

โครงการวิจัย

“ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว:
โอกาส ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง”

เล่มที่ 2

ยุโรป: การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สารบัญ

ยุโรป : การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง

- | | |
|--|-----|
| 1. ธรรมิ์ธิ์ญญานาวรวิ้ง และการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
กุศลศร กณบุญชู | 1 |
| 2. การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411-2453
หาตุก พงษ์โพธิ์ตร | 32 |
| 3. การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้กษัตริ์พอลยุโรป
กิตติศักดิ์ เปรมดี | 60 |
| 4. การปรับปรุงกองทัพอไทยตามแบบยุโรป การสร้างความเป็นทหารอาชีพของทหารบกและทหารเรือในสมัยรัชกาลที่ 5
ศุจิต บุญบงการ | 119 |
| 5. การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง : ศึกษากรณีเชียงใหม่ พ.ศ. 2417-2442
ชนทาว์ เจริญเมือง | 145 |
| 6. การศึกษาและระบบราชการสมัยใหม่
กุศลศร กณบุญชู | 172 |

สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

กฤษดา เกษมบุญ

คำนำ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงระบอบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงกลางรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่ามิใช่เป็นเพียงการปฏิรูปแต่ถือได้ว่าเป็นการปฏิวัติ บทขบวนนี้สะท้อนเงื่อนไขสังคมดังกล่าวโดยเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรัชสมัยนั้นถือได้ว่าเป็นการปฏิวัติ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมากกว่าการปฏิรูปและการแผ่นดินมาการึก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำสยามจากยุคโบราณมาสู่สยามใหม่ และเรียกชื่อสำคัญที่นำไปสู่เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญครั้งนี้ได้แก่การที่สยามได้เข้าไปปฏิสัมพันธ์กับกระบวนการโลกาภิวัตน์

ทฤษฎีหนึ่งที่สำคัญอันหนึ่งของสยามใหม่ คือ การเปลี่ยนรูปแบบรัฐจากรัฐโบราณหรือรัฐศักดินามาเป็นรัฐสมัยใหม่หรือรัฐรวมศูนย์ ซึ่งก็เปรียบกว่าในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy หรือ absolute monarchy) บทขบวนนี้เสนอว่ารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นรูปแบบรัฐที่เกิดขึ้นเมื่อพระมหากษัตริย์สามารถบริหารงานผ่านขุนนางจนสำคัญและศูนย์อำนาจระบอบนอก โดยให้ระบอบราชการสมัยใหม่ ดังนั้น กระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญสองประการนี้ คือ การรวมอำนาจของขุนนางจนสำคัญ จึงทำให้พระมหากษัตริย์สามารถควบคุมทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ และกระบวนการราชการสมัยใหม่จะทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์สามารถแผ่ขยายไปถึงบริเวณที่อยู่ภายนอกได้ จึงทำให้ศูนย์กลางสามารถสั่งทรัพยากรจากบริเวณที่อยู่ภายนอก และแจกจ่ายทรัพยากรกลับนั้น ไปยังส่วนต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐได้

งานวิชาการส่วนใหญ่ที่ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มักจะให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ขึ้นได้แก่ การเปลี่ยนจากระบบเทศมณฑลเป็นระบบการปกครองที่อำนาจบริหารมาอยู่ที่คณะเสนาบดี และการสร้างระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ศูนย์กลางมีอำนาจในการควบคุมเหนือกว่าระเทศเทศมณฑล แต่ยังไม่ได้มีการศึกษาถึงอีกส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันได้แก่ การที่พระมหากษัตริย์ดำเนินการลดอำนาจของขุนนางผู้ใหญ่ (great nobles) ซึ่งควบคุม

¹ผู้ร่วมศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทรัพยากรที่มีความสำคัญและอยู่ในฐานะที่ท้าทายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ ในกรณีของยุโรปตะวันตก อำนาจของขุนนางชนสำคัญอยู่ที่การครอบครองดินแดน แต่สำหรับสยามในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ ฐานอำนาจของขุนนางผู้ใหญ่อยู่ที่ราชได้หากภาษีอากร บทความนี้เสนอที่จะศึกษากระบวนการสร้างรัฐในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช โดยจะดูถึงกระบวนการที่พระองค์ได้ทรงพยายามที่จะเข้าไปควบคุมรายได้อันเกิดจากภาษีอากร ซึ่งจะเป็นการริครอบอำนาจของขุนนางชนสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขุนนางตระกูลขุนนาง

แม้จะมีนักวิชาการบางท่านเสนอมาแล้วว่า การเกิดระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยนั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการที่สยามเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลก¹ แต่เราเห็นว่าเรามีได้ทำการศึกษาจากเอกสารชั้นต้นให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีผลต่อกระบวนการรวมศูนย์อำนาจอย่างไร การวิเคราะห์เท่าที่ผ่านมาเป็นไปในเชิงโครงสร้าง ไม่ได้แสดงให้เห็นภาพของกลุ่มการเมืองต่างๆและผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านั้นที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโลก

ข้อเสนอที่สำคัญของบทความนี้ คือ สนธิสัญญาเบาว์ริงซึ่งเป็นตัวแทนของระบบเศรษฐกิจโลก เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้ผู้นำสยามบางกลุ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม เช่นการปลดปล่อยไพร่ ทาส ให้เป็นอิสระ การยกเลิกกีดกันบางประเภทที่ขัดขวางการผลิต เช่น ภาษีบ่อนเบี้ย ทั้งนี้เพื่อให้สยามได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกับสนธิสัญญาเบาว์ริงที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชในช่วงที่ยังทรงเป็นยุวมหาดริย์สนทนพระองค์วัยเยาว์ที่อยากยิ่ง เนื่องจากทรงมองเห็นโอกาสที่จะทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองหรือการเปลี่ยนรูปแบบรัฐไปพร้อมกับการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช โดยเฉพาะได้ชี้ให้เห็นว่าสนธิสัญญาเบาว์ริงมีความสัมพันธ์กับความพยายามในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างไร ความพยายามดังกล่าวได้นำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงในวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์วังหน้า” ซึ่งเนื้อหาของวิกฤตการณ์ครั้งนี้คือชัยชนะของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชในการเพิ่มบทบาทของสถาบันมหาดริย์ และควบคุมการใช้อำนาจของขุนนางผู้ใหญ่ซึ่งเป็นการปฏิรูปพื้นฐานของการปฏิรูปอื่นๆ อันจะส่งผลให้เกิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นในช่วงรัชสมัยของพระองค์

¹ Sakon Prasertkul, "The Transformation of the Thai State and Economic Change (1855-1945)" (Ph.D. diss., Cornell University, 1989); Chaiyan Rajchagool, *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy* (Bangkok: White Lotus, 1994).

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในช่วงต้นศตวรรษที่ 19

แต่เดิมนักประวัติศาสตร์ได้ให้ภาพสังคมไทยยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าเป็นเรื่องของสงครามและความล้าหลัง ภาพนี้ได้ถูกเปรียบเทียบกับภาพการเปลี่ยนแปลงอื่นในรัชสมัยต่อมา ได้แก่ การรับอารยธรรมตะวันตก (Westernization) ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเป็นช่วงสุดท้ายก่อนที่จะสยามจะเข้าสู่ความ “ศิวิไลซ์” เมื่อเราอ่านงานประวัติศาสตร์ ซึ่งเขียนโดยนักประวัติศาสตร์ของยุค “การเปลี่ยนแปลงตามแบบตะวันตก” เราจึงได้ภาพของพระมหากษัตริย์ที่ยังอยู่ในยุคที่สยามไปไม่ถึงล้าหลัง เช่น พระองค์เป็นมิ่งขวัญให้ขุนนางปฏิบัติตามข้อกำหนดการแต่งกายเข้าเฝ้าอย่างเคร่งครัด คือ จะต้องไม่ใส่เสื้อก่อนพระราชพิธีสอยพระประทีป เจ้านายควรที่ราชนครต่างไม่เป็นขรรวม และทรงปฏิเสธที่จะเข้าสู่ความทันสมัยด้านการทำสนธิสัญญาทางการค้ากับประเทศอังกฤษ¹

ที่น่าสนใจ คือ ภาพของสังคมไทยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของนักวิชาการรุ่นใหม่ที่มีคณนพนาวิเคราะห์ในทฤษฎีมาร์กซิสต์ว่า สังคมไทยในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบอบทุนนิยมด้วยการทำสนธิสัญญามาวีร์ว่าเป็นสังคมที่กดขี่และอยู่กับที่²

แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังได้มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งนำโดย นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้ชี้ให้เห็นว่า สังคมไทยในช่วงต้นยุครัตนโกสินทร์เป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงที่เป็นได้ชัดคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การผลิตเพื่อการส่งออก และการเพิ่มปริมาณการค้าระหว่างสยามและประเทศจีนในขอบเขตที่ไม่เคยเป็นมาก่อนในอดีต นอกจากนี้ นิธิ ยังได้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมอื่น ได้แก่ การเกิดขึ้นชนชั้นกะฎุมภ์ ซึ่งก่อให้เกิดค่านิยมใหม่ขึ้นในสังคม³

การวิเคราะห์สังคมไทยในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นว่า เป็นยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลง เป็นที่ยอมรับมากขึ้นทุกที ดังจะเห็นได้จากการเกิดขึ้นของงานวิจัยในกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าว จนกระทั่งอาจกล่าวได้ว่า เกิดสำนักหนึ่งที่เรียกว่า “สำนักนิธิ” ขึ้น อยู่ตรงข้ามกับกับ “สำนักมาร์กซิสต์” อันมีฉัตรทิพย์ นาถสุภา เป็นผู้นำ ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์ของสำนักนิธิจะสอดคล้องกับภาพทางสังคมมากกว่าสำนักมาร์กซิสต์ แต่จุดอ่อนสำคัญของสำนักนี้คือ การขาดความเข้าใจว่า อะไรคือจักรกลที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นิธิเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคหลังสนธิสัญญามาวีร์ แต่เขาไม่สามารถแสดงให้เห็นสิ่งที่เป็นตัวขับเคลื่อนช่วงระยะเวลาทั้งสองนั้นคืออะไร

¹ สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี (ทรงผนวช: สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ, 2513), 124-127

² Chaitin Narsupha and Sukhy Prasert, *The Political Economy of Siam, 1851-1910* (Bangkok : The Social Science Association of Thailand, 1981).

³ นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากใต้และในเรือ* (กรุงเทพฯ : กทม.การพิมพ์, 2527).

เหตุผลที่สำนักมิชชันนารีไม่สามารถเข้าใจสาเหตุที่แท้จริงของภราดรภาพชาวสยามซึ่งเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 19 เกิดจากการมองว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต่อเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยและจีนตั้งแต่ปลายกรุงศรีอยุธยา ทำให้มองไม่เห็นว่าได้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญอย่างมากเกิดขึ้น นั่นคือในช่วงเวลาดังกล่าว กลไกของกระบวนการโลกาภิวัตน์ในรูปของพ่อค้าเอกชนอังกฤษซึ่งอยู่นอกอาณาเขตของบริษัท East India Company ซึ่งเคยค้าขายอยู่ในบริเวณตะวันตกกลางประเทศอยุธยาในการค้า ได้เดินทางมาหาผู้ทำการค้าในประเทศจีน โดยหวังว่าจะมาซื้อข้าวจากประเทศจีน เนื่องจากความต้องการของประเทศตะวันตกที่มีต่อข้าวได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งหมายความว่าได้เกิดอุปสงค์จำนวนมากหาตลาดซื้อข้าวใหม่ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ บรรดาพ่อค้าจีนซึ่งน่าจะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ทางการค้ากับสยามมาแต่เดิม ได้เข้ามาทำการลงทุนและกระตุ้นให้เกิดการลงทุนผลิตข้าวในสยาม พ่อค้าจีนได้นำเงินทุน ความรู้ในการผลิต ตลอดจนแรงงานจีนจำนวนมากเข้ามาผสมกับทุนและที่ดินของชนชั้นผู้นำไทย เกิดการผลิตข้าวจำนวนมากเพื่อไปตลาดโลก⁵ อย่างไรก็ตามการนี้ถูกขัดขวางด้วยเส้นทางการค้าข้าวที่จะต้องผ่านเมืองท่าของประเทศจีนก่อนที่จะออกไปสู่ตลาดโลก จึงทำให้นักวิเทศนาส่วนใหญ่เห็นแต่ภาพการเติบโตทางการค้าระหว่างสยามกับจีน และไม่ตระหนักถึงพรมแดนสำคัญของน้ำเตาว่า เป็นเส้นสำคัญที่เกิดจากความต้องการของตะวันตกซึ่งก่อให้เกิดพลวัตของการเปลี่ยนแปลงการผลิตเพื่อการส่งออกโดยใช้แรงงานอพยพ ทำให้เกิดภราดรภาพชาวสยามซึ่งเงินตราอย่างขนานใหญ่ และทำให้รัฐไทยสามารถเก็บภาษีอากรได้อย่างกว้างขวาง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เก็บภาษีสินค้าและบริวารใหม่ถึง 38 รายการ⁶ เราอาจจะแบ่งภาพกิจการเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและกระบวนการผลิต ได้แก่ ภาพน้ำเตา ภาพฝิ่น ภาพหม้อตาล เป็นต้น และภาพที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคของแรงงานจีนที่อพยพเข้ามาเป็นจำนวนมาก

⁵ Kulinida Kasboonutuu, "Thai democratization : historical and Unobvious perspectives," *South East Asia Research* 3, (September 1995): 207-208.

⁶ อดิศร นวนาภิบาล, "กรมท่ากับระบอบเศรษฐกิจไทย : มิตร ชาติไพฑูริย์และบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมสยามสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2310-2398)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531).

กระบวนคดีในช่วงนี้ทำให้อาณาเขตของพื้นที่การค้าเพิ่มขึ้นตามพื้นที่ประเทศใกล้เคียงเช่น โดยใ้วิธีนี้การประชิดแจ้งกันว่าจะสามารถส่งเรือได้ไปไหนเพราะหลังสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ (พระคดียังขึ้น) และพระบรมราชชนกพระเชษฐา (บริรักษ์วินิจ) เป็นจำนวนทั่วโลก ภาพที่เห็นในอีกขณะมี ราชบัณฑิตว่า ในสมัยนั้น ราชบัณฑิต ราชบัณฑิต มีกับกับราชบัณฑิต (คือคนว่า "ชาว" แต่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดฯให้เรียก ราชบัณฑิต ที่ตั้งขึ้นใหม่ในรัชสมัยของพระองค์ว่า "กาม" ดูจากคำปฏิญาณตนของใน สมเด็จพระบรมราชชนกภาพ, "ตำนานราชบัณฑิตราชบัณฑิต" ใน *อักษรวิธานสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว*, เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศิลปวัฒนธรรม, 2515), 165-170.

⁷ ใ้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว, *พระบรมราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3*, เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : กรุงเทพฯ, 2504), 182-183. มีรายการภาพที่เห็นใหม่ในรัชกาลนี้

ดังนั้น การอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จึงจะสื่อเข้าใจภายในบริบทของการที่สยาม
เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ทางอันกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีกรุงอังกฤษเป็นผู้นำ ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมีผล
กระทบต่อวิวัฒนาการรัฐและสถาบันกษัตริย์ ทำให้รัฐใช้ภายในฐานะของชาวได้ และนี่คือการปูพื้น
ฐานไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐ มาเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจสยามกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ เป็นเหตุ
ผลที่อธิบายถึงความต่อเนื่องระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงในช่วงก่อนและหลังสนธิสัญญาเบาริง ดังที่นิคคิง
ซึกสเกด ไวก็ลือโดยที่ช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาริงถือว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ทางอ้อม ในขณะที่ช่วงหลังเป็น
ปฏิสัมพันธ์โดยตรง ซึ่งทำให้เกิดมีรายได้ที่เป็นเงินตรา ซึ่งนำมาสู่การรวมศูนย์อำนาจ มีตำแหน่งที่แน่นอน
คือ ในโครงสร้างของรัฐแบบโบราณหรือรัฐศักดินานี้ รัฐหรือพระมหากษัตริย์สามารถควบคุมทรัพยากร
ที่เพิ่มขึ้นได้เพียงใด ถ้าเคยคิด ในโครงสร้างดังกล่าวพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ขึ้นอยู่กับความ
สัมพันธ์ของพระองค์กับขุนนางผู้ใหญ่และหัวเมืองสำคัญๆ พระมหากษัตริย์ยังคงพึ่งขุนนางผู้ใหญ่บาง
คนทำหน้าที่ดูแลทรัพยากรให้แก่รัฐ ซึ่งหมายถึงคนจำนวนไม่มากที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเงินตรา
ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ขุนนางผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลทรัพยากรที่ถักขึ้นใหม่
ทั้งหมด ก็ยากี่สามสิบหกรายกว่า ได้แก่ พระยาพิชัยพัฒน (หัต) เจ้ากรมพระคลังสินค้า บุนนาคผู้น้อง
ในขณะที่อากรที่มีมาแต่เดิมให้อยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าพระยาคลัง (ดิศ) ผู้พี่ โดยหลักปฏิบัติทั่วไปขุนนาง
ที่มีหน้าที่ดูแลทรัพยากรให้พระมหากษัตริย์จะได้รับการประโยชน์ตอบแทนคิดเป็นร้อยละสิบ แต่เนื่อง
จากพระมหากษัตริย์ขาดกลไกที่จะควบคุมขุนนาง จึงอาจกล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติขุนนางคงจะได้รับผล
ประโยชน์ เกินกว่าข้อกำหนด อย่างไรก็ตามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การแบ่ง
ให้ที่นี้ขุนนางจะดูแลบุนนาคควบคุมรายได้ภาษีอากรดูเหมือนว่าจะเป็นการแบ่งดุลย์แห่งอำนาจโดยพระ
มหากษัตริย์ ซึ่งน่าจะทำให้พระองค์รักษาอำนาจของสถาบันกษัตริย์ไว้ได้

กล่าวโดยสรุปการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจคือ การขยายตัวของการค้าและการผลิตได้
ทำให้รัฐและสถาบันกษัตริย์เข้มแข็งมากขึ้น สามารถผลิตหารายได้ของรัฐจากที่เคยพึ่งพิงการค้าระหว่าง
ประเทศมาเป็นการขึ้นกับรายได้ที่เกิดจากภาษีอากรแทน ดังที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตรัส
ว่า บัดนี้พระองค์จะทรงทำตามธรรมเนียมของพระมหากษัตริย์ในประเทศที่เจริญแล้ว ที่มีได้หารายได้จาก
การค้า แต่หันมาหารายได้จากภาษีอากรแทน นอกจากนั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังมีผลกระทบ
ต่อระบบการเกณฑ์แรงงาน ที่มีไพร่เป็นจำนวนมากที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการผลิตเพื่อการตลาด ทำให้
สามารถจ่ายเงินแทนการให้แรงงาน และเราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ชัดเจนขึ้น เมื่อสยามเข้าไป
ผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกโดยตรงผ่านสนธิสัญญาเบาริง และในประการสุดท้าย เราได้เห็นการเริ่มก่อ
ตัวของชนชั้นกระฎุมพี อันได้แก่ชาวจีน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้า ผู้ผลิต
สินค้าเพื่อการส่งออก หรือเจ้าภาษีนายอากร เกิดการรวมตัวของชนชั้นกระฎุมพี

สนธิสัญญาบาวริงและวิวัฒนาการรัฐ

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า พงศาทนเศรษฐกิจได้ผลักดันให้รัฐไทยเริ่มถอนตัวจากการเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งหมายถึงการเปิดเสรีทางการค้าให้เอกชนเข้ามาค้าขายได้ จึงเกิดคำถามว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว เหตุใดอังกฤษจึงต้องเพียรพยายามที่จะเข้ามาทำสนธิสัญญาทางการค้ากับรัฐบาลสยาม ดังจะเห็นได้จากการส่งสมิธเจมส์ บรูค ซึ่งนำเอาหลักการการค้าเสรีมาเรียกร้องให้สยามปฏิวัติตาม คำตอบคือ การเปิดการค้าเสรีนั้นเปิดให้แก่เฉพาะเอกชนไทยและจีนเท่านั้น พ่อค้าอังกฤษจึงอยากจะเข้ามาค้าขายได้แต่ก็ติดผลเสียที่มีสุดการในอัตราที่แพงกว่าพ่อค้าไทยจีน มาตรการดังกล่าวหากจะดำเนินการให้สิทธิพิเศษแก่พ่อค้าที่ท้องถิ่นแล้ว ย่อมเป็นการกีดกันพ่อค้าตะวันตกซึ่งมีความได้เปรียบในแง่ของสมรรถนะของเรือกลไฟ ซึ่งสามารถขนสินค้าในปริมาณมากกว่าทำให้ต้นทุนต่ำกว่า และยังไม่ต้องพึ่งพาสินค้าจากภายนอกเช่นเรือสำเภา

นอกจากนั้นการตั้งภาษีสินค้าประเภทต่างๆ นั้น ในทางปฏิบัติหมายถึงการให้อำนาจผูกขาดการค้าขายสินค้าบางประเภทแก่เจ้าภาษีเทศาการ¹² ทำให้พ่อค้าอังกฤษไม่พอใจและเรียกร้องให้เลิกการผูกขาด ชื่อเรียกเรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งของอังกฤษคือ การขอเปิดให้ค้าข้าวได้โดยเสรีเพื่อสนองความต้องการข้าวในภูมิภาคนี้ที่มีสูงขึ้น ตามการโยกย้ายแรงงานเพื่อทำการผลิตสินค้าประเภทใหม่ๆ ในรูปแบบไร่ขนาดใหญ่ของประเทศตะวันตกที่เข้ามาทำอาณานิคมในภูมิภาคนี้ ชื่อเรียกเรื่องดังกล่าวหมายถึงการที่สยามจะต้องผลิตข้าวเพื่อตลาดโลก โดยทั่วไปสยามถือว่าข้าวเป็นสินค้ายุทธศาสตร์จะอนุญาตให้ส่งออกได้ก็ต่อเมื่อเกิดจากการบริโภคนและการเก็บไว้ในถังฉางสำหรับการทำสงคราม แต่ในช่วงปลายอยุธยาก็ได้มีการส่งออกข้าวให้แก่ประเทศจีนมาแล้ว ดังนั้น การปฏิเสธไม่ให้ส่งออกข้าวจึงน่าจะเป็นข้ออ้างของฝ่ายผู้นำสยามที่ไม่ต้องการเปิดระบอบเศรษฐกิจเสรีกับความต้องการของยุโรปมากกว่าที่จะเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ ในประการสุดท้าย มีถิ่นที่อยู่อีกตัวหนึ่งที่อังกฤษสนใจจะให้มีการค้าโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือ “ดิน” ซึ่ง พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่อนุญาตให้มีการค้าด้วยเหตุผลทางศาสนา แต่ก็ได้มีการลักลอบค้ากันอย่างกว้างขวาง การขัดขืนต่อข้อเรียกร้องของอังกฤษทำให้เกิดความทวิงแตรกันว่าอังกฤษอาจจะใช้กำลังเข้าบังคับให้สยามยอมทำตาม

อย่างไรก็ตามผู้นำของสยามมิได้เห็นพ้องกับในประเด็นว่าควรจะเปิดประเทศตามข้อเรียกร้องของอังกฤษหรือไม่ ขนชั้นผู้นำของไทยมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองกลุ่ม¹³ กลุ่มแรก ประกอบไปด้วยผู้นำที่ได้ประ โยชน์จากระบอบที่เป็นอยู่และ ไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงที่จะมากระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของพวกเขา อันได้แก่ การผลิตน้ำตาลให้แก่ตลาดโลกโดยผ่านประเทศจีน คนกลุ่มนี้กุมการ

¹²งานประวัติศาสตร์โดยทั่วไปมิได้ให้ความสำคัญแก่บทบาทของกรมพระคลังสินค้าที่ประกอบอาชีพการค้าขายและรับราชการเป็น การควบคุมภาษีที่เกิดขึ้นใหม่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ดินนี้ประเพณีการผูกขาดซึ่งเป็นข้อดีอันสำคัญในการเจรจาเพื่อทำสนธิสัญญาบาวริงจึงหมายถึงการผูกขาดสินค้าไทยเจ้าภาษีเทศาการ

¹³สมเด็จ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *ทรงพระเจริญ*, 121-122

เดินทางไปยังประเทศจีน และยังได้ประโชนโจทก์จากฝ่ายฮั่นกร ซึ่งรวมไปถึงการผูกขาดสินค้าด้วย พวกเขาตระหนักว่าน้ำตาของสยามกำลังถูกแข่งขันโดยประเทศอาณานิคมอื่นๆในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้สยามสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ในขณะที่ตัวกันดั้มจะเห็นได้จากการที่การค้าน้ำตาลช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวตกต่ำลง ในขณะที่เดียวกัน โลกเศรษฐกิจของประเทศจีนที่พวกตนผูกพันอย่างใกล้ชิดก็กำลังจะล่มสลาย เนื่องด้วยการถูกล้างสมองประเทศตะวันตก กลุ่มที่สองเป็นคนรุ่นใหม่มีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุกขมลิขิต) เป็นผู้นำ กลุ่มนี้ได้ประโชนโจทก์ระบบเดิมน้อยกว่ากลุ่มแรกจึงจะเห็นได้จากการที่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงส่ง(ดิศ) ผู้พี่(ขุนนางสายพระอาทิตย์) ได้คุมอากรเดิมๆ ในขณะที่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงส่ง(ดิศ) ผู้น้อง(สายพระจันทร์) คุมภาษีใหม่ๆทั้งหมด ผู้นำกลุ่มนี้เป็นขุนนางรุ่นใหม่ที่จะใส่ใจถึงระบบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดจากกรรมวิธีโลกาภิวัตน์โลกได้ตัว ถูกช้างหน้าคือถูกของประเทศไทยตะวันตก การผูกติดกับระบบเศรษฐกิจของจีนมีแต่จะพาให้ล่มสลายไปด้วยกัน และที่สำคัญที่สุดคือผู้นำกลุ่มนี้เห็นว่าความริบหรี่ให้เข้ากับข้อเรียกร้องใหม่ ที่การเป็นผู้ผลิตข้าวที่คอยสนองตลาดโลกจะเป็นประ โชนหนักทั้งตนเองและสยามในระยะยาว ความล้มเหลวของเซอร์ เจมส์ บรูค ในการเจรจาเพื่อทำสนธิสัญญาทางการค้า หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ที่ได้อำนาจจากระบบภาษีอากรและการค้ากับจีนยังคงมีอิทธิพลอยู่

เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นพระชนม์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับการเลือกสรรจากเจ้านายขุนนางผู้ใหญ่ให้ขึ้นครองราชย์ต่อมา" ถ้าพิจารณาจากประวัติของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชศรีสุริยวงศ์แล้วจะเห็นได้ว่า ท่านได้ให้การสนับสนุนให้เจ้าฟ้ามงกุฎได้ขึ้นครองราชย์และเป็นการเลือกที่ผิดพลาด เจ้าฟ้ามงกุฎเป็นผู้นำไทยพระองค์หนึ่งที่ทรงระหนักถึงกระแสของการเปลี่ยนแปลงที่กำลังมาจากตะวันตก และทรงระแวดระวังกันที่จะเรียนรู้จากตะวันตก แต่ในขณะที่เกี่ยวกับการที่ทรงผนวชสมเด็จพระนารายณ์มหาราชสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทำให้พระองค์ขาดฐานอำนาจที่จะมา

¹ ปัญหาเรื่องการสืบราชสมบัติในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความคลุมเครืออยู่มาก “...เป็นเหตุให้เกิดระแวงหาอาชญากรรมไปล่อลวงอุกฉกรรจ์ผู้พิชิตญวนครั้งเกิดพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์... ด้วยทรงชอบชอบมีชนหมกมุ่นใจอยู่ เจ้าพระยาพระคลังทรงทราบจึงปรึกษากับพระยาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งเป็นบุตรคนใหญ่และเป็นที่เชื่อถือมากในเวลานั้นว่าควรให้ผู้ขึ้นในพระองค์สืบราชสมบัติจึงคิดกระดัดใจไปให้ไปต่อทหารบรรพบุรุษซึ่งมีมาจกแต่ก่อนแล้วไปขุนนางขุนนางที่คิดถูกใจจึงไปล่อลวงไปจนถึงให้มงคลมุนขุนนางที่คิดถูกใจได้ล่อลวงมา เข้ามานำว่า พระยาศรีสุริยวงศ์ก็ทำเหมือนว่าท่านว่า บุตรของเจ้าพระยาพระคลังคิดลอบแย่ง ซึ่งสิ่งบอกเหตุเป็นผู้คิดเตือนมิให้คิดมีเครื่องเกรงภัยสืบรัชกาล พวกเจ้าพระยาพระคลังได้จะเกรงภัยจึงทรงพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระประชวรมาให้ทราบว่าจะเสด็จสวรรคต และพระราชทานบอกผู้ใดให้พระราชมารดาที่นิยมสนิทชิดชอบมาคิดลอบว่าท่านว่า ถ้าได้ไปเจ้าพระยาสมเด็จพระนารายณ์มหาราชแล้วเจ้าอยู่หัว คราพหูโง่งมว่าท่านว่าท่านคิดมีภัยกับจะเจ็ดเจ็ดขึ้นครองราชสมบัติ” อ. สมเด็จพระนารายณ์มหาราช, ความทรงจำ, 111-112, นอกจากนี้ยังมีเรื่องเล่ากันว่า ช่วง บุกขมลิขิต ได้คิดลอบทำของเจ้าฟ้ามงกุฎที่ทรงสนพระทัยจึงมีวิชาจากตะวันตก จึงได้หาวิธีที่จะผนวชตามแบบของคัมภีร์พระราชนิพนธ์พระปฐมสมโพธิให้เป็นวัตรบรรพบุรุษ

ถ้าพาลอำนาจของพระกุสุมนาถได้¹ ทินที่เสด็จขึ้นครองราชย์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของอังกฤษและผู้มีอำนาจกลุ่มใหม่ คือได้ทรงอนุญาตให้ส่งออกข้าวและน้ำตาลขึ้น โดยที่เจ้าพระยามหาศรีสุริยางค์เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลภาษีขึ้น ซึ่งได้กลายเป็นภาษีที่มีความสำคัญได้ด้านการสร้างรายได้ให้แก่รัฐ และแน่นอนที่ขุนนางผู้รับผิดชอบก็จะต้องได้ผลประโยชน์มหาศาลตามไปด้วย

เมื่อเซอร์ซาร์เก้น บารริงเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาอีกครั้งหนึ่ง ชื่อเรียกวิธีของฝ่ายอังกฤษมีสาระสำคัญสองประการด้วยกันคือ ในประการแรก ขอให้มีการให้สิทธิเสรีนิยม ซึ่งหมายถึงการลดอัตราภาษีศุลกากรให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และขอให้มีการยกเลิกการผูกขาดสินค้าซึ่งเจ้าพนักงานอากร ในประการที่สอง อังกฤษขอมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เนื่องจากไม่เชื่อถือระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมของไทย ในการเจรจาทำสนธิสัญญามหาบาริงกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 นั้น กลุ่มผลประโยชน์เดิมที่ต้องการทำตามข้อเรียกร้องประการแรก เพราะหมายถึงการสูญเสียรายได้ทั้งการเดินเรือและจากภาษีอากรเรือกลไฟของตะวันตกซึ่งมีสมรรถนะสูงกว่าเรือสำเภา จะทำให้ธุรกิจเดินเรือของผู้นำสยามถูกระงับการเขียนอย่างมาก ในขณะที่เกี่ยวกับการยกเลิกภาษีบางประเภทจะมีผลกระทบกระเทือนต่อทั้งเจ้าพนักงานอากรเดิมและขุนนางผู้ควบคุมดูแลภาษีนั้นๆ (รู้จักกันในนามเจ้าข้ากรม) ผู้นำกลุ่มนี้ได้ใช้ข้อเรียกร้องของอังกฤษเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตมาเป็นข้ออ้างที่การปฏิเสธข้อเรียกร้องของอังกฤษ ข้ออ้างนี้ในที่สุดแล้วดูเหมือนจะสะท้อนถึงการมีสายตาคึกคัก โกลนลงเห็นสิ่งที่จะเป็นปัญหาสำคัญของรัฐสยามในอนาคต เมื่อการให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตครอบคลุมไปถึงคนในบังคับของประเทศตะวันตก แต่ในขณะนั้นการให้สิทธิดังกล่าวแก่พ่อค้าชาวตะวันตกจำนวนไม่มากนักใช้ข้ออ้างที่มีนี้ เพื่อกีดกันที่สุดพวกเขาได้ครอบงำจนแก่ตัวระกะของผู้บริหารใหม่ และเร่งกดดันจากรัฐบาลอังกฤษ

ความสำคัญของสนธิสัญญามหาบาริงคือการนำเขาสยามไปสู่ยุคคิดกับระบบเศรษฐกิจโลก อย่างเห็นทาง การหักจากที่ได้มีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมาก่อนหน้านี้เป็นเวลานาน ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการนี้เกิดจากภาระที่ผู้นำไทยมองกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยทางอ้อมที่จะตามมา ดังนั้น สนธิสัญญามหาบาริงจึงมิใช่การที่รัฐสยามถูกคุกคามด้วยภัยจากจักรวรรดินิยม แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าเราจะ

¹ "เจ้าทิพมยุชนิทรศรีสุราชเจ้าพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นงานเล็ดลอดจากเงา แต่เจ้าพระยาพิชัยทรวสดีได้เขียนถึงพระองค์ไว้ว่า พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรังเกียจที่จะให้ เจ้าทิพมยุชนิทรศรีสุราชเจ้าพระยาพิชัยทรวสดี ซึ่งทรงลาพักไปเองจาก... ไม่เคยให้เจ้าพระยาพิชัยทรวสดีไปนอกบ้าน เพราะฉะนั้นจึงมิได้ทรงอนุญาต กลับเจ้าพระยาพิชัยทรวสดีจะไม่ยอมไป" ดู เจ้าพระยาพิชัยทรวสดี, สมุหราชวังหลวง 222 (กรุงเทพฯ: พุทธศ. 2504, 187) อย่างไรก็ดีลายผ้าพระยาพิชัยทรวสดีที่อยู่วัยชราหนึ่งซึ่งอยู่ในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีส่วนในการร่างสนธิสัญญาฉบับนี้ การที่เจ้าพิชัยทรวสดีมีความรู้เกี่ยวกับความหมายและเจตนาของอังกฤษทำให้พระองค์กับพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดตั้งคณะประ โยชน์ของผู้นำกลุ่มนี้และ มีนายพิชัยทรวสดีที่เจ้าพิชัยทรวสดีทรงขอให้มีการส่งตั้งเจ้าพิชัยทรวสดีเป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติซึ่งความรู้อีกในเหตุผลของ "ผู้บังคับบัญชาใหญ่ในแผ่นดิน" เสนอ จนทำให้ได้ทราบวิธีคิดพระองค์กับพระองค์ (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521).

ละเลยพลาญภาพทางทหารของอังกฤษซึ่งอาจจะถูกนำมาใช้ถ้าหากการเจรจาล้มเหลว การตกลงทำสัญญา
บาวริงจึงเป็นการประนีประนอมระหว่างผู้นำของสยามสองกลุ่มมากกว่าที่จะเป็นการเจรจาระหว่างผู้นำ
สยามและตัวแทนรัฐบาลอังกฤษ ในที่สุดผู้นำกลุ่มใหม่ได้ทำให้กลุ่มผู้นำเดิมที่มีผลประโยชน์ในการรักษา
โครงสร้างระบบภาษีที่เป็นอยู่และการค้าสำเภาขอมเชื่อว่า ในกลางศตวรรษที่ 19 นั้นการคิดค้นที่จะ
รักษาผลประโยชน์พิเศษทางการค้าที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อพ่อค้าสยามและจีน และการรักษาระบบผูกขาดที่สูง
ติดกับระบบเจ้าภาษีนายอากร นั้นไม่เป็นที่ประโยชน์ต่อสยามในระยะยาว และอาจนำมาซึ่งอันตรายหาก
มีสมมติฐานว่าสิทธิสัญญาตามหลักการใหม่ของอังกฤษกำลังรุนแรงเสริมขึ้นเป็นเครื่องนำพาชนไทยมาแสวงหา
ประโยชน์จากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ระบบเศรษฐกิจไทยพัฒนาไปตามความคาดหมายของผู้ว่า ที่ผลักดันให้มีการทำสนธิ
สัญญาบาวริง¹ นั่นคือ “ได้มีการขยายตัวของการผลิตข้าวอย่างรวดเร็ว มีการขุดคลองเพื่อเปิดที่ทำกินซึ่ง
หมายความว่า มีคนจำนวนมากขึ้นเข้าไปอยู่อาศัยกับระบบเศรษฐกิจเงินตรา และระบบเศรษฐกิจเงินตรา
นี้ก็คือที่มาของรายได้ที่เป็นภาษีอากรของรัฐ ถึงแม้ว่าข้อตกลงตามสนธิสัญญาบาวริงจะทำให้มีการยกเลิก
ภาษีบางประการที่เข้าซ้อนลง แต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตั้งภาษีใหม่ขึ้น
อีกสิบสี่ประเภท”² ซึ่งเป็นภาษีเงินค่าอุปโภคบริโภคเงินสำคัญ การตั้งภาษีในรัชสมัยนี้สะท้อนให้เห็นถึง
การขยายตัวของเศรษฐกิจเงินตรา การส่งข้าวเป็นสินค้าออก และการขยายตัวของภาษียาสูบ ที่เข้ามาของ
รายได้ที่เป็นภาษีอากรของรัฐ

จากประวัติศาสตร์วิวัฒนาการรัฐในตะวันตก การขยายตัวของรายได้จากภาษีอากรเป็น
เงื่อนไขสำคัญในการสร้างรัฐรวมศูนย์ หรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้น โดยที่ทรัพยากรเหล่านี้จึงน่าจะ
จะถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการสร้างรัฐสมัยใหม่ ซึ่งได้แก่รัฐที่มีระบอบการสมัยใหม่ได้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้น
ในกรณีของสยาม คืออำนาจในการควบคุมทรัพยากรดังกล่าวนี้มีให้อยู่ที่ส่วนกลาง แต่ได้กระจายไปอยู่
กับขุนนางชนสำคัญผู้ซึ่งรับผิดชอบดูแลภาษีอากร

ระบอบการดูแลภาษีอากรในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แตกต่างไปจาก
ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนหน้านี้นี้มีกรมเพียงสองกรมที่ทำหน้าที่ดูแลภาษีอากร
คือกรมพระคลังมหาสมบัติดูแล “อากร” ที่มีอยู่เดิม และกรมพระคลังสินค้าที่ดูแล “ภาษี” ที่ตั้งขึ้นใหม่ใน
รัชกาลนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรัชกาลที่ 4 คือ ได้มีการกระจายรายได้ภาษีอากรทั้งหมดไปอยู่ตาม
กรมที่สำคัญ ได้แก่ มหาศไทย กลาโหม พระคลัง (Treasury) พระคลังสินค้า และกรมนา เป็นต้น โดยมีขุน
นางที่เป็นผู้บังคับบัญชากรมดูแลภาษีอากรที่ขึ้นอยู่กับกรมของตน ขุนนางเหล่านี้สามารถที่จะกันรายได้
ส่วนหนึ่ง (เรียกละสิบ) เป็นของตนเอง และได้เกิดข้อตกลงว่าพระคลังข้างที่ (Privy Purse) ซึ่งหมายถึง

¹ สมทกรมเรื่องกรมเปลี่ยนเมืองการเศรษฐกิจในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของนาย พนมโชติศรี
ในหนังสือเล่มเดียวกันนี้

² สุวาทย์ภักดีที่คิดใหม่ในสมมติของกรมพระคลังมหาสมบัติ “ตำนานภาษีอากรบางฉบับ” ใน *มติชนรายวัน* ฉบับวันพุธที่ 17/11/2522

รายได้ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์จะได้รับรายได้รัชกาลเท่าใด ตามโครงสร้างนี้ พระคลังมหาสมบัติมีบทบาทสำคัญกันอยู่สองประการคือ ในประการแรกเป็นกรมที่ดูแลภาษีอากรจำนวนหนึ่ง เช่นเดียวกับกรมอื่นๆ ในประการที่สองทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมรายได้ทั้งหมด ซึ่งหมายความว่ากรมอื่นๆจะต้องส่งรายได้ที่ตนเป็นผู้ดูแลให้แก่พระคลังมหาสมบัติด้วย อย่างไรก็ตาม จากหลักฐานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวปรากฏว่า ขุนนางและเจ้านายคนสำคัญไม่เพียงแต่จะละเลยข้อตกลงที่ถวายเงินรายได้รัชกาลให้แก่พระคลังข้างที่แต่ยังละเลยที่จะส่งรายได้ให้แก่พระคลังด้วย ซึ่งมีหลักฐานว่า เมื่อสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระคลังมหาสมบัติ (Treasury) มีเงินเหลืออยู่ไม่พียงที่จะจัดการ พระบรมศพ¹⁸

ดังนั้น ในช่วงรัชกาลสุดท้ายก่อนที่จะมีการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์มิได้ทรงอยู่ในฐานะที่จะควบคุมทรัพย์สินสำหรับเลี้ยงชีพ อันได้แก่ รายได้ที่เกิดจากราชธานี พระราชภัณฑเสนาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมักจะทรงกล่าวถึง “ผู้หลักผู้ใหญ่ในแผ่นดิน” สะท้อนว่า ในรัชสมัยนี้พระมหากษัตริย์มิได้ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ในโครงสร้างอำนาจ อันอาจอยู่ในมือของผู้ที่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมและจัดสรรทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุด ซึ่งในขณะนั้นได้แก่ รายได้จากภาษีอากร ดังจะเห็นได้จากเอกสารที่พระขรรค์นอกอาญาสิทธิให้แก่ขุนนางคนสำคัญ¹⁹ สรุปได้ว่ารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นรัชสมัยของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สำคัญนั้น เป็นยุคของการขึ้นสู่อำนาจของขุนนางผู้ใหญ่ในขอบเขตที่ไม่เคยมีมาก่อน และนี่ก็ยืนยันแรงผลักดันส่วนหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมุ่งมั่นที่จะสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ได้ในรัชสมัยของพระองค์ การวิเคราะห์ดังกล่าวทำให้เกิดการแบ่งยุคสมัยทางประวัติศาสตร์อีกแบบหนึ่งที่แตกต่างกันไปจากการแบ่งยุคสมัยของนักวิชาการส่วนมากที่มองว่า รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นจุดเปลี่ยนปลงจากรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในแง่ของการปรับปรุงประเทศเข้าสู่ความทันสมัย (modernization) หรือความเป็นตะวันตก (Westernization) ในที่นี้เราจะได้แสดงให้เห็นว่ากระบวนการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นอย่างจริงจังในรัชสมัยก่อน

แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีบทบาทที่สำคัญ พระองค์ทรงเลือกที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ที่ให้ความคุ้มครองและความยุติธรรมแก่ราษฎรซึ่งนับคุณลักษณะที่เด่นที่สุดของรัชสมัยนี้ สภากันทรวิชัยได้กล่าวเป็นที่พึงให้แก่ราษฎรที่ถูกวางขวางข่มเหง ราษฎรได้รับการส่งเสริมให้ถวายฎีกาโดยตรงกับพระมหากษัตริย์เมื่อไม่ได้รับ

¹⁸ กรมพระราชวังดุสิต, ประมวลพระนิพนธ์, พิมพ์ในนามพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, กรมศิลปากร, กรุงเทพฯ, ๒๕๑๖, ๒๒๖-๒๒๘.

¹⁹ หลงจิรายุทธ, จดหมายเหตุ ร.๓, ๒๔๙๗, ๑๔.

ความเป็นธรรม ขุนนางถูกประณามให้หัวเห่งราษฎร^{๕๖} พระบรมราชาทรงกล่าวแยกต่างไปจากสิ่งที่ผู้
เป็นทักท้วงการของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวกล่าวถึงรัชสมัยนั้นอย่างสิ้นเชิง อาจ
จะมีผู้แย้งว่าโดยทั่วไปแล้วสถาบันศักดินาได้แสดงบทบาทในการให้กรรมสิทธิ์ของแก่ราษฎรมาโดยตลอด
แต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินพระบรมราชาบายดังกล่าว ภายใต้เงื่อนไขทางการเมือง
เมืองที่ขุนนางคนสำคัญมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในสภาวะดังกล่าวทางออกของพระองค์คือ ทรงพยายาม
สร้างความสัมพันธ์กับราษฎรโดยตรงข้ามระบบขุนนางซึ่งในรัฐศักดินาเป็นเรื่องพระราชอำนาจ บทบาท
ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ทรงไว้ซึ่งให้ความยุติธรรมแก่ราษฎรจึงแตกต่างไปจากที่เป็นมาใน
อดีตและเป็นการวางรากฐานที่สำคัญให้แก่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่จะเกิดขึ้นในรัชสมัยต่อไป เมื่อบท
บาทของประชาชนจะเปลี่ยนแปลงไปตามผู้ให้แรงงานแก่รัฐ ภายใต้พลวัตที่เป็นที่มาของรายได้รัฐ และ
เป็นพื้นฐานของการสร้างนโยบายใหม่คือ“ชาติ”

การสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นพระชนมในปี พ.ศ.2411 นั้นพระชนกมิได้
ทรงแต่งตั้งรัชทายาท แต่ทรงมอบอำนาจในการเลือกสรรพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไปให้แก่เจ้านายและ
ขุนนางผู้ใหญ่ เจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอชื่อเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ให้
สืบราชบัลลังก์ต่อมานและได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นสมเด็จพระราชยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการ
และในวาระดังกล่าวเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ยังได้เสนอแต่งตั้งพระองค์เจ้ายอด้วงยศ พระราชโอรส
ในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลหรือวังหน้า
อีกด้วย ซึ่งเป็นการอวยเจ้าพระยาประเพณีที่พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งวังหน้าด้วยพระองค์เอง
การที่มีผู้กบฏยึดและการที่อำนาจในการควบคุมราชโกลดอยู่ใมมือขุนนางอย่างสิ้นเชิงจึงกล่าวได้ว่านับ
ช่วงที่อำนาจรัฐตกอยู่ในมือของตระกูลขุนนางตระกูลขุนนางเกือบทั้งหมด อย่างไรก็ตามมีหลักฐานที่
แสดงว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงใช้ช่วงเวลาในช่วงที่ขึ้นครองราชสมบัติครั้งแรก
แรกและก่อนราชาภิเษกครั้งที่ 2 ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2416 เมื่อมีพระชนมายุยี่สิบพรรษาในการเตรียมการ
สร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้ทรงทำการศึกษารูปแบบการปกครองของอินเดีย อังกฤษ และฝรั่งเศส
 และได้ทรงให้มีการแปลเอกสารที่เกี่ยวข้องออกมาเป็นภาษาไทย^{๕๗} นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนิน ไปเยือนประเทศอาณานิคมของฝรั่งเศสและอังกฤษที่ชวาและ

^{๕๖}ดูประกาศลงไปใน ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ.2405-2411, หอจดหมายเหตุ จุฬาลงกรณ์ พิมพ์ถวายในวาระพระราชทานเพลิงศพ
พระมหาโพธิวงศาจารย์ ดิเรกโชฬกะ (กรมพญา เจริญทองการพิมพ์, 2511)

^{๕๗}จากสมุดราชธานี, จดหมายเหตุ ร. ๖, 245/๖ ซึ่งกล่าวถึงผู้บังคับบัญชาฝ่ายอินเดีย ว่าด้วยระเบียบการปกครองของอังกฤษ และ
ฝรั่งเศส มีผู้วิจารณ์ว่ากล่าวในเบื้องเริ่มตั้นและอังกฤษ

แปลงเพื่อรับกับการคุกคามจากตะวันตก ต่อมา เดวิด วัตซาย (David Wyatt) ได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ในตอนต้นรัชสมัย ซึ่งมีอยู่สามกลุ่มด้วยกัน ว่าเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูป เขาเสนอว่าความแตกต่างระหว่างกลุ่มการเมืองทั้งสามนั้นอยู่ที่ระดับของการยอมรับวัฒนธรรมของตะวันตกโดยมีกลุ่มที่เขาเรียกกันว่า กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) ซึ่งไม่ยอมรับวัฒนธรรมตะวันตกเลย กลุ่มอนุรักษนิยม (Conservative Siam) คือ พวกที่ยอมรับวัฒนธรรมตะวันตกอยู่บ้าง และกลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) คือพวกที่รับวัฒนธรรมตะวันตกอย่างเต็มที่²²

ในที่นี้ข้อเสนอว่า ถึงแม้ว่าคำอธิบายที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสองมีส่วนสำคัญต่อการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่พลังที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ พลังเศรษฐกิจโลกที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับรัฐไทยในรูปของสนธิสัญญานาววิงดิงที่ได้กล่าวมาแล้ว ในทัศนะของกลุ่มผู้นำทางการเมืองที่เห็นประโยชน์ที่จะพึงได้จากการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจนั้น จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะตอบสนองความต้องการของโลกให้ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงได้แก่การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบการคมนาคม ได้แก่ การขุดคลอง การสร้างถนน โทรเลข ท่าเรือ เป็นต้น แต่การเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญมากที่สุด คือการปลดปล่อยแรงงานให้เป็นอิสระจากระบบไพร่และระบบทาสซึ่งจะมีผลทำให้เขาเป็นผู้ผลิตอิสระ สามารถทำการผลิตให้แก่ตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ ในขณะที่เดียวกันมีผู้นำอีกกลุ่มหนึ่งที่นิยมประโยชน์อยู่ที่การรักษาไว้ซึ่งระบบเดิมการผูกมัดถึงคนตามแบบเดิม เราอาจจะเขาประเมินความต้องการที่จะปรับโครงสร้างกำลังคนให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกมาเป็นพื้นฐานในการแบ่งกลุ่มการเมือง โดยมีทิศทางที่แตกต่างไปจากที่ เดวิด วัตซาย ได้เสนอไว้ดังนี้

กลุ่มแรกซึ่งมีชื่อเรียกว่า "กลุ่มอนุรักษนิยม" คือกลุ่มที่ประกอบไปด้วยขุนนางคนสำคัญ มีพวกขุนนางเป็นแกนกลาง กลุ่มนี้เชื่อว่าผลประโยชน์พวกเขาทั้งในรูปของการควบคุมรายได้จากภาษีอากรและในรูปของการมีส่วนร่วมที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมาก ถ้าหากสยามขยายการค้าและเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น พวกเขาต้องการให้มีการปลดปล่อยไพร่และทาสให้เป็นผู้ผลิตอิสระ ซึ่งที่ผู้นำกลุ่มนี้ต้องการกันคือการเลิกการทาสถึงแม้ซึ่งเป็นที่มาสำคัญของการรายได้รัฐในขณะนั้น แต่ในขณะที่เดียวกันก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการผลิต เพราะทำให้ไพร่เป็นหนี้และตกเป็นทาสเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นพวกเขายังต้องการขยายโครงสร้างพื้นฐานที่จะส่งเสริมการค้า เช่น การสร้างถนน ระบบโทรเลข เป็นต้น²³ อย่างไรก็ตาม ความต้องการในการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มอนุรักษนิยมมีอยู่จำกัด พวกเขาไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้เขาสูญเสียอำนาจ

²² David Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand* (New Haven: Yale University Press, 1969), 42-58.

²³ บัณฑิตธาดา, อนาคตไทย 2.3, 154/13 ซึ่งรวมอยู่เรื่องพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายสุขุมพันธุ์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเรื่อง... ให้ช่วยคิดหาวิธีแก้ไข ปลดปล่อย ทาส ซึ่งแสดงให้เห็นพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายสุขุมพันธุ์เสนาบดีกราบทูลเกล้าฯ ถวายความเห็น... พระ 2483 ซึ่งหนังสือพิมพ์สิงคโปร์ว่าด้วยการปลดปล่อยและรวมเงิน ก.ศ. 1874.

กลุ่มที่สองได้แก่ “กลุ่มสยามใหม่” (Young Siam) หัวหน้าของกลุ่มนี้คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเจ้านายขุนนางรุ่นหนุ่มส่วนหนึ่ง ที่ต้องการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ไปไกลกว่ากลุ่มอนุรักษ์นิยม นั่นคือ นอกจากจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมเพื่อกระตุ้นการผลิตแล้ว ผู้นำกลุ่มนี้ยังต้องการให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอีกด้วย นั่นคือ การสร้างรัฐตามแบบราชาธิปไตย ซึ่งจะเป็นการวัดรอนอำนาจขุนนางในการควบคุมทรัพยากรของรัฐไม่ว่าจะแรงงานหรือรายได้จากภาษีอากร

กลุ่มที่สามเรียกว่า “กลุ่มสยามเก่า” (Old Siam) ได้แก่ ขุนชั้นขุนนางทั้งหมด คนกลุ่มนี้ได้รับการขานหมายให้คุมไพร่ส่วนหนึ่งเพื่อการใช้ถอยและอีกส่วนหนึ่งเพื่อดูแลให้รัฐ การมีไพร่และทาสในครอบครองเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของชนชั้นขุนนางมาแต่ในอดีต เมื่อมีการขยายการผลิต การมีไพร่และทาสในครอบครองจึงหมายถึงโอกาสในการขยายผลผลิต สร้างตัวมากขึ้นไปขายในตลาด และสร้างรายได้ที่เป็นเงินตรา นอกจากนั้นพวกไพร่ที่สามารถขายผลผลิตในแก่ตลาดก็พอใจจะจำนนยอมทนการให้แรงงาน ดังนั้น การควบคุมไพร่และทาสเมื่อเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสมัยต้นรัตนโกสินทร์และหลังรัชตัญญาบารวี่ จึงเป็นที่มาของรายได้ที่เป็นเงินตรา ผลประโยชน์กลุ่มสยามเก่าจึงอยู่ที่การรักษาไว้ซึ่งระบบไพร่และทาสไว้ ในแง่ที่กลุ่มสยามเก่าจึงอยู่ตรงกันข้ามกับทั้งฝ่ายสยามอนุรักษ์ และฝ่ายสยามหนุ่มแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงปรารภว่าที่จะทำลายฐานทางเศรษฐกิจของสยามเก่าแต่อย่างใด สิ่งที่พระองค์ทรงมุ่งมั่นที่จะทำให้เกิดขึ้น ก็คือการดึงเอารายได้ภาษีอากรของรัฐให้มาตกอยู่แก่สถาบันกษัตริย์ และในขณะที่เดียวกันก็ทรงพยายามที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอีก โดยที่ทรงมองเห็นศักยภาพของเศรษฐกิจไทย และหากทรงบรรลุเป้าหมายดังกล่าวแล้วก็จะนำรายได้มาจ่ายเป็นเงินเดือนเพื่อเลี้ยงดูชนชั้นขุนนางต่อไป (โดยที่มีเงื่อนไขว่าชนชั้นนี้จะต้องปรับตัวให้ทันรุ่นหลังได้เข้ารับการศึกษามากขึ้น)²²

ในความพยายามที่จะเปลี่ยนโครงสร้างรัฐและสังคมนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงขจัดบางให้ชนชั้นผู้ปกครองเข้าใจถึงกรมจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถได้ประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์อย่างเต็มที่เอกสารสำคัญที่เป็นเสมือนหลักการและเหตุผลที่ทรงเลขาขอต่อชนชั้นผู้ปกครอง แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการโลกาภิวัตน์และความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจ

“...ที่รุ่งทุกวันนี้ ก็ไม่เหมือนกับแต่ก่อน บ้านเมืองยังไม่ได้เปิดทางค้าขายกับเมืองฝ่ายตะวันตก มีเรือไปมามาก สินค้าตกมาก เงินเข้ามาในเมืองมาก บ้านเมืองจึงได้เจริญ มีเงินทองบริบูรณ์ขึ้น คิดดูตั้งแต่พระบาท สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเปิดสินค้าให้ลกค้าต่างประเทศ บ้านเมืองก็ รุ่งเรืองขึ้นได้หมดทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนั้นมาจนถึงบัดนี้ การซึ่งทำนุ

²² ดูบทความที่ว่าด้วยระบบการศึกษาและระบบราชการสมัยใหม่ของจุลลล และจุลล ในเล่มนี้

บำรุงใน การค้าขายค่อนนานก็เหน็ดเหนื่อย ไม่ใคร่จะได้ทำนุบำรุงสิ่งใด การค้าขายก็ไม่มากขึ้นได้ บ้านเมืองจึงไม่เจริญตามขึ้นไปได้โดยเร็ว ควรจะต้องทำนุบำรุงการค้าขายให้เจริญป็นแน่ การที่จะบำรุงนั้น จะต้องขุดคลอง ทำทางให้สินค้าลัดช่วยในการทำมา เมื่อถึงคราวถึงให้ซึ่งน้ำในนา วิชาเข้านา ถวายให้ถึงผลประ โขชน์ อย่าให้ขึ้นเสียได้ การซึ่งจะต้องทำนุบำรุงอื่นอีก เช่นหลายประการ ถ้าหากค้าขายบริบูรณ์ขึ้นแล้ว ต้องมีแผนการปลูกขึ้นนอกสินค้าให้เมืองท่าอื่น ๆ รัฐบาลสินค้าได้มาขึ้นทุกโดยเร็ว ก็การซึ่งจะทำนุบำรุงเหล่านี้ ก็ล้วนแล้วแต่จะต้องใช้ลงทุนเงินทองมาก ทุกอย่างจึงจะสำเร็จไปได้...¹⁹

ดังที่ได้กล่าวไว้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมุ่งมั่นที่จะสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาตั้งแต่เริ่มครองราชสมบัติครั้งแรก และในพระราชพิธีราชาภิเษกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2416 พระองค์ได้ทรงให้สัญญาณของการเปลี่ยนแปลงด้วยการอ่านประกาศยกเลิกการหมอบคลาน ซึ่งพระองค์ได้ทรงกล่าวไว้ในสยามยังมีธรรมเนียมที่กดขี่กันอยู่หลายประการจะแก้ไขทีเดียวไม่ได้ ทรงมีแผนหมอบคลานเป็นการกดขี่ผู้เฒ่าที่ดองหมอบคลานได้ความเหน็ดเหนื่อยกันมากเวทนา เพียงท้าวโศภนภักก์ท่านผู้ใหญ่ไม่เป็นประ โขชน์ก็ยกบ้านเมืองขึ้นยกเลิกเสีย²⁰ พร้อมกับนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้ผู้ที่มาว่าชุมนุมในพระราชพิธีถูกขึ้นยืนและถวายคำรับแก่พระองค์ตามธรรมเนียมตะวันตก

ถึงแม้ว่าถึงคำในประกาศจะกล่าวในแง่ที่พระองค์พูดถึงธรรมเนียมการเคารพและพูดถึงการกดขี่ผู้เฒ่าให้ต้องหมอบคลานในการหมอบคลาน แต่สำหรับผู้ที่ขึ้นมาว่าในพิธีนี้ก็น่าจะเป็นที่ตระหนักโดยแจ้งชัดว่า พระองค์มีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการคุกคามถึงกบในสังคมไทยด้วยการเลิกทาสและไพร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้ายประกาศมีการกำหนดว่าจะใช้วิธีการเคารพแบบใหม่อย่างไร ซึ่งให้รวมถึงข้าทาสในบ้านเรือนขุนนางก็ให้เลิกหมอบคลานด้วย

ทั้งนี้เพราะว่าสัญญาณแห่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นแล้ว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพระยา ได้สั่งให้มีการเลิกทาสโดยให้นายเงินอดคำด้วหาเสด็จและสองบาทไปเรียบร้อย จนเป็นอิสระ คำสั่งนี้จัดออกผลประ โขชน์ของขุนนางท่านใหญ่โดยตรง ทำให้ความพยายามของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่เป็นผลสำเร็จ²¹ การประกาศครั้งนี้เป็นการแสดงให้ปรากฏแก่ชนชั้นผู้ปกครองสยามว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำลังจะนำสยามไทยมา

¹⁹ ภาณุจิตรานันท์ จดหมายเหตุ ร.5, 153/2 ประกาศเรื่องปฏิรูปการเลิกทาสและไพร่

²⁰ ภาณุจิตรานันท์ จดหมายเหตุ ร.5, 124/6

²¹ ตรีวิภากร, 1 (กุมภาพันธ์ 1236), 185

สมเด็จพระบาทบรมมหาศรีสุริยวงศ์มาปฏิบัติในนามของความเจริญความสุขของราษฎร และการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย²⁸

การประกาศซึ่งมีนัยที่จะดำเนินการเลิกทาสเลิกไพร่ และเป็นสิ่งที่ฝ่ายอนุรักษนิยมต้องการให้เกิดขึ้นในพระราชพิธีราชาภิเษกครั้งที่ 2 ขวัญอินมาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งผูกขาดอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น จึงขอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทำการปฏิรูปการปกครองในด้านต่างๆ ซึ่งในที่สุดแล้วจะมีผลในการจำกัดอำนาจของขุนนางผู้ใหญ่ นอกเหนือจากการเลิกไพร่เลิกทาส การถึงนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอาสากลุ่มอนุรักษนิยมเพื่อการเลิกอากรบ่อนเบี้ย ซึ่งเป็นที่มาของรายได้สำคัญซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอ้างเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องเริ่มการปฏิรูปด้านการปฏิรูปทางด้านการคลัง โดยที่พระองค์ทรงให้เหตุผลว่าการเลิกทาสเลิกไพร่และการเลิกอากรบ่อนเบี้ยซึ่งเป็นสาเหตุให้คาบชวยตัวเป็นทาสนั้นมีผลกระทบต่อกับที่มาของรายได้ของชนชั้นปกครองซึ่งอาศัยแรงงานทาสในการผลิต ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูปการคลังหารายได้ให้รัฐเพิ่มขึ้นเพื่อจะได้มีเงินมาจ่ายชดเชยค่าแทนการมีไพร่และทาสในครอบครัว นอกจากนั้นจะต้องมีเงินมาสร้างสาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต่อการผลิตและการค้า และยังคงมีการเลิกภานี้นอนเบี้ยซึ่งเป็นสาเหตุให้คาบชวยตัวเป็นทาส ดังจะเห็นได้จากเอกสารชิ้นสำคัญ ซึ่งแสดงถึงหลักการและเหตุผลของการปฏิรูปให้พระองค์ทรงกล่าวไว้

“การซึ่งจะต้องทำนั้น จะต้องเลิกถอนการที่ควรจะต้องเลิก เปลี่ยนแปลงการที่ควรจะต้องเปลี่ยน ดังการที่ควรจะต้องตั้ง การที่ควรจะต้องเลิกนั้น คือ เลิกซึ่งสืบทอดมือค้ำชว้นานี้ก็ ขาดตัวกับเป็นทาส ทายบ่อนเบี้ย การพนันต่างๆ และการอื่นๆ อีกเป็นหลายอย่างที่ไม่การในกิจบ้านเมืองที่ควรจะต้องเลิก ซึ่งว่ามานี้ แต่ที่แน่นอนเป็นการใหญ่ ก็การที่จะต้องจัดเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมขึ้นนั้น คือ หาเงินที่ชำระความรับความทุกซ່อนของราษฎร ไปเสีย ซึ่งจะรักษาชีวิตแลทรัพย์สินของชนทั้งปวง ไล่อะไรทั้งแผ่นดิน การที่จะต้องทำบำรุงการค้าขายให้เจริญขึ้น ซึ่งราชการต้องให้มีผลประโยชน์มาชดเชยกับกำลังของตัวที่ทำอย่าให้หาได้ด้วยกำลังของตนเอง การที่ว่านี่เป็นเหตุที่สำคัญๆ อย่างอื่นๆ อีกเป็นหลายประการก็การที่ว่ามันแล้วนี้

ข้อ 1. ถ้าคิดจะเลิกเบี้ยเสียไม่ให้ราษฎรเล่น ก็คงจะต้องมีเจ้าพนักงานคอยจับ—

²⁸ เสือฉัตรโกศล, 217. เสือฉัตรโกศลเห็นว่า การที่สยามชนชั้นอนุรักษนิยมเลิกไพร่และทาสไปโดยถาวรได้นั้น เป็นเพราะความเห็นว่าจะเลิกค้ำชว้นอกพระมหากษัตริย์ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการสาบานว่า จะช่วยทำนุบำรุงบ้านเมืองให้ราษฎรมีความสุข.

หลังจากพระราชพิธีราชาภิเษกครั้งที่ 2 การปฏิรูปก็ได้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนด้วยการตั้ง “สภาที่ปรึกษาการแผ่นดิน” (Council of State) หรือที่รู้จักกันในนาม “คานาซิด” กองคณบดีประกอบไปด้วยขุนนาง ๑๐ พระยาสิบสองคน และอาจจะแบ่งสมาชิกตามในเคาน์ซิดออกเป็นสองประเภท ประเภทแรก คือผู้ที่เป็นพันธมิตรทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่นพระยากระลาปังคงโกศล ซึ่งเป็นผู้นำสยามที่สนใจเรียนรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีจากตะวันตก^{๒๒} และพระยาภาสกรวงษ์ ซึ่งถึงแม้จะเป็นสมาชิกตระกูลขุนนางแต่ก็มีความกระตือรือร้นสนับสนุนการปฏิรูปเช่นเดียวกัน สมาชิกอีกคนหนึ่งที่อยู่ ในประเภทนี้ ก็คือพระยาราชสุภาวดีซึ่งเป็นต้นกำเนิดของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว^{๒๓} สมาชิกประเภทสองได้แก่ ขุนนางซึ่งดำรงตำแหน่งที่คุมทรัพย์สินทางที่สำคัญของรัฐ แต่ไม่ได้มีใต้อาณัติได้ทุนรายได้ที่แท้จริงเนื่องจากอำนาจในการคุมรายได้ได้ถูกไปอยู่กับกลุ่มขุนนางคนสำคัญในตระกูลขุนนางเก่าส่วนใหญ่ ดังนั้น การปฏิรูปจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคืนเอาการควบคุมทรัพย์สินทางไว้ที่ส่วนกลางทำให้ขุนนางกลุ่มนี้จะได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น เช่น พระยาโกษาธิบดี เจ้ากรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นต้น

หน้าที่หลักของสภาที่ปรึกษาการแผ่นดิน คือการออกกฎหมายเพื่อจัดระบบการควบคุมทรัพย์สินในแผ่นดินเสียใหม่ ซึ่งได้แก่การควบคุมกำลังคนและการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากร ได้มีการร่างกฎหมายที่ว่าด้วยภาษีอากรทั้งหมดโดยนำหลักการที่วางไว้โดยทอรัลฎาตอฟฟ์พัฒนาใช้กับภาษีทั้งหมด การถึงของคานาซิดจึงไปไกลกว่าการจัดการระบบการควบคุมกำลังคนและการเก็บภาษีอากร บ่อนเบี้ย ซึ่งฝ่ายอนุรักษนิยมชอบมาโดยตลอด แต่หมายถึงการวางรากฐานทางการเมืองการควบคุมรายได้ภาษีอากรทั้งหมด ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ด้วย

สิ่งที่คานาซิดทรงคาดหมายไว้ก็คือความขัดแย้งอย่างรุนแรงจะต้องเกิดขึ้น เมื่อสมเด็จพระมหาสมณเจ้าพรหมมหาราชสุริยวงษ์ ตระหนักว่าแนวทางการปฏิรูปของคณะแตกต่างไปจากสิ่งที่คานาซิดมุ่งที่จะทำ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักถึงอันตรายในขั้นนี้ จึงได้ทรงวางแผนทางการเมืองอย่างรอบคอบที่จะสร้างพันธมิตรและฐานสนับสนุนในสิ่งที่พระองค์พยายามทำ พันธมิตรกลุ่มแรก คือบรรดาพระเจ้าบ็องยาเธอที่ถือน้ำก่สำคัญในด้านต่างๆ เช่น การจัดทำหนังสือไตรปิฎก เป็นต้น พันธมิตรกลุ่มสอง ได้แก่ บรรดาสมาชิกในเคาน์ซิด ซึ่งเห็นประโยชน์จากการเข้ามาเป็นพันธมิตรกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งในด้านองค์กรที่ตนรับผิดชอบอยู่และทั้งในด้านผลตอบแทนส่วนตัว ในด้านองค์กรในช่วงที่ยังไม่ได้ขึ้นครองราชสมบัติครั้งที่ 2 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดการควบคุมบริหารภาษีอากรทั้งหลาย ที่มีใต้อาณัติได้การควบคุมของตระกูลขุนนางจนกระทั่งมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนผลประโยชน์ส่วนตัวนั้น พระองค์ได้ยกย่องสมาชิกคานาซิดให้มีฐานะรองจากเสนาบดีที่ำหน้า

^{๒๒} The Siam Weekly Advertiser, 31 July 1873.

^{๒๓} พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ๕.๕, สมุดพิเศษเล่ม 7, 32-33. แสดงว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ให้ข้าหลวงเดิม ๓.๔ มาดำรงตำแหน่งนี้เนื่องจาก “...เห็นว่าที่ราชสุภาวดีมีกำลังแห่งใหญ่ ราชการก็มิเบาภาระสำคัญ จึงมีคนหนึ่งที่สนิทสนมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว...”

หน้าว่า “ฯพณฯ” ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งในรายชื่อสมาชิกคณะนี้มีด้วยอีกหลาย
แต่คงถึงเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ได้รับด้วย ซึ่งไม่แตกต่างไปจากระเบียบที่มีในประเทศอังกฤษ นอกจากนั้น
สมาชิกคณะนี้ยังได้เขียนำมาญ์เลี้ยงชีพเมื่อออกจากราชการอีกด้วย

นอกจากนั้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหวังว่าจะสามารถชักจูง
บรรพชาญ์นางที่มีได้มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอนุรักษนิยม ให้ตระหนักว่าสิ่งที่พระองค์ท่านทำไป
นั้นเพื่อความเจริญก้าวหน้าของและความสุขของราษฎร คุณธรรมที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ได้ทรงเริ่มต้นไว้ เมื่อพระองค์พยายามปกครองบทบาทของสถาบันกษัตริย์ ได้ถูกนำมาขยายเพิ่มเติมใน
บริบทของกรเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาที่กล่าวว่า

“ขอไว้เข้าใจเถิดว่า การที่ได้คิดไมใจนั้นว่ากันเมืองราชทุกวันนี้ ซึ่ง
ในตนเองเห็นว่ามิดีนักมีมาก มีคนขึ้นมากนั้น เห็นว่าเป็นการเจริญในชาติ
แต่จะคิดไป โดยจริงๆ การโคตรวมนิยมใดที่มีอยู่เดี๋ยวนี้ ก็อันเป็นการเดือด
ร้อนแก่ราษฎรเป็นอันมากอยู่ก็มีหลายอย่างหลายประการ การซึ่งควรจะ
ประกอบทำนั้นก็ต้องมีอยู่อีกหลายอย่าง ก็ซึ่งสิ่งอันสำคัญขึ้นไว้นี้ ก็เพราะ
ประสงค์จะให้ช่วยอุดหนุนในการเรื่องนี้ให้สำเร็จไปได้มีสิ่งละคราจรวม
บ้านเมืองเป็นความเจริญเข้า ราษฎรได้มีความสุขมากเมื่อเวลาใด เวลานั้นจะ
เป็นซึ่งสิ่งซึ่งดีลอบบนแผ่นดินอยู่ไม่รู้หาย อนึ่ง อันตรายใดๆ ซึ่งจะมีมาใน
ภายหลังนอกเสียจากนี้จะไม่ต้องหว่านวันว่าจะมีมาเลยเป็นอันขาดเมื่อราษฎร
ซึ่งเป็นโลหิตของแผ่นดินมีความเจริญความสุข ได้ประกอบการทำมาหากัน
โดยชอบธรรมด้วยกันแล้ว บ้านเมืองก็ควรจะเจริญเป็นแน่ เมื่อบ้านเมืองเจริญ
แล้ว ผลประโยชน์ซึ่งใดก็ควรจะบริบูรณ์ ความประสงค์ซึ่งอันประโยชน์ใน
สิ่งสิ่งนี้ ขอให้ท่านทั้งปวงทราบแล้วติดตาม แล้วได้จำไว้ในใจด้วย
เทอญ”²⁴

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแสดงจุดยืนของพระองค์ในการปฏิรูปให้
เห็นที่ปรากฏอย่างชัดเจนแล้ว พระองค์ก็ได้ประกาศตั้งองค์กรอีกอันหนึ่งมีชื่อเรียกว่า “ปรีวีคาน์ซิล” หรือ
ที่ปรึกษาในพระองค์ ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในเรื่องต่างๆ ข้าราชการทุกคนมีสิทธิที่จะสมัครเข้า
มาเป็นสมาชิกปรีวีคาน์ซิล แต่ต้องทำพินิจพิจารณาว่าจะให้คำปรึกษาด้วยทวาทศวิริยใจ การตั้งปรีวีคาน์ซิล
อาจมองได้ว่าเป็นกลไกที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบว่า ผู้ใดบ้างที่กล้าหาญ
ประกาศตนเป็นพันธมิตรกับพระองค์โดยเปิดเผย ในขณะที่ผู้ใหญ่ในตระกูลขุนนาง คือ สมเด็จพระยา

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา 1. (22 มิถุนายน 2417), 46.

หม่อมมหาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาสุริยวงศ์โอรสวงศ์ไม่เข้าเป็นสมาชิก โดยอ้างว่าได้รับราชการมานาน โดยไม่ต้องมาสาบานตน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเล็งถึงความยากลำบากในการหาพันธมิตรของพระองค์ไว้ในพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้าวัชรบุณยาศ

“เมื่อมีผู้ร่วมคิดในทางอันยากขึ้น จึงต้องแยกที่นาขออกโดยคิด
เอาทางที่ถูกต่อสู่ทางที่ผิด เมื่อชนะได้ครั้งหนึ่งสองครั้ง ความนิยมของคน
ซึ่งตั้งอยู่ในทางกลาง ย่อมรวนเรวนมาด้วยก่อน จึงเกิดความนิยมมากขึ้นๆ
จนถึงผู้ซึ่งเป็นที่ศรัทธาก็ต้องกลับเป็นมิตร เว้นไว้แต่ผู้ซึ่งมีความปรารถนาดี
อันจะดอยอดสืบมิได้เสียแล้วที่ต้องทำไป แต่ก็ยังเห็นว่ามีกำลังอ่อนลงทุก
เมื่อๆ”^{๒๖}

แต่พันธมิตรของพระองค์มิได้บังเกิดอยู่เฉพาะภายในสยามเท่านั้น พระองค์ได้ทรงทำความ
สนิทสนมกับ เซอร์แอนดรู คลาก ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ โดยที่ฝ่ายหลังได้ส่งตัวแทนเข้า
ร่วมพิธีราชาภิเษกครั้งที่ 2 และได้รับการบอกเล่าว่าการประกาศเลิกทาสในพระราชพิธีนั้นน่า
ประทับใจมากทำให้เกิดความคาดหวังว่าพระองค์จะสามารถดำเนินการปฏิรูปต่อไปได้ หลังจากพระราช
พิธีแล้วพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีพระราชสาส์นไปถึง เซอร์แอนดรู คลาก ทรง
ขอร้องให้ได้ส่งผู้แทนมาร่วมในพระราชพิธี และได้ทรงถือโอกาสนี้กล่าวถึงการปฏิรูปซึ่งทรงนับว่าเป็น
การปฏิรูปทางชนวนธุรกิจ

“ในการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อจะพัฒนาทรัพยากรนั้น
เราคงต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป และ ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
ได้โดยฉับพลัน ประเทศเล็ก (เช่นสยาม) จะพัฒนาได้รวดเร็วกว่า ก็ต่อเมื่อ
ได้รับการสนับสนุนจากประเทศใหญ่ ดังนั้น เราจึงขอร้องให้สหประชาชาติ ซึ่ง
ได้รับการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรีย ให้มาปกครองอาณาเขตซึ่ง
อยู่ใกล้ประเทศสยาม ได้โปรดให้ความเห็นและแนะนำว่า เราจะพัฒนา
ทรัพยากรของเราได้อย่างรวดเร็วได้อย่างไร”^{๒๗}

^{๒๖} ร้อยเอ็ดส์ สมุทวณิช และจักคิด วรรณบุตร, ผู้รวบรวม, เอกสารกรมเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2417-2472 (กรุงเทพฯ : 1634
กรมตำรวจซึ่งหมดสมัยและล้าสมัยไปแล้ว, 2518), 132.

^{๒๗} Sir Andrew Clarke, “My First Visit to Siam,” *Contemporary Review* 81 Jan-June, 1902, ใน สมบัติ ชัยเชาวน์กุล และ
วิจิตรวาทะ วรรณพิณณ์, บก., *จีนเมืองไทย* (กรุงเทพฯ : สมาคมซึ่งคบค้าสวลิ้งแห่งประเทศไทย, 2519), 27-37.

เราจะได้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้างความสัมพันธ์กับตัวแทนของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และได้ทรงให้อังกฤษได้รับทราบถึงการปฏิรูปทางเศรษฐกิจซึ่งสอดคล้องแก่ผลประโยชน์อังกฤษ ในที่สุดแล้ว นโยบายดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่พระองค์อย่างมาก เมื่อสยามเข้าสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญที่เรียกว่าวิกฤตการณ์วังหน้า

หลังจากที่เลาน์ซดเริ่มทำงานไปได้ไม่นาน สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยวงศ์ก็ตระหนักว่าสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกำลังทรงดำเนินการอยู่นั้น ไม่สอดคล้องกับกิจการปฏิรูปที่ตนต้องการให้เกิดขึ้น การเลิกทาสไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดอย่างที่สมเด็จพระยาฯ ตั้งใจ แต่เป็นการเลิกทาสอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยห้ามเด็กที่เกิดมาใหม่ไม่ให้เป็นทาส นอกจากนั้นก็ได้มีการยกเลิกภาษีเกวียนซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการขายตัวเป็นทาสแต่อย่างใด แต่ที่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นไปกว่านั้นคือการที่ได้พบว่าการจัดตั้งกรมภาษีอากรของกลุ่มสยามหนุ่มนั้น รวมมาถึงภาษีที่อยู่ในความดูแลของตระกูลขุนนางด้วย ภาษีที่สำคัญที่สุดคือภาษีฝิ่น สมเด็จพระยาฯ ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายเลาน์ซดที่จะเกณฑ์ภาษีทั้งหมดไปดูแลที่ส่วนกลางโดยพลเรือนภายใต้การกำกับ โดยอ้างว่าการจัดการภาษีฝิ่นต้องใช้คนที่มีความรู้และ ใจใจได้ ความตั้งใจหรือทางการเมืองจึงเริ่มทวีขึ้น

ถึงเวลานี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงหันไปไม่หาความสนับสนุนจากชนชั้นขุนนางซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียกับการควบคุมภาษีอากร ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2417 ได้ทรงออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดเรียงการเงิน ซึ่งทรงพยายามสื่อสารถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการจัดการเรื่องรายได้จากภาษีอากรว่าเป็นเรื่องที่ทรงจัดการกับคนส่วนน้อยที่ทุจริต

“การเก็บเงินนี้ ไซ้จะไปเก็บตามความรวมรวมฐาขึ้นพิศภณนิกร
สิ่งไหนหนามีได้เก็บเงินขึ้นขึ้นอยู่ในแผ่นดินแล้ว คือเงินภาษี
อากรแผ่นดิน แต่ก่อนเก็บได้ครึ่งหนึ่งบ้างสามส่วนบ้าง บัดนี้ จะเก็บเงิน
ให้ได้หมดอย่าไว้ขาดค้าง... ผู้ที่ไม่มีความสุจริตชด้อเสียบิดบังมา ต้อง
เกิดเข็ญที่จะต้องแป้นความเดือดร้อนอยู่พวกคิยวณานัน”²²

แต่กระแสต่อต้านการปฏิรูปก็ยังมีอยู่สูงมากเนื่องจากความเชื่อในหมู่สยามเก่าว่าการปฏิรูปที่กำลังดำเนินอยู่ถูกตามต่อผลประโยชน์ของพวกตน ยุทธวิธีขั้นต่อไปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการต่อสู้กับขุนนางคนสำคัญ คือการแสดงให้เห็นที่ประจักษ์ว่าได้มีการใช้ตำแหน่งข้าราชการที่ด้อยค่าลงตามเงินแผ่นดิน ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว พระองค์ได้ทรงเลือกเสนาบดีกรมนา พระยาอาหารบริรักษ์ (หลง) ซึ่งมีอำนาจในการเก็บอากรค่านา ภาษีซึ่งกำลังมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นทุกขณะเพราะการขยายพื้นที่ปลูกข้าว นอกจากพระยาอาหารบริรักษ์จะเป็นหลานของสมเด็จพระยาฯ แล้ว เหตุผลที่ทรงเลือกกรมานาก็เพราะ

²² ราชกิจจานุเบกษา, 4 (22 มิถุนายน 2417), 47.

“ในปีแรกนั้นแผ่นดิน ทำให้ได้แต่ภยันตรายหาสมบัติ ที่อื่นขึ้นอยู่
จึงต้องไปจับกรมมา เหตุว่ากรมมาขึ้นรัฐราช เข้าออกจากประเทศทำได
มีจำนวนชัดเจนอยู่ที่โรงภาษี ที่กินกินเสียในบ้านเมืองไม่คิด แต่กระนั้น
แล้วถ้าเกิดเป็นล้านตามจำนวนเข้า มากกว่า ๕,๐๐๐ ซึ่งที่ส่งไปอันมาก”

คดีพระยาอาหารบริรักษ์

เมื่อท่านจุฬาลงกรณ์ได้เริ่มทำการปฏิรูปการคลังในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2417 นั้น ก็ได้
มีการขอให้เสนาบดีให้ความเห็นแก่ร่างกฎหมายที่ว่าด้วยภาษีค่าน้ำ พระยาอาหารฯ ได้แสดงความเห็นว่า
วิธีการจัดเก็บค่าน้ำที่ตราขึ้นโดยออกให้เสนาบดีนั้นน่าจะใช้ได้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ และจะก่อให้เกิดการสูญเสีย
รายได้อย่างมาก เมื่อเสนาบดีกรมมามีปฏิวัติเช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรง
ขอร้องมิให้กรมมา ซึ่งปรากฏว่ามิให้เสนาบดีเงินภาษีของกรมมาและจำนวนเงินที่กรมมาส่งให้แก่พระคลัง
มหาสมบัติแตกต่างกันอย่างมาก” จึงได้มีการค้นคดีกับพระยาอาหารบริรักษ์และผู้ช่วยอีกสองคน

ถึงตอนนี้เรา ก็สามารถเห็นบทบาทของสภาทั้งสองในการเป็นกลไกในการต่อสู้ทางการเมือง
เมืองได้เป็นอย่างดี ได้มีการแต่งตั้งดูการศาลรับสั่ง (ศาลของพระมหากษัตริย์พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับ
พระบรมวงศ์และข้าราชการระดับสูง) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ มีพระยากระลาปังทิพย์โกศลเป็นประธาน และได้มีการตั้งสมาชิกจากสภาที่ปรึกษาในพระองค์
(Privy Council) เพิ่มขึ้นอีกหกคน เมื่อพบว่าโลกสภาที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก

การพิจารณาคดีแสดงให้เห็นถึงการก่อตัวขึ้นของเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ที่เกี่ยวข้องกับคน
เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ตัวพระยาอาหารบริรักษ์เอง บรรดาผู้น้องและพ่อค้าเงินผลประโยชน์สมเด็จพระยาฯ
ซึ่งเป็นผู้ใหญ่ของพระยาอาหารฯ คนเหล่านี้ต่างมีส่วนในกร “หยิบชิม” เงินรายได้จากภาษีค่าน้ำไปใช้
ในการทำธุรกิจและหลักฐานการใช้เงินก็ไม่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น มีหลักฐานว่าตัวพระยาอาหารฯ เองก่อนที่จะ
จะมาเป็นเสนาบดีกรมมาก็ได้ยืมเงินค่าน้ำที่ยังไม่ได้ส่งพระคลังมหาสมบัติไปเป็นทุนในการทำส่วนตัว
ประมาณปีละ 200-300 ชั่ง เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีในขณะนั้นก็ทำไม่เชิงเดียวกัน และ ไม่มีหลักฐานว่า
ได้เอาเงินมาคืน” มีผู้กระพริบหนึ่งที่พระยาอาหารฯ วิจารณ์ว่า ได้ยืมเงินหลวงไปใช้จ่ายในกิจการค้าขายถึง 1
หมื่นพันแปดร้อยชั่งแต่ได้คืน ไปแล้ว” นอกจากนี้มีหลักฐานว่า สมเด็จพระยาฯ ได้เบิกเงินค่าน้ำเป็น

* กรมพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประมวลพระนิพนธ์: 229

** ทอววิญญูณ, จดหมายเหตุ ร.5, 1867

** ทอววิญญูณ, จดหมายเหตุ ร.5, 190/11

** ทอววิญญูณ, จดหมายเหตุ ร.5, 187/12

จำนวนกว่าหกร้อยสามสิบห้าชั่ง เพื่อซื้อเงินเหรียญและสินค้าบรรทุกเรือเพื่อไปขายสินค้ายังสิงคโปร์และ
ให้ไปซื้อข้าวจากเมืองร่างกุ้ง และได้นำเงินมาคืนเพียงสามร้อยเก้าสิบชั่ง โดยแจ้งว่าการค้าขายขาดทุน⁴¹
การเลขเงินรายได้รัฐไปลงทุนค้าขายมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะขุนนางคนสำคัญเท่านั้น มีหลักฐานว่าได้มีการ
อนุญาตให้พ่อค้าชาวจีนเก็บเงินค่าบาจำนวนสองร้อยห้าสิบสี่ชั่งของเงินทูลูไปลงทุนค้าขาย ไม่มีหลักฐาน
ว่าได้มีการคืนเงินจำนวนนี้ แต่คนจีนผู้เกี่ยวข้องได้ให้การว่าพระยาอาหารฯ ได้นำซื้อของไปบ้างและได้
เอาเงินไปให้พระยาอาหารฯ หลายครั้ง⁴²

สำหรับกิจการที่มีการจัดส่งมาเพาทัวเมืองนั้น เดิมได้มีการแต่งตั้งบัญชีเงินที่ข้าหลวงส่งมา
ให้มีจำนวนน้อยลง จำนวนเงินที่จัดส่งมาในปี ค.ศ.2411-2413 คิดเป็นเงินเจ็ดร้อยชั่ง⁴³ แต่
เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มตรวจตราการคลังของประเทศ พระยาอาหารฯ ก็ได้
ใช้วิธีทำลายหลักฐานการส่งเงินของบรรดาหัวเมืองไปเสียเลย⁴⁴ นอกจากนี้ยังได้มีการเปลี่ยนหลักฐานการส่ง
เงินให้แก่พระคลังข้างในเสียใหม่⁴⁵ และนอกจากนี้ยังมีหลักฐานพระยาอาหารฯ ได้นำเอาข้าวหลวงที่เก็บไว้
ในทุ่งทางไปใช้สอยเพื่อปะโยชน์ส่วนตัวและเป็นของกำนัลแก่ผู้มีอุปการะคุณของตนด้วย

ในที่สุดก็ประณามหลักฐานได้ว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2411-2413 ได้มีการฉ้อฉลค่าบา
เป็นจำนวนถึงหกพันเจ็ดร้อยเจ็ดสิบสี่ชั่ง คณะกรรมการสืบรับสั่งจึงได้ทำการจับกุมตัวจำเลยทั้งสามคน
และทำการยึดทรัพย์⁴⁶

การนำเอาพระยาอาหารฯมาชำระโทษนั้น เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นที่ประจักษ์ว่า ใน
บรรดาขุนนางผู้ใหญ่ได้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ใส่ตัว กว้างที่มีได้ทรงและด้กองแสนบดี
กระตุกขุนนางโดยทรงนั้น เพราะมีทรงต้องการให้เกิดการแตกหัก ในขณะที่ด้วยกันทรงหวังว่าแสนบดี
คนสำคัญและ โสชนชั้นขุนนางทั้งหมดจะให้การยอมรับการปฏิรูปทางการคลังของพระองค์หนึ่งแต่ซึ่งที่
พระองค์ไม่ได้คาดหวังคือในกระบวนการได้สาวได้มีหลักฐานว่า พระยาอาหารฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้จัด
การภาษีพื้นให้แก่สมเด็จพระยาฯ ได้ทำการฉ้อฉลยกเงินจากสิ่งศ โปร้เข้ามาขายหาปะโยชน์เข้า
ตัวเองด้วย การค้นพบครั้งนี้ทำให้สมเด็จพระยาฯ เสียหน้าอย่างมาก เพราะท่านได้อ้างเหตุผลที่ท่านควร
จะทำภาษีคืนต่อไปและไม่ให้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐว่าเป็นเรื่องที่ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ
ในเรื่องนี้และต้องเรื้อรังไว้ใจได้⁴⁷

⁴¹ ขอมวิญญาน, จดหมายเหตุ ร.5, 188/7.

⁴² ขอมวิญญาน, จดหมายเหตุ ร.5, 188/7.

⁴³ ขอมวิญญาน, จดหมายเหตุ ร.5, 190/5.

⁴⁴ ขอมวิญญาน, จดหมายเหตุ ร.5, 191/6, 190/5.

⁴⁵ ขอมวิญญาน, จดหมายเหตุ ร.5, 191/6.

⁴⁶ ขอมวิญญาน, จดหมายเหตุ ร.5, 186/5, 185/7.

⁴⁷ ขอมวิญญาน, จดหมายเหตุ ร.5, 187/9, 187/10.

คดีนี้สิ้นสุดลงในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2417 พระยาอาหารฯ และผู้ช่วยอีกสองคนถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานฉ้อฉลพระราชทรัพย์ ถูกปลดออกจากตำแหน่งและถูกถอดยศ ราชทินนาม ให้ยึดทรัพย์สินปดืเป็นของหลวง และถูกตัดสินให้ลงโทษด้วยการโบยและการจำคุก ในประเด็นเรื่องการฉ้อฉลภานีมีนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสนอต่อสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ว่า ถ้าท่านจะนำเอาเรื่องการฉ้อฉลในภานีคืนไปชำระเอง พระองค์ท่านก็จะไม่ทรงขัดข้องแต่ประการใด¹⁰ ในเรื่องคดีกรรมสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้ขอขมทอนแก่ผู้ต้องหาทั้งสามคน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบบุคคลทั้งสามให้อยู่ในความควบคุมของกลาโหม โดยมีกำหนดตั้งเป็นขุนนางเข้ารับราชการ และได้กำชับให้ท่านเป็นธุระดูแลมิให้บุคคลทั้งสามกระทำการใดๆ “ซึ่งจะเป็นความยากลำบากแก่การบ้านเมืองและการค้าซึ่งจะมีผลรบกวนแก่คนต่างประเทศต่อไปด้วย”¹¹

คดีพระยาอาหารฯ เป็นชัยชนะสำคัญของสยามหนุ่มในความพยายามที่จะสร้างอำนาจรัฐที่จะเห็นได้ในหนังสือทนายบนที่บุคคลทั้งสามต้องจำไว้ก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวนั้นเป็นคำมั่นสัญญาของ “ข้าแผ่นดิน”ว่าจะไม่ทำกรใดๆ ที่เป็นการท้าทายต่ออำนาจของ “แผ่นดิน” หรืออีกนัยหนึ่งคือ “รัฐ” โดยมีได้กล่าวถึงองค์พระมหากษัตริย์แต่อย่างใด” อย่างไรก็ตาม ชัยชนะครั้งนี้ได้สร้างคำถามขึ้นต่อองให้แก่อสยามภารักษ์เป็นอย่างยิ่ง วิฤตติการณ์วังหน้าซึ่งเกิดขึ้นในเดือนตุลาคมเป็นภาพสะท้อนของความไม่พอใจที่ทุกกลุ่มมาตั้งแต่การปฏิวัติของเจ้าจักรีวงศ์ในเดือนพฤษภาคม

วิฤตติการณ์วังหน้า¹²

วังหน้าตามพระราชประเพณีคือผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นในฐานะรัชทายาทเพื่อสืบราชสมบัติต่อไป อาจจะเป็นได้ทั้งพระอนุชา พระราชโอรสหรือพระญาติวงศ์ใกล้ชิด ในรัฐศักดินา วังหน้าคือผู้ที่มั่งคั่งพลที่จะเป็นรัชหน้า ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ในประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นวังหน้า ไม่ได้มีโอกาสดำรงราชสมบัติเนื่องจากถึงแก่สวรรคตก่อนวิฤตติ โดยให้ทรงดำรงตำแหน่งเป็นพระเจ้าแผ่นดินองค์ที่สอง เราได้กล่าวมาแล้วว่า การตั้งวังหน้าในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่เป็นไปตามพระราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งวังหน้าของพระองค์เอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมองว่าวังหน้า

¹⁰ อรุณี อุทิสงกรณ, เจ้าพระยาและสมเด็จเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกในสกุลขุนนาง (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการพระราชทานเพลิงศพ จันทนีอ้อ พระยาสุริยวงษ์ประวัติ, 2517), 52.

¹¹ หอวังราย, จดหมายเหตุ 2.5, 185/13.

¹² หอวังราย, จดหมายเหตุ 2.5, 185/11, 12.

¹³ ถ้าหากมิได้ยังเป็นเช่นนั้น ภาพเหตุการณ์วิฤตติการณ์วังหน้าจากอัฐวิ อุทิสงกรณ, สมเด็จพระเจ้าพระยามหาวชิราวุธวงศ์, เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิมพ์, 2516), 551-652.

เป็นภัยต่อพระองค์ ด้วยเหตุผลหลายประการ คือในประการแรก วังหน้าควบคุมกำลังทหารที่มีขนาดใหญ่ให้แก่วังหลวง กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญได้รับมรดกจากพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว คือพระราชวังหน้าที่มีป้อมค่ายอย่างแข็งแรงและกำลังทหารที่ไม่น้อยไปกว่าวังหลวง ประกอบไปด้วยกำลังทหารราบและกองทัพอเรือ¹ ในประการที่สอง ถึงแม้ว่าวังหน้าจะไม่ได้ทำการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำเนินกิจการปฏิรูปอย่างเต็มที่ แต่บรรดาชนชั้นขุนนางที่ประกอบเป็นสยามเก่าซึ่งกำลังรู้สึกวันไหวกับการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้มองว่าวังหน้าเป็นผู้นำของพวกเขา ด้วยเหตุผลดังกล่าววังหน้าจึงมีความสำคัญทางการเมืองมากกว่าตำแหน่งทางการเมืองของพระองค์ ในประการที่สาม จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระสุขภาพที่ไม่สมบูรณ์ ก็หมายความว่าโอกาสที่วังหน้าอาจจะได้ขึ้นมาเป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อไปมีอยู่สูง และในประการสุดท้าย วังหน้าเป็นที่ชื่นชอบในหมู่คณะขุนนางผู้พอใจผู้นำที่มีความเป็นตะวันตกและความมีวุฒิภาวะมากกว่าพวกคหบดีซึ่งมีสุขภาพไม่ดี และพวกเขาไม่ได้มีโอกาสรู้จักอย่างใกล้ชิดจนกระทั่งถึงกลาง โทมัส นีลสัน มีความใกล้ชิดกับวังหน้าเป็นพิเศษ เนื่องจากเคยเป็นครูฝึกทหารรับราชการในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวมาก่อน นอกจากนี้ กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญยังถูกมองโดยชาวตะวันตกว่าเป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่สองเช่นเดียวกับพระราชบิดา ทั้งๆ ที่ได้รับการสถาปนาเป็นเพียงกรมพระราชวังบวรสถานมงคลตามพระราชประเพณี

ดังนั้น วังหน้าจึงเป็นทั้งภัยคุกคามต่อสถานภาพของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งในความเป็นจริงและทั้งในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของสยามเก่าที่ไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลง แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็มีได้ทรงดำเนินมาตรการบางอย่างที่จะเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงของวังหน้า ยกเว้นในกรณีที่สามารถปฏิเสธการเชื่อว่าจะจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระราชโอรสในอนาคต และการที่บทความในครุโฆฆาตให้การสนับสนุนหลักการสืบราชสมบัติแก่ลูกชายนัด ซึ่งอาจจะสร้างความรู้สึกไม่มั่นคงให้แก่วังหน้าได้ เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้วังหน้ามีความรู้สึกไม่มั่นคง เกิดจากการที่วังหน้าได้รับรายได้จากภาษีอากรที่ขึ้นกับวังหน้าน้อยลง ซึ่งมีได้เกิดจากการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่ประการใด แต่เกิดจากเสนาบดีผู้กุมภาษีอากรซึ่งได้แก่เจ้าพระยาภาณุวงศ์ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ทั้งหมดนี้ทำให้วังหน้ามองดูการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าเป็นภัยคุกคามต่อสถานภาพของพระองค์

ถึงตอนนี้ เรามองว่าประเพณีของสากลวิทยาทางประวัติศาสตร์กันไว้ที่ครบถ้วน ความไม่พอใจของสยามอนุรักษนิยมและสยามเก่า ความหวาดระแวงของวังหน้าและเจตจำนงค์ที่จะทำการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ปะทุเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เรียกว่าวิกฤตการณ์วังหน้า แต่ผู้สังเกตการณ์ทั้งหลายซึ่งให้ความสำคัญเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างวังหลวงกับวังหน้าจึงพบกับความ

¹Noel Brame, "The Military, Government and Society in Siam, 1868-1910: Politics and Military Reform during the Reign of King Chulalongkorn" (Ph.D. diss., Cornell University, 1974), 164.

แปลกใจที่ได้เกิดเรื่องราวใหญ่โตจนถึงขั้นวิกฤตการณ์ทางการเมือง¹ องค์ประกอบที่ไม่ได้อยู่ในการวิเคราะห์ของพวกเขาคือบทบาทของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ บทบาทนี้มีเฉพาะหน้าวิกฤตการณ์วังหน้าเกิดจากการวางแผนของสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ โดยตรง ที่ทำให้วังหน้าและวังหลวงเกิดขัดแย้งกันขึ้น ซึ่งจะทำให้สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ อยู่ในฐานะที่จะต่อรองกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องการปฏิรูปได้ดียิ่งขึ้น เราจะเห็นได้ว่าถึงตอนนี้สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ สามารถใช้การแต่งตั้งวังหน้าของท่านในตอนต้นรัชกาลมาเป็นประโยชน์ได้

ในเดือนธันวาคม ก่อนที่วังหน้าจะทำการเคลื่อนไหวใดๆ สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้ไปถามกระตุกถึงกฏว่า ถ้าเกิดการปะทะกันระหว่างวังหน้าและวังหลวงรัฐบาลถึงกฏจะมีท่าทีอย่างไร ต่อจากนั้นก็เกิดมี "จดหมายทิ้ง" ว่าวังหลวงคิดจะเผาจีวรวัดวังหน้า วังหน้าให้การระดมคนประมาณ 600-700 คนเข้ามาอยู่ในวังโดยอ้างว่าเพื่อนร่วมพิธีทำบุญ ในขณะที่เดียวกับวังหลวงก็ทำการระดมกำลังคนเป็นการตอบโต้ สถานการณ์ในปลายเดือนธันวาคมถึงธันวาคม และกระตุกของปะทะเหล่านี้ๆ พวกเขาคงจะต้องเกิดความขัดแย้งจนถึงการใช้กำลัง แต่ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าว สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ รัฐบาลคนสำคัญถูกเลือกที่จะไปอยู่ที่ราชบุรีซึ่งเป็นฐานอำนาจของตระกูลขุนนางแทน

ในที่สุดในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2437 ได้เกิดไฟไหม้ขึ้นในพระบรมมหาราชวังในบริเวณโรงเก็บเก็ดซึ่งเป็นจุดที่อันตรายอย่างยิ่งเนื่องจากอยู่ใกล้กับเสนาสนสถานทั้งปวงและวัดพระศรีรัตนศาสดาราม ทหารของวังหน้าได้เข้าไปช่วยดับไฟตามราชประเพณี แต่ทหารของวังหลวงปฏิเสธไม่ให้เข้าไป ส่วนวังหน้านั้นมิได้เข้าไปกับทหารของพระองค์เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นแผนการที่จะทำร้ายพระองค์

วังหลวงได้เพิ่มกำลังคนทำการตรวจตามท้องถนนและบริเวณอื่นๆ วังหน้าทั้งทางบกและทางเรือ ทำให้เกิดความรู้สึกประหนึ่งว่าได้มีการก่อกวนเกิดขึ้น และได้ก่อให้เกิดความปั่นป่วนอลหม่านไปทั่วทั้งกรุงเทพมหานคร กระทั่งกระทั่งเกิดการจลาจล และสิ่งที่ก่อให้เกิดความวิตกอย่างมาก ก็คือทางดีอาจจะเป็นทรกแซง ซึ่งจะก่อให้เกิดอันตรายต่อเอกราชของประเทศ

เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นถึงขั้นนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเสนาบดีก็เห็นพ้องกันว่าจะต้องเชิญสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ให้กลับมาจากราชบุรี ได้มีการประชุมระหว่างเสนาบดีตระกูลขุนนาง การปรึกษาของเสนาบดีตระกูลขุนนางดูเหมือนว่าจะตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า วังหน้าเป็นปัญหาแก่วังหลวง และควรจะจัดการอย่างไร ข้อสรุปเบื้องต้นก็จะต้องมีการสกัดกั้นวังหน้า แต่ไม่แน่ใจว่าจะทำอย่างไร กับกองทหารของวังหน้าดี ต่อมาสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึงที่พระองค์ทรงได้ขึ้นจากสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้สร้างความแปลกพระทัยอย่างมาก นั่นคือ สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้เสนอทางเลือกสามทาง ได้แก่ ทางเลือกแรกให้ลบล้างสิทธิ์ให้เป็นเพียงกรมพระราชวังเวรเสนาบดีมณฑล ทางเลือกที่

¹FD. 69/97, no. 1 January 1, 1875 อ้างใน David B.J. Adams, "Monarchy and Political Change: Thailand under Chulalongkorn (1868-1895)" (Ph.D. diss., University of Chicago, 1977), 80-81.

กว่าหนึ่งพันเจ็ดร้อยคน เสนอฎีกามุ่งล้มล้างพระยาฯ ขอให้เลิกการปฏิรูปตามแบบตะวันตก ซึ่งถูกแสดงออกในรูปของการต่อต้านค่านิยมจีน การสวมถุงเท้า และการทำความสะอาดด้วยการล้างมือ¹⁰

ในกระบวนการเจรจาต่อรอง วังหน้าได้แสดงความไม่ไว้วางใจและไม่ยอมรับข้อเสนอคำประนีประนอมของเสนาบดี เนื่องจากยังมีความไม่มั่นใจในความปลอดภัยของตนและมีความเชื่ออย่างมากว่ารัฐบาลอังกฤษจะให้การสนับสนุนคน วังหน้าได้ขอให้มีการประกันรายได้จากภาษีอากร ซึ่งวังหน้าถือว่าถูกต้องเพราะการปฏิรูปการคลังของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ที่วังมั่งงี้รายได้ของวังหน้าได้เผชิญกับชะตากรรมเช่นเดียวกับรายได้ของรัฐบาลได้อำนาจของเสนาบดีที่ขุนภาษีอากรที่ไม่ส่งรายได้ภาษีตามข้อตกลง

ท่าทีของวังหน้าคือจะไม่ยอมรับข้อตกลงใดๆ ที่ไม่ได้รับการประกันจากกงสุลกษัตริย์อังกฤษและฝรั่งเศส ท่าทีดังกล่าวหมายถึงการเชิญให้ชาติตะวันตกเข้ามาบีบบังคับในการเมืองภายในโดยตรง ซึ่งเป็นอันตรายอย่างยิ่ง สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ถือว่าท่าทีดังกล่าวเป็นความผิด จึงขอให้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่ขุนนาง รวมทั้งสมาชิกค่านิยมทั้งสองพิจารณาพฤติกรรมของวังหน้าที่ “ประกาศที่จะเอาตำแหน่งกงสุลไปข่มขู่ให้สมปรารถนา แต่ทำให้เสื่อมเกียรติพระราชาประเทศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว”

เมื่อเกิดคลั่งกันไม่ได้เช่นนี้ รัฐบาลกรุงลอนดอนจึงได้ขอให้เซอร์แอนดรู คลาร์ก ผู้ว่าราชการของอังกฤษที่สิงคโปร์เป็นผู้เข้ามาไกล่เกลี่ย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวิตกกังวลความต่ำเรี่ยของพระองค์ในการทำให้คลาร์กให้การสนับสนุนแก่พระองค์ว่า

“ครั้นเขามาถึงได้มาทราวันแรก แต่พูดแต่เวียนอยู่ถึง 3 ชั่วโมงจะเข้า
เกินคนทราวัน เราไม่เปิดช่องให้เลย ถือว่าเกินครึ่งจะช่วยเหลือ บอกเป็นการ
ไปราวรู้กันแต่สองต่อสอง ไม่จากพบพูดกับวังหน้าแต่เสนาบดีเลย จะพูด
กับเราคนเดียว ด้วยเขาไม่ได้มาช่วยวังหน้า”

ซึ่งที่วังมั่งงี้ คลาร์กก็พร้อมที่จะให้การสนับสนุนแต่พระมหากษัตริย์ซึ่งเขาได้รับรายงานถึงความพยายามของพระองค์ที่จะทรงทำการปฏิรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอ่านประกาศยกเลิกหมอบคานในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สองนับเป็น “เหตุการณ์ที่โน้มถ่วงจิตใจไปสู่การหันใจต่อคำขอร้องหรือขอความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเมตตาวิเศษของสยาม” หลังจากที่ได้เกิดวิกฤตการณ์วังหน้า เซอร์แอนดรู คลาร์ก ก็ได้แสดงความประสงค์ที่จะเข้ามากรุงเทพฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในที่นี้ แต่ลอบคอนได้ยับยั้งและให้รอให้กงสุลเสนอขอมาก่อน ในระหว่างนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเขียนบันทึกความจำ “Memorandum” บรรยายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยละเอียด และยืนยันว่าพระองค์ทรงมุ่งมั่นที่จะทำการปฏิรูปและมีได้ทรงมีเวลาที่ว่างแหว่ต่อต้านวังหน้า คลาร์กมีความเห็นใจพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่าง

¹⁰PO69/62, enclosure no. 1 in Knox's dispatch to Ureby, February 19, 1875. อ้างใน David B.V. Adams, "Monarchy and Political Change: Thailand under King Chulalongkorn", 209-210.

มาก คลารีกเล่าถึงการเข้าเฝ้าครั้งนี้ว่า ภารกิจของเขาก็คือ “การชักจูงพระองค์ให้ทรงเห็นว่า พระองค์ควรจะทรงกำหนดเงื่อนไขซึ่งพระองค์พร้อมที่จะเสนอให้แก่วังหน้า ซึ่งเป็นการแสดงความเป็นอิสระจากคณะเสนาบดี ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างออกไป และไม่มีผลประโยชน์ที่จะให้มีการตกลงข้อขัดแย้งโดยทันที และในทางที่เป็นที่น่าพอใจ”

หลังจากนั้น คลารีกก็ได้ทำการกลະเฮอร์แก่สมเด็จพระราชา ซึ่งทราบดีอยู่แล้วว่าพยายามจะกลับมานิยามาอีกครั้งด้วยการสร้างความขัดแย้งระหว่างวังหน้าและวังหลวง คำตั้งสนั่นว่าด้วย “การสร้าง ความขัดแย้งในราชตระกูลและหน้าที่ที่จะต้องคิดถึงผลประโยชน์ของประเทศของคนหนึ่งถึงอื่นใด” ส่วนวังหน้านั้นก็ได้รับการบอกเล่าว่าจะต้องรับข้อเสนอโดยไม่มีเงื่อนไข มิฉะนั้นจะต้องถูกขับออกจาก การคุ้มครองจากอังกฤษ ผลคือวังหน้ายอมรับข้อตกลงที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและ คลารีกตกลงร่วมกัน”

ตามข้อตกลงนี้ วังหน้ามีสถานะเป็นกรมพระวังวรสถานมงคลตามพระราชประเพณีให้ นิทการได้สองร้อยคนพร้อมปืนเล็ก จะต้องอยู่แต่ในวังหน้า และเมื่อมีเหตุจำเป็นที่จะต้องมาช่วยราชการ วังหลวง ทั้งนี้หมายความว่าวังหน้าจะไม่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของพระราชบัลลังก์อีกต่อไป นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงได้รับ ضمانว่าวิถีตามข้อตกลงนี้ ที่จะทรงดำเนิน การปฏิรูปต่อไป อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงคิดค้นพระหัตถ์ที่จะยุติการ ปฏิรูปของพระองค์ไว้ชั่วคราว ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าวิกฤตการณ์วังหน้าเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากระบบ การปฏิรูป การวิเคราะห์เพื่อประเมินบทบาทของวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งนี้ จึงต้องคำนึงถึงบริบทของ การสร้างรัฐสมัยใหม่ด้วย

บทสรุป

ในระหว่างนี้ ท่าทางก็เกิดอะไรขึ้นกับกลุ่มการเมืองทั้งสามกลุ่มหลังจากวิกฤตการณ์ วังหน้า

สำหรับสยามเก่า พบว่าความว่าพวกเขาได้สูญเสียผู้นำของตนไปอย่างสิ้นเชิง วังหน้าไม่ อยู่ในฐานะที่จะมาท้าทายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างมีประสิทธิภาพได้ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ความไม่พอใจของสยามเก่าจะหมดไป และความไม่พอใจในส่วนหนึ่งสะท้อนออกมาในรูปการ ปฏิเสธไม่ให้อุศรหลานของคนเข้ารับการศึกษาด้านใหม่ เพื่อจะได้มาเป็นสมาชิกของระบบราชการสมัย ใหม่ เหตุผลหนึ่งที่ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ระลอกการปฏิรูป ก็เพื่อระดมให้มีคนจำนวนมากที่จะให้การสนับสนุนแก่การปฏิรูปของพระองค์

¹ Sir Andrew Clarke, "My First Visit to Siam," ใน *รักเมืองไทย*, 32-33.

ในกรณีของสยามอนุรักษนิยม ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่สามารถตั้งเอาการควบคุมภายในที่ให้กับกรมท่าและกลาโหมมาได้ แต่การกำหนดระเบียบที่ว่าด้วยการคลังและการปฏิรูปทางการคลังที่เกิดขึ้น ซึ่งผมขอถามว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีเสรีภาพในเรื่องภายในหรืออย่างเต็มที่เช่นที่ได้เป็นมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้เวลาเป็นเครื่องกำหนด การเข้าควบคุมภายในการจึงได้เกิดขึ้นในช่วงหลังจากสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ได้ถึงแก่พิราลัยแล้ว”

สำหรับสยามใหม่ ซึ่งก็คือผู้ร่วมแผนการปฏิรูปก็ได้แสดงให้เห็นว่า การสนับสนุนที่พวกเขาให้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มีเงื่อนไขอยู่บ้าง พวกเขาได้แสดงความไม่พอใจเมื่อเห็นผู้นำการเมืองในระบบราชการ ไม่เป็นไปตามความคาดหมายหรือตามที่พวกเขาเห็นควร¹⁰ ในขณะที่เดียวกัน การที่พระองค์ยังไม่ทรงสามารถทำการเปลี่ยนแปลงดังที่ได้ทรงวางแผนไว้ เช่น การเลิกภาษีก่อนเบี้ยก็ได้อีกทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ของสยามกลุ่ม ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่า ณ เวลานั้น ฐานของผู้ที่จะเป็นพลังสนับสนุนการปฏิรูปและให้การสนับสนุนแก่การปฏิรูปยังไม่เข้มแข็งพอที่จะทำการปฏิรูปขนาดใหญ่ได้ต่อไป

การเลือกศึกษากระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะให้ทางทำนุบำรุงการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ในช่วงที่มีความสำคัญอย่างยิ่งว่า ถูกผลักดันด้วยกระแสการรุดหน้าเป็นสำคัญ บทกรรมนี้ได้แสดงให้เห็นว่าผู้นำสยาม ไม่ว่าจะเป็นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ได้มองยุโรปในอีกทัศนะหนึ่ง นั่นคือ สนธิสัญญาเบาว์ริงขึ้นในการล่าอาณานิคมและระบบเศรษฐกิจสยามเข้าเป็นระบบทุนนิยมโลกโดยตรง เป็นโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจและอำนาจสยามทำการปฏิรูปปรับตัวรับกับโอกาสใหม่นี้แล้วก็จะสร้าง โศกตรรกวิทยาที่เป็นที่ต้องการของโลก และจะนำมาซึ่งการตื่นตัวของชาวนาผู้ทำการผลิตและความมั่งคั่งของชนชั้นผู้นำด้วย

สิ่งที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างผู้นำสยามสองกลุ่ม มิใช่ความแตกต่างในเรื่องของระดับของ “ความก้าวหน้า” ในการรับวัฒนธรรมตะวันตก แต่เป็นเรื่องของการที่ผู้นำกลุ่มหนึ่งซึ่งนำโดยสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงเฉพาะ โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจเพื่อรับกับระบบเศรษฐกิจโลก ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมุ่งที่จะปฏิรูปทางด้านการเมืองซึ่งจะ

¹⁰ ธีรวิทย์ สุทธิสงคราม, เจ้าพระยาอภัยภูเบศรกับไทยสมัยที่ ๒ (กรุงเทพฯ : พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระวาระครบรอบ ๑๐๐ ปี (๒๕๒๒), ๕๔๖-๕๕๖, ๗๐๒-๗๐๔.

¹¹ “เครื่องลายน้ำเต้า” สารนิพนธ์, ๑ (เดือน ๑๒ ๒๔๑๕), ๒๗๕. บทพรรณานี้กล่าวถึงว่าพิธีการชักนำพาหุในสถานที่เป็นพระอารามแห่งหนึ่ง ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพระยาเมืองจันทบุรีจากชาวบ้านเจ้าจอม.

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2411-2453

ผาสุก พงษ์ไพจิตร^๑

บทนำ

เศรษฐกิจไทยช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจนเรียกได้ว่าเป็นการถอดรูป สองสามปีก่อนเหตุนี้นครหลวงราชประเทศไทยถึงกับอยู่ในระบบเศรษฐกิจที่ส่งมอบสินค้าไม้ ครุฑาตุ หนังกัดัว เครื่องหอค สุนัขไทร และสินค้าหายากอื่นๆจากป่าประเภทอื่นๆ สินค้าเหล่านี้ล้วนเป็นของป่าทั้งสิ้น ที่เป็นส่วนสำคัญของการมีจำนวนน้อยมาก ครั้นถึงปลายรัชกาลประเทศไทยผลิตมันเทศแทนในเศรษฐกิจสมัยอยุธยาแล้ว ไทยอยู่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกไปทันที การเปลี่ยนแปลงอีกส่วนหนึ่งคือประเทศไทย โดยทำการค้ากับภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะกับจีนและประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก แต่เมื่อถึงปลายรัชกาลการค้าของประเทศไทยเข้าสู่ยุคล่มไหม้โดยกับตลาดตะวันตกอย่างถาวรแน่นอน ข้อพิสูจน์คือ ตลอดสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาใกล้กับบริเวณตลาดท่าเรือโคกเคียนเป็นของชาวอเมริกันชาติตะวันตกที่เข้า

การเปลี่ยนแปลงครั้งกล้านำความมาถึงการโคกทรัพย์สินมาสู่ประเทศไทย ในด้านรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เศรษฐกิจเป็นเพียงผิวเผินเท่านั้น ที่ไม่มีอะไรเป็นพิษสงพอจะเทียบเคียงกันได้กับเมืองท่าสำคัญตามชายฝั่ง เช่น คันทันใต้ บกเบญจ หรือเมืองสำคัญอื่นๆ ครั้นถึงปลายรัชสมัยกรุงเทพฯ ได้เปลี่ยนโฉมหน้าเป็นเมืองท่าที่ฟูฟ่า และมีฐานะเทียบเท่าเมืองท่าสำคัญท่าใหญ่ตามชายฝั่งที่สำคัญแล้วทีเดียว เมื่อเหตุนี้นครหลวงราชประเทศในปี พ.ศ. 2411 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพบว่า เงินทองพระคลังมีเหลือเกินจนทรวงจัดสนพระราชาธิบดี ครอบครองเงินเกินสมควร กษัตริย์ พระมหากษัตริย์แห่งพระราชวงศ์และรูปถ่ายของกรุงสยาม สมัยนั้น ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความโชคร้ายของพระราชวงศ์ แต่ครั้นถึงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความโชคร้ายถึงกระนั้น พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์เป็นที่ประจักษ์ชัดเจน จากพระบรมฉายาสาทิสย์ จากหลักฐาน และจากผลงานพระองค์ของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองในปลายรัชกาล (พ.ศ.2450) เป็นเวลาเกือบแปดเดือน ทรงเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางทั้งหมดสี่หมื่นพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ นอกจากนั้นในช่วงรัชสมัยของพระองค์ทรงให้ข้าราชบริพาร

^๑รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เรียบเรียงและเรียบเรียง ผาสุก พงษ์ไพจิตร ที่ช่วยเรียบเรียง ผาสุก พงษ์ไพจิตร และรองศาสตราจารย์ ดร.วิมลรัตน์ ที่ช่วยเรียบเรียง ผาสุก พงษ์ไพจิตร

กรุงเทพฯ ให้ถื่นเมืองหลวงที่มีความวิเศษงดงามมากขึ้น โดยพระองค์ได้ทรงนำเอาแบบแผนการสร้าง
ขนาดใหญ่มาก การสร้างวัง และการสร้างอนุสาวรีย์ตามรูปแบบของเมืองหลวงใหญ่แห่งยุโรปมาประยุกต์
ใช้ด้วย.

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นมักถูกโยงว่าเป็นผลมาจากสนธิ
สัญญาบาวริงเปิดไทยกับการค้าตะวันตก สนธิสัญญาทั้งหลายโดยตัวของมันเองมีอาจสร้างอะไรได้ แต่
สนธิสัญญาทำให้ไปสู่การเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งอันที่จริงแล้วเศรษฐกิจไทยจะเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัย
สำคัญก็ต้องใช้เวลากว่าสองทศวรรษ กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงอย่างสังเกตเห็นได้ชัดเจนก็เริ่มเมื่อทศวรรษ
2410 มีใช้ทศวรรษ 2390 และ 2400

ณ เวลานั้น ชาติตะวันตกเข้าครอบครองอาณานิคมในเอเชียหลายแห่งแล้ว แต่คนไทย
ประเทศไทย รัฐบาลเจ้าอาณานิคมไทยกลัวผู้คนจากชนบทของอินเดีย จีน ไลบีเรีย และของมาลายู เข้าสู่การ
เป็นลูกจ้างวันจ้างงานในโรงงานใหญ่ เช่น โรงงา โรงก๊วย โรงเหล็กไทย โรงฝ้าย และโรงงานน้ำตาล โรง
งานฝ้าย โรงงานผลิตใบชา เหมืองแร่ ฯลฯ อย่างขนานใหญ่ ผลให้เกิดอุปสงค์ต่อสินค้าอาหาร เช่น ข้าว
และสินค้าบริโภคหลายประเภทอย่างเนยเนย นม นอกจากนั้นการปฏิวัติเทคโนโลยีการเดินเรือโดยใช้เรือกลไฟ
ช่วงลดค่าระวางขนส่งลงอย่างมากจนทำให้ต้นทุนการขนส่งอาหารเพื่อเอื้อคนงานเหล่านี้ถูกลง ช่างขอให้
การปรับเปลี่ยนขนานการผลิตสินค้าเกิดเร็ววันด้วยอัตราเร็ว ผลที่ตามมาในภูมิภาคคือการเปลี่ยน
แปลงกระตุ้นให้เกิดการตั้งถิ่นฐานเพื่อการค้าปลูกข้าวตามเขตที่ราบลุ่มแม่น้ำของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตาม
ที่กลุ่มชนเผ่ามีอิทธิพลที่นำเจ้าพระยาของไทย และที่ราบลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะเขตภาคใต้ปากแม่น้ำ

ณ ประเทศไทยนั้น กลุ่มชนกลุ่มด้วยกันมีบทบาทสำคัญเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจส่ว
ผลให้ไทยกลายเป็นเศรษฐกิจส่งออกข้าวระดับโลก กลุ่มที่หนึ่ง คือชาวนาชาวไร่ไทย เขาอดทนที่
ปลูกข้าวกับชนบทที่ใหม่ ปีนคันทนาปลูกข้าว ตลอดช่วงรัชกาลที่ 5 พวกเขาทำนาเพิ่มขึ้นบนพื้นที่ระหว่าง
5-6 ล้านไร่ กลุ่มที่สอง คือจีนอพยพกว่าหนึ่งล้านคนที่ต้องไปมาทำงานในไทยแล้วจัดตั้งไร่ไม่กสิ
พันธ์เกิด แต่ตั้งรกรากหลักมีฐานอยู่ในประเทศไทย พวกเขาถนัดเป็นแรงงานรับจ้าง และบ้างก็ตั้งตัว
เป็นผู้ประกอบการลงทุนสร้างโรงสีข้าว ทำการค้าข้าวเป็นตัวแทนระหว่างชาวนาชาวไร่และตลาดโลก กลุ่ม
ที่สาม คือพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวผู้ซึ่งทรง
ร่วมลงทุนในกิจการธุรกิจต่างๆ ทรงตั้งสวามิภักดิ์ในตลาดในประเทศไทย ทรงมีวิสัยทัศน์เป็นพระมหากษัตริย์
นักพัฒนาด้วย โดยทรงเข้าแทรกแซงและส่งเสริมเศรษฐกิจข้าวหลายรูปแบบ รวมทั้งส่งเสริมการเกิดขึ้น
ของชาวนาชาวไร่อิสระรายย่อยในเศรษฐกิจข้าว ทรงอนุญาตให้ชาวจีนอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย

สะดวก ทรงเพิ่มการลงทุณาหารปลูกโกสหลายสถานที่เพื่อแก้ปัญหการส่งออกข้าว แม้จะมีผู้วิจารณ์ว่ารัฐบาลควรจะลงทุนได้มากกว่านี้¹

บทความนี้วิเคราะห์กระบวนการผูกมัดและบทบาทของชนนาชาวไร่กสิกรของไทยในการสร้างระบบเศรษฐกิจข้าว และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะทรงเป็น "พระมหากษัตริย์นักธุรกิจ"

พัฒนาการของเศรษฐกิจข้าว

ช่วง พ.ศ.2400-2413 สยามส่งออกข้าวออกมีตลาดหลักที่เมืองสัมพันธวิถดิน แต่จากปี พ.ศ.2423 ถึง พ.ศ.2433 การส่งออกข้าวเพิ่มขึ้นถึงปีละกว่าหนึ่งแสนเมล็ดวิถดินและพุ่งขึ้นเป็นปีละครึ่งถึงแสนเมล็ดวิถดินในช่วง พ.ศ.2447-2456

ข้าวส่งออกคิดเป็นสัดส่วนของผลผลิตทั้งหมดเพิ่มจากร้อยละ 5 ในช่วง พ.ศ.2400-2403 เป็นร้อยละ 9 ในช่วง พ.ศ.2414-2419 และพุ่งเป็นร้อยละ 37 ในช่วง พ.ศ.2447-2452²

งานศึกษาของสมภพ แสงโสมเห็นถึงปัจจัยมูลเหตุนำไปสู่การขยายการผลิตข้าวเพื่อส่งออก ดังกล่าวข้างต้น โดยวิเคราะห์จากทั้งปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทานอย่างละเอียด สำหรับมูลเหตุทางด้านอุปสงค์วิเคราะห์ถึงปัจจัยภายนอกถึงประกอบด้วย 1) การเพิ่มขึ้นของกิจการเหมืองแร่และการทำไร่ขนาดใหญ่ในประเทศอาณานิคม เช่น ศรีลังกา มาเลเซีย อินโดนีเซีย อินเดีย การขยายกิจการเหมืองแร่ของประเทศในทวีปเอเชีย ทำให้ได้ส่งได้แรงงานอพยพที่มีความต้องการบริโภคข้าวเป็นจำนวนมาก การเพิ่มขึ้นของประชากรในภูมิภาคเอเชียเองทำให้เกิดอุปสงค์ต่อข้าวเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย 2) การใช้เรือกลไฟทำให้ต้นทุนค่าระวางการขนส่งทางเรือลดลงถึงสองในสาม ระหว่าง พ.ศ.2413 ถึงพ.ศ.2425 และ 3) การนำโพธิ์เขาเข้ามาคิดตั้งในสยามเมื่อ พ.ศ.2413 ทำให้พ่อค้าสามารถติดต่อกับตลาดข้าวที่ย่างกุ้ง ไซ่ง่อน สิงคโปร์ ฮ่องกง และเซี่ยงไฮ้ ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

¹สมภพ มานะรังสรรค์, "แนวโน้มนโยบายการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองไทยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน 100 ปี แห่งการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พัฒนาประเทศไทย ตระกาศตั้งคมไทย : กรุงเทพฯ : เออีซี มูลนิธิสมเด็จบวรวิถดิน, 2536, 36-40.

²บทบาทของพ่อค้าและแรงงานจีนนั้น ศึกษานได้จากงานเขียนของ William G. Skinner, *Chinese Societies in Thailand : An Analytical History* (Ithaca : Cornell University Press, 1957), Akira Suchoo, *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985* (Japan : The Centre for East Asian Cultural Studies, 1989), มาสุชิ พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์* (กรุงเทพฯ : จีดีแอนด์บี, 2539), บทที่ 3-4.

³สมภพ มานะรังสรรค์, "แนวโน้มนโยบายการเศรษฐกิจไทย...", 13.

การปฏิวัติเทคโนโลยีด้านการคมนาคมขนส่ง อันมีผลให้ต้นทุนการขนส่งทางเรือลดลง นั้น มีผลต่อการเพิ่มราคาสินค้าเกษตรที่ผู้ผลิตได้รับโดยตรง ดังนั้น จึงเพิ่มแรงจูงใจให้ทำการผลิต ผลที่ตามมามีอานิสงส์ที่คืบคลานสูงขึ้น และเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนลงทุนขุดคลองเพื่อพ่นน้ำออกทำให้เพิ่มพื้นที่ทำนาได้มากขึ้น

ปัจจัยทางด้านอุปสงค์อื่นนั้น รวมถึงการพัฒนากระบวนการภายในประเทศไทยเอง โดยเฉพาะการขุดคลอง การสร้างทางรถไฟไปภาคเหนือ อีสาน และภาคใต้ สมภพให้ให้เห็นความสำคัญของการสร้างทางรถไฟไปอีสานว่ามีใช้แต่ช่วยส่งสินค้า แต่ยังช่วยขนส่งผู้คนจากอีสานให้มาเช่ารับจ้างทำนาในเขตคลองวังสีดและช่วยเพิ่มผลผลิตข้าวได้อย่างมีนัยสำคัญ¹

ปัจจัยที่เป็นมูลเหตุทางด้านอุปทานก็มีหลายประการ ได้แก่ 1) การนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากยุโรปหลัง พ.ศ.2398 ประกอบเป็นแรงจูงใจให้ชาวนาผลิตข้าวเพื่อขายแทนเป็นเงินค่าจ้างซื้อสินค้าอุตสาหกรรมนำเข้าจากยุโรป 2) การที่สยามมีปัจจัยการผลิตที่ยังใช้งานไม่เต็มที่ ทั้งในรูปของแรงงานที่ยังทำงานไม่เต็มทีและพื้นที่ที่จะนำมาพัฒนาเพื่อเพาะปลูกได้ 3) การขยายการขุดคลองโดยรัฐบาลและเอกชน 4) การคงระดับภาษีค่าเช่าในอัตราต่ำ คือไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าข้าวที่ผลิตได้ หากเทียบนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ถือเป็นอาณานิคมรอบข้างสยาม เช่น พม่า และ อินโดจีน ราวๆ ปี พ.ศ. 2434 ภาษีที่ดินของสยามมีค่าน้อยไม่ถึงครึ่งหนึ่งของอัตราที่จัดเก็บในพม่า² 5) การยกเลิกระบบไพร่และทาส ทำให้แรงงานถูกปลดปล่อยเป็นอิสระ สยามก็มีแรงจูงใจผลิตเพื่อตลาด เช่น การผลิตข้าวเพื่อขาย 6) การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2435 อันมีผลให้รัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้นและนำเม็ดเงินด้านสาธารณูปโภคเพื่อส่งเสริมการทำเกษตรกรรมและการขนส่ง (การขุดคลอง การสร้างทางรถไฟ การตัดถนนเขตกรุงเทพฯ การลงทุนด้านโทรศฯ ฯลฯ)

การก่อตัวของชาวนาอิสระรายย่อย³

ระบบการผลิตเกษตรกรรมของไทยช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 25 (คริสต์ศตวรรษ 19) แตกต่างจากที่เกิดขึ้นในประเทศอาณานิคมอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน กล่าวคือ ในที่อื่นๆ นั้นเจ้าอาณานิคมสร้างระบบการทำให้ขนาดใหญ่อ้างอิงจ้าง แต่ในประเทศไทยเกษตรกรรมเป็นระบบการผลิตของชาวนารายย่อยใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก การผลิตข้าวเพื่อขายที่ขยายตัวกว้างขวางในทศวรรษ 2400 เกิดจากน้ำพักน้ำแรงของชาวนารายย่อยอิสระที่ทำนานบนพื้นที่ที่พวกเขาและครอบครัวได้กลางจากขบวนการเป็น

¹ เรืองศรีวาทิน, 29-30

² R. Gordon, "The Economic Development of Siam," *Journal of the Society of Asia*, XXXIX (1907), อ้างใน สมเดช มานะรังสรรค์, "แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทย..." 38.

³ ลาสุท ธงนิพัทธ์ และคณิศ เบญจอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์*, บทที่ 1.

ส่วนใหญ่ย่อมมากกว่านั้นผลจากระบบการผลิตของเจ้าที่ดินขนาดใหญ่ เจ้าที่ดินขนาดใหญ่มีบทบาทจำกัดและกระจุกตัวอยู่เขตปลูกข้าวภาคกลาง และที่ราบลุ่มบนเขาภาคเหนือบางส่วนเท่านั้น

ที่การจับจองที่ดินเพื่อทำนาโดยชาวนาธิสพระราชยังถือเป็นไปได้ เหตุผลประการหนึ่งเป็นเพราะประเทศไทยในขณะนั้นมีที่ดินมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากร หรือที่ก้นอู่หนึ่งอัตราส่วนที่ดินต่อประชากรมีอยู่ในระดับต่ำมาก แต่เหตุผลอีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญด้วยคือ เป็นผลจากนโยบายเฉพาะของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย แรงกระตุ้นให้ประเทศไทยผลิตข้าวเพื่อขายไปทั่วโลกจากปัจจัยภายนอกคือตามอุปสงค์ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เปิดโอกาสให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงก่อร่างสร้างเศรษฐกิจข้าวจีนมาใหม่ โดยนิรชาวนาธิสพระราชยังเป็นองค์ประกอบหลักผู้ผลักดันสำคัญ เศรษฐกิจข้าวจีนมาใหม่นี้เป็นรากฐานของพระราชอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองของพระองค์ ในนโยบายอันเดียวกันนี้ได้รับการสนองรับโดยพระมหากษัตริย์องค์ต่อไป มาและรวมตลอดไปถึงรัฐบาลสมัยใหม่ถัดมา พ.ศ.2475 ด้วย ระบบการผลิตข้าวโดยชาวนาธิสพระราชยังของเศรษฐกิจไทยเป็นมรดกตกทอดมาถึงปัจจุบัน

ระหว่าง พ.ศ.2400-2422 ถึงช่วง พ.ศ.2453-2457 นั้น พื้นที่ปลูกข้าวเพิ่มขึ้นจากห้าล้าน แปดแสนไร่เป็นเจ็ดล้านสองแสนไร่ พื้นที่ปลูกพืชชนิดอื่นก็เพิ่มขึ้นจากสองล้านสี่แสนไร่เมื่อ พ.ศ.2448-2449 เป็นห้าล้านเจ็ดแสนไร่เมื่อ พ.ศ.2453-2457 กุญแจนำไปสู่การเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกอย่างมากมาด้นคือ การขุดคลองเพื่อชลน้ำออกนอกระบบเพื่อการขนส่ง คลองรัชสมัยของรัชกาลที่ 4 นั้น นอกจากจะมีการขุดคลองเพื่อขนส่งผู้คนและเสบียงและเพื่อเปิดพื้นที่ใหม่สำหรับการเพาะปลูกแล้ว บทบาทของคลองเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังทวีความสำคัญขึ้นในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะช่วงทศวรรษ 2410 และ 2420 คลองที่ขุดสมัยแรกๆ ช่วงทศวรรษ 2390 มักทำเพื่อจุดประสงค์ของการขนส่งสินค้าเกษตรและเพื่อให้ผู้ขุดได้สิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินสองฝั่งคลองเพื่อการเก็งกำไรที่ดิน เช่น ในกรณีของคลองมหาสวัสดิ์และคลองดำเนินสะดวก เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองแปรประชากรเมื่อ พ.ศ.2414 คลองนี้ได้ดึงดูดชาวนาเข้ามาจับจองที่ดินเพื่อทำนาอยู่บ้าง แต่การจับจองมีมากขึ้นหลังจากการส่งออกข้าวทำกำไรมากขึ้นในระยะต่อมา คลองแสนแสบนั้นสร้างขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 2380 แต่ในระยะแรกๆ ไม่ค่อยมีใครเข้ามาจับจองทำนาเพราะถูกฝูงช้างป่ารังควาน ครั้นถึงทศวรรษ 2420 จึงมีทนายจับจอง

โครงการข้าวจีนระบบใหม่นี้เปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์จัดตั้งระบอบรัฐรวมศูนย์อำนาจที่เรียกว่ารัฐสมบูรณาญาสิทธิ หรือ *Absolutist State* ขึ้นได้ แนวคิดเรื่องนี้ ได้มีการวิเคราะห์ในทางทฤษฎีอย่างเป็นระบบ ใน P. Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (London: New Left Books, Verso Edition, 1979). และ หากดู พงศัพัตถ และ กวีศ กอธรี, *เศรษฐกิจแบบเอกราชไทยสมัยกรุงธนบุรี* ภาคที่ 7, ได้วิเคราะห์ให้เห็นกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิอำนาจได้รู้ที่เพิ่มขึ้นและจากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรูปแบบของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นิเวศวิทยาไทยศึกษา ที่ประมวลไว้ในแนวคิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิในสมัยประเทศไทย และใน Senkai Watanabe, "The Politics of Modern Thai Historiography", (Ph.D. Diss., Moushi University, 1986); Kasim Tejapira, "Independent Siam and Colonial Burma: A Comparative Historical Perspective," *Asian Review* 7, (Bangkok 1993).

ที่ดินไปทั่วเขตคลองแสนแสบ และรวมคลองไปถึงเขตคลองอื่นๆ ด้วย คลองวังสัจฉิกขุดขึ้นเมื่อทศวรรษ 2430 เพื่อเพิ่มพื้นที่ปลูกข้าวโดยเฉพาะ

เมื่อที่ดินมีค่ามากขึ้น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลเริ่มได้รับการยอมรับทางกฎหมาย และราคาที่ดินก็สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว พ.ศ.2449 ศาสนยอมรับว่าใบเสร็จสัญญาแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินนั้นๆ คำพิพากษานี้หมายความว่าสิทธิในที่ดินถูกแปรเปลี่ยนให้เป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ผลที่ตามมาคือ การขายที่ดิน การจำนองที่ดินเพิ่มขึ้น ใน พ.ศ.2420 ที่ดินตามฝั่งคลองประเวศบุรีรมย์มีราคาขายไร่ละ 1-1.5 บาท จนถึง พ.ศ.2445 ที่ดินแถบคลองวังสัจฉิกขายกันในราคาไร่ละห้าบาท แล้วเพิ่มเป็นไร่ละยี่สิบบาทในปี พ.ศ.2442 และพุ่งไปถึงไร่ละสามสิบเจ็ดบาทห้าสิบสตางค์เมื่อ พ.ศ.2447

เมื่อถึงเวลานั้นดูเหมือนว่า เสริมธุรกิจส่งออกข้าวของสยามจะนำไปสู่การก่อตัวของระบบเจ้าที่ดินและผู้เช่านา ขุนนางและสมาชิกพระราชวงศ์ลงทุนขุดคลองและพยายามสร้างระบบการผลิตภายใต้การควบคุมของเจ้าของเจ้าที่ดินขนาดใหญ่ขึ้นในเขตที่รวมใกล้แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แต่ขุนนางเหล่านี้เผชิญอุปสรรคจากสองแหล่ง คือ หนึ่ง จากชาวนาชาวไร่ และ สอง จากพระมหากษัตริย์

ชาวนาชาวไร่ที่เข้าตั้งถิ่นฐานในเขตที่มีการขุดคลองมิได้เคารพกรรมสิทธิ์เจ้าของที่ดินที่ได้รับพระราชทาน หรือได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ขณะเดียวกันบรรดาขุนนาง เจ้านาย เจ้าของที่ดินก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบริหารผู้เช่านา และก่อความขัดแย้งกันต่อเจ้า หรือหาหนทางปรับตัวกับปัญหาอันเกิดจากการขึ้นลงของราคาข้าวในตลาดโลก ภายในเวลาเพียงไม่กี่ปีบริเวณปลูกข้าวแถบคลองวังสัจฉิกประสบกับปัญหาความวุ่นวายหลายประการ เจ้าที่ดินและผู้เช่านาพิพาทแย่งกรรมสิทธิ์ที่ดินกันเกิดข้อร้องเรียนต่อศาลมณฑล จนถึงขั้นการใช้กำลังต่อสู้กันกลายเป็นเรื่องธรรมดา ทางกาวเข็นกษัตริย์เสนาบดี และสรุปว่ากรณีพิพาทระหว่างเจ้าที่ดินและผู้เช่านา นำไปสู่ภาวะวิกฤตต่อความสงบของผู้คน¹

จากทศวรรษ 2410 เป็นต้นมาพระมหากษัตริย์ทรงยืนยันถึงการเพิ่มขึ้นของระบบการผลิตโดยขุนนางเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ พระมหากษัตริย์ทรงมุ่งส่งเสริมกระบวนการขึ้นจองที่ดินของครอบครัวชาวนาชาวไร่รายย่อยมากกว่ากรณีการขุดคลองเมืองเขต ทางการสั่งให้เจ้าพนักงานแบ่งที่ดินให้ชาวนาชาวไร่ตามความสามารถที่จะทำได้ ในทางทฤษฎี ที่ดินดังกล่าวจะกลายมาเป็นของพระมหากษัตริย์อีกครั้งถ้าผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินทิ้งที่ว่างเปล่าไม่ทำการเพาะปลูกภายในสามปี ใน พ.ศ.2420 รัฐบาลออกกฎขึ้นบังคับว่าจะเบี่ยงเบนการจับจองที่ดินในเขตที่มีการขุดคลองใน “ประกาศขุดคลอง” (จ.ศ.1239) ประกาศนี้กล่าวถึงภาวะที่ข้าวกลายเป็สินค้าส่งออกสำคัญ การส่งออกนำความมั่งคั่งมาสู่ประเทศ และรัฐบาลก็ใช้ขายในการขุดคลองสูงขึ้น นอกจากนั้นเนื้อหาของประกาศนี้ยังแสดงถึงทัศนคติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการที่ขุนนางและเจ้าพยายามผูกขาดกรรมในเจ้าของที่ดิน

¹ ตรีวิทย์ นวราช ขงศ์เมสสิน, สังคมสยามและภาคสนามธุรกิจข้าวของไทย พ.ศ.2423-2473, พริทิมส์ เชียงธรรม, กรุงเทพฯ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยวิทยานิพนธ์ธรรมศาสตร์, 2530), บทที่ 3.

“...การขุดคลองแต่ก่อน โปรดเกล้าฯ ตั้งนางงานข้างด้านทิศคลอง
คลองหนึ่งก็เป่าหีบหลเซว้อยซึ่ง... แต่คลองซึ่งขุดแต่ก่อน ขึ้นค้ำว่า
ข้าราชการจับจองที่นาไว้มากๆ เกินกำลังทำไม่หมด หวงแผ่นดินไว้ให้กร้าง
ว่างเปล่าไม่เปนประโยชน์แก่แผ่นดินและราษฎรทั่วไป เพราะเจ้าของผู้จับ
จองนาไว้ ถือเสียว่าได้เปล่า จึงไม่มีความอดสาหะปลูกสร้างเป็นนาเป็นไร
เปนสวน ให้ที่นาที่ไว้ที่สวนเปนผลประโยชน์ ครั้นผู้อื่นที่มีความอดสาหะ
จับจองทำบ้างก็ไม่ได้ ด้วยมีเจ้าของหวงแผ่นดินอยู่ และเป็นที่ย่อการวิวาทด้วย
แอ่งจึงกันจับจองกัน โฉนดตราพงไพรของซึ่งกันและกันเป็นดังนี้โดยมาก”¹⁰

ประกาศขุดคลอง จ.ศ.1239 กำหนดให้ทางลาวเป็นผู้จัดการโครงการขุดคลอง โดยจัดแบ่ง
ที่ดินจำนวนหนึ่งให้ประชาชนมาจับจองโดยเฉพาะ และวางระเบียบว่าชาวบ้านอาจจะได้ที่ดินโดยการซื้อ
ขาย หรือเช่ากรรมสิทธิ์โดยมาช่วยขุดคลองเพื่อป้องกันความเก่งกำไรที่ดิน ทางราชการยึดที่ดินดำที่ดินถูกทิ้ง
ว่างเปล่าเป็นเวสหาปี (ขยายจากเดิมสามปี) รัฐบาลใช้กฎเกณฑ์ใหม่นี้จัดสรรที่ดินตามท้องคลองประเวศบุรี
รวมที่ขุดเมื่อทศวรรษ 2416 มีประชาชนต้องการที่ดินทำกินมากจนรัฐบาลต้องขุดคลองระยะเพิ่มขึ้น ครั้นถึง
ทศวรรษ 2426 กองมืองคลองประเวศบุรีรวมก็เกิดกลาไปด้วยน้ำเนืองนองของชาวพม่าหลายพันครัวเรือน¹¹

นโยบายของรัฐบาลกลุ่มเครือ พระมหากษัตริย์พระราชทานที่ดินขึ้นได้ในเขตทุ่งเบิกใหม่
แก่เจ้านายและขุนนางไทยลี้ภัย แต่ดูเหมือนว่าทรงไม่ประสงค์ให้คนกลุ่มอื่น นอกเหนือพระราชาวงศ์และ
ขุนนางไทยลี้ภัยนี้โอกาสทำเช่นเดียวกัน การบรรลุนโยบายดังกล่าวดังกล่าวยังมีการขอมขอม ทศวรรษ 2430
พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ พระราชนัดดาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีใบบัง
ส่วนร่วมกันจัดตั้งบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามขึ้น บริษัทนี้ขุดคลองวังสิต อันมีผลให้สามารถเพิ่มพื้นที่ปลูก
ข้าวได้ถึงหนึ่งล้านไร่เศษไว้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีใบบังในโครงการนี้ ขุนนาง
ขึ้นนำบางราย ไม่เห็นด้วยกับการที่ดูเหมือนว่าพระมหากษัตริย์ทรงผูกขาดการพัฒนาที่ดิน โดยการขุดคลอง
เพื่อเป็นการขอมขอม ครกการขุนนางอื่นๆ ได้รับอนุญาตให้มีหุ้นจำนวนน้อย บริษัทนี้ยังได้รับสิทธิ
พิเศษหลายประการ เช่น ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินสองฝั่งคลองเว้นจากที่หลวงหนึ่งแสนไร่ ฝากละสี่ล้านเส้น
หรือหนึ่งพันหกร้อยเมตรซึ่งผู้ถือหุ้นได้เพียงหนึ่งล้านไร่ ที่ดินเหล่านี้ต่อมาถูกจัดสรรระหว่างสมาชิกพระราชวงศ์
สมาชิกของตระกูลสนิทวงศ์และครอบครัวขุนนางชั้นนำอื่นๆ¹²

¹⁰เสถียร ลาดอักษร และคณะเรียบเรียง, *ประชุมกฎหมายประจำศก ๒๕๒*, (พ.ศ. 2426), 221-5.

¹¹เลวิล บรูซ จอห์นสัน, *สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ.2423-2473*, 26-37.

¹²สุทธีร์ อาสาวิช, *ประวัติศาสตร์สังคม การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ.2431-2457* (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 6-10, เลวิล บรูซ จอห์นสัน, *สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ.2423-2473*, 27-31,
คัลวินท์ นาคสุภา และ สุธี ประชาตนาธรรม, “ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2393-2451” ใน คัลวินท์ นาคสุภา และ สุทธีร์ อาสาวิช, *พ.ศ.
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึงพ.ศ. 2484* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), 183; Ian Brown, *The Elites and the
Economy in Siam*, 11-13; ภาณุ พงษ์ไพจิตร และ คริสต์ กอสส์, *การปฏิรูปการเมืองไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์*, 33.

ความสำคัญทางสูงของโครงการรังสิตเป็นตัวอย่างให้มีการเลียนแบบ ทศวรรษ 2430 เจ้า
นายและขุนนางอื่นๆ เสนอโครงการขุดคลองเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินและทำกำไรในเขตกรุงเทพฯ พ.ศ.
2436 สมเด็จพระราชวงศ์พระองค์หนึ่งทรงเสนอโครงการขุดคลองและพัฒนาที่ดินเนื้อที่หนึ่งแสนสอง
หมื่นไร่บริเวณคลองรังสิต พ.ศ.2442 กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ พระน้องยาเธอในพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสนอโครงการขุดคลองและพัฒนาที่ดินครอบคลุมเนื้อที่สามแสนหกหมื่นเจ็ด
พันไร่ และทรงตั้งข้อสังเกตว่า ในบรรดากิจการทั้งหลายที่ผู้คิดนโยบายจะลงทุนลงแรงทำที่จะหาโครงการ
ใดให้ผลกำไรจากการซื้อขายที่ดิน และในบรรดาที่ดินประเภทต่างๆ ก็ไม่มีอะไรจะให้กำไรดีเท่าการให้เช่า
ที่ทำนา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิเสธทั้งสองโครงการ ตั้งแต่นั้นมาไม่ทรงมี
พระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองและพัฒนาที่ดินเป็นโครงการใหม่โดยเอกชนอีก เพราะรัฐต้องการเข้ามา
ลงทุนในการปรับปรุงที่ดินและขุดคลองเสียเอง¹

เมื่อห้ามเอกชนลงทุนขุดคลองและพัฒนาที่ดินแล้วรัฐบาลได้จัดตั้งกรมคลองขึ้น พ.ศ.2445
รัฐบาลว่าจ้างชาวต่างชาติรอนเดก ไฮเด เป็นเจ้ากรมคนแรก ไฮเดเสนอให้รัฐบาลลงทุนโครงการชลประทาน
ขนาดใหญ่ ซึ่งจะทำให้ที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งเก่าและใหม่ทั้งหมดนิคมชลประทานที่สม่ำเสมอ
รัฐบาลคิดถึงผลกำไรได้ถึงผลเสียของโครงการอยู่สามถึงสี่ปี พายุที่พัดคลื่นโถมเข้าท่วมด้วยเหตุผล
ต้นทุนสูง² กระนั้นรัฐบาลก็ยังช่วยให้มีการขยายจับจองที่นาเพิ่มขึ้นโดยสนับสนุนโครงการขนาดเล็กกว่าที่
โยธเสนอก ทศวรรษต่อมา รัฐบาลสร้างระบบชลประทานและทางชลประทานตามแนวของคลองรังสิตในเขต
อื่นๆ บางที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยา แต่ละโครงการนั้นรัฐบาลขุดคลองทำเขื่อนดินขนาดใหญ่และเล็กเพื่อช่วย
ลดน้ำท่วมนำให้พื้นที่ดังกล่าวเหมาะกับการปลูกข้าวในฤดูมรสุม

หลักการที่รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาททุนการชลประทานนั้นพิถีพิถันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ
กับการปลูกข้าวมากขึ้น ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2440 บทบาทของเจ้าที่ดินในกระบวนการบุกเบิกที่ทำนาจึงลด
ลง ชาวบ้านที่บุกเบิกที่ดินใหม่ๆ เพื่อจับจองที่นา หรือที่นาสุก และ เบเตอร์ เรียกว่า "ชาวนานุกนิค"³
กลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวในบริเวณที่รัฐบาลมีโครงการระบายน้ำ พวกเขา
ส่วนใหญ่เป็นชาวนาชาวไร่รายย่อย การจับจองที่นาใหม่โดยชาวนาเหล่านี้ เกิดขึ้นรวดเร็วกว่าโครงการระบาย
น้ำของรัฐบาลจะตามทัน ครั้นถึง พ.ศ.2443 เมื่อที่ป่ารอบนอกของที่ราบลุ่มเจ้าพระยาถูกจับจองหมดสิ้น
แล้ว ชาวนานุกนิคเคลื่อนตัวต่อไป นอกบริเวณคลองขุดของพื้นที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยาโดยข้ามเขตที่ดินซึ่งว่างเปล่า
อยู่ก่อนทางเหนือของทุ่งราบลุ่มน้ำเจ้า

¹ เดวิด บรูซ ลอว์สันคลีน, สังคมชนบทและทุนการชลประทานของไทย พ.ศ.2422-2473, 36-37

² Ian Brown, The Elite and the Economy in Siam, edit David Foray, The Political Economy of Productivity : Thai
Agricultural Development 1880-1975 (Vancouver : University of British Columbia Press, 1982)

³ ศาสตราจารย์ไคโร ลอว์สันคลีน, เศรษฐกิจชนบทไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์, บทที่ 1-2.

ขบวนการบุกเบิกดังกล่าวก็จบลงไปเรื่อยๆ แทนเนื้อที่ซึ่งยังไม่มีใครจับจองตามสองฝั่งแม่น้ำของทุ่งราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน จนที่ว่างนั้นถูกจับจองจนหมดสิ้น ต่อจากนั้นก็ขยายไปตามลำน้ำที่ไหลแยกจากแม่น้ำใหญ่ของทุ่งราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน ชาวนาบุกเบิกค่อยๆ เปลี่ยนที่ราบลุ่มน้ำแข็งให้เป็นที่นาโดยหักล้างป่าละเมาะและพื้นที่ป่าชูด่างเก็บน้ำขนาดเล็กเพื่อเก็บน้ำทำนาไว้ใช้ กลุ่มบุกเบิกเหล่านั้นจับจองที่ดินตามลำน้ำย่อยแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นไปทางเหนือ หัวที่สุดการปลูกข้าวก็ขยายไปตามนาบริเวณทุ่งราบลุ่มตอนล่างโดยมีการหัวกันนาระบายน้ำโดยตลอด ช่วงระยะเวลาประมาณหกสิบปีจากทศวรรษ 2440 กระบวนการบุกเบิกดังกล่าว ทำให้ทุ่งราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมดเปลี่ยนเป็นนาข้าว¹

ชาวนาบุกเบิกซึ่งเป็นชาวนารายย่อยเคลื่อนไปอย่างช้าๆ ค่อยๆ เป็นค่อยๆ ไป บางครอบครัวเดินทางลงเรือไปตามลำน้ำเพื่อหาที่ที่เหมาะสมจะตั้งถิ่นฐาน เมื่อพบที่เหมาะสมก็จะตั้งบ้านเรือน อาจจะเริ่มจากเพียงทำเพิงพักอาศัยริมคลองก่อนแล้วเริ่มแผ้วถางจากเขตริมฝั่งแม่น้ำลึกเข้าไป แต่จะครอบครัวจะหักล้างต้นของได้เท่าที่กำลังของสมาชิกครอบครัวจะทำได้ มีตัวอย่างของชาวนาบุกเบิกคนหนึ่งชื่อพวยพอกจากที่นาไม่สมบูรณ์นักทางตะวันตกของกรุงเทพฯ ไปจับจองที่นาในเขตวังสิดประมาณ 6 ไร่ซึ่งที่พอจะปลูกข้าวเลี้ยงครอบครัวได้ สามปีต่อมาชาวนาบุกเบิกรายนี้แผ้วถางที่ต่อไปจนเต็มเป็นสามสิบไร่ และปลูกข้าวเพื่อขาย²

เมื่อการตั้งถิ่นฐานขยายตัวจนมีคนมากในเขตใดเขตหนึ่ง ก็จะมีการแยกกลุ่มไปจับจองที่ดินห่างจากถิ่นลุ่มน้ำลึกเข้าไปในทุ่งหญ้าทะเลป่าละเมาะ เช่น บางครั้งชาวบ้านค้นพบพื้นที่เหมาะสมทำนาในที่ราบใกล้ฝั่ง และก็อาจจะมิต้องนั่งสามครอบครัวจากชุมชนเก่าเดินทางไปจับจองอีกแต่ เมื่อสถานที่เหมาะสมตามที่ตั้งใจจะมีชาวนาบุกเบิกกลุ่มใหม่ตามไปภายหลัง³ นอกจากนี้มีครอบครัวชาวนาบุกเบิกที่ดินทางมาจากภาคอื่นๆ เช่น จากอีสานและภาคใต้ (จำนวนน้อย) มาจับจองหาที่ทำกินในภาคกลางด้วย

ภาคกลางถูกตั้งเข้าสู่วงจรของเศรษฐกิจการค้าข้าวของโลกก่อนย่านอื่นใด ทั้งนี้เพราะเป็นเขตที่มีการคมนาคมขนส่งพร้อมกว่าภาคอื่นๆ ซึ่งรวมทั้งแม่น้ำและคลองขุด เมื่อถึง พ.ศ. 2443 รัชกาลที่ 98 ของข้าวส่งออกจากประเทศไทยทั้งหมดมาจากที่ราบลุ่มภาคกลางนั่นเอง

¹ L. Sternstein, "Settlement Patterns in Thailand," *Journal of Tropical Geography* 21 (1965); เดวิด เบิร์ช, ยอห์น สเติร์น, *ชาวนาและเกษตรกรรมปลูกข้าวของไทย พ.ศ. 2423-2473*, and Yoshikazu Takaya, *Agricultural Development of a Tropical Delta: A Study of the Chao Phraya Delta*, Monograph of the Centre for Southeast Asian Studies, Language Series No. 17, Translated by Peter Hawkes (Kyoto: Kyoto University English, 1987).

² เดวิด เบิร์ช, ยอห์น สเติร์น, *ชาวนาและเกษตรกรรมปลูกข้าวของไทย พ.ศ. 2423-2473*, 56.

³ เดวิด เบิร์ช, ยอห์น สเติร์น, "วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทภาคกลางของไทย พ.ศ. 2394-2475" (*วิวัฒนาการชนบทภาคกลางของไทย*, *จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2521), and L. Sternstein, "Settlement Patterns in Thailand".

สำหรับภาคอื่นๆ นั้นระบบการคมนาคมขนส่งตามธรรมชาติมีจำกัด ต้องรอจนรัฐบาลสร้างทางรถไฟหลัง พ.ศ.2443 แล้ว การผลิตข้าวเพื่อส่งออกจึงเพิ่มขึ้น

ภาคเหนือมีประวัติการปลูกข้าวตามหิรัญพยุหะตามลุ่มน้ำ ปิง วัง ยม น่าน มาเป็นเวลานาน โดยมีการสร้างเครือข่ายการชลประทานแบบถาวรที่เมืองฝายที่มีการพัฒนาหลายศตวรรษ แต่ไม่อาจขนส่งข้าวจากเหนือลงมากรุงเทพฯ โดยทางลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาได้ง่าย ดังนั้น การปลูกข้าวภาคเหนือจึงแทบจะไม่ได้รับผลกระทบจากการค้าข้าวที่ขยายตัวขึ้นในสมัยแรกๆ ต่อเมื่อรัฐบาลขยายทางรถไฟเมื่อทศวรรษ 2450 และ 2460 การคมนาคมที่สะดวกขึ้น ทำให้ภาคเหนือสามารถขายข้าวให้กรุงเทพฯ ได้มากขึ้น และได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของการค้าข้าวมากขึ้น¹

ที่ราบลุ่มเขตหุบเขาของภาคเหนือเป็นที่ตั้งของอาณาจักรที่มีการตั้งฐานมายาวนาน ประวัติพัฒนาการสังคมเกษตรภาคเหนือเมื่อปลายพุทธศตวรรษที่ 24 มีลักษณะคล้ายคลึงและเกิดเป็นศูนย์กลางประวัติของกรุงเทพฯ ในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 24 นี้เจ้าผู้ครองนครฝ่ายเหนือเริ่มยึดครองที่ดินอุดมสมบูรณ์ตามแนวที่ราบหุบเขาและลงทุนขยายการชลประทาน การกระทำเช่นนี้มีไว้เพื่อตอบสนองความต้องการส่งออกข้าว แต่เป็นเพราะพระเจ้าอินทวิชยานนท์เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ในขณะนั้นต้องการเพิ่มรายได้แก่รัฐและสร้างเสริมพระราชอำนาจ² หลังทศวรรษ 2430 เจ้าฝ่ายเหนือและขุนนางอื่นๆ ถูกกลืนเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการของกรุงเทพฯ เมื่อรัฐบาลกรุงเทพฯ สร้างทางรถไฟถึงเชียงใหม่ใน พ.ศ.2464 ข้าวส่งออกจากภาคเหนือจึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนใน พ.ศ.2478 ข้าวส่งออกที่มาจากภาคเหนือคิดเป็นร้อยละเก้าและเชียงใหม่มีโรงสีข้าวสามแห่ง³

ผลกำไรจากการส่งออกข้าวกระตุ้นให้เจ้าและขุนนางฝ่ายเหนือและพ่อค้าข้าวรายใหญ่ยึดครองที่ดินจากชาวนาน มีการใช้ฝูงช้างบุกเบิกที่ราบอันและกล่าวหาชาวนานว่าเป็นฝิ่น ให้อพยพย้ายไปเพื่อหนีภาษีเงินได้จากการที่ดิน ขุนนาง เจ้าและพ่อค้าผู้มีอิทธิพลลงทุนขยายการชลประทานเพื่อขยายพื้นที่ทำนา⁴ แม้รัฐบาลกรุงเทพฯ จะสนับสนุนการบุกเบิกที่นาของชาวนาอิสระว่าน้อยกว่าการก่อตั้งของเจ้าที่ลี้ภัยขนาดใหญ่นอกกรุงเทพฯ ที่มีได้ขัดขวางการขยายอำนาจและการเกิดขึ้นของเจ้าที่ดินขนาดใหญ่ในบรรพชา

¹J.C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970* (Kuala Lumpur, London, Singapore: Oxford University Press, 1977), 55-57.

²Asao Gajumapla, "The Partial Commercialization of Rice Production in Northern Thailand (1900-1960)" (Ph.D. diss., Cornell University, 1984), 55-57.

³Ibid., 47.

⁴Asao Gajumapla, "The Partial Commercialization of Rice Production in Northern Thailand (1900-1982)", 75. กฤษฎาพร จินกุล, นวเดช วัฒนาธรรม และ สมเด็จพระเทพฯ ทรงศิริ, "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าเขาภาคเหนือตอนล่าง," ใน *บันทึกวิจัยทางสังคมศาสตร์*, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นศึกษา, 2534), และ สานิตย์ กาญจนพันธ์ และมิ่งพันธ์ จารุสภาค, *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า การศึกษาภาคเหนือตอนบน*, Research Monograph No.15 (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2538).

และขุนนางฝ่ายเหนือแต่ละอย่างใด ทั้งนี้กรุงเทพฯ ไม่ต้องการทำอะไรที่จะนำไปสู่การต่อต้านของเจ้านายฝ่ายเหนือ เพราะขณะเดียวกันนั้นกรุงเทพฯ กำลังพยายามผนวกอาณาจักรเขตระบบการบริหารของเจ้านายฝ่ายเหนือเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสยามอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับกรณีของกรุงเทพฯ ช่วงระยะที่จับและขุนนางเจียงไท่หนี่ลี้ครองที่ดินชาวชาวบ้านนั้นเกิดขึ้นในช่วงสั้นๆ และกระจุกตัวอยู่ตามเขตศูนย์กลางที่มีพื้นที่ดินอุดม การบุกเบิกกึ่งระยะเวลาค่อนข้างมากกระทำโดยครอบครัวชาวมาลีฮะระน่าย่อยที่บุกเบิกจับจองที่ดินในเขตใหม่ๆ โกลกออกไปจากที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานเดิมบริเวณที่ราบกุ่มเขา ประชากรขยายไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ซึ่งครั้งหนึ่งนานมาแล้วพบากยตั้งถิ่นฐานของผู้สมัยเข้ามาบูรณเขตภาคเหนือในพุทธศตวรรษที่ 23 ผู้บุกเบิกจับจองที่ดินตามแนวลุ่มน้ำสายเล็กและตามเขตเชิงเขาใกล้เคียง¹¹

การสร้างทางรถไฟไปโคราชทำให้ชาวอีสานที่อยู่ใกล้ๆ เส้นทางคมนาคมใหม่นี้มีโอกาสปลูกข้าวเจ้าเพื่อส่งมาขายกรุงเทพฯ ทางรถไฟมาถึงโคราชเมื่อ พ.ศ.2443 และกระตุ้นให้ชาวนาเจ้าของที่นาปลูกข้าวเจ้าในบริเวณที่ราบของลุ่มแม่น้ำมูล ก่อนที่ทางรถไฟผ่านที่ราบแม่น้ำมูลไปอุบลราชธานีเมื่อ พ.ศ. 2469 ขึ้นเหนือถึงขอนแก่น และเขตที่ราบแม่น้ำชีเมื่อ พ.ศ.2476 โคราชจึงกลายเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวสำคัญของอีสาน มีโรงสีประมาณสามสิบแห่งตามแนวทางรถไฟใน อุบลราชธานีก็มีการสร้างงานเก็บข้าว และโรงสีเล็กๆ เกิดขึ้นทั่วไป¹² ส่วนขอนแก่นพัฒนาเป็นศูนย์กลางโรงสีข้าวเมื่อพุทธศ. 2470¹³ พื้นที่อื่นๆ นอกเขตโคราช ที่ราบแม่น้ำมูลและแม่น้ำชีตอนบนอยู่ไกลจากทางรถไฟจึงมิได้รับผลกระทบจากการค้าข้าวส่งออก เขตใดๆ ดังกล่าวจึงอยู่นอกของการพัฒนา โดยกลายเป็นแหล่งเลี้ยงวัวควายที่ใช้เพื่อการไถนาและเป็นแหล่งแรงงานรับจ้างทำนา นายฮ้อยหรือพ่อค้าวัวควายเลี้ยงควายบนที่ราบสูงโคราชแล้วเดินทางรถล่อเร่คันควายมาขายชาวมาลีฮะระน่าย นายฮ้อยพาชาวนานอพยพมาด้วยเพื่อกำหนดงานกับเจ้าของนา เขตคลองวังเกิดและที่อื่นๆ ที่ต้องการทนงาน นายฮ้อยได้รับเงินจากเจ้าของนาเป็นการตอบแทน คนงานอพยพจะอยู่ทำงานครั้งละ 8-9 เดือนช่วงหน้านา แล้วย้ายกลับไปบ้านเดิม การสร้างทางรถไฟไปก็สนับสนุนทำให้แรงงานอพยพเดิมทางสะดวกขึ้น พ.ศ.2448 ประมาณว่ามีคนงานมากกว่าห้าพันคนอพยพมาจากอีสานเพื่อกำหนดงานรับจ้างในเขตวังสี¹⁴

¹¹ นีล คีลีย์ ชนเผ่าและ สมเด็จพระสังฆราช ปรมาภิไธย: ประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานของไทยจนถึงพ.ศ.2484 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), 85-86.

¹² Charles F. Keyes, "In Search of Land: Village Formation in the Central Chi River Valley, Northeastern Thailand," *Contributions to Asian Studies*, 18, Asian studies (n.p., 1976), 62; and Somchai Nitipattanasamayingsoong, "Development, Politics and Paradox: A Study of Khon Kaen, a Regional City of Northeast Thailand" (Ph.D. diss., Syracuse University, 1991), 176-178.

¹³ สุวัจน์ โททวัฒน์, "วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทภาคกลางของไทย พ.ศ. 2394-2477", 209-210.

¹⁴ L. Stenstrom, "Settlement Patterns in Thailand".

ได้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายของผู้คนสมัยอนุภูกนิกรอย่างขนานใหญ่ไปพร้อมๆกับการเพิ่มของจำนวนประชากร ประชากรของภาคกลางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อดิรน์สไตน์วิเคราะห์ตัวเลขจากบันทึกของเบอร์นี และสรุปเบื้องต้นว่าในทศวรรษ 2360 กรุงเทพฯ อุดรยาและบริเวณชายฝั่งเจ้าพระยาภาคกลางมีประชากรอยู่ประมาณสี่แสนห้าหมื่นคน สำหรับเขตรอบนอกของทุ่งราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาอาจจะมีคนอยู่อีกประมาณกว่าหนึ่งแสนคน²¹ เพื่อมิให้มองประมาณการว่าในทศวรรษ 2370 ทุ่งราบลุ่มภาคกลางมีประชากรตามแสนเจ็ดหมื่นเก้าพันคน มีการประมาณร้อยปีต่อมา คือทศวรรษ 2460 ประชากรของภาคกลางเพิ่มเป็นสามล้านสามแสนคน²² ประชากรที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นผลจากอัตราการตายที่ลดลงและการอพยพเข้ามา ในอดีตประชากรของมณฑลภาคเพิ่มช้าเพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการตายจากไข้ป่าและการสงครามสูง สมัยอนุภูกนิกรที่กล่าวถึงการถูกรุกรานลดลงและพื้นที่ป่าใกล้ทุ่งราบก็น้อยลงเพราะการบุกเบิกทำให้นิยพเข้าใช้ไป พืชผลลดลงด้วย อัตราการตายน่าจะลดลงในสมัยนี้ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติเพิ่มขึ้นได้ การอพยพผู้คนในสมัยอนุภูกนิกรจึงช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน นอกจากนั้น ในสมัยอนุภูกนิกรนี้มีการอพยพของผู้คนจากภูมิภาคใกล้เคียงเข้ามาอาศัยอยู่เพิ่มขึ้น จนถึงทศวรรษ 2380 กษัตริย์ไทยกวาดล้อมเขตยี่เกาญมลาว ลาว เวียดนาม และเขมร เข้ามาอาศัยอยู่ในเขตภาคกลางเป็นจำนวนมาก และยังมีชาวลาวที่หนีฝั่งเซตเข้ามาอยู่ไทยหลังจากฝรั่งเศสเข้าครอบครองลาวอีก ชาวอีสานอพยพมารับจ้างทำนาและเช่านาเขตชลประทาน ระยะเวลาบางคนที่ตั้งรกรากอยู่ถาวร ไม่กลับไปที่บ้านเดิม ชาวมอญและชาวมลายูอพยพเข้ามาภาคกลางเพราะเห็นว่ามีความสงบและมีภูมิลำเนาได้ผลดี นอกจากนี้มีแรงงานอพยพมาจากจีนเฉิงชาน และมีชาวจีนอพยพเข้ามาที่กปรมาณหัวแสนคนในทุกทศวรรษที่ 24 ที่มาตั้งถิ่นฐาน กล่าวได้ว่าสังคมชาวนาอนุภูกนิกรประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติ ทำให้อัตลักษณ์เป็นสากลตามสมควร

ชาวนาชาวไร่อนุภูกนิกรายร้อยละส่วนใหญ่เป็นไพร่ที่หนีมาขัง ทั้งที่เป็นชาวนาธรรมดาที่อาศัยอยู่ตามชุมชนต่างๆ แต่เดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเขตปลูกข้าว ทั้งที่เป็นลูกหลานของขลยสงครามที่ถูกกวาดต้อนในอดีตให้มาตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างถาวร ของภาคกลาง การค้าส่งออกที่ขยายตัวเปิดโอกาสให้ชาวก้นผลิตข้าวเพื่อขายเป็นเงินสดได้สะดวกขึ้น ปัจจัยทางเศรษฐกิจนี้มีผลทำให้ระบบเกณฑ์แรงงานบังคับดั้งเดิมถดถอยตัวอย่างรวดเร็ว อันที่จริงกระบวนการนี้ได้เกิดขึ้นมาก่อนการทำสัญญาเวรจ้างแล้ว ทศวรรษ 2350 พระมหากษัตริย์ยอมให้ไพร่จำหนเงินทดแทนการถูกเกณฑ์แรงงานแล้ว²³ ทศวรรษ 2410 พระมหา

²¹ B.J. Terwiel, *Through Travellers' Eyes: An Approach to Early Nineteenth Century Thai History* (Bangkok: Editions Duang Kamol, 1959), 250.

²² Sompit Manasington, *Sethakrit noi ratchasomai phra bat samdet phra jai lakmikanjaayinhu* [Thai Economy in the Reign of King Chulalongkorn] (Bangkok: Research Division, Chulalongkorn University, 1993), 250. ประชากรเพิ่มจากประมาณ 350,000 คนเป็น 3.3 ล้านคน ในชั่วระยะเวลาประมาณ 1 ศตวรรษนั้น เทียบอัตราการเพิ่มร้อยละ 1.8 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่สูงสำหรับสังคมเกษตรยุคนี้ ช่วงก่อนพุทธทศวรรษที่ 25 จำนวนผู้คนอพยพมีต่อจำนวนประชากรรวมมากกว่าอัตราการเกิดและอัตราการตาย ซึ่งเป็นตัวกำหนดขนาดประชากรที่กำลังเพิ่มขึ้นในช่วงครึ่งหลังศตวรรษที่ 2

²³ ฉะบุท พงษ์นิพัทธ์ และภริยา ภคพงศ์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงธนบุรี*, บทที่ 1.

เปลี่ยนข้าวเป็นโภคทรัพย์ของประเทศ

รายได้รัฐปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นประมาณแปดล้าน บาทต่อปี ที่สำคัญไปกว่านั้นก็คือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์แล้ว ทรงมีพระราชดำริว่า “...เงินวันฎากรของรัฐลดลงปีละปีถ้าจนแทบจะไม่มีพอใจจรดปลายเดือน...”¹ นอกจากนั้นทรงประมาณว่าระหว่าง พ.ศ.2411-2416 ซึ่งเป็นช่วงที่มีผู้ฝ่าฝืนราชการ เงินรายได้ลดลงจากจำนวนปีละสี่ล้านแปดหมื่นบาทเหลือเพียงหนึ่งล้านหกแสนบาท อีกทั้งสิบปีต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเพิ่มรายได้ภาษีต่างๆ ที่เก็บจากการขายตัวของแรงงานถึงข้าวที่ส่งออกเป็นจำนวนมาก รายได้เพิ่มขึ้นมีผลผลักดันให้พระมหากษัตริย์และรัฐบาลจะแก้ความขัดสนมาเป็นความเร่งด่วน พ.ศ.2435 รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นเป็นสิบสองล้านห้าแสนบาท และอีกแปดปีต่อมาคือ พ.ศ.2443 รายได้ทวีขึ้นเป็นโหม่งสี่สิบสี่ล้านบาท

รายได้จากภาษีก้าวหน้าเป็นเพียงส่วนน้อยของรายได้ทั้งหมด คือระหว่างร้อยละ 7-11 เท่านั้น ช่วงปี พ.ศ.2435-2453 รายได้ส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้นได้จากการขายตัวของแรงงานตรวนกึ่งข้าว ถือเป็นภาษีที่เก็บจากรายได้และกำไรที่เกิดจากการค้าข้าว เมื่อรายได้เหล่านี้ถูกใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ภาษีรัฐในการภาษีที่ดินและภาษีเงิน เก็บจากชาวจีนที่เข้ามาเป็นพ่อค้า ผู้ประกอบการ และเป็นลูกจ้างทำงานเหมืองแร่ งานท่าเรือและงานรับจ้างอื่นๆ

เนื่องจากรัฐบาลมีอภินิหารภาษีสินค้าข้าวส่งออกได้เกินกว่าร้อยละสามตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาการค้า รัฐบาลจึงยอมให้มีการเก็บภาษีจากพื้น สุรา และการพนัน ขยายไปโดยแทบไม่มีขอบเขตจำกัด ทั้งนี้เพื่อช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ” ภาษีที่ดินและการพนันรวมกันจึงกลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญตั้งแต่ทศวรรษ 2400 จนถึงปลายทศวรรษ 25 ต้นเป็นช่วงระยะที่ชาวจีนอพยพเข้ามาทำงานยังสยามเป็นจำนวนมาก ภาษีสำคัญดังกล่าวเป็นภาษีเก็บจากแรงงานจีน และเก็บโดยเจ้าภาษีนายอากรที่เป็นคนจีนด้วย

สิ่งที่แสดงให้เห็นในตารางที่หนึ่ง ทศวรรษ 2430 แหล่งที่มาของรายได้รัฐที่สำคัญคือภาษีทางอ้อมเก็บจากการใช้จ่ายเพื่อสุบสสันและเล่นการพนัน ผู้คนที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากกิจกรรมเกษตรกรรม การผลิตข้าว การค้าข้าว งานท่าเรือ การขนส่ง การทำแร่ดีบุก และการผลิตสินค้า หัตถกรรมและอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น การทำน้ำตาล เติรียงปิ่น คินเผา การต่อเรือ ฯลฯ โรงบ่อนมักอยู่ใกล้ๆ กับตลาดในเมืองซึ่งมีผู้คนขายหัวสารที่มาจากพืชปลูกหลาน และมักจะอยู่ใกล้ๆ กับโรงสีด้วย ต้นเป็นที่ซึ่งลูกจ้างชาวจีนมาใช้บริการโรงสี ภาษีสินค้านำเข้าสินค้าหลักก็ถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ขวบนอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำริทรงพระนามว่าวันฎากรขึ้นตามด้วยการปกครองแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : 2470), 43. อ้างใน เศรษฐมณฑล, อุทัย, ตรีทิ ศาสนาเบญจรงค์, การปกครองระบอบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 16-17.

² Pongum Puthakul, “The Environmental History of Pre-modern Provincial Towns in Siam to 1910” (Ph.D. diss., Cornell University, 1989), 136.

พระเจ้าอู่หัว ที่สำคัญรองลงมาคือเงินรูปการ ภาษีที่ดินนำเข้าสินค้าออก ตามด้วยภาษีที่นา ขอให้สังเกตด้วยว่ารายได้ของรัฐบาลที่ได้จากภาษีนั้นเพิ่มขึ้นถึงห้าเท่าระหว่าง พ.ศ.2435 และ พ.ศ.2453

รายได้ที่ได้รับอย่างมั่นคง ดังแสดงในตารางที่หนึ่ง ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสามารถสถาปนาสถานภาพของพระมหากษัตริย์และประเทศไทยให้แข็งแกร่งเป็นรัฐชาติที่มีอธิปไตยและเกรียงไกรต่อเจ้าอาณานิคมได้

ตารางที่ 1 รายได้ของรัฐบาลนอกพรมแหล่งที่มาจากรายได้ พ.ศ. 2435-2453 (ร้อยละ)

รายการ	2435	2448	2453
ภาษีทางตรง			
ภาษีที่ดิน	6.6	7.6	11.1
ค่าราชการ (รัฐบาล)	2.9	8.2	20.3
ภาษีทางอ้อม			
อากรนำเข้า	11.3	5.3	4.7
อากรส่งออก		5.3	4.9
สุราการ	15.0	8.2	8.4
ภาษีฝิ่นค่าน	1.8	3.1	2.5
อากรนิคมเมือง	27.8	17.1	10.0
รายได้ค่าธรรมเนียม			
ค่าธรรมเนียมไปรษณีย์	1.0	4.1	2.2
ค่าธรรมเนียมหนังสือ	3.4	2.4	3.3
รายได้รัฐวิสาหกิจ			
ภาษีฝิ่น	16.1	20.3	22.3
ค่าบริการพาณิชย์		4.6	6.5
ค่าธรรมเนียมค่ารถไฟไทยอนุญาตอื่นๆ	12.3	6.4	6.3
รวม	100.0	100.0	100.0
รวม (ล้านบาท)	15.38	50.46	74.36

ที่มา - ฌ็อง-ฌัก มงแตร์ (1995: 39-40.)

ในตารางที่สอง การใช้เงินรายได้ของรัฐช่วงทศวรรษ 2430 สัดส่วนที่สูงที่สุดเป็นการใช้จ่ายในหมวดราชสำนัก และส่วนพระองค์ร้อยละ 24.21 ตามด้วยการใช้จ่ายในหมวดคมนาคม (ร้อยละ 17.97) ป้องกันประเทศ (ร้อยละ 17.37) ความสงฆภายใน (ร้อยละ 11.3) หมวดการศึกษาหรือรวมการยุติธรรม และการเกษตรได้รับความสำคัญในระดับต่างๆ ตามหมวดสุดท้ายนี้รวมกันโดยเฉลี่ยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.31 ของการใช้จ่ายทั้งหมดช่วงปี พ.ศ.2435-2442

ช่วง พ.ศ.2443-2449 หมวดราชสำนักและส่วนพระองค์ลดลงเหลือร้อยละ 17.40 หมวดความสงฆภายในพุ่งเป็นอันดับหนึ่งถึงร้อยละ 29.1 ตามด้วยหมวดป้องกันประเทศร้อยละ 21.7 และหมวดการศึกษายุติธรรมและการเกษตรเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ก็ยังได้รับความสำคัญลำดับต่ำสุดร่วมกันคิดเป็นร้อยละ 12.01 ของจำนวนรวม

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรายจ่ายราชสำนักและส่วนพระองค์กับรายจ่ายอื่นๆ ของรัฐ (ร้อยละ)

รายการ	พ.ศ. 2435-2442	พ.ศ. 2443-2449
ป้องกันประเทศ	17.37	21.70
ความสงฆภายใน	11.30	29.10
คมนาคมและขนส่ง	17.97	14.70
เกษตร	1.97	4.73
รวมการ (การศึกษา)	2.22	3.26
ยุติธรรม	2.12	4.02
ราชสำนักและส่วนพระองค์	24.21	17.40

ที่มา : ปรับจากลบทศ นานะรังสรรค์ (2538 : 61)

รายได้รัฐที่เพิ่มขึ้นทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงเพิ่มการใช้จ่าย แต่มิได้เน้นการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการใช้จ่ายเงินภาครัฐเพื่อสาธารณูปโภคและเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ยกเว้นการใช้จ่ายด้านการคมนาคมขนส่ง แต่ในหมวดนี้สัดส่วนก็ลดลงระหว่าง พ.ศ.2435-2442 และ พ.ศ.2442-2453 รัฐบาลสนับสนุนชาวนาชาวไร่และชาวจีนอพยพในการทำกิจกรรมเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อเพิ่มโอกาสทรัพย์สินให้กับประเทศ แต่การร่อนทุนภาครัฐเพื่อสาธารณูปโภคและโครงการอื่นๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นไปอีก มิได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ สมภพ นานะรังสรรค์ ตั้งข้อสังเกตอย่างน่าสนใจว่า "รัฐบาลลงทุนในด้านการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งน้อยเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายทางรถไฟสายตะวันออกเฉียง

พระราชภารกิจในการส่งเสริมชาวต่างชาติไว้อิสระรายย่อย และจากการที่ทรงรอบรู้ในเรื่องธุรกิจการพาณิชย์ ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสามารถเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับอาณาเขตของพระมหากษัตริย์ ครั้นถึงพ.ศ. 2430 พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระราชอำนาจและโลกทัศน์มากกว่าเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์อย่างอนันต์

การศึกษาวิเคราะห์กิจกรรมของพระคลังข้างที่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทำให้ตระหนักและเข้าใจถึงบทบาทของพระองค์ในฐานะเป็น “พระมหากษัตริย์นักธุรกิจ” ทั้งนี้พระคลังข้างที่เป็นเสมือนสถาบันส่วนพระองค์ที่มีหน้าที่บริหาร จัดการรายได้ และระดมช่วยส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์

พระคลังข้างที่มีประวัติย้อนไปถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า “เงินข้างที่” และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “พระคลังข้างที่” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระคลังข้างที่ ได้รับเงินรายได้จากรัฐบาลทั้งหมดร้อยละ 5 และรวมค่านาอีกครึ่งบาท ส่วนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2433 เลิกส่วนที่ได้รับจากรายได้รัฐบาลเพิ่มเป็นร้อยละ 15 พ.ศ. 2434-2435 ได้รับสัดส่วนสูงสุดร้อยละ 20 จากรายได้รัฐทั้งหมด พ.ศ. 2433 พระคลังข้างที่เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้กระทรวงการคลังหรือกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2442 พระคลังข้างที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของพระมหากษัตริย์โดยตรง¹¹

นอกจากนี้ ชูเอะสึไร ยังจัดแบ่งรายจ่ายของพระคลังข้างที่ออกเป็นสี่ส่วนด้วยกันคือ 1) เบียดเบียนสำหรับข้าราชการของสำนักพระราชวัง 2) กองทุนการศึกษาลำดับพระราชาวงศ์ และนักศึกษาที่ได้รับทุนเล่าเรียนหลวง 3) เงินกู้ระยะยาวให้กับรัฐวิสาหกิจ เช่น กิจการของกระทรวงการคลัง และผู้ประกอบการเอกชนอื่นๆ รวมทั้งพ่อค้าชาวจีนเจ้าเหม็นขยากร และ 4) การลงทุนในกิจการธุรกิจต่างๆ เช่น อสังหาริมทรัพย์ การสร้างห้องแถวให้เช่า โรงสีข้าว ธนาคารพาณิชย์ การเดินเรือ บริษัทขนส่ง และการสร้างทางรถไฟ¹²

การศึกษาของอากิรา ชูเอะสึไรก็ได้ จัดพระคลังข้างที่เป็น “ถึงธนาคารพาณิชย์” ที่ทำหน้าที่หลักเพื่อลงทุนด้านธุรกิจให้กับพระมหากษัตริย์¹³ ดังนั้น จึงจัดพระคลังข้างที่เป็นกลุ่มธุรกิจเรียกว่า กลุ่มศักดินา (Sakdina group) จากกลุ่มธุรกิจค้าคัญฉานกลุ่ม ซึ่งเจริญเติบโตช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 ชักของ กลุ่มคือ กลุ่มธุรกิจผู้ประกอบการชาวยุโรป และกลุ่มธุรกิจผู้ประกอบการชาวจีน

พระคลังข้างที่ให้กู้ยืมและลงทุนในกิจกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวางตลอดทศวรรษ 2430 และ 2440 โดยเฉพาะธุรกิจเกี่ยวข้องกับ โรงสีข้าว การลงทุนที่ดินและห้องแถว การลงทุนธุรกิจอุตสาหกรรมและการบริการ

¹¹ Akira Sushino, *Capital Accumulation in Thailand 1855-1935* (Japan : The Centre for East Asian Cultural Studies, 1989), 91.

¹² Ibid., 91.

¹³ Ibid., 91.

ในกรณีของกิจการโรงสีข้าวนั้น พระคลังข้างที่มีได้ลงทุนก่อตั้งโรงสีข้าวโดยตรง แต่ให้เงินกู้กับบริษัทการค้าของยุโรป และถ้าภาษินายอกราชวาณิชที่เป็นเจ้าของหรือทำโรงสีข้าวอยู่ก่อนแล้ว เจ้าของโรงสีข้าวในสมัยนั้นมักประสบปัญหาความยุ่งยากในทางการค้า เนื่องจากผลผลิตข้าวและราคาข้าวในตลาดโลกช่วงรัชสมัยนั้นผันผวนมาก ดังนั้น พระคลังข้างที่จึงกลายเป็นแหล่งเงินกู้สำคัญในภาวะที่เจ้าของโรงสีต้องการเงินมาหมุนเวียนในธุรกิจของตน พระคลังข้างที่ปล่อยเงินกู้ให้กับทั้งนักธุรกิจชาวยุโรปและชาวจีน

ตัวอย่างของเจ้าของโรงสีข้าวขอเงินจากพระคลังข้างที่เพื่อช่วยธุรกิจของตน แต่ท้ายที่สุดต้องโอนโรงสีข้าวให้กับพระคลังข้างที่เพราะมีหนี้ใช้คืนเงินกู้ได้นั้นมีหลายราย เช่น บริษัท A. Markwald (ผู้เงินหนึ่งแสนสองหมื่นบาทจากพระคลังข้างที่) บริษัทกิมเซ่งหลี ตระกูลพิศสัยบุตร และตระกูลโชติเกษียร¹⁷

ในกระบวนการดังกล่าว พระคลังข้างที่ซึ่งเป็นเจ้าของโรงสีข้าวที่คิดหนี เมื่อถูกหนีไม่อาจชดใช้หนี้ตามสัญญา ครั้นถึงทศวรรษ 2430 พระคลังข้างที่ที่เป็นเจ้าของโรงสีข้าวรายใหญ่ที่สุดในกรุงเทพฯ พระคลังข้างที่จะให้เช่าโรงสีแก่สำนักกันพล้อชาวยุโรป หรือชาวจีน หรือมอบให้พระราชโอรสเพื่การราชได้¹⁸

การลงทุนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับการลงทุนที่ดินและทรัพย์สินต่างๆ พระคลังข้างที่ทำได้หลายวิธีการ อาจจะเป็นถือครองที่ดินของทางการ รวมทั้งที่ดินของทางการซึ่งทิ้งว่างเปล่า พระราชวังที่ทิ้งร้าง และที่ดินซึ่งพระราชทานไว้ขุนนางตามตำแหน่งแต่ถูกทิ้งร้างว่างเปล่า

การยึดที่ดินและทรัพย์สินที่ถูกจับของไว้ เมื่อถูกหนีมีกองจ่ายหนี้ดินตามสัญญาเงินเป็นถาวรหนี้ ซึ่งพระคลังข้างที่ในฐานะเป็นผู้ให้กู้รายใหญ่รวมหนึ่งได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เมื่อถูกหนีผิดสัญญา กรรมสิทธิ์ที่ดินที่จับมาจะถูกนำไถ่ถอนมาเป็นของพระคลังข้างที่ พ.ศ.2453 เจ้าพระยาทเวศร์นิมิตจักษ์หมื่นจันทน์สุพรรณได้มอบที่ดินแก่พระคลังข้างที่ ที่ดินของเจ้าพระยาทเวศร์นิมิตจักษ์หมื่นจันทน์สุพรรณได้มอบให้แก่พระคลังข้างที่¹⁹ พ.ศ.2440 ที่ดินที่เคยเป็นเจ้าของพระยาสุรรังสรรค์สมศักดิ์จันทน์ ห้างสินจัดไร่หัวสันเข็ดหลวง และของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี จำนวนอัฐมสามไร่ถูกโอนเป็น

¹⁷ Ibid., and Punnee Dualek, *Wutthi kan thang kan kha lae kan lungtham khwam khum jao phasi nai aorot not samai catchakan thi 2-6* [The Crisis in Trade and Investment Among Tax Farmers in the Reign of King Rama 5-6] (Manuscript: 1997).

¹⁸ Ibid., 92.

¹⁹ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9, รัชกาลที่ 9, เลขที่ 76/093 ตั้งใน Porphum, Ouyyamon, "Bangkok and Thai Economic Development: Aspects of Change 1820-1930" (Ph.D. diss., University of New England, Australia, 1994), 101-102.

กรรมสิทธิ์ของพระคลังข้างที่ เพราะเจ้าพระยาทั้งสภามิอาจจ่ายเงินใช้หนี้จำนวนหนึ่งแสนหกหมื่นบาท และสองแสนสองหมื่นสี่ร้อยสี่สิบสองบาทตามกำหนด”

พระคลังข้างที่ซื้อที่ดินจากชาวบ้านด้วย ในกรณีนี้พระคลังข้างที่ที่อยู่ในฐานะได้เปรียบ เนื่องจากมีข้อมูลเรื่องว่าที่ใดเป็นที่ควรลงทุนดีกว่าผู้อื่น เพราะรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการสร้างถนนก่อนผู้อื่น ดังนั้น พระคลังข้างที่จึงลงทุนสร้างห้องแถวและตลาดในย่านการค้าระดับน้ำภายในกำแพงเมืองซึ่งพัฒนาเป็นศูนย์กลางการค้าสำคัญในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนปลาย ระหว่าง พ.ศ.2433 และ 2453

พ.ศ.2445 พระคลังข้างที่เป็นเจ้าของที่ดินเขตลำพัง นางรัก สาร รัตนระสงครม พาบุตร นางขุนพรหม นางถึง สามเสน ก็เป็นย่านการค้าสำคัญ จำนวนที่ดินแปลงสี่สิบห้าไร่¹

พระคลังข้างที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาธุรกิจสหหาวิมทรัพย์สินและการขยายตัวของย่านการค้าสำคัญๆ สมัยนั้นการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ของพระคลังข้างที่มีส่วนกำหนดโครงการก่อสร้างถนน และการวางผังเมือง ระหว่าง พ.ศ.2433 และ พ.ศ.2475 กรุงเทพฯ ขยายตัวและมีการก่อสร้างห้องแถวเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีตัวเลขจำนวนห้องแถวที่ก่อสร้างอย่างครบถ้วนแต่การศึกษาชิ้นหนึ่งชี้ว่าพระคลังข้างที่เป็นเจ้าของรายใหญ่ที่สุด² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถามพระทัยการลงทุนอสังหาริมทรัพย์ ดังจะเห็นได้จากความในพระราชหัตถเลขาทรงสั่งการเรื่องการซื้อที่ดินและการสร้างห้องแถวที่ตลาดเสาชิงช้า เมื่อ พ.ศ.2444

ที่ 26/1001

พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท

วันที่ 4 พฤษภาคม รัตนโกสินทร ศก 119

ถึง กรมหลวงนครสวรรค์

ขอจดหมายแปลพิรุธถึง ด้อยคำที่ได้พูดกันเมื่อวานนี้ และเพิ่มเติมบ้าง

1. เรื่องซื้อที่ดินถนน และตึกหลังตลาดเสาชิงช้า จำจะต้องไปติดต่อลงกัน โดยเร็ว ด้วยเหตุว่าที่ดินนั้น ไล่ถ่อขึ้นมาจวนจะถึงพื้นชั้นบนแล้วไปติดปะชั้นกันอยู่กับรั้วและเรือนจาก ตึกนั้นคงจะน้าวในปีนี้

¹“จดหมายมณฑลราช. 5.5 ค.ค. 1/39” ใน Porphum Ouyyasant, “Bangkok and Thai Economic Development: Aspects of Change 1820-1970”, 101-102.

²“จดหมายมณฑลราช. 5.5 ค.ค. 53 (พ.ศ. 2445)” ใน Porphum Ouyyasant, “Bangkok and Thai Economic Development: Aspects of Change 1820-1970”, 102.

³Ibid., 103.

ถนนก็จำต้องแล้วด้วย ถ้วนซื้อที่นั่นเป็นเงินพระคลังข้างที่ แล้วถนน
ต้องขอให้ใช้เงินมาจ่าย...⁴⁹

แม้ไม่มีข้อมูลสถิติที่สมบูรณ์ ที่แสดงถึงจำนวนห้องแถวในครอบครองของพระคลังข้างที่
แต่ละยุคตาม แต่หลักฐานการซื้อขายห้องแถวของพระคลังข้างที่ในเขตกรุงเทพฯ ก่อนปี พ.ศ.2453 แสดงว่าพระ
คลังข้างที่เป็นผู้ลงทุนกิจการห้องแถวที่ขึ้นชื่อบริหารหาหนึ่งก็เคยวัดถึงแสดงใบตารางที่สาม

ตารางที่ 3 รายการลงทุนบางรายการของพระคลังข้างที่การซื้อและสร้างห้องแถว พ.ศ. 2435-2453

ปี	กิจกรรม
พ.ศ. 2435	เป็นเจ้าของและให้เช่าห้องแถว 63 ห้องถนนบำรุงเมือง
พ.ศ. 2442	ซื้อตลาดและห้องแถว ซึ่งกรมสิทธิใน ทรัพย์สินถูกโอนเป็นของกระทรวงการคลัง เนื่องจาก ขาดเงินอง ห้องแถวมีจำนวน 134 ห้อง
พ.ศ. 2442	ซื้ออาคารตั้งปลูกสร้างตามแนวแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวนหนึ่งและ ซ่อมแซมห้องแถว 24 ห้อง ค่าใช้จ่ายเป็นมูลค่า 375,000 บาท
พ.ศ. 2443	เป็นเจ้าของห้องแถว 215 ห้อง ถนนสามเสน 239 ห้อง ถนนช้างอินออก 133 ห้อง ถนนหลวงเสียนนอก (สุขุมวิท) 17 ห้อง ถนนลาวทอง
พ.ศ. 2445	สร้างห้องแถว 140 ห้องที่สามเสน พากูวัด พลับพลาชัย จักรวรรดิ และหัวลำโพง
พ.ศ. 2445	สร้างห้องแถว 816 ห้องที่สวนดุสิต

⁴⁹ประชุมพระราชพิณเอกสารพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่กรมบริหารราชการแผ่นดิน, กทม.ที่ 3 ตอนที่ 1 ระหว่าง
พุทธศักราช 2434 ถึงพุทธศักราช 2453 (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และ โบราณคดี สำนักนายกรัฐมนตรี, 2513).

พ.ศ. 2452

มีโครงการสร้างห้องแถวจำนวนมากที่ตำบลสามเสน

พ.ศ. 2453

ขึ้นห้องแถว 20 ห้อง ถนนเจริญกรุง จากกรมขุนทวีย์

ประสาธน์ คิดเป็นเงิน 96,000 บาท

ที่มา: Porpham Ouyyansom, (1994) (204) ข้อมูลเบื้องต้นได้จาก หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 5.5: ตารางวงารคถึง 9.4.4(1) (2413); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2.5: พระบรมราชโองการถึง 4.5/24 (2446); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2.6: พระบรมราชโองการถึง 1/24 (2455); กรมราชเลขาธิการ, 6.58/272

การลงทุนกิจการตลาด⁴⁴

จากทศวรรษ 2430 ถึงประมาณ พ.ศ.2453 การค้าข้าวที่ขยายตัวกระตุ้นให้เกิดการค้าภายในอย่างกว้างขวาง การค้ากระจุยกระจุกย่อยๆ ตลาดหรือเมืองศูนย์กลางการค้าเขตต่างจังหวัดที่มีการปลูกข้าวเพื่อขาย พระคลังข้างที่มอบหมายเป็นผู้ซื้อและพัฒนาอันใหม่ๆ ให้เป็นตลาดเพื่อเก็บค่าเช่า

ตลาดที่สำคัญส่วนใหญ่อู่ที่ภาคกลางนั่นเอง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีทางค้าผูกพันกับเขตรอบกรุงเทพฯ รวมทั้งสระบุรี นครบุรี นครชัยศรี พระประแดง สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม กทม.ทอง สทบุรี เพชรบุรี และราชบุรี⁴⁵ แต่เมื่อการค้าขายแผ่ขยายไปต่างจังหวัด หัวเมืองต่างจังหวัดที่มีการปลูกข้าวและมีการค้าก็เกิดขึ้นก็ดังสุดให้พ่อค้าจากกรุงเทพฯ ขยับขยายกิจการของตนไปสู่เขตรอบนอกไกลจากกรุงเทพฯ สิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยๆ ก็คือพ่อค้าวันข้าวที่สำเพ็งและที่อื่นๆ ในกรุงเทพฯ ส่งลูกชาย หลานชาย หรือเครือญาติไปตั้งสาขาขายของจำพวกข้าวที่ตลาดต่างจังหวัด ขุนชนเมืองใหม่ๆ ผุดขึ้นเขตต่างจังหวัดล้วนแล้วแต่เป็นชุมชนใหม่ที่พ่อค้าขึ้นเป็นผู้บุกเบิกกลุ่มแรกๆ เช่นที่ศรีสำโรงเขตอุทัยหรือปัจจุบันและที่พิชิตร์ พ่อค้าชาวจีนเหล่านี้ ตักน้ำเมฆะที่เป็นตามนุษย์กลุ่มแรกๆ ที่สร้างตลาดถาวรขึ้นในหัวเมืองด้านการค้าต่างๆ⁴⁶

เมืองซึ่งเป็นทางผ่านการค้าขนส่งระหว่างเขตปลูกข้าวกับแม่น้ำสายสำคัญก็เจริญเติบโตเป็นอันการการค้า เช่น ระยองที่ภาคเหนือตอนการสร้างทางรถไฟ สุพรรณบุรี ปากน้ำโพที่นครสวรรค์ และสระบุรี⁴⁷

⁴⁴ อารวินท์ ะห์โนอันเป็นผู้เขียน ได้ระบุ โยชน์ของข้อมูลและการวิเคราะห์ใน Porpham Ouyyansom, "Bangkok and Thai Economic Development: Aspects of Change 1820-1970", เก็บถาวรมา

⁴⁵ Ibid., 139.

⁴⁶ J. McCarthy, "Surveying and Exploring in Siam" (London: John Murray, 1990), 614 ใน Porpham Ouyyansom, "Bangkok and Thai Economic Development: Aspects of Change 1820-1970", 140

⁴⁷ Ibid., 143.

เมืองในเขตภาคกลางและภาคเหนือซึ่งมีระบบขนส่งทางน้ำและโยงกับกรุงเทพมหานครได้ บุคคลจึงเห็นว่าการค้า และใช้ประโยชน์มากมายจากการค้าและการพัฒนาเป็นเมืองการค้าสำคัญได้เร็วกว่าเมืองอยู่ไกลแม่น้ำ

เมืองสำคัญทางการค้าเหล่านี้มี "ตลาด" เป็นศูนย์กลางการค้าขาย ตลาดนี้ก็จะสร้างขึ้นตามแยกทุ่งน้ำหรือคลอง อันเป็นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางที่ผู้คนมาซื้อขายของกันได้สะดวก ตลาดหลายแห่งมีลักษณะเป็นตลาดน้ำ ถ้าอยู่บนดินก็จะอยู่บนตึกแถว หรือมีคลองมีกระชังอยู่ใกล้สถานที่ราชการ เช่น ศาลากลางจังหวัด ใกล้ๆ กับตลาดก็จะมีโรงเรียนและโรงสี ตลาดดั้งเดิมมักจะสร้างเป็นเพิงทำจากไม้ไผ่ หลังคามุงจาก สร้างแบบง่ายๆ และมิได้ใช้วัสดุถาวรนัก ดังนั้น ตลาดเหล่านี้ จึงไม่ถาวรที่ไม่ค่อยน่าดูนัก ถือมีลักษณะพลุกล่นในวันดีตลาดและค่อนข้างสกปรก

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการทรงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการลงทุนกิจการตลาดของพระองค์ซึ่งที่ตามต่างจังหวัด ความสนพระทัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการในกิจการตลาดเริ่มแรกนั้น โยงกับการกิจเรื่องระบบเทศาภิบาลซึ่งทรงกำกับดูแลอยู่ พระองค์ต้องเสด็จต่างจังหวัดบ่อยครั้งเพื่อตรวจตราความก้าวหน้าของโครงการปฏิรูป และเมื่อจะหาตลาดมักจะตั้งอยู่ศูนย์กลางของเมืองใกล้ๆ กับหน่วยงานของรัฐบาล พระองค์จึงทรงสังเกตเห็นตลาดที่มีลักษณะทรุดโทรม และสภาพกลุ่มคนอยู่ตามตึก กรมพระยาเทววงศ์วโรปการจึงทรงเริ่มสนทนากับเจ้าเมืองให้ปรับปรุงสภาพของตลาดต่างจังหวัด ในกระบวนการดังกล่าวพระองค์จึงค่อยๆ ครอบคลุมถึงโอกาสที่รัฐบาลจะหารายได้จากตลาดเหล่านี้ ทั้งนี้ความคิดดังกล่าว เห็นได้จากที่ได้ทรงปรึกษากับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าด้วยตลาดในอยุธยา ใจความว่า ตลาดน้ำหลายแห่งรอบเมืองอยุธยา มีเรือมาค้าขายเป็นจำนวนมากคนแม่น้ำลำคลองพ่อค้าแม่ค้าที่มาทางเรือต้องจ่ายค่าเช่าแก่เจ้าของบ้านที่พวกเขาเช่าเรือมาผูกไว้ แม้กระทั่งดังกล่าวเป็นของสาธารณะมีใช้ของทุกคน ดังนั้น ผลได้ในรูปของค่าเช่าจึงรวมกันเพื่อบำรุงสภาพเมือง จะได้ว่ารัฐประหารยังคงบรรเทา พระองค์จึงทรงเสนอสถานที่สร้างตลาดแห่งใหม่ และทรงขอพระบรมราชานุญาตเก็บค่าเช่าในอัตราเดียวกับที่จัดเก็บที่ตลาดหลวงแห่งอื่นๆ พร้อมทั้งจะจัดให้มีเจ้าพนักงานและตำรวจเพื่อดูแลบริเวณรอบๆ ตลาด ส่วนหนึ่งของค่าเช่าจะจัดเป็นค่าซ่อมแซมตลาดและปรับปรุงสภาพเมืองต่างๆ ไป¹⁸

ในระยะแรกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการได้ทำให้เกิดจากการให้เช่าตลาดและท้องแถวเพื่อนำมาทำนาปลูกไร่ปลูกตลาด

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นผลดีตามและทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงการคลังจัดเงินกู้จำนวนสองร้อยชั่งให้แก่คณะราษฎรเพื่อไปสร้างตลาดของรัฐ เรียกชื่อว่า "ตลาดหลวง" ที่พิษณุโลก ปรังจันบุรี และอยุธยา แต่การจะสร้างตลาดในที่แห่งใหม่แข่งกับตลาดเก่าของ

¹⁸ กองหอสมุดแห่งชาติ, 25 มี.ค. 25/99 เก็บถาวร 25 มี.ค. 25/99 จาก Wayback Machine, "Bangkok and Thai Economic Development: Aspects of Change 1820-1970", 213.

เอกชน ซึ่งมีผู้สนใจคิดตลาดอยู่แล้วมิใช่ของง่าย ตลาดเดิมที่ชาวบ้านคุ้นเคยอยู่แล้วมักเป็นของชาวบ้านธรรมดา หรือเป็นของข้าราชการซึ่งส่วนใหญ่ก็ถือเจ้าภาษีนายอากรในท้องถิ่นนั้นเอง ดังนั้น รัฐบาลจึงจัดตลาดที่ตั้งอยู่แถวบางแห่งจากเจ้าของเดิม และเปลี่ยนสถานะตลาดเหล่านั้นเป็นตลาดหลวง

กรณีที่เจ้าของเดิมเป็นเจ้าภาษีนายอากรนั้นส่วนใหญ่ก็จะเก็บอากรฝิ่นหรือยาฝิ่นอบนึ่งในกรณีดังกล่าว รัฐบาลมีวิธีการจัดการกับเจ้าภาษีนายอากร จนในท้ายที่สุดเจ้าของเดิมต้องขายตลาดให้กับรัฐบาลในราคาที่รัฐบาลพอใจ ตัวอย่างกรณีหนึ่ง ได้แก่ กรณีของตลาดที่อ่างทองซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเสนอว่าหาจะซื้อจากเจ้าของเดิม ซึ่งเคยเป็นนายอากรและ ได้ทรงกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงมีใจความว่า

เริ่มแรกนั้นเมืองอ่างทองมีตลาดสองแห่ง คือตลาดเหนือและตลาดใต้ อยู่ใกล้กันประมาณสองร้อยกมตร ทั้งสองแห่งมีเจ้าภาษีนายอากรสองคนเป็นเจ้าของ เจ้าของแต่ละคนลงทุนค้าขายน้อยๆ คนละสองร้อยซึ่งเพื่อสร้างตลาดให้เขา เจ้าของทั้งสองแข่งขันกันประมูลเป็นนายอากรก่อน และตลาดคนใดไปจะทำการใด ได้ดีก็ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าของชนะประมูลเก็บภาษีมีน้อยหรือไม่ ทั้งนี้เพราะบ่อนการพนันเป็นแหล่งดึงดูดใจของคนให้มาที่ตลาด ตลาดใดที่เก็บประมูลอากรก่อนก็จะเจริญทางา ขณะที่ตลาดที่ภายหลังประมูลก็จะถดถอย เจ้าของตลาดทั้งสองแข่งขันผลิตกันประมูลอากรก่อนมาเป็นเวลาหลายปี ครั้นถึง พ.ศ.2436 นายอากรตลาดใต้เสียชีวิตและภริยามีความจำนนที่นายอากรทำไว้กับรัฐบาล ตลาดใต้จึงถูกโอนกรรมสิทธิ์เป็นตลาดหลวง หลังจากนั้นตลาดใต้ที่รุ่งเรืองขึ้นเพราะมีภรรยาอยู่ในบริเวณตลาด แต่ตลาดเหนือขณะนางในท้ายที่สุดเจ้าของเลิกกิจการไป เจ้าของเก่าของตลาดเหนือพยายามติดต่อขอให้รัฐบาลยอมให้เขาเปิดบ่อนที่ตลาดของเขาเป็นเวลานานปี เพื่อที่ว่าตลาดของเขาจะได้ถดถอยขึ้นอีก และเพื่อแลกบ่อนของเขาเสนอขายตลาดเหนือให้เป็นของรัฐบาลถึงสามปี ถ้ารัฐบาลตกลงก็หมายความว่ารัฐบาลต้องซื้อตลาดเหนือมาในราคาสามหมื่นหกพันบาท ซึ่งก็ถือว่ารายได้ของตลาดช่วงที่ได้รับความนิยมให้เปิดบ่อนมีเวลานานปี สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีความเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรยอมตามคำขอของเจ้าของตลาดเหนือ แต่ควรจะซื้อตลาดเหนือจากเจ้าของเดิมในราคาอย่างมากที่สุดหนึ่งร้อยซึ่งลงทุนสร้างห้องแถวเพิ่มขึ้นโดยซื้อต่อกับตลาดใต้ให้เป็นตลาดเดียวกัน ด้วยวิธีนี้รัฐบาลจะเก็บค่าเช่าได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม พระองค์ก็ทรงแนะพระทัยว่าทางกระทรวงการคลังจะเห็นชอบกับข้อเสนอหรือไม่¹¹

ด้วยความคิดริเริ่มของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และของสมุหเทศาภิบาลอื่นๆ (หรือข้าหลวงเทศาภิบาล คือข้าหลวงประจำมณฑลภายใต้ระบบเทศาภิบาลใหม่แทนระบบข้าหลวงเดิมในจังหวัดต่างๆ) ด้วยเรื่องของตลาดนี้ ทำให้รัฐบาลสร้างตลาดหลวงขึ้นหลายแห่ง ตลาดหลวงมีกิจการถือว่าตลาดเอกชนเพราะตลาดหลวงมักตั้งอยู่ใกล้กับบ่อน ทั้งนี้เพราะกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำลังกับบ่อนร่วมมือกับกระทรวงการคลัง ซึ่งดูแลเรื่องตลาดอย่างสอดคล้องกัน ภายหลังเมื่อตลาดเอกชนต้องขายให้กับรัฐบาล

¹¹ "จดหมายเหตุแห่งชาติ" 15 ม.2142 (พ.ศ. 2452) อ้างใน Porphum Cuyasont, "Bangkok and Thai Economic Development: Aspects of Change 1820-1970", 214-215.

เป็นตลาดหลวง กระทรวงการคลังก็ขึ้นนโยบายอีกขั้นหนึ่ง คือเป็นผู้เข้าบริหารบ่อนเสียเองเป็นรัฐวิสาหกิจ ด้วยกระบวนการดังกล่าวโอนหลายแห่งต่างจังหวัดจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของตลาดหลวง และเรียกกันว่า “บ่อนหลวง”¹⁰

แต่พระดำริแรกเริ่มของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการที่จะใช้เงินรายได้กับชาตลาดเพื่อปรับปรุงตลาดและเมืองโดยทั่วๆ ไปมิประสบผลดังตั้งใจไว้ ทั้งนี้เนื่องด้วยปัญหาการบริหารการเงินและความอ่อนด้อยของระบบราชการ ตลาดหลวงส่วนใหญ่สร้างโดยเงินลงทุนของกระทรวงการคลัง ซึ่งพอมาก็มิได้สนใจจะติดตามดูแลโครงการลงทุนของตน ค่าเช่าซึ่งถูกส่งเข้ากรุงเทพฯ โดยตรงและงบประมาณที่จะทำนุบำรุงซ่อมแซมตลาดก็มิได้ถูกกันเอาไว้ ดังนั้น เมื่อเวลาผ่านไปตลาดหลวงจึงมิได้รับการซ่อมแซมทำนุบำรุง จึงตกอยู่ในสภาพทรุดโทรมลงกว่าตลาดของเอกชน

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการเห็นว่าตลาดเอกชนมีสภาพดีกว่าตลาดหลวง เพราะเอกชนเอาใจใส่ดูแลตลาดของตนได้โดยตรง และพวกเขาเอาใจใส่ดูแลห้องแถวที่อยู่ในตลาดของเขาด้วย ทั้งนี้เพื่อกันถูกค้ำและสนับสนุนธุรกิจของเขา¹¹ ดังนั้น ห้าปีที่อุตสาหกรรมเดินฯ กรมพระยาเทววงศ์วโรปการจึงทรงแนะนำว่า รัฐควรทำให้ตลาดหลวงและห้องแถวในตลาดหลวงเป็นกิจการเอกชน อย่างไรก็ดีตาม ก็มิได้ทรงพิจารณาให้เหตุผลลึกลงไปว่า

“...ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าการหลวงสำหรับแผ่นดินเหล่านี้ ถ้าให้มีเอกชนเป็นเจ้าของเสียจะดีกว่า แต่จะขายทอดตลาดเป็นอันยากเสียด้วย ค่าเช่า เพราะเหตุนี้จึงคิดเห็นว่า ถ้ายก ไปเป็นของพระคลังข้างที่เสีย ได้จะดีกว่าที่สุด เพราะลงทุนที่มากจะได้ผลตอบแทนกลับไม่ต่ำกว่าซึ่งจะ 3 สลึง ถ้าไม่มีของก็จะงานขึ้น ราษฎรก็จะค้าขายเป็นสุขสำราญขึ้น...”¹²

พระคลังข้างที่เป็นขอบข่ายข้อเสนอของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ และเริ่มจาก พ.ศ.2441 ตลาดหลวงที่ราชบุรีเปลี่ยนสถานะเป็นตลาดเอกชน ในกรรมสิทธิ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ต่อจากนั้นมาตลาดหลวงต่างจังหวัดแห่งอื่นๆ ก็ถูกซื้อหรือถูกโอนจากกระทรวงการคลังเป็นกรรมสิทธิ์ของพระคลังข้างที่ และเรียกว่า “ตลาดพระคลังข้างที่” มีหลายๆ กรณีซึ่งพระคลังข้างที่ลงทุนปรับปรุงให้ตลาดเหล่านี้มีความสวยงามและสภาพดีขึ้น จากนั้นมา หลักฐานทางราชการแสดงว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสุริยราชวรานุรักษ์ เจ้าเมืองนครราชสีมา และพระยาศรีสุริยราชวรานุรักษ์ เจ้าเมืองนครราชสีมา ไปตรวจดูการปรับปรุงตลาดพระคลังข้างที่จนสิ้น เช่น ตลาดที่จังหวัดสงขลา นครศรีธรรมราช พัทลุง ภูเก็ต ราชบุรี เพชรบุรี นครปฐม อุรุยา อ่างทอง พิจิตร พิษณุโลก น่าน ฯลฯ¹³

¹⁰Ibid., 216-219.

¹¹Ibid., 221.

¹²สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ, (10)

¹³Perphiant Quyyanout, “Bangkok and Thai Economic Development : Aspects of Change 1820-1976”, 221.

สำหรับเรื่องการลงทุนควบคมนั้น ข้าราชการชั้นสูงในกรุงเทพฯ ที่ลงทุนสร้างตลาดต่างจังหวัดล้วนชนชั้นกัน และได้เขียนแบบตลาดหลวงหรือตลาดพระคลังข้างที่ โดยสร้างห้องแถวสองข้างทางถนนบริเวณตลาด มีหลังคาโถงกันทำให้ตลาดสวยงามขึ้น ไม่มีลักษณะเป็นเพียงสะพานสะพานคดกลางระบบเก่า และได้รับการดูแลดีขึ้น ลักษณะเฉพาะของตลาดต่างจังหวัดในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น มีอีกประการหนึ่งคือ มีกิมม่อนอยู่ในบริเวณเดียวกัน⁴¹

การลงทุนกิจการอุตสาหกรรมและบริการ

พระคลังข้างที่มีได้ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมจนขึ้นรัชสมัย ได้แก่ ภายหลัง พ.ศ.2453 คือการลงทุนบริษัทสยามซีเมนต์ (พ.ศ.2456) และสยามไคโลไมน์ (พ.ศ.2469) ระหว่างทศวรรษ 2420 และ พ.ศ.2453 การลงทุนสำคัญเป็นกิจการขนส่งและการธนาคาร ดังแสดงในตารางที่สี่

ด้านการลงทุนหลักๆ ในกิจการบริการและการธนาคารนั้น พระคลังข้างที่เป็นหุ้นส่วน เช่น การเปิดวิเทศสมสดีนาวินิจัน หรือวิเทศเรือไฟไทยทุนจำกัด มีทุนจดทะเบียนทั้งหมดของด้านบาท พระคลังข้างที่ร่วมลงทุนร้อยละ 10 บริษัทอีสต์ เอเชียติกของเดนมาร์กร่วมลงทุนร้อยละ 50 บริษัททำกิจการค้าขนสงในบริเวณอ่าวไทย⁴²

ตารางที่ 4 การลงทุนหลักของพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2430 - พ.ศ. 2452 (บาท)

ประเภทธุรกิจ	พ.ศ.	ทุนจดทะเบียน	พระคลังข้างที่
รถไฟ (กรุงเทพฯ - ปากน้ำ)	2430	1,120,000	43,000
รถไฟ (กรุงเทพฯ - โคราช)	2435	15,709,440	6,400,000
รถไฟ (แม่กลอง)	2445	1,000,000	205,000
รถราง	2445	350,000	70,000
ธนาคารไทยพาณิชย์	2449	3,000,000	300,000

ที่มา : Akira Sachiyo, (1989 : 93)

⁴¹ Ibid., 227-228.

⁴² Akira Sachiyo, 'Capital Accumulation in Thailand 1835-1985', 55.

สรุป : มองไปสู่อนาคต

บทความนี้ ที่ให้เห็นว่าโอกาสทางเศรษฐกิจที่ทำให้ไทยพลิกฟื้นเป็นเศรษฐกิจชีวภาพที่ส่งออก ระหว่างทศวรรษ 2410 ถึงทศวรรษ 2450 เป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญ ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบรรลุปาหนายิ่งขึ้นฟูพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ ทรงพัฒนากรุงเทพฯ เป็นเมืองท่าที่มีฐานะเทียบเคียงได้กับเมืองท่าสำคัญของเอเชียอื่นๆ ทรงดำรงความเป็น รัชชาติของไทย ชาวต่างชาติไว้วางใจที่เข้ามาไว้บนพื้นที่ดินที่พวกเขาแล้วละทิ้งของมา และซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นรากฐานของพระราชอำนาจที่ทางเศรษฐกิจและการเมืองของพระมหากษัตริย์ นโยบายอันเดียวกันได้รับการสนองรับโดยพระมหากษัตริย์องค์ต่อๆ มา และรวมลุล่วงไปถึงรัฐบาลใหม่หลัง พ.ศ. 2475 ด้วย กล่าวได้ว่าระบบการผลักดันชีวภาพโดยชนาชนายกยออิสระของเศรษฐกิจไทยเป็นมรดกตกทอดมาถึงปัจจุบัน¹⁴

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดจากแรงกระตุ้นในท้องถิ่นจากปัจจัยภายนอก คือการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีจากยุโรปและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประชากรของประเทศอาณานิคมรอบข้างสยาม แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจได้รับการตอบสนองอย่างสอดคล้องจากชาวนาชาวยุโรป และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะทรงเป็น "พระมหากษัตริย์นักธุรกิจ" และ "พระมหากษัตริย์นักพัฒนา"

สิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว บทบาทของพระมหากษัตริย์ในระบอบเศรษฐกิจเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระปรีชาสามารถในฐานะเป็นพระมหากษัตริย์นักธุรกิจเป็นอย่างมาก และทรงขยายขอบข่ายธุรกิจการกองทุนของพระองค์ซึ่งมีอย่างกว้างขวาง บทบาทนี้มิได้มีการสืบสานต่อมา โดยบทบาทของพระมหากษัตริย์ในระยะต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไป คือหันเหออกไปจากความเป็นพ่อพันธุ์พันธุ์

แต่พัฒนาการมิติอื่นๆ ที่ได้รับแรงจูงใจจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำเนินต่อไปอีกกว่าศตวรรษตลอดถึงทศวรรษ 2510 ในด้านการเมืองและการค้าระหว่างประเทศ ประเทศไทยมุ่งความสนใจอยู่ที่ตะวันตก การขยายตัวของเศรษฐกิจส่งออกข้าวและสินค้าเกษตรพืชไร่อื่นๆ เป็นตัวจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด และข้าวก็เป็นสินค้าส่งออกหลักอยู่เป็นเวลานาน การเพิ่มจำนวนและกิจกรรมของชาวนาชาวยุโรปที่กระตือรือร้น ย่อมนำมาซึ่งปัจจัยเบื้องหลังของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่ภาคการเมืองก่อเกิดพลังทางเศรษฐกิจใหม่ๆ โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ไทยรากฐานเศรษฐกิจไทยก็ยังมีภาคเกษตรเป็นหลัก และยังคงโยงใยอยู่กับตลาดตะวันตกอย่างแนบแน่น

¹⁴ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและบทบาทความเป็นอยู่ของชาวนาชาวยุโรป ในสมัยรัชกาลที่ 5 และหลังจากนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจที่ได้มีการค้นคว้าศึกษาวิจัยกันอย่างเป็นระบบ จึงมีบทความวิชาการวิจัยที่ใกล้เคียงวิเคราะห์ผลกระทบเศรษฐกิจทำให้ความสนใจมากขึ้น

แต่ช่วงทองสุกที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ ในประเทศไทย และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่โยงไปถึงขั้นรากฐาน ทำนองเดียวกันที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั่นคือ การที่ตัวจักรที่ขับเคลื่อนระบอบเศรษฐกิจเปลี่ยนจากเกษตรกรรมส่งออกเป็นอุตสาหกรรมส่งออกคราวๆ ทศวรรษ 2520 สิบปีต่อมามูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกสูงขึ้นจัดทำพัฒนาการของชาวมาชาวไร่บุกเบิกถูกทดแทนด้วยการอพยพจากชนบทสู่โรงงานเมือง

การเปลี่ยนแปลงสถานที่สอง คือการเข้ามามีความสัมพันธ์โยงโยกับการค้าการลงทุนจากกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกมากขึ้นๆ สหรัฐอเมริกายังคงเป็นแหล่งตลาดสินค้าเกษตรสำคัญของไทย แต่ประเทศญี่ปุ่นกำลังก้าวขึ้นมามีความสำคัญเกือบพๆ กับ และอาเซียนที่กำลังมีความสำคัญเพิ่มขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้บทบาทของตลาดเอเชียอื่นๆ ก็ทวีขึ้นด้วย หากดูเฉพาะเรื่องการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสู่ไทย ญี่ปุ่นและประเทศเอเชียตะวันออกอื่นๆ มีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง และสำคัญมากกว่ากลุ่มประเทศตะวันตก การลงทุนของเอกชนไทยที่เป็นต่างประเทศก็กระจุกตัวที่ประเทศจีนและกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเพียงได้

เศรษฐกิจวิกฤต พ.ศ.2540 เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ก่อตัวขึ้น ทำนองเดียวกันที่วิกฤตการณ์ทศวรรษ 2430 เป็นส่วนหนึ่งของการปรับเปลี่ยนแปลง และกำหนดทิศทางใหม่ด้านนโยบายเศรษฐกิจการค้าการลงทุนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หากจะไล่ตระหนักถึงขนาดหรือขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจพยายามเปรียบเทียบกับขนาดของวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ.2538-2540 นอกจกะนั้นอาจจะจับตาดูการถึงวันตายของการเสด็จพระราชดำเนินยุโรปของพระองค์ได้ด้ขึ้น หากพิจารณาถึงการเดินทางที่เพิ่มขึ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลังของประเทศต่างๆ ของเอเชียภายในประเทศเอเชียด้วยกันเองในช่วงระยะที่ผ่านมานี้

การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป

กิตติศักดิ์ ปรมัติ

บริษัทและมูลเหตุแห่งการปฏิรูป

ความท้าทายแห่งศตวรรษ

ศตวรรษใหม่กำลังจะเข้ามา ในเวลาอีกไม่กี่ปีข้างหน้า เราจะได้เห็นภาวะขาดศตวรรษที่ 20 ไปสู่ศตวรรษที่ 21 และกำลังก้าวไปสู่ยุคโลกาภิวัตน์ เป็นที่ยอมรับกันว่าในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษนี้ หรือนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1946 เป็นต้นมา โลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและรุนแรงชนิดที่คาดไม่ถึงมากมาย ทั้งในแง่การเมือง การระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ก่อให้เกิดกระแสความเปลี่ยนแปลงนานับประการในระบอบไทยด้วย

ความรู้สึกรำบองดีของคนไทยจะเกิดขึ้นกับคนไทยเมื่อร้อยปีก่อนเช่นกัน นับตั้งแต่การปฏิวัติ
อุตสาหกรรมในยุโรปที่เรือมาจนถึงกลางศตวรรษที่ 19 กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงซึ่งดำเนินไปอย่างรุนแรง
ในตะวันตกทั้งในทางการเมือง การระหว่างประเทศ เศรษฐกิจและเทคโนโลยี และเปลี่ยนมาทางโลกตะวันออก
ออกได้ชักนำให้ประเทศสยามเปิดประเทศออกเผชิญหน้ากับการขยายอำนาจและตลาดการค้าของตะวันตก
โดยเห็นเป็นโอกาสในสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษเมื่อ พ.ศ.2398 และกับชาติตะวันตกอื่นๆ ในเวลาต่อมา โดย
ต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ขาดอธิปไตยจากการค้าต่างประเทศ และเกินกว่าที่สุดอาณานิคมที่ตัว และ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิภพ โสภณไพโรจน์ ผู้อำนวยการกองส่งเสริมและพัฒนาวิชาการ และวิจัยฯ ผู้กำหนดหลักโครงสร้างระบบบริหารงานของวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ จังหวัดบุรีรัมย์

¹ หนังสือที่กล่าวถึงเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์และโลกาภิวัตน์: Paul Four Dicken, *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity* (London: Paul Chapman, 1992); Gary Gereffi and Miguel Kuczynski, eds., *Commodity Chains and Global Capitalism* (Westport: Greenwood Press, 1994); Jeremy Hovels and Michele Wood, *The Globalization of Production and Technology* (London: Hollivon Press, 1993); John Nardin, *Megatrends Asia: The Eight Asian Megatrends That Are Changing the World* (London: Nicholas Brealey Publishing, 1995).

[illegible]

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หรือระยะห้าสิบปีหลังจากสนธิสัญญาบาวริง ชาวสยามก็ได้เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างที่ไม่เคยคาดคิดมาก่อน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลานี้ ในปี พ.ศ.2540 หรือปลายศตวรรษที่ 20 ในขณะนี้อยู่ในประเทศไทย กำลังอยู่ระหว่างการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองครั้งใหญ่ และกำลังเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่ความอยู่รอดของประเทศไทยแขวนอยู่บนความร่วมมือร่วมใจของคนในชาติ และฝากไว้กับความช่วยเหลือและความเข้าใจอันดีในระดับนานาชาติ หากเรามองย้อนกลับไปในอดีตเมื่อหนึ่งร้อยกว่าปีก่อน ชาวสยามก็ดูเหมือนว่ากำลังเผชิญชะตากรรมที่นองเลือดกับ นั่นคือเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 ถยามกำลังอยู่ระหว่างการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ที่ดำเนินมาตั้งแต่ พ.ศ.2435 และขณะเดียวกันก็กำลังเผชิญกับทุกความจลาจลซึ่งจักรวรรดินิยมอังกฤษจะต้องเสียใจเสียเมือง ซึ่งปรากฏตัวให้เห็นในกรณี ร.ศ.112 (พ.ศ.2436)¹

ภารกิจในการปฏิรูปทางการเมืองที่ดี การยอมรับวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยปัจจุบันที่ดี ในแง่หนึ่งนั้นดูเหมือนว่าจะสะท้อนให้เห็นภารกิจสำคัญของคนไทยในการผลักดันประเทศไทยไปสู่โลกแห่งยุคโลกาภิวัตน์ ภายใต้คำขวัญ free and fair trade อันเป็นอุดมการณ์ของโลกยุคใหม่ ภายใต้กรอบอนุสัญญาจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือ WTO ซึ่งได้ก่อให้เกิดกระแสตอบรับนับถือหลักการกีดกันเสรีและเป็นธรรมในขอบเขตทั่วโลก และกลายเป็นสัญญาฉบับร่วมและสัญญาประชาคมของโลกว่าทุกประเทศจะยอมรับนับถือการค้าเสรี และเป็นธรรมในสภาวะ จนกระตุ้นพลังทั้งหลายในโลกใบใหญ่ไปสู่การขีดวงโครงสร้าง สถาบัน ระบอบ กฎเกณฑ์ขึ้นรองรับหลักการนี้

บทเรียนทางประวัติศาสตร์

การยอมรับการค้าเสรี และการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการเผชิญหน้ากับอำนาจครอบงำทางเศรษฐกิจจากภายนอกที่ระลอกกับอยู่ในเวลานี้ แม้จะเรียกได้ว่าเป็นสถานการณ์ใหม่ที่ไม่เคยพบมาก่อน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากเรามองย้อนกลับไปถึงอดีตของไทยเราเอง เราพบความจริงว่า สถานการณ์ท่ามกลางตัวกันนี้ได้เคยเกิดขึ้นแล้วในโลก และเกิดขึ้นแก่กรุงสยามเมื่อร้อยกว่าปีก่อน เพียงแค่ได้เกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดทางเศรษฐกิจ มีดีทางการเมือง และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่จำกัดกว่าสถานการณ์ปัจจุบันมากนัก กล่าวคือ ลักษณะเศรษฐกิจแบบรัฐพาณิชย์นิยม (mercantilism) การเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบทวิภาคี (bilateral) และเทคโนโลยีแบบกลไก (mechanical technology) แต่ในภาพการอ้างถึงกล่าวมานี้ กล่าวได้ว่าชนชั้นนำและคนชาวไทยในอดีตได้เคยเผชิญหน้ากับทุก

¹ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นที่นักเศรษฐศาสตร์ในบรรดาทนายต่างประเทศ เช่น กัสตริกฤตการณ์ ร.ศ.112 หนังสือพิมพ์อังกฤษ The Pioneer ฉบับวันที่ 5 กันยายน พ.ศ.1891 ที่พิมพ์บทความเกี่ยวกับปัญหาของราชของไทยตอนหนึ่งว่า "Siam is completely powerless, and hangs like a ripe plum between France and England, a rich prize for one, who is the first to pluck it." อ้างอิง Andreas Stoffers, In Lande des weissen Elefanten (n.p. 1995), S. 71; และมุมมองของอังกฤษจากหลักฐานใหม่ ๆ ใน Patrick Tuck, The French Wolf and the Siamese Lamb (Bangkok: White Lotus, 1995).

แห่งความเปลี่ยนแปลงที่มองเดียวกันนี้และได้ฝ่าฟันผ่านพ้นอุปสรรคต่างๆ มาแล้ว นอกจากนี้หากเราจะเปรียบเทียบยุคสมัยทั้งสองแล้วเราก็อาจพบ ลักษณะร่วมสองประการ คือ

ลักษณะร่วมประการแรก เป็นลักษณะร่วมในเชิงกฎเกณฑ์ กล่าวคือ สาระสำคัญของข้อตกลงเกิด และอนุสัญญาองค์การการค้าโลกในยุคปัจจุบันนั้น กล่าวสรุปอย่างสั้นๆ มีด้วยกันสามประการใหญ่คือ หนึ่ง ลดขีดจำกัดการผูกขาด สอง เลิกข้อจำกัดการแข่งขันทางการค้า และ สาม ทำกฎหมายให้ทันสมัย ให้ประสานลงรอยกันทั่วโลก หลักการเหล่านี้กล่าวได้ว่ามีลักษณะพ้องกันกับสาระสำคัญของสนธิสัญญาแวร์ซายเมื่อ พ.ศ.2398 ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญโดยสรุปก็คือ สอนตลงลดภาษีศุลกากรบนสินค้าจากพาณิชย์ปึกเวียนเป็นภาที่ร้อยชั่งตาม ผลลงยกเลิกการผูกขาดของกรมพระคลังที่ผูกขาดการรับซื้อสินค้าจากกรมการเพื่อส่งออกไปขายยังต่างประเทศ และตกลงยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ฝรั่ง จนกระทั่งเมื่อมีการชำระกฎหมายของกรุงสยามให้ทันสมัยทัดเทียมนานอารยประเทศแล้วจึงได้ออกเลิกไป โดยข้อนี้ จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองและวัฒนธรรมที่จะเป็นผลจากข้อตกลงเหล่านี้ในภายคตจะก่อให้เกิดวังขวางในหันองเดียวกัน

ลักษณะร่วมประการที่สอง เป็นลักษณะร่วมในเชิงพัฒนาการเศรษฐกิจการค้าของโลกของโลกปัจจุบันกับโลกเมื่อปลายศตวรรษก่อนนี้ กล่าวคือ ผลการศึกษาทางประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศเราพบว่า การขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศและการประสานกลมกลืนทางเศรษฐกิจของโลกปัจจุบันนั้น เมื่อพิจารณาในแง่สัดส่วนของอัตราส่วนปริมาณการค้ากับผลผลิตมวลรวม(GDP), อัตราการไหลเวียนของทุน, อัตราการโยกย้ายถิ่นฐานแล้ว แม้ที่จริงทั้งนี้จะขยายตัวจนกลันเข้าสู่ระดับเดียวกับภาวะเศรษฐกิจโลกก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อต้นศตวรรษนี้เท่านั้น¹ ดังนั้นการศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่ลึกซึ้งเมื่อร้อยปีก่อนในฐานะที่เป็นปฏิสัมพันธ์และผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดำเนิน ไปในหันองเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบและทำความเข้าใจทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในเวลานี้จึงนับว่ายังไม่ล่าสมัยเสียทีเดียว

ภายใต้ลักษณะร่วมสองประการข้างต้นนี้ เราอาจกล่าวได้ว่าการศึกษาผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศต่อความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของไทยที่เคยเกิดขึ้นเมื่อต้นศตวรรษนี้ เพื่อเป็นอุทาหรณ์สำหรับความเปลี่ยนแปลงอันอาจเกิดจากการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศในอนาคตจึงเป็นเรื่องที่พึงกระทำ และในโอกาสที่เรากำลังจะก้าวไปสู่ความเปลี่ยนแปลงใหม่ในเวทีอันใกล้นี้ จึงนับเป็นโอกาสที่เราจะได้ทบทวนสวาทพเวียนจากอดีตกับร่องรอยจริงซึ่งก่อนที่จะก้าวเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อไป

¹ Hanson Schwitz: 'States Versus Markets: History, Geography, and the Development of the International Political Economy' (New York: St. Martin's Press, 1994), 4.

มิติทางประวัติศาสตร์ข้างต้นนี้ ยังสอนให้เราตระหนักว่า สนธิสัญญาเบาริงเป็นจุดเริ่มต้นของความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ดำเนินต่อเนื่องมาหนึ่งร้อยกว่าปี¹ เริ่มต้นจากการขมเปิดตลาดสินค้าขาเข้าจากตะวันตกโดยเก็บภาษีในอัตราร้อยละสาม และการเปิดตลาดสินค้าขาออกให้พ่อค้าตะวันตกสามารถเข้ามาหาซื้อได้โดยเสรี และประกันความแน่นอนด้านความสัมพันธ์ทางกฎหมายด้วยระบบสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ที่ยอมให้ใช้กฎหมายฝรั่งกับคนในบังคับฝรั่ง เหล่านี้ทำให้เกิดตลาดสยามเชื่อมเข้ากับตลาดของนานาอารยประเทศ และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่พลิกโฉมหน้าสังคมของสยามจากสังคมเกษตรกรรมแบบยังชีพมาสู่สังคมที่ผลิตในเชิงพาณิชย์กรรม ก่อให้เกิดเมืองที่เบื่องน้านไปด้วยพ่อค้าและช่างฝีมือ เปลี่ยนแปลงชีวิตผู้คนที่ถูกพันอยู่กับการไต่สวนคดีและการอิงชีพแบบช่วยเหลือตนเอง ไปสู่ชีวิตที่ถูกพันอยู่กับสินค้าเงินตราและพึงพาระบบราชการอุปโลก และโครงข่ายความสัมพันธ์ในระบบตลาดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการทำงานที่ตึงทึงอาศัยความรู้และความร่วมมือกับคนอื่น ๆ จำนวนมาก ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคนที่เกิดขึ้นอยู่กับสถานะซึ่งจำแนกตามสถานะทางมิตติศาสตร์และตำแหน่งในสังคม เปลี่ยนมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับหน่วยงาน สถานการณ์เปลี่ยนไปตามระดับการศึกษาและความสามารถส่วนบุคคล เป็นความสัมพันธ์อันอิสระที่บุคคลสามารถเลือกผูกพันกันได้ตามความสมัครใจ ตามผลประโชยน์ต่างตอบแทนและความพอใจ เงื่อนไขการดำเนินชีวิตและความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปรไปอย่างหลากหลายลดความสมัครใจและความสามารถ² ได้ผลักดันสังคมไทยให้เดินเข้าไปสู่วิถีผลิตแบบอุตสาหกรรมในที่สุด

เพียงแต่กล่าวอย่างกว้างๆ ข้างต้นที่ขยายตัวขึ้นเพราะผลของการเปิดตลาดของกรุงสยาม ก็ช่วยให้เราเห็นภาพได้ว่าสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปเพียงใด เช่น ระหว่าง พ.ศ. 2393 ช่วงห้าปีก่อนทำสนธิสัญญาเบาริงจนกระทั่งปลายรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2450 นั้น อัตราการส่งออกข้าวของสยามเพิ่มขึ้นสี่ส่วนรายได้จากสินค้าขาออกจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 50³ หรือในระยะเวลาสิบปีนับแต่รัชกาลที่ 5 ขึ้นครองราชย์นั้น ปริมาณการขายข้าวส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นราวหนึ่งเท่าตัว และราคาข้าวก็ยังขยับสูงขึ้นตลอดเวลา จากบาทละ 2.70 บาท ในช่วง พ.ศ. 2412 เป็นบาทละ 3.90 บาทในช่วง พ.ศ. 2418 ต่อมาอีกยี่สิบปีในช่วง พ.ศ. 2438 ข้าวได้ราคาถึงบาทละ 4.60 บาท และในช่วง พ.ศ. 2443 ข้าวมีราคาถึงบาทละ 5.50 บาท แรงจูงใจใญ่แรงกล้าทำให้มีการลงทุนขุดคลองชลประทานกันขนานใหญ่เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก ดังที่ปรากฏว่าในรัชสมัยของพระองค์นั้นมี

¹ Sir John Bowring เมื่อได้ขอเห็นความเคลื่อนไหวของรัฐบาลสยาม ได้กล่าวไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับแผนการเงินครั้งของสยาม ดังที่กล่าวไว้โดยนัยของถ้อยคำว่า "...for it was clear that my success involved a total revolution in all the financial machinery of the Government, - that it must bring about a total change in the whole system of taxation, - that it took a large proportion of the existing sources of revenue, - that it suppressed a great number of privileges and monopolies which had not only been long established, but which were held by the most influential nobles and the highest functionaries in the State..." โปรดดู Bowring, *The Kingdom and People of Siam*, vol. 2 (London: Oxford University Press, 1857), 226. และลิขิต จินนาสิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 93-94. ซึ่งได้ใช้ Chittip Namsupha and Suthi Prasasit, *The Political Economy of Siam, 1851-1910*, vol. 1 (Bangkok: The Social Sciences Association of Thailand, 1981), 5, 7, 15, 17-22, 31-39, 39-61.

² James Ingram, *Economic Change in Thailand since 1850* (Stanford: Stanford University Press, 1951), 41. และโปรดดู Deh Sanidwong, *Die Entwicklung des siamesischen Aussehenshandels vom 16. bis zum 20. Jahrhundert* (1926), S. 57.

การขุดคลองถึงสิบห้าคลอง และมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกได้ถึงหนึ่งล้านสามแสนไร่ จำนวนโรงสีในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นจากจำนวนห้าโรงเมื่อต้นรัชกาลเพิ่มเป็นหกสิบโรงในปลายรัชกาล¹ และราคาดินก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังเช่นที่ดินย่านคลองรังสิต พ.ศ.2453 เมื่อขุดคลองเสร็จราคาดินซื้อขายกันไร่ละสองบาทต่อมาเมื่อผ่านไปอีกสิบกว่าปี พ.ศ.2447 ราคาที่ดินบริเวณนั้นราคาไร่ละยี่สิบบาท² ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้นิยมลงทุนขุดคลองและทำการค้าที่ดินกันอย่างมากแพร่หลาย³

ในขณะที่ข้ามาเป็นสินค้าหลักสำคัญอันหนึ่ง มีมูลค่าราวร้อยละแปดสิบของมูลค่าสินค้าขาออกทั้งหมด ตามด้วยไม้สักจากภาคเหนือและดีบุกจากภาคใต้⁴ เงินได้เหล่านี้ก็ถูกนำไปใช้ในการซื้อสินค้าอุตสาหกรรมจากตะวันตก และแปรสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจแบบแปลกเปลี่ยน กลายเป็นเศรษฐกิจการพาณิชย์สินค้าเข้าที่สำคัญคือสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม อันได้แก่สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆ จากต่างประเทศ ซึ่งมีมูลค่าคิดเป็นสัดส่วนร้อยละสิบแปดของมูลค่าสินค้าขาเข้าเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์สิ่งทอ⁵ ปกติระหว่าง พ.ศ.2413-2463 มูลค่านำเข้าสิ่งทอจากต่างประเทศเพิ่มจากหนึ่งล้านห้าแสนบาท เป็นสามสิบสองล้านบาท หรือราวยี่สิบเท่าในเวลาห้าสิบปี⁶ แต่ขณะเดียวกัน การทอผ้าซึ่งเป็นอุตสาหกรรมพื้นบ้านก็ค่อยๆ ทยอยตัวไปลงด้วย

ถ้าจะถามว่าใครได้ประโยชน์จากสนธิสัญญาการวิ่งและการขยายตัวของเศรษฐกิจครั้งใหม่นี้สุด? คำตอบก็ค่อนข้างจะชัด ถิ่นได้จากบันทึกทิ้งของฝ่ายฝรั่งเศสและอังกฤษว่า การค้าข้ามกับต่างประเทศกิจการซื้อขายและกิจการขนส่งระหว่างประเทศอยู่ในมือก็ตกอยู่กับทั้งหมด⁷ กิจการเหล่านี้จะแน่นอนและไม่อยู่

¹ พิศนัย อิบโธนะ, "การเกิดขึ้นและการดำรงในปลายกลาง (พ.ศ.2411-2473)," *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ.2484* ใน *สังคมไทยยุคใหม่* คณะศิลปกรรมศาสตร์, มท. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2527), 290.

² พิศนัย อิบโธนะ, "ตลอดถึงระบบเศรษฐกิจของไทย (พ.ศ.2265-2453)" ใน *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ.2484*.

³ "จึงเห็นได้ว่าความเจริญของแคว้นพระนครเริ่มประจักษ์ประจักษ์ดังนี้..." เมื่อถึงพระพุทธรูปในพระนคร แลตลอดจากคำพยากรณ์แห่งพระพรหมเจ้าพระยาว่า "บัดนี้ความเจริญของเมืองพระนครเห็นอยู่โดยทั่วทั้งเมืองแล้ว... แลที่เห็นอย่างใดในไทยนี้เขาจะถึงสมมุติของเมืองที่นั่นให้จำแนกคำๆ คำแรกเขาขึ้นอยู่สมมุติ บางส่วนก็เขมรอยู่ด้วย... เขมรขึ้น..." ใน *จดหมายเหตุของเจ้าพระยา*, ๓๓, ๓๖ แลเหตุการณ์ของ พ.ศ. 24๖๓ ถึง ๒๔๖๕. ๑. หนังสือกรมมหาดไทยถึงเจ้าพระยาธรรมยาธิบดี, วันที่ ๑๕ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๘.

⁴ Chinian Natchapool, *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy* (Bangkok: White Lotus, 1994), 46.

⁵ Patrick Tuck, *The French Wolf and the Siamese Lamb*, 9. 1392 ในไว้ว่า ในภายหลังสยามกับฝรั่งเศสได้เห็นสยามเป็นเมืองขึ้นของเศรษฐกิจของอังกฤษ Tuck ถึงรายงานไว้ด้วยว่า สินค้าเขมรและของเขมรส่วนใหญ่ขายในมือของพ่อค้าอังกฤษ โดยที่ปริมาณขึ้นอยู่ที่ ๓๐๐๐๐๐๐๐ 43.8 ในช่วง พ.ศ.1870 มาเป็นร้อยละ ๓7.5 ในปี พ.ศ.1884 และได้ทวีขึ้นถึงร้อยละ ๒3.2 ในปี พ.ศ.1892 ดังนี้เป็นต้น, ๓๓ ๖. 170 รายงานจากศิลาของกรมการเกษตรมีว่าในช่วง พ.ศ.1892 นั้น การส่งออกประเทศฝรั่งเศส ๘๖ ล้านในปีก่อนหน้านั้น เมื่อถึงในปี พ.ศ.1900 สยามได้พัฒนาความเข้มแข็งด้านการค้ากับเยอรมันจนกระทั่งได้ลดส่วนแบ่งตลาดประเทศลงอยู่ในมืออังกฤษเพียงร้อยละ ๓๘ เท่านั้น.

ในมืออังกฤษ และชาวอังกฤษยังเป็นที่ปรึกษาที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการภาวนิอากร ปาไม๋ สักราชที่ดิน และ ความคุ้มครองการค้าราชวงศ์¹²

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวทางการค้าที่เกิดขึ้นในรัชกาลที่ 5 นั้นดำเนินไปพร้อมๆ กับการ เปลี่ยนแปลงทางสถาบันสังคม ทางเศรษฐกิจ การเงินการคลังการภาวนิอากร การเมืองการปกครอง กฎหมาย และการยุติธรรม ตลอดจนวางโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคครั้งใหญ่¹³ นับตั้งแต่การยกเลิกประเพณี หมอบกลาหม เมื่อ พ.ศ. 2416 ตามมาด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาการปกครองแผ่นดิน และการจัดระเบียบการคลัง และการพาณิชย์กรณียาใหม่ในปีเดียวกัน การปฏิรูปการใช้เงินตรา เลิกกษาฬ์ จัดให้มีนาฬิงสีหพิมพ์ จัดให้มีการ ปฏิรูปการศึกษา การศาสนา การปฏิรูปการปกครอง ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงการ ดำรง การทหาร สร้างถนน ขุดคลอง สร้างรถไฟ ฟ้า ปรามณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ รถไฟ รถราง ธนาคาร ฯลฯ จัดตั้งกระทรวงมหาดไทยแบบสมัยใหม่ ปฏิรูปการศาล จัดตั้งกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งโรงเรียนกฎหมาย จัดตั้ง สถานกฎหมายครั้งใหญ่และริเริ่มให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้น ภายใต้คำแนะนำของที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเวลานั้นคือ นายโรเบอต์ ย็อบแมงส์ ทัดตัวรัฐมนตรีมหาดไทยของเบลเยียม¹⁴

กิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็น “การสร้างอำนาจรัฐ” (state-building) “สร้างชาติ” (nation-building) ตามอานาณนาธานางูไร¹⁵ เป็นการจัดตั้งระบบกฎหมาย การยุติธรรม สถาปนาทางการเมืองการ ปกครอง และวางโครงสร้างพื้นฐานและการสาธารณูปโภคครั้งใหญ่ชนิดไม่เคยมีมาก่อนในแผ่นดินสยาม เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกหน้ามือเป็นหลังมือที่แม้ผู้คนในสมัยนั้นเองก็คาดไม่ถึง ดังนั้นหากเราพิจารณาที่ ภาพจากอดีตเหล่านี้ เราที่จะคาดคะเนความเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นในยุคแห่งการค้นคว้าที่เรากำลังเผชิญอยู่ ในสมัยนี้ได้ว่าชนจะยิ่งใหญ่ไม่แพ้กัน โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงคำว่าในปัจจุบันนี้เงื่อนไขและปัจจัยทาง เศรษฐกิจได้คลี่คลายมาเป็นแบบเสรี (liberalism) ภายใต้คำขวัญ free and fair trade การเมืองแบบ ประชาธิปไตย (democracy) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบพหุภาคี (multilateral) และเทคโนโลยีสารสนเทศ

¹² Klobukowski, 13 September 1902 in Milton F. Goldman, “Franco-British Rivalry over Siam, 1896-1904,” *Journal of Southeast Asian Studies*, 3 (September 1972), 217; and George Curzon, “Politics and Progress in Siam,” *Living Age*, June 10, 1903; ดังสะท้อนซ้ำใน Chulani Rajagol, *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy*.

¹³ วิจิตร จิรมาณี, “การปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของไทยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), 96-122; ยวศักดิ์ อรรถ ไน, “การสร้างรัฐชาติโดย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” *กฎหมายมหาชน 2* (กรุงเทพฯ : นิธิกรรณ, 2537), 163-173.

¹⁴ “ทรงรับองค์ดำวว่า มาตราการปฏิรูปสำคัญๆ นั้นเกิดขึ้นเมื่อท่านผู้มิได้เข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. 111 แล้วๆ ที่ปรึกษ การปฏิรูประบบกฎหมายและศาสนา: กระทรวงยุติธรรม, การปฏิรูประบบกฎหมายและศาสนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่ หัวพระที่นั่งมหาวย (กรุงเทพฯ : กระทรวงยุติธรรม, 2511 : 2513); พิชรินทร์ เบ็ญจธนบุรย์, *การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2478* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำรา, 2523); ยวชัย แสงศักดิ์ อรรถนะ, “อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย” ใน *บทความก ษรนามกษณเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระนิพนธ์กฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะกรรณการทุนผู้ศ, 2537); นอกจากนี้อยู่ใน โอลงานของโรเบอต์ ย็อบแมงส์ ดู Walter F. J. Taps, *Gustave Rolin-Jacquemys and the Making of Modern Siam* (Bangkok : White Lotus, 1996).

สนเทศอิเล็กทรอนิกส์ (information technology) เราก็จะคาดหมายต่อไปได้ว่าตัวละครและปฏิสัมพันธ์ในแง่
มุมต่างๆ รวมทั้งมิติของความเป็นไปของพลเมืองในขอบเขตประเทศ และนานาประเทศจะดำเนินไปอย่างหลากหลาย
รวดเร็วและซับซ้อนอย่างคาดไม่ถึง ควบคู่ที่จะอาศัยประสบการณ์จากอดีตมาเป็นเครื่องช่วยในการ
พิจารณาการกิจอันจะมีมาในอนาคตด้วย

หลังขับแห่งความเปลี่ยนแปลง

ข้อนำถกเถียงก็คือ อะไรเป็นแรงผลักดันหรือแรงจูงใจให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัวและชนชั้นนำของสยามในสมัยนั้นผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในเวลานั้นอย่างจริงจัง?

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชันษาและวุฒิภาวะตามที่พระราช
บิดาได้ทรงตระเตรียมไว้ ก็ทรงได้รับการศึกษาเตรียมความเข้าใจกระแสการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยี เทศกาลบ้านเมือง และความเคลื่อนไหวของประวัติศาสตร์โลกเป็นอย่างดี พระองค์และผู้นำสยาม
รุ่นใหม่นี้จึงย่อมมีความประสงค์ที่จะดัดแปลงบ้านเมืองให้พัฒนาไปตามพระปรีชาญาณและความพระมหากษัตริย์ใน
ความทันสมัยของสยาม และพัฒนาการใหม่ๆ ที่ราษฎรโลกภายนอกเป็นธรรมดา¹³ แต่ในอีกทางหนึ่งนั้น สภา
การณแวดล้อมที่เป็นแรงผลักดันสำคัญเห็นจะได้แก่ความรู้สึกถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก¹⁴ ถัดมาตาม
ยุคสมัยสยามในเวลานั้น ที่สำคัญเห็นได้แก่การแผ่ขยายอิทธิพลของมหาอำนาจโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศส
ดังที่จะเห็นได้จากการที่อังกฤษได้อินเดีย พม่า และยังได้ครอบครองมาเลเซีย รวมทั้งมีอิทธิพลเหนือจีนมา
ส่วน ในขณะที่ฝรั่งเศสเข้าทรงเวียดนาม และอ้างอำนาจเหนือลาวและกัมพูชา ดังนั้น ปัญหาสำคัญประการ
หนึ่งของสยามในขณะนั้น คือปัญหาการรักษาเอกราช

เมื่อไทยเกิดพิพาทกับฝรั่งเศสใน ร.ศ.112 และเกิดกรณีพิพาทที่ฝรั่งเศสใช้เรือปืนถล่มเมืองใหม่แม่น้ำ
เจ้าพระยาจนเกิดยิงกันขึ้น จนเป็นเหตุให้สยามต้องยอมสละกัมพูชาโดยกบฏดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงและเกาะ
ทั้งหลายในแม่น้ำโขงนั้น ความกลัวเกรงของระบบป้องกันประเทศเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวทรงตรอมพระราชฤทัยอย่างมาก ถึงกับทรงพระประชวรไม่ยอมเสวยพระโสมถ์ ด้วยทรงพระ
อนุสรณ์ว่าพระองค์ท่านจะทรงเป็นพระมหากษัตริย์อีกพระองค์ที่ไม่สามารถรักษาเอกราชไว้ได้ ถึงกับทรง
พระราชนิพนธ์โคลงและฉันทอวสานไปดังจำนวนโคลงเพื่อทรงสาธุการครั้งนั้น¹⁵

“...กลัวเป็นทวิราช

นครป้อมอยุธยา

เสียงเมืองจันทรา

บดร่นดูว่างวาว...”

¹³ เกษม วัฒนกิจ และ นิธิพนธ์ สนิทวงศ์ - แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว - ใน ประวัติด
ศาสตร์และการเมือง: หนังสือคำประพันธ์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์ขึ้นเมื่อปี
ฉก. ๒๔๖๓ (๒๔๖๓) ๑๖๖-๑๖๗ และ “พระราช
ดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์ขึ้นเมื่อปีฉก. ๒๔๖๓ (๒๔๖๓) ๑๖๖-๑๖๗

¹⁴ “เจ้าพระยาและข้าราชการกราบทูลขอพระราชทานแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๑๙” หอจดหมายเหตุสมเด็จ
ฯ ๒๔๖๓.๒/๑๖, ใน ร้อยฉันทอวสาน, สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดพิมพ์, ๒๕๓๘), ๗๖-๗๗

¹⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “พระนิพนธ์” (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดพิมพ์, ๒๔๖๓)

อย่างไรก็ดี วิฤตการณ ร.ศ.112 ก็ช่วยให้สยามได้ตระหนักชัดว่า¹⁸ การที่สยามจะรักษาเอกราชไว้ได้นั้น นอกจากจะต้องดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างระมัดระวังแล้ว ทั้งจำเป็นต้องวางแผนพัฒนาประเทศและปรับปรุงการปกครองและระบบกฎหมายให้ทันสมัยอย่างเร่งด่วนยิ่ง¹⁹ เพื่อแสดงคุณสมบัติสำคัญสู่ประการ²⁰ ปิตุปักษีให้ชาติตะวันตกอันเป็นเหตุแห่งการเข้าครอบครองบ้านเมืองในอาณานิคมได้ กล่าวคือ หนึ่ง ต้องแสดงให้เห็นแก่ชาติตะวันตกเห็นว่า สยามเป็นชาติอารยะที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่พลเมืองได้ไม่แพ้ชาติยุโรป สอง ต้องสามารถปรับปรุงบ้านเมืองให้เจริญทันสมัยทัดเทียมชาติที่เจริญแล้ว สาม ต้องสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองและคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลได้ก้ำกึ่งมีประสิทธิภาพ และประการสุดท้ายต้องพร้อมเปิดบ้านเมืองในชาวยุโรปมาค้าขายได้โดยสะดวก เพื่อให้การจะดำเนินการทั้งสี่ประการนี้สำเร็จลงได้ ทรงมีพระราชดำริปรับปรุงระบบกฎหมาย การบริหารงานยุติธรรม และการบังคับควบคุมกฎหมายเสียใหม่ ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงวินิจฉัยว่าเป็นพิเศษแก่การปฏิรูปกฎหมายและการยุติธรรม จัดระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาประเทศไทยให้ทันสมัย และอำนวยความสะดวกทางการค้ากับชาวยุโรป

อนึ่ง หากพิจารณาว่าการขยายอาณาเขตนของมหาอำนาจตะวันตกอันเป็นเหตุแห่งภัยคุกคามต่อเอกราชของสยามให้เล็ดลอดไป ก็จะมีพยานว่าสิ่งนี้เป็นผลมาจากความขยายตัวทางการค้าพาณิชย์ กล่าวอย่างรวบรัดได้ว่า การขยายตัวทางการค้าพาณิชย์ของชาติมหาอำนาจและพัฒนาการทางเทคโนโลยี นำไปสู่การขยายตลาดสินค้าและวัตถุดิบ และเพื่อรักษาผลประโยชน์จึงเกิดการขยายอิทธิพลทางการเมืองและการขยายอาณาเขตนในที่สุด การขยายตัวทางการค้าพาณิชย์ของโลกในขณะนั้นจึงส่งผลกระทบไปทั่วโลก และเป็นเหตุที่โยงใยไปถึงความเปลี่ยนแปลงชนิดพลิกผันแผ่นดินทั้งปวงในประเทศสยามด้วย

¹⁸ ความหมายของราชบุคลธรณีนี้อันมีไปจัดพระบรมหาราชูปถัมภ์ประเทศสยามลงวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ.1891 ซึ่งได้กล่าวถึงหลักการแห่งจากไทยหลังเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ที่เห็นว่าเป็นไปเพื่อคงสถานะเดิม มีถ้อยคำว่า "การปกครองของประเทศไทยส่วนหนึ่งอันเป็นที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญของสยามดีขึ้น กล่าวคือสภาที่กลไกต่างๆ ของรัฐไม่ได้รับการทดสอบเสียด้วยในกรณีเช่นนี้ เพราะไม่ว่าจะเป็นกรณีการดำรงตน กษัตริย์ การศึกษา และการสาธารณสุขโลก เวทีต่างๆ มาตราได้แก่อย่างใดก็ตามอันมีเพียงแต่ชื่อเท่านั้น" เอกสารกระทรวงการต่างประเทศสยาม P.A.A.A. 55210230, MinRea BKK, AA (27.8.1993), 115, 117, ในรายงานของราชบุคลธรณีนี้นั้นก็ระบุว่า "สยาม ราชอาณาจักรอันใหญ่โต ต้องไปกำหนดพระบรมราชูปถัมภ์เป็นกรณีพิเศษ การปฏิรูปและการจัดการจะออกข้อบัญญัติ" และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ในหลักฐานที่อ้างถึงในวิทยานิพนธ์ เจ้าพระยาอมรินทร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิไลวรรณ, ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยาอมรินทร (สมภพ โกรดคุณ) 2499), 42-44

¹⁹ แม้จะจำแนกตามพระยศจะสูงต่อกันตามลำดับไปก็ดูมีการทหารและการป้องกันประเทศ แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยกับคำทราบน้องชายของพระองค์ อิศรเสนาฯ และเสนาบดีฯ กรมพระดาสราชราชนาถ เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม ร.ศ.112 ว่าการรักษามหาอำนาจจะต้องให้มีปฏิรูปการปกครองและการยุติธรรม, N.A. Bayly, "State, Society and the Military in the Fifth Reign Thailand" (Ph.D. diss., Cornell University, 1970), 278.

²⁰ เหตุผลที่ระบอบการปกครองที่เก่าแก่และข้าราชการระบบศักดินาจะมีความกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง มาจากแผ่นดิน ร.ศ.103 ใน ร้อยพันต์ รัชกาลที่ 5, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย, 80-81.

อาจกล่าวได้ว่า สยามมีทางเลือกสองทางที่จะเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการขยายตัวทางการค้า หรือเผชิญหน้ากับการขยายตลาดการค้าเสรีที่นำโดยอังกฤษในเวลานั้น ทางหนึ่งคือปฏิเสธร่วมเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ปฏิเสธการเปิดประเทศ ปฏิเสธการปรับระบบครั้งใหญ่ ไม่ว่าจะเพราะงูใจ หรือเพราะยังไม่พร้อมด้วยเหตุผลอื่นใด ผลตามมาที่เราอาจคาดหมายได้ก็คือการตกที่นั่งเดียวกับกับอินเดีย พม่า นาเลเซียน ลาว เขมร เวียดนาม ก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของการขยายตลาดในฐานะเป็นเมืองขึ้นชาติตะวันตก กับอีกทางหนึ่งคือการโดดเข้าร่วมขบวนการขยายตลาดเสรี เปิดประเทศออกสู่ตลาดโลกด้วยใจสมัคร และด้วยการพัฒนาปฏิรูปบ้านเมืองอย่างแท้จริงครั้งใหญ่ เมื่อร้อยกว่าปีก่อนสยามได้เลือกทางอย่างหลังนี้ ซึ่งนั่นผลให้สยามกลายเป็นส่วนหนึ่งของตลาดโลกได้โดยไม่เสียเอกราช และสยามจึงเป็นประเทศเดียวในเอเชียอาคเนย์ที่ไม่ตกเป็นอาณานิคม สามารถเรียนรู้การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงและอยู่รอดได้ด้วยสติปัญญาและการตัดสินใจของตนเองมาตลอด

การปฏิรูประบบกฎหมาย: การชนและกลไกแห่งความเปลี่ยนแปลง

ท่ามกลางกระแสการค้าเสรี การขยายตัวทางเศรษฐกิจของกรุงสยาม และภัยคุกคามจากชาติมหาอำนาจตะวันตก ประกอบกับการปฏิรูปการเมืองการปกครองครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นและมีความหมายสำคัญเชิงนโยบายและเป็นพาหนะแห่งความเปลี่ยนแปลงในยุคนี้อีกคือ การปฏิรูประบบกฎหมาย การพัฒนาวิชากฎหมาย และการสร้างนักกฎหมายสมัยใหม่¹ ทั้งนี้เพราะความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เกิดขึ้นในยุคนี้นั้น แม้จะเกิดจากแรงผลักดันทางเศรษฐกิจที่ถ่วงดุลอย่างรวบรัด และแรงผลักดันทางการเมืองที่ต้องกระโดดไปสู่วิถีความทันสมัยให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่กรอบเส้าโครง เมื่อร้อยกว่าปีก่อน ตลอดจนกลไกแห่งความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเหล่านั้นคือกฎหมายนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกประเพณีทาสและทาสลูก การเลิกทาส ตั้งกระทรวงมหาดการ หรือปรับปรุงระบอบเจ้าอากร การสร้างถนนหนทาง การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร และระหว่างราษฎรด้วยกันเองเสียใหม่ การเลิกสัมปทานหรือการจัดตั้งสถานีในสัมปทานใหม่ เหล่านี้ต้องอาศัยกฎหมายทั้งสิ้น การออกกฎหมาย การพัฒนาวิชากฎหมาย การฝึกหัดนักกฎหมาย และการจัดกระบวนการยุติธรรมเสียใหม่ตามหลักวิชาการจึงมีความหมายสำคัญอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่นี้ทุกข้อเสนอนับตั้งแต่ขั้นการยกยอบ การปรับใช้ และการรักษาการและบังคับการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย และด้วยเหตุนี้จึงกล่าวหาว่าการชำระสะสางและร่างประมวลกฎหมายครั้งใหญ่ พร้อม ๆ กับการจัดตั้งโรงเรียนกฎหมาย การ

¹ ความสำคัญของการกฎหมายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้กล่าวถึงโดยละเอียดของ ช. ณัฏฐ์ มุขสงฆ์ นายกรัฐมนตรีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ที่เห็นพ้องว่า “...เพราะถ้าเราสยามจึงดำรงอยู่ได้คงจะยากยิ่งหาเราไม่อยู่ในฐานะที่เอกราชอยู่อย่างเป็นเอกราช การคิดหาความรู้ด้วยกฎหมายโดยไม่เพื่อให้เราสยามสามารถใช้สิทธิมีศรีสวัสดิ์และวัฒนาในภายหน้าของเราสยามจากประเทศอื่นได้ การช่วยจัดการเราและยุติธรรมเพื่อให้เราสยามสามารถจะเจริญวัฒนาไม่ขาดธรรมดาเรื่องสิทธิเสรีภาพของอาณาเขต การจัดการบริหารการเพื่อไม่ให้เราเสียประโยชน์จากอำนาจอันมีแบบแผน...” อ้างจาก พินิจ ชัยเจริญรัตน์, พัฒนาไทยในแผ่นดินพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ ๙: สำนักพิมพ์อานันท์, 2539), 2-13.

พัฒนาวิชากฎหมายและการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนักกฎหมายที่เอื้ออำนวยสภาพขึ้นด้วยวัตถุประสงค์สำคัญคือสถาปนากระบวนการปกครองตามหลักนิติธรรม (the rule of law) ขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสการท้าทายนี้ถือหนึ่งร้อยกว่าปีก่อนนั้นปรากฏให้เห็นได้ในทุกระดับ

ในส่วนของคนชนด้วยกัน สถานะและสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้รับการรับรองไว้ทั้งทางมโนคงระบบทาสและฐานันดรไพร่ถูกสั่นล้างไป บุคคลมีฐานะและสิทธิเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมาย โดยไม่ขึ้นอยู่กับฐานะชาติกำเนิด อีกต่อไป ความสัมพันธ์ของคนในสังคมแปรเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ตามสถานะที่ตกทอดมาแต่โบราณไปสู่แบบแผนความสัมพันธ์อย่างใหม่ตามความสนใจในรูปของสัญญา บุคคลมีเสรีภาพที่จะผูกพันหรือไม่ผูกพันตนกับผู้อื่นตามแต่ความสมัครใจของตน จะเข้าเกี่ยวข้องกับใครก็ตามอย่างไร กับใครจะสมรสเลือกคู่ครอง จะจ้างนายหรือยกทรัพย์สินมาติดของตนเองผู้ใด หรือจะทำพิธีใดกรรมใดให้ใคร เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเสรีภาพที่บุคคลทุกคนสามารถถือใช้ได้ด้วยอิสระ กฎหมายให้ความคุ้มครองทรัพย์สินและครอบครัวว่าเป็นแดนอิสระของเอกชนที่รัฐจะไม่เข้าแทรกแซง การที่ฐานะและสิทธิหน้าที่ของบุคคล และการถือครองทรัพย์สินมีเกณฑ์แบบแผนแน่นอนชัดเจนนี้ ทำให้การจัดนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน การตกลงทำมาค้าขาย แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันเป็นไปได้ง่ายชัดเจนความแบบแผนแน่นอนนั้น นับว่าเป็นจุดยิ่งใหญ่มากแต่การพิจารณาอย่างใหญ่หลวง

นอกจากนี้ แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐ และระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเองก็มีความแน่นอนชัดเจนขึ้น เริ่มจากการรวมอำนาจที่กระจ่ายอยู่ในมือขุนนางรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ทั้งในแง่การคลัง การทหาร และการอำนวยความสะดวก รวบรวมเป็นอันรู้กันว่าคนมีสิทธิหน้าที่ต่อรัฐหรือต่อแผ่นดินของตนอย่างไร ทั้งในแง่การศึกษา การเสียภาษีการเข้ารับราชการ และกระไฟกองร้องขอความเป็นธรรม การแบ่งส่วนบริหารราชการแผ่นดินที่มีแบบแผนแน่นอนขึ้นก็ช่วยให้ราชการและกิจการสาธารณะทั้งปวงดำเนินไปได้ค่อนข้างเป็นระบบระเบียบขึ้นเป็นตอน และผลอันเนื่องมาได้จากของการปฏิรูปสังคม ระบอบการปกครองและระบอบกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็คือ ความตื่นตัวและตระหนักในระบบการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ ความรู้สึกตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้แพร่หลายไปในหมู่ชนชั้นนำ ข้าราชการและชนชั้นกลางของสยามอย่างกว้างขวาง ซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติสยามในปี พ.ศ.2475 และสถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญในที่สุด¹²

เมื่อมีการปรับปรุงการปกครอง ระบบกฎหมายและศาลครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น งานสำคัญประการหนึ่งคือการผลิตบุคลากรที่เข้าใจระบบแบบแผนอย่างใหม่ที่ตั้งขึ้นในเวลานั้น และสามารถปฏิบัติงานตามแบบแผนนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นที่ขอมรรำกันว่าเมื่อนักกฎหมายจะมีจำนวนน้อยกว่า

¹² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2535)

นักปกครองและทหาร แต่ในแง่ของหลักวิชาความรู้แล้ว นักกฎหมายจัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจัดวางบรรทัดฐานและแบบแผนของสังคมใหม่ยิ่งกว่า” นักกฎหมายเป็นทั้งผู้รักษาระเบียบและปรับปรุงแบบแผนให้ทันสมัยพร้อมๆ กันไป การจัดระบบของการปกครองและการเมืองและวางแผนแบบต่างๆ ในบ้านเมืองแบบใหม่นั้นกล่าวได้ว่าเป็นผลงานทางกฎหมายมากกว่าผลงานทางการเมืองหรือการทหาร การสร้างบุคลากรทางกฎหมายจึงเป็นนโยบายสำคัญของชาติ เพื่รองรับตามเปลี่ยนแปลงในบ้านเมืองจึงได้ริเริ่มอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ.2435 เป็นต้นมา ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นในกระทรวงยุติธรรมเมื่อ พ.ศ.2440 ในทำนองเดียวกันนี้ เมื่อเกิดกฎปฏิวัติสยามขึ้นเมื่อ พ.ศ.2475 หรืออีกสี่สิบปีต่อมา คณะราษฎรก็จัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นเมื่อ พ.ศ.2477 โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นโรงเรียนกฎหมายและการเมืองขนาดใหญ่เพื่อผลิตนักกฎหมายที่มีความรู้วิชากฎหมายและวิชาอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ ประวัติศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้รนักกฎหมายที่มีความรู้กว้างขวางออกไปปรับใช้กับเมืองในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงนั่นเอง

ความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในข้างต้นนี้ กล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่โดยอาศัยแนวคิดแบบสมัยใหม่ของยุโรปเป็นแบบอย่าง เกิดการจัดความสัมพันธ์อย่างใหม่ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตามระบอบใหม่ ในการพิจารณาเรื่องการปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรปนี้ ผู้เสนอทุกความเห็นเกือบจะตอบประเด็นหลักที่เห็นว่าป็นสาระสำคัญของการปฏิรูประบบกฎหมายและมีสายใยเชื่อมโยงมาซึ่งปัจจุบัน และถึงจะเป็นประเด็นหลักที่ดีห้พิจารณากันไปไปในอนาคตให้ผู้ท่านพิจารณา โดยแบ่งเป็นสามส่วนดังนี้

1. แนวความคิดว่าด้วยกฎหมายและธรรมะ
2. การจัดระบบกฎหมายและการเร่งรัดการตรากฎหมาย
3. สถานะและสิทธิเสรีภาพของบุคคล

แนวความคิดว่าด้วยกฎหมายและธรรมะ

หากเราจะแบ่งยุคในประวัติศาสตร์กฎหมายไทยออกเป็นสองยุคใหญ่ๆ เราถือว่าแบ่งยุคทางกฎหมายออกได้เป็นยุคกฎหมายไทยดั้งเดิม และยุคกฎหมายไทยสมัยใหม่” โดยเรียกระบบกฎหมายที่มีรากเหง้าที่มาจากวัฒนธรรมไทยดั้งเดิมและวัฒนธรรมอินเดียซึ่งเข้ามาคลุกเคล้ากันฝังรากอยู่ในวัฒนธรรมไทยเป็นเวลานานนับร้อยๆ ปีในสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์ว่าเป็นกฎหมายไทยดั้งเดิม และเรียกระบบกฎหมายที่ได้รับการปรับปรุง โดยได้รับอิทธิพลจากตะวันตกและวัฒนธรรมตะวันตกซึ่งหลังไหลเข้ามาในช่วงการขยาย

¹ วิจารณ์ พานิช, 72.

² ปรีดี พนมยงค์, **นิติปรัชญา**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 25. และ ไชยวัฒน์ มณีรักษ์, **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478), 83-84. ได้แบ่งออกเป็นสี่ยุค คือ ยุคกรุงศรีอยุธยา, ยุคต้นรัตนโกสินทร์, ยุคระบอบที่ 4, ระบอบที่ 5 และยุคประชาธิปไตย แต่อาศัยแนวคิดแบบเดิมมา.

เมื่อสมเด็จพระเจ้าตากสินกษัตริย์ธนบุรีทรงทราบข่าวศึกและเสด็จขึ้นครองแผ่นดินนั้น ทรงตั้งพระโอรสขึ้นเป็นเจ้าแก้วเก้าพระองค์ เพื่อบำรุงรักษาราชธรรม โดยมีคตินิยมในพุทธศาสนาเป็นเครื่องชี้นำในการดำเนินพระบรมราชาไมตรีต่างๆ การรื้อฟื้นธรรมะขึ้นเป็นหลักในการครองแผ่นดินนี้สืบทอดมาในสมัยต้นรัตนโกสินทร์เรื่อยมา¹⁹ ดังที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงแสดงพระราชปณิธานไว้ว่า²⁰

....ตั้งใจจะอุปถัมภ์ ขอยกพระพุทธศาสนา
จะป้องกันขอบขัณฑสีมา รักษาประชาชนและมนตรี

ในแง่กฎหมายนั้น แต่เดิมมาถือกันว่ากฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับธรรมะ²¹ อันที่จริงพระธรรมศาสตร์เป็นเครื่องแสดงธรรมะดังกล่าวมานี้ และเป็นทั้งสูงสุด สมบูรณ์ ถูกต้อง และศักดิ์สิทธิ์ มีผลบังคับแก่บุคคลทั้งหลาย รวมทั้งตุลาการ และพระมหากษัตริย์ แม้พระมหากษัตริย์ก็เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามอำเภอใจไม่ได้ ได้แต่ถือตามหลักแห่งพระธรรมศาสตร์ แต่โบราณมาในพระมหากษัตริย์ไทยมิได้ทรงตั้งวางฐานะเป็นผู้บัญญัติกฎหมายแก่ผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติตามความหมายที่เข้าใจกันในสมัยปัจจุบัน แต่ทรงเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย ระวีรักษากฎหมายและอำนวยการความยุติธรรม ทรงมีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์สูงสุด พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท และกำหนดโทษแก่ผู้ก่อความวุ่นวายเรียบร้อย เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปในสมัยโบราณว่าพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ตั้งกฎหมายขึ้น เพราะถือว่ากฎหมายในส่วนแก่นแท้เริ่มก่อตัวอยู่ในพระธรรมศาสตร์และจารีตประเพณีอยู่แล้ว หากจะมีพระบรมราชโองการกำหนดกฎหมายขึ้นใหม่อย่างไรก็เป็นแต่เพียงการจัดระเบียบหรือวางเงื่อนไขกำกับไว้เท่านั้น ไปตามหลักในพระธรรมศาสตร์หรือจารีตประเพณีดั้งเดิมหรือสอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองเท่านั้น²² อย่างไรก็ดี หากพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีพระราชโองการเพิกถอนพระธรรมศาสตร์หรือจารีตประเพณีไปบ้าง การเช่นนั้นก็ได้รับการยอมรับว่ามีผลบังคับได้ในเรื่องบังคับด้วยคำสั่งพระราชอำนาจ แต่หาได้มีผลผูกพันเช่นกฎหมายไม่²³ ความเชื่อที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจบัญญัติกฎหมายนี้ปรากฏให้เห็นเมื่อคราวที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยคดีอั้งเลงที่กรมพิธีมหาด้านนายบุญศรีว่ากฎหมายเก่าที่นำมาปรับใช้ในคดีนี้ไม่น่าจะถูกต้องและทรงโปรดให้ระงับกันگیرพระธรรมศาสตร์และบทพระอัยการทั้งหลายเสียใหม่ ในครั้งนั้นพระองค์มิได้

¹⁹จางู โยบพณันท์, “ปรัชญาพุทธมหายานในยุคธนบุรี-รัตนโกสินทร์,” นิตยสาร *ภาสกร* ๔ : ปรัชญาพุทธมหายาน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2536), 283-289.

²⁰พ.ม. ประมวลมรดก, อิมตองอวี่ (พระนคร) : เสวทิทยา, 2536, 102-103.

²¹แสงภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*, 96-97; ปรีดีพนมยงค์, นิตยสาร *ภาสกร*, 81; เสวทิทยา, *ปรัชญาพุทธมหายาน*, “คตินิยมพระธรรมศาสตร์ : หลักกฎหมายสำหรับผู้ปกครองแผ่นดิน,” ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ชาตกาลของ อ. ปรีดี พนมยงค์* (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), 71-79.

²²K. Ling, “Evolution of the Concept of Law in Burma and Siam,” *Journal of the Siam Society*, vol. XXXVIII, Part 1, (กรุงเทพฯ : บุญเฉลิมวิภาส, “คตินิยมพระธรรมศาสตร์ : หลักกฎหมายสำหรับผู้ปกครองแผ่นดิน,” *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ชาตกาลของ อ. ปรีดี พนมยงค์* พ.ศ. 2536 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), 71-76.

²³แสงภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*, 74-75.

ปราชญ์ทางกฎหมายไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ดังมีพระนิพนธ์เรื่อง "ธรรมสารวินิจฉัยว่าด้วยยุติธรรมเป็นอย่างไร" ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร อธิบดีศาลฎีกาคนแรก เมื่อ พ.ศ. 2428¹¹ ซึ่งทรงโยงเรื่องกฎหมาย ความยุติธรรมและธรรมะเข้าด้วยกัน โดยความคิดแบบไทยดั้งเดิมให้เชื่อมกับความคิดว่าด้วยความยุติธรรมแบบตะวันตก โดยทรงอธิบายคำว่า "ยุติธรรม" ว่าหมายถึง "ถูกต้องตามธรรม" ตามธรรมเนียมหรือธรรมเนียมซึ่ง "ประชุมชนนิยมถือกันเป็นหมู่ๆ พร้อมกัน" เพื่อความอยู่รอดหรือความสุขความเจริญของประชุมชนนั้น ธรรมเนียมนั้นมีองค์ประกอบที่ประการรวมเรียกว่า "ธรรมสาร" คือ¹²

1. ธรรมที่เกื้อกูลหรือยังให้เกิดอาหาร ถึงบริโภค ที่อยู่อาศัย และอาชีพการงานที่เป็นเครื่องเลี้ยงชีพวิญญูชน (ซึ่งในภาพรวม: ธรรมที่เป็นเครื่องเลี้ยง)
2. ธรรมที่ก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์หรือความมั่งมีทั้งบุคคลและบ้านเมืองเพียงพอเพื่อเลี้ยงชีพในยามสงครามหรือยามขัดสนต่างๆ (พหุธรรม: ธรรมที่เป็นเครื่องทำให้มากให้ทวีคูณ)
3. ธรรมที่จักนำพาหรือช่วยให้เกิดความเสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของบุคคลในชุมชนโดยไม่มีภาระวิบัติตาเปรียบกัน (มูลธรรม: ธรรมกับเสมอ)
4. ธรรมที่อุทิศหนุนส่งเสริมพระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน (ความมั่นคงในอำนาจรัฐ) เพื่อประโยชน์ในการปกครองวิญญูชนหรือสันติสุขของประชาชนจากศัตรูทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร (พหุธรรม: ธรรมอันมั่นคงอันคง)

ตามความคิดของกรมหลวงพิชิตปรีชากรนั้น บทกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นก็มี ธรรมนิยมหรือธรรมเนียมที่ดี รวมตลอดถึงการพิพากษาคriminal ด้วยต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสี่ประการนี้ทั้งสิ้น คือ 1) เพื่อเอื้อแก่การดำรงชีพ 2) ก่อให้เกิดความมั่งคั่ง 3) อำนวยให้เกิดความเสมอภาค และ 4) รักษาความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งจะเกิดผลเรียกว่าได้ว่าเป็น "ยุติธรรม"

เราอาจสรุปสรุปได้ว่าในทัศนะของนักปราชญ์ไทยเราแต่เดิมนั้นถือกันว่า ธรรมะ เป็นหลักการใหญ่ กฎหมาย และคำพิพากษาเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งหลักแห่งธรรมะ และ ยุติธรรมมีเป้าหมายที่มุ่งก่อให้เกิดขึ้นในกรณีเฉพาะราย อย่างไรก็ดี แม้แนวความคิดนี้จะมีคามสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอุดมคติในพุทธ

¹¹ กรมหลวงพิชิตปรีชากร, "ธรรมสารวินิจฉัยว่าด้วยยุติธรรมเป็นอย่างไร" ใน ประชุมพระนิพนธ์กรมหลวงพิชิตปรีชากร (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิทยพิมพ์, 2472), 128-138. พระนิพนธ์เรื่องนี้อยู่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2428 ในปีเดียวกันนี้เองที่ทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากรเป็นอธิบดีกรมศาลฎีกาคนแรกเมื่อ ๖.๕.104 (พ.ศ. 2428); พระราชบัญญัติธรรม, พหุธรรมที่ระบุดำเนินในโลกเดิมนั้น 100 ปี พระราชบัญญัติธรรม (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม 2535), 16.

¹² ริชาร์ด โจนธันสัน, นิติปรัชญา ภาคสอง: ปรัชญากฎหมายไทย, 383-384. ยี่สิบสามปีหลังจากที่งานแนวคิดนี้พ้องกับคำอธิบายของ Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation* (London: Kegan Paul, 1931), 96, ซึ่งแยกแยะความมุ่งหมายของ happiness ไว้จะด้วยประกอบด้วยคุณสมบัติ 4 ประการ คือ subsistence, abundance, equality and security for the citizens. (เป็นข้อจำกัดคือไว้ว่า Bentham จะมีอิทธิพลต่อความคิดของกรมหลวงพิชิตปรีชากรเพียงใด เมื่อพิจารณาที่ระยะเวลาที่ต่อเนื่องถึงงานบรรณาธิการของ Bentham นั้น คือ Sir John Bowring นำไปใช้แปลว่าหนังสือและแนวคิดของ Bentham เขาจะผ่านเข้ามาในทราวจริยสัมพันธ์ในครีตก โลกก็ไม่ได้

ศาสนาอันเป็นพลังทางวัฒนธรรมอันสำคัญของไทยมาแต่เดิม น่าจะมีทางพัฒนาสืบเนื่องต่อกันมาได้ แต่ทว่า การค้นหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เมื่อวัฒนธรรมไทยเผชิญหน้ากับตะวันตกและได้รับอิทธิพลของแนวคิดอย่างตะวันตกมาปรับปรุงระบอบการปกครอง ระบบกฎหมายและการยุติธรรมให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพขึ้น นั้น ชนชั้นนำของไทยก็ได้ละแนวคิดและอุดมคติของลัทธิธรรมเทวมนิกายเถรวาทอย่างถาวรไปเสีย เพื่อหันมาศึกษา ที่แนวความคิดนี้เขาคงจะไปเป็นเวลาร่วมหนึ่งร้อยปี นี้ได้รับการพัฒนาเชื่อมโยงประสานเข้ากับระบบใหม่ให้สืบเนื่องลุลกลมาจนถึงยุคปัจจุบัน

ความคิดสมัยใหม่

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวความเปลี่ยนแปลงทางความคิดเกี่ยวกับกฎหมายและการปกครองก็ได้ชัดเจนขึ้นจากความใกล้ชิดกับอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ ด้านหนึ่งนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอาศัยอำนาจนิติบัญญัติเป็นเครื่องชักนำพระราชอำนาจให้ทางบริหารราชการแผ่นดินจากขุนนางกลับคืนมาดังพระองค์ที่ตะลึงถลันน้อย⁹ อีกทางหนึ่งก็ทรงอาศัยอำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายเป็นคำโครงสร้างสำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขแก้มือให้ทันสมัย โดยมิได้ทรงมุ่งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเหมือนที่เคยเป็นมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ทรงใช้การปฏิรูปกฎหมายเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ก็เปลี่ยนแปลงพร้อมกันไปทุกส่วนทั้งระบบอย่างรอบคอบวิบุลย์ในแง่กฎหมาย ดังที่เห็นได้จากเมื่อครั้งทรงมีพระชนมายุครบยี่สิบพรรษา และขึ้นครองราชย์อีกครึ่งหนึ่ง ก็ได้ทรงประกาศเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมใหม่ และให้ตราพระราชบัญญัติเรื่องเข้าเฝ้าฯ พ.ศ.1235 (พ.ศ.2416) ยกเลิกธรรมเนียมหมอบกราบ และในปีเดียวกันก็ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอวังฐานันดรพิพัฒน์อันเป็นรากฐานของการจัดตั้งอภิชนาการแบบใหม่ ในปีถัดมาก็ทรงตราพระราชบัญญัติพิทักษ์เกียติยศของขุนนางไทย (พ.ศ.2417) นับเป็นรากฐานขั้นแรกของการยกเลิกระบบพาสในเวลาต่อมา

แนวคิดเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการบัญญัติกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พัฒนาไปเกินกว่าพระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ ได้ตามพระราชประสงค์โดยอิสระ¹⁰ หลังจากที่ดินแดนเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ.2425 และทรงพระราชวังบวรวิไชยชาญที่วังสราญเมื่อ พ.ศ.2428 กล่าวได้ว่าพระราชอำนาจทั้งทางข้อเท็จจริงและทางกฎหมายได้รวมมาอยู่ในองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในครั้งนั้นมีเจ้านายและข้าราชการจำนวนหนึ่งได้วางข้อหาขึ้นให้เปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ มีคณะรัฐมนตรี

⁹ พระราชดำรัสตอบการทูลเกล้าฯ ให้เปลี่ยนกรมตำรวจ พ.ศ.1247, หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 3.5.11, 416: "... ในสองคืน อภิชนนั้นก็อยู่ต่อหน้าต่อหน้า... ครั้นภายหลังเมื่อทรงมีอำนาจขึ้น... ก็ทรงพระเมตตาด้วยดี... เป็นที่ทรมานของริเณดัดความดี... แต่มีข้อจำกัด... ก็พินิจ... ก็ควรจะให้มีใจ... เราจึงได้รับคุณูปการอันยิ่งใหญ่... จะมีสิ่งไหนบ้างที่ปรารถนาจะยกย่อง... เป็นต้น... "

¹⁰ Prince Dhanit Nivat, "The Old Siamese Conception of the Monarchy", *Collected Articles* (Bangkok: The Siam Society, 1959).

เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์¹ แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับการเปลี่ยนแปลงราชประเพณีการปกครองเสียใหม่ตามที่เสนอมา ทรงมีพระราชดำริว่าบรรดาเหล่าชนาบดีที่มีความรู้ความสามารถพอจะปกครองแผ่นดินได้ยังมีไม่เพียงพอ จำเป็นต้องทรงอุปการะการบริหารราชการแผ่นดินพัฒนาจิตใจการปกครองไปทีละขั้น และทรงยืนยันที่จะให้ไว้ระบอบตามบูรณาณาธิปไตยต่อไป เมื่อครั้งที่พระองค์ทรงพระราชทานพระบรมราชาธิบายเนื่องแก่ใจการปกครองแผ่นดินในเวลาต่อมา นั้น ทรงแสดงให้เห็นแนวพระราชดำริเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระองค์ในทำนอง *legibus soluta* ตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยอันแสดงออกทางอำนาจนิติบัญญัติ โดยไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายใดๆ ตามคำสอนของ Jean Bodin² ไว้ว่าชัดเจนว่า³

“... พระบรมราชาธิบายของข้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีกฎหมายในกฎหมายอันหนึ่งอันใดด้วยเหตุอันว่าแผ่นดินพื้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับเขาไว้ได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการอันใดก็ย่อมเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม”⁴

ครั้นกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์พระราชโอรสซึ่งทรงส่งไปศึกษาวิชากฎหมายยังมหาวิทยาลัยเคกซ์เฟิร์ดประเทศอังกฤษสำเร็จการศึกษากลับมาแล้ว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้เป็นอำนวยการกระทรวงยุติธรรมในปลายปี พ.ศ. 2439 ภายหลังคำกำชับของเจ้าพระยาอภัยราชาฯ (ไวทยา ชัยณรงค์)⁵ พระโอรสพระองค์นี้ก็ได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นในกระทรวงยุติธรรมเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) เพื่อสร้างกำลังคนขึ้นสำหรับใช้ในงานตุลาการ⁶ ในการสอนวิชากฎหมายในครั้งนั้นกรมหลวงราชบุรีฯ ซึ่งทรงได้รับทราบคดีทั้งว่าเป็นบิดาของกฎหมายไทยในเวลาต่อมา ได้ทรงวิวัฒนาการความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ตามแบบอย่างทางสาขา jurisprudence ของ John Austin ซึ่งแพร่หลายอยู่ในอังกฤษสมัยนั้น⁷ คำอธิบายนี้มีอิทธิพลต่อความเกิดของกฎหมายของไทยสืบต่อมาจนความเท่าทุกวันนี้ ก็อธิบายว่า⁸

“กฎหมายนั้นคือเป็นข้อบังคับของผู้ที่มีอำนาจในบ้านเมือง
เมื่อผู้ใดไม่กระทำตามแล้วต้องโทษ”

¹ จี. เอ็ม. อดัมส, *พัฒนาการของระบอบการปกครองไทย*, 78-113 (1955).

² ความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยและทฤษฎีนิติบัญญัติของ Jean Bodin ใน นีติ-เศรษฐศาสตร์, 164-168.

³ “พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานพระบรมราชาธิบายใจการปกครองแผ่นดิน” ใน *ประวัติศาสตร์และการเมืองไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ* (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), 168.

⁴ พระวินิจฉัยที่ ๑๑๑ ปีระหว่วรัชกาลที่ ๕, 43.

⁵ เรื่องที่ ๖๖, 47.

⁶ ความคิดนี้ไม่เหมือนที่เป็นที่ยอมรับในอังกฤษจนกว่าจะถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ริเริ่มแผนของนักคิดในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นเรื่องอำนาจของนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหาร ภายใต้อำนาจนั้นยังชี้แจงว่า การจัดการบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองจะต้องกระทำโดยอำนาจของราชปวงรัฐ เพราะรัฐบาลมีอำนาจสูงเหนือขึ้นทุกหนทุกแห่ง กฎหมายซึ่งรัฐได้เป็นองค์ตั้งขึ้นในการปกครองจึงย่อมถือว่ามีลักษณะอันเป็นกฎหมายและสมบูรณ์ในตัวโดยไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจหรือจำกัดของสิ่งอื่นหรือของสิ่งอื่นใด

⁷ พระองค์เจ้าพิพัฒน์ศักดิ์, *อธิบายคำกฎหมาย* (อ.ป.พ. 2442), 1.

พร้อมกันนั้นยังทรงอธิบายว่ากฎหมายเป็นศิลปะเกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือความยุติธรรมแยกออกจากกันเด็ดขาด ไม่เกี่ยวข้องกัน ดังปรากฏใน “เลกเซอร์ว่าด้วยกฎหมาย” ของพระองค์ซึ่งแสดงไว้ในที่ถัดมาว่า¹

“...เราจะต้องระวังอย่าให้ตกหล่นหายไปพร้อมกับความชั่ว ทุจริตรวม
 ทุจริต รวม ถกหมายเป็นคำสั่งเป่าเบนนที่เรจะต้องประพฤติกฎหมาย แต่กฎหมาย
 นั้นบางทีก็จะชั่วได้ กฎไม่เป่าเบนนก็ไม่ได้ ความคิดว่าอะไรดีอะไรชั่ว
 กฎอะไรเป่าเบนน อะไรไม่เป่าเบนน มีข้อที่จะเกิดขึ้นหลายแห่ง เช่น
 ตามศาสนาต่างๆ แต่กฎหมายนั้นเกิดขึ้นได้แห่งเดียว คือจากผู้ปกครอง
 แผ่นดิน กฎที่ผู้ปกครองแผ่นดินอนุญาตเท่านั้น...”

—ในเมืองไทย คำพิพากษาเก่าๆ แต่คำพิพากษานั้นดีก็มีด้วย อ้าง
 ความยุติธรรมขึ้นตั้งเสมอๆ แต่คำที่เรียกว่ายุติธรรมแปลว่าไม่คิดทวงถาม
 การที่ทุกคนเห็นตรงกันตามนิโธส ซึ่งไม่เป่าเบนนของกฎหมาย กฎหมาย
 ต้องเป่าเบนน จะถึงแก่ยกเลิกออกไปไม่ได้ แต่เราต้องได้ว่าทว่าใน
 ยุติธรรม ไม่ยุติธรรมทุกเมื่อทุกเรื่อง...”

อิทธิพลทางความคิดในการแยกกฎหมาย ออกจากธรรมะและความยุติธรรมมีในระบอบแรกถึง
 ี่ไม่นานนัก ดังจะเห็นได้จากการที่กรมหลวงราชบุรีฯ เองก็ยังทรงนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทูลขอพระบรมราชวินิจฉัยปัญหาในคดีหนึ่งซึ่งเห็นกันว่ากรณีอื้อฉาวกับ
 กฎหมายโดยเคร่งครัดจะขัดต่อความยุติธรรมได้² ในคดีนี้ปรากฏว่าชายซึ่งเลี้ยงดูหลานแต่เด็กจนโตได้ยก
 ทรัพย์สินให้หลานโดยหวังให้หลานเลี้ยงดูตนเองจนกว่าจะตาย แต่การกลับเป็นว่าหลานเกิดเสียชีวิตก่อนตาย
 ลูกเมียของหลานกับชายเกิดพิพาทกันเรื่องมรดก ความที่กฎหมายในเวลานั้นลูกเมียของหลานย่อมได้ทรัพย์สิน
 มรดกทั้งหมดของผู้ตาย แต่กรมการฎีกาเห็นว่าไม่ยุติธรรมถ้ารับชายซึ่งตายถึงแปดสิบปีแล้วและไม่มีทรัพย์สิน
 สิบจะเลี้ยงชีวิตต่อไป จึงกราบบังคมทูลเสนอให้ชายมีสิทธิได้รับทรัพย์สินมรดกส่วนหนึ่งด้วย ในคดีนี้ในหลวง
 รัชกาลที่ 5 พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยโดยอ้างหลักยุติธรรมให้แบ่งมรดกให้ชายส่วนหนึ่ง ดังความตอน
 ทบี่ว่า “...อุทธรจะสมควรแก่ทางยุติธรรม จะตัดสินกฎหมายอุทธรความอย่างไรไม่รู้ เพราะ ไม่ได้ตรวจเรื่อง
 ความละเอียดถี่ถ้วนไป ทูลแต่ความในใจเมื่อได้เห็นคำพิพากษา...”

แต่ครั้นเวลาผ่านไปนานเข้า คำสอนของกรมหลวงราชบุรีฯ ซึ่งแพร่ออกไปในหมู่นักปราชญ์หรือ
 กับการพิมพ์เผยแพร่ออกสู่สาธารณะชนในรูปของตำรา กฎหมายก็ได้รับการรับรองในรูปคำพิพากษาของศาลชั้น
 เจนมากขึ้นเรื่อยๆ ดังเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 144/2459: “ความยุติธรรมแปลว่าความประพฤติอันชอบด้วยพระราช
 กำหนดกฎหมายเท่านั้น ความเห็นส่วนตัวบุคคลย่อมแปรปรวนไปต่างๆ ไม่มียุติเป็นยุติธรรมไว้ได้เลย...”

¹ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เลกเซอร์กฎหมาย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2488), 1-2.

² ฎีกาที่ 455/121 (พ.ศ.2445) ใน ขรรค์ โง่นฉายกับ, นิติปรัชญา ภาคต่อ: ปรัชญากฎหมายไทย, 389-390.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 211/2473: “กฎหมายต้องแปลให้เคร่งครัดตามกฎหมายที่มีอยู่ จะแปลให้คล้อยตามความยุติธรรมไม่ได้...”

คำสอนของกรมหลวงราชบุรีฯ ว่า “กฎหมายคือคำสั่งของรัฐบาลปิตัย” และ “กฎหมายและความยุติธรรมเป็นคนละเรื่องแยกจากกัน” นี้ นับว่ามีส่วนช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินในยุคที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และมีความจำเป็นในการปรับปรุงบ้านเมืองให้ทันสมัยเป็นปึกแผ่นภายใต้ความคิดแบบรัฐชาติสมัยใหม่ (modern nation-state) เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ คำสอนท่านเองนี้ได้รับการสืบทอดและเน้นย้ำครั้งแล้วครั้งเล่าจากตำราของนักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิในคณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้สะท้อนให้เห็นชัดเจนในข้อเขียนของพระขนิษฐาภคินีไพฑูริย์ (วัน จามรนาถ) ซึ่งเป็นผู้ใหญ่ในวงราชการและวงการศึกษากฎหมายนานาถึงขั้นแผ่นดิน นับตั้งแต่การตีพิมพ์เผยแพร่คำสอน “ทฤษฎีวิถีปฏิบัติกฎหมาย” ของท่านในราชบัณฑิตยสถาน 1 พ.ศ.2460¹⁾ เรื่อยมาจนถึงคำสอนวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เมื่อ พ.ศ.2494 ซึ่งใช้ต่อมาอีกนานเท่านี้²⁾

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 แม้จะได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ชนชั้นนักที่ยังคงยึดถือคำว่า “กฎหมายคือคำสั่งของรัฐบาลปิตัย” ดังต่อไป เพียงแต่เปลี่ยนตัวรัฐบาลปิตัยมาเป็นรัฐบาลที่มาจากการประชามชนเท่านั้น หลังจากนั้นได้มีการปฏิวัติรัฐประหารอีกสามหนปกครองบ้านเมืองกันหลายครั้ง และท่ามกลางทหะระเถวระสายทางทหะระเถวนี้คำสอนที่ว่า “กฎหมายคือคำสั่งของรัฐบาลปิตัย” ก็ได้ถูกนำมาใช้ในการให้ความชอบธรรมแก่อำนาจและสมันฐานความมั่นคงแก่ฝ่ายที่ชิงอำนาจได้สำเร็จ โดยตลิตบทว่าเมื่อได้อำนาจปกครองมาแล้ว อำนาจนั้นก็ย่อมเป็นที่มาแห่งกฎหมายโดยไม่ด้กรคำนึงว่าการชิงอำนาจนั้นจะได้มาโดยชอบหรือไม่ก็คัดไป ดังจะเห็นได้ซบคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับ³⁾ รับรองอำนาจของคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจ ได้สาวเว้งว่ายอมมีฐานะเป็นรัฐบาลปิตัย มีฐานะซบทหะระเถวกฎหมายความเป็นจริง มีความซบทหะระเถวในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจแก้ไขยกเลิกและชกกฎหมายความระบอบแห่งการปฏิวัติได้

คำพิพากษานี้แสดงให้เห็นว่า ความคิดทางกฎหมายที่ครอบงำนักกฎหมายไทยซบอยู่ในระยะหลายสิบปีมานี้คือความคิดที่ว่า “กฎหมายคือคำสั่งของรัฐบาลปิตัย” หรือความคิดอำนาจนิยมแบบสำนักกฎหมายบ้านเมือง (legal positivism) ความคิดนี้ก่อให้เกิดการซิดเถิดหลักคำตัญฐีประการคือ⁴⁾

¹⁾ วัน จามรนาถ, “ทฤษฎีวิถีปฏิบัติกฎหมาย,” *นิตยสารศิลป* 1 (2480): 356.

²⁾ พระขนิษฐาภคินีไพฑูริย์, *คำสอนชั้นปริญญาตรีวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายไทย* (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 25297, 4/2530); 4-13; (6/2532); 7-20; และ ไพฑูริย์, “ตำนานกฎหมาย” ใน *นิติสาร* 6 (สิงหาคม 2473).

³⁾ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1153-1154/2493; 45/2496 (หมายศาลผู้ต้องหาโจทก์ราชทหะระเถว 1512-1515/2484; 166/2533; 1734/2523).

⁴⁾ วิถีปฏิบัติ, *กฎหมายไทย*, 345-347.

1. ยกย่องว่า "รัฐ" เป็นอำนาจสูงสุด ไม่อยู่ใต้กฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น
2. เมื่อถือว่ากฎหมายเป็นเรื่องของ "คำสั่ง" ทำให้ต้องรับต่อไปว่า กฎหมายเป็นเรื่องของ "อำนาจ" แทนที่จะเป็นเรื่องของความถูกต้อง-ผิด ชอบธรรม ยุติธรรม เพราะคำสั่งนั้นเป็นสิ่งที่ "ผู้มีอำนาจเหนือ" จะบอกให้ผู้อยู่ใต้บังคับแห่งอำนาจ "จำใจ" ต้องปฏิบัติตามเจตจำนงของผู้มีอำนาจ
3. เมื่อกฎหมายเป็นเรื่องของอำนาจ ผู้มีอำนาจจะสั่งอย่างไรก็ได้ไม่จำกัด กฎหมายจึงมีที่มาจาก "เจตจำนง (will)" ของมนุษย์ ซึ่งมีผลทางความคิดต่อไปว่า "กฎหมาย" จะมีเนื้อความเป็นอย่างไร ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ ไม่ใช่เรื่องที่นักนิติศาสตร์จะต้องพิเคราะห์อีกต่อไป เพียงแต่พิจารณาว่า กฎหมายมาจาก "เจตจำนง(will)" ของผู้มีอำนาจอธิปไตยหรือไม่เท่านั้น กฎเกณฑ์ใดมาจากการตัดสินใจขององค์กรอิสระ กฎเกณฑ์นั้นย่อมเป็นกฎหมาย เนื้อความจะดีจะชั่วอย่างไร ไม่ใช่เรื่องที่นักนิติศาสตร์จะก้าวล่วงเข้าไปพิจารณา
4. ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงเป็นกฎหมายที่แยกจากและเป็นอิสระเรื่องกับกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม จริตประเพณี ดังที่อาชได้เขียนถึงกฎหมายกล่าวอยู่เสมอว่า "นี่เป็นความยุติธรรมตามกฎหมาย" ซึ่งมีความหมายโดยปริยายว่า ความยุติธรรมตามกฎหมายนั้นอาจจะไม่เป็นธรรมก็ได้

การยึดถือหลักคำสอนข้างต้นจึงนับว่าเป็นอันตรายทางความคิดอย่างยิ่ง เพราะเมื่อผนวกกับหลัก "นิติธรรม หรือ the rule of law" ซึ่งหมายถึง "หลักการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่" แล้ว การถือกฎหมายเป็นใหญ่ภายใต้ความคิดแบบสำนักกฎหมายบ้านเมืองก็เท่ากับการถือหลักผู้มีอำนาจเป็นใหญ่นั้นเอง นักกฎหมายซึ่งได้กรำใช้กฎหมายก็จะกลายเป็นผู้รับใช้ผู้มีอำนาจ เมื่อแสวงหาข้อยุติว่ากฎหมายมีอยู่อย่างไรก็จะพุ่งอยู่แต่เฉพาะส่วนที่เป็นภาคคำสั่งซึ่งแสดงปรากฏการณ์ภายนอกอันไม่ถาวรถึงหลักการและเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังอีกบรรทัดนั้น พอใจอยู่กับการปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายของผู้มีอำนาจเหนือ เมื่อถือว่ากฎหมายกำหนดคนละเรื่องกับความยุติธรรม นักกฎหมายก็จะไม่พยายามอย่างสุดความสามารถในการแสวงหาความเป็นธรรม เมื่อผลของกฎหมายเกิดขัดต่อโนธรรมสำนึกก็ไม่เกิดทุกข์ร้อน แต่จะกลับสมรสตนด้วยคำอธิบายต่างๆ ว่า "มันเป็นเรื่องช่วยไม่ได้ เพราะกฎหมายเป็นอย่างนี้" เมื่อเกิดการประทุษร้ายต่อหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญกฎหมายสูงสุดของบ้านเมืองโดยใช้ฉันทาจนกระทั่งใหญ่ทำปฏิวัติรัฐประหาร นักกฎหมายที่เชื่อในคำสกลเช่นนี้ ก็จะไม่กระดากอายสะอื้นสะอื้น หรืออึดอัดที่จะให้ความร่วมมือหรือรับใช้ผู้ทำการประทุษร้ายต่อรัฐธรรมนูญเหล่านั้น

ความคิดที่รับรองว่า ความพอใจของผู้มีอำนาจย่อมมีค่าบังคับเป็นกฎหมายเช่นนี้เมื่อประกอบกันเข้ากับการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่เป็นไปเพื่อตอบสนองการใช้อำนาจปกครองควบคุมราษฎรให้อยู่ใต้อำนาจ ก็ย่อมมีอนุภาพผลักดันให้ราษฎรต้องยอมสยบโดยราบคาบเป็นธรรมดา ความคิดและการจัดองค์กรของรัฐเช่นนี้เมื่อประกอบเข้ากับโครงสร้างสังคมแบบอุปถัมภ์ ก็ส่งผลให้เกิดมาตรฐานสองระดับ (double standard) ขึ้นในสังคม นั่นคือ กฎหมายมีสองระดับ ในหมู่ผู้มีอำนาจและผู้ใกล้ชิดที่ผู้มีอำนาจพอใจ กฎหมายย่อมมีแต่ข้อยกเว้นโทษ ส่วนในหมู่ราษฎรผู้อยู่ห่างไกลอำนาจกฎหมายย่อมมีแต่บทลงโทษ บรรดานักเลงท้องถิ่น พ่อค้าที่เหี้ยมเถิด และข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ยังกฎหมายจึงอาศัยการพละการพละการผู้มีอำนาจเพื่อ

แสวงหาประโยชน์ ส่วนรวมกระทำความชั่วร้ายพิสดารพอกุณยาบ พยายามแย่งกฎหมายทุกทางเมื่อถึงเห็นว่า ไม่มีผู้คอยควบคุมลงโทษอย่างใกล้ชิด หากมีเรื่องถูกข่มเหงรังแกโดยไม่เป็นธรรมก็ยากที่จะคัดต่อสู้บังคับตามสิทธิของตน ได้แต่ขอความเมตตาจากผู้มีอำนาจ บุคคลทุกฝ่ายจึงพยายามทำทุกอย่างให้ผู้มีอำนาจ “ถูกใจ” ยิ่งกว่าแสวงหาและยืนยืนในความ “ถูกต้อง” ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้ประเมินระบบกฎหมายของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมหาชนว่ามีลักษณะสำคัญคือ เน้นระบอบรวมศูนย์อำนาจของราชการมุ่งให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่ราชการยิ่งกว่าจำกัดอำนาจ และขาดดุลยภาพซึ่งคุณค่าและคุณธรรม¹⁷

การฟื้นฟูความดีดลธรรมนิยม

หลังจากที่สังคมไทยพ้นจากระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจของคณะปฏิวัติภายใต้ ราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ.2500-2511) และก้าวสู่ยุคฟื้นฟูประชาธิปไตยในช่วง พ.ศ.2512-2514 และช่วง พ.ศ. 2516-2519 นั้น ความกดดันภายใต้การปกครองแบบรวมอำนาจเป็นเวลานานก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวจุดประกายความคิดสำนึกสาธารณะการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นการปกครองที่รัฐมีอำนาจจำกัด ขึ้นในห้วงชนชั้นกลาง เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพโดยเริ่มจากกลุ่มนักศึกษาปัญญาชน นักกฎหมาย และแพร่หลายขยายวงกว้างออกไปสู่สังคมวงกว้างถึงกรรมกร ชาวนา พ่อค้าแม่ค้ารายย่อยในที่สุด

ในแวดวงนักกฎหมายได้เกิดรู้ตื่นกันในวงผู้รู้ทางกฎหมายของไทยในเวลานั้นว่า จะต้องถูกสิ่งใ้ให้นักกฎหมายรุ่นใหม่เกิดสำนึกแห่งวิชาชีพในการดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม เกิดความกล้าหาญทางจริยธรรมและมีสติปัญญารอบรู้กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อแก้ไขภาวะที่นักกฎหมายถูกวิจารณ์ว่ามีทัศนคติ คับแคบและมีแนวโน้มที่จะยึดมั่นด้วยทศกัณฐ์ตามตัวอักษรจนเกินไปโดยไม่คำนึงถึงความไม่เป็นจริงและความเปลี่ยนแปลงของสังคมบ้านเมือง เมื่อปี พ.ศ.2515 ได้มีการวิวัฒนาการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาของกฎหมายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้น โดยบรรจุวิชาใหม่ลงในหลักสูตรวิชามุ่งสืบสองวิชา คือวิชานิติปรัชญา และวิชาหลักวิชาสหนักกฎหมาย¹⁸ โดยวิชาหลักวิชาสหนักกฎหมายนั้นมุ่งสอนหลักจริยธรรม คุณธรรมแห่งวิชาชีพแก่นักกฎหมาย และวิชานิติปรัชญาที่มุ่งต่อการเสริมสร้างทัศนคติของนักกฎหมายไว้ที่กว้างขวางรอบด้าน มองเห็นสาระแก่นแท้ของกฎหมาย รู้ถึงสถานะและภารกิจของกฎหมายในสังคม¹⁹ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าหากกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพนักกฎหมายได้รับการปลูกฝังให้มีอุดมคติ และพัฒนาพร้อมด้วยความกล้าหาญ และมีสติปัญญารอบรู้กว้างขวางขึ้นแล้วก็จะเป็กำลังสำคัญที่จะช่วยให้การประังใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เกิดระบบควบคุมการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และยั้กอำนาจไม่มีการแก้ไขปัญหามันเมือง โดยไร้เหตุผลและสันติวิธีสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของบ้านเมืองยิ่งขึ้น

¹⁷ นวรัตน์ อารยะไทย, “ลักษณะกฎหมายมหาชนไทย,” ใน กฎหมายมหาชน ฉบับ 2 : ความหมายกฎหมายมหาชนและขอบเขตการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : นิธิบรรณ, 2557) , หน้า 195-225.

¹⁸ ปรีดี พนมยงค์, “คำนำ,” นิธิปรัชญา, 17.

¹⁹ ธีรพงศ์วิวัฒน์, 18.

ในการบรรยายวิชานิติปรัชญาเมื่อได้มีการชี้ให้เห็นว่าความคิดที่ลึกว่า “กฎหมายคือคำสั่งของรัฐอธิปไตย” นั้นได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีกฎหมายสำนักกฎหมายบ้านเมือง” ซึ่งเป็นแค่เพียงทฤษฎีกฎหมายสำนักหนึ่งในสมัยใหม่เท่านั้น ทั้งยังมีข้อคิดข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นทฤษฎีที่ชักนำให้โลกก้าวไปสู่ความรุนแรงและการปะทะประหารอย่างโหดร้ายภายใต้การนำของลัทธิเผด็จการในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง วิชานิติปรัชญาซึ่งชี้ให้เห็นว่ายังมีทฤษฎีกฎหมายสำนักอื่นๆ ที่สำคัญและควรเรียนรู้เข้าใจให้แจ่มแจ้ง เช่นสำนักธรรมชาติ และสำนักประวัติศาสตร์” สำนักธรรมชาตินั้นยืนยันว่า “กฎหมายที่แท้จริงคือเหตุผลที่ถูกต้อง หรือหลักแห่งธรรมชาติอันมนุษย์ทั้งหลายย่อมรู้เข้าใจได้ด้วยสติปัญญาของตน” ทฤษฎีกฎหมายสำนักนี้เป็นรากฐานดั้งเดิมของวัฒนธรรมตะวันตกซึ่งจะเชื่อมจากความชอบรับนับถือไปในสมัยศตวรรษที่ 19 แต่กลับได้รับการวิพากษ์ขึ้นอีกครั้งหลังจากที่โลกได้วิวัฒนาการอันเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง ความคิดสำนักนี้ยืนยันถึงความมีอยู่จริงของธรรมชาติ กฎหมายว่ามีอำนาจบังคับเท่าเทียมกว่าคำสั่งกฎหมายของรัฐบาลและเป็นเครื่องมือจำกัดการใช้อำนาจของระบอบรัฐ หลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกติกากฎหมายเป็นใหญ่ (the rule of law) ในขณะที่หลักสัญญาประชาคม (social contract) หลักประชาธิปไตย หลักสิทธิมนุษยชนและความพยายามจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ในกรอบรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าสิทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) นั้น ล้วนแต่เป็นความคิดที่ตั้งอยู่บนรากฐานทฤษฎีกฎหมายของสำนักธรรมนิยมทั้งสิ้น และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ความคิดสำนักนี้มีสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับคตินิยมที่คอยอิงกันมาในวัฒนธรรมไทยแต่เดิม” อรรถาณชื่อนโยมเข้าด้วยกันได้ ส่วนทฤษฎีกฎหมายของสำนักสำคัญอีกสำนักหนึ่งคือสำนักประวัติศาสตร์ก็ยืนยันว่า “กฎหมายคือจิตวิญญาณประชาชาติ (volksgeist) คือความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่มีอยู่ในชนชาติ ย่อมเกิดขึ้นและวิวัฒนาการไปอย่างเป็นไปเองตามเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมประเพณีและสภาพแวดล้อมของชนชาตินั้นๆ” สำนักประวัติศาสตร์ถือว่า ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของชนชาตินั้นนอกเหนือจากเกิดขึ้นจากเหตุผลแล้ว ยังได้รับการหล่อหลอมมาตั้งแต่ด้วยความรู้สึกและอารมณ์ภายในจิตใจส่วนบุคคลและประกอบเข้ากับข้อเท็จจริงทางสังคม ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และทางชีววิทยาของชนชาติด้วย สำนักนี้ให้ความสำคัญแก่รากฐานกฎหมายในฐานะที่เป็นความเข้าใจทางวิชาการต่อวัฒนธรรมของชนชาติมีนัยอย่างยิ่ง การใช้กฎหมายและการบัญญัติกฎหมายตามความคิดของสำนักนี้จะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับจิตวิญญาณของประชาชาติ ซึ่งโดยพื้นฐานย่อมแสดงทางธรรมเนียมประเพณีของชาตินั้น และในส่วนที่ผู้ยักยอกสนับสนุนอีกซึ่งขึ้น ไปจิตวิญญาณประชาชาติย่อมแสดงออกให้เห็น ได้โดยผู้รู้หรือนักนิติศาสตร์ที่เข้าใจสถานะและความเปลี่ยนแปลงไปในชาติของตนอย่างถี่ถ้วน ได้ศึกษาค้นคว้าเหตุผลของเรื่องนั้นๆ ตามสภาพความเป็นจริงในสังคมย่อมมีหลักวิชาแล้วอย่างแจ่มแจ้ง ดังนั้นสำนักนี้จึงนับว่าการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐนั้น วิชาการต้องนำ

¹ ปรีดี พนมยงค์, นิธิปัทม, 254-274, และ “แนวความคิดค้ำจุนสำนักกฎหมายบ้านเมือง,” นิธิปัทม, 275-298.

² เรื่องเดียวกัน, 269-298.

³ เรื่องเดียวกัน, 347.

หน้าบ้านโอบาต ความรู้ความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงในสังคมต้องนำหน้าการวินิจฉัยสั่งการ และวิชา นิติศาสตร์ต้องนำหน้าอำนาจนิติบัญญัติ

เป็นที่ควรสังเกตด้วยว่า กระแสความคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคมไทยสมัยหลังมานี้ เคลื่อนไหวสอดคล้องกันกับพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบัน ซึ่งทรงยกย่องพระบรมราชโองการเป็นปฐม ในคราวที่ทรงรับราชภิเษก⁶⁰

“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สมเด็จพระราชดำริสและพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันที่พระราชทานแก่นักกฎหมายในโอกาสต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าพระองค์ให้ความสำคัญทางกฎหมายและความยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง พระบรมราชโองการหลายครั้งแสดงแนวพระราชดำริทางปรัชญากฎหมายไปในทางเดียวกันสำนึกธรรมนิยมและสำนึกประวัติดี ศาสตร์ ดังเช่นที่ทรงกล่าวถึงกฎหมาย อำนาจอธิปไตย ความยุติธรรม และความเป็นจริงในสังคมว่า

“กฎหมายกับความเป็นอยู่ที่แท้จริงอาจขัดกัน และในกฎหมายก็มีช่องโหว่มีไข้อยู่ เพราะเราปรับปรุงกฎหมายและการปกครองอย่างโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศ โดยมิได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนว่าในที่สุดเป็นอย่างไร...”⁶¹

“การนำบทบัญญัติที่ปฏิบัติไม่ได้สถานภาพที่เป็นจริงของชีวิตมาบังคับใช้ เป็นต้นเหตุแห่งความผิดครีตกแตกแยกในชาติและประชาชน บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะอ้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้น ได้ต้องสร้างขึ้นตามสภาพการณ์และสภาพชีวิตที่แท้จริงของบ้านเมืองและบุคคล”⁶²

“โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากเราจะคิดถึงว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมายและอยู่เหนือกฎหมาย”⁶³

“...กฎหมายมีไว้สำหรับให้ความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ากฎหมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นแค่ฉ้อฉล

⁶⁰ พระบรมราชโองการ เมื่อ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ใน สมเด็จพระราชดำรัสเจ้ารัชกาล (กรุงเทพฯ: มติชน, 2522)

⁶¹ พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมาธิการพิจารณา “นิติบัญญัติ” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ในทูลเกล้าฯ ถวาย วันที่ ๑๓ มีนาคม 2512 ใน *ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราชโองการที่พระราชทานไปสื่อทางวิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์* ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 จนถึง 2529 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและธนาคารทหารไทย จำกัด (พ.ศ. 2530), 18.

⁶² พระบรมราชโองการในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรของสำนักศึกษากฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยศิลปากร ๗ ภาคสู่พิเศษ บัณฑิต 7 สิงหาคม พ.ศ. 2514, ใน *ประมวลพระราชดำรัส*, 45.

⁶³ พระบรมราชโองการในพระราชทานประกาศนียบัตรแก่นักศึกษา ผู้สำเร็จการศึกษาเป็นระดับบัณฑิต ณ มหาวิทยาลัยศิลปากร วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2515, ใน *ประมวลพระราชดำรัส*, 53.

กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหนึ่งจะต้องบังคับบุคคลหนึ่งมาก ในทางตรงข้ามกฎหมาย
มีไว้สำหรับให้คนทุกคนมีเสรีและอยู่ได้ด้วยความสะดวก”

“การที่อยู่กับกฎหมายและใช้กฎหมายมากๆ นั้น อาจทำให้คิดในวิวัฒ
กฎหมายมากไป และทำให้เห็นว่าสำหรับตัวกฎหมายจะให้ความยุติธรรมได้
โดยสมบูรณ์ ความจริงกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับกำหนดความถูกต้องเพื่อ
อาศัยเป็นหลักวิธีที่ดีในการอำนวยความสะดวก ภาษีปัจจัยจึงเป็นสิ่งเดียวในการให้
ความยุติธรรมไม่”⁶⁵

“กฎหมายมิใช่ตัวความยุติธรรม หากเป็นแต่เพียงบทบัญญัติหรือปัจจัยที่
ตราไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม... จึงไม่สมควรจะถือว่า การรักษาความยุติธรรมใน
แผ่นดินมีวงกว้างอยู่เพียงแต่ขอบเขตของกฎหมาย อันเป็นสิ่งที่เขาออกไปให้ถึง
ที่ธรรม ธรรมา ตลอดจนเหตุผลและผลตามเป็นจริง”⁶⁶

เมื่อได้พิจารณาเหตุการณ์กระบวนการเป็นมาของความคิดทางกฎหมายของไทยแล้ว กล่าวได้ว่า ใน
ระยะเริ่มต้นนี้ได้เกิดกระแสความคิดอย่างใหม่ขึ้นในสังคมไทยเรียกร้องให้เอื้อระบบะ อี้อเหตุผลเป็นใหญ่ เน้น
หลักธรรมมีอำนาจจำกัด เน้นให้นับกฎหมายใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม ลำเลียงคิดชอบชั่วดี
ของคนในสังคม ไม่ใช่ใช้กฎหมายตามตัวอักษรจนเกิดความอยุติธรรมหรือเพ่งเล็งจะกลั่นแกล้งความพอใจของ
ผู้มีอำนาจ ถัดกันการใช้อำนาจตามอำนาจใจ สนับสนุนการจำกัดอำนาจรัฐ และเพิกถอนคุณค่าแห่งสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชน ความเปลี่ยนแปลงที่สนับสนุนอุดมคติเหล่านี้ปรากฏให้เห็นได้ในการชุมนุมประท้วงรัฐบาล
ครั้งสำคัญๆ ภายหลังรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินขบวนประท้วงรัฐบาลที่ใช้อำนาจอย่างโหดเหี้ยมเมื่อ 14 ตุลาคม
พ.ศ.2516 การเคลื่อนไหวที่นำไปสู่การประท้วงรัฐบาลเมื่อ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2533 และการเคลื่อนไหวเรียกร้อง
ให้มีการปฏิรูปการเมืองจนมีการครุรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 อันมีผลบังคับในปัจจุบัน

⁶⁵ พระบรมราชาโองการ พระราชทานแก่คณะกรรมาธิการจัดการ “วินโรล” พระนิพนธ์พระศรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๑) พระคัมภีร์นักปิตุสทา
รโฆรพ. วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2316. ใน ประมวลพระราชนิพนธ์. 54.

⁶⁶ พระบรมราชาโองการในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบได้เป็นบัณฑิตพิเศษ ๒) อากาศใหม่ วรรณอักษร วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2522
ใน ประมวลพระราชนิพนธ์. 75.

⁶⁷ พระบรมราชาโองการในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบได้เป็นบัณฑิตพิเศษ ๓) อากาศใหม่ วรรณอักษร วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2522
ใน ประมวลพระราชนิพนธ์. 79.

ในแง่การยอมรับแนวคิดใหม่นี้ในหมู่บุคลากรนั้น แม้แนวคิดนี้จะไม่ถึงกับได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มภาคภูมิ แต่ก็มีแนวคำพิพากษาของศาลมาจวบจนที่ได้ตระหนักให้หันถึงทัศนคติของผู้พิพากษาในเรื่องนี้อยู่บ้าง”

นอกจากคำพิพากษาที่แสดงให้เห็นแนวโน้มของศาลที่จะจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจตามอำนาจของผู้ปกครองแล้ว ปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในวงการนักกฎหมายไทยในระยะยี่สิบปีมานี้ก็คือ การเินบทความเขียนโจมตีและตำหนิกฎหมายที่แสดงทวนคิดทမ်းและหลักวิชากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพและหลักการจำกัดอำนาจของรัฐนั้นมากขึ้น^๕ รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองผู้ท้องถิ่น และจัดตั้งศาลปกครองที่สืบเนื่องมาในระยะยี่สิบปีมานี้ เห็นได้ว่าความคิดและทัศนคติทางกฎหมายของนักกฎหมายกำลังเปลี่ยนไปโดยสมบูรณ์ว่า รัฐฯมีอำนาจอำกัด และการใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงความยุติธรรมและสภาพความเป็นจริงในสังคมมากขึ้น

ในวาระวิทาลัย ได้มีผู้พยายามสร้างองค์ความรู้ทางนิติศาสตร์ขึ้นตอบสนองความต้องการนี้ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบสามส่วนในกฎหมาย¹⁴ ก็กล่าวตามนิยามที่ชัดเจนของคุนในสังคม ทัดเทียมมีเหตุผลทางนิติศาสตร์ และหลีกเลี่ยงผลทางเทคนิค และชี้ให้เห็นว่า กฎหมายไม่ใช่เป็นเรื่องของเจตจำนง (will)

ต่างๆ ทุกกรณีไป แต่เป็นสิ่งที่มิได้มีที่มาได้หลายทาง นักกฎหมายจะต้องแยกแยะให้ออกตามสภาพความเป็นจริง และเหตุผลของเรื่อง โดยเข้าใจให้ถูกต้องว่า ในบรรดากฎหมายทั้งหลายนั้น มีบางส่วนที่มาจากความสำนึกทางศีลธรรมจารีตประเพณี เช่นหลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของบุคคล หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา รวมถึงหลักในสถาบันกฎหมายครอบครัวนั้น การใช้และการตีความกฎหมายต้องคำนึงถึงขนบธรรมเนียมประเพณีของคนไทยเป็นสำคัญ นอกจากนี้ หลักกฎหมายหลายเรื่องเป็นหลักการที่เกิดขึ้นโดยอาศัยเหตุผลทางนิติศาสตร์ซึ่งเป็นข้อยุติตามหลักวิชาแห่งผลการวิเคราะห์แยกแยะหลักเกณฑ์หลักของทางกฎหมายอันซับซ้อนยากที่สามัญชนจะเข้าใจได้โดยง่าย เช่นหลักกฎหมายว่าด้วยสามีทวงได้ จัดการงานนอกสั่ง หลักการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยสุจริต หรือหลักองคภูมยการครอบครองไปก็ยก ดังนี้เป็นต้น การปรับใช้กฎหมายเหล่านี้ต้องอาศัยความเข้าใจเหตุผลทางวิชาการนิติศาสตร์ที่ก่อให้เกิดหลักกฎหมายนั้นๆ ขึ้น ไม่อาจเข้าใจโดยอาศัยการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายหรือน้อยคำตามตัวอักษรแต่เพียงอย่างเดียวได้ ส่วนกฎหมายที่เกิดขึ้นจากเหตุผลพิเศษทางเทคนิคอันได้แก่กฎหมายส่วนใหญ่ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการใหม่ๆ ในสังคมในสมัยหลังๆ มาแล้ว โดยมากมักเกิดจากความต้องการของรัฐและสังคมสมัยใหม่ในสิ่งที่ไม่เคยมีมาโดยขนบธรรมเนียมเก่าก่อน จำเป็นต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองกำหนดให้มีขึ้นเป็นขึ้น เช่น กฎหมายจราจร กฎหมายภาษี กฎหมายว่าด้วยการดำเนินธุรกิจแบบใหม่ๆ เช่น ธนาคาร ตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ การใช้กฎหมายประเภทนี้ต้องกำหนดเจตนารมณ์ของกฎหมายคือเหตุผลพิเศษอันเป็นที่มาของกฎหมายนั้นๆ อันเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งที่เป็นตัวช่วยชี้แจงการปรับใช้ให้สอดคล้องตามความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นๆ โดยเหตุนี้ นักกฎหมายนอกจากจะต้องมีความรู้เข้าใจกฎหมายและระบบกฎหมายอย่างดีแล้ว ยังจะต้องมีความรู้เข้าใจกว้างขวางในศาสตร์อื่นๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันกับกฎหมายอีกด้วย การใช้กฎหมายจึงจะมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อความมุ่งหมายอันแท้จริงของกฎหมายคือความเป็นธรรม

กระแสนิยมความคิดว่าด้วยธรรมะ ในกฎหมายตามแนวความคิดข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนในกระบวนการกลั่นกรองพระราชบัญญัติและการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีมาอย่างต่อเนื่องตลอดสองทศวรรษ และสรุปรวมยอดแสดงออกให้เห็นได้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้ตราไว้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยบททั่วไปอันเป็นบทแสดงคุณค่าสูงสุดในรัฐธรรมนูญ คือหลักธรรมาภิบาล หลักประชาธิปไตย หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และนอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังได้วางหลักจำกัดการใช้อำนาจและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้การปกครอง ถึงเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญยอมรับหลักธรรมะ อันได้แก่หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และหลักความเสมอภาคให้มีฐานะทั้งใหญ่ มีศักดิ์ และค่าบ่งกับสูงสุดชนิดที่กฎหมายธรรมดาไม่อาจลบอ้างได้ และวางหลักจำกัดและควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐขึ้นเป็นการรับรองแนวคิดทางกฎหมายตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย (the rule of law) หรือหลักรัฐธรรมนูญนิยมแบบสำนักธรรมนิยม (natural law) ที่มีดีของหลักเหตุผลอันชอบธรรม (rational element) เป็นสาระสำคัญของกฎหมายนั่นเอง

การจัดระบบกฎหมายและองค์กรบริหารงานยุติธรรม

การปฏิรูปการศาลและการยุติธรรม

หลังจากวิกฤตการณ์ ร.ศ.112 ผ่านพ้นไป หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงฟื้นฟูชนพระประชวร โรแซง ยัคแมงส์ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำว่าวิธีที่ดีที่สุดในการรักษานเอกราชของสยามคือการเร่งทำการปฏิรูปสามทาง ได้แก่ 1) ปฏิรูปการนิติบัญญัติ 2) ปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และ 3) ปฏิรูปการศาลและการยุติธรรม¹¹ นับแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสืบมา ได้มีการปรับปรุงระบอบกฎหมายการศาลและการยุติธรรมครั้งใหญ่¹² เหตุผลสำคัญก็คือ ปัญหาความอ่อนแอถ้ามัวของระบบการศาลเดิม ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ศาลมีจำนวนมากเขตอำนาจซ้อนกันซ้ำซ้อนกัน คลัดความตั้งโรงศาล ผู้ทุจริตก็อ้างความไร้ ผู้พิพากษากระดากการกับอำนาจศาลเสียจน ปัญหาความรุนแรงโหดร้ายไม่เหมาะสมในระบบวิธีพิจารณาคดีและการลงโทษแบบเดิม ซึ่งถือเอาตัดสินเป็นฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้มีโทษจนกว่าจะนำสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่าจำเลยบริสุทธิ์ และวิธีการพิสูจน์ด้วยการดำน้ำ อุจพิงค์ ตลอดจนการไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาด้วยวิธีทารุณแบบระบบจารีตประเพณี ส่วนวิธีการลงโทษก็รุนแรงชนิด “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ภายหลังจึงเป็นการลงโทษผู้อื่นแทนญาติพี่น้องของผู้กระทำผิด และ การเสียเอกราชทางทหารศาล โดยแรงบีบบังคับจากชาติตะวันตก¹³

ความล้มเหลวไม่เหมาะสมของระบบกฎหมายและการศาล และแรงบีบบังคับจากตะวันตกให้ไทยต้องคิดเนิการปฏิรูประบอบกฎหมายการศาลและการยุติธรรมนี้ดำรงอยู่นานแล้ว อาจเห็นได้จากบันทึกของฝรั่งผู้แทนชาวอเมริกันผู้เข้ามาลงนามในสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้ากับไทยในปลายสมัยรัชกาลที่ 3 ซึ่งได้แสดงทัศนคติเกี่ยวกับระบอบยุติธรรมของไทยว่า¹⁴

¹¹ รอดอนเจอร์โรแซง ยัคแมงส์ ยิง P. Verney ที่ปรึกษาคณะทูตไทยประจำกรุงลอนดอน ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ.1894 ใน (Iph, Gustave Rolin-Jacquemys and the Making of Modern Siam, 224, 227) ในรายงานของราชทูตสยามถึงมิได้ถึงกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ.1894 14 “Rolin-Jacquemys ท้าวมักเข้าพบเจ้าพระยาให้ทราบเรื่องต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ และจะรีบขึ้นเส้า ลูกเรือกับว่า Rolin-Jacquemys กำลังพิจารณาปฏิรูปการยุติธรรมอยู่ แต่ข้าพเจ้าก็ยังไม่รู้จะแน่ใจว่าจะเกิดผลอย่างไร เพราะการที่จะหวังว่ารัฐบาลสยามจะตั้งใจมั่นเพื่อจะสามารถให้โดยคำนึงว่าตนมีปฏิปถะแทนตนนี้หรือไม่นั้นยังไม่เป็นการแน่” PA AA Akk 19235, MinResDKK am AA (74.12.1994)

¹² ร่องรอยของแนวคิดนี้ปรากฏให้เห็นแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2431 โดยคราวที่สมเด็จพระบรมราชเจ้าเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ประทับที่ศาลสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงมีดำริว่าสมควรจะปฏิรูปการยุติธรรมของไทย โดยทรงมีพระราชดำริว่า “การที่จะให้ราษฎรได้รู้ความยุติธรรมนั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง” (ราชกิจจานุเบกษา, 2525) เกี่ยวกับระบบการศาลของไทยในสมัยหลังสืบ จากเป็นฉบับที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และ หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสครบ 100 ปี กระทรวงยุติธรรม, 3-25, 162.

¹³ โรแซง ยัคแมงส์, “ระบบศาลไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น,” ใน หนังสือที่ระลึกการประชุมวิชาการศาล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ (จุฬาภรณ) (กระทรวงยุติธรรม, 2525) เกี่ยวกับระบบการศาลของไทยในสมัยหลังสืบ จากเป็นฉบับที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และ หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสครบ 100 ปี กระทรวงยุติธรรม, 3-25, 162.

¹⁴ Edmund Roberts, Embassy to the Eastern Courts of Cochin-China, Siam and Muscat (New York, 1873), 305, cited in Frank C. Darling, “The Evolution of Law in Thailand,” *The Review of Politics*, 32 (April 1970): 203.

“รัฐบาลเป็นผู้คิดซื้ออย่างสมบูรณ์แบบ วิธีผู้ความยุติธรรมก็หลากหลาย
โดยพวกเจ้าหน้าทีด้านกฎหมายที่ฉ้อฉล ความเที่ยงธรรมและความยุติธรรม
เป็นกตริตอันดีว่าไม่ปล้ำ และกฎหมายที่ยุติธรรม ก็เป็นสิ่งที่มีความละเอียด”

ราชทูตเยอรมัน ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองไปยังกระทรวงการต่างประเทศที่กรุงเบอร์ลินเมื่อ พ.ศ. 1889 ตามปีก่อนวิกฤติการณ์ ร.ศ. 112 ว่า

“การปฏิรูปนั้นดูเหมือนจะจำกัดวงอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร ในเขตชนบท
นั้นเห็นจะมีแต่สายโทรเลขเท่านั้นที่ส่งเข้าไปถึง ดูเหมือนว่าการปฏิรูปนี้จะเกี่ยว
เพียงการเปลี่ยนแปลงแบบตะวันตกอย่างโง่งมแผนการ การปกครองดูเหมือนจะเป็น
กิจการ ในราชวงศ์ให้พระอนุชาทั้งภรรยาของกษัตริย์ได้มีงานทำทำนั้น”¹

และในรายงานถึงกษัตริย์ซึ่งส่งไปยังกระทรวงการต่างประเทศเยอรมันหลังวิกฤติการณ์ ร.ศ. 112 ความว่า

“เหล่าโอรสและธิดาราชวงศ์ที่รู้จักกันแต่ละรายเสนาบดีด้วยมิได้เห็น
ตามคตินิยมที่ให้อำนาจสรุปว่า ระบอบการเมืองของสยามมิใช่ระบอบที่ควรจะ
พึงทดลองในวันหนึ่งข้างหน้าอย่างแน่นอน”²

จึงฝ่ายไทยเองนั้น แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงแถลงพระราชอำนาจ
เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า³

“...ถูกขุนตระตากรมแลผู้พิจารณาพิพากษากรมละประจำ โอรสและธิดาใน
ทรงความ” และว่า “...การดำเนินผู้ธรรมในมณฑลไทยนี้ แปรฤทธิณิดานี้อ
ถ้าเป็นที่ถูกเพื่องและปลวกถิ่นมณฑลทั้งดั่ง ...ที่นั้นข้าพเจ้าก็ยังไม่รู้เหตุหนัก
ทั้งดั่งว่าในวสาสมทรวงที่ดั่งตั้งขึ้นกระดานใหม่ให้ไปนพทมนั้นคงการสืบไป
และเป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะดั่งรับจัดการ โดยเร็ว หาไม่ก็จะดั่งจมดิ่งด้วย
เหตุอันไปเหมือนเรือดำน้ำที่ชำรุดเสียที่จะเสียจากดั่งจมลงดั่งนั้น ฯลฯ”

ทรงหลวงพิชิตพิชิตฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลพายัพเป็นผู้ที่เสกได้ทรง
พูดเหล่านี้ ความความเห็นเกี่ยวกับระบบการศาลไว้ว่า⁴

“ถ้าถึงความรู้แลเครื่องมือหรืออำนาจของผู้พิพากษาศาลการกันทั่วถึง
ความรู้แลเครื่องมือ หรืออำนาจของผู้ความ หรือใจผู้รู้แลเสียเปรียบต่างกันมาก
แลยิ่งเสียเปรียบกันทุกวันไป...” และ “จนถึงที่สุด ซึ่งผู้ต้องฟ้องคดีอาจจะตีฟัน
เอาทนายใส่โทษแก่ใจทนายจนถึงทุบตีเจ้ากรมการแลพื้นผวตรราชการ

¹ รายงานกระทรวงการต่างประเทศเยอรมัน ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเยอรมันกับสยาม เล่มถึงพฤษภาคม พ.ศ. 1889, PA AA, 19222, 58.

² PA AA, Akte 19235, MinutosBKK an AA (23.2.1894), 34.

³ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าความหมายพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับการปกครองแผ่นดิน, ประวัติศาสตร์
และการเมือง, หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานการธรรมไทย, 148.

⁴ พจนานุกรมกฎหมาย, 2.5.3.2 ใน หนังสือวิเคราะห์คดีในข้อเขียนของ 100 ปี พระราชบัญญัติธรรม, 171.

ราชทัณฑ์^{๑๖} กรมร่างกฎหมาย^{๑๗} เป็นต้น กระบวนการยุติธรรมในระยะแรกจึงเป็นเอกภาพ คือ งานรักษา กฎหมาย งานวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท งานบังคับการตามคำวินิจฉัย งานพัฒนากฎหมาย บริหารงานกระบวนการ ยุติธรรม และงานให้การศึกษาตามกฎหมาย ล้วนแต่อยู่ในมือกระทรวงยุติธรรม

ถ้าหากเราจะมองงานปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ว่าเป็นไปเพื่อ สร้างกลไกของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพเข้มแข็งและทันสมัยแล้ว เราที่จะพบวาระงานปฏิรูปกฎหมายและงานยุติธรรมในครั้งนั้น ได้รับผลสำเร็จอย่างงดงามทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ดังจะเห็นได้จากรายงานของ ราชทูตเยอรมันที่แสดงความชื่นชมต่อความเปลี่ยนแปลงของสยามอย่างล้นหลาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความชื่นชม ต่อการปฏิรูปงานศาลและการยุติธรรมนั้น ถึงขนาดที่ทำให้ราชทูตเยอรมันเชื่อว่าสยามกำลังก้าวไปข้างหน้า รั้งท้ายยุโรป และได้เสนอให้ถึงกระทรวงการต่างประเทศเยอรมันให้เตรียมการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตใน สยามได้^{๑๘}

อย่างไรก็ดี หลังรัชสมัยของในหลวงรัชกาลที่ 5 งานของกระทรวงยุติธรรมได้กระจายออกไป อยู่ในมือส่วนราชการอื่นมากขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดเหลือแต่เพียงงานด้านตุลาการของตุลาการ คืองานธุรการ ของศาลและงานพัฒนาบุคลากรฝ่ายตุลาการเท่านั้น นโยบายของรัฐในระยะหลังมาที่เกื้อหนุนงานพัฒนา ด้าน เศรษฐกิจ ย่อหย่อนด้านการปรับปรุงงานยุติธรรม ทำให้งานยุติธรรมของชาติจำกัลดู่เฉพาะการจับกุมเนือม ศาลเท่านั้น แม้มีการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่หลายศาล เช่น ศาลหลวงงาน (พ.ศ.2521) ศาลเยาวชนและครอบครัว (พ.ศ.2534) ศาลภาษีอากร (พ.ศ.2538) ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (พ.ศ.2540) แต่ การปรับปรุงดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงการปรับปรุงเพื่อความสะดวกและมีประสิทธิภาพในทางคดีเป็นสำคัญ

ในระยะหลังมานี้ ไม่มีการปรับปรุงใดๆ ในระบบงานยุติธรรมในลักษณะวางรากฐานให้แก่ กลไกการควบคุมอำนาจรัฐทั้งขึ้น หรือรักษาดินธิและการบังคับตามสิทธิให้แก่ราษฎรให้มั่นคงขึ้น เมื่อสิทธิ นอกส่วนในงานยุติธรรม ขาดการเชื่อมโยงทั้งในแง่องค์กร ความคิดและในแง่บุคลากร แยกขาดกันขาด อัยการ ทนายความ ตำรวจ ราชทัณฑ์ กฎหมาย มหาวิทยาลัยแยกจากกัน ระบบนี้จะชนาซึ่งขาดเอกภาพ ไม่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้สอดคล้องประสานกันได้ หากจะเทียบขอบเขตความรับผิดชอบและการ กิจของกระทรวงยุติธรรมระยะหลังๆ กับกระทรวงยุติธรรมในระยะแรกๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าการแตกต่างกันในเชิง คุณภาพทีเดียว ในขณะที่กระทรวงยุติธรรมในระยะแรกๆ เป็นกระทรวงที่มีฐานะเป็นผู้นำ เป็นผู้รับผิดชอบ งานด้านนิติบัญญัติของชาติโดยส่วนรวม งานของกระทรวงยุติธรรมในระยะหลังๆ กลับมีฐานะเป็นแต่เพียง

^{๑๖}กรมราชทัณฑ์โอนไปเป็นกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ.2469

^{๑๗}กรมร่างกฎหมายเดิมมีฐานะเป็นคณะกรรมการพิจารณาและร่างประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2440 ต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นกรม ร่างกฎหมาย และเป็นกรมร่างกฎหมาย ตั้งกติกกระทรวงยุติธรรมเมื่อ พ.ศ.2466 ก่อนเปลี่ยนเป็นกรมการปกครองจึงมีกระทรวงมหาดไทยแทน ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ.2473 ให้โอนกรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นแก่คณะกรรมการกฤษฎีกา และในปี พ.ศ.2476 จึงมีพระราชบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา โอนกรมร่างกฎหมายไปสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๘}โปรดเกล้าฯ เสนอจักรวาลทูตเยอรมัน ไปยังกระทรวงการต่างประเทศเยอรมัน เก็บถาวร PA AA, Akte 19250, MinRes(BKK an AA (3.3.1908), 92-95.

กระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่กำหนดความสะอาดทางธุรการแก่ผู้พิพากษาเท่านั้น ภาพดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นแนวความคิดอำนาจนิยมที่จะอยู่ในหมู่ชนชั้นนำของไทย ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีแห่งแต่เรื่องการจัดองค์กรรวมศูนย์อำนาจและเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการใช้อำนาจ ไม่เห็นความสำคัญของงานยุติธรรมในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบและคานอำนาจรัฐ ไม่เห็นความจำเป็นของการจัดองค์กรและงานปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมของชาติไปสู่การจำกัดอำนาจ และการรักษาสิทธิของราษฎร

ความเป็นอิสระของตุลาการ

หลักอิสระภาพของตุลาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักแบ่งแยกอำนาจแบบตะวันตก ตามแนวความคิดที่ถือว่า อำนาจนั้นย่อมมีปกติวิสัยเป็นธรรมชาติที่จะชักนำให้ผู้มีอำนาจมีความไว้มั่งเยี่ยงที่จะใช้อำนาจอย่างเต็มที และก่อให้เกิดการเบียดเบียนซึ่งกันและกันขึ้น โดยเหตุนี้จึงควรแยกอำนาจการปกครองให้แก่บุคคลหลายฝ่าย เพื่อให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจตรวจสอบและคานกันเอง เมื่อไม่มีผู้ใดมีอำนาจเด็ดขาดเพราะมีผู้คอยคานไว้เช่นนี้ การใช้อำนาจก็ไม่อาจเป็นไปตามอำเภอใจ จำเป็นต้องอาศัยหลักธรรมชาติหรือเหตุผลมาเป็นเครื่องให้ความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาศาลฎีกาผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีตามตัวบทกฎหมาย ไม่มีอำนาจความซัดเซงจึงมีแต่ปากกาและหลักกฎหมายเป็นเครื่องมือ การที่จะประกันความเป็นกลางและการยึดถือหลักกฎหมายและความยุติธรรมนั้นที่คั่งในการพิจารณาพิพากษา ไม่ถูกอิทธิพลชักจูง มีบึงคับไว้คำวินิจฉัยของศาลฎีกาไปตามความต้องการหรือประโยชน์ของฝ่ายใด จำเป็นต้องมีการวางหลักประกันที่สละภาพให้แก่ตุลาการ

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา หลักอิสระภาพตุลาการเป็นอุดมคติสำคัญข้อหนึ่งของการปฏิรูประบอบศาลและกระบวนการยุติธรรมในสมัยนั้น ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภในพิธีเปิดศาลฎีกาว่า

“...ในการที่มุ่งหมายนี้ การยุติธรรมอันดีเยี่ยมในการที่สำคัญยิ่งใหญ่นั้นหลักเป็นประธานการชำระคดีความทุกโรงศาล เปนเครื่องประกอบรักษาให้ความยุติธรรมเปนไป ถ้าจัดได้ดีที่เพิ่มเพิ่มโดยประโยชน์ความสุขของราษฎรก็จะเจริญยิ่งขึ้นเท่านั้น... ทรงพระราชดำริทบทวนว่า การด้อยธรรมเนียมพิจารณาตัดสินความมาตามหลายศาล หลายกระทรวง แต่ผู้มีอำนาจต่างๆ ทั้งปวงบังคับบัญชาว่ากล่าวเอาเองแทนจะทุกกระทรวง พนักงานเสาะหาประปรายกันกับราชการอื่นๆ นั้นเปนเครื่องกีดกันให้การยุติธรรมมิได้หาก จำเป็นจะต้องจัดรวมเข้าให้เปนแห่งเดียวกัน และจัดไว้ให้ผู้พิพากษาผู้พิจารณาเห็นว่าที่พนักงานคดีที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาอยู่ฝ่ายเดียว มิให้กีดกันในราชการอื่นๆ ได้ คัดเลือกที่เปนช่องของการที่ไม่เป็นธรรมดาแต่เพิ่มเติมเกิดจากโอกาสของการที่จะให้เจริญในทางยุติธรรมทุกอย่างก็คิดเห็นได้ ฯลฯ”

^๑พระราชปรารภในพิธีเปิดศาลฎีกาในต้นต้นฉบับที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๔ (เอกสารเผยแพร่หลังพิมพ์ ร.ศ. ๑๐๐) ใน ราชบัณฑิตยสถาน, การปฏิรูปกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช ๔๗.

การปฏิรูประบบกฎหมายในเวลาดังกล่าว และหากกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบกฎหมายครั้งสำคัญแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ก็คือการปฏิรูประบบกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 แนวการปฏิรูปกฎหมายในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ได้เริ่มต้นด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ “ตามรัชฎาออฟสเตต (Council of State)” แต่งตั้งที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย งานสำคัญที่พระองค์ท่านได้ดำเนินการก็คือการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการส่วนกลางจากยุคสมณภิรมย์เป็นกระทรวง ทบวง กรม ดังที่เป็นอยู่จนถึงปัจจุบัน ถ้าหากในส่วนภูมิภาคได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบเดิมที่แบ่งเป็นเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์ เป็นการปกครองแบบเทศาภิบาล รวมทั้งเมืองชายแดนซึ่งเป็นมณฑลรวมหกมณฑล รวมครัวเรือนขึ้นเป็นหมู่บ้าน เป็นตำบล อำเภอ เมือง และมณฑลตามลำดับ สำหรับในระดัปลำดับนี้ได้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นๆ ให้ทันสมัยนั้น นับเป็นความจำเป็นและรีบด่วนที่จะคิดจัดทำในเวลาอันสั้น ด้วยเหตุผลในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและความไม่เหมาะสมกับกาลสมัยของกฎหมายไทยเดิม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาแบบจารีตคนบาล แต่การที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงชำระสะสางบทกฎหมายทั้งหมดให้ทันสมัยจะต้องใช้ระยะเวลาอันนาน ในขณะที่มีปัญหาคือต้องแก้ไขกฎหมายหน้าอยู่มาก ดังนั้นการแก้ปัญหาในเวลานั้นจึงกระทำกันโดยตรากฎหมายเป็นระยะๆ ไปก่อน¹¹¹ โดยคิดเสียว่าหลักการกฎหมายตะวันตกมาปรับใช้เป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งวิธีทั้งกฎหมายอาญาและกฎหมายของประเทสในภาคพื้นยุโรปเท่าที่พิจารณาเห็นว่าเหมาะสมจะเข้ากันได้กับกฎหมายของสยามในเวลานั้น¹¹² สำหรับกฎหมายอาญานั้นมีการรวมแก้ไขตั้งแต่กฎหมายไทยเดิมเรื่องๆ ไปในครั้งแรก¹¹³ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ ขบวนการการทำสัญญาใหม่ๆ ที่ไม่เคยมีในกฎหมาย

¹¹¹ ตัวอย่างกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นพระราชกฎหมายที่ออกใช้โดยพลพจนีย์ เช่น พระราชบัญญัติฉบับที่ 1.ค.114 พระราชบัญญัติฉบับที่ 1.ค.116 พระราชกำหนดฉบับที่ 1.ค.118 พระราชบัญญัติฉบับที่ 1.ค.119 พระราชบัญญัติฉบับที่ 1.ค.120 ฉบับที่ 1.ค.121 และ

¹¹² คำว่า “โดยที่ดูในระยะเวลา” ของการปฏิรูประบบกฎหมายตราไว้ที่ โทมัส คัลเนลล์ ดังต่อไปนี้เป็นที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน ระหว่าง ค.ศ.1835-1843 นั้น การรับกฎหมายตะวันตกมีได้เป็นไปอย่างมีขอบเขตดังนี้ไปคือหาแนวเนียบที่กฎหมายต่างประเทศที่ควรต้องแก้ไขแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายของบ้านที่มีใช้โดยราช (Enacted Rules of Government) ของวันที่ 15 มกราคม ค.ศ.1834 โดยคำว่า “การปรับปรุงระบบกฎหมายไทย” ว่า “The objective will not be, as is the case in Japan, in Egypt and in Turkey, to simply transplant or copy entire European codes of law, but to begin by examining the existing law, to take from it what is still in use (a lot has fallen in disuse), and to improve and organize this as necessary by adding as example the excellent work of English India”

¹¹³ คำว่า “วันครบที่เกี่ยวกับคดีแพ่ง” ในไม่พระราชกำหนดพระธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขกฎหมายอาญาฉบับที่ 1.ค.114 โดยที่พระราชกำหนดแก้ไขกฎหมายอาญาฉบับที่ 1.ค.116 และ 1.ค.118 คำว่า “คดีอาญา” ในเรื่องแก้ไข (คำพิพากษาที่ 352 ค.ศ.118 คำพิพากษาที่ 61 ค.ศ. 119) คำว่า “คดีอาญา” ในเรื่องกฎหมายที่ 1.ค.114 คำพิพากษาที่ 65 ค.ศ.121) เป็นต้น

แม้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช หลักแยกอำนาจยังไม่เป็นที่รู้จักกันในประเทศไทย อานาจการปกครองบ้านเมืองทั้งปวงมีศูนย์กลางอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์พระองค์เดียว แต่พระมหากษัตริย์ เสนาบดี และนักกฎหมายทั้งหลายต่างก็ได้ยึดถือหลักความมีอิสระแห่งตุลาการเป็นอุดมคติ จึงปรากฏว่าในสมัยสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ฝ่ายเจ้านายและเสนาบดีได้ปล่อยวางให้ศาลพิจารณาคดีไปตามตัวบทกฎหมายโดยพยายามไม่เข้าแทรกแซง ศาลในสมัยนั้นจึงได้ปฏิบัติหน้าที่ในการประสิทธิ์ไยศาลตามคุณธรรมได้โดยอิสระมั่นคงและสม่ำเสมอจนได้รับการยกย่องทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ใ้ว่าหลักการความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการจะเกิดขึ้น โดยปราศจากอุปสรรคและข้อขัดแย้งกับอำนาจพระมหากษัตริย์เป็นเรื่องยาก แต่เราทั้งหลายได้ว่าพระมหากษัตริย์ก็ทรงระมัดระวังในพระราชอำนาจของตน และขณะเดียวกันฝ่ายตุลาการเองก็มักจะตั้งมั่นรักษาหลักความอิสระของตนกับมเหษียนาม และ ในบางครั้งก็ได้ขอต่อสู้ให้ได้มาซึ่งความเท่าเทียมกันด้วย

ในช่วงที่ขบถเกิดขึ้นขึ้น ได้แก่ ภาวการณ์วิวาทกันของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช (เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ) กับเจ้านายวังปารุสก์ซึ่งเป็นพี่ประจักษ์ของพระองค์ เมื่อเกิดในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2453) ปรากฏว่าสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชทรงยืนยันให้เจ้านายเหล่านั้นมาลงนามในคำขอพระราชทานอภัยโทษแก่ข้าราชบริพารจะไม่ทรงตัดสินคดีและเสด็จไปกรมราชบุรีฯ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะทรงคัดค้าน เพราะขณะนั้นได้ประกาศใช้กฎหมายอภัยโทษเมื่อ ร.ศ. 127 แล้ว และการทูลขอด้วยวิธีนี้ย่อมขัดกับหลักกฎหมายแล้วตั้งแต่ ร.ศ. 114 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชทรงยืนยันให้รักษาราชการแก่พระยาศรี มหะนั้นจะทรงลาออกจากตำแหน่งราชเสวก พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงสั่งให้ถอดถอนไปลงโทษประหารชีวิต

หลังจากเหตุการณ์นั้นไม่นาน เมื่อ ร.ศ. 129 เกิดจลาจลในกรมหลวงราชบุรีฯ ทรงถูกถอดอำนาจ ความตกใจให้แก่อำนาจปกครองผู้พิพากษาเป็นอิสระและรัฐบาล แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ายังไม่ถึงเวลา และได้ทรงปรารถนาที่จะประชุมเสนาบดีว่า กรมหลวงราชบุรีฯ ทรงมีความคิดและความประสงค์ที่จะให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระ โดยกรมหลวงราชบุรีฯ ย่อมจะเป็นหัวหน้าผู้พิพากษาที่เปี่ยม" สำหรับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมควรบังคับบัญชาเพียงกรมหลวงฯ โดยเสนาบดีการให้อยู่ในพระมณฑลของอธิบดีศาลฎีกา ตามข้อนี้เห็นที่ผิดหวังของกรมหลวงราชบุรีฯ ชัดมาก ต่อมาเมื่อ 20 เมษายน ร.ศ. 129 เกิดจลาจลในกรมหลวงราชบุรีฯ ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลว่าประชวร ขอกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเก็บไว้ไม่ได้ดำรงตำแหน่งได้

¹ โดยดูจาก บทประพันธ์ *ชีวิตที่รุ่งโรจน์ของ ร.ศ. 130* ของกรมหลวงฯ สำนักพิมพ์เรื่องคดีฯ 2522, 16, 16-17, 18-19, 20-21, 22-23, 24-25, 26-27, 28-29, 30-31, 32-33, 34-35, 36-37, 38-39, 40-41, 42-43, 44-45.

² ในการพิจารณาคดีที่ศาลฎีกา, *เรื่องขออภัยโทษของ ร.ศ. 129*, 73, อันที่จริงแล้วเวลานี้กรมหลวงราชบุรีฯ ทรงลาออกจากตำแหน่งแล้วในเวลานี้ว่าทรงมีความประสงค์ที่จะขออภัยโทษแก่ข้าราชบริพารเป็นอันสิ้นเชิงแล้วในพระองค์ ขณะนั้นคดีของข้าราชบริพารเหล่านั้นยังอยู่ในศาลฎีกา โดยศาลฎีกาได้พิจารณาคดี ร.ศ. 129/18.

จนคืนเดือนมิถุนายน พ.ศ.129 จึงเกิดวิกฤตการณ์เรื่อง “คดีพญาระกา” ขึ้น เรื่องมีอยู่ว่าพระ
ศุภครในขณะจอมกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ผู้หนึ่ง ถูกขูดจันทน์ไม้ไผ่จึงหนีไปพึ่งเจ้าพระยาภาสกร
วงษ์ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์จึงนำพระละครผู้นี้ไปฝากไว้กับเจ้าพระยาบรมราชซึ่งเป็นเสนาบดีนครบาล โดย
เจ้าพระยาบรมราชจัดให้พักที่สถานีตำรวจแห่งหนึ่ง ต่อมากรมหมื่นนราธิปฯ ขอดพบนางละครผู้นี้ เจ้าพระยาบร
มราชไม่ยอมให้พบ แล้ววันไปกว่าจะเกลี้ยกล่อมให้ระอกลีบเข้าทูลพระนครจึงคืน ปรากฏว่าเธอไม่ยอม โดยที่
เจ้าพระยาบรมราชเห็นว่าคงจะให้อยู่ที่โรงพักได้ต่อไปไม่นานจึงปรึกษากับสมเด็จพระนครปรีช ๗ พระยาสวรรวราชานุภาพ
ซึ่งพระองค์ทรงแนะนำให้พาไปฝากไว้กับเสด็จในกรมทศพรราชบุรีฯ และได้พักอยู่ที่วังของพระองค์ต่อมา เสด็จ
ในกรมทศพรฯ ทรงทราบความก็แจ้งบทละครผู้หนึ่งชื่อ “บักขี้ปะติ๋ว” เรื่องพญาระกา” โดยสมเด็จพระนคร
ปรีชว่ามิได้สาวตัวหนึ่งในปกครองของพญาระกานักมากในทางจึงหนีไปอยู่กับภรรยา ขุนหมื่นทศพรฯ
เกิดหงุดหงิดขึ้น ทศพรฯจึงนำโสเภณีไปอยู่ด้วยที่หัว และเธอก็ซื้อสิ่งนางโสเภณีไปอยู่ด้วยนกลูกโดยนกลูกได้
ตามดูอยู่ด้วยนางโสเภณี ทั้งหม่อมนี้มีผู้ทูลกรมหลวงราชบุรีฯ ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้
ทอดพระเนตรบทละครนี้แล้วดี ไม่มีพระราชาจะเสวยอย่างใด เป็นเหตุให้กรมหลวงราชบุรีฯ เจ้าพระยา
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ไม่ทรงเมตตาจนถึงปล่อยให้ตกนรกประมาทได้ จึงทูลทูลเกล้าฯ ถวาย
เครื่องนมัสการบูชากษัตริย์จากต้นแห่ง” ปรากฏว่าข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมทูลเกล้าฯ ถวาย
จำนวนใช้เงินแปดคน จนเกิดเป็นเรื่องเป็นราวใหญ่โต หลังจากนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้
ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งศาลรับฟังขึ้นพิจารณาตัดสิน และลงโทษกรมหมื่นนราธิปฯ^๑

หลังจากนั้นมาไม่นานเมื่อ พ.ศ.131 (พ.ศ.2455) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้
ทรงตราประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 3-ธันวาคม พ.ศ.131 แยกอำนาจตุลาการออกจาก
เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างเสนาบดีกับอธิบดีศาลฎีกา โดยเสนาบดี
บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายตุลาการ และอธิบดีศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่ว่าระเบียบราชการฝ่ายตุลาการแล้วเสนอต่อ
เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม^๒ นับว่าอำนาจศาลได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารประเทศเป็นครั้งแรก ต่อมายังมีการเปลี่ยนแปลง
เพื่อให้อำนาจตุลาการกลับไปอยู่ในมือเสนาบดีอีกในปี พ.ศ.2471^๓ และเมื่อหลังการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครอง พ.ศ.2475 ก็กลับให้อำนาจตุลาการเป็นอิสระจากรัฐบาลอีกใน พ.ศ.2477^๔

^๑ ครั้นเมื่อพระที่นั่งเกิดไฟไหม้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์พาครอบครัวหนีไปอยู่ตามบ้านนอก นึกถึงพระยศที่ควรคำนึงจึงได้ เสด็จขึ้น
เจ้านายให้วิญญูชนของพระ โครติ (แปล) พระองค์ก็ทรงลี้ภัยจากพระนครแล้วเสด็จตามบุตรหลานตามไป แล้วเสด็จมาโดยการนำของ
พระยาก็ไม่ตามทูลเกล้าฯ ถวายแล้วเจ้าพระยาฯ จึงขึ้นจึงทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีไม่ได้ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
สมเด็จพระนครปรีชฯ เป็นผู้แทนพระองค์ ในหนังสือ พิธีสมโภชพระที่นั่งสุทไธสวรรย์ 200 ปี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุริยกิจพิมพ์. 2525), 79.

^๒ พระราชบัญญัติกระทรวงยุติธรรม พ.ศ.131, ราชกิจจานุเบกษา, มิถุนายน พ.ศ. 129.

^๓ “ระเบียบวิธีบริหารราชการฝ่ายยุติธรรม,” หนังสือวิธีปฏิบัติราชการของกระทรวงยุติธรรม, 54.

^๔ ธีรอนันต์, ๖4.

^๕ “ประวัติการก่อตั้งเพื่อความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ใน ประวัติ ศาลยุติธรรม, “ระบบ ค.ศ. และความเป็นอิสระของตุลาการ,” วารสาร
นิติศาสตร์ ๒1 (กุมภาพันธ์ 2533) : 353-359.

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีการแพร่กระจายอำนาจอิสระของตุลาการเกิดขึ้นครั้งแรก เมื่อคราวที่รัฐบาลเป็นโจทก์ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งเรียกเรื่องให้ส่งมอบทรัพย์สินแก่รัฐบาลหลังจากพระองค์สละราชสมบัติ และขอให้ศาลสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลย แล้วเกรงว่าจะโอนจำนำหรืออภัยทรัพย์สินไปจากอำนาจศาล ปรากฏว่าอธิบดีศาลแพ่งไม่ตั้งตามนั้น เพราะไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ควรสงสัยว่าจำเลยจะยึดทรัพย์สิน หรือประวิงหรือขัดขวางการบังคับของศาลแต่อย่างใด เมื่อไม่มีพฤติการณ์เช่นว่านี้ ศาลก็เห็นว่ากฎหมายไม่ให้อำนาจศาลสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามที่ร้องขอของโจทก์ ผลก็คืออธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งท่านนั้นถูกให้ออกจากราชการ โดยคำสั่งกระทรวงยุติธรรมให้ออกจากการราชการฐานรับราชการนานตามกฎหมายในเวลานั้น¹

เป็นที่รู้กันว่าคำสั่งให้ออกจากการการครั้งนี้ เป็นการปลดผู้พิพากษาด้วยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรมีมาก่อน ส่งผลกระทบกระเทือนต่อวงการนักกฎหมายและศาลเป็นอย่างมาก เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันไปทั่ว ในที่สุดจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2477 วางหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการในระบอบหนึ่ง แต่ถึงขนาดในการแต่งตั้งโยกย้ายของโหลผู้พิพากษาที่อยู่ขณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ทำให้มีการต่อสู้เรียกร้องอิสรภาพของตุลาการต่อมา ทำให้มีการเสนอให้ผู้พิพากษาทั่วประเทศเลือกตั้งกรรมการตุลาการได้ (พ.ศ.2479) จากนั้นมีการแก้ไขกฎหมายอีกหลายฉบับ ทั้งในแง่ที่ให้ฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมตุลาการได้โดยเด็ดขาดขึ้น (พรบ. ระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๔๘๕) และให้ฝ่ายตุลาการมีอิสระโดยไม่มีการโยกย้ายถอดถอนผู้พิพากษาต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการเสียก่อน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495) จนกระทั่งกำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการฝ่ายเดียวจำนวนมากจากกรรมการทั้งข้าง (พรบ. ระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2497) จนในที่สุด ในคราวถึงพุทธกาลหลักประกันอิสระตุลาการก็ได้รับการรับรองโดยให้คณะกรรมการตุลาการฝ่ายเดียวจำนวนมากมาจากการฝ่ายตุลาการ (พรบ. ระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2500)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในสมัยหลังๆ มา นี้ เมื่อมีกรรมาธิการจากฝ่ายบริหารที่จะเข้ามาแก้ร่างอำนาจตุลาการ ความพยายามเช่นนั้นจะได้รับการคัดค้านจากกลุ่มนักกฎหมายรุ่นหลังๆ อย่างรุนแรงเสมอมา ดังจะเห็นได้จากกรณีวิกฤติตุลาการ พ.ศ.2515 สืบเนื่องจากการที่ได้มี ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 (พ.ศ. 2515) กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจขึ้นยุบเลิกคณะกรรมการตุลาการ โดยคำแถลง ซึ่งทำให้เกรงกันว่าอำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะเข้าครอบงำฝ่ายตุลาการ เป็นเหตุให้เกิดการชุมนุมประท้วงคัดค้านประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ซึ่งมีผู้เรียกว่า “กฎหมายอินดำ” กันอย่างกว้างขวาง จนรัฐบาลคณะปฏิวัติต้องประกาศยกเลิกประกาศฉบับนั้นและคืนอิสรภาพให้แก่ฝ่ายตุลาการโดยเร็ว วิกฤติตุลาการที่เพิ่งผ่านพ้นไปเมื่อ พ.ศ.2534-2535 ก็เข้าลักษณะเดียวกันนี้ คือเป็นการปะทะกันระหว่างฝ่ายผู้ถืออำนาจรัฐซึ่งมีวัฒนธรรมที่ผูกของอำนาจเป็นกฎหมาย กับกลุ่มนักกฎหมายซึ่งถือวัฒนธรรมที่ยกย่องการจำกัดอำนาจ ขก้องหลักการแยกอำนาจ ขก้องเหตุผลว่าป้อมอยู่เหนืออำนาจกำกับจึงปฏิเสธที่จะปมพะมาเป็นเวลานานหลายสิบปีในวงการนักกฎหมายของ

¹ “กรมมณฑลธรรม” “มติของ “บริหาร” ตุลาการคดี “พระปกเกล้า”” นวนานนิตยสาร 22 (กันยายน 2533) : 350-363

ไทย” โดยทศปฐมจึงอาจกล่าวได้ว่า องค์อรรถาการเป็นองค์สำคัญยิ่งในการพัฒนาวัฒนธรรมที่กึ่งธรรมะ เทนืออำนาจ อันเป็นวัฒนธรรมที่มีอนาคต และรัฐพึงให้การสนับสนุนให้รักษาหลักความมีอิสระไว้ให้เป็นหลัก ของบ้านเมือง

การรับอิทธิพลกฎหมายแบบยุโรป

การพัฒนากระบวนการกฎหมายให้ทันสมัยตามอย่างตะวันตกได้เริ่มต้นตั้งแต่แผ่นดินพระบาท สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ในสมัยของพระองค์ได้มีการประกาศใช้กฎหมายหมายกฎหมาย กฎหมาย ที่ประกาศใช้ในเวลาต่อมา นอกจากจะเป็นการกำหนดกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษเรื่องแล้ว ประกาศส่วน หนึ่งจะแสดงถึงแนวพระราชดำริที่จะปรับค่านิยมของคนไทยให้เข้ากันได้กับอารยธรรมตะวันตกด้วย เช่น ทรงออก ประกาศยกเลิกประเพณีที่บิดามารดาหรือสามีชายบุตรภรรยาต้องเป็นทาสโคตเจ้าตัวไม่สมัครใจ เพื่อนำเงินมา ข้าราชการนี้ ทรงดำริว่าสิทธิดังกล่าวไม่เป็นการยุติธรรมแก่เด็กและผู้หญิง” ทรงออกประกาศพระเชษฐา พระกรมราชานุฑาตไ้ในบรรดาเจ้าจอมอวชนโอรสไปอยู่ที่ยื่นหรือแต่งงานใหม่ได้” ด้วยทรงเห็นคุณค่าหญิง เทก่าในว่าจะต้องมาใช้ชีวิตเสมือนลูกกักขังอยู่ในพระบรมมหาราชวัง ทำให้ขาดความสุข ขาดเสรีภาพ เปลี่ยน ชีวิตและเวลาของหญิงเหล่านั้นไปโดยเปล่าประโยชน์” ในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ทรงออก ประกาศอย่างมีนัยทางการ ยกเลิกประเพณีบางอย่างที่เห็นว่าล้าสมัย เช่น การทำนบราชอุโมงค์พระมหากษัตริย์ เป็ดิน นอกจากนั้นก็ทรงตั้งเห็นความสำคัญในเรื่องทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎร เช่น ในเรื่องที่ดิน ทรงเปลี่ยนแปลงความคิดเดิมที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งปวงที่ว่าราชอาณาจักรและทรงรับรอง กรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินแบบตะวันตก โดยทรงมีกระแสพระบรมราชโองการเกี่ยวกับเรื่องที่ดินว่า “ตั้งแต่บัด นี้ต่อไป ถ้าพระเจ้าแผ่นดินจะตั้งพระราชประสงค์ที่บ้านเรือน นา สวน พระราชทานให้เป็นวัง ปืน สวน นาม่ง พระราชวังสวนนวมคันละจะเจตนาของจุฬีพระบาทฝ่ายหน้าฝ่ายในซึ่งมีความชอบ อุทานพระเชษฐาหรือท้าว พระยารวมหลวงในที่แห่งใด ดังจะใด ฉะพระราชทานให้ใช้ได้ก็ดี ให้เอาเงินในพระคลังมหาสมบัติสำหรับ แคนดิน ซื้อที่บ้าน นา สวน พระราชทานแก่สวนวงศ์” อนึ่ง เมื่อมีประกาศออกมา การสำรวจประกาศให้ราษฎร ได้ทราบตามแบบที่ดยปฏิบัติกันมาแต่เดิมอาจจะไม่บรรลุผลและอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ เพราะกฎหมายที่ประกาศขึ้นใหม่นั้นส่วนหนึ่งกำหนดขึ้นโดยเหตุผลทางเทคนิค (technical reason) จึงมีใช้ เรื่องที่ประชาชนจะรู้ได้ช่วยตามิดๆกัน ดังนั้น เพื่อให้การรับรู้และประกาศใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเนิ่นนานมากขึ้น จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างโรงพิมพ์หลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวังและต่อมา ได้จัดพิมพ์หนังสือที่เรียกว่า “ราชกิจจานุเบกษา” เมื่อมีกฎหมายออกมาใหม่หรือมีประกาศสำคัญทางราชการ ก็ให้โฆษณาผ่านหนังสือนี้

* เบ็ญจมาภรณ์, “ระบบ เก.ค. และระบบอิสระของตุลาการ,” วารสารนิติศาสตร์, 324 กันยายน 2553: 553-549.

* “ประกาศพระราชบัญญัติร่างตัวพหุเมศ บิดาพระคชาตบุตร” ในประชุมประกาศราชกิจจานุเบกษา 276-81.

* “ประกาศพระเชษฐาขึ้น ระเทศในฐานของ,” เมืองลือขาน, 124-125

* การตี วยาชินร์, ประวัติดินแดนไทยสมัยใหม่ กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริต 1526, 93-94.

ตราสำคัญ และกฎหมายวิธีพิจารณาความ¹⁰⁶ และมีการให้หลักกฎหมายถึงกฤษฎีกาในโรงเรียนกฎหมายใน
ระยะแรกๆ¹⁰⁷ ต่อมาในช่วงหลัง อิทธิพลของกฎหมายอังกฤษได้ตกทอดลงไปถึงกฤษฎีกา
พิจารณาที่จะเร่งรัดปรับปรุงระบบกฎหมายไทยให้ทันสมัยยิ่งขึ้น และมีการจ้างนักกฎหมายจากประเทศ
ฝรั่งเศสและญี่ปุ่นมาช่วยร่างกฎหมาย¹⁰⁸ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงนิพนธ์ว่าระบบ
กฎหมายไทยมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป¹⁰⁹ จึงได้มีการรับเอาระบบกฎหมายของ
ประเทศในภาคพื้นยุโรปมาซึ่งมาในรูปแบบอย่างในอรรถาธิบายและร่างประมวลกฎหมาย¹¹⁰ และปรับปรุงการ
เรียนการสอนกฎหมายให้เป็นแบบภาคพื้นยุโรปในที่สุด

การจ้างแปลประมวลกฎหมายได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2440 โดยเริ่มลงราชกิจจานุเบกษาประมวล
กฎหมายอาญาขึ้นก่อน¹¹¹ เนื่องจากในขณะนั้นคนไทยและเจ้าพนักงานที่เฝ้ามองกฎหมายตะวันตกมีความเข้าใจ

¹⁰⁶ Baker, *Law in the Kingdom of Siam* (New York, London: C.P. Putnam's Sons, 1904), 187-188. คำว่ากฎหมาย
ประมวลกฎหมายอาญานั้นได้ถูกบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ในฉบับที่ 1 ของราชกิจจานุเบกษา
ประมวลกฎหมายอาญาฉบับที่ 1 พ.ศ. 2440. ในฉบับที่ 1 ของราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2440.

¹⁰⁷ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า (รัชกาลที่ 5) พระราชทานให้พระยาพิชัยพงษ์ (พระยาพิชัยพงษ์) เป็นผู้
เรียบเรียงกฎหมายอาญา เช่น พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติ
อาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440.
พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440.
พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440.

¹⁰⁸ René Oboe, *The Work of Codification in Siam (Siam: Impression National, 1919)*. ผู้แปล: เรอเนอ โอโบ, *การร่างกฎหมาย*
ในสยาม พ.ศ. 2440. (กรุงเทพฯ: 1919) 17-18.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440.
พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440.
พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440.
พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440.
พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440. พระราชบัญญัติอาญา พ.ศ. 2440.

¹¹⁰ President Kuroki, *Working on Comparative Study of Asian Indigenous Law* (International House of Japan, Monograph
1978), 1-5.

¹¹¹ ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440.
ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440.
ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440.
ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440.
ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440. ปีกฎหมายอาญา พ.ศ. 2440.

ในการชำระกฎหมายแบบประมวลและในบรรดากฎหมายลักษณะต่าง ๆ และถือว่ากฎหมายอาญาเป็นประมวลกฎหมายที่ร่างได้ง่ายที่สุดและศาลต่าง ๆ สามารถเข้าใจได้ง่ายเช่นกัน¹¹¹ กฎหมายนี้เรียกกันว่า "กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127" ต่อจากนั้นจึงมีการดำเนินงานชำระตราสารกฎหมายเรียกมาสนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสร็จสมบูรณ์ เมื่อหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในพ.ศ.2478 และหลังจากนั้นจึงได้มีการดำเนินการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตความสนใจสัญญาซึ่งได้ตกลงไว้กับนานาประเทศ

การปฏิรูประบอบกฎหมายในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวครั้งนี้มีลักษณะเสริมสร้างคุณธรรมของรัฐสมัยใหม่ในแง่รากฐานทางกฎหมายและกลไกทางกฎหมายอย่างสำคัญ ซึ่งอาจสรุปเป็นหลักการอย่างน้อยห้าประการคือ

1. ขกย่องศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ด้วยการเลิกทาส รับรองให้ทุกชนชั้นและเป็นผู้การสำคัญในกฎหมาย มีสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย อนามัย เกียรติยศ ชื่อเสียงโดยได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายเท่าเทียมกัน ทั้งนี้โดยให้ความคุ้มครองไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง และประมวลกฎหมายอาญา
2. รับรองความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินเอกชน ด้วยการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลยอมให้ราษฎรถือครองทรัพย์สินโดยสิทธิ์จาย รัฐรับประกันไว้ให้ความคุ้มครองไม่ริบหรือเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรตามอำเภอใจ
3. รับรองแผนอิสระของเอกชน ทั้งในทางทรัพย์สิน ครอบครอง ศาสนาความเชื่อ และการเข้ากันเป็นสมาคม ทั้งในส่วน บริษัท ยอมให้เอกชนมีพัฒนาการด้านต่างๆ เหล่านี้ได้ตามความสมัครใจ โดยรัฐไม่เข้าบังคับกีดกันแต่ยกเว้นแทรกแซงใดๆ
4. รับรองหลักความมีเหตุผล และความมีมนุษยธรรมในทางอาญา และวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักที่เรียกว่า "ไม่มีกฎหมาย ไม่มีโทษ" และหลักที่ว่า "ผู้ต้องหาต้องถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ได้ว่ากระทำผิด"
5. รับรองหลักการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่และประกันความเป็นอิสระของตุลาการ

พัฒนาการของกฎหมายมหาชน

เป็นที่ยอมรับกันว่า พัฒนาการกฎหมายมหาชนยุคใหม่ตั้งต้นขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับตั้งแต่พระองค์ทรงจัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาพระราชกรณณดิน (คานาจิอิฮอฟสเสด) เมื่อ พ.ศ.2417 และใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองตามแบบ

¹¹¹ Hene Geyser, *The Work of Codification in Siam* (Paris: Imprimerie National, 1919), 29. Mr. Stuck กล่าวถึงความเห็นไว้ว่าพระร กฎหมายอาญาถือการความเท่าเทียมสูง จึงต้องถือว่าวางริบเป็นก่อน, *Black, Justice in the Kingdom of Siam*, 199

ตะวันตกอย่างจริงจัง¹² เพราะหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชนก็คือการใช้กฎหมายเป็นสื่อกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่เห็นได้จากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินนับแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ดี ผลโดยตรงที่เกิดจากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 สืบเนื่องจนถึงปัจจุบันก็คือ การรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอำนาจรัฐ และการเพิ่มขอบประสิทธิภาพของรัฐในการใช้อำนาจควบคุมถึงการต่างๆ เมื่อเวลาผ่านไป กิจกรรมและกลไกของรัฐซับซ้อนขึ้นจนถึงขนาดไม่มีผู้ใดสนใจใฝ่สนใจได้ทั่วถึงได้ทั่วถึงไป รัฐก็มีความจำเป็นจะต้องจัดระบบควบคุมดูแลขึ้น โดยที่การดำเนินการทั้งหมดของรัฐบาลรวมทั้งระบบควบคุมกลไกต่างๆ ล้วนต้องอาศัยกฎหมายเป็นสื่อ จึงต้องมีระบบกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ ระบบกฎหมายที่จัดขึ้นนี้ ด้านหนึ่งจะต้องมีกลไกที่เฝ้าดูและควบคุมการดำเนินงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ แต่อีกด้านหนึ่งกฎหมายก็จะต้องมีกลไกที่เฝ้าดูและควบคุมการดำเนินงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ

สำหรับการบริหารราชการของไทยนั้น แม้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2475 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ในลักษณะรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ ผลที่เป็นที่รับรู้คือการใช้อำนาจรัฐยังคงอยู่ภายใต้ความครอบงำของความคิดแบบอำนาจนิยมซึ่งเป็นผลมาจากวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์และความกลัวเรื่องการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ระบบกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องคือกฎหมายมหาชนของไทยจึงสะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมนี้ทำให้ข้าราชการมีอำนาจมากและราษฎรไม่ได้รับการคุ้มครองเพียงพอ ดังที่มีผู้สรุปไว้ว่า¹³ กฎหมายมหาชนไทยให้อำนาจเจ้าพนักงานมากเกินไปโดยปราศจากระบบควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ดี เปิดช่องให้เจ้าพนักงานแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กฎหมายนี้มักกำหนดโทษที่ของเอกชนโดยไม่สมควรแก่เหตุ ไม่มีการรับฟังความเห็นสาธารณะ ไม่มีการปรึกษาบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบ ไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชน กฎหมายมุ่งแต่การควบคุมที่ไม่จำเป็นและซ้ำซ้อน เช่น กำหนดให้โรงงานในครอบครัวที่ใช้เครื่องจักรขนาดเล็กต้องขออนุญาตตั้งโรงงาน ขออนุญาตประกอบกิจการ และขออนุญาตอื่นๆ เช่นเดียวกับโรงงานขนาดใหญ่ การจดทะเบียนพาณิชย์ ขำซ้อนกันกับการขอทะเบียนการค้า และการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการขอใบอนุญาตต่างๆ ที่มากหมายเกินจำเป็น นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดขั้นตอนและระเบียบข้อบังคับมากมาย เพื่อให้มีขั้นตอนล่าช้าและไม่แน่นอนแก่เอกชนผู้ประกอบกิจการ เช่นการส่งสินค้าออก หรือการนำสินค้าเข้า จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่มีขั้นตอนภายในมากมาย ตั้งแต่กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร ธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการอาหารและยา กรมป่าไม้ ฯลฯ การพิจารณาของแต่ละหน่วยงานซ้ำซ้อนและไม่มีระยะเวลาแน่นอน กฎหมายหลายฉบับเป็นกฎหมายล้าสมัยที่ไม่มีการปรับปรุง และกฎหมาย

¹² จาตุรนต์ ธรรมศักดิ์, *พระมหากษัตริย์และระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, พระนิพนธ์ของกฎหมายมหาชน, 1.

¹³ จาตุรนต์ ธรรมศักดิ์, *กฎหมายมหาชน*, 2, 217-230; จาตุรนต์ ธรรมศักดิ์, *วิสัยทัศน์การมีอยู่และการปกครองระบอบกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555), 20-44.

มีปริมาณมากจน ไม่มีผู้ใดรู้กันว่าสถานะทางกฎหมายที่ไต่เบี่ยงคืบมืออยู่อย่างไรแน่นอน กระบวนการนิติบัญญัติ
เรื่องชั่ว ล้าสมัย และไร้ประสิทธิภาพ

การที่จะแก้ปัญหาการดำเนินงานกิจการของรัฐแทนที่อำนาจนิยมนี้ด้วยการศึกษาอีกสองประการ
ประการแรก การดำเนินงานกิจการของรัฐจะต้องอาศัยหลักวิชาว่าด้วยวิธีการดำเนินงานกิจการของรัฐ และความเกี่ยว
พันระหว่างรัฐกับเอกชน หลักวิชากฎหมายที่จำเป็นต้องใช้สำหรับกรณีนี้ คือหลักกฎหมายปกครองซึ่งนักก
ว่า "การดำเนินงานกิจการทั้งหลายของรัฐนั้น แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ จะกระทำการให้เอกชนเสื่อมเสียสิทธิ
เสรีภาพไม่ได้" ประการที่สอง คืออาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขประกอบการตัดสินใจ
ดำเนินงานของรัฐในส่วนที่กระทบถึงสิทธิของประชาชน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าอับอายกฎหมายมหาชนของไทยได้ค่อยๆ วิวัฒนาการมาเป็นขั้นๆ กับ
คัมภีร์การปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ.2475 โดยมีสาระแห่ง
พ.ศ.2475 โดยมีสาระแห่งการใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ค่อยๆ พัฒนาหลักกฎหมายมหาชนภายใต้แนวคิดที่ว่ารัฐมี
อำนาจจำกัดตามกฎหมาย และมีหน้าที่คุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนต่อข
ชนกระทั่งปัจจุบัน และเป็นที่น่าอับอายว่าหลักการปกครองโดยกฎหมาย และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
ของประการนี้ได้รับการยอมรับโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้ว

พัฒนาหลักกฎหมายปกครอง

สถานะทางความรู้วิชากฎหมายปกครองในประเทศไทยยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้น กฎหมาย
ปกครองนั้นได้มีการเริ่มศึกษากันครั้งแรกในโรงเรียนกฎหมายเมื่อ พ.ศ.2468¹¹ แต่หลังจากที่ผ่านเมืองถูก
ปกครองด้วยระบอบรวบอำนาจในช่วง พ.ศ.2495-2517 มาเป็นเวลานาน การศึกษาหลักการบริหารราชการ
แผ่นดิน ที่เน้นหนักอยู่ที่องค์กรของรัฐและอำนาจขององค์กรเหล่านั้น มิได้เน้นหลักการจำกัดอำนาจและคว
คุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร¹² วิชากฎหมายปกครองในลักษณะดังกล่าวถูกละเลยทอดทิ้ง ไม่มีผู้ถ่ายทอด
และศึกษากันมาเป็นเวลาหลายสิบปี นิตยสารศาลของกฎหมายมหาชนในฐานะกฎหมายที่จำกัดอำนาจถูก
ระดมถูกระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าทำลายลงโดยสิ้นเชิง เสียมวิศกรจึงได้ให้มีการศึกษากฎหมาย
ปกครองกันอย่างจริงจังจึงได้ขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2517 ปรากฏในบทความเรื่อง "นักนิติศาสตร์เองทางหรือ"
ของศาสตราจารย์ อมร จันทรวงศ์¹³ ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางวิชาการอย่างกว้างขวาง และมีการเริ่ม
ปรับปรุงระบบการศึกษากฎหมายมหาชนในมหาวิทยาลัย มีการค้นคว้าของนักกฎหมายทั่วไป และนำไปสู่การปรับ
ปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีความพร้อมในการรับหน้าที่ศาลปกครองในขนาด จนเป็น
ส่วนหนึ่งของปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการจัดตั้งศาลปกครองอยู่ในปัจจุบัน

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน, 83.

¹² เวียงสุวกัน, 95, 102.

¹³ เวียงสุวกัน, 106-122.

ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีความพยายามปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินโดยการ จัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมาหลายชุด คัดค้านมาเป็นเวลานานสิบปี น่าเสียดายที่คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ รัฐบาลจัดตั้งขึ้นนั้นมุ่งแต่จะแก้ไขระบบการแบ่งส่วนราชการหรือแก้ไขบทบาทหน่วยงานต่างๆ โดยมีได้เข้าใจว่า ปัญหาสำคัญที่สุดในเรื่องนี้อยู่ที่การขาดหลักวิชาและความเข้าใจในตัวหลักปฏิบัติราชการ และขาดหลักการ ความคุมการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ อารยชาติหลักวิชาและขาดวัฒนธรรมในการควบคุมการใช้อำนาจของ ข้าราชการนี้แหละที่เป็นปัญหาทำให้ระบบราชการมีลักษณะรวมอำนาจ เข้มแข็ง ข้างขึ้นและไร้ประสิทธิภาพ ดังที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นการจะแก้ปัญหานี้ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากจะต้องมีเขต งานทางการเมืองอย่างแน่วแน่ที่จะปรารถนาแก้ไขแล้ว ยังจะต้องมีการส่งเสริมการศึกษาหลักวิชากฎหมาย ปกครอง ส่งเสริมวัฒนธรรมควบคุมการใช้อำนาจ ควบคุมการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ อีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี ในทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษนี้ ได้เกิดความคิดอันใหม่พัฒนาหลักกฎหมาย ปกครองอย่างขนานใหญ่ในประเทศไทย ความรู้เกี่ยวกับกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง และแก้ไข รัฐธรรมนูญให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เรียกร้องให้มีการจัดตั้งศาล ปกครอง จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 จึงกล่าวได้ว่าโฉมหน้าและโครงสร้างทาง กฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงก้าวหน้าไปครั้งใหญ่

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

พร้อมๆ กับการเคลื่อนไหวปฏิรูปการเมือง และพัฒนาการของกฎหมายมหาชน และหลัก กฎหมายปกครองในประเทศไทยในปัจจุบันได้เกิดแนวโน้มนวัตกรรมใหม่ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน นั่นคือ แนวคิดส่วนรวมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยตั้งอยู่บนฐานความคิดว่า การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนได้หลายทาง กระบวนการตัดสินใจ ของฝ่ายปกครองจึงควรเปิดกว้างรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียด้วย โดยเฉพาะการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อ ประโยชน์ได้เสียของบุคคลในวงกว้าง จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ และเปิดช่องให้ผู้มีส่วนได้เสีย กระทบโดยตรงจากการดำเนินการนั้นๆ มีส่วนร่วมชี้แจงข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจนั้นๆ เช่นการกำหนดผังเมือง การกำหนดเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การอนุมัติโครงการสร้างเขื่อน การ อนุมัติสร้างถนน การอนุญาตตั้งโรงงาน การตั้งโรงเรียนหรือท่าอากาศยาน ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาเรื่อง ครอบคลุมประโยชน์ได้เสียของผู้เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างรอบคอบถี่ถ้วน เพราะผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นย่อมถูก พินิจพิจารณาและแสดงออกให้เห็น ได้จากประโยชน์ของผู้คนที่ได้รับผลกระทบทั้งทางดีทางร้ายนั่นเอง การมีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองนี้ แท้จริงเป็นสิทธิอย่างหนึ่งคือสิทธิที่ผู้มีส่วนได้ เสียจะได้รับการรับฟังจากผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องนั่นเอง ด้วยเหตุนี้รัฐจึงควรกำหนดเป็นเงื่อนไขให้การ ดำเนินกิจการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของคนในวงกว้างต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น จากผู้มีส่วนได้เสีย-เสียก่อนที่ผู้ที่มีอำนาจจะตัดสินใจขั้นสุดท้าย หากขาดกระบวนการรับฟังหรือการรับฟัง

เกินไปโดยมิชอบ ผู้มีส่วนได้เสียควรมีสัมพันธภาพที่รองรับให้สาเหตุเกิดอนุกรมปฏิบัติราชการที่ปราศจากการรังแกนี้ได้

การที่จะประกันให้การใช้สิทธิได้รับการรับฟังให้มีช่องทางปฏิบัติ จำเป็นที่จะต้องเปิดช่องหรือส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในคดีละเมิดหรือรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรติดตามผลประโยชน์ของตน เพราะถ้าพิจารณาจากคดีละเมิดนั้นย่อมไม่มีคำสั่งและทราบรู้เท่าทันพอจะตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายราชการได้ องค์การชนชั้นนี้จะต้องได้รับการสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ ถึงแม้วัฒนธรรมการรวมตัวจัดตั้งกันจะเกิดขึ้นซึ่งยังไม่แพร่หลายในสังคมไทย แต่การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกันขึ้น ผลประโยชน์ที่ได้เสียที่ราษฎรแต่ละคนมีอยู่ในการดำเนินงานเชิงการชนชั้นในวังที่แท้จริงซึ่งก็น่าจะชักนำไปให้เกิดการพัฒนากระบวนกรจัดการองค์กร และกรณีมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นได้ ดังอย่างเช่น การยอมรับให้องค์กรชุมชน เช่นสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในเขตท้องที่ของตน (มาตรา 23 (4) พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537) เป็นต้น ภาครัฐถือเป็นกิจการที่รัฐสนับสนุน เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชุมชน ก็ควรจะให้การสนับสนุนด้วยงบประมาณบ้างถึงคน สนับสนุนกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ขององค์กรประชาชนเหล่านี้ ก็จะเป็นการส่งเสริมการปลูกฝังการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีกิจกรรมบูรณาการขึ้นของวัง หากประเทศไทยจะสำเร็จด้วยดี ราษฎรต้องรู้จักสำนึกในสิทธิและหน้าที่ของตนเองมาตลอดและชดเชยไปสู่วางมีส่วนร่วมในระดับชาติต่อไปอย่างมั่นคง

สถานะและสิทธิเสรีภาพของบุคคล

บุคคลตามกฎหมายไทยดั้งเดิม

ในสังคมไทยดั้งเดิมนี้ ราษฎรสยามทั้งปวงรวมเรียกว่า “ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน” ได้แก่คนไทยและคนต่างชาติที่พึ่งพิงอาศัยพึ่งพระบรมโพธิสมภารของพระมหากษัตริย์อยู่ในแว่นแคว้นดินแดนสยาม¹¹ เราอาจแบ่งชนชาวสยามหรือไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินนี้แยกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ ซึ่งมีฐานะตามกฎหมายต่างกัน คือพวกผู้ดีพวกไพร่กับพวกไพร่อีกพวกหนึ่ง¹² พวกผู้ดีได้แก่ บรรดาข้าราชการ ขุนนาง พระบรมวงศานุวงศ์ และบรรดาเจ้าประเทศราชตลอดจนราษฎรตระกูลเหล่านั้น ส่วนพวกไพร่ที่แบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือพวกไพร่ราษฎรพวกหนึ่ง และพวกไพร่ทาสอีกพวกหนึ่ง¹³ คนเหล่านี้มีสถานะ และสิทธิตามกฎหมายแตกต่างกันตามฐานะตามแต่ชนชั้น

¹¹ Djolvi, "Land & Society in Siam" (Ph.D. diss., Tübingen University, 1907), 32.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

บุรีรัตนฤทธิ์ ๒๕.๑๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) บุคคลนั้นหมายถึง *คนสามธรรมดา* หรือ *หมู่คนที่มีความดีสาม* *กฎหมายเหมือนเช่นคนธรรมดา*^{๑๖} โดยนัยนี้สันนิษฐานได้ว่าความคิดที่ว่าไม่ว่าผู้ดีหรือไพร่ดำมีฐานะเป็น บุคคล สามารถมีสิทธิในฐานะที่เป็นพลเมืองที่ได้รับสิทธิประกันว่าจะได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กำหนดลงจะเป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้ว แต่ยังมีได้มีกฎหมายรับรองโดยแจ้งชัดให้มีสถานะเท่าเทียมเสมอภาคกัน อย่างแท้จริง จะมีก็แต่กฎหมายในการกดขี่คนด้วยกัน ดังที่ได้กล่าวแล้วเท่านั้น แม้สถานะของบุคคลจะได้รับการปรับปรุงให้พ้นจากสถานะการเป็นไพร่ และทาส โดยแก่นัก เสลี่ยงแต่ฐานะเป็นพลเมือง แต่การเกิดมาใน ตระกูลต่างกันก็ยังมีผลต่างกัน และเป็นเหตุให้มีสิทธิหน้าที่ต่างกันด้วย^{๑๗}

การปรับปรุงสถานะและสิทธิเสรีภาพของบุคคลในฐานะเป็นพลเมืองแบบสมัยใหม่ปรากฏให้ เห็นชัดเจน ทันสมัยและเป็นระบบระเบียบขึ้น เมื่อมีการจัดทำกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) และ การจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘ ซึ่งได้ประกาศใช้ครบทั้งหกมรรพ พร้อมทั้งยังประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใน พ.ศ. ๒๔๗๘ ประมวลกฎหมาย สำคัญทั้งสี่ฉบับนี้สร้างขึ้นตามแนวคิดแบบตะวันตก^{๑๘} คือ ออกแบบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทางแพ่งและทาง อาญา โดยการรับรองสภาพบุคคลตามกฎหมาย ๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทำการเป็นการรับรอง ให้บุคคลมีฐานะเป็นด้วยการสำคัญในกฎหมาย มีสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ศักดิ์ศรี ได้รับ การคุ้มครองโดยกฎหมายเท่าเทียมกันทั้งนี้ โดยให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้มีสภาพบุคคลทั้งหลายไว้ใน ประมวลกฎหมายแพ่ง และกฎหมายลักษณะอาญาวาดหลักประกันสิทธิในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินที่สำคัญ

ระบบประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ยึดหลักความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินเอกชนด้วยการ คุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ขอบให้ราษฎรถือครองทรัพย์สิน โดยอิสรภาพไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะ เป็นเจ้าเมืองพระบรมวงศานุวงศ์หรือเป็นพลเมืองธรรมดา รัฐรับประกันให้ความคุ้มครองในบริเวณหรือพื้นที่ ทรัพย์สินของราษฎรตามอำเภอใจ รับรองแผนกอิสระของเอกชน ซึ่งในทางทรัพย์สิน ควบคุมครัว ศาสนา ความ เชื่อ และการเข้ากันเป็นสมาคม ทั้งในส่วน บุคคล ขอบให้เอกชนมีพัฒนาการด้านต่างๆ เช่น ได้ได้ควบคุม สมวิทย์ โดยรัฐไม่เข้าบังคับกษัตริย์แทรกแซงใดๆ รับรองหลักการรับฟังในกระบวนการพิจารณาความ รับ รองหลักความมีเหตุผล และความมีมนุษยธรรมในทางอาญา และวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักที่ถือว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีโทษ” และหลักที่ว่า “ผู้ต้องหาต้องถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ ได้ว่ากระทำผิด” รับรองหลักการปกครองโดยนิติกฎหมายเป็นใหญ่ และประกันความเป็นอิสระของตุลาการ

^{๑๖} เอกสารกฎหมาย ๒๕.๑๑๘ ๗

^{๑๗} บุครินทร์ เนจโคตรรัตน์, การปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๓, ๒๕-๔๙, พบว่าด้วยเอกสารอ้างอิงอื่นๆ.

^{๑๘} มีผู้เห็นว่าประมวลกฎหมายดังกล่าวฉบับนี้ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายของประเทศใดบ้างยังเป็นปัญหาที่ไม่มีคำตอบชัดเจน ดังต่อไปนี้ ใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ของฝรั่งเศส ใน มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ และ ๑๖๘, “สิทธิของชนต่างชาติในการปฏิรูปกฎหมายไทย,” ตามทฤษฎี, ใน พระราชบัญญัติการปกครองฉบับที่ ๑๖๖ ที่ว่า พระเจ้าคือผู้ปกครองกฎหมาย.

หลักความสามารถในการมีสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนและมั่นคงในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและอาญา¹ ต่อมาได้รับบทประกันเพิ่มขึ้นในรูปของสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพทางการเมืองนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนั้น คงคุ้นเคยกันว่า “ราชประเพณี”² คือประเพณีการปกครองบ้านเมืองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางมาแต่เดิม ต่อมาเมื่อมีการพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎรแล้ว ก็กลายเป็นรัฐประเพณี ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ถือศูนย์ศูนย์กลางแห่งอำนาจรัฐ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจอธิปไตยจากกษัตริย์มาสู่ชนนางเจ้าราชกาฯ ระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญจึงถูกเรียกว่าทั้งจริงคือระบอบมาพอพิไลย และในระยะหลังจากเหตุการณ์นองเลือดในปี พ.ศ. 2516 และในปี พ.ศ. 2535 ดูเหมือนอำนาจจะค่อยๆ ค่อยๆ ถูกลิดจากชนนางเจ้าราชกาฯ มาสู่ชนชั้นกลางและพ่อค้าวานิช จนมีผู้กล่าวขวัญว่ากำลังจะกลายรูปเป็น ธนาธิปไตย แต่อำนาจก็ยังไม่ได้ถ่ายโอนสู่สามัญชนคนชั้นล่าง คนชั้นล่างจึงมิได้เป็นตัวแทน แต่เป็นเพียงตัวประกอบสำหรับให้ความชอบธรรมแก่การขึ้นครองอำนาจของชนชั้นกลางและการเมือง

ดังนั้น เมื่อถ่วงถ่วงเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในอดีต อันได้แก่หลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และหลักประกันการขึ้นสู่อำนาจ การถ่ายโอนอำนาจ การกำหนดสิทธิหน้าที่ การแบ่งผลประโยชน์และภาระหน้าที่ประนอนข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจที่ต่อรองกัน หลักการทั้งหลายจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่มีผลในวงจำกัด ก็เฉพาะในหมู่นักการเมืองอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการถ่วงถ่วงอำนาจเท่านั้น โดยประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสและหลักประกันให้เข้ามีส่วนร่วมได้ค้ำยันแท้จริง

เมื่อกล่าวถึงสถาบัน องค์การ หรือกลไกทางรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเตรียมพร้อมแห่งรัฐธรรมนูญ องค์การและสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นหลักการ เป็นกลไก เป็นสิ่งเกื้อหนุนพลวัติเข้าจัดรับใช้กลุ่มผู้มีอำนาจหรือกำลังซื้อบุคคลของการเข้าครองอำนาจในขณะนั้นเท่านั้น และเมื่อกล่าวถึงสภาพบังคับแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นธรรมชาติของรัฐธรรมนูญอันมีสภาพบังคับจำกัดเฉพาะในเรื่องที่กลุ่มผู้มีอำนาจให้ความใส่ใจและเพิ่มถึงอยู่เท่านั้น

อุปสรรคสำคัญของการถ่ายโอนอำนาจสู่ประชาชนนั้นอยู่ที่ “ลักษณะทางกรรมสิทธิ์” ของสังคมไทยซึ่งยังคงถูกรอรับด้วยการยึดถือหลักอำนาจอธิปไตย ที่ถือว่า “กฎหมายคือคำสั่งของรัฐาริปไตย” ที่ประกอบกันเข้ากับ “ลักษณะการจัดตั้งแบบรวมศูนย์อำนาจ” การปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลักอันมีลักษณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและดำรงอยู่อย่างมั่นคงตลอดระยะเวลาหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา โดยที่คนส่วน

¹ เมื่อครั้งที่คณะร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและอาญาฉบับใหม่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 103 นั้น ได้เรียก “สภามติธรรม” (ราชประเพณี) และต่อมาในกิจการบ้านเมืองของ โธมัส ดิลคเนย์ เมื่อ พ.ศ. 112 ได้มีการเปลี่ยนเป็น “Constitution” (ราชประเพณีฉบับใหม่) ในฉบับนี้ โธมัส ดิลคเนย์ ยังจะอ้าง พระเจ้าจอร์จที่ 6 แห่งสหราชอาณาจักรไว้ประกอบ ฯลฯ ดังมีคำ : ดิลคเนย์ พ.ศ. 112, ขอบข่ายของกฎหมาย 3.5 3.7/11

จึงปัจจุบันคือ “ความคิดแบบธรรมเนียม” ได้กลับเล็ดลอดขึ้นใหม่หลังจากที่ถูกกดเอาไว้มานาน คุณธรรมนี้เกิดขึ้นซึ่ง
สากลอันมีเนื้อหาระบอบและพลังชีวิตที่เข้ากัน ได้กับพลังสังคมแบบใหม่ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทาง
เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี อันเป็นพลังใหม่ๆ ที่ “ปรารถนาความหลากหลาย” คัดค้านความเป็นเอกภาพ
ที่เกิดจากการรวมอำนาจ เรียกร้องความเป็นอิสระและ “การกระจายอำนาจ” อันมีสนับสนุนว่า “จำกัดการใช้
อำนาจตามอัมภพใจ ส่งเสริมการแข่งขัน คัดค้านการผูกขาด” และห่วงหา “ภาวะลวมดูล ความมีเหตุผล และสันติ
ภาพ” พลังเหล่านี้รวมอยู่ในความคิดที่ว่า “กฎหมายคือธรรมะ” และ “กฎหมายที่ถูกต้องจึงคือเหตุผลอันถูกต้อง
สอดคล้องกับธรรมชาติ” ภายใต้ความคิดนี้มีวิถีชีวิตที่แสวงหาคุณค่ากันยิ่งขึ้น พ้องกันถึงที่มาประ โยชนระยะ
ยาว ข้าราชการและราษฎรที่ใฝ่ไปมีธรรมะการพิทักษ์ของตนเองและเพื่อนมนุษย์ และผู้ไม่ชอบยอมตกอำนาจ
กำลังช่วยกันผลักดันสร้างสรรค์และต่อสู้เพื่อวัฒนธรรมแห่งธรรมะและความมีเหตุผล พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ทางสังคมเพื่อให้ธรรมะได้ครอบงำแผ่นดินในที่สุด พลังเหล่านี้ได้ส่งสมาธิเฉพาะจนลับใญ่จนนำไปสู่กระแส
การเรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และนำไปสู่กระแสการปฏิรูปการเมือง นำไปสู่การเสนอให้จัด
ทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 จนมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และนำไปสู่การ
ตรารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในที่สุด

ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใหม่นี้ เป็นที่น่าชื่นชมที่มีการแสดงของความคิดเห็นการเมือง ในรูปของ
การยอมรับโครงสร้างกฎหมายที่มั่นคงในการจัดวางโครงสร้าง กลไก และอำนาจบังคับจากรัฐและจากสังคมที่
คาดกันว่าจะจะช่วยให้ธรรมะได้ครอบงำแผ่นดิน และตามารอจำกัดการให้อำนาจมาดรอใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงทางการเมืองของรัฐ ในขณะที่ตัวกันก็ยังมี
หลักประกันให้กลไกของรัฐดำเนิน ไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ในระดับหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 วางระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยอำนาจตุลาการ
และวางหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพ
ของราษฎร

ก) การรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างชัดเจน การจำกัดสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชนจะกระทำได้เฉพาะเมื่อเหตุผลสมควรแล้ว แต่จะจำกัดสิทธิเกินกว่าเหตุ หรือถึงขนาดเสมือนเป็น
การลบล้างสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ได้

ข) มีการจัดตั้งสภารัฐธรรมนูญขึ้นเป็นอิสระ มีสภาพบังคับผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร
เสมือนกฎหมาย และมีหลักประกันว่าประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานจากกลาณ์เนินการใดๆ ของรัฐ
ต้องสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้

ค) มีหลักประกันว่าการดำเนินการและกระบวนการตัดสินใจใดๆ ของรัฐที่อาจกระทบต่อ
สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องมีการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน และต้องมีหลักประกันการรับ
ฟังความคิดเห็นข้อโต้แย้งจากผู้ได้รับผลกระทบ และจากสาธารณชนอย่างเป็นระบบ และผ่านกลไกไตร่ตรอง
อย่างรอบคอบเพียงพอ

๑) ประกันพัฒนาการของหลักกระจายอำนาจ จัดตั้งระบบปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระ และมีอำนาจในการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะจะศึกษาริบทอำนาจทางด้านบุคลากร ด้านการเงิน การคลังและภาวการณ์การที่ชัดเจนเป็นของตนเอง และมีปริมาณมากพอที่จะดำเนินการของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ และมีการแบ่งภารกิจอำนาจหน้าที่และแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

บทสรุปวิสัยทัศน์แห่งศตวรรษที่ 21

เราให้เห็นแล้วว่า กระบวนการก้าวสู่ในศตวรรษที่ ๒๑ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยในขอบเขตกว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งยวด ทั้งแนวความคิดทางกฎหมาย การจัดระบบกฎหมายและองค์กรเกี่ยวกับการตามกฎหมาย รวมตลอดถึงสถานะและสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิงที่เพราะการที่สังคมไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของตลาดเสรีที่มีอำนาจผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทั้งทางสังคม การเมือง และกฎหมายอย่างไม่เคยมีมาก่อน

จุดแห่งระหว่างศตวรรษ

เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๒๑ จะแผ่ผ่านพ้น ไปนั้นได้เกิดขึ้นในบริบทที่มีจุดต่างกันสามประการ คือทางการเมือง ทางการระหว่างประเทศ และทางเทคโนโลยีที่แตกต่างจากปัจจุบันอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ ทำให้เราคาดเดาได้ว่า กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นน่าจะเป็นพลังที่ฉุดฉุดฉีกฉีกสังคมไทยรุนแรงแตกต่างจากความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ผ่านมาอย่างยิ่งด้วย

ประการแรก ในสมัยรัชกาลที่ ๕ อำนาจอธิปไตยของการปกครองของไทยและของชาติส่วนใหญ่ที่ติดต่อกับพันธมิตรของอังกฤษนั้นยังคงอยู่ในมือคนส่วนน้อยหรือชนชั้น "รวมอำนาจ" ที่มีผู้นับถืออยู่ไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันอำนาจการเมืองและการตัดสินใจจึงมาโดยสายได้ระบบ "ประชาธิปไตย" ได้กระจายออกไปอยู่ในมือของคนจำนวนมากและหลากหลายมากขึ้น โดยเหตุนี้การตัดสินใจของชาติชาติหนึ่งจึงต้องการความเห็นพ้องเป็นเอกฉันท์ และอาจมีปัจจัยที่เคลื่อนไหวเข้ามาประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้มาก แต่ขณะเดียวกันหากได้มีการตัดสินใจในเรื่องใดไปแล้ว ก็ย่อมหมายความว่าพลังของคนที่มีส่วนร่วม ขอมริบหรือรับรู้ในการตัดสินใจเหล่านั้นก็จะแสดงออกมาอย่างมีน้ำหนักและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางเช่นกัน

ประการที่สอง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับชาติมหาอำนาจเป็นไปแบบสองฝ่ายหรือ "ทวิภาคี" (bilateral relationship) แต่ในปัจจุบันประชาคมนานาชาติได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนมากขึ้น ความสัมพันธ์เป็นไปแบบหลายฝ่ายหรือ "พหุภาคี" (multilateral relationship) มีการจัดตั้งกันเป็นประชาคมระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติจำนวนมาก ทำให้เวทีของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกันมีมากขึ้น และมีผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากขึ้นด้วย การวิ่งเต้นและการถ่วงดุลอำนาจต่อรองย่อมมีลักษณะหลากหลายไปด้วย โดยเหตุนี้จึงยากที่ชาติใดชาติหนึ่งจะสามารถมีบทบาทการนำหรือ

กำหนดแนวทางหรือแบบแผนในทางระหว่างประเทศได้โดยง่าย การพึ่งพิงยังมึนต้องการความเห็นพ้องเป็นวงกว้างเสมอ ประเทศเล็กๆ จำนวนมากที่รวมตัวกันได้ดีก็อาจมีอำนาจต่อรองดีกว่าประเทศใหญ่หรือมหาอำนาจได้ในบางเรื่อง

ประการที่สาม เทคโนโลยีแบบ “เครื่องจักร” (mechanical technology) ได้ลดบทบาทลงไป และถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างขนานใหญ่ เป็นเหตุให้การติดต่อสื่อสารทำได้ง่ายขึ้นและเร็วขึ้น การติดต่อกับชาวทวีปยุโรปไม่จำเป็นต้องรอตรวจลงตราหลายเดือนเหมือนอย่างก่อน ความสะดวกรวดเร็วเป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญอย่างยิ่งช่วยลดการหมุนเวียนแลกเปลี่ยนทางการเงินและการค้าพาณิชย์ และเสริมสร้างและเปิดโอกาสในการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรมมากขึ้น ความโปร่งใสและความรวดเร็วของข้อมูลประเภทการตัดสินใจ และความเข้าใจอันดีในแง่ระหว่างประเทศต่างๆ สามารถเกิดขึ้น โดยอาศัยเทคโนโลยีเข้าช่วยได้โดยง่าย ทำให้เหตุผลและข้อมูลประเภทการตัดสินใจทางการเมืองมักวิ่งขวามือถึงที่ และเปิดช่องให้การตัดสินใจทั้งในระดับภายใน และระดับระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้ ทั้งจากสถานการณ์โลก จากประวัติศาสตร์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเปิดตลาดเสรีในประเทศสยาม เราอาจคาดหมายได้ว่าในยุคแห่งการตื่นตัวในปัจจุบัน น่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญตามมามากและก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างในประเทศไทยอันจะนำไปสู่การปฏิรูประบอบกฎหมายครั้งใหญ่สืบเนื่องต่อไปจากการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นแล้ว ทั้งที่สิ่งเหล่านี้ได้จากแนวโน้มต่างๆ คือ¹⁴

แนวโน้มทางเศรษฐกิจ

1. จะเกิดกระบวนการผลิตแบบใหม่ กล่าวคือกระบวนการผลิตจะมีลักษณะกระจุกตัวในเมืองใหญ่ หรือในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นศูนย์กลาง และจะมีการกระจายแหล่งผลิตออกไปตามจุดต่างๆ ในโลกตามความชำนาญและข้อได้เปรียบของแต่ละท้องถิ่น ประเทศไทยจะกลายเป็นฐานผลิตย่อยแห่งหนึ่งในหลายๆ แห่งของโรงงานที่ตั้งอยู่ในที่ต่างๆ ทั่วโลก ขณะเดียวกันไทยก็จะไปหาฐานการผลิตออกไปในจีน ฮ่องกง และกลุ่มอาเซียน พร้อมกับนั้นก็จะต้องให้เกิดการแบ่งงานกันใหม่ โดยอาศัยเทคโนโลยีที่สื่อสารความถนัดเป็นตัวเชื่อมโยงประสานหรือควบคุมแหล่งผลิตและองค์กรต่าง ๆ เช่นนั้น บรรษัทนานาชาติจะมีบทบาทมากขึ้น และมีกิจกรรมการผลิตและจำหน่ายกว้างขวางขึ้นในขอบข่ายทั่วโลก การโยกย้ายแหล่งที่ตั้งทำการผลิตจะทำให้ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ทำให้บรรษัทเหล่านี้มีอำนาจต่อรองกับรัฐที่ตั้งแหล่งผลิตขึ้นมากขึ้น และมีอำนาจต่อรองและมีตัวกำหนดนโยบายระดับนานาชาติสูงขึ้น

2. จะเกิด “การขยายตลาดการเงินและทุน” จากกรณีขีดความสามารถเงินของไทยกับต่างประเทศเข้าด้วยกันโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศ และการจัดการแบบใหม่ สภาพการเงินจะแข่งขันกันให้บริการใน

¹⁴ สมชาย ฤกษ์งามนิวัฒน์, วิสัยทัศน์ประเทศไทย ปี 2000 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2538), 196-201.

ประเทศและให้บริหารข้ามชาติชนิดครบวงจรแก่ลูกค้า การโอนและการสะพัดไหลเวียนของเงินตราและทุนจะคล่องตัวยิ่งขึ้นและชัดเจนยิ่งขึ้น อัตราดอกเบี้ยเงินสกุลเดียวกันจะแตกต่างกันน้อยลง เงินทุนจากทั่วโลกจะเคลื่อนย้ายได้รวดเร็วและแน่นอนทำให้เกิดการลงทุน และกิจกรรมทางการค้าจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะนักลงทุนได้ผลตอบแทนสูงขึ้น ขณะที่ผู้ประกอบการเสียผลประโยชน์ต่ำลง การลงทุนจากต่างประเทศในประเทศไทยมีแนวโน้มขยายตัวขึ้น โดยมีตลาดเสรี และการเมืองที่มีเสถียรภาพเป็นแรงดึงดูด เช่น การที่เงินเยนมีค่าแข็งตัวขึ้น ทำให้การลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

3. การก้าวกระโดดจะเร่งผลักดันให้ “โครงสร้างทางเศรษฐกิจจะทยอยเปลี่ยนแปลงไป” จากเดิมพึ่งพิงไปสู่มูลผลิตเพื่อจำหน่าย จากการผลิตทางภาคเกษตรสู่การผลิตทางอุตสาหกรรม โครงสร้างแรงงานของชาติจะเปลี่ยนแปลง สัดส่วนแรงงานภาคเกษตรกรรมจะลดลง ลดลงจนต่ำกว่าแรงงานด้านอุตสาหกรรม ทำให้ ชุมชนเมืองขยายตัว รายได้ประชาชาติของชาติสมาชิกจะเพิ่มขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศ ประชาคมเศรษฐกิจการค้าระดับภูมิภาคจะเพิ่มและขยายตัวมากขึ้น นวัตกรรมเทคโนโลยีและการค้าจะลดลงหรือจะหมดไป การเปิดเสรีจะขยายผลจากการค้าไปสู่การบริการและทรัพย์สินทางปัญญา และจะส่งผลกระทบต่อผลการเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ มากขึ้น

4. จะเกิดกระบวนการ “การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ” ให้เป็นวิสาหกิจเอกชน และการปรับโครงสร้างตลาด ตลาดโลกจะเพิ่มแรงกดดันไม่ให้รัฐออกเงินสนับสนุน ภาครัฐจะเลิกให้เงินช่วยเหลือแก่กิจกรรมตามเศรษฐกิจในลักษณะผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดไปให้หน่วยงานเอกชนแข่งขันโดยเสรี การไฟฟ้า ประปา การสื่อสาร จะต้องลดปริมาณการแข่งขันมากขึ้นและรัฐจะมีอำนาจการควบคุมตลาดน้อยลงเรื่อยๆ ตลาดตลาดจะได้รับการสนับสนุนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น กฎหมายจะได้รับทราบปรับปรุงให้ทันเพื่อต่อการแข่งขันยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการนโยบายและการจัดการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

5. ตลาดจะมีลักษณะหลากหลาย และเสรีมากขึ้น จะเกิดกระบวนการชำระสถานะและยกเลิกกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน เอกชนและผู้ประกอบการจะเรียกร้องฯ “ตลาดแข่งขันเสรีที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย” เรียกร้องให้อีกประเทศกันสิทธิและความสามารถบังคับตามสิทธิของตนระหว่งเขตแดนด้วยกัน เรียกร้องให้ประเทศอื่นสิทธิที่มีต่อหน่วยงานราชการเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการหรือปฏิบัติราชการให้ชัดเจนและกว้างขวางยิ่งขึ้น การค้าขายระหว่างประเทศจะมีลักษณะเสรีมากขึ้น

6. การดำเนิน “ธุรกิจการค้าจะมีลักษณะเชื่อมโยงกันทุกคำที่ถกมรว่ากันว่าในประชาคมและเครือข่ายโลกไร้ขีดจำกัดการค้าเสรี” มากขึ้น ประชาธิปไตยการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ ตลาดเสรี การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะถูกผลักดันให้ทุกชาติในเวทีการประชุมในการดำเนินธุรกิจการค้ามากขึ้น ผู้ผลิตสินค้าเกษตรระดับ ต้นตอระดับอุตสาหกรรมหรือสมาชิกในองค์กรของผู้ประกอบการเอง องค์กรเอกชน รัฐบาล องค์กรและวงการต่อรองระดับนานาชาติ

แนวโน้มทางการเมือง

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และความรู้ของสังคมจะส่งผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองอย่างกว้างขวาง การเปิดเสรีทางการค้า และการจัดรูปสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรี หากจะกล่าวในแง่อำนาจและความชอบธรรมแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นที่

1. การโยกย้ายกิจกรรมจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน "รัฐจะอ่อนตัวลง เอกชนและภาคีพหุรัษฎจะเข้มแข็งขึ้น" กล่าวในแง่ทฤษฎีทางการเมือง การเคลื่อนไหวจากภาครัฐสู่ภาคเอกชนน่าจะเป็นผลสำคัญของการ

ประการแรก เอกชนจะต้องมีการวิ่งจะไล่ระยะจากอำนาจรัฐหรือจากองค์การหรือเจ้าพนักงานของรัฐ และต้องเตรียมพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับสิ่งใหม่ๆ และความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอจากพลังของโลกภายนอก คือพลังของตลาดโลกซึ่งเป็นพลังที่ยิ่งใหญ่และจะ โอบเข้าสู่สังคมและตลาดของเราทุกทิศทุกทางโดยรัฐหรือองค์กรของรัฐไม่สามารถเข้าหักห้ามหรือคาดหมายได้ เปรียบเสมือนคลื่นที่จะซัดซัดรัฐและอำนาจอธิปไตยที่ครอบงำปัจเจกบุคคลมาให้ลายหายไปจนหมดสิ้นซัดถล่มเพียงทลายที่ชะงัก

รัฐจะพยายามบทบาทในฐานะผู้ปกป้องคุ้มครองทางการเมือง ศาสนาในฐานะผู้กำหนดมาตรฐาน กำนัน เศรษฐกิจ ตัวผู้กำกับมหาอำนาจคือตลาด และทุกชนต่างต้องต่อสู้เพื่อแสวงหาถูกถ้าที่เปลี่ยนแปลง ไ้ไม่ตลอด เวลาตามกติกาอันเข้มงวดการแข่งขันระหว่างพ่อค้าชาติต่างๆ ที่มีแคว้น ความชำนาญ ความวิจิตร และเทคโนโลยีต่างระดับกันอย่างหลากหลาย เอกชนที่ก่อเกิดและขาดความสามารถในการแข่งขันจะถูกผลักตกเวทีแห่งประวัติศาสตร์ ผู้ที่ชนะในสังคม คนงาน คนจน เด็ก คนชรา จะลดจรรวมตัวเป็นองค์กรและจะต้องสร้างอำนาจต่อรองในระดับโลก

ประการที่สอง วิถีธรรมชาติทางการเมืองที่คนข้างจะจำกัดอยู่ในวงจำกัดโดยชาติใดชาติหนึ่งจะมีอิทธิพลน้อยลงไม่ยกเป็นมรดกตกทอดของชน และผู้ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตน กำหนดผลการตัดสินใจทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับตน ไม่อาจจำกัดบทบาทการต่อสู้อยู่ในระดับท้องถิ่น หรือในระดับชาติได้อีกต่อไป เพราะสิ่งที่เขาต้องการต่อสู้ให้ได้มานั้นมีหลายชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นระดับ AFTA, EU, APFC หรือ NAFTA เป็นต้น

นักการเมืองและกลุ่มองค์กรทางการเมืองต่างๆ ล้วนเรียนรู้ว่าเรื่องบางเรื่องไม่อาจต่อรองในระดับชาติได้ เช่น ขาพระมงหรือพ่อค้าผู้ประกอบกิจการส่งออกอาหารทะเลเช่นไข่ ไม่อาจหวังให้กรมประมงหรือกระทรวงพาณิชย์ของไทยแก้ปัญหาที่สหภาพยุโรป ไม่อาจพูดให้น่าเข้าสินค้าอาหารทะเลของไทยได้ แต่จะต้องดำเนินการวิ่งเต้นและต่อรองที่บริษัทชาติ ที่สหประชาชาติ หรือที่โรม เรื่องบางเรื่องเป็นเรื่องที่ต้องต่อรองและคิดค้นผลในระดับที่ประชุม GATT ไม่ใช่เรื่องที่จะเรียกร้องในระดับรัฐบาลที่กรุงเทพฯ หรือสหภาพแรงงานที่ต้องการให้มีการวางมาตรฐานคุ้มครองแรงงานระดับที่คนต้องการให้ได้ผลจริงซึ่งไม่อาจพอใจกับการเจรจาที่กรุงเทพฯ ได้อีกต่อไป แต่ต้องผลักดันให้ถึงระดับสหภาพยุโรป หรือระดับ GATT ดังนั้นเป็นต้น

คือหาเหตุป็นีรัฐมรุมของศตวรรษหน้าคือบุคคลที่มีเครือข่ายกว้างขวางและมีครร่วมอุดมคติและรู้ให้ความ
 สัมพันธ์กันอยู่ทั่วโลก

2. "ภารกิจของรัฐทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ" จะเปลี่ยนโฉมไปจากเดิม
 คือนอกจากการคิดค้นกลไกการฉ้อโกงและรักษาความสันติสัมพันธ์กันระหว่างชาติแล้ว ภารกิจของรัฐในการรักษ
 กับสภาพของภูมิภาคและของโลกจะกลายเป็นภารกิจที่แน่วแน่คือผลประโยชน์ทางการเมืองและอุตสาหกรรมเป็น
 หลักแทนที่ภารกิจในการดำรงรักษาสันติภาพแบบเดิม การรักษาสันติภาพจะมีความหมายใหม่คือการรักษาและ
 การขยายตลาด การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศและอนุสัญญาต่างๆ จะมีลักษณะเชิงธุรกิจมากขึ้น รัฐจะต้อง
 สามารถวิเคราะห์ประโยชน์ได้เสียทั้งในเชิงการค้าพาณิชย์ และเชิงการเมืองที่ระยะสั้นระยะยาวในการดำเนิน
 นโยบายต่างประเทศทั้งปวง บทบาทของนักการทูตจะเป็นไปในเชิงผู้แทนการค้ามากขึ้นและจะค่อยๆร่วม
 การเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดนโยบายที่มีผลทางการเมืองและการผลิตมากขึ้น

3. ผลของการขยายตัวทางการเมือง และเทคโนโลยีสารสนเทศตะวันตก "กระแสการกระชาก
 ด้านล่าง" ทำให้กระแสเรียกร้องการมีส่วนร่วมของชุมชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินนี้
 ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นมีมากขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งจนกระทั่ง ผลก็คือจะเกิดการเปลี่ยนแปลง
 ทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจบริหารราชการแผ่นดินอย่างขนานใหญ่ในทุกระดับ เริ่มจากการเกิดขึ้นของ
 สภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะทำให้เกิดสำนักของการปกครองตนเอง และการพยายามขยายขอบเขต
 อำนาจการปกครองตนเองออกไปครอบคลุมกิจการต่างๆ มากขึ้น ภาครัฐจะต้องตัดสินใจโดยเร็วว่าจะกำหนด
 บทบาทของอำนาจส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างไร และดำเนินการผ่อนคลายให้เกิดภาวะที่สอดคล้องกัน
 ความคาดหมายของสาธารณะชนโดยเร็ว

4. จะเกิด "องค์การนอกกระบวนราชการ" มีการจัดตั้งบริษัทกลุ่ม องค์การ สมาคมและกลุ่ม
 ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในลักษณะที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าที่มีมา
 แล้เดิม กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และกลุ่มผู้บริโภค มีการจัดตั้งในลักษณะถาวร มีการเรียกร้องและค
 รองผลประโยชน์อย่างจริงจังและอย่างมีแผนงานเป็นโครงการมากขึ้น ดังนั้นรัฐจะต้องเตรียมจัดกลไก
 รับรองสถานะทางกฎหมายของกลุ่มผลประโยชน์ สิทธิ การใช้สิทธิ รูปแบบและกรอบของการเรียกร้อง และ
 การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ให้ชัดเจน มีกฎหมายและระเบียบวิธีในการจัดการร้องให้มีการมีส่วนร่วมทั้งหมด
 เป็นไปโดยโปร่งใส เว้นร้อยและอื่นดี เช่นกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความเห็นสาธารณะ (ได้สาร
 สาธารณะ ประชาพิจรรย์) กฎหมายเกี่ยวกับการเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลของทางราชการตามรัฐธรรมนูญ
 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความลับด้านสารสนเทศ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดขึ้น
 ลอน วิธีการให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในชุมชนอย่างเ็นทางการ

5. เกิดกระแส "ความตื่นตัวด้านสภาพแวดล้อมและการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ" เป็น
 กระแสสูง ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรและการแบ่งปันการถือครองจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ต่อเมื่อเป็นเว
 นานที่ในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับ โลก เป็นผลให้มีการกำหนดสัญญา ออกกฎหมายสิ่งแวดล้อม

และทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะเข้มงวดมากขึ้น มาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะถูกผลักดันให้กลายเป็นมาตรฐานคุณภาพสินค้าและบริการทั้งในระดับนานาชาติ และระดับท้องถิ่น (ISO 14000) สิทธิหน้าที่ต่อสิ่งแวดล้อมจะกลายเป็นสิทธิทางกฎหมายของชุมชน หรือสิทธิของอนุชนที่จะมาจำกัดพฤติกรรมสิทธิเอกชน และสิทธิใช้ถือครองสาธารณะสมบัติ กรรมสิทธิ์เอกชนจะผูกพันกับหน้าที่ทางสังคมมากขึ้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์และการถือครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น บทบาทของรัฐกับเอกชนจะปรับตัวใกล้เคียงกันมากยิ่งขึ้น การประกอบการของเอกชนจะลดความเป็นอิสระลงในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร กฎหมายใหม่ๆ เช่นกฎหมายก่อสร้าง การวางผังเมือง การใช้ที่ดิน การขุดดิน การทำเหมืองแร่ การขุดสร้างทรัพยากรต่างๆ การใช้ทรัพยากรน้ำจะซับซ้อนและก้าวข้ามกรรมสิทธิ์และสิทธิทางทรัพย์สินของเอกชนมากขึ้น

๑. “กระแสนการตรวจสอบผู้มีอำนาจภาครัฐ” ผู้บริหารระดับสูงทั้งในภาครัฐบาลและข้าราชการประจำจะได้รับการตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงาน และความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ จะเกิดการปฏิรูปการเมือง ความคุมเงินทางการเมือง ความคุมองค์กร วิธีการได้มา กระบวนการเลือกตั้ง มีการตรวจสอบ ระบบประจำจะถูกตรวจสอบทั้งโดยระบบป้องกันการทุจริต และการตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองและโดยฝ่ายตุลาการ

โดยทั่วไป รัฐจะลดงบตัว ไปเร่งโต ตรวจสอบได้ กลุ่มประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์องค์กรของรัฐจะรวมตัวกันมากขึ้น มีการต่อรองมากขึ้น หากเปรียบเทียบกับ ไต้หวันก็จะนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองซึ่งอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้

แนวโน้มทางกฎหมาย

ระบบกฎหมายจะได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับแนวโน้มเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายต่างๆ จะมีจุดเกาะเกี่ยวกับค่าประสิทธิผลมากขึ้น กฎหมายลักษณะใหม่ๆ จะเกิดขึ้นทั้งในส่วนกฎหมายสารบัญญัติ กฎหมายวิธีสบัญญัติ กระบวนการยุติธรรม และวิชาชีพนักกฎหมาย จะเปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างคาดไม่ถึง

๑. “ประมวลกฎหมายใหม่” ทำนองเดียวกับกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นทศวรรษที่ผ่านมา จะเกิดกระบวนการของการประสานกฎหมายเข้าด้วยกันในขอบเขตกว้างขวางประมวลกฎหมายแห่งศตวรรษก่อนคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และรัฐธรรมนูญซึ่งมีขึ้นเพื่อรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชน และจำกัดอำนาจของรัฐจะได้รับการทบทวนตรวจสอบและประเมินคุณค่าครั้งใหญ่ การทำนิติกรรมสัญญาและการจัดตั้งองค์กรประกอบกิจการจะมีกฎหมายหลายประเภทเกี่ยวข้องทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องประสานระบบกฎหมายให้สอดคล้องกันให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ในขณะที่รัฐลดบทบาทฐานะการเป็นผู้ควบคุมระบบเศรษฐกิจนั้น จะมีเสียงเรียกร้องให้มีกฎหมายกำกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีให้มีลักษณะสมดุลผสมและเป็นธรรมมากขึ้น ในขณะที่ในระบบการเมืองมีลักษณะแบ่งแยกอำนาจ “ในภาคเศรษฐกิจก็จะมีหลักอ่วงดุลอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจรูปแบบต่างๆ เกิดขึ้นเพื่อรักษาโครงสร้าง

สร้างการแข่งขันโดยเสรีไว้” ในขณะที่ศตวรรษก่อนมีการต่อสู้เพื่อหลักแบ่งแยกอำนาจทางการเมือง ในศตวรรษใหม่จะมีการต่อสู้เพื่อหลักแบ่งแยกอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจะนิยามขอบเขตป้องกันการผูกขาด และจำกัดการแข่งขันทางการค้า กับกฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ยังมีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา อันได้แก่ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ความลับทางการค้า และสิทธิในการประกอบกิจการอย่างอื่น ๆ

2. ด้าน “กฎหมายมหาชน” จะมีกฎหมายชนงใหม่ ๆ มากมายขึ้นกัน ที่สำคัญที่สุดก็คือระบบกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจอำนาจโดยความประมาทเลินเล่อ หรือความขาดประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง สาขากฎหมายที่จะเติบโตอย่างรวดเร็วก็คือกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะสำคัญอันเด่นหนึ่งก็คือกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรอย่างอื่น ๆ ที่จะทวีความสำคัญมากขึ้นพร้อม ๆ กับความขัดแย้งอันเกิดจากการพิพาทแย่งชิงทรัพยากร นอกจากนี้ยังมีสาขากฎหมายปกครองทางเศรษฐกิจซึ่งจะมีส่วนพัวพันกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่อาจจะกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของส่วนรวมในแง่ต่าง ๆ และกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสาร โทรคมนาคมสารสนเทศและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

3. ด้าน “กฎหมายวิธีสบัญญัติ” ก็จะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เพราะกฎหมายสารบัญญัติจะมีเป็นจำนวนมากและมีข้อความละเอียดซับซ้อนจนยากจะอ่านหาผลได้แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีพิพาทที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายประเภทหลายระบอบจะทวีจำนวนมากขึ้น ดังนั้นเทคนิคประกันที่ดีที่สุดที่ระบบกฎหมายจะพึงให้ได้แก่ผู้กระทำความผิดหลักประกันในเชิงกระบวนการพิจารณาว่าจะขอรับด้วยเหตุใด ไปว่าไร รวดเร็ว และราคาไม่แพง เป็นที่คาดหมายได้ว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคriminal จะเป็นเป้าหมายของการตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์จากผู้เกี่ยวข้องหมกมุ่นขึ้นและจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการลดความล่าช้า และความไม่สะดวก และไม่สมเหตุสมผลอย่างอื่นใด ระบบกฎหมายวิธีสบัญญัติจะได้มีการปรับปรุงครั้งใหญ่โดยเฉพาะในแง่ความร่วมมิตกระหว่างกระบวนการยุติธรรมระหว่างชาติต่างๆ เริ่มตั้งแต่การขยายการศึกษานเปรียบเทียบทำความเข้าใจระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน การรับรองคำพิพากษาระหว่างกัน และการดำเนินมาตรการต่างๆ ร่วมกัน เช่นกรณีล้มละลายของผู้ประกอบการที่มีหลักแหล่งอยู่ในหลายประเทศ การบังคับชำระหนี้ข้ามชาติ การร่วมดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความระหว่างประเทศ ฯลฯ

4. “วิชาชีพนักกฎหมาย” จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นักกฎหมายจะเผชิญกับคู่แข่งข้ามทางวิชาชีพจากหลายชาติหลายภาษา เพราะลักษณะข้อพิพาทและลักษณะการทำงานของนักกฎหมายจะเกี่ยวพันกับกฎหมายต่างประเทศมากขึ้น และมีขอบเขตครอบคลุมหลายสาขาวิชามากขึ้น โดยงานให้คำปรึกษาและงานคดีจะมีลักษณะเรื้อรัง โยภาคและเชิงวิเคราะห์ประ โยชน์ได้เสียทางการค้ามากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงนี้คาดหมายได้ว่า จะเกิดระบบการร่วมมือกันทำงาน หรือเกิดการรวมตัวกันในระดับนานาชาติโดยนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาวิชา ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาอื่นๆ มาทำงานด้าน

กฎหมายในลัทธิพระสรวินาจารย์มากขึ้น และจะเกิดสำนักงานกฎหมายที่มีลักษณะนามาชาตินา
ขึ้นด้วย

5. “วิชากฎหมายจะยกระดับสู่นานาชาติ” อึ้งซิ่น โดยเน้นหนักกฎหมายเปรียบเทียบ
กฎหมายธุรกิจ ทรัพย์สินกร และสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจการค้าในระดับ
นานาชาติจะทำให้เนื้อหาของงานทางด้านกฎหมายไม่ว่าจะเป็นงานด้านใดก็ตามไปริกรณา หรืองานด้านคดีข้อ
พิพาทจะมีลักษณะข้ามชาตินาขึ้น ความรู้วิชากฎหมายก็จะมีลักษณะเป็นความรู้ในระดับนานาชาติมากขึ้น
การเรียนการสอนกฎหมายย่อมเปลี่ยนแปลงไปจากการเรียนการสอนกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งไม่
สู่การเรียนหลักทั่วไปของวิชากฎหมายที่นักกฎหมายแต่ละคนอาจใช้ไปหาความเข้าใจกฎหมายของชาติอื่นๆ
ได้ในภายหลัง จะเกิดความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยในระดับนานาชาติ และเกิดการขยายตัวของการศึกษา
กฎหมายในแง่เปรียบเทียบการมีปฏิสัมพันธ์ของกฎหมายแต่ละระบบ ในภาวะที่วิชากฎหมายยกระดับไปสู่สู่นา
ชาตินาขึ้นนี้ นักเรียนกฎหมายจะต้องพร้อมที่จะศึกษากฎหมายนอกประเทศของตัวเองในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาด้านกฎหมายด้วย

ภารกิจของวิชานิติศาสตร์แห่งศตวรรษที่ 21

กฎหมาย นักกฎหมายและวิชาภาษานานันได้ว่าเป็นทั้งมรดกของระบบ และขณะเดียวกัน
ก็เป็นสื่อแห่งความเปลี่ยนแปลงปรนปรนระบบด้วย ในศตวรรษที่ 21 เราคาดหมายได้ว่าความเปลี่ยนแปลง
ครั้งใหญ่ที่จะเกิดขึ้น และจะสะท้อนออกมาในรูปของกฎหมายอย่างแน่นอน เช่นเดียวกับเมื่อต้นศตวรรษที่
21 นักกฎหมายที่เป็นคนกลุ่มแรกที่ทำหน้าที่บุกเบิกในการจัดวางแบบแผนและระเบียบหลักเกณฑ์แนวทางของ
การอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมที่ก้าวถึงสมัยเปลี่ยนแปลงนี้ เปรียบเสมือนสถาปนิกและวิศวกรทางสังคมที่ทำหน้าที่
เพื่อออกแบบและสร้างสวทศิศวสร้างทางสังคมแบบใหม่ให้เหมาะสมสำหรับยุคสมัย

การที่นักกฎหมายจะสามารถปฏิบัติภารกิจทางประวัตินาที่ขะมาถึงในเร็ววันนี้ได้อย่าง
ครบถ้วน ด้านหนึ่งเพื่อตอบสนองของการแข่งขันเสรีในขอบเขตนานาชาติ อีกด้านหนึ่งต้องทำการศึกษาค้นคว้า
สอนปัญหาความยุติธรรมในสังคมแบบใหม่ ที่เต็มไปด้วยการต่อสู้แข่งขันกัน และการทอดทิ้งกันก่อนแล้ว
ข้างหลัง ในการนี้จะต้องมีการเรียนรู้ด้วยอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงวนาตินาติศาสตร์ในประเทศไทยซึ่งมี
พัฒนาการทางวิชาการที่เชื่องช้ามาก ทั้งนี้เพราะผลของการหยุดชะงักทางวิชาการหลังจากการประกาศใช้
ประมวลกฎหมายเมื่อ พ.ศ.2478 ประการหนึ่ง กับการหมกมุ่นอยู่กับกฎหมายภายในและการอธิบายตัวบท
กฎหมายด้วยการอ้างคำพิพากษาฎีกาโดยไม่มีวาระค้นคว้าทางวิชาการอย่างจริงจังอีกประการหนึ่ง

ในแง่นิติศาสตร์โดยหลักของการเรียนการสอนกฎหมายให้รู้ได้รู้เป็นน้น แม้ประมวลกฎหมาย
สี่เล่มหลักก็ยังไม่ได้นำคำอธิบายหรือผลงานค้นคว้าที่นักทวิษาคณณณ์แล้วแต่อย่างใดไม่ ยิ่งไม่ต้องพูดถึงวงวนา
การกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และยังไม่มีคัมภีร์แห่งการศึกษาในระดับกฎหมายระหว่าง
ประเทศ และการทำความเข้าใจระดับสอานทางกฎหมายอื่นๆ ในแง่นิติศาสตร์ทางจิตที่แท้จริงคือการศึกษา
ทางประวัตินาติศาสตร์กฎหมาย และสังคมวิทยาภาษานานันแล้ว นอกจากงานทางประวัตินาติศาสตร์กฎหมายของนัก

วิชาการชาวฝรั่งเศสและสเปนที่มีอยู่ต่างประเทศแล้ว งานค้นคว้าด้านสังคมวิทยาถูกกฎหมายแทบไม่มีเลย และไม่ต้องถึงว่านักกฎหมายส่วนมากยังไม่เข้าใจว่าสังคมวิทยาถูกหมายคืออะไรเสียด้วยซ้ำ ส่วนงานทางกฎหมายเปรียบเทียบนั้นแม้จะมีการตอนกันอยู่บ้างในระดับปริญญาโทตามมหาวิทยาลัยก็มีทั้งหลาย แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีตำราหรือผลงานมาตรฐานด้านนี้เอาเลย

วิชานิติศาสตร์กำลังจะถูกผลักดันออกไปจากการศึกษาถูกหมายเชิงปฏิบัติในชาติออกไปสู่วิชาการกฎหมายระดับนานาชาติ ไม่ว่าจะเป็นวิชาการนิติศาสตร์ของไทยหรือประเทศหรือไม่ หรือต้องการหรือไม่ กระแสแห่งความแข่งขันเสรีจะจุดประกายให้นักกฎหมายออกจากแวดวงภายในออกไปสู่นานาชาติ และจะนำนักกฎหมายจากนานาชาติมาร่วมวงกับนักกฎหมายไทยช่วงหลักเลื่องไม่ได้ นักวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และนักบริหารธุรกิจที่เผชิญหน้ากับโลกแห่งการแข่งขันจะไม่สามารถร่วมมือกับกระแสการแข่งขันเสรีนี้โดยปราศจากนักกฎหมายได้เลย

การจะยกระดับการศึกษาถูกหมายสู่ระดับนานาชาติ เพื่อเตรียมรับความเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึงเพราะผลแห่งการค้าเสรี กระแสของตัวของประชาคมนานาชาติ และความปรารถนาที่จะประสานระบบกฎหมายให้ประสานกลมกลืนกันจะเกิดขึ้นในไม่ช้านี้ จะทำได้ก็โดยการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาถูกหมายครั้งใหญ่ เพิ่มการสร้างบุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย พัฒนาระบบข้อมูลของกฎหมายครั้งใหญ่ ผลการศึกษาถูกหมายที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นจำเป็น เน้นศึกษากฎหมายที่เป็นหลักพื้นฐานอย่างจริงจัง ทำความเข้าใจความมุ่งหมายของหลักกฎหมายที่สำคัญควบคู่ไปกับการศึกษานิติศาสตร์ เน้นการศึกษากฎหมายสำคัญควบคู่กับการพัฒนาความเชี่ยวชาญในวิชาเฉพาะในรูปของกลุ่มวิชาโท เสริมการศึกษากฎหมายในแง่กระบวนการ ส่งเสริมการศึกษากฎหมายแบบสหวิทยาการ ส่งเสริมการศึกษากฎหมายกับเศรษฐิกิจ และสังคมวิทยาถูกหมาย ส่งเสริมการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ และกฎหมายของภูมิภาคต่าง ๆ ในโลก โดยเฉพาะเอเชียแปซิฟิก ในขณะที่เดียวกันที่จะคือระดมศึกษาระบบกฎหมายที่มีการประสานระบบกฎหมายไว้หลายเจ้าด้วยกันอย่างสหราชอาณาจักร คือเน้นศึกษาระบบกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่พยายามประสานกฎหมายหลายระบบเข้าด้วยกัน ในฐานะที่จะเป็นต้นแบบของกฎหมายในอนาคตสำหรับภูมิภาคอื่นๆ ของโลก

ในขณะที่เกี่ยวกับการศึกษากฎหมายจะต้องมีลักษณะใส่ใจพิจารณาละเอียดทางปฏิบัติรู้จักประสานการศึกษาถูกหมายทั้งระดับมหภาคและจุลภาคเข้าด้วยกัน ส่วนกลางกระแสนแห่งความเปลี่ยนแปลงแห่งการค้าเสรีมีอย่างอื่นว่า องค์กรประกอบธุรกิจการสำเนาเอกสารขนาดใหญ่ที่กำลังเกิดขึ้นด้วยและปรับปรุงตัวให้รับกับความเปลี่ยนแปลงอยู่อย่างแท้จริงหาซึ่งกัน การมองโลกโดยมองเห็นแต่ความร่วมมือและการจัดองค์กรระดับนานาชาติโดยไม่เห็นภาพการต่อสู้แย่งชิงความจริงในระบบย่อย ในระดับท้องถิ่น และไม่ให้ความสนใจแก่การปรับตัวในระดับภูมิภาคย่อยๆ ที่จะถกฉวยโอกาสแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียบ้านนาของรัฐบาลให้แก่องค์กรระดับนานาชาตินั้น เป็นท่าทีในการมองปัญหาที่ไม่รอบคอบ ที่สำคัญคือการปรับตัวของตลาดเข้าสู่ภาวะการผลิตที่เสียต้นทุนต่ำสุดและได้ประโยชน์สูงสุดจะมีมากขึ้น และการกระจายความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจ และ ในการบริโภคสินค้าจะมีลักษณะกว้างขวางยิ่งขึ้น สิ่งนี้ทวนวิชา

การจะส่งเสริมศึกษาค้นคว้าก็จะต้องทำความเข้าใจกับความซับซ้อนที่เกิดขึ้นในระดับย่อย ในระดับทั้งอื่น
ว่ามีความสัมพันธ์กับการเมืองระดับประเทศ และปัญหาระดับมหภาค จนถึงระดับนานาชาติ และเข้าใจใคร่
ครวญระหว่างปัญหามานานาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และกฎหมาย ว่าโยงใยมาสู่ปัญหาที่ดินและปัญหา
ของผู้ประกอบการแต่ละรายได้อย่างไรด้วย

การปรับปรุงกองทัพไทยตามแบบยุโรป

การสร้างความเป็นทหารอาชีพของทหารบก และทหารเรือ

ในสมัยรัชกาลที่ 5

สุจิต บุญนงการ¹

คำนำ

กองทัพไทยในปัจจุบันมีรากฐานมาจากการปรับปรุงกองทัพให้เป็นสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กองทัพไทยในสมัยนั้นก็เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ที่ได้รับการปฏิรูปอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง โดยนำเอารูปแบบจากตะวันตกซึ่งขณะนั้นมาจนถึงยุโรปมาเป็นแบบแผน การศึกษาการปรับปรุงกองทัพให้เป็นสมัยใหม่ตามแบบยุโรปได้นิยมนำมาเขียนด้วยกัน เช่น การศึกษาชั้นที่, บะดิวิลด์ คมเชริว, พล.ร.ต.แมง ปิจสุรณนท, น.ส.สวีสต์ จันทน์, แชนจินทร์ วงศ์วิเศษ, ศิวินันท์ บุญศิริ, พล.ต.คำมริ และชวาล และงานของกระทรวงกลาโหมตลอดจนงานของโรงเรียนนาวิกโยธินพระจุลจอมเกล้า² งานเหล่านี้ได้ให้ความกระจ่างถึงความจำเป็นของการพัฒนากองทัพบกและกองทัพเรือ การพัฒนาการเป็นทหารอาชีพหรือวิชาชีพทหาร และการพัฒนาด้านการจัดองค์กร อารยวิทยาโปรแกรม และแรงผลักดันที่ให้มีการพัฒนาทหารให้เป็นสมัยใหม่ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นงานที่ครอบคลุมเรื่องราวต่างๆ ของสมการ เป็นการศึกษาค้นคว้าของทั้งในภาพรวมเป็นสำคัญ การศึกษาชิ้นนี้ไม่ได้ต้องการกล่าวซ้ำสิ่งที่ได้มีการศึกษามากแล้วข้างต้น แต่ต้องการหาอีกมุมที่ประเด็นของการปฏิรูปกองทัพตามแบบยุโรปมาเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผสมผสานความทันสมัยแบบยุโรปกับวัฒนธรรมไทย และวิธีการพัฒนาการเป็นทหารอาชีพระหว่างทหารบกกับทหารเรือ อันจะช่วยให้เห็นถึงความแตกต่างในบทบาทที่ทหารสองเหล่าทัพมีต่อความเมือง

¹ ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญนงการ อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² สุจิต บุญนงการ, "การปฏิรูปกระทรวงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2514), และนิพนธ์ คมเชริว, "บทบาทและกิจการของนาวิกโยธินสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), แชน ปิจสุรณนท และบะดิวิลด์ จันทน์, ประวัติศาสตร์ทหารบกไทยสมัยรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2510), นพินันท์ วงศ์วิเศษ, การปรับปรุงของกลาโหมของสยาม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์, 2514-2515), (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), ศิวินันท์ บุญศิริ, "บทบาทของกรมยุทธการและกองเรือของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), คำมริ และชวาล, นิพนธ์ประวัติของกองทัพไทย, พิมพ์ครั้งที่สาม, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2510), กรมการนาวิกโยธิน, ประวัติของกองทัพไทยในสมัย 200 ปี (ค.ศ. 1782-1982), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมทหารปืนยาว, 2525), และกองทัพบก, 100 ปีโรงเรียนนาวิกโยธิน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ต่างๆ กัน, 2530).

การปฏิรูปมิใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยง่าย ความพยายามจะปฏิรูปในหลายประเทศประสบกับความล้มเหลวและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงแบบปฏิวัติ การปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จมีอยู่ไม่มากนักและต้องอาศัยเงื่อนไขพิเศษ โดยเฉพาะความสามารถของผู้นำและช่วงเวลาที่มีการปฏิรูป การปฏิรูปในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นตัวอย่างอันหนึ่งของการปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จ และส่วนหนึ่งของความสำเร็จนั้นคือการปฏิรูปกองทัพอันถึงนั้น นโยบายการปฏิรูปกองทัพอไทยซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองของการปฏิรูป (politics of reform) ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จของการปฏิรูป การต่อสู้กับผู้ที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง แนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อให้ประสบความสำเร็จ ลักษณะของการปฏิรูปและผลของการปฏิรูปที่มีต่อการเมือง

ดังนั้น ในกรณีศึกษาการดำเนินการนโยบายปฏิรูปการทหาร ในที่นี้จะเน้นถึงแนวนโยบายการรับอิทธิพลของยุโรปในการปรับปรุงกองทัพบอกว่ามีความต้องการที่จะรับมากน้อยเพียงใด และแนวนโยบายเหล่านั้น ทำให้กองทัพบกมีลักษณะของความเป็นสมัยใหม่เพียงไร และมีการผสมผสานระหว่างความก้าวหน้าแบบยุโรปกับลักษณะของไทยมากน้อยเพียงใด อีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกัน คือการปฏิรูปได้ก่อให้เกิดทหารอาชีพ มีการแบ่งแยกกองอย่างชัดเจนระหว่างทหารบกและทหารเรือ นโยบายที่แตกต่างกันในการพัฒนาทหารบกและทหารเรือ มีผลทำให้ลักษณะของบทบาทของทหารสองเหล่านี้แตกต่างกันออกไปในระยะต่อมา

แรงผลักดันที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกองทัพอให้ทันสมัย

แรงผลักดันที่ต้องการให้ประเทศมีความเป็นสมัยใหม่

ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปทางการเมืองการทหารนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความเห็นที่ตรงต้องกันพอสมควรในกลุ่มผู้นำว่า มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกองทัพอให้มีความทันสมัยตามแบบอย่างยุโรป ในบรรดาผู้นำไม่ว่าจะเป็นองค์พระมหากษัตริย์และขุนนางล้วนมีความเห็นที่ตรงต้องกันพอสมควรว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกองทัพอให้ทันสมัย ความเห็นคลาดกันในเรื่องนี้แทบไม่ปรากฏให้เห็น ดังนั้น เมื่อไม่มีการต่อต้าน การเริ่มต้นปฏิรูปจึงมีความสะดวกขึ้นเป็นอันมาก

ในช่วงก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 เราจะเห็นได้ว่าการปรับปรุงกองทัพอให้ทันสมัยตามแบบยุโรป ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ได้ริเริ่มมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย แต่มาเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยแรงผลักดันในการปรับปรุงในช่วงนี้เกิดจากความต้องการที่จะปรับปรุงให้มีความทันสมัยเพื่อเผชิญกับภัยที่มาจากประเทศทางตะวันตกผสมผสานด้วยความต้องการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่เพื่อความเป็นสมัยใหม่

เมื่อมีการติดต่อกับตะวันตก ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางด้านวัฒนธรรมเข้ามาใช้ทั้งๆ ที่ไม่ใช่เพื่อตอบสนองได้กับยุคตามชาตตะวันตก แต่เป็นเรื่องของประโยชน์ ความก้าวหน้า และความเป็นประสิทธิภาพทางเทคนิค เช่น การใช้ปืนตามแบบของโปรตุเกสในสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 การฝึกทหารแบบฝรั่งเศสในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ เป็นต้น¹ ในสมัยรัตนโกสินทร์การติดต่อกับตะวันตกได้เริ่มขึ้นอีกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเป็นต้นมา โดยได้มีการรับเอาความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เรื่องที่เชื่อว่าเป็นความลับที่จำเป็นเข้ามาใช้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้นำไทยที่มีโอกาสสัมผัสกับความรู้เจริญวิวัฒนาการที่มีความต้องการที่จะรับเอาความรู้เหล่านั้นเพื่อให้ตนเองมีความก้าวหน้าขึ้น ผู้นำของประเทศทั้งพระมหากษัตริย์และขุนนางในช่วงทั้งก่อนและในสมัยรัชกาลที่ 3 ที่มีโอกาสติดต่อกับตะวันตกซึ่งส่วนใหญ่คือประเทศในยุโรป มองเห็นประโยชน์ของความเป็นสมัยใหม่แบบยุโรปในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการปรับปรุงกองทัพด้วย ไม่ว่าจะเป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าก่อนขึ้นครองราชย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระราชวงศ์เป็นจำนวนมาก ไม่น้อย รวมทั้งขุนนางและชนชั้นเจ้าพระยาแบบมหาเศรษฐีราชวงศ์และอุตสาหกรรมของบ้าน ถิ่นแล้วแต่ได้มีโอกาสติดต่อกับความรู้ของยุโรป และยอมรับในความจำเป็นของความรู้เหล่านั้น ความต้องการจะปรับปรุงประเทศและกองทัพให้มีความก้าวหน้าแบบยุโรปจึงมีอยู่แล้วในพื้นฐาน ด้วยอิทธิพลของอารยธรรมตะวันตกเป็นแรงผลักดันให้การพัฒนาของทัพเป็นไปอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง และจึงมีมากขึ้นเท่านั้น

การป้องกันประเทศจากอิทธิพลตะวันตก

แรงผลักดันอีกประการหนึ่งของความปรับปรุงกองทัพให้เป็นสมัยใหม่ คือการเตรียมป้องกันประเทศให้พ้นจากภัยของอิทธิพลตะวันตก ด้วยอุดมการณ์ของอิทธิพลนี้ได้แพร่หลายขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ขยายมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 โดยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเริ่มการปรับปรุงกองทัพให้เป็นสมัยใหม่อย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น แต่ก็ยังมีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ในความสนใจของชนชั้นนายและขุนนางต่างๆ ไม่ครอบคลุมทั้งระบอบและ ไม่มีความเข้มแข็งพอจะต้านภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของตะวันตกได้เสียทีเดียว

ในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นช่วงของการปฏิรูปให้ทันสมัยทั้งระบอบ ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการหรือระบบบริหารราชการแผ่นดินและระบอบเกษตรกรรม และเริ่มเห็นชัดเจนถึงความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงกองทัพเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากภายนอกอาณานิคมตะวันตก โดยเฉพาะการรบที่ปากน้ำเจ้าพระยากับเรือรบฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2436 (ร.ศ. 112) ที่รู้จักกันในนามเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ซึ่งเป็นสัญญาณอย่างดีว่ากองทัพไทยทั้งหมด ทั้งทหารบกและทหารเรือไม่มีความพร้อมทั้งด้านเทคนิค ด้านอาวุธ และด้านการบริหารที่จะเผชิญกับภัยทางทหารจากประเทศตะวันตกได้ ภายหลังจาก

¹ 100 ปีระบอบราชวงศ์จักรี, 37.

ไชยรบ ปิยะธำรง และ สวัสดิ์ จันทน์, อารยธรรมระหว่างไทยกับฝรั่งเศส และโครงการที่ไทยไปเจ้าพระยาเมดิ, ร.ศ. 112, 51-57.

เหตุการณ์ ร.ศ.112 จึงได้มีการปรับปรุงกองทัพเรืออย่างจริงจัง ส่วนด้านทหารบกก็ได้มีการพัฒนาเครื่องจักรเครื่องมาก่อน เหตุการณ์ ร.ศ.112 จึงเป็นเสมือนหนึ่งบทเรียนที่ช่วยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดการกองทัพให้เข้มแข็งมากขึ้น

เพื่อความมั่นคงของการปกครองแบบรวมนำนาง และบูรณาการของชาติ

ในเรื่องนี้เห็นชัดเจนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากความต้องการเสริมสร้างพระราชอำนาจของพระองค์ให้มั่นคงขึ้น เมื่อเริ่มทรงราชย์นั้นถึงทรงพระเยาว์และอำนาจอยู่ในมือของสมเด็จพระอัยยิกาเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ รวมทั้งการควบคุมกำลังทหารด้วย ดังนั้นการจัดตั้งทหารมหาดเล็กไปทั่วซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นกรมทหารมหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์ ถือว่าเป็นความพยายามเริ่มแรกของพระองค์ที่จะมีกองทหารของพระองค์เอง กรมทหารหน่วยนี้ได้รับการฝึกหัดตามแบบสมัยใหม่ มีอาวุธแบบใหม่ ถือว่าเป็นการวางรากฐานด้านกรทหารสมัยใหม่ และทรงอาศัยกรมทหารมหาดเล็กนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการขยายการพัฒนากองทัพให้ทันสมัย และเป็นกองทัพอันพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่อำนาจขุนนางที่กดขี่ไป

บุคคลที่เข้าร่วมในกรมทหารมหาดเล็ก เป็นโอรสของพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรของขุนนางเป็นสำคัญ เป็นการเลือกบุคคลที่ทรงไว้วางพระราชพฤติ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะให้กรมทหารมหาดเล็กเป็นหน่วยทหารของพระองค์อย่างแท้จริง ที่จะช่วยรักษาความมั่นคงให้กับพระราชอำนาจ และเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงระบอบการบริหารของกองทัพในรูปแบบการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางซึ่งมีผลต่อการสร้างราชอาณาจักรให้มีความเป็นปึกแผ่น รวมทั้งช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการบริหารประเทศให้เป็นแบบการรวมอำนาจ ไม่ใช่เป็นแบบกระจายอยู่ในอำนาจและอิทธิพลของเจ้าขุนมูลนายอย่างแต่ก่อน ผลจากการปฏิรูประบอบนี้ได้เกิดการพัฒนาของชาติ ทำให้ความเป็นรัฐชาติของไทยมีความเข้มแข็งขึ้น เช่น การส่งทหารสมัยใหม่ไปปราบฮ่อ การจัดระบบกองทัพอากาศ การกระจายการจัดตั้งกำลังทหารสมัยใหม่ไปทั่วราชอาณาจักร และการจัดการศึกษาอบรมอื่นทำให้คนธรรมดามีโอกาสเข้ารับราชการทหารได้มากขึ้น สามารถเลื่อนฐานะทางสังคมของคนให้สูงขึ้น¹

การจัดกำลังพลเพื่อการทำสงครามก่อนการปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเรื่องขอระบบไพร่ อันเป็นระบบที่ให้ขุนนางมีอำนาจในการควบคุมกำลังคน โดยถือว่าชายไทยทุกคนต้องเข้ารับราชการทหาร เมื่ออายุได้สิบแปดปีต้องมาขึ้นทะเบียนและได้รับการฝึกว่าเป็นคนสังกัดในกรมใด อยู่กับนายคนใด เมื่อขึ้นทะเบียนแล้วเรียกว่า "ไพร่สม" ให้ขุนนางฝึกหัดไปก่อนยังไม่ต้องเข้ารับราชการจนกระทั่งอายุยี่สิบปี จึงเปลี่ยนเป็น "ไพร่หลวง" ซึ่งจะคิดเกณฑ์เข้ารับราชการเดือน (ก่อนหน้านั้นคนขึ้นทะเบียนแล้วแต่ยังไม่ขึ้นทะเบียนจะคิดเกณฑ์เข้ารับราชการตามเกณฑ์ที่กำหนด) การเข้าขบวนนั้นเพื่อมาทำงานต่างๆ รวมทั้งการขึ้นยานหรืองานช่างโยธา ตามหน้าที่สังกัด เมื่อมี

¹ กฤติ มัชฌิมะ, "การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", 70-124.

สงครามไพร่เหล่านี้จะถูกเรียกว่าการรบ ดังนั้น สังคมไทยในอดีตจึงไม่มีกองทหารประจำการ การจัดทัพมีขึ้นในช่วงการทำสงครามเท่านั้น ไพร่หรือทหารที่ถูกเรียกเป็นการเรียกโดยขุนนางของตน และต้องมีอาวุธประจำกายของตนเอง การฝึกฝนเป็นเรื่องเฉพาะตัว เครื่องแต่งกายเป็นไปอย่างง่าย และไม่ใช่เอาระยะจะสามารถหาบงได้

ระบบนี้นอกจากทำให้กองทัพไม่มีความสามารถหรือสมรรถนะในการรบสมัยใหม่ได้แล้ว ยังเป็นการกระจายอำนาจ โดยที่ขุนนางมีอำนาจในการควบคุมคน เนื่องจากคนไทยทุกคนที่ไม่ใช่ขุนนางมีฐานะเป็นไพร่และต้องสังกัดกรม คือมาทำงานให้กับขุนนางในกรมของตน คนไทยทุกคนจึงมีนายของตน มีกรมที่ตนสังกัด การจัดกรทหารสมัยใหม่จึงเป็นการล้มเลิกระบบไพร่ และล้มการทหารซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถืออาวุธมาอยู่ในการดูแลของพระมหากษัตริย์แทนขุนนาง

สภาพการเมืองไทยตอนต้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ได้สะท้อนให้เห็นการมีอำนาจของขุนนางเป็นอย่างดี พระองค์ขึ้นครองราชย์เมื่อพระชนมายุสิบห้าพรรษา อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้มีกิตติพลและบรรณิสูง มีราชการในด้านหนึ่งสำคัญๆ มาก่อน คือกรมท่าและสมุหกลาโหม จึงมีก่นับหน้าถือตามาก และยังมีญาติพี่น้องตระกูลกรมขุนตำแหน่งสำคัญอีกด้วย บรรดาขุนนางที่มีกำลังคนของตนเองก็ยังกระโดดรบนับเจ้าพระยาฯ การจัดกรทหารสมัยใหม่จึงเป็นเรื่องที่จะสลายอำนาจของขุนนาง และเสริมสร้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้เข้มแข็งขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบศักดินาให้มีการปรับปรุงกองทัพไว้บนสมมติฐานประการข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ในด้านการต่อต้านก็ถูกควบคุมจากภายนอกนั้น การปรับปรุงกองทัพไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งได้ทันและมากพอที่จะใช้สำหรับการคุกคามของอาณานิคมตะวันตก ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ซึ่งภายหลังเหตุการณ์นี้เอง ได้มีการปรับปรุงกองทัพให้เป็นระบบมากขึ้นแล้ว แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงใช้วิธีการทางการเมืองหรือการเจรจาเป็นหลักสำคัญในการรักษาความอยู่รอดของประเทศ การคุกคามด้วยกำลังทหารในเหตุการณ์ ร.ศ. 112 และการยึดรังสัดตั้งทหารมาฝึกศรของจีนท้าวเป็นกรณีการกระตุ้นให้มีการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง รวมทั้งการหาทางแก้ไขด้วยการเจรจา การที่พระองค์ทรงคิดสืบพระทัยที่จะยกดินแดนทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงไปให้ฝรั่งเศสนั้น ทรงทรงเห็นว่าเราไม่อาจชนะแก้ไขปัญหาคิดด้วยกำลัง หากต้องเผชิญกับการเจรจาต่อรอง คือเจรจาดูเรื่องกับฝรั่งเศสเพื่อรักษาดินแดนส่วนใหญ่ของประเทศไว้ นอกจากนี้การที่พระองค์ได้พยายามดึงเอาวิเศษจีนเข้ามาช่วยโค่นเกียตและการที่รัชเชอได้ให้การรับเสด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อเสด็จเยือนรัสเซียอย่างอบอุ่น

¹ธนิต อดุลพันธ์, "การก่อตัวขึ้นและบทบาทของสถาบันเจ้าทิพทพในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน อดุลฯ ปุชธานี และ วุฒิชัย มูลศิลป์, (บก., ทพาทิพนธ์เฉลิมฉลอง : รัชสมัยเจ้าทิพทพ (กรุงเทพฯ : สมาคมเจ้าทิพทพแห่งประเทศไทย, 2523), 116-117

พระเกียรติ และอย่างสันติถนอม เท่ากับแสดงว่าได้ทรงใช้วิธีการการทูตอย่างเต็มที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ

ดังนั้น ผลการปฏิรูปการทหารในด้านการสร้างควมมั่นคงแห่งราชบัลลังก์และราชอาณาจักร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชที่พระองค์ได้ทรงมุ่งหวังไว้ จึงเห็นได้ชัดเจน มีนัยเนื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงทหารเพื่อต้านทานภัยจากภายนอกตะวันตก และทำสืบเชื้อสายว่าวิสัย ประสงค์ของการปฏิรูปการทหารในเรื่องนี้มีควมสำคัญสูง

แนวนโยบายการรับอิทธิพลของยุโรปในการปรับปรุงกองทัพ

ความแตกต่างระหว่างช่วงก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 กับในสมัยรัชกาลที่ 5

ถ้าจะเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างในช่วงก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 กับในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว ความแตกต่างอยู่ที่ในช่วงรัชกาลที่ 2 ถึงรัชกาลที่ 4 นั้นไม่มีแนวทางที่ชัดเจนและเป็นระบบ ในการรับเอาแบบอย่างของยุโรปไปปรับปรุงกองทัพ ส่วนสำคัญจะเป็นเรื่องของกร่นำทหารมา การฝึกหัด และเครื่องแบบมาใช้แต่ไม่ได้ใช้ทั่วไป ใช้กันกองทหารที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นจำนวนไม่มากนัก และเกณฑ์ครั้งในครั้งยังเป็นเรื่องที่เขาขู่ยุโรปนำมาเสนอให้ ไม่ได้มีนโยบายของรัฐที่จะจัดหาและดำเนินการอย่างเป็นระบบ เช่น การมีกองทหารรักษาที่ ซึ่งเป็นทหารอย่างยุโรปชุดแรกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นเรื่องนายทหารอังกฤษในอินเดียเป็นผู้เสนอให้ การตั้งกรมทหารหน้าซึ่งเป็นทหารฝึกหัดแบบยุโรป ในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นความริเริ่มของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็เป็นกรรับเอาอิทธิพลของยุโรปที่ผ่านเข้ามาโดยตัวบุคคลชาวยุโรปที่เดินทางเข้ามาในสยามช่วงนั้น นั่นคือ ร็อยเอกฮิมเบย์ และร้อยโทบรอกซ์ ซึ่งเป็นนายทหารในกองราชการของกองทัพอังกฤษในอินเดีย* สำหรับการจัดกองทัพจะคงเป็นเรื่องอยู่ในระบบหรือโครงสร้างเดิม คือเป็นกรปรับปรุงกองทัพบกในกรตามพระบรมราชโองการตามอำนาจที่ขึ้นอยู่กับความสนใจของขุนนางและราชวงศ์ เช่น พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีกองทหารสมัยใหม่ของพระองค์เองทั้งหน่วยทหารราบและทหารปืนใหญ่ และได้ทรงสร้างเรือกลไฟเป็น ส่วนหนึ่งของกำลังทหารเรือ พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สนพระทัยในด้านการสร้างเรือรบสมัยใหม่มาตั้งแต่ครั้งดำรงพระยศเป็นกรมขุนอิศเรศรังสรรค์ คือตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และเมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับกรมหลวงดำรงเป็น "ผู้บัญชาการทหารเรือวังหน้า" ส่วนสมเด็จพระเทพบรมราชานุสรินวงศ์ได้มีความสนใจปรับปรุงทั้งทหารบกและทหารเรือให้เป็นสมัยใหม่มาตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาท

¹⁰⁰ ឯកសារសំខាន់ៗទាក់ទងនឹង ៣៧-៤០

สมเด็จพระนันทราชเจ้าอยู่หัว โดยครั้งที่ดำรงตำแหน่งเป็นหลวงนายสิทธิได้รับบทเทศาภิบาลในการต่อเรือกลไฟ และยังมิบทบาทในการจัดการทหารบกสมัยใหม่ที่เรียกว่า "กรมทหารหน้า" อีกด้วย¹

มีขัณนาวิชาอเมริกันมิบทบาทอย่างสำคัญในการนำเอาวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาในประเทศไทย เช่น หมอทริคเตอร์ช่วยในด้านการศึกษา ส่วนหมอลินดเลย์ (Chandler) ช่วยสถานด้านจิตรกรรม พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวขณะดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมขุนอิศเรศรังสรรค์ จนกระทั่งพระองค์ทรงประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำได้ และเป็นผลให้พระองค์สร้างเรือกลไฟได้สำเร็จ ในปี พ.ศ. 2390²

การปรับปรุงการทหารตามแบบยุโรปเช่นนี้ ยังคงทำให้ขุนนางและเจ้านายบางส่วนยังมีอำนาจอยู่ โดยเฉพาะในกรณีของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวและกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ซึ่งเป็นพระราชโอรส เป็นอุปราชวังหน้าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และขุนนางในตระกูลขุนนาง เมื่อกรมหมื่นบวรวิไชยชาญได้ขึ้นเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล สมเด็จพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงได้สั่งให้กระด้างกระเดื่องที่สังกัดวังหน้าซึ่งได้รวมอยู่กับวังหลวงเมื่อพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตกลับไปอยู่วังหน้า ทั้งกรมทหารบกและกรมทหารเรือ เป็นผลให้กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญมีกำลังทหารเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะหน่วยทหารเรือสมัยใหม่ และทำให้เกิดการทหารละแวกไม่วางซึ่งกันและกันระหว่างวังหลวงกับวังหน้าจนเกิดความคลั่งไคล้ขึ้น ที่เรียกกันว่า "วิกฤตการณ์วังหน้า" ในปี พ.ศ. 2418 มีการจัดกำลังทหารเผชิญหน้ากัน กรมพระราชวังบวรสถานมงคลได้แต่งตั้งออกจากพระราชวังไปขอความคุ้มครองจากสถานกงสุลกษัตริย์ต่างประเทศสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ทรงขอรับให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสุริยวงศานุรักษ์เป็นผู้นำกองทัพประณาม เมื่อเหตุการณ์ยุติลง วังหน้าถูกเผาไหม้ลง แต่การโอนกองทัพอันหนึ่งของวังหน้าทำได้แม้กรมพระราชวังบวรสถานมงคลก็ยังคงในปี พ.ศ. 2428

ขุนนางตระกูลขุนนางเป็นผู้มีอำนาจควบคุมกำลังทหารเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยทหารสมัยใหม่ ทั้งนี้เพราะความสนใจของขุนนางอย่างสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสุริยวงศานุรักษ์ได้กล่าวไปแล้ว ว่า กรมทหารหน้าซึ่งเป็นกรมทหารฝึกหัดอย่างยุโรป อยู่ในการควบคุมของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเจ้าพระยาสุรรังษีโวธวัช (ว. บุนนาค) ผู้เป็นบุตร ทางด้านทหารเรือ นอกจากมีเรือของวังหน้าแล้ว ยังมีเรือที่อยู่ในการควบคุมของเจ้านายต่าง ๆ อีก มาถึงในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนการปฏิรูปยังมีกรมทหารที่ขึ้นอยู่กับสมุหกลาโหม คือ กรมเจ้าพระยาสุรรังษีโวธวัช กับได้แก่ กรมฝรั่งแม่นปืน กรมเกณฑ์พลต่างประเทศ กรมยาตามญู กรมอาสาจีน เวียง (เรือกลไฟพระที่นั่ง)

แม้การเมืองราชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช การปฏิรูปการทหารทั้งระบบจึงได้เกิดขึ้น แต่ไม่ได้เกิดอย่างฉับทันควัน เหตุผลส่วนหนึ่งก็คือ อิทธิพลของขุนนางเก่าโดยเฉพาะสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสุริยวงศานุรักษ์มีอยู่มาก แม้จะได้ทรงประณามพระราชพิธีราชาภิเษกอีกครั้ง

¹ มณีรัตน์ คณธิดา "บทบาทและการพัฒนาของไทยสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช" 21-30

² เรื่องเดียวกัน, 21

ปี พ.ศ.2430 โปรดเกล้าฯ ให้รวมกะตืดทหารมหาดเล็กกับกะตืดทหารหน้าเข้าด้วยกัน แล้วใช้ชื่อว่า “กะตืด ชุด”¹

ก่อนปี พ.ศ.2430 กิจการทหารบกไม่ได้รวมอยู่ในหน่วยเดียวกัน ซึ่งที่พระองค์ทรงทำสำเร็จในช่วงนี้ คือการตั้งกองกิจการทหารบกที่อยู่กระจัดกระจายให้มาอยู่ในความดูแลของพระองค์เอง โดยมีทนายของพระองค์เป็นผู้บังคับบัญชา แต่ยังไม่ได้รวมเป็นหน่วยหรือแบบอย่างการจัดกองทัพนั่นในปัจจุบัน กรมทหารในช่วงนั้นจึงมีกรมทหารมหาดเล็ก กรมทหารรักษาพระองค์ กรมทหารลี้ภัยวัง กรมทหารหน้า กรมทหารปืนใหญ่ กรมทหารม้า และกรมทหารช้าง แต่ละหน่วยเป็นอิสระต่อกัน และขึ้นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง

สำหรับด้านการปรับปรุงทหารเรือนั้น ก่อนปี พ.ศ.2430 กิจการทหารเรือได้กระจายอยู่ตามที่ต่างๆ คือ

(1) ทหารเรือวังหน้า ขึ้นอยู่กับกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ อันได้แก่ กรมเรือกลไฟ กรมธนาคราญ และกรมทหาร

(2) กรมอรุณพล ขึ้นอยู่กับเจ้าพระยาสุรเวชวิจิตรวาทน์(ว. บุนนาค) ได้แก่ กรมเรือกลไฟ กรมธนาคราญ และกรมธนาคราญ มีหน้าที่บังคับบัญชาเรือรบหลวงทั้งปวง

(3) กรมข้ามแดน มีหน้าที่บังคับบัญชาเรือพระที่นั่ง ต่อมาได้กลายเป็นกรมเรือพระที่นั่งเวาตรี

การโอนกิจการทหารเรือวังหน้ามาอยู่กับพระองค์ก็เนื่องมาจากกระทั่งวังหน้าทิวศดไนปี พ.ศ.2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศยกเลิกกรมพระราชวังบวรสถานมงคล และได้โอนเรือของวังหน้ามาอยู่กรมเรือพระที่นั่งเวาตรีและกรมอรุณพล และให้ทหารปืนเล็กวังหน้าไปเป็นกองพระธนาคราญ ดังนั้น ในปี พ.ศ.2428 ทหารเรือจึงแบ่งเป็นสองกรมคือ

(1) กรมเรือพระที่นั่งเวาตรี มีเรือในสังกัด 9 ลำ มีทหารที่โอนจากที่ต่างๆ เป็นกรมทหารเวาตรี

(2) กรมอรุณพล เป็นกรมเรือรบ ประกอบด้วย เรือที่มีอาวุธปืนใหญ่ทั้งหมด 8 ลำ ทั้งสองกรมนี้เป็นอิสระต่อกันต่างขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว²

ความแตกต่างระหว่างการบริหารกิจการทหารบกกับทหารเรือ

กิจการทหารเรือเป็นระบบมากขึ้นเนื่องจากการจัดตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นในปี พ.ศ.2430 ทำให้หน้าที่บังคับบัญชากรมทหารบกและกรมทหารเรือ และในปี พ.ศ.2433 ได้ยกฐานะเป็นกระทรวงยุทธนาธิการดูแลทั้งกรมทหารบกและกรมทหารเรือ ต่อมาในปี พ.ศ. 2435 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร

¹ กษ. นพรัตน์ “การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” 124-125 และ 180 ปีโรงเรียนนายร้อยฯ 45

² มะลิวัลย์ คณาวิน “บทบาทและกิจการทหารเรือไทยสมัยธนบุรีจนถึงรัชกาลที่ 5” 36-39

สมัยใหม่ มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นสืบสองกระทรวงซึ่งมีกระทรวงกลาโหมอยู่ด้วย กระทรวงอุตสาหกรรมจึงเปลี่ยนฐานะเป็นกรมอุตสาหกรรมทำหน้าที่เป็นกรมทหารบก ให้ผู้บัญชาการกรมอุตสาหกรรมมีฐานะเทียบเท่าเสนาบดี และให้กรมทหารเรือ กรมช้าง กรมมเสงไปอยู่กับกระทรวงกลาโหม แต่ในขณะนั้นจึงแล้วกิจการของกรมทหารเรือยังขึ้นอยู่กับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว¹²

เมื่อเปรียบเทียบการปรับปรุงกิจการระหว่างทหารบกกับกิจการทหารเรือในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ปรากฏว่ากิจการทหารบกได้รับอรรถประโยชน์มากกว่ากิจการทหารเรือ การพัฒนากิจการของทหารบกเป็นไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวางกว่ากิจการทหารเรือมาก ที่เห็นได้ชัดเด่นคือ การจัดตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นมาดูแลทหารบกแยกเป็นเอกเทศจากกระทรวงกลาโหม ส่วนกิจการทหารเรือขึ้นอยู่กับกรมทหารเรือ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงกลาโหม การปรับปรุงทหารบกเริ่มจากการจัดตั้งกรมทหารมหาดเล็ก ซึ่งพระองค์ได้ให้พระมณฑลใจเป็นพิเศษและ ได้พัฒนาย่อยอย่างต่อเนื่อง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถ้าจะดูการจัดการบริหารและการขยายตัวของหน่วยงานทหารบกทั้งในส่วนกำลังรบ และส่วนการศึกษา จะเห็นได้ว่าขยายตัวอย่างรวดเร็วกว่าทหารเรือมากทีเดียว นโยบายเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายที่คิดการให้ทหารบกเป็นกำลังหลักของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความนิยมทางด้านประวัติศาสตร์ เมื่อยังไม่มีการทหารอาชีพแบบยุโรป

ในอดีตนั้น การศึกสงครามเป็นเรื่องทหารบก ส่วนทางทะเลไม่มีก่อกองตั้งนัก การจัดกองทัพจึงเป็นเรื่องทหารบก นอกจากนั้นคนไทยในสมัยอยุธยาเคยชินเรือทะเล การเดินเรือมักใช้ชนชาติจีน เช่น กะสาชาม เขมรดิน ก่อนการปฏิรูปไม่มีกรมเลกทหารออกเป็นเหล่าทหารบกและเหล่าทหารเรือ ทหารทั้งหมดเป็นทหารที่รับราชการ ถ้าจำเป็นต้องออกรบทางทะเลจะใช้ทหารที่รับราชการมารบทางทะเลด้วย ดังนั้น เมื่อจำเป็นต้องมีการปฏิรูป จานทหารบกจึงทำให้เร็วกว่าด้านทหารเรือ เพราะมีความเคยชินมากกว่า รวมทั้งสอดคล้องกับความนิยมในอดีตนากว่า

ในอดีตราชธานีมีการแต่งตั้งเจ้าชาย การดำรงเรือเดินทะเลเป็นเรื่องของการค้าขายในยามสันติ การค้าขายทางทะเลเป็นการหาขายได้เข้าห้ถึงพระคลัง เป็นคนละเรื่องกับกิจการด้านทหาร ซึ่งไม่ใช่เป็นอาชีพที่หาขายได้แต่เป็นอาชีพที่ให้บริการ และที่สำคัญก็ทหารมาถูกเรือเป็นชาวต่างชาติทั้งนั้น ดังนั้นการปรับปรุงงานทหารเรือจึงมีอุปสรรคนานา รวมทั้งด้านกำลังคนที่จะแสวงหาที่สนใจเรือมีความรู้ความชำนาญ นอกจากนั้นกำลังทหารเรือสมัยใหม่อยู่กับวังหน้าเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการพัฒนากิจการทหารเรือวังหน้าในสมัยพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น การปรับปรุงทหารเรือจึงทำได้ไม่ถนัดจนกระทั่งวังหน้าทิวศด

¹²ธารณีนุชพันธ์ "การปฏิรูปประเทศในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (31-35)

บทบาทของชาวยุโรปที่มีต่อการปรับปรุงกองทัพ

อิทธิพลของยุโรปที่มีต่อการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงกองทัพให้เป็นสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ส่วนหนึ่งได้มาจากการเสด็จเยือนอาณานิคมของยุโรปในเอเชีย คือการเสด็จพระราชดำเนินเยือนสิงคโปร์ ชวา และอินเดีย ได้ทรงเห็นและเรียนรู้วิธีการต่างๆ ที่ประเทศยุโรปใช้กับอาณานิคมของตน รวมทั้งเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น รถไฟ เป็นต้น ได้ทรงเลือกสรรแบบแผนการบริหารราชการในประเทศเหล่านั้นมาปรับปรุงใช้ในสยาม

นอกจากนั้น อิทธิพลยังผ่านมาจากบุคคลต่างๆ ชาวยุโรปที่ได้มารับราชการในกองทัพไทย และได้มีส่วนช่วยพัฒนากองทัพในบางด้าน โดยเฉพาะในด้านการจัดทหารและการศึกษาอบรม ในช่วงก่อนรัชกาลที่ 5 ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดความก้าวหน้าแบบของอังกฤษให้แก่กองทหารของไทยคือ ร้อยเอกฮิมแปร์ และร้อยเอกเออร์เบิร์ตจริงๆ แล้วเป็นแบบแผนที่อังกฤษใช้กับอินเดียมากกว่า และเครื่องแบบที่รับมาก็เป็นแบบทหารอินเดียในบังคับของอังกฤษ ในต้นสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีร้อยเอกแมริณี ชาวอิตาลีมาสอนนักเรียนหัตถ์ทหารม้า และเมื่อได้เปลี่ยนกะเบิดชุกเป็นโรงเรียนทหารสราญวนอิมพีเรียล พ.ศ. 2430 มีพันเอกนิลดา วอร์มอร์ อดีตนายทหารกองทัพอังกฤษประจำคู่อินเดียเป็นผู้บังคับการ (เป็นได้เพียง 1 ปี) ปีต่อมาจึงเปลี่ยนมาให้นายทหารไทยเป็นแทน คือพระยาภิรมหาไชย ซึ่งต่อมาได้เป็นพลโทเจ้าพระยาสุรารังสรรค์¹⁾

การใช้ชาวยุโรปในด้านกิจการทหารบกมีน้อยลง เมื่อพระราชโอรสที่ทรงส่งไปศึกษาด้านทหารบกที่ยุโรป ทรงสำเร็จการศึกษาเสด็จกลับมาเป็นวีรชนแห่งชาติสำคัญในการปฏิรูปกองทัพ การใช้ชาวยุโรปจะเป็นเรื่องของการฝึกหัดทหารเท่านั้น ไม่ใช่การบังคับบัญชาอีกต่อไป แม้แต่ในช่วงเริ่มต้นจัดตั้งกองทหารสมัยใหม่ซึ่งไทยยังขาดแคลนทหารอาชีพที่ได้รับการฝึกแบบยุโรปอย่างจริงจังและเป็นเวลา ผู้บังคับบัญชาก็ต้องเป็นคนไทย เช่น ผู้บังคับการกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ (เจิม แสงชูโต) เป็นต้น อันแสดงถึงความตั้งพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ไม่พึงประสงค์ให้กิจการทหารบกอยู่ในความดูแลของชาวต่างชาติ เป็นการแสดงถึงความสำคัญของทหารบกในการรักษาความมั่นคงของประเทศและราชบัลลังก์

ในส่วนของการทหารเรือ ได้ใช้ชาวต่างประเทศจากยุโรปเป็นจำนวนมากกว่าทหารบก และมีบทบาทไม่เหมือนแต่การฝึกเท่านั้น แต่มีบทบาทในการเป็นผู้บังคับการเรือ ทั้งด้านการบังคับบัญชาและการบริหารด้วย เพราะเจ้านายและขุนนางที่มีความรู้สมัยใหม่ทางทหารเรือในขณะนั้นมีน้อยมากจะมีก็แต่ชาวยุโรป โดยชาวยุโรปที่มีบทบาทสำคัญ อาทิ พระยาชลยุทธโยธินทร์ (André du Plessis de Richelieu) ชาวแคนาดา คีรติคุณแห่งผู้บัญชาการกรมทหารเรือ โดยรับราชการในกองทัพเรือถึงสี่สิบหกปี เริ่มรับราชการเป็นผู้บังคับการเรือสยามมกุฎราชกุมารในปี พ.ศ. 2419 นอกจากนั้นยังมีชาวแคนาดาอีกประมาณห้าสิบคนรับราชการในกรมทหารเรือ ก่อนหน้านั้นผู้รับราชการก็จะเป็นชาวอังกฤษที่มีความ

¹⁾ 100 ปี รัชสมัยของ ร. 5, 54-57.

สามารถในการเดินเรือ แต่ไม่ไร้ทหารเรือ เช่น กับต้นทริกส์ ในสมัยรัชกาลที่ 3 และกับคีนบุช (John Bush) ซึ่งมาช่วยดูแลงานในกรมท่าเมื่อปี พ.ศ. 2396 เป็นต้น ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงเปลี่ยนเป็นชาวเดนมาร์ก ด้วยเหตุผลว่า อังกฤษได้แข่งขันการค้าอันฉาวโฉ่กับฝรั่งเศส ดังนั้น เพื่อเลี่ยงปัญหาที่อาจตามมาจึงทรงหันไปหาเดนมาร์กซึ่งเป็นประเทศเล็กแต่มีความชำนาญทางทะเล ไม่น้อยหน้าประเทศอื่น ที่สำคัญคือในการสู้รบกับเรือฝรั่งเศสที่ปากน้ำเจ้าพระยาในปี พ.ศ. 2436 หรือเหตุการณ์ ร.ศ. 112 กาลังทหารเรือของไทยอยู่ในบังคับบัญชาของชาวต่างชาติทั้งสิ้น คือ พระยาชลยุทธโยธินทร์เป็นผู้บัญชาการเรือปืนปากน้ำ ส่วนผู้บังคับการปืนพระขลุ่ยจอมเกล้า ป้อมผีเสื้อสมุทร และเรือรบต่างๆ รวมทั้งเรือมกุฎราชกุมาร เรือมราชพิศวัตต์ และเรือหาญหักศัตรู ส่วนแม่ทัพชาวต่างชาติเป็นผู้บังคับการทั้งสิ้น และแม้จะได้พยายามป้องกันปากน้ำอย่างเต็มที่ แต่ความสามารถของทหารไทยมีจำกัด ประกอบกับประสบการณ์ของชาวต่างประเทศเหล่านี้ในการรบทางเรือก็มีน้อย ทหารชาวต่างประเทศส่วนใหญ่ที่รับราชการในกรมทหารเรือก็นิคมารู้เพียงแต่การเดินเรือ¹ ไม่ได้รับการฝึกให้เป็นทหารเรือ รวมทั้งการยุทธเรือประจัญบานไม่ทันสมัย จึงไม่สามารถต้านทานเรือฝรั่งเศสได้

อิทธิพลของยุโรปกับการศึกษาวิชาการทหารตะวันตกของพระราชโอรส

ภายหลังเหตุการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ได้มีการปรับปรุงกิจการทหารอย่างจริงจังและต่อเนื่องมากขึ้นทั้งทรงเกณฑ์และทางเรือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงส่งพระราชโอรสไปศึกษาวิชาการ ณ ประเทศต่างๆ ในยุโรป เพื่อจะให้ทรงปรับปรุงกิจการทหารอยู่ในมือของข้ามาชนไทย และจะได้เรียนรู้วิทยาการทหารสมัยใหม่ด้วยตนเอง ไม่ใช่ผ่านนายทหารยุโรปอีกต่อไป อีกทั้งนายทหารยุโรปที่มาช่วยงานไม่ใช่ช่วยทหารชั้นล่างของกองทัพยุโรป ความรู้และความคิดไม่ทันสมัยเท่าที่ควร การส่งพระราชโอรสไปศึกษาด้านการทหารแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อทหารบก ที่ว่า ที่เหตุการณ์ ร.ศ. 112 แสดงให้เห็นถึงความไม่มีสมรรถภาพของทหารเรือการสู้รบตามและยึดครองสยามสามารถทำได้ง่ายมากโดยทรงทะเล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งพระราชโอรสถึงหกพระองค์ไปศึกษาด้านทหารบก ประกอบด้วย พระองค์เจ้าจิรประวัติวรเดช (กรมหลวงนครไชยศรีสุเดช) ไปศึกษาวิชาการแก่ที่ประเทศเดนมาร์ก พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขณะดำรงพระอิสริยยศสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา (กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ) ไปศึกษาวิชาการในรัสเซีย แต่ให้ศึกษาขั้นต้นในประเทศอังกฤษก่อน สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา (กรมพระนครสวรรค์วรพินิต) ไปศึกษาวิชาการจากประเทศเยอรมัน และศึกษาขั้นต้นจากอังกฤษเช่นเดียวกัน สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) และพระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร (กรมพระกำแพงเพชร

¹ นววิไล อมรวิสุ. "บทบาทและกิจการทหารบกไทยสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", 84-93.

อัครโยธิน) ไปศึกษาวิชาทหารบกที่ประเทศอังกฤษเช่นกัน สำหรับด้านทหารเรือที่สำคัญมีสามพระองค์ คือ พระองค์เจ้าภาณุพันธุ์ยุคล (กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์) พระองค์เจ้าวชิราวุธ (กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์) ไปศึกษาวิชาทหารเรือที่อังกฤษ และสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา (กรมหลวงสงขลานครินทร์) ไปศึกษาวิชาทหารเรือที่เยอรมัน เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอมีเสด็จกลับมาก็ได้ทรงมีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงกองทัพตามแบบยุโรป ประเด็นที่น่าสนใจในการปรับปรุงกองทัพของเจ้านายเหล่านี้มีดังนี้

แนวทางการปรับปรุงกิจการทั้งทหารบกและทหารเรือขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะอย่างวิจิตรพิสดารขององค์พระองค์ ในส่วนของทหารบกอยู่ในความดูแลของพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าจิราประภา วรเดช กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช บทบาทของกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดชในการปรับปรุงกองทัพบกโดดเด่นมาก เนื่องจากเป็นพระราชโอรสพระองค์แรกที่สามารถศึกษาวิชาทหารมาจากยุโรป จึงได้รับมอบหมายงานสำคัญๆ ในการปรับปรุงกองทัพ เมื่อทรงเข้ารับราชการในกรมยุทธนาธิการ ในปี พ.ศ. 2441 ได้ทรงเสนอให้มีการเสนาธิการเป็นฝ่ายอำนวยการตามแบบตะวันตกโดยทรงเป็นผู้ดูแลกองทัพอากาศ ในปี พ.ศ. 2444 ทรงรับตำแหน่งผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการควบคุมดูแลกิจการของทหารบกทั้งหมด ผลการดำเนินงาน การพัฒนากองทัพบกทั้งหมดในเวลานี้มีในเรื่องของพระยศโดยแท้ เจ้านายองค์อื่นๆ นั้นเข้ารับราชการในช่วงหลังจึงมีบทบาทน้อยลงไป ความขัดแย้งจึงไม่ลดหย่อนลง สมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถเสด็จกลับจากการศึกษาในรัสเซียมารับราชการในกรมยุทธนาธิการ ในปี พ.ศ. 2449 หลังจากกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดชเสด็จไป และต่อมาบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการศึกษาสมัยใหม่ให้กับทหารบกโดยเฉพาะ โรงเรียนเสนาธิการ ส่วนสมเด็จพระเจ้าฟ้าวิจิตรสุโขทัย กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสด็จกลับมารับราชการในกรมยุทธนาธิการได้ไม่นาน ได้มีพระบรมราชโองการให้ไปดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกรมทหารเรือ ในปี พ.ศ. 2446 การพัฒนากิจการทหารบกจึงเป็นเรื่องของเจ้านายของพระองค์เป็นสำคัญคือ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช กับ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ

แนวทางการพัฒนากองทัพในช่วงนั้น ไม่ได้ยึดติดกับของประเทศไทยในยุโรปเป็นสำคัญ เพื่อลดนำเอาหลักการที่เป็นของสมัยใหม่มาประกอบประกอบใช้ เช่น กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถทรงมีแผนการจัดแบบฝึกหัดสำหรับพลจากการศึกษาในรัสเซีย แต่ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ เพราะการพัฒนากองทัพในช่วงนี้เป็นการพัฒนาด้านพื้นฐาน ขณะเดียวกันมีปัญหาทางด้านการเงินและการเกณฑ์ทหารซึ่งกว่าจะจัดรูปแบบกองทัพให้เป็นรูปร่างค่อนข้างสมบูรณ์ต้องใช้เวลาถึงปี พ.ศ. 2452 จึงสามารถพัฒนากำลังรบได้เต็มรูปแบบ มีทั้งหมดสิบสองพลกระจายไปทั่วราชอาณาจักร" ส่วนการศึกษาและฝึกอบรมซึ่งในลำดับขั้นเป็นเรื่องของพื้นฐาน จนกระทั่งเมื่อมีการพัฒนโรงเรียนเสนาธิการมาถึงระดับหนึ่ง การศึกษา

¹ อดิศักดิ์, อดิศักดิ์, "การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", 299-302.

ทางด้านยุทธศาสตร์และยุทธวิธีแบบยุโรปจึงเริ่มเห็นเป็นตัวเป็นตนขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นผลงานที่สำคัญของ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ¹⁴

ในส่วนของทหารเรือมีความยุ่งยากและล่าช้ามากกว่าทหารบกมากปี พ.ศ.2443 กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์กลับจากการศึกษาในประเทศอังกฤษและมารับราชการกรมทหารเรือ ทรงเห็นหัวเรือหัวแรงในการปรับปรุงกิจการทหารเรืออย่างจริงจัง แต่เนื่องจากมีพระหทัยร้อนจึงมีเรื่องกับพวกขุนนางหัวเก่า เป็นผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้กรมพระนครสวรรค์วรพินิตมาเป็นผู้อำนวยการทหารเรือ กรมพระนครสวรรค์วรพินิตทรงมีบทบาทในด้านการจัดการ โครงสร้างและการบริหาร¹⁵ ส่วนกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงมีบทบาทที่โดดเด่นมากในด้านการจัดการศึกษาและมีคอนวน รวมทั้งการพัฒนาความเป็นวิชาชีพทหารเรือ การสร้างสติริศของความเป็นทหารเรือซึ่งเน้นการผสมผสานแนวคิดจากยุโรป คืออังกฤษและของไทยเข้าด้วยกัน ผลงานของพระองค์ที่สำคัญคือการพัฒนาโรงเรียนนายเรือ จนกระทั่งมีระบบการสอนและมีสถานที่ที่แน่นอน ในปี พ.ศ.2449 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จเปิดโรงเรียนและทรงมีพระราชหัตถเลขาแสดงความชื่นชมในความก้าวหน้าของโรงเรียน ซึ่งในเรื่องนี้จะได้อีกเล่าในรายละเอียดในตอนต่อไป ส่วนกรมหลวงสงขลานครินทร์นั้นทรงอยู่ในกองทัพบกเรือเป็นระยะเวลาอันสั้น แต่ได้ทรงเสนอเรื่องการพัฒนาวุธดำน้ำไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทรงรับแนวคิดนี้มาจากเยอรมัน

การพัฒนาเสริมสร้างวิชาชีพทหาร

การพัฒนาวิชาชีพทหาร

การเป็นทหารอาชีพถือได้ว่าเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปทหาร ลักษณะของการเป็นอาชีพ (professionalism) มีลักษณะที่สำคัญคือ มีความชำนาญเฉพาะที่ผู้อื่นทำไม่ได้ (expertise) การมีภารกิจคือ ความรับผิดชอบที่ชัดเจน หรืออีกนัยหนึ่งมีลูกค้าที่ชัดเจน มีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น และมีผลประโยชน์ของตนเอง (corporate interest)¹⁶ ในด้านของการกิจหรือลูกค้านั้น ทหารมีหน้าที่รับใช้รัฐ รัฐคือลูกค้า ส่วนความชำนาญเฉพาะ คือการใช้กำลังหรือความรุนแรง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความชำนาญเฉพาะของทหารคือความสามารถ ส่วนผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น ขาจะมีครบหลากหลายได้ ขึ้นกับเจตนาใจของแต่ละประเทศ แต่ที่ทหารรับกันคือเรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีเป็นสำคัญ

¹⁴โรงเรียนสหการทหารบก, โรงเรียนสหการทหารเรือ, กรมรบพ. 80 ปี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2538), 8-10.

¹⁵พระนิพนธ์ กรมพระนิพนธ์, "บทบาทและกิจการทหารเรือไทยสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์", 133-135, 139.

¹⁶Morris Janowitz, *The Professional Soldier* (New York : the Free Press, 1971), 6.

เมื่อดูบทบาทของทหารที่มีต่อสังคมและการเมืองไทยในช่วงห้าสิบปีที่ผ่านมา ทหารบกเป็นหน่วยที่มีบทบาททางการเมืองสูงและมีอำนาจอิทธิพลไม่น้อย ถือว่าทหารบกเป็นกำลังหลักของประเทศ ส่วนทหารเรือนั้นมีบทบาททางการเมืองน้อย มีอิทธิพลและอำนาจไม่เท่าเทียมทหารบก แม้มีลักษณะของความเป็นอาชีพหรือวิชาชีพที่ชัดเจน บทบาทและลักษณะของอาชีพเช่นนี้เป็นผลของแนวทางการพัฒนาอาชีพทหารในตอนเริ่มต้น

การพัฒนาอาชีพนั้นจะตั้งรอคอยการพัฒนาด้านวิชาชีพเป็นสำคัญ การฝึกหัดศึกษาอบรมจะเป็นหนทางที่สร้างความชำนาญเฉพาะ (expertise) และเพิ่มคุณสมบัติในการปฏิบัติภารกิจ รวมทั้งช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มของตน

ในกรณีของทหารบกนั้น การปฏิรูปในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นได้เน้นเรื่องของการฝึกหัด การศึกษาและอบรมโดยการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยทหารบกขึ้นเพื่อเป็นสถาบันหลักในการฝึกอบรมวิชาชีพทหารบก ฝึกทักษะทางทหารและเป็นการสร้างนายทหารให้กับกองทัพภาค การสร้างผู้บังคับบัญชา ความสำคัญของการมีผู้บังคับบัญชาปรากฏชัดเจนในตอนหนึ่งของพระราชดำรัสตอบในการเปิดโรงเรียนนายร้อยเมื่อ วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2442 ว่า

“ถึงแม้วันข้างหน้าพลทหารมากมายเท่าใดก็ดี แต่ไม่มีผู้ที่จะควบคุมทหารเหล่านั้นก็ไม่สามารถจะไล่ไล่ชำระแค้นข้าศึกได้โดยชอบ ต้องหาใครสอนทหารที่มีความรู้และสติปัญญา สามารถที่จะนำไปสู่ไชยชนะได้ แลควบคุมบังคับบัญชาในเวลาปกติ กับเขทพรมนั้นจะได้นอกจากไหนเล่า ก็ต้องได้จากโรงเรียนนายร้อย”¹⁰⁰

เมื่อแรกตั้งกองทหารมหาดเล็กนั้น ได้ทรงจัดให้มีสถานศึกษาขึ้น เรียกว่า “โรงเรียนทหารมหาดเล็ก” ต่อมาในปี พ.ศ.2430 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้รวมโรงเรียนทหารมหาดเล็กกับโรงเรียนทหารหน้าเข้าด้วยกันเป็นคณะเสด็จสถิต ดังนั้น การศึกษาวิชาทหารสมัยใหม่ได้เริ่มมาก่อนการจัดตั้งกรมยุทธนาธิการ

โรงเรียนทหารมหาดเล็กมีทั้งการฝึกหัดทหารและสอนวิชาอื่นๆ ด้วยเช่น ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ จึงทำกับเป็นโรงเรียนสอนวิชาสามัญไปในตัว คือเป็นโรงเรียนประถมศึกษาแห่งแรกด้วย นักเรียนนายร้อยรุ่นแรกนั้นเป็นเจ้านายในพระราชวงศ์แทบทั้งสิ้น อาทิ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ กรมขุนพิทยฉัตรทิชฌา เป็นต้น เจ้านายเหล่านี้เข้าโรงเรียนนี้ตั้งแต่ยังไม่ได้ทรงกรม เป็นพระเรียนแบบโรงเรียนประจำ ใช้เวลาศึกษาสองปีในระบียงวัดพระศรีรัตนศาสดาราม และออกมารับราชการเป็นนายร้อยตรีในปี พ.ศ.2420 จากนั้นโรงเรียนได้เปิดรับนักเรียนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเชื้อพระวงศ์และมีนักเรียนนายร้อยมากขึ้น จะเห็นได้ว่าความผูกพันระหว่างพระมหากษัตริย์และโรงเรียนนายร้อยทหารบกมีมาตั้งแต่เริ่มต้น เมื่อได้ตั้งเป็นคณะเสด็จสถิตขึ้น มีนักเรียนเพิ่มขึ้นห้าสิบคน ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นโรงเรียนทหารราชนาวีในปี พ.ศ.2430 จนระบียบหรือที่เรียกว่า

¹⁰⁰ 100 ปี โรงเรียนนายร้อย จปร., 82.

“บัญญัติทหารสาธุชนย์” ตามระเบียบมีรับนักเรียนไม่เกินสองร้อยคน และต้องเป็นบุตรของผู้มีชาติตระกูลดี อายุ 14-24 ปี การปกครองบังคับบัญชาแบ่งเป็นกองร้อยหรือกองพัน แบ่งนักเรียนเป็นสี่ชั้น วิชาที่เรียนมีทั้งวิชาที่เกี่ยวกับการฝึกหัดทหาร วิชาพิชัยสงคราม กายกรรม และวิชาภาษาอังกฤษ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และแผนที่ การสอนในช่วงแรกๆ ใช้ครูต่างประเทศสอน ครูเหล่านี้รู้ภาษาไทยน้อยมาก ในปี พ.ศ.2431 มีนายทหารสำเร็จการศึกษาเป็นครั้งแรกสามคน^๑

ความใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนกับพระมหากษัตริย์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเห็นได้ชัดว่าทรงให้ความสำคัญพระทัยในกิจการของโรงเรียน เมื่อถึงพระราชดำเนิรมาพระราชทานประกาศนโยบายมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พระวรวงศ์เธอเป็นนักเรียนนายร้อยพิเศษอีกด้วย เช่น ปี พ.ศ.2440 ทรงให้กรมพระนครสวรรค์วรพินิต กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถซึ่งขณะนั้นกำลังศึกษาอยู่ที่ประเทศอังกฤษเป็นนักเรียนนายร้อยพิเศษ และในปี พ.ศ.2442 ทรงให้กรมหลวงสงขลานครินทร์ กรมขุนเพชรบูรณ์อินทราชัย และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อครั้งดำรงพระยศยศเป็นเจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์เป็นนักเรียนนายร้อยพิเศษ^๒ ต่อมาในปี พ.ศ.2443 ได้แบ่งโรงเรียนเป็นหกชั้น ชั้น 1-3 เป็นชั้นสามัญ และชั้น 4-6 เป็นชั้นสูง

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของโรงเรียนนายร้อยทหารบกเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2452 เมื่อได้มีการย้ายสถานที่ตั้งของโรงเรียนมาอยู่ที่บริเวณถนนราชดำเนินนอก เนื่องจากที่ดินเดิมแคบและรับนักเรียนได้ไม่มาก โดยเสด็จพระราชดำเนิรมาเปิดโรงเรียนนายร้อยแห่งใหม่นี้ในเดือนธันวาคม พ.ศ.เกิดได้ทำอย่างใหญ่โตและสง่างาม อันเป็นการแสดงถึงความใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนกับองค์พระมหากษัตริย์ เป็นการแสดงออกของความจงรักภักดีและความก้าวหน้าของโรงเรียนที่ทันสมัยทันทั้งในด้านกายภาพ หลักสูตร และจำนวนนักเรียนซึ่งมีถึงหนึ่งพันคน โดยแบ่งเป็นโรงเรียนนายร้อยปฐมซึ่งสอนวิชาสามัญ และโรงเรียนนายร้อยมัธยมซึ่งสอนวิชาทหารโดยเฉพาะ นับเป็นผลงานของความสำนึกในพระกรุณาธิคุณที่พระองค์ได้ทรงเริ่มต้นจากสถานศึกษาเล็กๆ ในกองทัพมหาดเล็กจนกระทั่งเป็นโรงเรียนทหารที่มีความมั่นคง มีสถานที่โอบล้อมในทิวราชสมบัติของพระองค์^๓

ด้วยความก้าวหน้าของโรงเรียนนายร้อยแห่งนี้ เป็นผลให้เกิดการสร้างความเป็นทหารอาชีพในส่วนของทหารบกขึ้น ไปอย่างวิคแผ่น และเป็นรากฐานของการพัฒนาความเป็นวิชาชีพในระยะต่อมา ความเป็นกลุ่มก้อนของทหารบกเห็นได้จากการที่นายทหารส่วนมากจบจากโรงเรียนเดียวกัน คือโรงเรียนนายร้อยทหารบก ผ่านการอบรมมาเหมือนกัน ใช้ชีวิตร่วมกันมาในระยะเวลาอันยาวนานอย่างนี้ยกยก

ประเด็นที่น่าสนใจคือ บุคคลที่เข้ามาเป็นนักเรียนนายร้อยนั้น ในช่วงแรกได้วันโดยเข้ารับเฉพาะผู้มีชาติตระกูล คือเจ้านายและบุตรของข้าราชการ แต่ในปี พ.ศ.2441 ได้เปิดรับบุคคลภายนอกเพราะ

^๑ ๓๐ ปี โรงเรียนนายร้อย รพ. ๑๑-๕๐

^๒ เรื่องเดียวกัน, ๕๐-๕๑

^๓ เรื่องเดียวกัน, ๗๑-๘๒

จำนวนนักเรียนไม่เพียงพอ ต่อมากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถได้ทรงวางระเบียบใหม่ ให้บุตรข้าราชการ ราชินิกุลและเชื้อพระวงศ์เข้าศึกษาในโรงเรียนนายร้อยชั้นประถม ส่วนบุคคลธรรมดาเข้าได้เฉพาะโรงเรียนนายร้อยมัธยม นโยบายเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าต้องการให้โรงเรียนนายร้อยเป็นโรงเรียนของบุคคลชั้นนำที่มีความใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ อันจะช่วยสร้าง ความมั่นคงให้กับราชบัลลังก์และรักษา สภาพของเดิม แม้แต่การพระราชทานทุนให้ไปศึกษาล่วงในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ต้องเป็นนักเรียนที่เป็นราชตระกูลชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป หรือเป็นบุตรจอมพล หรือนายพลทหารบก หรือเป็นบุตรผู้บังคับการ หรืออดีตผู้บังคับการโรงเรียนนายร้อย หรือเป็นบุตรสามัญ หรืออดีตเสนาบดีกระทรวงกลาโหม ซึ่งทั้งหมดก็ต้องสอบได้ชั้นประถมที่ ส่วนคนสามัญก็ต้องสอบได้ที่หนึ่งและที่สองเท่านั้น และต้องจบชั้นประถมทุก อย่างไรก็ตามนโยบายเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งมีอยู่ทั้งในสังคมทหารและสังคมภายนอกในวงกว้าง ความไม่พอใจในกลุ่มทหารที่เป็นชนสามัญต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม¹ ทั้งในสังคมทหารและสังคมทั่วไป จึงทำให้ทหารบางชนในกลุ่มนี้ก่อการกบฏขึ้น เช่น กบฏ ร.ศ. 130² หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งมีนายทหารบุคคลธรรมดาที่จบจากโรงเรียนนายร้อยเป็นผู้ นำดำเนิน กบฏ ทหารวังหลวงพิบูลสงคราม เป็นต้น

การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมทหารบก

การเป็นทหารอาชีพแบบใหม่จำเป็นต้องมีการปลูกฝังค่านิยมและแบบแผนของการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การปลูกฝังเช่นนี้นอกจากจะทำในโรงเรียนทหารแล้ว สิ่งตีพิมพ์ที่ออกมาในช่วงนั้นก็แสดงให้เห็นถึงค่านิยมที่ต้องปลูกฝัง เช่น บทความต่างๆ ที่ตีพิมพ์ในวารสารยุทธโธม³ ซึ่งต้องการแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ทหารต้องมีระเบียบวินัย เสียสละเพื่อประเทศชาติ เป็นการอธิบายกฎข้อบังคับต่างๆ ของทหารเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในทฤษฎี ทหาร และในผลให้เกิดความสำนึกในลักษณะพิเศษของอาชีพทหารที่แตกต่างไปจากอาชีพอื่นๆ ในฝ่ายพลเรือน และถึงแสดงให้เห็นว่า แขนงานุภาพของกองทัพบกโดยเฉพาะทหารบกจะเป็นเครื่องกำหนดความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ความคิดเช่นนี้ทำให้ทหารบกมีความเชื่อว่าสถาบันทหารมีความสำคัญเหนือหน่วยงานอื่นในการสร้างความมั่นคง และสร้างสรรค์ความเจริญแก่ประเทศ

นอกจากนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2449 เป็นต้นมา เมื่อกรมหลวงพิษณุโลกประชานารถทรงเป็นผู้ นำในการเขียนบทความถวญวณสารนี้ ได้เน้นความของพระองค์ท่านและของนายทหารอื่นที่เน้นถึงความ เป็นไปของทหารในประกาศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่น และประเทศอื่นๆ ในยุโรป ทำให้เกิดการ เปรียบเทียบความเจริญของประเทศเหล่านั้นกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่นซึ่งเริ่มพัฒนา

¹ 100 ปี โรงเรียนนายร้อย ร.ศ. 91.

² รอดมยุร อนุชนนท์, มิตรธวัช ฐานธนะ : กบฏ ร.ศ. 130 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิธิตกิจ, 2522), และ จันทราพร อนุชพิณณ กบฏ ร.ศ. 130 กบฏเพื่อประชาธิปไตยแบบวิถีทหารไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อินทราธร, 2540)

³ วารสารยุทธโธม (วารสารรายเดือนของทหารบก จัดทำโดย กรมยุทธนาธิการ ของเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2435); และ จันทราพร อนุชพิณณ, กบฏ ร.ศ. 130 กบฏเพื่อประชาธิปไตยแบบวิถีทหารไทย, 60.

ประเทศหรือชนกับประเทศไทยและได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เมืองทหารมณฑลอยุธยาให้ถือว่าเป็นสถานหลักที่กักกันหนึ่งของประเทศที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของชาติบ้านเมือง ความมั่นคงของราชบัลลังก์ ย่อมทำให้ทหารจำนวนหนึ่งของบทบาทของคณะนอกเหนือไปจากที่เป็นทหารอาชีพที่มีการฝึกในการรบหรือทำสงครามเพื่อป้องกันประเทศแต่เพียงอย่างเดียว และเป็นแรงผลักดันให้ทหารเข้ามาในบทบาทอื่นนอกเหนือไปจากแนวทางทหารมิฉะนั้นในระยะต่อมา โดยอ้างความต้องการเพื่อปรับปรุงประเทศให้ดีขึ้น และเพื่อสร้างความมั่นคงภายใน อังกรวาท กุณฑลสมิต ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจถึงอิทธิพลของบทความต่างๆ ในวารสารนี้ อันทำให้แนวทางการกักกันหนึ่งไม่พอใจในสภาพบ้านเมืองที่เป็นอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 6 และถกเถียงกันมากขึ้นที่รู้จักกันในนาม “กบฏ ร.ศ.130” ดังได้กล่าวมาแล้ว¹

อันที่จริงบทบาทในเรื่องการรักรักษาความมั่นคงภายใน เป็นบทบาทของทหารมานานแล้ว ตั้งแต่ก่อนที่ระบอบรัฐชาติจะได้รับการพัฒนาอย่างชัดเจน ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงทหารให้เป็นสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระองค์ ทหารแบบใหม่ เช่น กรมทหารหน้า ได้มีบทบาทในการปราบปรามความไม่สงบต่างๆ ตามพระมณฑล ที่สำคัญคือการส่งทหารจากกรมทหารหน้าไปปราบปรามฮ่อในพ.ศ.2426, 2428 และ 2430 ทั้งนี้ บทบาทดังกล่าวในอดีตผสมผสานกับการปลูกฝังให้มีความตระหนักในความเป็นสถาบันหลักของประเทศ และบทบาทในการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้ทหารมณฑลมีความสนใจในเรื่องของกิจการในประเทศ และทำให้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในระยะต่อมา

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของปี 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ซึ่งทหารมณฑลส่วนหนึ่งมีบทบาทสำคัญเป็นการช่วยให้เห็นได้ว่า แม้ว่าการเสริมสร้างบทบาทและภารกิจของทหารมณฑลในการรักษาชาติภักดี การป้องกันราชอาณาจักร และการรักษาความมั่นคงภายในเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างมากใกล้เคียง แต่สิ่งดังกล่าวได้กลายมาเป็นการต่อต้านพระมหากษัตริย์ เมื่อทหารมณฑลได้รับการพัฒนาให้เป็นทหารที่ป้องกันราชบัลลังก์ จึงทำให้ทหารมณฑลเป็นสถาบันที่มีความสำคัญ เป็นสถาบันหลักของประเทศ มีเกียรติยศและศักดิ์ศรี ด้วยความเชื่อมั่นว่าตนเป็นสถาบันหลักนี้เอง ทำให้ทหารค่อยๆ พัฒนาความสนใจในเรื่องการปรับปรุงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ และเห็นว่าทหารเป็นสถาบันหลักเช่นทหารจะต้องมีบทบาทในด้านนี้ด้วย แต่เมื่อการพัฒนาประเทศมีผลให้ต้องลดพระวาทอำนาจ ซึ่งทหารบางส่วนเห็นด้วยและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เท่ากับแสดงว่าความปราชัยของนายทหารเหล่านั้นที่จะเห็นบ้านเมืองเป็นสมัยใหม่เน้นแรงกล้ากว่าการรักษาราชอำนาจ นอกจากนั้นการพัฒนาของทัพที่มีอาวุธยุทโธปกรณ์โดยรัฐบาลทหารของคณะราษฎรตามเข้ามาเป็นจำนวนมาก แต่การแบ่งชนชั้นวรรณะและการให้สิทธิพิเศษแก่ลูกเจ้านายยังมีอยู่ ทำให้เกิดความไม่พอใจในนายทหารจำนวนหนึ่ง และพวกเขาก็ได้มองเล็งถึงความเคลื่อนไหวด้านสูงนอกรบของทัพด้วย สภาพเช่นนี้ในกองทัพบกและในสังคมภายนอก รวมทั้งความต้องการปรับปรุงประเทศให้

¹ อังกรวาท กุณฑลสมิต, กบฏ ร.ศ.130 กบฏใหม่เพื่อประชาธิปไตยแบบกติกาสภา, 60-69

จากต่างประเทศ โดยก่อนหน้านั้นงานด้านทหารเรืออยู่ในมือของชาวต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นทหารเรืออาชีพ และไม่มีความรู้ลึกซึ้งในด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ทางทะเล เช่นได้ทรงเตือนให้กรมทหารเรือจัดทำโครงการพัฒนารวมทั้งกำหนดจำนวนเงินงบประมาณอย่างละเอียดก็ไม่ได้ได้รับการตอบสนอง รวมทั้งในช่วงเวลาที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์เสด็จกลับมาจากต่างประเทศแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากพึ่งเสด็จกลับและต้องทรงงานทุกอย่างอยู่พระองค์เดียวไม่มีผู้ช่วยเหลือ^{๖๖} จนกระทั่งกรมพระนครสวรรค์วรพินิตได้รับพระบรมราชโองการให้มาเป็นผู้อำนวยการกรมทหารเรือ ทั้งสองพระองค์จึงได้ร่วมกันทำแผนพัฒนากองทัพเรือขึ้นในปี พ.ศ.2448 แต่เป็นโครงการที่ใหญ่มากต้องใช้เวลาพัฒนาถึงสิบหกปีและใช้เงินทั้งสิ้นหนึ่งร้อยหกสิบล้านบาทซึ่งมากเกินกำลังของประเทศในขณะนั้นแผนจึงไม่ได้รับการปฏิบัติ เรือรบที่มีอยู่ได้มาโดยไม่มีแผน ในช่วงครึ่งหลังปี พ.ศ.2447 พลเรือโท กงทัพเรือได้ล่องเรือรบหนักเพียงสามลำเท่านั้น คือ เรือมูรธาวิชัยวิชัย เรือพาลีวงศ์วิชัย และเรือสุทรีพชรของเมืองซึ่งเป็นเรือรบขนาดเล็ก ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบการพัฒนากองทัพเรือเมื่อสิ้นรัชสมัยที่สามารถจัดตั้งกองทหารได้สิบกองพล มีที่ตั้งกระจายไปทั่วราชอาณาจักรและมีทั้งทหารราบและทหารปืนใหญ่ กองทัพเรือจึงเป็นกองทัพที่เล็กมาและไม่มีความพัฒนาที่ชัดเจน

แผนการพัฒนาของทัพเรือได้ถูกเสนอขึ้นมามากครั้งแล้ว เมื่อกรมทหารเรือได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นกระทรวงทหารเรือ เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกระทรวงกลาโหมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยแบ่งการพัฒนาเป็นสองกองเรือ คือ กองเรือปฏิบัติการในทะเลกับกองเรือรักษาการในแม่น้ำ เป็นเงินทั้งสิ้นหนึ่งร้อยหกสิบล้านบาทเท่ากับในแผนแรก กองทัพเรือจึงได้เรือรบจำนวนหนึ่งตามแผนที่ คือ เรือคอร์ริโกลล่าวันดูแลอ่าวไทย และเรือปืนสำหรับปฏิบัติการในแม่น้ำเจ้าพระยา แต่จำนวนไม่เพียงพอที่จะจัดตั้งเป็นกองเรือที่มีคุณภาพได้^{๖๗} การได้เรือรบใหม่ๆ เป็นเรื่องลำบากมากเพราะใช้งบประมาณสูงและสร้างความหือหวังแก่ผู้นำกองทัพเรือ โดยเฉพาะกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ถึงขนาดทรงดัดพายเป็นท่านองว่า ถ้าเป็นกระทรวงทหารเรือแต่ไม่มีเรือรบก็ไม่ต้องมีกระทรวงเป็นต้น^{๖๘}

ความยากลำบากของการพัฒนากองทัพเรือไม่ใช่เป็นเรื่องของการจัดองค์กร หรือการแสวงหากำลังพลในระดับล่าง แต่ตั้งงาตยนาซทหารที่มีความรู้ทางเทคนิคสูงกว่าทหารบก คือสามารถเดินเรือและทำการยุทธทางเรือได้ด้วย นอกจากนั้นการมีเรือรบเป็นสิ่งจำเป็น กองทัพเรือที่ไม่มีเรือรบย่อมไม่เป็นกองทัพเรือ การวางแผนการร่ทรวรมีเรือรบประเภทใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด เป็นเรื่องไม่ง่ายนักและต้องการผู้รู้ถ่กยแท้จริง ซึ่งในช่วงนั้นก็มีกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์เพียงพระองค์เดียว และเมื่อทรงลาออกจากราชการในปี พ.ศ.2454 กระทรวงทหารเรือต้องขอผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาช่วยวางแผน

^{๖๖} นเรศวร ๑๔๑๖, “บทนำและอภิศงการทหารเรือไทยสมัยสมบูรณญาธิธิราชธิ”, 138-139.

^{๖๗} เรื่องพิชยกัน, 202.

^{๖๘} เรื่องพิชยกัน, 198.

เป็นสมัยใหม่ เป็นแรงกระตุ้นให้ทหารดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีผลให้บทบาทในการรักษาบัลลังก์ลดน้อยลง อย่างน้อยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

การเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นทหารเรืออาชีพ

การปรับปรุงกองทัพเรือให้ทันสมัยแบบยุโรป

เมื่อเปรียบเทียบกับทหารเรือกับทหารบกแล้ว การปรับปรุงทหารเรือล่าช้าและยุ่งยากกว่ามาก จึงได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น การทุ่มเทของรัฐในเรื่องนี้มีผลต่อทหารบกมาก แม้แต่บทเรียนจาก ร.ศ.112 ที่แสดงให้เห็นว่ากองทัพเรือที่ค่อนข้างไม่ตามระบอบป้องกันภัยคุกคามทางทะเลได้เสีย หากการปรับปรุงกองทัพเรือก็ยังเป็นไปอย่างล่าช้า เมื่อสิ้นสมัยรัชกาลที่ 5 กองทัพเรือหาได้มีความเข้มแข็งพอที่จะต้านภัยคุกคามทางทะเลได้ ไม่มีเรือรบที่มีคุณภาพและปริมาณมากพอที่จะป้องกันประเทศทางทะเลได้ ส่วนใหญ่เป็นเรือที่ใช้ในแม่น้ำหรือตามฝั่งและมีอาวุธไม่มาก กองทัพเรือจึงมีเรือรบมากมายจนเรียกว่าเป็นกองทัพเรือจริงๆ ไม่ได้

เมื่อพิจารณาจากนโยบายการปรับปรุงกิจการทหารของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จะพบความแตกต่างระหว่างการปรับปรุงทหารบกกับทหารเรือดังนี้ ในกรณีของทหารบกนั้นมโนโบายต้องการให้ทั้งทหารรักษาพระองค์และป้องกันประเทศ ความเร่งด่วนของทหารบกจึงมีมากกว่า แม้ถึง ร.ศ.112 ที่ประจวบเหมาะดีสถานการณ์มีความเห็นว่า การระดมป้องกันประเทศของทหารบกมีมากกว่า ดังความเห็นของที่ประชุมซึ่งได้กราบบังคมทูลความเห็นตอบหนึ่งว่า

“... การที่จะป้องกันราชศัตรู รักษาพระราชอาณาเขตนี้ จะต้องใช้กำลังทหารบกประมาณ 5 ส่วน ทหารเรือประมาณ 2 ส่วนจึงจะพอเพียง ด้วยท้องที่ในพระราชอาณาเขตจะต้องป้องกันด้วยกำลังทหารบกมิโดยรอบ จะต้องใช้กำลังทหารเรือเพียงด้านเดียว”

ทหารเรือเน้นทำหน้าที่ป้องกันประเทศทางทะเลเป็นหลัก ส่วนเรื่องปกป้องพระราชบัลลังก์ ทหารเรือมีบทบาทเสริมทหารบก ดังนั้น เมื่อต้องการให้ทหารเรือมีบทบาทป้องกันประเทศอย่างแท้จริงแล้ว การพัฒนากองทัพเรือจึงเป็นเรื่องใหญ่ ข้าเจ้าน ให้เทคนิคสูง และปรับเปลี่ยนงบประมาณมาก จึงเป็นจุดที่ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเชื่องช้า และเมื่อใช้งบประมาณมากจึงมีผู้ทักท้วงว่า การลงทุนอาจไม่คุ้มและ ไม่จำเป็นต้องมียกกองทัพเรือ¹ นอกจากนั้นทางราชการทหารเรือยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่จะวางแผนพัฒนากองทัพเรืออย่างเป็นระบบ จนกระทั่งกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์เสด็จกลับจากการศึกษา

¹ เบนิวัตร ทองเจริญ, “บทบาทและกิจการทหารเรือไทยสมัยลพบุรีและยุคใหม่รัชสมัย”, 42.

² จักรพรรดิออตโตมัน (ในขณะ ยึดเมืองดาร์ ฟาร์กหาราชจากแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5) ได้เห็นว่า การสร้างเรือของอิตาลีนั้นไม่คุ้ม คงจะสูญเปล่า, ใน เบนิวัตร ทองเจริญ, “บทบาทและกิจการทหารเรือไทยสมัยลพบุรีและยุคใหม่รัชสมัย”, 48.

แผนสร้างกองทัพเรือ อีกประการหนึ่ง การสร้างเรือรบเป็นเรื่องที่เมฆมทณจะต้องคลุกคลีต่างประเทศทำ
นั้น ประเทศไทยไม่ใช่ว่าประเทศอุตสาหกรรมหนัก ไม่มีทางที่จะต่อเรือรบที่มีมาตรฐานได้เมื่อเปรียบกัน
ญี่ปุ่นในช่วงเวลาเดียวกัน ญี่ปุ่นสามารถสร้างกองเรือที่ยิ่งใหญ่จนสามารถรบชนะรัสเซียได้ เพราะญี่ปุ่น
มีการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก จากปัญหาคลั่งคลั่งข้างต้น ความสนใจจึงไปอยู่ที่การพัฒนากองทัพบก
เพราะใช้เงินและทรัพยากรน้อยกว่ามาก และในสถานะของกลุ่มผู้นำประเทศก็เห็นว่ามีความจำเป็นมากกว่า

การพัฒนาการศึกษาและการอบรมทหาร

ในขณะที่การพัฒนาทางด้านวัตถุเป็นไปอย่างแข็งขันแต่สิ่งที่น่าสนใจคือ การเสริมสร้าง
ความเป็นทหารอาชีพของทหารเรือโดยผ่านการศึกษาคณะอบรมได้ผลอย่างมากน่าประทับใจ ทหารเรือเป็น
หน่วยที่มีความเป็นอาชีพที่มั่นคง มีความจงรักภักดีต่ออาชีพของตน มีความเป็นกลุ่มก้อนที่ชัดเจน มีความ
ผูกพันร่วมกันทางจิตใจ (esprit de corps) อย่างแนบแน่น ลักษณะเช่นนี้พัฒนาได้อย่างรวดเร็วเมื่อคำนึงถึง
ความจริงที่ว่า ศาสนิกทหารเรือเป็นชนของใหม่ในสังคมไทย ไม่มีความเชื่อกันโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด ความสำเร็จ
ในเรื่องนี้อยู่ที่การจัดตั้งโรงเรียนนายเรือ การฝึกอบรมอย่างจริงจังจริงจังของโรงเรียน การฝึกฝนและ
ทำงานร่วมกันในทิศทางเดียวกันซึ่งต้องให้ความทรนหดอดทนเป็นอย่างสูง และจากการที่ต้องใช้ชีวิตระดมใน
ทะเลร่วมกันย่อมทำให้เกิดความผูกพันในอาชีพอย่างแนบแน่นเป็น ที่สำคัญที่สุดคือ บทบาทของกรมหลวง
ชุมพรเขตอุดมศักดิ์ที่ทรงทุ่มเททั้งกำลังกายกำลังใจในทุกสิ่งทุกอย่างอย่างจริงจัง พระองค์ได้ทรงปลูกฝังค่านิยม
ของอาชีพทหารเรือ รวมทั้งประเพณีชาวเรือผสมผสานกับความเป็นพาลีนีอันจนทำให้ความเป็นทหาร
เรือมีลักษณะที่โดดเด่นและแตกต่างไปจากทหารบก และองค์การอื่นๆ ของรัฐ

การก่อตั้งและพัฒนาโรงเรียนนายเรือเพื่อผลิตนายทหารแบบใหม่ให้กับกองทัพเรือ หรือ
ในขณะนั้นเรียกว่า “กรมทหารเรือ” นั้น เป็นไปอย่างแข็งขันและมุ่งมั่นไม่แพ้การสร้างกองเรือ โดยเริ่ม
ตั้งโรงเรียนทหารบกขึ้นประจวบขึ้นในปี พ.ศ. 2430 ที่บริเวณทุ่งหลวงได้วัดระฆัง ในปี พ.ศ. 2434
ตั้งโรงเรียนนายสิบสำหรับนายทหารฝ่ายเรือรบ คือทหารเรือฝ่ายบก ต่อมาในปี พ.ศ. 2440 ได้ตั้งโรงเรียน
นายเรือทหารเรือขึ้น ทั้งสองโรงเรียนนี้มุ่งสอนการปฏิบัติการบริหารแบบบกเป็นสำคัญ ไม่ใช่เป็นโรงเรียน
สอนการเดินเรือและทหารบกทางเรือ โดยมีผู้บังคับการโรงเรียนเป็นชาวต่างประเทศ ในช่วงต้นทศวรรษเรือ
นายเรือมีจำนวน เพราะไม่ค่อยมีใครสนใจส่งบุตรหลานมาเป็นทหารเรือ และยังต้องเรียนเป็นภาษาที่รกรุง
อีกด้วย²² ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 ได้ตั้งโรงเรียนนายทหารเรือขึ้นเพื่อผลิตนายทหารเรือ แต่อย่างไรก็ดีที่เมื่
บอบไม่ได้ และหลักสูตรการสอนก็ยังไม่เป็นระบบ จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงพระราชทานพระราชวังเดิมให้เป็นที่ตั้งของโรงเรียนนายเรือเมื่อปี พ.ศ. 2443 ส่วนหลักสูตรและการ
สอนนั้นต้องยอมรับว่าเป็นผลงานของกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ รวมทั้งได้ทรงพยายามแก้ไข
ระเบียบการต่างๆ เพื่อสร้างความสนใจให้คนมาเข้าเรียน เพราะโรงเรียนนายเรือมีผู้สนใจเรียนน้อยมาก
เมื่อเทียบกับโรงเรียนนายเรือทหารบก เพราะเห็นว่าทหารบกเป็นเรื่องที่เร้าใจมากกว่าทหารเรือ ของ

²² เรื่องคือเดิม, 105-107.

การผสมผสานระหว่างความเป็นยุโรปกับความเป็นไทย

ประเด็นที่สำคัญ คือ การปรับปรุงกิจการทหารบกและการพัฒนาการทหารบกอาชีพนั้น มีการผสมผสานระหว่างความเป็นยุโรปหรือตะวันตกกับลักษณะของไทยมากน้อยเพียงใด ในด้านการจัดองค์กรทหารสมัยใหม่แบบตะวันตก เป็นแบบที่มีชั้นตอนการบังคับบัญชา (hierarchy) ไม่ยอมรับในความเสมอภาค มีระเบียบวินัยที่รัดกุม ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา มียศ มีเครื่องแบบ ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับลักษณะของสังคมไทยที่มีกรรมาธิปไตย มีผู้ใหญ่ผู้น้อย และผู้บังคับบัญชาเชื่อฟังผู้ใหญ่ แต่ลักษณะที่เห็นได้ชัดว่าได้มีลักษณะของไทย อยู่กับการปรับปรุงกองทัพที่เริ่มแต่เพียงไม่ขัดกับระบอบกษัตริย์ของไทยเท่านั้นแต่จะต้องสนับสนุนด้วย การดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการคลอเคลียตามเชือกคัมเดินที่พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าชีวิตของทุกคน พระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นเจ้าแผ่นดินคือเป็นทุกสิ่งทุกอย่างบนแผ่นดิน ก่อนหน้ารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์ถือว่าทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดไม่ว่าคิดเช่นไรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติขุนนางสามารถสร้างอิทธิพลของตนเองโดยอาศัยระบอบการรวบอำนาจรวมไว้ในศูนย์กลางปฏิบัติ คำนึงสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปทำกันเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันพระมหากษัตริย์ อันเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันมานานในสังคมไทย

เป็นความจริงที่ว่า การปรับปรุงกองทัพเป็นการเสริมสร้างความเป็นเอกฉันท์ให้กับระบอบราชการที่มีการปฏิรูปและระบอบขุนนางแบบใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องของลักษณะสำคัญของระบอบการปกครองไทย อันที่จริงยุโรปในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 นั้น ยังมีความเข้มแข็งของขุนนาง เช่นในอังกฤษและเยอรมนี ซึ่งขุนนางนั้นมิได้มีอยู่ในระบอบราชการเท่านั้น แต่ยังมีกระทรวงทบวงกรมการปกครอง การทหาร และการศึกษาด้วย นอกจากนี้บทบาทของรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งในช่วงดังกล่าวของยุโรปก็เริ่มมีผลรบกวนขั้นตอนในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น ในกรณีของสยามประเทศนั้นถึงแม้ระบอบราชการกับขุนนางไม่ได้แตกต่างกัน คนที่รับราชการจะได้รับบรรดาศักดิ์มีศักดินา อันเป็นลักษณะของความเป็นขุนนาง ส่วนภาคเอกชนนั้นเรียกได้ว่าไม่มีหรือ แต่ไม่มีบทบาทสำคัญอย่างใด ธุรกิจเป็นเพียงชาวต่างชาติ ส่วนการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เป็นเรื่องของระบอบราชการทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การคมนาคม การปฏิรูปด้านการทหารซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการปฏิรูประบอบราชการ ขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีการทำนุถึงการพัฒนาศถาบันการเมืองอื่นๆแบบตะวันตกเลย ถึงสำคัญของการปฏิรูปด้านการทหารคือการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการนิรโทษคดีอาชญากรรมของสยาม จะเห็นได้ว่าการกำหนดชะตากรรมเป็นเรื่องที่เข้ามาจากยุโรป แต่การกำหนดบรรดาศักดิ์ให้กับนายทหารนั้นเป็นเรื่องของไทย เริ่มนายทหารที่มิใช่พลโท พลเอก และจอมพล จะได้รับบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยา พันเอก และพลตรี เป็นพระยา รวมทั้งมีศักดินากำกับไว้ด้วย เป็นต้น ดังนั้น การนำเอาระบอบทหารของยุโรปมานั้นได้เลือกเฉพาะส่วนที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบราชการและระบบขุนนางเท่านั้น การปฏิรูปในสมัย

การผสมผสานระหว่างความเป็นยุโรปกับความเป็นไทย

ประเด็นที่สำคัญ คือ การปรับปรุงกิจการทหารบกและการพัฒนาการทหารบกอาชีพนั้น มีการผสมผสานระหว่างความเป็นยุโรปหรือตะวันตกกับลักษณะของไทยมากน้อยเพียงใด ในด้านการจัดองค์กรทหารสมัยใหม่แบบตะวันตก เป็นแบบที่มีชั้นตอนการบังคับบัญชา (hierarchy) ไม่ยอมรับในความเสมอภาค มีระเบียบวินัยที่รัดกุม ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา มียศ มีเครื่องแบบ ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับลักษณะของสังคมไทยที่มีการแบ่งชนชั้น มีผู้ใหญ่ผู้น้อย และผู้รักษาลักษณะที่ผู้ใหญ่ดูแลลักษณะที่เห็นได้ชัดว่าได้มีลักษณะของไทย อยู่กับการปรับปรุงกองทัพที่มีแต่เพียงไม่ขัดกับระบอบกษัตริย์ของไทยเท่านั้นแต่จะต้องสนับสนุนด้วย การดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการคลอเคลียความเชื่อคัมภีร์ดินที่พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าชีวิตของทุกคน พระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นเจ้าแผ่นดินคือเป็นทุกสิ่งทุกอย่างในแผ่นดิน ก่อนหน้ารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์ถือว่าทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดโดยไม่มีสิ่งใดมาเทียบเคียง แต่ในทางปฏิบัติขุนนางสามารถสร้างอิทธิพลของตนเองโดยอาศัยระบอบการรวบอำนาจรวมไว้ในศูนย์กลางปฏิบัติ คัมภีร์ดินที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปทำกันเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันพระมหากษัตริย์ อันเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันมานานในสังคมไทย

เป็นความจริงที่ว่า การปรับปรุงกองทัพเป็นการเสริมสร้างความเป็นเอกฉันท์ให้กับระบอบราชการที่มีการปฏิรูปและระบอบขุนนางแบบใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องของลักษณะสำคัญของระบอบการปกครองไทย อันที่จริงยุโรปในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 นั้น ยังมีความเข้มแข็งของขุนนาง เช่นในอังกฤษและเยอรมนี ซึ่งขุนนางนั้นมิได้มีอยู่ในระบอบราชการเท่านั้น แต่ยังมีกระแสนิยมในการเมืองรวมการธุรกิจ และการศึกษาด้วย นอกจากนี้บทบาทของรัฐกลาโมรามาจากกรณีอิตาลีในช่วงสงครามของยุโรปก็เริ่มมีผลกระทบชัดเจนในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น ในกรณีของสยามประเทศนั้นถึงแม้ระบอบราชการกับขุนนางไม่ได้แตกต่างกัน คนที่รับราชการจะได้รับบรรดาศักดิ์มีศักดินา อันเป็นลักษณะของความเป็นขุนนาง ส่วนภาคเอกชนนั้นเรียกได้ว่าไม่มีหรือมีแต่ไม่มีบทบาทสำคัญอย่างใด ธุรกิจเป็นเพียงของชาวต่างชาติ ส่วนการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เป็นเรื่องของระบอบราชการทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การคมนาคม การปฏิรูปด้านการทหารซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการปฏิรูประบอบราชการ ขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีการทำนุถึงการพัฒนาศถาบันการเมืองอื่นๆแบบตะวันตกเลย ถึงสำคัญของการปฏิรูปด้านการทหารคือการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการนิรโทษคดีอาชญากรรมของสยาม จะเห็นได้ว่าการกำหนดชะตากรรมเป็นเรื่องที่เข้ามาจากยุโรป แต่การกำหนดบรรดาศักดิ์ให้กับนายทหารนั้นเป็นเรื่องของไทย เริ่มนายทหารที่มิใช่พลโท พลเอก และจอมพล จะได้รับบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยา พันเอก และพลตรี เป็นพระยา รวมทั้งมีศักดินากำกับไว้ด้วย เป็นต้น ดังนั้น การนำเอาระบอบทหารของยุโรปมานั้นได้เลือกเฉพาะส่วนที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการและระบบขุนนางเท่านั้น การปฏิรูปในสมัย

รัชการที่ 5 เป็นการปฏิรูประบบราชการเป็นสำคัญ ส่วนสถาบันทางการเมืองอื่นๆ เช่น รัฐธรรมนูญและรัฐสภาตามแบบยุโรปนั้นทรงเห็นว่าไม่จำเป็น

การปฏิรูปการทหารอีกลักษณะหนึ่งคือ การเกณฑ์ทหารในคดี การเกณฑ์คนมาทำแรงงานให้ราชการเป็นไปตามระบบไพร่ แต่มาถึงในสมัยรัชกาลที่ 5 ระบบไพร่เสื่อมลงและไม่สามารถเป็นระบบที่ระบอบการปกครองแบบใหม่รับใช้รัฐ รวมทั้งกองทัพที่กำลังจะมีการปรับปรุงแบบใหม่ ในระบบเดิมมีไพร่พลมีเกณฑ์เป็นจำนวนมาก ระบบไพร่เป็นเรื่องของไพร่ที่ส่งส่งที่บุญญา การเกณฑ์ไพร่เป็นระบอบการปกครองแบบใหม่ซึ่งขัดกับระบอบทหารสมัยใหม่ที่ต้องการการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง นอกจากนี้ยังเป็นการขัดต่อสัญญาว่าด้วยกฎหมายของสงครามที่ไทยเข้าร่วมประชุม ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ใน พ.ศ. 2435 ที่ทำให้สยามไม่สามารถเกณฑ์ไพร่เข้ากองทัพเพื่อทำสงคราม เพราะประเทศตะวันตกถือว่าไพร่ไม่ใช่ทหาร ไม่ได้รับการฝึกแบบทหาร ไม่มีความรู้ในการใช้อาวุธและแบบแผนการทำสงคราม ฉะนั้นจึงถือว่าไพร่คือพลเรือนจะใช้ในการรบไม่ได้” ระบบเกณฑ์ทหารจึงเข้ามาแทน แต่ต้องใช้อย่างระมัดระวัง ค่อยไปเพื่อไม่ให้ประชาชนตื่นกลัวและหมิ่นแค้นเกณฑ์ทหาร โดยเริ่มในมณฑลที่มีปัญหานักเลง เช่น นครราชสีมา นครสวรรค์ และพิษณุโลก เป็นต้น และกว่าจะประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร ได้ก็ถึงใน พ.ศ. 2458 ในสมัยรัชกาลที่ 6 การเกณฑ์ทหารที่นำมาใช้ในขณะนั้นแรกเริ่มนั้น ยังคงรักษานิติวิธีพิเศษของอภิสิทธิ์ชนกลุ่มเดิมที่เคยได้วันการยกเว้นจากการเกณฑ์แรงงานและเสียเงินค่าราชการ ที่บุตรคนธำนาถ จักรพรรดิ นักบวช และผู้ที่เสียภาษีหรือทำประโยชน์ให้รัฐ” ระบบเกณฑ์ทหารจึงยังไม่ได้ยกเลิกหรือเปลี่ยนไปมีการฝึกฝนโครงสร้างทางสังคมไทยที่มีการแบ่งชนชั้นและความไม่เสมอภาค แต่กลับยอมรับในโครงสร้างดังกล่าวของสังคมไทย

ในส่วนของการทหารเรือมีประเด็นพิเศษที่ควรกล่าวให้ชัดเจนไว้ ๓ ประการ คือ การฝึกฝนอบรมนักเรียนนายเรือและนายทหารเรือโดยกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์นั้น ได้ทรงใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งเป็นลักษณะของไทยในการสร้างการวิเศษของกลุ่มและถ่ายทอดความรู้ที่ลึกซึ้ง และคำแนะนำของอาจารย์ทหารเรือ วิธีการเช่นนี้ทำได้ง่าย เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนและนายทหารไม่มาก ผิดกับของทหารบกซึ่งมีจำนวนนักเรียนมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2458 มีผู้สำเร็จจากโรงเรียนนายเรือทหารบกถึงหกสิบคน ส่วนของโรงเรียนนายเรือทหารเรือต่างกลับตัวมีเพียงสิบหกคนเท่านั้น” พระองค์ทรงถือว่าเป็น “ครู” ในความหมายของไทยไม่ใช่อำนาจและความรู้ทางด้านเทคนิค บทบาท และภารกิจของทหารเรือเท่านั้น หากรวมไปถึงทัศนคติที่มีต่ออาชีพทหารเรือที่มีศักดิ์ศรี เกียรติคุณและความสามัคคีกลมเกลียว ได้ทรงเปรียบเปรยไว้ว่า

^๑ จันทราพร กุญชรพิทักษ์, กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์กับประเทศไทย, ๑๖-๓๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, ๘๕.

^๓ จันทราพร กุญชรพิทักษ์ และราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๒๕, ใน สมุดรายนามพระราชทานยศต่อยศ พ.ศ. ๒๔๖๖, พ.ศ. ๒๔๖๖, (กรุงเทพฯ: พระราชทานยศต่อยศ, ๒๕๑๒) ไม่ปรากฏหน้า: และโรงเรียนนายเรือ, สมุดรายนาม ๑๔ (กรุงเทพฯ: โรงเรียนนายเรือ, ๒๕๑๒) ไม่ปรากฏหน้า.

ทหารเรือนั้นเหมือนดอกประดู่ เมื่อรุ่งเรืองก็รุ่งเรืองพร้อมกัน และเมื่อตกก็ตายพร้อมกัน ดังตอนหนึ่งในเนื้อเพลงของทหารเรือที่พระองค์ทรงนิพนธ์ไว้ว่า

“พวกเราทุกส่วจะจันทดอกประดู่
วันไหนวันดี นานกลีบพร้อมอยู่
วันไหนร่วงโรย ดอกไประลอกเหตุ
ทหารเรือเราจงดู สาธเป็นหมู่เพื่อชาติไทย”

วิธีการสอนแบบ “ครู” เช่นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นนายทหารรุ่นเก๋าสี่ที่ถือเป็นหลักปฏิบัติว่า นายทหารรุ่นพี่ต้องมาสอนทางเรือรุ่นน้องในโรงเรียนนายเรือ ซึ่งนอกจากจะช่วยเหลือเรื่องการขาดแคลนครูทหารที่แล้ว ยังเป็นการสร้างความสามัคคีและทบทวนถึงในหมู่ นายทหารด้วยกันจนกลายเป็นประเพณีในหมู่ นายทหารเรือที่เรียกนายทหารรุ่นพี่ว่า “ครู” การทบทวนพระเชษฐาอุดมศักดิ์ทรงเป็นเจ้านายที่นบถจาก รลบุรีเจ็ชร์วิชาการทหารเรือแล้ว ยังสนพระทัยเรื่องใดๆ อีกด้วย เช่น เรื่องแพทย์แผนโบราณ เมื่อทรง ออกจากราชการในปี พ.ศ.2454 ได้ทรงหันไปศึกษาแพทย์แผนโบราณจนมีชื่อเสียงจนรับกันทั่วไปในนามของ “หมอพร” ดังนั้น จึงไม่เป็นที่ประหลาดใจที่การฝึกอบรมนักเรียนทรงใช้ความสัมพันธะระหว่างครูกับลูกศิษย์แบบไทยๆ ซึ่งประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ทั้งทหารเรือและประชาชนทั่วไปต่างถือว่า ทหารเรือคือ ดอกดอกประดู่

สรุป

เหตุการณ์ ร.ศ.112 เป็นจุดสำคัญที่ทำให้มีทรากรมพยายามปรับปรุงกิจการของทหารบกและทหารเรืออย่างจริงจังมากขึ้น แต่กิจการทหารบกกลับได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางและรวดเร็วว่า ทหารเรือมาท ที่ว่า ที่เหตุการณ์ ร.ศ.112 แสดงว่า ประเทศสยามนั้นสมควรวันสงครามโลกถูกเข้ายึดครองทพฯ ได้อย่างรวดเร็วและสะดวก โดยอาศัยกองทัพอากาศเข้ามาทรงปากแม่น้ำเจ้าพระยามากกว่าที่ให้การบก บุณยทพพรมแดน แต่ทหารเรือกลับได้รับการพัฒนาช้ากว่ามาก ดังนั้นการพัฒนากิจการทหาร ไม่ใช่ดำเนิน ถึงถึงอุดมการณ์ประเทศตะวันตกแต่อย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการเสริมสร้างการรวมอำนาจและสถาบัน พระมหากษัตริย์ให้มีความเข้มแข็ง ดังนั้น กิจการทหารบกจึงได้รับความสนใจเป็นอันมากและพัฒนารวดเร็ว เมื่อมาเป็นสถาบันในกฎในภารกิจดังกล่าว อย่างไรก็ตามในกรณีของทหารเรือนั้น แม้ว่าจะเป็นกิจการที่ไม่มีพื้นฐานในความคิดมาก่อน แต่เป็นการปรับปรุงที่ต้องใช้เทคโนโลยีและงบประมาณมหาศาล แต่ปัญหามานี้กลับส่งผลดีในการพัฒนาความเป็นทหารเรืออาชีพ โดยเฉพาะในเรื่องการอบรมนายทหารซึ่งมีจำนวนน้อยให้มีคุณภาพ มีความรักในเกียรติและศักดิ์ศรีของอาชีพทหารเรือ รวมทั้งมีความผูกพันในภารกิจร่วมกัน ผลงานนี้สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลือของกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์เป็นสำคัญ นอกจากนั้น การพิจารณากิจการทหารยังต้องมีการปรับปรุงให้เข้ากับสังคมไทย คือถือว่าเป็นส่วนหนึ่ง

ของการปฏิรูประบอบราชการซึ่งเป็นสถาบันหลักของประเทศสถาบันหนึ่งในขณะนั้น รวมทั้งการยอมรับในระบบบรรดาศักดิ์และลักษณะของสังคมไทยที่มีการแบ่งชนชั้นและส่งเสริมสถาบันพระมหากษัตริย์จากกรณีนี้ให้คงที่พบกัมมัทนภาพทั้งในด้านการป้องกันประเทศ การส่งเสริมพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์และเป็นสถาบันหลักของประเทศ ทำให้ทหารบกมีความสนใจในกิจการด้านอื่นโดยเฉพาะการเมือง และความมั่นคงภายในในระยะต่อมา ขณะที่ทหารเรือมีความสนใจในอาชีพของตนเองมีบทบาทในการเมืองและความมั่นคงภายในน้อยกว่า

การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง : ศึกษากรณีเชียงใหม่ พ.ศ. 2417-2442

ธเนศวร์ เจริญเมือง¹

"พระนามของพระมหากษัตริย์องค์ที่ 5 ในราชวงศ์จักรีหรือพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว... ทั้งในประทศและนอกประเทศ ส่วนใหญ่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการผลสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารราชการในด้านต่างๆ ทั้งทางการปกครอง ทางกรมสมุหกิจ และทางการสังคม..."

สมเด็จพระมหาธีรราชูปถัมภ์ ได้ทรงรับตำแหน่งองค์พระปฐมเจดีย์นครหลวงมหาดไทยของประเทศไทย ทรงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งและปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ และการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยดังนี้...

จักรกฤษณ์ นานิตตกุลการ²

"ในเมื่องาน (บังคับบัญชาพื้นเมือง) แบ่งแยกเช่นนี้ ราชการจึงดำเนินได้เชิงซัด มีได้บิณฑบาตมีดเคียวหน่วย ไม่ทันกับความเดือดร้อนของเหตุการณ์... ก่อน พ.ศ. 2435... รัฐบาลได้พยายามที่จะปกครองหัวเมืองมาโดยตรงเสมอมา แต่ที่ทำไมไม่ได้เต็มที่เพราะการคมนาคมยากลำบากจริงๆ..."

กระทรวงมหาดไทยและระบบเทศาภิบาล ได้ช่วยเสริมการขยายอำนาจของไทยให้คงอยู่เป็นประเทศกษัตริย์ไว้ได้ เพียงประเทศเดียวเท่านั้น ในอาณาเขตของดินแดนของเมืองได้ ในยุคสมัยของการแสวงหาอาณาเขตของชาวยุโรป

เชษฐาณนท³

¹ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง, มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธนะสังคนสาครณ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

²จักรกฤษณ์ นานิตตกุลการ, "สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบรมราชูปถัมภ์กระทรวงมหาดไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2503), xxxvi-xxxvii

³เชษฐาณนท, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิไลนาการ" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 4 (ธันวาคม 2506-กุมภาพันธ์ 2510): 9, 100; "The Provincial Administration of Siam 1932-1937" (Ph.D. diss., Oxford University, 1968), vii-viii.

"รัฐบาลแบบรวมศูนย์ที่กำเนิดในสยามระหว่างปี ค.ศ.1850 จนถึง ค.ศ.1915 เกิดขึ้นเนื่องจากผู้นำท้องถิ่นที่ประสบผลชอบจัดหาทรัพยากร ความที่รัฐบาลกลางต้องการนั้น ไม่อาจจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นอันเกิดจาก แรงกดดันของตะวันตกที่มีคัสสถาน หลังปี ค.ศ.1850 ด้วยเหตุนี้ รัฐบาล การปกครองแบบฯ ซึ่งสามารถระดมทรัพยากรและรายได้จึงได้เข้าแทนที่ผู้นำ ท้องถิ่น การสิ้นสุดของผู้นำท้องถิ่นและการสถาปนาระบบราชการแบบ รวมศูนย์ ทำให้ศูนย์อำนาจการเมืองที่เป็นอิสระนอกกรอบราชการหมดไป การเมืองจึงกลายเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างข้าราชการกลุ่มต่างๆเท่านั้น"

James Ansil Ramsay¹

"นับแต่ในปี พ.ศ.2413 เชียงใหม่ยังเป็นรัฐฯ หนึ่งในที่มีความเป็นตัว ของตัวเองอย่างชัดเจน... ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพกับเชียงใหม่ใน ประวัติศาสตร์มีจำกัด... ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันก็เพิ่งเริ่มในปี พ.ศ.2417 นี้เอง"

Nigel J. Brailley²

"การสร้างรัฐเดี่ยวภายใต้สภาพแวดล้อมที่บางส่วนของอาณาจักร มีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับส่วนกลางแบบสหรัฐ (Federal System) หรือสมาพันธ์รัฐ (Confederation) ได้ เช่น ทางใต้ ละตินอเมริกา เอเชียเหนือ และเหนือของประเทศ ดังจะสังเกตได้ว่าในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ชนชาติที่มีได้เรียกตัวเองว่า "ไทย" ได้อยู่ร่วมกันเป็นพหุวัฒนธรรมสังคม"

ชัยอนันต์ สมุทวณิช³

¹James Ansil Ramsay, "The Development of a Bureaucratic Policy: The Case of Northern Siam" (Ph.D. diss., Cornell University, 1972), 709.

²Nigel J. Brailley, "Chiangmai and the Inception of an Administrative Centralization Policy in Siam (II)," *Southeast Asian Studies* 2 (December 1973): 301.

³ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ-ไทรบุรี : มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทย, 2535), 206.

“เมืองเชียงใหม่เหมือนหนึ่งเป็นเพชรประดับมงกุฎของเมืองไทย
 ถ้ามองดูปราสาทเพชรประดับก็จะไม่หลงใหลงดงามได้... ด้วยพวกลาว
 ชาวเชียงใหม่เป็นคนป่าเถื่อน ไม่ใคร่รู้จักกฎหมายธรรมเนียมที่ควร
 ตั้งไว้ใจไม่ได้... พระยาราชธรรมากรต้องถือว่า ถ้าพูดกับฝรั่งฝ่ายหนึ่ง
 ลาวฝ่ายหนึ่ง ต้องถือว่าฝรั่งเป็นเขา ลาวเป็นไทย ถ้าพูดกับลาวฝ่ายหนึ่ง
 ไทยฝ่ายหนึ่ง ต้องถือว่าลาวเป็นเขา ไทยเป็นเรา...”

พระราชโอรสเสนาบดีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ทรงมีถึงเจ้าหลวงที่ถูกส่งไปประจำเมืองเชียงใหม่
 รัตนพร เสรมธุฎ

คำนำ

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาล
 ที่ ๕ เมื่อรัชกาลวชิราภิเษกมาเป็น การเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญหลายประการ^๑ ที่สำคัญอย่างน้อยสอง
 ประการได้แก่ หนึ่ง เป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม และได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตของสังคมสยาม
 ในทุกๆ ด้าน และ สอง ผลของการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นมีหลายๆ ด้านที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและต่อเนื้อ
 กระทบสังคมไทยจนปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเรื่องราวที่เกิดขึ้นในรัชสมัยดังกล่าวจึงเป็นหัวข้อที่ชวน
 ศึกษาค้นคว้าอย่างมาก^๒

ผลของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการที่ยังคงมีบทบาทต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน
 ก็คือ การรวมชาติและการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง บทความนี้มุ่งศึกษาสองประเด็นดังกล่าวโดยใช้ความ
 สัมพันธ์ระหว่างสยามกับพม่าเป็นกรณีศึกษา บทความนี้แบ่งออกเป็นสามตอน

ตอนที่หนึ่ง เป็นการสำรวจและวิเคราะห์วิธีการศึกษาของงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทั้ง
 สอง จำนวนเจ็ดชิ้น ซึ่งเขียนในระหว่างทศวรรษที่ ๑๙๖๐-๑๙๘๐

ตอนที่สอง เป็นการสำรวจและวิเคราะห์วิธีการศึกษาของงานเขียนเกี่ยวกับประเด็นเดียว
 กันจำนวนห้าชิ้น ซึ่งเขียนในระหว่างทศวรรษที่ ๑๙๘๐-๑๙๙๐ และ

^๑ รัตนพร เสรมธุฎ, “เชียงใหม่ในทัศนะของไทยและชาวพม่าในอดีต” ใน ไชยธรรมเชียงใหม่ จากอดีตสู่ปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: มจร, ๒๕๓๙), 4-5

^๒ สมศักดิ์ นานะธีระรงค์, แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕)

^๓ David K. Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand: Kromajit in the Reign of King Chulalongkorn* (New Har-
 vard University Press, 1969)

ตอนที่สาม เป็นการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์งานเขียนในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา พร้อมกับการเสนอความเห็นของผู้เขียนต่อประเด็นสัมพันธภาพระหว่างเชียงใหม่กับสยาม

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า วิธีการศึกษาและทัศนะของนักวิชาการ โดยส่วนใหญ่ เป็นภาพสะท้อนของบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยตลอด ยุควิธีการศึกษาและทัศนะในช่วงทศวรรษที่ 1960-1980 โดยส่วนใหญ่มีลักษณะผูกติดกับอำนาจส่วนกลาง ขึ้นมาจากการรักษาเอกราชของสยาม และการรวมชาติที่มีสยามเป็นผู้นำ ตามสังคมที่มีกฎเกณฑ์ครอบงำอำนาจนิยมและชาตินิยม ต่อมาเมื่อระบบการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 วิธีการศึกษาและทัศนะโดยส่วนใหญ่ได้หันมาให้ความสนใจในประเด็นการศึกษาที่หลากหลาย มีหัวข้อเกี่ยวกับท้องถิ่นแทนที่จะเน้นศึกษานโยบายที่ผูกเกี่ยวกับผู้นำสยาม พร้อมกับเสนอแนะบทใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากทัศนะของรัฐบาลกลาง

บทความนี้เห็นว่า การรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจของสยามเกิดขึ้นและประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากนโยบายและความสามารถของรัฐบาลสยามในการผนวกเชียงใหม่และล้านนามาเป็นส่วนหนึ่งของสยาม และความสามารถในการกำหนดคัมภีระกึ่งวาทกรรมหลักอำนาจท้องถิ่น¹ ตลอดจนความถนัดของอำนาจท้องถิ่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสยามเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เข้มแข็งทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากสยามในฐานะประเทศกำลังเมืองขึ้นระดับภูมิภาค (regional colomizers) มีความเข้มแข็งเหนือกว่าจีนไห่ซึ่งเป็นประเทศสมัยใหม่ในระดับท้องถิ่น (local colomizers) อยู่มาก บทความนี้ยังเห็นว่า การรวมชาติ (national integration) และการรวมศูนย์อำนาจของสยามเกิดจากนโยบายการปกครองทั้งหมด มิใช่มีเฉพาะมิติด้านการเมืองการปกครองเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจที่มีมิติเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมรวมอยู่ด้วย

กล่าวคือ สยามต้องการอำนาจในการครอบครองและจัดสรรทรัพยากรทั่วประเทศ ตลอดจนอำนาจในการจัดระเบียบการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของท้องถิ่นด้วย ผลก็คือ ท้องถิ่นทุกแห่งอยู่ใต้อำนาจของตนเองในการจัดการทั้งการปกครอง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของตนเอง ผลของการรวมศูนย์อำนาจทำให้ทั่วประเทศมีระบบการปกครอง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเป็นแบบเดียวกัน โดยมีสยามเป็นตัวแทนและเป็นฝ่ายครอบงำ การมองประเด็นดังกล่าวเพียงมิติใดมิติหนึ่งจะทำให้ภาพรวมของการรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจขาดความสมบูรณ์ รวมทั้งเกิดความเข้าใจผิดในบางด้าน²

เนื่องจากงานศึกษาส่วนใหญ่ไม่ได้มีการทบทวนวรรณกรรม หรือนำเอาทัศนะที่แตกต่างมาอภิปรายโต้แย้งกัน บทความนี้จึงเห็นว่ายังมีคำถามสำคัญอีกหลายข้อที่ยังไม่มีการศึกษาค้นคว้าที่

¹ ร.ต.ช. บรรจง ดันตยานนท์, "การเมืองแห่งการรวมชาติขึ้นต้น: ศีลบรรพชาของนักพัฒนาการทางการเมืองของเชียงใหม่" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, ภาควิชาการศึกษามหาวิทยาลัย, 2519).

² อธิศ ธีรวัฒน์, การเมืองการปกครองของไทใหญ่ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533).

เพียงพอ และยังมีประเด็นเกี่ยวกับท้องถิ่นอีกมากมายที่ลิดลารการการศึกษาค้นคว้า เนื่องจากประเด็นเกี่ยวกับท้องถิ่นและมุมมองจากท้องถิ่นถูกละเลยมาเป็นเวลานาน

งานเขียนและทัศนะในช่วง 1960-1980

การรวมชาติและการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในทศวรรษทศวรรษที่ 1960-1980

ในระหว่างปี พ.ศ.2505 จนถึง พ.ศ.2523 (ค.ศ.1962-1980) มีงานศึกษาที่เกี่ยวกับการรวมชาติ การรวมศูนย์อำนาจ และการยกเลิกฐานะประเทศราชของเมืองเชียงใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 9 จำนวนหนึ่งที่น่าสนใจ เช่น ๓. ที่นี้รวมเจ็ดขึ้น นำเสนอกว่างานศึกษาหัวข้อนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวว่าเป็นงานวิทยานิพนธ์ทั้งสิ้น เป็นงานวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิตขึ้นไป และเป็นวิทยานิพนธ์ระดับคุณวุฒิปริญญาขึ้นไป งานวิทยานิพนธ์ปริญญาโทเสนอต่อมหาวิทยาลัยในประเทศไทยทั้งหมด ส่วนงานระดับปริญญาเอกเสนอต่อมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตก

งานศึกษาที่เจ็ดขึ้น ได้แก่ (เรียงตามลำดับปีที่พิมพ์)

1. จักรกฤษณ์ นวนิพนธ์การ, "สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางนิเทศ, รัฐบาลศาสตราจารย์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2505.

2. Tej Bunnag, "The Provincial Administration of Siam 1982-1985," Ph.D. Thesis, History, Oxford University, 1968. (พ.ศ. 2511)

3. Nigel J. Brailey, "The Origins of the Siamese Forward Movement in Western Laos, 1850-1892," Ph.D. Thesis, History, University of London, 1969. (พ.ศ.2512)

4. James Ansil Ramsay, "The Development of a Bureaucratic Polity : The Case of Northern Siam," Ph.D. Thesis, Political Science, Cornell University, 1971. (พ.ศ. 2514)

5. พรพรวณ จงวัฒนา, "กรณีพิพาทระหว่างล้านนาเชียงใหม่กับกบในมณฑลพายัพเป็นกบฏใช้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ(พ.ศ.2401-2445)" วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางนิเทศ, รัฐบาลศาสตราจารย์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2517.

6. ขนิษฐา งามทองสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ในภาคเหนือของไทยตั้งแต่ พ.ศ.2439 ถึง พ.ศ.2475" วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางนิเทศ, รัฐบาลศาสตราจารย์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2521.

7. สรวิศศิริ ประชุมเสถียร, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ.2436-2476)" วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางนิเทศ, รัฐบาลศาสตราจารย์, มศว.ประสานมิตร, พ.ศ.2523.

จากการศึกษาร่างานทั้งเจ็ดชิ้น เราจะพบทัศนคติต่อการรวมชาติ การรวมศูนย์อำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับเชียงใหม่ แตกต่างกันไปได้อย่างเป็นสามแบบ

แบบแรก แสดงทัศนคติสนับสนุนและชื่นชมความสำเร็จของผู้เฝ้าพยายามในการรักษาพระราชกฤษฎีกา และนโยบายการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำที่กำหนดและดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความสามารถสูงยิ่ง เป็นผู้ที่สามารถรวมชาติไทย ปกป้องเอกราชและสร้างรัฐสยามที่เข้มแข็ง และเป็นผู้ที่นำพาประชาชนลาวพริก เราอาจเรียกมุมมองนี้ว่า มุมมองที่ชื่นชมผู้นำสยามในฐานะของผู้นำบทบาทสำคัญในการรักษาเอกราชชาติไทย และเป็นผู้รวมศูนย์อำนาจและรวมประเทศที่มีความสามารถและเป็นที่รักของประชาชน

ทัศนคตินี้ปรากฏอย่างชัดเจนในงานของจิตรกฤษณ์ นรนิติตูลการ เพียงชิ้นเดียว โดยได้แสดงความกตัญญูต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอย่างชัดเจนในฐานะที่เป็นผู้นำที่มีความสามารถสูงและประชาชนลาวพริก และให้ความสำคัญของรัฐสยาม การเป็นประเทศเอกราชของสยาม การรวมชาติให้เป็นหนึ่งเดียวภายใต้การนำของสยาม ความเจริญก้าวหน้าของสยาม และผลดีของนโยบายการรวมศูนย์อำนาจ โดยเสนอว่าระบบการปกครองประเทศราชที่เป็นแบบดั้งเดิมไม่เหมาะสมกับการปกครองประเทศสมัยใหม่ และ ไม่อาจทำให้ประเทศมีระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพ¹¹

สำหรับงานของ Tej Hunsag (เศียร บุนนาค ฉบับแปลเป็นไทย พิมพ์ในปี พ.ศ. 2532) จัดว่าอยู่ในกระแสการรักษาสถานะ โดยได้กล่าวถึงกระทรวงมหาดไทยและระบบเทศาภิบาลว่า ทำให้สยามหลุดพ้นจากอิทธิพลของจีน เป็นชาติเอกราชเพียงประเทศเดียวในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹² แต่ไม่ได้แสดงความชื่นชมผู้นำสยาม หรือเห็นด้วยกับนโยบายการรวมศูนย์อำนาจอย่างชัดเจน

แบบที่สอง เป็นการศึกษาจากทัศนะของศูนย์กลางในปัจจุบันซึ่งมองย้อนกลับไปในอดีต จึงมีการมองจากทัศนคติของรัฐชาติที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น จึงเห็นด้วยกับนโยบายการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง งานของพรพธม จงวิไลนา เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจและการยกเลิกศักดินาบรรพบุรุษประเพณีท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากของสยามจะทำให้ประเทศไม่แตกแยกออกเป็นเสี่ยงๆ¹³ ในขณะที่งานของชวัญใจน สุทธรสวัสดิ์ เห็นว่า ระบบการรวมศูนย์อำนาจจะทำให้การบังคับ

¹¹ จิตรกฤษณ์ นรนิติตูลการ, "สมเด็จพระบรมเจ้าอยู่หัวและราชบุรุษกับกระทรวงมหาดไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 1305), xxxv-xxxvi, 60.

¹² Tej Hunsag, "The Provincial Administration of Siam 1902-1905" (Ph.D. diss., Oxford University, 1968), 155-156.

¹³ พรพธม จงวิไลนา, "กรณีพิพาทระหว่างจีนกับสยามในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลลาวพริก (ค.ศ. 1801-1845)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), 142.

ปณิชนียภาพ เพื่อให้ “กิจการในการปกครองมีระเบียบแบบแผน มีมาตรฐานเดียวกัน ขจัดความสับสน เปลื้องแฉะความล่าช้าในการปฏิบัติงานและแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดการปกครองซึ่งทรมานและเลว”¹⁴

งานบางชิ้นนี้เห็นว่าประเทศราชและผู้มีอำนาจแต่จตุลัน ส่วนรัฐบาลสยามมีศักดิ์มากมาย ซึ่งมีความหมายว่าจันเป็นศูนย์กลางประเทศราช และมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเช่นงานของ พรพรม จงวิวัฒนา มองว่าประเทศราชมีศิลปวัฒนธรรมและประเพณีที่ไม่เอื้อต่อระบบการปกครองของประเทศ จากทัศนะของส่วนกลางประเทศราชไม่มีสิทธิแยกไปตั้งประเทศใหม่ ประเทศราชใหม่ที่ว่าส่งเสริมอำนาจของรัฐบาล เจ้าผู้ครองประเทศราชเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว แต่ผู้นำรัฐบาลเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังชี้แจงดังนี้¹⁵

“เพราะปัญหาเดิมก็เกี่ยวกับลักษณะการเมือง และการปกครอง ในการยึดครองดินแดนประเทศราช อันเป็นแบบแผนดั้งเดิมของประเทศต่างๆ ในตอนหัวเมืองปศุสัตว์สำคัญในการที่จะรวมดินแดนทั้งหมดให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน นอกจากนี้ ประเทศราชแต่ละแห่งก็มีพลเมืองที่มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมที่เป็นของตนเองแตกต่างจากของไทย ฉะนั้น จึงเป็นการยากที่จะใช้เชื้อชาติและศาสนา ตลอดจนความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมเป็นเครื่องเชื่อมโยงผูกพันกัน หรือแม้แต่ดินแดนส่วนหนึ่งซึ่งเป็นประเทศราชที่พลเมืองส่วนใหญ่เป็นเชื้อชาติไทย เช่นเดียวกับประเทศไทยส่วนกลาง แต่ละชนวัฒนธรรมนิยมประเพณีส่วนใหญ่ของตนในภูมิภาคนี้ก็มีแนวโน้มที่จะไปทางพม่ามากกว่าไทย โดยสังเกตได้จากศิลปกรรม เช่น วิศวกรรมต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น ถ้าระบบการปกครองประเทศไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมแล้วก็จะก่อให้เกิดความแตกแยกขึ้นได้ และบรรดาโรคระบาดในประเทศราชเหล่านั้น ก็จะสามารถรู้สึกลึบฝังรากลึกออกจากไทยเพื่อค้ำยันการโค่นล้มชาติของตนเอง มากกว่าเป็นเพียงส่วนประกอบและส่วนส่งเสริมอิทธิพลของชาติไทย ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า บรรดาเจ้าผู้ครองประเทศราชจึงพยายามที่จะหาประโยชน์ให้แก่ดินแดนภายในปกครองของตนให้มากที่สุด โดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม...”

นอกจากนี้ พรพรม จงวิวัฒนา ยังเห็นว่าระบบการปกครองของประเทศราชเชิงใหม่มีลักษณะทะลุทะลวง ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคนเข้ามาอยู่ใหม่เมืองของตน และทอดทิ้งหัวเมืองภายนอกโดยไม่สนใจ

¹⁴เจดีโธม สุนทรสวัสดิ์ “การตั้งกองตำรวจให้สาธตย์ให้ด้วยกันเพื่อกำกับไม่ให้พวกทนายของโคตรตั้งแล้ว พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2473” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, 2521), 76.

¹⁵พรพรม จงวิวัฒนา, “ประวัติศาสตร์หัวเมืองขึ้นสมัยใหม่กับคนในท้องถิ่นดั้งเดิม”, 141-142.

สนใจดูแลสภาพ ทำให้เกิดปัญหาทางการเมือง “ผิดหลักสากลในเรื่องเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างประเทศเป็น อย่างยิ่ง” จนต้องตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบเมื่อถึงกฤษฎาธิราชเข้ามา¹⁴

ส่วนงานของศรีสวัสดิ์ ประจวบเสด็จ เห็นว่ากฎหมายของเมืองเชียงใหม่ขาดหลักเกณฑ์ที่ ถูกดีธรรม เช่น ในการตัดสินผู้ถูกกล่าวหาว่าทำผิดให้ผู้ถูกกล่าวหาจำคุกกัน เจ้าผู้ครองนครมีอำนาจสูง สุดในการตัดสินคดีความทำให้เกิด โทษคดีเล่นพรรคเล่นพวก ผู้กระทำผิดจริงไม่ได้รับโทษ “สร้างทวาม เดือดร้อนแก่ราษฎรสามัญที่ต่อเป็นความกัน... และสร้าง ความยุ่งยากใจให้แก่รัฐบาลไทยสมัยต่อมาเป็น อันมาก”¹⁵ และศรีสวัสดิ์ ยังเห็นว่าผู้นำเมืองเชียงใหม่ “พฤติกรรมที่เสมียนนกสองหัว” สวมักคิดคดพม่า กับไทยกลับไปกลับมาเป็นที่ขัดเคืองพระหฤทัยของผู้นำสยาม¹⁶ และเจ้าเมืองเชียงใหม่ปกครองหัวเมือง ขาดเด่นโดยไม่มี การควบคุมไว้รัดกุม ไม่คอยส่งใครไปดูแล ทำให้เกิดปัญหาความวุ่นวายตามหัวเมืองชาย แดนเสมอๆ¹⁷

ในงานของสมัยโถม สุนทรสวัสดิ์ เห็นว่าป่าไม้สักในภาคเหนือไม่ควรจะเป็นของเจ้าชาย ท้องถิ่น แต่ควรเป็น “ทรัพย์สินสมบัติของชาติโดยความควบคุมคุ้มครองดูแลรักษาของรัฐบาลกลาง”¹⁸

แบบที่สาม มองนโยบายการรวมศูนย์อำนาจและการสร้างรัฐสยามว่า เป็นการขยายดิน แดน (expansion) ของศูนย์กลางออกไปยังบริเวณนอก และ ไม่สนับสนุนการรวมชาติ (national integration) ดังเช่นแบบที่ 1-2

ทัศนะเช่นนี้ปรากฏในงานของ Nigel J. Bradley ซึ่งเห็นว่าในสภาพที่เมืองเชียงใหม่เป็น ประเทศราชแต่ก็ไม่ต้องการดูแลรักษาจากเจ้าผู้ปกครองกรุงเทพฯ การดำเนินนโยบายรวมศูนย์อำนาจที่เกิด ขึ้น โดยรัฐบาลสยามจึงเป็นนโยบายขยายดินแดนออกไปในบริเวณที่สยามไม่เคยมีอำนาจครอบงำมาก่อน ทั้งนี้ เพื่อสร้างรัฐที่เข้มแข็ง มีพื้นที่กว้างขึ้น กำลังพลมากขึ้น และเพื่อควบคุมดูแลตนเอง ขาดเสีย ภัยกันก็เห็นว่าผู้นำสยามมีความสามารถในการบริหารงานและยอมรับประนีประนอมกับตะวันตกเพื่อบรรลุนิติ ภาวะที่พึงใจ¹⁹

วิทยานิพนธ์ของ James Anslie Ramsay แสดงให้เห็นว่าเราได้ใช้กรอบความคิดการพัฒนา ทางการเมือง (political development concept) มากขึ้นขยายกระบวนการสร้างรัฐราชการและระบบรวมศูนย์ อำนาจในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีข้อสรุปหลักที่ว่าในสังคมชนบทที่อำนาจการเมืองกระจุกตามจุดต่างๆ

¹⁴พรพวน จงวิเศษ, “การเผชิญหน้าระหว่างจีนสยามเชียงใหม่กับพม่าในรัชสมัยมงกุฎ...”, 14-15

¹⁵ศรีสวัสดิ์ ประจวบเสด็จ, “การปฏิรูประบบปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ.2436-2476)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัย, 2523), 36-37

¹⁶เรื่องเดียวกัน, 41

¹⁷เรื่องเดียวกัน, 30

¹⁸สมัยโถม สุนทรสวัสดิ์, “การศึกษางานประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือ...”, 12

¹⁹Nigel J. Bradley, “The Origins of the Siamese Forward Movement in Western Laos, 1850-1892” (Ph.D. diss., University of London, 1969).

เมื่อมีแรงบีบทำให้ต้องมีการระดมทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐบาลกลางหากรัฐบาลกลางไม่ได้รับทรัพยากรจากส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ และผู้นำท้องถิ่นไม่สามารถสนองต่อทรัพยากรให้แก่ส่วนกลางได้ ระบบการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางก็จะเกิดขึ้น อำนาจท้องถิ่นจะถูกแทนที่ด้วยตัวแทนจากส่วนกลาง²²

ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการศึกษาของงานทั้งเจ็ดชิ้น

ในบรรดางานวิทยานิพนธ์ทั้ง เจ็ดชิ้นซึ่งตีพิมพ์ในระหว่างปี พ.ศ. 2505-2523 เราจะพบลักษณะสำคัญเกี่ยวกับวิธีการศึกษาของงานเหล่านี้สามประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก มุมมองของงานแทบทุกชิ้นของนักวิชาการไทยมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ ขึ้นกับผู้มีส่วน และ เกี่ยวเนื่องกับการรวมชาติ และนโยบายการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ มีงานเพียงสองชิ้นในนักวิชาการตะวันตกที่มีมุมมองแตกต่างออกไป โดยมองในแง่ของการขยายอำนาจของกรุงเทพฯ และพัฒนาการทางการเมือง กล่าวโดยสรุปคือ ขณะที่ความเห็นของนักวิชาการไทยอยู่กันฝ่ายรัฐ นักวิชาการตะวันตก เช่น Nigel Brailey และ James Ansil Ramsay กลับมองกระบวนการนี้อย่างเป็นกลาง

ประการที่สอง วิทยานิพนธ์ทั้งเจ็ดชิ้นมีลักษณะร่วมกันคือ ไม่มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง งานแต่ละชิ้นใช้วิธีนำเสนอผลการศึกษาลักษณะของตนเองอ้างอิงข้อมูลที่ได้จากงานชิ้นอื่นแต่ไม่ได้มีการหยิบยกผลการศึกษามุมมองอื่นๆ ของงานชิ้นอื่นๆ ที่เสนอไว้แล้ว

จากการศึกษาบรรณานุกรมของงานเหล่านี้จะพบว่า โดยส่วนใหญ่มีการระบุชื่อของงานที่ตีพิมพ์ก่อนหน้า งานของพรพรวง จงวิวัฒนา (พ.ศ.2517) ระบุชื่องานของ Nigel Brailey (ค.ศ.1969); งานของฌ็อง โบบ สุนทรสวัสดิ์ (พ.ศ. 2521) ระบุชื่องานของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (พ.ศ.2505) และงานของพรพรวง จงวิวัฒนา แต่ไม่อ้างถึงงานของ Brailey, Bannag (ค.ศ.1968) และ J.A. Ramsay (ค.ศ. 1971); ส่วนงานของ สวัสดิ์ ประจวบเสถียร (พ.ศ. 2523) จัดได้ว่ามีบรรณานุกรมที่สมบูรณ์มาก เพราะได้ระบุงานวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องก่อนหน้าทั้งหมด อย่างไรก็ตาม งานวิทยานิพนธ์ที่เขียนในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันข้ามประเภท 3-5 ปี ส่วนงานของ Bannag, Brailey, และ Ramsay ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ในช่วงนั้นอาจไม่ทราบ หรือยังไม่ทราบถึงงานเขียนซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการเขียนอยู่ หรือไม่อาจหาพบวิทยานิพนธ์เหล่านั้นได้ ความไม่สมบูรณ์ของบรรณานุกรมของงานเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้

ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาโดยไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วน และขาดการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง หรือการศึกษาที่เสนอเพียงชื่องานของผู้อื่นในบรรณานุกรม แต่มิได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องล้วนไม่เป็นผลดีต่อผู้ทำการศึกษาเองและต่อชุมชนวิชาการ เพราะเมื่อไม่มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ก็ไม่เกิดการรวบรวมองค์ความรู้ (accumulation of body of knowledge) ว่าที่คณาการศึกษา

²²James Ansil Ramsay, "The Development of a Bureaucratic Polity - The Case of Northern Siam". (Ph.D. diss., Council University, 1971).

ในหัวข้อดังกล่าวก้าวไปถึงขั้นใด มีข้อสรุปอย่างไร งานแต่ละชิ้นมีความเห็นสอดคล้องกัน หรือไม่ หรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ประเด็นใดบ้างที่ยังเป็นปัญหาต้องการการศึกษาเพิ่มเติม และประเด็นใดบ้างที่ยังถกเถียงกันอยู่ และต้องการข้อมูลและมุมมองใหม่ๆ มาพิจารณา ฯลฯ

ประการที่สาม งานวิทยานิพนธ์เหล่านี้ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ทัศนะที่แตกต่าง ทั้งๆที่มีความเห็นหลักขัดแย้งกัน ในขณะที่งานของ Brailley ปรากฏในปี พ.ศ.2512 และมีงานวิทยานิพนธ์ปรากฏหลังจากนั้นอีกสี่ชิ้น ในจำนวนนี้มีเพียงวิทยานิพนธ์ของพรพรอง (พ.ศ.2517) และของสรวิชาติ (พ.ศ. 2523) ระบุงานของ Brailley ไว้ในบรรณานุกรม แม้ว่าวิทยานิพนธ์ทั้งสองชิ้นมีมุมมองต่อผู้นำสยามและการรวมชาติที่ต่างจาก Brailley แต่วิทยานิพนธ์เหล่านี้ก็ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ความเห็นที่แตกต่าง หรือเพิ่มเติมข้อมูลใหม่ๆ อย่างเป็นทางการ วิทยานิพนธ์เหล่านี้จะใช่วิธีการเขียนไม่ร้อยละ ตามแนวของผู้เขียนราวกันว่าหัวข้อนั้น ไม่มีผู้อื่นศึกษาเลยนอกจากผู้ทำวิทยานิพนธ์เพื่อผู้เดียว

สองทัศนะที่แตกต่างต่อประเด็นการรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจ

ในระหว่างปี พ.ศ.2509-2514 เศษ บุญนาค ได้เสนอบทความเป็นภาษาไทยถึงบทเกี่ยวกับ การรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจในสยาม คือ

1. "การปกครองแบบเทศาภิบาลในระยะปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ" (สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 ธันวาคม 2509-กุมภาพันธ์ 2510)
2. "ชนเผ่าผู้มีบุญกตีสาน ร.ศ.121" (สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 มิถุนายน - สิงหาคม 2510)
3. "ชนเผ่าเมืองแพรว ร.ศ.121" (สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 กันยายน - พฤศจิกายน 2511)
4. "พระยาตากเจ้าเมืองตากคชเขต ร.ศ.121" (วรรณไวทยากร, บุญนาคทวาทะทางวิชาการถวายพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครสวรรค์พงษ์ประพักษ์ ในโอกาสที่พระชนมครบ 80 พรรษา บริบูรณ์ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2514)

ต่อมาในปี พ.ศ.2524 เศษ บุญนาค ได้ร่วมพิมพ์บทความทั้งสี่เป็นหนังสือชื่อ "ชน ร.ศ. 121"¹ ซึ่งนอกจากจะไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญของบทความทั้งสี่แล้ว เศษยังได้เขียนคำนำดอกย้าทัศนะที่ปรากฏในบทความทั้งสี่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังจะกล่าวถึงในภายหลัง

และในปี พ.ศ.2516-2517 Nigel Brailley ได้เสนอบทความภาษาอังกฤษเรื่อง "Chiangmai and the Inception of an Administrative Centralization Policy in Siam" หรือ "เรื่องใหม่กับการเริ่มต้น

¹ เศษ บุญนาค, ชน ร.ศ.121 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2524)

นโยบายรวมศูนย์อำนาจการบริหารในสยาม" ตีพิมพ์ในวารสาร *Southeast Asian Studies* (Vol. II No.3 December 1973 และ No.4 March 1974)²⁴

ผลงานของบุคคลทั้งสองน่าสนใจในแง่ที่ว่า เป็นงานเขียนที่ต่อเนื่องจากวิทยานิพนธ์และงานที่เสนอมุมมองที่แตกต่างต่อประเด็นการรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจในสยาม

ในหนังสือชื่อ "ขอบ ร.ศ.121" เศรษฐได้เสนอความเห็นไว้ว่า 1) ดินแดนสยามหมายถึงสยามและประเทศราชทั้งหลาย ไม่ว่าประเทศราชเหล่านั้นจะมีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา การก่อขอบของประเทศราชเป็นอันตรายต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศสยาม²⁵ 2) "ในประวัติศาสตร์ก่อน พ.ศ.2435... รัฐบาลได้พยายามที่จะปกครองหัวเมืองโดยตรงเสมอมา แต่ทำไมไม่ได้เต็มที่เพราะการคมนาคมยากลำบากจริงๆ ถึงกระนั้นก็ตาม ถ้าหัวเมืองใดกระด้างกระเดื่องรัฐบาลก็ใช้กำลังออกไปปราบได้"²⁶ 3) การให้หัวเมืองมีอิสระในการปกครองตนเองทำให้ระบบการบริหารงานซึ่งซ้ำในการตอบสนองความต้องการของกรุงเทพฯ รัฐบาลได้รับประโยชน์เล็กน้อย และ "ไม่ทันกับความเรียกร้องของลัทธิเสรีนิยม... อำนาจ การปกครองควรจะรวมอยู่จุดเดียวกันหมด ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลกลางจะไม่ให้การนำกับหัวเมืองกระด้างออก... และจะไม่ยอมให้เจ้าเมืองต่างๆ มีอิสระอย่างที่มีมาในอดีต... เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบพลิกแผ่นดิน" ข้อกล่าวหาส่วนกลางมาควบคุมดูแลราชการในแผ่นดินยิ่งขึ้น ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ระบบก็เหมือนกันไป "พลเมืองซึ่งเคยเป็นป่าเป็นไพร่ บัดนี้มีสิทธิที่จะเลือกผู้ใหญ่ทำนุบำรุงบ้านของตนเอง"²⁷ 4) อังกฤษและฝรั่งเศสพยายามฉวยโอกาสรุกเข้ามาครอบครองดินแดนของสยามตลอดเวลา²⁸

ในขณะที่เศรษฐได้เสนอความเห็นอยู่กับฝ่ายสยาม เห็นด้วยกับการรวมชาติและนโยบายการรวมศูนย์อำนาจอย่างชัดเจน Brailley กลับมีความเห็นที่แตกต่างไปอีกแบบหนึ่ง ความเห็นของ Brailley สรุปได้สี่ประเด็นดังนี้ 1) เชียงใหม่เป็นหน่วยการเมืองที่เป็นอิสระมานาน (very clearly distinct political entity) ความสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่กับกรุงเทพฯ ก่อนปี พ.ศ.2393 มีไม่มากนัก เชียงใหม่มีภาษาพูดภาษาเขียนของตนเอง มีศิลปวัฒนธรรมประเพณีและสถาปัตยกรรมของตนเอง คนเชียงใหม่กินข้าวเหนียว ใช้น้ำมัน ขาว นุ่งผ้าจัน พุทธศาสนามีลักษณะมากกว่าพุทธศาสนาเถรวาท สักคนมีลักษณะเด่นเป็นใหญ่มากกว่า²⁹ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่กับกรุงเทพฯ มีอยู่จำกัด และมีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านสังคมและวัฒนธรรม เชียงใหม่เคยเป็นเมืองขึ้นของพม่าถึงสองร้อยปี เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ

²⁴ Nigel J. Brailley, "Chiangmai and the Inception of an Administrative Centralization Policy in Siam (I)," *Southeast Asian Studies* 2 (December 1973); "Chiangmai and the Inception of an Administrative Centralization Policy in Siam (II)," 2 (March 1974).

²⁵ เศรษฐ บุนนาค, ขอบ ร.ศ. 121, อ้างไว้

²⁶ เรื่องเดียวกัน, 8.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, 1-8.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, 2.

²⁹ Nigel J. Brailley, "Chiangmai and the Inception of an Administrative Centralization Policy in Siam (I)," 301-303.

สำหรับพม่าและอังกฤษที่จะขยายอิทธิพลเข้ามาถึงสยาม และเชียงใหม่เป็นแหล่งไม้สักซึ่งมีมูลค่ามหาศาล การยึดครองเชียงใหม่จึงหมายถึงผลประโยชน์ของสยามทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนการเสริมสร้างเกียรติภูมิ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากสูญเสียเชียงใหม่ไป ผู้ว่าสยามก็หวั่นเกรงมากกว่าอะไรจะเกิดตามมา³⁰ 3) สยามเป็นประเทศเล็กที่อยู่ภายในวงล้อมของประเทศล่าเมืองขึ้นที่มีอำนาจ แต่สิ่งที่ผู้นำสยามนึกถึงคือความสามารถในการศึกษาและ การปรับตัวเพื่อความอยู่รอด ขณะเดียวกัน ก็พยายามขยายดินแดนของตน (Siamese expansionism) เพื่อสร้างรัฐที่เข้มแข็งและมีศักดิ์ศรี³¹ 4) ในการศึกษาการตีความกับสยามนั้นมุมมองที่殊途同歸สองแบบ มุมมองแรก เป็นมุมมองจากท้องถิ่นที่เห็นว่า เชียงใหม่เป็นรัฐอิสระที่ต้องกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการขยายดินแดนของสยาม มุมมองที่สอง เป็นมุมมองของกรุงเทพฯ ที่เห็นว่า เชียงใหม่เป็นเพียงเป้าหมายอันหนึ่งของนโยบายการรวมศูนย์อำนาจ Bailey เห็นว่ามุมมองทั้งสองมีจุดก่อนทั้งคู่ อย่างแรกทำให้เกิดอารมณ์ความรู้สึก ส่วนอย่างหลังก็จะเผยความจริงในประวัติศาสตร์ระหว่างสยามกับล้านนา Bailey จึงเสนอให้เดินสายกลาง คือ มองให้เห็นทั้งโชคชะตาของเมืองเชียงใหม่ (its own ultimate fate) และเข้าใจท่าทีและนโยบายของสยาม³²

เมื่อได้พิจารณาทั้งงานของ เดช และ Bailey เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ทิศนะของบุคคลทั้งสองคิดทบทวนกันเป็นตัวแทนของความเห็นสองสำนัก สำนักแรก คือ สำนักนิยมสยาม (Siam-oriented approach) ซึ่งมองการรวมชาติและนโยบายการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง จากทัศนะของสยามว่า เป็นความจำเป็น เพื่อสร้างรัฐไทยที่แข็งแกร่งโดยมีสยามเป็นผู้นำ และให้ผู้นำที่กระตือรือร้นดำเนินอำนาจไป สำนักรที่สอง (ซึ่งเป็นความเห็นของ Bailey เพียงคนเดียว) มองปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับเชียงใหม่อย่างเป็นกลาง เห็นว่า รัฐสยามต้องดิ้นรนและปรับตัวเองเพื่อความอยู่รอด และเพื่อให้รัฐเข้มแข็งจึงต้องคำนึงนโยบายขยายดินแดน รวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่เชียงใหม่ก็มีความกดดัน ทำให้ต้องยกเลิกอำนาจของผู้นำท้องถิ่น ผลก็คือ สยามมีอำนาจมากขึ้น มีดินแดนเพิ่มขึ้น และได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่เชียงใหม่ก็อาจหมดอำนาจลง และกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม

การมีมุมมองที่แตกต่างกันย่อมส่งผลต่อเนื้อหาของการศึกษา ทำให้ผลการศึกษานแตกต่างกันไปดังนี้ ประการแรก มุมมองที่เห็นด้วยกับสยามและเห็นว่ากระบวนการรวมชาติภายใต้การนำของสยามและการรวมศูนย์อำนาจเป็นสิ่งที่ถูกต้อง การศึกษาส่วนใหญ่จึงมีมุมมองที่เน้นแต่ความสำเร็จของผู้นำสยามและนโยบายการรวมศูนย์อำนาจ การศึกษาจึงวนเวียนอยู่ในกรอบการศึกษาเหตุผลและความสามารถในการประนีประนอมของสยามกับประเทศล่าเมืองขึ้น นอกจากนี้ การวิเคราะห์ในบางครั้งยังมีลักษณะแก้ต่างหรือปกป้องนโยบายของสยาม อาจจะเป็นเพราะ เพื่อมิให้เกิดภาพลบต่อสยาม และท่าทีที่ถนอมปรานของสยามที่มีต่อประเทศล่าเมืองขึ้น หรืออาจปลอบใจตัวเองและคนในสยาม ดังเช่น ที่คณะที่ว่า

³⁰Ibid. 303-304

³¹Nigel J. Bailey, "Chiangmai and the Inception of an Administrative Centralization Policy in Siam (II)," 467-468.

³²Nigel J. Bailey, "Chiangmai and the Inception of an Administrative Centralization Policy in Siam (I)," 306.

“แต่ผลดีประการเช่นนี้ (คือเก็บภาษีได้จากการทำไม้ในภาคเหนือและ
การเหมืองแร่ดีบุกในภาคใต้) เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ไทยได้รับ
ก็นับว่าไม่คุ้มกับการที่ไทยต้องเสียดินแดนในปกครองของตนไป... เพื่อ
แลกกับความสงบสุขภายในประเทศและความเป็นเอกราชของชาติไทยไว้
แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ต่างๆ ของประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่ได้
รับในขณะนั้นแล้วจะเห็นได้ว่า การที่ไทยต้องสูญเสียดินแดนดังกล่าว... ก็
นับว่าเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในการ
เมืองขณะนั้น และผลดีที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้รับ...”

วรรณชาติ บูลณี, พ.ศ.2520 (น.475).

ประการที่สอง เมื่อมองที่แต่ข้อดีและความสำเร็จดังที่ได้กล่าวไว้ในประการแรก มุม
มองดังกล่าวจึงไม่ได้มองหาจุดข้อหาหรือข้อผิดพลาด มุมมองเช่นนี้จึงไม่อาจชี้ได้ว่าบทบาทของผู้นำการ
รวมชาติ และนโยบายการรวมศูนย์อำนาจมีจุดอ่อนหรือไม่ อย่างไร และถึงบทไทยควรจะเก็บรับบทเรียน
อะไรบ้างจากบทบาทการนำ การรวมชาติ และการรวมศูนย์อำนาจในสมัยดังกล่าว ประการที่สาม มุม
มองที่เห็นว่า การรวมศูนย์อำนาจคือการรวมชาติ เห็นว่าสยามเป็นรัฐที่เกิดขึ้นมาตามแล้ว ผู้นำสยามจะ
ดำเนินนโยบายอะไรก็ได้กับดินแดนรอบๆ การรวมชาติและการยกเลิกฐานะประเทศราชเป็นสิ่งที่ชอบ
ธรรม ประเทศราชทั้งหลายไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น และเห็นว่าเจ้าเมืองประเทศราชขาดความสามารถใน
การบริหาร มุมมองเช่นนี้ย่อมมองไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาเรื่องราวของท้องถิ่นต่างๆ นอกจาก
กรุงเทพฯ เช่น ผู้นำและประชาชนของประเทศราชมีท่าทีอย่างไรต่อสยาม ต่อ นโยบายการรวมศูนย์อำนาจ
ประเทศราชทั้งหลายมีทางเลือกที่ทางในการดำเนินนโยบายสำหรับท้องถิ่นของตนเอง การละเมิดสิทธิ การ
เมือง และสังคมของท้องถิ่นมีผลกระทบไรต่อการดำเนินนโยบายรวมศูนย์อำนาจ มุมมองเช่นนี้ทำให้เกิด
ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับกำเนิดและกระบวนการพัฒนาของรัฐไทย และไม่อาจให้ภาพที่แท้จริงเกี่ยวกับ
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น¹⁶

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาในหัวข้อนี้โดยมีทัศนะแบบที่หนึ่งและสอง จึงเป็นหนักอยู่ที่บทบาท
และท่าทีของส่วนกลาง และสถานภาพของประเทศราชไม่มากนัก หัวข้อศึกษาที่เน้นเป็นพิเศษก็คือ ความ
สามารถของรัฐบาลสยามในการดำเนินนโยบายเช่นนี้ขึ้นตอนและเต็มไปด้วยความนุ่มนวลเพื่อลดอำนาจ
ของผู้นำท้องถิ่น และการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางมาขึ้นแทนที่ผู้นำท้องถิ่น แบบไม่ต้องการให้เกิด
ปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้นำท้องถิ่น¹⁷

¹⁶ Chaiyan Rajchagool, "The Social and State Formation in Siam 1855-1932" (Ph.D. diss., University of Manchester, 1984), 4.

¹⁷ รศ.ท้าว จงวิบูลย์, การปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ : การตั้งเมืองใหม่ในเขตหัวเมือง, กรุงเทพฯ : โครงการศึกษาเอกสารปกครองท้องถิ่น
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2540).

จากการสำรวจสารบัญและเนื้อหาของงานวิทยานิพนธ์ที่เพิ่งเกิดขึ้น เราจะพบว่างานส่วนใหญ่กล่าวถึงขั้นตอนการลดอำนาจท้องถิ่นและการจัดระบบการปกครองแบบใหม่ซึ่งขึ้นต่อส่วนกลาง ส่วนหนึ่งพูดถึงความไม่พอใจของเจ้าผู้ครองเมืองเชียงใหม่ที่ตึงตังถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอำนาจการปกครอง แต่เป็นการกล่าวถึงบทบาทที่จำกัดของผู้มีอำนาจท้องถิ่น เพราะเป็นการกล่าวถึงเฉพาะบทบาทที่เป็นฝ่ายถูกกระทำตลอดเวลา และรอคอยให้รัฐบาลกลางกลับมาขยายอำนาจเพิ่มขึ้นในท้องถิ่น และมีงานเพียงชิ้นเดียว (Husley) ที่อภิปรายความสัมพันธ์เชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่าย เช่น ทั้งต้นส่วนหนึ่งเห็นว่าควร ไปอยู่กับฝ่ายใหม่ หรือกล่าวว่าตั้งแต่ปี ค.ศ.1887 เป็นต้นมา อังกฤษไม่ได้มีท่าทีเป็นภัยต่อล้านนา แต่การทลายดินแดนล้านนาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยามเป็นความต้องการของสยามมากกว่าความจำเป็น เนื่องจากถูกประเทศล่าถอยขึ้นสู่เชียงใหม่ทุกทาง เป็นต้น กล่าวโดยสรุป มุมมองที่ไม่ศึกษาความสัมพันธ์เชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับล้านนา น่าจะเกิดจากการให้ความสำคัญต่อก่อนนโยบายการรวมศูนย์อำนาจ มุมมองเช่นนี้จึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อท่าทีของผู้มีอำนาจท้องถิ่นและปัญหาในท้องถิ่นเท่าที่ควร

บทวิเคราะห์วิธีการศึกษาและทัศนะยุคทศวรรษ 1960 - 1970

สังคมไทยในระหว่างปี พ.ศ.2503-2521 หรือช่วงทศวรรษ 1960-1970 อยู่ในยุคของการปกครองแบบอำนาจนิยมเป็นหลัก สังคมไทยตกอยู่ใต้อำนาจของระบบเผด็จการถึงสี่ห้าทศวรรษ ในช่วงเวลาดังกล่าว (พ.ศ.2503-2512, 2514-2516, 2519-2521) มีการก่อรัฐประหารล้มเลิกระบอบประชาธิปไตยสองครั้ง และมีการใช้กำลังอาวุธปราบปรามประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งถูกความเป็นเหตุการณ์ใหญ่สองครั้ง มีประชาชนถูกทำร้ายจนเสียชีวิตและบาดเจ็บหลายร้อยคน มีคนถูกจับกุมและลงโทษถึงแก่กรรมหลายพันคน¹⁵

ในช่วงทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายสังคมนิยมในอินโดจีนเป็นไปอย่างรุนแรง รัฐไทยร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิดในการต่อสู้กับฝ่ายสังคมนิยม การเมืองแบบรวมอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนแทบทั้งหมด การพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดโครงสร้างพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดำเนินการโดยรัฐบาลเผด็จการและระบบราชการ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และองค์กรต่างๆ ของประชาชนถูกทำลาย ประชาชนไม่มีสิทธิออกความเห็นแตกต่างจากรัฐและไม่มีสิทธิชุมนุมทางการเมือง¹⁶

ในด้านความขัดแย้ง ความกลัวที่ครอบงำสังคมไทยก็คือ การขอยกของเทิดทูนผู้นำ ความคาดหวังที่ว่าผู้นำจะมีความเที่ยงธรรมและซื่อสัตย์สุจริต ผู้นำต้องมีอำนาจเด็ดขาด ขาด ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เป็นสถาบันสูงสุดของประเทศ ความมั่นคงของชาติและการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใน

¹⁵“แนวคิดการพัฒนาระบบเมือง” ใน วิจิตร ชีรวาณิช แปล, การพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย, 2519).

¹⁶วิจิตร ชีรวาณิช, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

ชาติมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในทางวิชาการด้านสังคมศาสตร์ แนวคิดที่มีบทบาทแพร่หลายก็คือ แนวคิดเรื่องพัฒนาการทางการเมือง (political development concept) การพัฒนาสู่ภาวะทันสมัย (modernization concept) และทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (structural-functionalism theory) ซึ่งเห็นว่าระบบและโครงสร้างที่ดำรงอยู่มีความชอบธรรมแล้ว การพัฒนาการเมืองให้เป็นแบบทันสมัยหมายถึงการมีรัฐบาลที่รัฐบาลมีอำนาจครอบคลุมประเทศ “การเมืองของจักรวรรดิ สังคมเผ่าชน และเชื้อชาติ หรือชนาธิปไตย จะต้องสลายตัวไปเพื่อกลายเป็นระบบการเมืองของประเทศ” ประชาชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความเป็นพลเมืองของรัฐ” หนังสือเรื่อง “หลักรัฐศาสตร์” เขียนโดย เศรษฐาธิ วรทีโกมลพรวิรุ ซึ่งตีพิมพ์ถึงแก่กรรมในช่วงทศวรรษที่ 1960 เห็นว่าอำนาจและบทบาทของรัฐ ไม่มีบทบาทที่พูดถึงท้องถิ่นหรือบทบาทการเมืองของประชาชน” และนี่ก็คือ บริบททางสังคมในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970

ด้วยเหตุนี้ การที่ส่วนใหญ่ของงานวิทยานิพนธ์ทั้งเจ็ดชิ้น มีลักษณะ progressive traditionalists ตามทฤษฎีของชาลส์ วีทส์ (คือเน้นการศึกษาไปที่ผู้นำ บทบาทของรัฐ และความสามรถของรัฐในการปรับตัวสู่กับอิทธิพลเมืองขึ้น) จึงสะท้อนให้เห็นบทบาทของระบบการเมืองและวัฒนธรรมในสังคมที่ครอบงำวิธีการศึกษาและทัศนะส่วนใหญ่ในสถาบันอุดมศึกษา” อนึ่ง ฉัตรพรสวรรค์ว่าแนวคิดสำนัก progressive traditionalism ที่คือการเชื่อมโยงของแนวคิดสำนักสังคมนิยม พระยาธรรม 5 สำนักแบบเรือน และสำนักชาตินิยมที่ครอบงำวิธีการศึกษาประวัติศาสตร์และสังคมศาสตร์ ในสังคมไทย นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงก่อน พ.ศ.2500” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ วิธีการศึกษาประวัติศาสตร์ที่เป็นหลักในสมัยทศวรรษที่ 1960-1970 ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากแบบเดิม ที่สำคัญ เนื่องจากบริบททางสังคมยังไม่มีกระแสเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพ แม้จะมีปัจจัยภายนอกกระทบใหม่เกิดขึ้น แต่ก็ยังมีเนื้อหาเดิม ที่คือการสนับสนุนระบบอำนาจนิยมในสังคมไทย

บริบททางสังคมในช่วงทศวรรษ 1960-1970 แยกออกได้เป็นสามส่วน คือ 1) บทบาทของภาครัฐในการสร้างและเสริมความเข้มแข็งให้แก่รัฐไทยที่มีลักษณะเผด็จการทหาร เพื่อให้ไทยสามารถสนับสนุนนโยบายของสหรัฐในการต่อสู้กับฝ่ายสังคมนิยมในอินโดจีนอย่างเต็มที่” 2) รัฐไทยมีระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการ” และ 3) ทฤษฎีและแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่แพร่หลายเข้ามาจากสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1960

³⁹ วิจิตร จิรวัฒนา, วิวัฒนาการการเมืองไทยยุคใหม่, 7: และ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร พลเรือนและชนชั้นกลางที่มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 12-13.

⁴⁰ เศรษฐาธิ วรทีโกมลพรวิรุ, หลักรัฐศาสตร์, ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาสินป, 2511).

⁴¹ ชาลส์ วีทส์, หลักทฤษฎี, “จากประวัติศาสตร์: แสงสว่างในความมืด”, ศิลปวัฒนธรรม, พฤศจิกายน 2527, 39-40.

⁴² วิจิตร จิรวัฒนา, วิวัฒนาการการเมืองไทยยุคใหม่, 8-10.

⁴³ Michael Edwards, The West in Asia 1850-1914 (New York : Capricorn Books, 1968).

⁴⁴ นิพนธ์ เสงี่ยมเดช, การเมืองระบบสองชั้นอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, ผู้แปล พรวิมล อัครพงศ์วิวัฒน์ และ ม.ว.น.ประกาศทอง สิริสุข (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526).

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 มีวิวัฒนาการที่สำคัญนอกเหนือจากที่กล่าวไปแล้วอีกสามขั้นขึ้น เป็นวิวัฒนาการของสาขาประวัติศาสตร์สืบขึ้น” ซึ่งศึกษาการปฏิรูปการปกครองในมณฑลต่างๆ ทั่วประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ประกอบด้วย

1. ศิริวรรณ นุ้ยเมือง, การปกครองมณฑลพิษณุโลก
2. นวลเพ็ญ ภานุรัตน์, การปกครองมณฑลอยุธยา
3. ไพฑูรย์ นิกุล, การปกครองมณฑลพิษณุโลก
4. ชรรณม ใจกล้า, การปกครองมณฑลอุดร
5. สุทธิศรี วรสาธิต, การปกครองมณฑลบูรพา
6. มนัส ธีรยุทธ, การปกครองมณฑลราชบุรี
7. สุนทร ทิรอุวงศ์, การปกครองมณฑลภูเก็ต
8. ณรงค์ นุ่มทอง, การปกครองมณฑลนครราชสีมา
9. สมโชติ อ๋องสกุล, การปกครองมณฑลปัตตานี
10. สกสรรค์ จันทรัตน์, การปกครองมณฑลไทรบุรี

และเป็นวิวัฒนาการของสาขาประวัติศาสตร์ขั้นขึ้น ได้แก่ ร.ต.บวรพงษ์ คันธยานนท์ เริ่มที่ “การเมืองแห่งการรวมชาติขึ้นต้น: ศึกษาเฉพาะกรณีพัฒนาการปกครองของไทย”⁴ งานทั้งนี้เขาเริ่มต้นมีข้อดีคือ ยึดมาขโมยไว้ได้ เห็นกระบวนการปฏิรูปการปกครองในเขตหัวเมืองและเมืองขึ้น ทำให้เราได้เห็นกระบวนการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและการทำเฉยท้องขึ้นในชนบททั่วประเทศ ขณะเดียวกันงานเหล่านี้ก็คือตัวอย่างรูปธรรมของการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง และการพัฒนาให้เป็นเอกเทศสมัยไปใช้ในการศึกษาและสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายการรวมชาติ และการรวมศูนย์อำนาจในสมัยรัชกาลที่ 5⁵ และเราจะพบว่า ไม่ว่างานเขียนจะเป็นสาขาใดในด้านสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวเนื่องกับได้อิทธิพลและแนวคิดเหล่านั้น

⁴ วุฒิชัย บูลศิริ และ สมโชติ อ๋องสกุล, มอของเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524).

⁵ ร.ต.บวรพงษ์ คันธยานนท์, “การเมืองแห่งการรวมชาติขึ้นต้น: ศึกษาเฉพาะกรณีพัฒนาการปกครองของไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

⁶ ร.ต.บวรพงษ์ คันธยานนท์, “การเมืองแห่งการรวมชาติขึ้นต้น...”, 21-26. และ วุฒิชัย บูลศิริ และ สมโชติ อ๋องสกุล, มอของเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, บทบรรณาธิการ.

งานเขียนและทัศนะในช่วงทศวรรษ 1980-1990

การรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจในทศวรรษทศวรรษ 1980 - 1990

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีวิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจ ที่จะขอเสนอในที่นี้จำนวนหกชิ้น ดังต่อไปนี้

1. วิไล สุทธิศิริกุล, วิทยานิพนธ์ "เทศบาล" พ.ศ.2389-2442 : การศึกษาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงานท้องถิ่น, ภาควิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2528.

2. Chaiyan Rajchugool, "The Social and State Formation in Siam 1855-1932 ", Ph.D. Thesis, Sociology, University of Manchester, 1984, (พ.ศ.2527)

3. Thongchai Winichakul, "Siam Mapped : A History of the Geo-body of Siam," Ph.D. Thesis, History, University of Sydney, 1988, (พ.ศ.2531)

4. Rattaporn Sertakul, "Political, Social and Economic Changes in the Northern States of Thailand Resulting from the Chang Mai Treaty of 1874 and 1887," Ph.D. Thesis, History, Northern Illinois University, 1989, (พ.ศ.2532)

5. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง" โครงการสมทบทุนวิจัย, ฝัองวิจัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2535.

6. รัตนพร เสาร์สุกุล, วิทยานิพนธ์ "ผลกระทบจากทัศนะของไทยและชาวตะวันตก" โครงการศึกษาระดับปริญญาโท, จากที่ประชุมศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและวัฒนธรรมการวิจัย (สทว.) พ.ศ. 2539

งานศึกษาทั้งหกชิ้นนี้มีลักษณะเด่น คือ มีทัศนะหลากหลายและถ้อยแถลงต่างไปจากทัศนะส่วนใหญ่ที่เสนอในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 กล่าวคือ งานศึกษานี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ยึดมั่นหรือความมั่นคงแห่งชาติเป็นประเด็นหลักในการศึกษา หรือให้ความสำคัญแก่ชนชั้น ไม่ได้ศึกษาประเด็นอื่นๆ เพื่อใช้ยืนยันภาพรวมความสัมพันธภาพในรัฐมาแต่ครั้งที่เป็นอยู่

งานของวิไล สุทธิศิริกุลไม่ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจแต่ได้ศึกษาบทบาทและอำนาจของผู้นำในเมืองเชียงใหม่ และศึกษาการเปลี่ยนแปลงของเมืองเชียงใหม่ ก่อนการยกเลิกฐานะเมืองขึ้น โดยได้พบว่า การต่อต้านการรวมศูนย์อำนาจจากที่ข้างต้นมีจำกัด เมืองพม่าเคยขัดแย้งในหมู่เจ้าชายท้องถิ่น" ส่วน Rattaporn Sertakul ศึกษาการเปลี่ยนแปลงในมณฑลพายัพหลังการทำสัญญาเชียงใหม่สองฉบับในปี พ.ศ.2417 และ พ.ศ.2426 โดยชี้ให้เห็นว่า ความแตกต่าง

¹ วิไล สุทธิศิริกุล, วิทยานิพนธ์ "เทศบาล" พ.ศ.2389-2442 : การศึกษาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงานท้องถิ่น, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528

และความอ่อนแอของเจ้านายท้องถิ่นประกอบกับความสามารถของผู้นำสยามในการลดอำนาจท้องถิ่นอย่างมีจังหวะก้าว ทำให้การรวมศูนย์อำนาจประสบความสำเร็จในที่สุด¹

ราชขอ Chaiban Ruychagool เสนอว่าสยามเป็นรัฐชาติมีก่อกำเนิดคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้เอง ก่อนหน้านั้นไม่มีรัฐสยาม นับแต่การเรียกขานตามชื่อเมืองที่เป็นศูนย์อำนาจขนาดใหญ่ในแต่ละแห่ง เช่น กรุงทพฯ ขนบุรี เชียงใหม่ อุบลฯ และสุโขทัย เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับสยามและล้านนา Chaiban ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างลัทธิอุษาคเนย์กับสยามโดยได้ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างทั้งสองฝ่ายเกิดจากการที่อังกฤษเข้าไปล่าอาณานิคมในล้านนา ความขัดแย้งระหว่างอังกฤษกับล้านนาเกี่ยวกับกรณีเจ้าอนุวงศ์ในล้านนาให้สิทธิสัมพันธไมตรีกับฝรั่งเศส ทำให้อังกฤษเรียกร้องให้สยามเข้าไปช่วยแก้ไขข้อขัดแย้ง และอังกฤษก็ต้องการเข้าไปมีบทบาทมากขึ้นในล้านนาด้วย Chaiban ได้เสนอว่าในการที่สยามเข้าไปมีบทบาทครอบงำล้านนาทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม นั้น “ไม่ใช่เพราะกึ่งแห่งลัทธิจักรวรรดินิยมของอังกฤษ...ที่ผลักดันสยาม” ให้มีบทบาทดังกล่าว “ตรงกันข้าม ผลประโยชน์ของอังกฤษในล้านนาเกิดจากความช่วยเหลือและการคุ้มครองโดยระบบการปกครองแบบใหม่ที่จัดขึ้นโดยสยาม และเป็นเพราะการผูกมัดและสนับสนุนจากอังกฤษนั่นเอง ที่ทำให้เจ้านายรัฐของสยามขอแยกออกไป การผูกมัดกับจักรวรรดินิยมนั่นเอง ที่ทำให้ล้านนากลายเป็นบริวารของรัฐสยาม”²

ขณะที่ Thongchai Winichakul ชี้ให้เห็นว่ารัฐและความเป็นชาตินิยมได้มีบทบาทสำคัญต่อความเป็นสิ่งที่เร้าใจขึ้นมาในสมัยของการรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจในยุคราชการที่ 5 เช่นเดียวกับการกำหนดอาณาเขตและเขตแดนของสยาม³ โสณพพร เศรษฐกุล ได้ทำการศึกษาทัศนะของชนชั้นนำของสยามที่มีต่อคนเชียงใหม่และล้านนา ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าสยามมองหันทนในล้านนาเป็นเคอานวโนทัศน์ของชนชั้นนำสยามที่มีจดหมายมาถึงกัน พวกเขาเห็นว่าคนในล้านนาเป็นคนอ่อนสติปัญญา เกียจคร้าน เห็นแก่เงิน ขี้ขลาด กลัวคนนอกและไร้ใจไม่ได้นับว่าคนในล้านนาเป็นคนที่น่าเชื่อถือและไม่รู้จักกฎหมาย และเป็นคนละพวกกับไทย แต่แม้ว่าจะมีจุดอ่อนเพียงใดก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นว่าเชียงใหม่มีความสำคัญยิ่งสำหรับสยาม “เมืองเชียงใหม่เหมือนหนึ่งเคอานพรประเทศแห่งกฎหมายของเมืองไทย ถ้าหากกฎหมายประเทศแห่งประเทศนี้จะไม่เคร่งครัดลงได้...” พระองค์จึงทรงเล็งเห็นว่าหลวงปู่บุญส่งไปบริหารเมืองเชียงใหม่ให้ปฏิบัติราชการด้วยสติปัญญา ให้แก้ไขก้ำกึ่งยับยั้งกัน⁴

¹ Ratanaporn Sotakul, "Political, Social and Economic Changes in the Northern States of Thailand Resulting from the Chiang Mai Treaties of 1874 and 1883" (Ph.D. diss., Northern Illinois University, 1989).

² Chaiban Ruychagool, "The Social and State Formation in Siam 1815-1932" (Ph.D. diss., University of Manchester, 1984), 24-25.

³ Thongchai Winichakul, "Siam Mapped: A History of the Geo-body of Siam" (Ph.D. diss., University of Sydney, 1988).

⁴ โสณพพร เศรษฐกุล, "เชียงใหม่ในอดีตจากทัศนะของไทและชาวตะวันตก" โครงการวิจัยใหม่ 790 ปี - จวบปิติคุณสุโขทัย (กรุงเทพฯ: สกส., 2559), 4-7.

ส่วนงานของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเป็นการศึกษาวิวัฒนาการของระบบราชการไทยได้เสนอว่า สังคมไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นสังคมพหุลักษณะที่มีคนหลายเผ่าชนอาศัยอยู่ร่วมกัน ทั้งในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ สังคมพหุลักษณะดังกล่าวมีศักยภาพพอที่จะเกิดเป็นสหพันธรัฐ (federal system) หรือสมาพันธรัฐ (confederation) แทนที่จะเป็นรัฐเดี่ยว¹⁹

ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการศึกษาและทัศนะของงานทั้งหกชิ้น

ประการแรก ยกเว้นงานของ Chaiyan และ Thongchai วิทยานิพนธ์และงานวิจัยเหล่านี้มีการทบทวนหรือกล่าวถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องน้อยมาก ส่วนใหญ่ไม่มีการนำเสนอทัศนะต่างๆ มาวิพากษ์วิจารณ์เพื่อสนับสนุนข้อสรุปเดิมหรือเพื่อให้เกิดข้อสรุปและข้อโต้แย้งใหม่ๆ

ประการที่สอง ในจำนวนงานทั้งหกชิ้น งานของ Chaiyan, Thongchai, Ratanaporn และ ชัยอนันต์ มีทัศนะที่ใกล้เคียงกันต่อการระดมความคิดเห็นและการสร้างรัฐอย่างน่าสนใจมากกว่าคือ Chaiyan ใช้ทั้งคำว่า การขยายดินแดน (expansion) เช่นเดียวกับ Bradley และคำว่า การครอบงำ (domination)²⁰ ส่วน Ratanaporn ก็ใช้คำว่า นโยบายรุกคืบ (forward policy) เหมือนกันที่ Bradley ใช้คำว่า การรุกคืบ (forward movement)²¹

ในขณะที่ Thongchai เห็นว่าการยกเลิกฐานะของประเทศสยามเป็นสาระกระทำนแห่งลัทธิขยายดินแดน (expansionist action) และความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายยังคงเป็นแบบอาณานิคม (colonial style relationships) “แน่นอน กรุงสยาม ไม่เคยคิดว่าตัวเองเหมือนกับพวกถ้ำเมืองขึ้นจากยุโรป” เพราะสยามอาจจะเห็นว่าพวกถ้ำเมืองขึ้นจากยุโรปเป็นพวกจากที่อื่น แต่สยามเป็นคนท้องถิ่นที่น่าจะเป็นพวกเดียวกัน²² ส่วนงานของชัยอนันต์ ระบอบดั้งเดิมภาพของดินแดนประเทศสยามที่อาจรวมรวมกับสยามเป็นสหพันธรัฐหรือสมาพันธรัฐได้ โดยต่างฝ่ายต่างเท่าเทียมกัน เสาวพัตยธิของกันและกัน และไม่มีการกระชากอำนาจของผู้ที่จุดไฟจุดหนึ่งในรูปแบบของรัฐที่มีรัฐเดี่ยว

ประการที่สาม แม้จะมีหัวข้อหลักในการศึกษาที่ตรงกลาง แต่งานทั้งหกชิ้นมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ มีมุมมองที่แตกต่างไปจากมุมมองหลักของทศวรรษที่ 1960-1970 เป็นมุมมองที่ไม่ปกป้องหรือชื่นชมนโยบายของรัฐ แต่คือการค้นหาข้อเท็จจริงในแต่ละด้านของประวัติศาสตร์ เช่น รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประเทศราช ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศราช ทัศนะของแต่ละฝ่าย ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐสยามกับประเทศราช ซึ่งไม่เคยมีการศึกษาในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970

¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของส่วนราชการและอัตรากำลังการเมือง,” *โครงการพัฒนาระบบราชการ* 2535 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมมหาวิทยาลัย, 2535), 206.

²⁰ Chaiyan Rajabogool, “The Social and State Formation in Siam 1855-1932”, 28.

²¹ Ratanaporn Senakul, “Political, Social and Economic Changes in the Northern States of Thailand Resulting from the Chiang Mai Treaties of 1874 and 1883”, 17.

²² Thongchai Winichakul, “Siam Mapped: A History of the Geo-body of Siam”, 104, 106-107.

ที่โดดเด่นเป็นพิเศษก็คืองานของ ชัยอนันต์ ซึ่งเปลี่ยนมุมมองต่อประเด็นการรวมชาติและรูปแบบของรัฐหรือเทียบเท่ากับงานในช่วงสองทศวรรษก่อนหน้า เช่นบทนำในหนังสือเรื่อง “การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่ : รายงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์”, (2522) และ “การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย”, (2523)¹ มีมุมมองที่เน้นเอกภาพแห่งชาติและการสร้างชาติซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองของตะวันตก และอิทธิพลของบริบททางสังคมของไทยในขณะนั้น

ประการที่สี่ พิจารณาจากบทกึ่งข้อมูลที่งานเขียนเหล่านี้ใช้ เราจะพบว่าข้อมูลของบทในท้องถิ่นน้อยมาก ข้อมูลส่วนใหญ่ที่สุดเป็นผลการบันทึกของชนชั้นนำในสยาม มีอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ของกรุงเทพฯ และมีข้อมูลของฝ่ายอังกฤษ ฝรั่งเศส และมีชนวนิชาตอเมริกันที่เจ้าชายแคว้นสยามในตำนาน

บทวิเคราะห์วิถึการศึกษาและทักษะยุคทศวรรษ 1980-1990

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และการแบ่งบานของระบอบประชาธิปไตยและความคิดเกี่ยวกับสังคมนิยมระหว่างปี พ.ศ. 2516-2519 มีบทบาทสำคัญถึงต่อการพัฒนาแนวคิดและมุมมองอันหลากหลายในช่วงทศวรรษต่อมา การขยายตัวของระบอบเศรษฐกิจเสรีและการเปิดสังคมไทยสู่โลกตะวันตกตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 ได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมแบบเสรีนิยมที่เติบโตใหญ่ขึ้นเป็นลำดับในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990

สังคมไทยในช่วงทศวรรษล่าสุดจึงเป็นสังคมที่ก้าวข้ามจากระบบเผด็จการขงาจัดซึ่งมีอายุเพียงหนึ่งปี (พ.ศ. 2510-2520) และจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในช่วงทศวรรษที่ 1980 สังคมไทยก็ได้ก้าวเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอย่างตึกถึก แม้จะมีการยึดอำนาจโดยคณะนายทหารในปี ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) แต่ช่วงเวลาเพื่อจำกัดจากระบบเผด็จการก็ถูกกระบวนประชาธิปไตยกวาดออกไป การแพร่กระจายให้มีการปฏิรูปการเมืองในระยะต่างๆ การผลักดันให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ การเติบโตของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน(NGOs) และองค์กรเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน ตลอดจนบทบาททางการเมืองของประชาชนที่เพิ่มขึ้น ฯลฯ ทั้งหมดนี้ก็คือบริบททางสังคมที่สำคัญในช่วงศกทศวรรษที่ผ่านมา และเราจะเห็นชัดว่าบริบททางสังคมดังกล่าวมีเนื้อหาสำคัญที่แตกต่างไปจากบริบททางสังคมในทศวรรษก่อนๆ

วิถึทัศน์และงานวิจัยจำนวนมากที่ขึ้นเป็นลัทธิอย่างรูปธรรมของวิถึการศึกษาและทักษะแบบใหม่ที่จะก่อหน้าบริบททางสังคมที่เปลี่ยนไป และมีความแตกต่างจากวิถึการศึกษและทักษะแบบเดิม เราได้ถ่านงานเกี่ยวกับทักษะของชนชั้นนำสยามลัดเจียงใหม่ และข้อเสนอเกี่ยวกับสหพันธรัฐหรือ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ สุภาวดี ศรีวิบูลย์, บก., การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่ : รายงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สถาบันสังคมศาสตร์และประเพณีไทย, 2522), และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2425 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เบรณกิจ, 2523), 1-41.

สหพันธรัฐ เราได้เห็นงานเกี่ยวกับโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองของทั้งถิ่น และประเด็นใหม่ๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสยามและล้านนา รวมทั้งปัจจัยจากภายนอก เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ได้ภาพที่เป็นจริงเกี่ยวกับหัวข้อที่ศึกษา ไม่ใช่งานที่มีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐดังที่ปรากฏในทศวรรษก่อนๆ

การเสนอขุมมองใหม่โดยผู้เขียนคนเดิม ดังกรณีของชัยอนันต์ เป็นตัวอย่างที่ดีและสะท้อนให้เห็นอิทธิพลของบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลง แนนทน การทำงานค้นคว้าทางคৌณิจและความพยายามทางอัตวิสัยของผู้ศึกษาที่จะศึกษาเพียงแสวงหาความจริงก็มีความสำคัญไม่แพ้บริบททางสังคม ทั้งนี้ ก็เพราะว่าแม้บริบททางสังคมจะเปลี่ยนไป คำถามก็คือผู้ศึกษาหันกลับไปหาคนอื่น ๆ ที่เคยใช้วิธีการศึกษาแบบเก่าและมีทัศนะเก่าแก่ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการศึกษาและทัศนะบ้างหรือไม่ อย่างไร^๑

เชียงใหม่และสยามกับบทเรียนจากงานเขียนในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา

ในประวัติศาสตร์ การเติบโตของรัฐและสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน กองทัพประกอบภายในของแต่ละรัฐและปัจจัยภายนอกทางวิกฤตการณ์ระหว่างรัฐมีความสำคัญและมีผลอย่างมากต่อพัฒนาการของแต่ละรัฐ การที่นำมาเรื่องสยามกับเชียงใหม่ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบนี้

ในบรรดาชนเผ่าไท-ลาวที่กระจัดกระจายอยู่บนภาคพื้นทวีปบริเวณเอเชียอาคเนย์ มีเพียงสองกลุ่มที่อาศัยอยู่บนที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และคนไทในภาคใต้ เช่น ที่ลุ่มแม่น้ำปากพนัง นครศรีธรรมราช^๒ นอกจากนั้น ก็อยู่ในหุบเขาห่างไกลจากทะเลทั้งสิ้น เนื่องจากจำนวนคนไทในภาคใต้มีไม่มาก ดังจะเห็นได้จากหลายครั้งที่อยุธยาครอบงำล้านนา ก็จะอพยพผู้คนจากเชียงใหม่ลงไปยังที่ราบภาคใต้ และการอพยพผู้คนจากภาคเหนือและภาคอีสานไปอยู่ทางภาคใต้อีกหลายครั้ง ในสมัยก่อนๆ มา คือ เหตุสงคราม เมืองของคนไทในภาคใต้จึงกลายเป็นเมืองขึ้นของสุโขทัย และกลายเป็นหัวเมืองขึ้นนอกของอยุธยา ยกเว้นช่วงธนบุรีซึ่งมีการยกยอชวณานๆ ครั้ง ฉะนั้น ฐานอำนาจอิสระของชนเผ่าไทที่อยู่ติดทะเลจึงเหลืออยู่เฉพาะที่อ่าวตังเจียว

ขณะที่ชนเผ่าไทบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและอยู่ติดทะเล มีปัจจัยมากมายที่ส่งเสริมการพัฒนาขึ้นเป็นรัฐที่เข้มแข็งในเวลาต่อมา เมืองต่างๆ ของคนไทในหุบเขากลับมีข้อจำกัดหลายด้านในการพัฒนาตนเอง อยุธยาเป็นที่ราบอุดมสมบูรณ์และกว้างใหญ่ และมีแม่น้ำกว้างจึงมีการผลิตที่อุดมสมบูรณ์ พื้นที่สามารถรองรับกำลังพลได้มาก มีการประมง การเดินทางและขนส่ง การติดต่อค้าขาย และการทำ

^๑ ชัยอนันต์ ธนุพรมิข, ปัญหาการพัฒนารัฐสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า ๖๖-๖๗ และ ๗๐-๗๑; ชัยอนันต์, ชัยอนันต์, ชัยอนันต์, ชัยอนันต์, รวมรวม, เศรษฐศาสตร์การเมืองการปกครองไทย (๒๕๓๑-๒๕๓๓) (กรุงเทพฯ : สถาบันสังคมศึกษา, 2532)

^๒ มีจิตร ๒ นคร และ ๓๐๖, นครศรีธรรมราช (กรุงเทพฯ : กิจการวัฒนธรรม, 2521); และ ๓๐๖, นครศรีธรรมราช (กรุงเทพฯ : กิจการวัฒนธรรม, 2521).

สงคราม การอยู่ดีมีสุขและการเดินเรือและการติดต่อค้าขาย การผลิตภาคเกษตรและหัตถกรรมมีการขยายตัว ผู้นำและประชาชนมีความตื่นตัว บุคลากรในวงกว้าง ได้รับเทคโนโลยีใหม่ๆ จากโลกภายนอก มีกิจกรรมทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเพิ่มขึ้น¹⁴

อยุธยาบนขณะเขมร รัฐบาลวัฒนธรรมล้านช้าง สร้างภาษาราชสำนัก พัฒนาภาษาไทยรับเอาคำบาลีสันสกฤตเข้ามามาก รับเอาปรัชญาและระบบการปกครอง รวมทั้งศิลปวัฒนธรรมมากมายจากเขมร ยังทำให้พุทธศาสนาเถรวาทเป็นรัฐของคนที่เข้มแข็งในทุกๆ ด้าน เมื่อเทียบกับเมืองของชนเผ่าไทอื่นๆ อยุธยาเมืองบริวารโดยรอบ ได้แก่ สุโขทัย เวียงจันทน์ จำปาศักดิ์ เขมร นครศรีธรรมราช และมลายูกลายเป็นนักล่าหาผาณิตมรดกด้านภูมิภาคระดับชาติเดียวกับพม่าและเวียดนาม ผิดกับเชียงใหม่ เชียงรุ้ง เชียงรุ่ง หลวงพระบาง หรือเวียงจันทน์ ซึ่งเป็นเมืองที่มีขนาดเล็กลง แต่ก็มีเมืองบริวารที่เล็กกว่ารายรอบ ส่งผลให้เมืองเหล่านั้นเป็นนักล่าหาผาณิตมรดกทั้งสิ้น¹⁵

เชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่ในหุบเขา มีเมืองที่มีขนาดเล็กกว่าล้อมรอบ เมื่อเชียงใหม่เป็นเมืองหลวงของล้านนาที่เป็นอิสระ (พ.ศ.1839-2101)¹⁶ เชียงใหม่มีเลิศในความอุดมสมบูรณ์ทั้งน้ำและป่า มีแม่น้ำสายสำคัญหลายสาย มีที่ราบกว้างขวาง มีการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์ มีท่าแกที่ค้ำทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และเป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญ โดยเชื่อมระหว่างเมืองท่าที่ทะเลหมั่งและเมืองที่ลึกเข้าไปในทวีป) เช่น ญานาน เชียงรุ้ง เชียงตุง และหลวงพระบาง แต่ถึงกระนั้น ก็ไม่กระทบกับเมืองหลวงที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น กรุงเทพฯ อยุธยา มีน่านแอ่ง หรือย่างกุ้ง

การที่พมามีเพื่อนบ้านที่ใหญ่กว่าทางทิศตะวันตกและตะวันออก (คืออินเดียและจีน) และมีเทือกเขาหิมาลัยทางทิศเหนือ นักล่าหาผาณิตมรดกด้านภูมิภาครู้ว่าพม่าจึงไม่มีทางลึกอีกต่อไปในทางตะวันออกหรือจีน นอกจากขยายดินแดนมาทางเชียงใหม่และอยุธยา ผลก็คือ เชียงใหม่กลายเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดในความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับพม่า เชียงใหม่จึงกลายเป็นเมืองขึ้นของพม่านานถึงสองร้อยปีเศษ (พ.ศ.2101-2317) และทำให้สยามบุรีกับพม่ารบกันยืดเยื้อในระหว่างปี พ.ศ.2317-2318¹⁷ เพื่อแย่งชิงเมืองเชียงใหม่ ทำให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองร้างถึงสี่สิบกว่าปี การบุกเข้าโจมตีและยึดครองอยุธยาได้ทั้งสองครั้ง พม่าได้ยึดเชียงใหม่เป็นฐานใหญ่ในการตะลุมบอนและกำลังไพร่พล พินิจโลกจึงเป็นหัวเมืองที่สำคัญที่สุดของอยุธยา เพราะเป็นจุดสะกดกับการบุกของพม่าและเชียงใหม่ การที่พระราชโอรสของพระมหากษัตริย์แห่งอยุธยาแต่ละพระองค์ถูกส่งมาครองเมืองนี้ ก่อนที่จะสืบราชสมบัติ ย่อมแสดงให้เห็นความสำคัญยิ่งของประเด็นความมั่นคงและก่อสงครามจากด้านพม่าและเชียงใหม่

¹⁴ ทัศนะจากจิตรวิโรจน์ วัชโร, อาณาจักรล้านนาเชียงใหม่ (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์อยุธยา, 2510).

¹⁵ ทัศนะ จากสมนึก, ความขัดแย้งกับรัฐสยาม (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2511).

¹⁶ สุริยาคี ปะระอุทกกิจ, ประวัติภูมิศาสตร์ล้านนา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เพื่อนบ้าน, 2520), ธนกวรี วัฒนเมธี และ ดวงจันทร์ อากาวิรุจน์, 700 ปีพมามีเชียงใหม่ (กรุงเทพฯ : สันติธรรมการพิมพ์, 2529), ชีลา ธาระลา, ประวัติการตั้งเมืองขึ้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2529).

¹⁷ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงสถาปนา, ไคยพม่า (กรุงเทพฯ : คลังพิมพ์, 2514).

ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับเชียงใหม่จึงมีจำกัด แม้แต่ในช่วงต้นรัชกาลที่ 4 ครั้งที่ Brailley ได้กล่าวไว้ และดังที่ เดช ใต้บุญไว้ว่า สยามปรารถนาจะยึดครองเมืองเชียงใหม่ลงหมดมา แต่เมืองจากเชียงใหม่อยู่ห่างไกลและการคมนาคมยากลำบากดั่งนกธนู (ขณะมีเจ้าหนวี่ของเมืองมณฑลเมือง แมคกิลลารี ต้องใช้เวลาเดินทางด้วยเรือและช้างนานถึงสามเดือนในปี พ.ศ. 2409 ในการเดินทางจากกรุงเทพฯ ถึงเชียงใหม่)¹ อย่างไรก็ตาม ผู้นำสยามในสมัยรัตนโกสินทร์ก็พอใจที่เชียงใหม่ก็เป็นเมืองขึ้นของสยาม กลายเป็นเมืองหน้าด่านในการบุกโจมตีพม่าหรือทะลุมั่นเมืองการุกรานจากพม่า การยึดได้เชียงใหม่ยังทำให้สยามมีเมืองในบริเวณและผลประโยชน์เพิ่มขึ้นอีกมากมายในเขตล้านนา ดังที่กล่าวมาแล้วว่าสยามไม่พ่ายแพ้ในการสู้รบกับอังกฤษหลายครั้ง สงครามแย่งชิงเชียงใหม่ระหว่างพม่ากับสยามก็คงไม่มีที่สิ้นสุด

ด้วยเหตุนี้ เมื่อสัญญาบาวริงมีผลบังคับใช้² และพม่าถอนตัวและถอนกองประเทศออกเป็นของอังกฤษ ทำให้ชาวอังกฤษและคนในบังคับเข้าไปทำกิจการป่าไม้ในเชียงใหม่มากขึ้นเป็นลำดับ ผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่ก็ได้รับรางวัลการให้สัมปทานป่าไม้ ขณะที่ระเทศอังกฤษอนุญาตได้มหาศาลจากการยกเลิกการค้าผูกขาดโดยพระคัมภีร์ซึ่งมี และคือการขยายประมาณจำนวนมากมาสร้างรัฐให้เข้มแข็งผ่านกลางการรุกรานของประเทศล้านเมืองขึ้น และเชียงใหม่ก็เคยเป็นเมืองขึ้นของพม่าถึงสองร้อยกว่าปี การเข้ายึดครองเชียงใหม่เต็มรูปแบบ ไม่ช้าปล่อยให้เป็นเมืองขึ้นแบบต่างๆ (indian colony) จึงมีประโยชน์ต่อสยามทั้งด้านเศรษฐกิจ การปกครอง การทหาร การฟื้นคืนมณฑล การเสริมสร้างเกียรติภูมิ การสร้างรัฐที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น และการป้องกันมิให้อังกฤษหาเหตุเข้ายึดครองเชียงใหม่³

การที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งเสริมและอนุญาตให้คณะมิชชันนารีชาวอเมริกันขึ้นไปเผยแพร่ศาสนาคริสต์ที่เชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2407 นั้นย่อมเป็นสัญญาณเริ่มต้นของสยามในการปกป้องเมืองขึ้นของตนเอง (หมายถึงดินแดนสะทอนในส่วนให้แก่อังกฤษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2396 ถึงเมื่อตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษในปี พ.ศ. 2401) ฝรั่งเศสเข้ายึดไซ่ง่อนได้ในปี พ.ศ. 2402 และกำลังจะเข้ายึดเขมร) เราจะเห็นว่าในช่วงเวลาหลังการสงครามการแย่งดินแดนและ ทัพพม่าระหว่างนักล่าอาณานิคมตะวันตกภูมิภาค (สยาม-พม่า-เวียดนาม) ได้สิ้นสุดไป สยามหลุดพ้นการเป็นอาณานิคมด้วยปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่เหมาะสมประการ ซึ่งได้มีผู้ศึกษาไปมากแล้วในอดีต นอกจากงานอื่นๆ ยังได้ศึกษากระบวนการตั้งเชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของสยามอย่างละเอียด⁴ ประเด็นที่เหลือที่บทความนี้ต้องการจะชี้ให้เห็นคือการตั้งเชียงใหม่และเมืองอื่นๆ ในล้านนาเป็นส่วนหนึ่งของสยาม ด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งและความสามารถของนักล่าอาณานิคมตะวันตกภูมิภาคราชสุทธพิชัยในภูมิภาคนี้ที่ยังไม่ตกเป็นเมืองขึ้นในการ

¹ แมคกิลลารี, เมืองไทยที่ข้าพเจ้ารู้จัก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิไลวรรณ, 2525).

² อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, การเปลี่ยนนโยบายโลกทัศน์ของพม่าเจ้าผู้ปกครองล้านนาที่ 4 พ.ศ. 2425 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

³ Chandan Senanayake, *The Contest for Siam, 1889-1902: A Study in Diplomatic Rivalry* (Kuala Lumpur: Penerbit University Kebangsaan Malaysia, 1977).

⁴ ศิวาสดี นามะบุญเมือง, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2436-2476)".

ค้นพบต่อผู้เพื่อให้อวด และยังสามารถเพิ่มดินแดนได้อีก ผ่านกลางภัยจากภัยภัยคามนิคมระดับสากลที่โอบล้อมทุกทิศ อีกด้านหนึ่ง ที่สะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งและความสามารถของชนเผ่าไทในสยามที่เหนือกว่าชนเผ่าไทอื่นๆ ที่ต้องตกเป็นเมืองขึ้นของนักล่าอาณานิคมระดับสากลชนเผ่าเหล่านั้น ทั้งยังสามารถเอาชนะเมืองใหม่และล้านนาด้วยนโยบายและมาตรการที่เปี่ยมไปด้วยประสิทธิภาพ⁶¹

การที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าดารารัศมี ผู้เป็นพระธิดาของพระเจ้าอินทวิชยานนท์ เข้าสู่ครองนครเชียงใหม่ ผู้มีชนมายุสิบเอ็ดชันษาในปี พ.ศ. 2427 และเจ้าดารารัศมีถูกเนืองไถ่ส่งไปถวายตัวที่กรุงเทพฯ ในอีกสองปีต่อมา ถือเป็นตัวอย่างรูปธรรมที่สะท้อนให้เห็นความสามารถของผู้นำสยามในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี⁶²

คนที่ได้อ่านทำกรรมบังคมชูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 (พ.ศ. 2428)⁶³ โดยเจ้านายและข้าราชการจำนวนสิบเอ็ดคนคัดพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชและพระราชดำริสตอบ ถ่อมทวราบคิดว่าชนจีนมาสยามในสมัยนั้นมีกรรมสามารถสูงยิ่งในกรรมทรงสถานการณ์สยาม ภูมิภาคและโลก เราถ่อมทวราบคิดว่าในช่วงเวลานั้น มีชนพลานชาวสยามจำนวนมากกำลังศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับโลกตะวันตกอยู่ในยุโรปก่อนปี พ.ศ.2442 อันเป็นปีที่เมืองใหม่และล้านนาตั้งถิ่นฐานสุทธฐานะเมืองขึ้นและกลายเป็นส่วนหนึ่งของสยาม พระมหากษัตริย์แห่งสยามได้เสด็จประพาสประเทศเพื่อนบ้านแล้วหลายครั้ง ได้เสด็จประพาสยุโรปในปี พ.ศ.2440 ถึงสิบกว่าประเทศ นอกจากนี้ ข้าราชการรับบำนาญสยามยังได้เดินทางไปศึกษาดูงานการปกครองแบบเมืองขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านแล้วหลายครั้ง และได้ดำเนินการละเลียบนำอาระบบการปกครองดังกล่าวมาใช้ในสยามเป็นเวลากว่าสามปี⁶⁴ แต่ทว่าในช่วงเวลานั้น ไม่มีเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่และล้านนาหรือถูกทาณเดิมเหล่านั้นที่ได้ไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ นายศรีโหน้ วิชัย อาวุธดิษฐ์นักคิด ลูกชาวบ้านที่เป็นคนเชียงใหม่คนแรกที่เดินทางจะตเชียงใหม่ไปสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ.2432 ก็มีได้ไปในฐานะนักปกครองที่จะไปศึกษาหาทฤษฎีเพื่อนำกลับมาพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้ทันสมัยขึ้นนำในสยาม แต่ไปสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้รับใช้และติดตามภรรยาของมิชชันนารีที่ต้องกลับไปรักษาตัวในสหรัฐฯ และมีโอกาสได้ศึกษาภาษาอังกฤษในมหาวิทยาลัย จึงได้กลับมาเกิด⁶⁵

⁶¹ Nigel I. Stanley, "Chiangmai and the Impulse of an Administrative Centralization Policy in Siam (I)" และ นริศวิทย์ ธีระกุลเสถียร "การปฏิรูปการปกครองของสยาม (พ.ศ. 2436-2476)".

⁶² นงเยาว์ ชาญชนาธิ, สารานุกรม พระประวัติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : บริษัทประวัติศาสตร์พิมพ์, 2553).

⁶³ จักรพันธ์ บุญงาม, แผนการพัฒนาระบบเมืองขึ้นแรกของสยาม : การแนะนำกรมหลวงนครราชสีมาให้ศึกษาการปกครองแบบเมืองขึ้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2538).

⁶⁴ สมเทพ ฉานะวิงวรงค์, แนวโน้มนโยบายการปกครองไทยก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536).

⁶⁵ วิบูลย์ ศรีนาค, ศรีโหน้ ขุนเชียงไทยคนแรกที่ไปอเมริกา (เชียงใหม่ : มณฑลนิคมเชียงใหม่สารานุกรมศึกษา, 2521).

ข้อเสนอของ ชัยอนันต์ เกี่ยวกับสหพันธรัฐหรือสมาพันธรัฐ เป็นข้อเสนอที่ทำการแสวงหาคุณค่าที่ประเดิมสัมพันธ์ระหว่างสยามกับดินแดนประเทศสยามเกินอย่างอื่น คำถามมีหลายข้อ เช่น ขบขันบ้าง ประชาชนและสังคมในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ในขณะนั้นมีศักยภาพที่เป็นรูปธรรมอะไรในกระบวนการสร้างรัฐที่มีใช้รัฐเดี่ยว และรัฐที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ขบขันบ้าง และประชาชนในดินแดนเหล่านั้นมีทัศนคติอย่างไรต่อสยาม การรวมกันเป็นรัฐสยาม และการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรุงเทพฯ ตลอดจนการยกเลิกฐานะประเทศราชในเวลาต่อมา สภาพเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศสยามเหล่านั้นเป็นอย่างไร เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบใดกับรัฐสยาม และนักกล่าวถวายนิกมระสืบตากอลมีบทบาทอย่างไรต่อการสร้างรัฐชาติของสยาม และเมืองอื่นๆ รอบสยาม ฯลฯ¹¹

กล่าวอย่างรวบรัด สัมพันธภาพระหว่างสยามกับเชียงใหม่ การรวมชาติและการรวมศูนย์อำนาจในสมัยรัชกาลที่ 5 มีหัวข้อการศึกษาที่มีหลายมิติ เป็นเรื่องของภารกิจทางพระมหากษัตริย์ของแผ่นดินหนึ่งที่มีใจมีเฉพาะมิสสการปกครอง ได้แก่ การปกครองมณฑลเทศาภิบาล หรือนิติเศรษฐกิจ (เช่น กับการไปไม้สัก) หรือมิติดอกหมาย (เช่น สัญญาเชียงใหม่สองฉบับ) แต่ควรเป็นการศึกษาที่ครอบคลุมทุกๆ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น กฎเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2432-2433 (ซึ่งไม่มีวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาเรื่องนี้) บทบาทและสถานะภาพของพระราชาจากเชียงใหม่ สัมพันธภาพระหว่างเจ้าดารารัศมีและพระสวามีและพระบิดา ทัศนะของผู้ว่าเชียงใหม่ต่อการรวมศูนย์และการรวมชาติ สักกภาพและทางเลือกของเชียงใหม่ในช่วงทศวรรษที่ 2430-2440 (ซึ่งไม่มีการศึกษาในประเด็นเหล่านี้) การให้เหตุผลภายในเชียงใหม่แบบด้านนามและการจัดระบบการศึกษาแบบรวมศูนย์¹² ประเด็นทางการเมืองเกี่ยวกับครุฑศรีวิชัยและการจัดการปกครองสงฆ์แบบรวมศูนย์¹³ สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น¹⁴ บทบาทของเจ้าภานุเมศพรและพ่อค้าชาวจีนในเชียงใหม่สมัยรัชกาลที่ 5: สัมพันธ์กับเมือง; บทบาทของพระสงฆ์; บทบาทของปัญญาชน; ชีวิตในหอคำ (วังของเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่); และก่านินทาและการสิ้นสุดของสถาบันเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ (ซึ่งไม่มีวิทยานิพนธ์ที่วิจัยนี้) หรือผลกระทบทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของการปกครองมณฑลเทศาภิบาลต่อท้องถิ่น (ซึ่งไม่มีวิทยานิพนธ์ที่วิจัยนี้) ฯลฯ

เราอาจจะใช้มุมมองจากท้องถิ่น (local viewpoint) ในการมองสัมพันธภาพระหว่างสยามกับเชียงใหม่ โดยไม่จำเป็นต้องถือธรรมเนียมและความรู้สึกใดๆ ที่มีอคติ ดังที่ Bradley เป็นห่วงมุมมองจาก

¹¹ ชัยอนันต์ บุญพาณิชย์, *ปัญหาการพัฒนารัฐราชการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

¹² อภิเดช จาญจันทร์, *มุมมองเชียงใหม่: ศักยภาพของผู้ปกครองและท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด, 2529).

¹³ โสภ จิตตบุตร, *ชาวนาหัวโจก 'สมบุญ' แห่งล้านนา (พ.ศ. 2421-2437)*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).

¹⁴ Allen Gussakorn, "The Partial Commercialization of Rice Production in Northern Thailand 1800-1991" (Ph.D. diss., Oxford University, 1978).

ท้องถิ่นจะช่วยให้เราหันไปสนใจศึกษาข้อมูลและหลักฐานที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยเฉพาะเอกสารที่เขียนเป็น ภาษาตัวเมืองรวมทั้งการสัมภาษณ์

บทส่งท้าย

เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 ที่มอเมอ นายพลากร สุวรรณวิทย์ ผู้ว่าฯ เชียงใหม่ และเจ้าหลวงเคือน ณ เชียงใหม่ ในฐานะประธานกองทุนพระศุลปพระเจ้ากือนทวิชยานนท์ ได้ร่วมกันจัดงานไหว้สาพระเจ้าอินทวิชยานนท์ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ องค์ที่ 7 (พ.ศ.2413-2440) ซึ่งตรงกับพิธีถือน้ำพิพัฒน์ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2440 การจัดครั้งนี้มีขึ้นที่หอศิลปวัฒนธรรม ซึ่งมีพระอัฐเจดีย์ของพระ องค์ท่านตั้งอยู่ และนับเป็นโอกาสครบรอบ 100 ปีของวันพิราลัย

ในบทความรายงานการจัดพิธีดังกล่าว ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ของท้องถิ่น³ ผู้เขียนบทความได้รายงานบทสัมภาษณ์ของสมาชิกในสกุล ณ เชียงใหม่ถึงหลักฐานที่ว่าในปี พ.ศ.2425 สมเด็จพระนางเจ้าวิสุทธิเทวีมเหษณ์อังกฤษ ทรงมีพระราชประสงค์จะขอเจ้าหญิงจาวารวามี ซึ่งขณะนั้นมีชนมายุสิบชันษา ไว้ในพระบรมราชินูปถัมภ์ ครั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบจึงทรงส่งพระอัครมเหษณ์และคุณพระกรรมมาขทานั้นเจ้าจาวารวามีในไม่ช้า

ในประเด็นนี้ บรรดาทหารเกณฑ์ในหัวขอมอังกฤษได้ถูกใช้ให้เป็นเครื่องมือในการรุกรานถึง เหตุผลที่ ทหารเจ้าจาวารวามีจึงต้องเข้าสู่ชีวิตสมรสทั้งๆ ที่มีพระชนมายุเพียงสิบชันษา ตามเจ้าเงิน ต้องทำเช่นนี้เพื่อป้องกันกาขายชาติของอังกฤษในเชียงใหม่และล้านนา ค่ะประเด็นนี้ Reesley บอก กับผู้เขียนว่าเขาไม่เคยพบหลักฐานเหล่านี้ในอังกฤษ ขณะที่ Chanyon ได้สรุปว่าอังกฤษนั่นเองที่มีบทบาท สำคัญในการขูดและสนับสนุนสยามให้เข้ายึดครองเมืองเชียงใหม่ ผลการศึกษาเห็นกันว่าที่ต่างกันเป็น ประการแรกคือปณิธานในวิชาชีพการ แต่ประเด็นมีผู้ว่า ที่ผ่านมามีการศึกษา เหตุการณ์ของต่างชาติในช่วงอดีต มาท ความรู้ความเข้าใจของชาวเชียงใหม่กับ ชาวเชียงใหม่เราไม่พอเพราะเราได้ว่าพระราชประสงค์ของพระนาง เจ้าวิสุทธิเทวีและการดำเนินการติดต่อกับพระเจ้ากือนทวิชยานนท์ในเรื่องนี้มีจริงหรือไม่ มีหลักฐานรองรับ มากเพียงพอ ผู้นำอังกฤษต้องการพระธิดาของเจ้าเมืองเชียงใหม่เพื่อกระชับสัมพันธ์ภาพและนำไปสู่การ เข้ายึดครองในที่สุดใช่หรือไม่ หรือว่านั่นเป็นเพียงข่าวลือที่ใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบาย รุกคืบของสยาม

ทศวรรษที่ 1990 กำลังจะผ่านไปแล้ว สังคมไทยและโลกกำลังจะก้าวไปสู่ศตวรรษใหม่ ศักยภาพที่ผ่านมา วิทยานิพนธ์และงานวิจัยทั้งหลายจะช่วยให้ชี้ให้เห็นจุดแข็งและจุดอ่อนของวิธีการ

³ อดิวิทย์ สมบวรวิชัย, “ไหว้สา 100 ปี เจ้าอินทวิชยานนท์” ไทยนิทัศน์, 29 พฤศจิกายน 2540, 3.

ตรงๆ คนไม่ใช่เป็นบ่าวมีนายอีกชั้น ๑ จะแสดงให้เห็นปรากฏด้วยภาษาพื้น
 ภาษาว่า คนนี้ยอมนับถือผู้อื่นยิ่งกว่าพระเจ้าแผ่นดิน ฉะนั้นเห็นแก่กิจของผู้อื่น
 ก่อนราชการไม่ได้เลย การที่ทหารจะตั้งตนขึ้นเป็นก๊กเป็นเหล่า อันนับถือ
 สหายยิ่งกว่าเจ้านั้น ถ้ามัวปล่อยไว้เป็นไปไม่ได้ก็จะต้องนำความฉิบหายมาสู่ชาติ
 เป็นแน่แท้”

กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงมีความคิดเนื่องจาก “ได้ฝึกสอนนักเรียนนายเรือใน
 หนทางไม่ดี ทำให้มีจิตร์สูงส่งจนนับว่าเสื่อมเสียวิสัยและนามของทหาร ไม่รู้จักพระมหากรุณาธิคุณของ
 พระเจ้าแผ่นดิน” จึงโปรดให้ถอดจากราชการ

จากกรณีนี้จะเห็นได้ว่า พระมหากรุณาธิคุณในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจจะทรงจัดการ
 กับความขัดแย้งที่มีกับผู้นำของระบบราชการสมัยใหม่ได้อย่างเด็ดขาด กรณีของกรมหลวงชุมพรเขตอุดม
 ศักดิ์เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งบนชดเชยเนื่องจากกรณีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ แต่กระบวนที่ข้าราชการซึ่งมีฐานะ
 เป็นพลเรือนถึงคม เป็นสิ่งที่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต้องพบกับความอัมภกในการที่จะจัดการอย่างเด็ด
 ขาดได้

ระบอบราชการสมัยใหม่เริ่มมีสมาชิกมากขึ้น ทำให้โอกาสการเถียงกันตำแหน่งในราชสำนัก
 กับข้าราชการรุ่นแรก และเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำงบประมาณขาดดุลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2450-2451
 ฉากของการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์จึงสำคัญคือการระเหิด การทำให้ทางของระบบสมบูรณาญา
 สิทธิราชย์ในปี พ.ศ.130 ได้ถูกจัดขึ้นอย่างเรียบร้อย

ศึกษาและมุมมองแต่ละอัน และยังได้เปิดมุมมองใหม่ๆ และคำถามใหม่ๆ มากมาย สำหรับการศึกษาค้นคว้าความเข้าใจแก่นิตยและพัฒนากิจการของรัฐสยาม ตลอดจนสัมพันธ์ภาพระหว่างสยามกับท้องถิ่นต่างๆ

บัดนี้ ถึงเวลาแล้วที่ชุมชนวิชาการของเราจะผลักดันการศึกษากันต่อไปให้ก้าวไปสู่ระบบใหม่ในบริบททางสังคมแบบใหม่ เอ็นเรียมที่เรียนรู้จากอดีตและศึกษาบทเรียนกับอดีตจากหลายมิติและหลายมุมมอง และพยายามตอบคำถามที่ยังไม่ได้ตอบรวมถึงเสนอคำถามใหม่ตลอดจนมุมมองใหม่ๆ เพื่อเราจะได้เข้าใจอดีตได้อย่างกว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น และเพื่อที่เราจะได้นำเอาความรู้และความเข้าใจเหล่านั้นมาใช้บริหารรัฐสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคตด้วยสติปัญญาที่ควรจะมีมากกว่าในอดีต.

เขาหรือท้าวสำคัญในสังคมที่เขาจะได้แก่ ที่ดิน หรือแรงงานไปจัดสรรให้แก่ชนชั้นขุนนาง หรือการตอบแทนด้วยท้าวทูลเกล้าให้วิธีตำแหน่งหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น ดังนั้น ในทางหลักการข้าราชการสมัยใหม่จะต้องไม่ใช่ตำแหน่งในการแสวงหาผลประโยชน์

ประการที่สอง ในระบบราชการแบบเก่า ทัศนคติในการรับคนเข้ารับราชการคือชาตินิละธูสูติ^๑ ที่จะมีสิทธิเข้าถวายตัวเป็นมหาดเล็กคือลูกหลานขุนนาง เมื่อถวายตัวแล้วก็มีตำแหน่งเป็นมหาดเล็กนิเทศ ซึ่งแสดงลงไปจากมหาดเล็กบรรดามหาดเล็กวิเศษเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าเฝ้าในช่วงเวลาที่ทรงออกว่าราชการ ซึ่งเป็นโอกาสที่พวกเขาจะได้เรียนรู้การปกครอง การเข้าเฝ้าอย่างใกล้ชิดทำให้พระมหากษัตริย์ได้ทรงคุ้นเคยกับผู้ที่จะมีบทบาทในอนาคต ซึ่งจะทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีบางครอบครัวที่มีโอกาสถูกหลานได้เรียนรู้งานของบิดาของตนที่จะเข้าถวายตัว ในตระกูลขุนนางระดับสูงซึ่งไม่สามารถถวายตัวลูกหลานแก่ราชสำนักได้ ก็จะใช้วิธีการลิดลึงลูกหลานให้เข้ารับราชการในระดับที่ต่ำกว่าสัญญาบัตร จนสามัญชนที่มีการศึกษาดีอาจจะฝากตัวกับขุนนาง และเข้ารับราชการในระดับนี้ได้ แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้น พระองค์จำเป็นต้องใช้ข้าราชการที่อ่านออกเขียนได้ ซึ่งจะทำให้มีหลักฐานในการเก็บเก็บหาทรัพย์สิน และทำให้คำสั่งของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลางลงไปถึงบริวารที่อยู่ห่างไกลได้ ดังนั้น ในการรับคนเข้าทำราชการจึงต้องมีคุณวุฒิทางการศึกษาเป็นเกณฑ์สำคัญด้วย

ประการที่สาม ระบบราชการแบบเก่าใช้คำพูดเกินจริงหรือส่อเสียดที่สำคัญที่สุด ในการขอกท้องพระโรง ว่าเด็กหนุ่มจะอ่านรายงานตราทูลและพระมหากษัตริย์จะทรงออกคำสั่ง งานหนังสือมีอยู่บ้าง ส่วนมากเป็นใบออก ฎีกา และบัญชี ดังนั้น ขุนนางจึงไม่จำเป็นต้องอ่านออกเขียนได้ แต่ก็ถือว่าชาตินิละธูสูติมีความสำคัญที่สุดในการเข้ารับราชการ คุณวุฒิก็มีส่วนในความก้าวหน้าในราชการด้วย มหาดเล็กที่สามารถถวายรายงานได้อย่างคล่องแคล่วก็จะได้รับความเคารพหรือเป็นพิเศษจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีผลต่อการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในอนาคตด้วย

ดังนั้น ในระบบราชการแบบเก่า พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นที่มาของตำแหน่งและสถานภาพของขุนนาง ทว่าที่พวกเขาจะรู้สึกถึงพระกรุณาธิคุณ ซึ่งความรู้สึกสำคัญในพระมหากษัตริย์ ความจงรักภักดี และความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางมีเอง ที่เห็นสภาพลักษณะของระบบราชการแบบเก่า

การสร้างระบบธนาญาบาลชีวิตราชย์โดยมีระบบราชการสมัยใหม่เป็นกลไกสำคัญ มีผลในการเปลี่ยนวิธีการทำราชการอย่างสิ้นเชิง ถึงตอนนี้ความรู้ในการอ่านออกเขียนได้มีความสำคัญที่สุดในวิธีสมัยนี้การออกท้องพระโรงกลายเป็นเรื่องพิธีกรรมมากกว่า และเอกสารราชการเป็นหัวใจของระบบ

^๑ พระยาธรรมศักดิ์มนตรี, "ประวัติของข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช", ใน อ้อมห้วย (ม.ป.ช., ๒๔๖๖)

^๒ โดยพจนานุกรมราชบัณฑิต, ฉบับ ๒, ๒๕๑๖ อ้างอิงตามความเห็นของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "...ในขณะนั้นข้าราชการยังไม่ได้อ่านหนังสือมากนัก เพราะแต่ก่อนการเขียนหนังสือไม่ใช่ว่าจะจำเป็นสำหรับขุนนาง มีแต่ในวังนอกคอกไปให้คนอื่นเขียนก็ได้ มีขุนนางชั้นกลางถึง ๕ ขุนนางต้องเป็นคนเขียนจดหมายส่งผู้รับราชการจึงจะมีตำแหน่งได้..."

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้างออฟฟิศตามแบบตะวันตกในปี พ.ศ. 2415 ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการที่ทำงานในออฟฟิศแทนที่จะได้บ้าน ถิ่นวังคือนั่งและรักษาเวลาราชการ เกิดมีความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่จะต้องมีการที่อ่านออกเขียนได้

ดังนั้น การศึกษาจึงกลายเป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญในระบอบราชการสมัยใหม่ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องฝึกคนให้อ่านออกเขียนได้นอกจากนั้นยังจำเป็นต้องมีคนที่มีคุณภาพทั้งคุณ ถ้าสยามจะทำการเปลี่ยนแปลงตามแบบตะวันตกก็จำเป็นที่ผู้เป็นอนาคตจะต้องใช้ภาษาอังกฤษได้ และสามารถเข้าใจในทัศนคติของคำ เช่น budget, finance การคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าที่อื่นไม่มีความหมายในภาษาไทย เช่น government หรือ nation เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังจำเป็นต้องใช้ภาษาอังกฤษในวงกว้างประเภท เช่น การค้าระหว่างประเทศ การทูต การระบบไปรษณีย์โทรเลข เป็นต้น ดังพระราชหัตถเลขาในเรื่องนี้ว่า “การออฟฟิศต้องถ้าใครแบบอย่างฝรั่งที่พอจะหัดกันมากกว่าเราหลายร้อยเท่า”¹

ในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์ในประเทศยุโรปตะวันตกใช้ชนชั้นกระฎุมพีขึ้นมาเป็นข้าราชการ การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้เกิดชนชั้นกระฎุมพี แต่ในกรณีของไทย การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงต้นรัตนโกสินทร์มิได้สร้างกระฎุมพีอิสระตามชนชั้นที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก แต่ได้สร้างชนชั้นกระฎุมพีชาวจีนกลุ่มเล็กๆ ซึ่งมีได้มีความเป็นอิสระจากรัฐ แต่ต้องพึ่งพารัฐในการทำธุรกิจ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงวางแผนที่จะใช้พวกกระฎุมพีเข้ามาในยุโรปตะวันตก แต่ได้ทรงดำเนินนโยบายตามรัฐในยุโรปตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทซึ่งมีทุนขึ้นบนนามเงิน (junker) ให้มาเป็นข้าราชการแบบใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทในช่วงก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมมิได้ทรงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจด้วยถึงกับขนาดมากกว่า โดยการรักษาสถาบันดั้งเดิมไว้เป็นสำคัญ ในการสร้างระบอบราชการสมัยใหม่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีภาพของระบอบราชการซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับด้วยกัน และในแต่ละระดับก็จะมีชนชั้นโดยชนชั้นหนึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในที่นี้เราจะได้มาพิจารณาภาพของระบอบราชการสมัยใหม่ อันเกิดจากการนำเอาการศึกษาแบบใหม่มาใช้

ระบบราชการที่ระดับสูงสุด ประกอบไปด้วยเสนาบดีและข้าราชการระดับสูง ชนชั้นนี้จะมาดำรงตำแหน่งในระดัมนี้อย่างน้อย พระราชวงศ์ชั้นสูง ได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอ ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาทั้งตามแบบไทยและแบบตะวันตกในประเทศสยามโดยตรงจากตะวันตก อีกส่วนหนึ่งได้แก่พระเจ้าลูกยาเธอและพระราชวงศ์อื่นๆ ที่ได้รับคัดเลือกไปศึกษาที่ประเทศตะวันตก

¹ ในปี พ.ศ. 2417 ได้มีประกาศใช้ข้าราชการที่จะเข้าทูลเกล้าถวายด้วยพระเจ้าน้องยาเธอ และให้ใช้กระดาษแบบเขียนด้วยปากก แทนการเขียนด้วยดินสอและกระดาษใช้แบบดั่ง

² ในจดหมายเหตุพระราชกิจ รัช. ๒. ๓๓๓

ขุนนางเดิมจะส่งลูกหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนต่างๆ เพื่อจะได้เข้ารับราชการในระบอบใหม่ และ
 สำหรับผู้ที่เข้ารับราชการแล้วการถวายตัวเป็นมหาดเล็กอยู่แล้ว พระองค์ก็ได้ชักจูงคนเหล่านี้ให้หาหนทาง
 ศึกษาเล่าเรียนให้อ่านออกเขียนได้ เพื่อที่จะสามารถทำหน้าที่ในระบบราชการสมัยใหม่ได้ นอกจากนี้พระ
 องค์ยังได้ทรงพยายามเปลี่ยนบทบาทของชนชั้นพระราชาวงศ์ระดับล่าง ตั้งแต่นอมเจ้าลงมาให้เข้ารับ
 ศึกษาเพื่อเข้ารับราชการในระดับนี้ด้วย

ระบอบทางรัฐ ได้แก่ข้าราชการที่มีศักดิ์ต่ำกว่าที่ร้อยละห้าเท่านั้นที่เป็นเสมือน ระบอบข้าราชการ
 ส่วนนี้ คือส่วนที่เกิดให้คนสามัญที่อ่านออกเขียนได้ มีโอกาสได้เข้ารับราชการ ได้มีการชักจูงให้
 คนสามัญเข้ามาเรียนหนังสือตามโรงเรียนที่รัฐจัดให้มีขึ้น โดยมีสิ่งจูงใจคือ ให้ผู้ที่จบการศึกษาไปสอบ
 สอบสามารถหลุดจากภาวะการเป็นไพร่

วัตถุประสงค์ที่อยู่เบื้องหลังโครงสร้างนี้ คือความต้องการที่จะรักษาโครงสร้างสังคมเดิม
 เพื่อให้กระบวนการสร้างรัฐ ไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อระเบียบสังคม (social order) ทั้งนี้เพราะ
 ผู้นำไทยไม่ว่าจะเป็นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือสมเด็จพระนารายณ์มหาราชผู้นำของ
 ศาสนจักรต่างก็ทรงตระหนักถึงอันตรายของการให้การศึกษาแบบใหม่แก่ราษฎรทั้งปวง

อย่างไรก็ตาม ระบอบราชการสมัยใหม่ที่พัฒนามาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ
 จุฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้เป็นไปตามภาพที่ได้ทรงมุ่งหวังเสียทั้งหมด เนื่องจากสามัญชนที่ตกชั้นคนที่
 กระตือรือร้นตอบรับกับโอกาสใหม่ทางการศึกษามากกว่าชนชั้นอื่นจึงทำให้ชนกลุ่มนี้ได้มีโอกาสเข้ามามี
 ในระดับกลางจึงหมายถึงการได้เลื่อนชั้นเป็นขุนนางจำนวนมาก คลังใหม่จะได้กล่าวถึงการศึกษาที่เกิดขึ้น
 ในช่วงเริ่มแรกของรัชกาล

การศึกษาและการเลื่อนชั้นทางสังคมในช่วงครึ่งแรกของรัชกาล

การให้การศึกษาโดยผ่านกรมมหาดเล็กหลวง¹

ก้าวแรกในการสร้างระบบราชการสมัยใหม่ คือการก่อตั้งกรมมหาดเล็กหลวงในปี
 พ.ศ. 2413 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะผลิตลูกหลานของข้าราชการที่ใกล้ชิดพระองค์ให้มีความรู้ทางทหารและ
 ทางด้านต่างๆ เพื่อที่จะมาเป็นชนชั้นมูลนายของรัฐสมัยใหม่ นับเป็นทางเลือกอีกอันหนึ่งนอกเหนือจาก
 การเข้ารับราชการในกรมมหาดเล็ก ในปีแรกกรมมหาดเล็กหลวงประกอบด้วย พระอนุชาและ

¹ กรมมหาดเล็กหลวงมีกษัตริย์พระองค์เป็นแม่กองมหาดเล็ก 24 คน ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ที่ยกย่องด้วยดีต่อเจ้าพระยา
 ราชวัง มหาดเล็กเหล่านี้มีหน้าที่สอน ซึ่งป็นที่รู้จักกันในนามมหาดเล็กน้อย, สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ (กรุงเทพฯ :
 หอสมุดฯ, 2517), 243-244. และ คำนวณกรมมหาดเล็กที่ 1 มหาดเล็กวังหน้าพระองค์เป็นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 (พระนคร : กระทรวงกลาโหม, 2464), 2-3

มหาดเล็กของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และบุตรของขุนนางที่ได้ถวายตัวไว้แล้วหรือกำลังจะถวายตัว

ในปี พ.ศ. 2415 กรมมหาดเล็กหลวงได้ขยายออกไปเป็นมหาดเล็กน้อย มีนักเรียนที่มาจากทั้งพระราชวัง ขุนนาง และตระกูลทบตี นักเรียนได้รับการดูแลเป็นอย่างดี ได้รับแจกเครื่องมือและอาวุธ เป็นเดือนละกินอยู่ในพระบรมมหาราชวัง ข้อสังเกตคือ วิธีการฝึกข้าราชการในอนาคตโดยโรงเรียนทหารได้ถูกใช้ในราชสำนักต่างๆ ในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝรั่งเศส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้เหตุผลถึงการที่ทรงให้การศึกษาวชิราวุธว่า ในอดีตมหาดเล็กก็ได้ทำหน้าที่เป็นราชองครักษ์ด้วย

นอกจากการฝึกทหารแล้ว ได้มีการตั้งโรงเรียนในกรมมหาดเล็กหลวงเพื่อสอนหนังสือให้แก่บรรดามักเรียนนายทหารซึ่งรับราชการเป็นมหาดเล็ก และลูกขุนนางที่ยังไม่ได้ถวายตัวมาเข้ารับราชการ มีการผลิตชุดหนังสือแบบเรียนที่มีชื่อว่า “มูลบทบรรพกิจ” เพื่อทำให้การสอนภาษาไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนั้นก็ยังได้มีการตั้งโรงเรียนภาษาต่างประเทศซึ่งมีคณาจารย์ได้เพียงสามปี สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวราชานุภาพซึ่งเป็นนักเรียนคนหนึ่งทรงให้เหตุผลว่า เป็นเพราะนักเรียนส่วนใหญ่รู้สึกว่าการเรียนภาษาอังกฤษเป็นการยากเกินไป เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ขนชั้นผู้ปกครองยังตระหนักไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องหาหนทางที่นักเรียนภาษาต่างประเทศนอกเหนือไปจากภาษาไทยและวิชาทหาร แต่มีพระกรุณาแห่งพระองค์ที่ทรงมีพระทัยเมตตาและได้กลายเป็นกำลังสำคัญในการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาทิ เช่น พระองค์เจ้าวิสุทธิยศวร พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร เป็นต้น

ดังนั้น ในการสร้างระบบราชการสมัยใหม่ช่วงแรกนี้ เราจะได้เห็นว่าพระบรมราชโองการซึ่งมีผลได้ถูกฝึกเพื่อให้อ่านมาเป็นผู้นำ นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมุ่งที่จะฝึกบุคลากรของชนชั้นนำซึ่งควรจะผ่านการฝึกโดยกรมมหาดเล็กให้กลายเป็นนายทหารของกรมทหารมหาดเล็กหลวงเพื่อออกมารับราชการในกระทรวงต่างๆ ในเวลาต่อมา โดยมีโรงเรียนในพระบรมมหาราชวังและกรมทหารมหาดเล็กหลวงทำหน้าที่ผลิตผู้นำทั้งในราชการพลเรือนและในกองทัพ แต่วิวัฒนาการของระบบการศึกษาไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ทรงตั้งพระทัยไว้เสียทีเดียว เพราะชนชั้นผู้ปกครองเดิมส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือกับวิวัฒนาการการเมืองเนื่องจากการปฏิรูประบบไพร่และทาสในต้นรัชกาลที่ 5 ประกอบกับวัฒนธรรมของชนชั้นผู้ปกครองที่ไม่เคยต้องหาความรู้ที่จะขึ้นอ่านออกเขียนได้ ตลอดจนความต้องการคนที่อ่านออกเขียนได้มีสูงเสียดจนกระทั่งนักเรียนไม่อดทนเรียนหนังสือมูลบทบรรพกิจให้ครบ 6

¹ “The conservative in the royal household was not alone. There is... a strong party of old regime who do not approve of education in any form, particularly in foreign languages and studies, who believe implicitly in the wisdom of their ancestors, and obstinately oppose themselves to any attempt at removing the ancient landmarks wherever posted.” ใน David Wyatt, *Samuel McPherson and Early Educational Modernization in Thailand, 1877-1895*, (Thailand Information Center, Chulalongkorn University, No. 00196.) ดูเพิ่มเติมเรื่องแผนปฏิรูปการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ระบอบ

เล่ม และมักจะลาออกหลังจากจบเล่มที่สี่ นอกจากนั้น ได้มีนักเรียนที่มีภูมิลำเนาจากตระกูลคนสามัญเข้ามาเรียนเป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2423 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (ยศดลธมา) ได้กล่าวถึงผู้ที่เข้ามาเรียนในปีนั้นว่า "เป็นพวกมหาศาลเล็กแหวหรือมาจากตระกูลคหบดี"

ทั้งนี้หมายความว่าในช่วงนี้มีแรงกดดันให้การศึกษาสมัยใหม่ คนสามัญได้เข้ามาอยู่ในสถาบันอันทรงเกียรตินี้ เนื่องจากชนชั้นผู้ปกครองเดิมไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร ในช่วงต่อไป เราจะได้เห็นชนชั้นผู้ปกครองเริ่มหันมาให้ความสนใจแก่การศึกษามากขึ้น ในขณะที่ตัวคนสามัญก็ได้ตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษาซึ่งจะเป็นประตูเปิดไปสู่อาชีพที่มีเกียรติและก้าวหน้า

โรงเรียนสวนอนันต์และโรงเรียนสวนกุหลาบ

ในปี พ.ศ. 2422 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนสวนอนันต์เป็นที่สอนทั้งภาษาไทยและอังกฤษให้แก่บุตรของเจ้านายและขุนนางในระดับมัธยมศึกษาขึ้นที่ธนบุรี นอกจากการสอนให้อ่านและเขียนแล้ว นักเรียนจะต้องเรียนวิชาที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ เช่น คณิตศาสตร์ คีตกวี และวิทยาศาสตร์ ในปีแรก โรงเรียนสวนอนันต์มีนักเรียนมากกว่าหนึ่งร้อยคนจากตระกูลเจ้านายและขุนนาง และมีนักเรียนที่ออกมาจากริเริ่มเกินกว่าที่โรงเรียนจะรับได้ แต่ห้าปีให้หลัง โรงเรียนนี้ก็ค้ำคะนองจนจะคาบเกี่ยวกันกับโรงเรียนในพระบรมมหาราชวัง จำนวนนักเรียนที่มาจากชนชั้นผู้ปกครองลดลง ในขณะที่โรงเรียนรับนักเรียนที่มาจากคนสามัญเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วได้แก่ลูกหลานที่มีฐานะและคนไทยที่อยู่นอกจากโรงเรียน ในปี พ.ศ. 2426 ปรากฏว่านักเรียนที่มาจากตระกูลขุนนางสามารถสอบผ่านประโยคหนึ่งได้เพียงเจ็ดคนจากนักเรียนตระกูลขุนนางทั้งหมดห้าสิบคน ปัญหาหลักอีกเรื่องสถานที่ดีตั้งอยู่ที่ธนบุรีประกอบกับการแข่งขันจากโรงเรียนใหม่คือสวนกุหลาบทั้งในด้านของนักเรียนและเงินทุน ทำให้โรงเรียนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่จะให้การศึกษากับชนชั้นผู้ปกครองได้

สำหรับโรงเรียนสวนกุหลาบ ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2423 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การศึกษากับเจ้านายในระดับหม่อมเจ้าและหม่อมราชวงศ์ซึ่งไม่เคยมีบทบาทในระบบราชการแบบเก่าของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวในพิธีเปิดโรงเรียนโดยตรงไปตรงมาว่าทรงมีพระประสงค์ที่จะให้การศึกษากับลูกหลานของพระองค์ ทรงอธิบายว่า การเข้าเรียนในโรงเรียนสวนกุหลาบที่เกี่ยวพันกับการถวายตัวเข้ารับราชการ และจะทรงส่งพระราชโอรสมาเข้าเรียนในขนาด

¹ ผู้เขียนได้ประโยชน์จากงานของ David Wyatt ที่อ้างถึง 2 โรงเรียนนี้อย่างมาก ฉบับแปลในที่นี้คือ การศึกษาในฐานะที่เป็นเครื่องมือไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งมีชื่อสรุปที่สอดคล้องไปจากงาน David Wyatt: *ดู David Wyatt, The Politics of Reform in Thailand* (New Haven: Yale University Press, 1969), 102-125, โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้า 125.

ในปีแรกนักเรียนทั้งหมดเป็นหม่อมเจ้า และต่อมาถึงแม้จะมีการรับลูกขุนนาง แต่เจ้านาย จะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษ¹ ในระยะแรกนักเรียนที่จบการศึกษาได้เข้ารับราชการในกรมมหาดเล็กรักษา พระองค์ แต่ได้ต่อมาจำนวนนักเรียนมีสูงเกินกว่าที่กรมมหาดเล็กรักษาพระองค์จะรับได้ ทำให้พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นแผนการที่จะให้กรมมหาดเล็กรักษาพระองค์เป็นที่ฝึกข้าราชการ ตรีโทใหม่ ซึ่งหมายความว่านักเรียนที่จบจากโรงเรียนสวนกุหลาบสามารถเข้ารับราชการได้โดยตรง

ภายใต้การดูแลของสมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราช กรมพระยาดำรงราชานุภาพ โรงเรียนสวนกุหลาบสามารถ รักษาสถานภาพของการเป็นโรงเรียนของชนชั้นผู้นำไว้ได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไปและเมื่อสมเด็จพระมหา ธรรมราชาธิราชมามีได้ทรงรับผลิตชอบโรงเรียนสวนกุหลาบก็ต่อไป ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อ โรงเรียนเริ่มก่อตั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2428-2432 ในจำนวนนักเรียนจบประจำโยกหนึ่งและประจำโยกสองทั้ง สิบเก้าคน มีสองคนเท่านั้นที่เป็นเจ้านาย แต่มีนักเรียนที่ภูมิพลึงมาจากคนสามัญเป็นจำนวนมาก ในบรรดา นักเรียนที่ได้รับรางวัลในปี พ.ศ. 2433 มีทั้งที่มาจากพระบุตรขุนนางระดับต่าง คนสามัญ และคนจีน นักเรียน ที่จบประจำโยกหนึ่งในปี พ.ศ. 2439 มีเจ้านายเพียงหนึ่งคน และมาจากตระกูลที่มีคนเป็นหลวงขึ้นไปสี่คน จากข้าราชการระดับต่ำลงไปห้าคน คนสามัญแปดคน และคนจีนสองคน²

ในปี พ.ศ. 2432 ได้มีการเก็บค่าเล่าเรียนปีละยี่สิบห้าบาท เท่ากัน "คนเลว" ไม่ให้เข้า วิทยาลัย แต่ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนก็อยู่ภายใต้แรงกดดันของความเป็นที่จะต้องสร้างข้าราชการอย่าง รวดเร็ว ทำให้โรงเรียนสวนกุหลาบรับนักเรียนจากพื้นที่ที่ไม่ใช่เจ้านายและขุนนางเป็นส่วนใหญ่ เมื่อถึง ปีถัดมา พลเรือโท พระยารัษฎพิบูลย์ได้กล่าวว่า คุณภาพของโรงเรียนต่ำกว่าเดิมมาก เพราะเมื่อโรงเรียน เริ่มก่อตั้งมีแต่เด็กนักเรียนที่มาจากพระบุตรเจ้านาย ขุนนาง แต่พอถึงขณะนั้น ก็เห็นกับได้ว่ามาจากที่ใด"³

2.3 การศึกษาระดับสูง

นอกจากการศึกษาระดับสูงแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างข้าราชการในระดับต่างใน ด้านหนึ่งสมัยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นการใช้วัดเป็นโรงเรียน โดยที่รัฐบาลให้ การสนับสนุนด้านการผลิตตำราเรียนและจ่ายเงินเดือนให้แก่ครูทั้งที่เป็นพระและฆราวาส ซึ่งเป็นนโยบาย ที่ช่วยรัฐบาลประหยัดในเรื่องสถานที่ และการรักษาความปลอดภัยของพระสงฆ์ในการให้การศึกษาแก่ ประชาชน

¹ กรมหมื่นพิทยธรรมาธิราช เจ้าสิทธิธรรมราชาภิเศกในโรงเรียนสวนกุหลาบในช่วงต้นที่มีนักเรียนส่วนใหญ่เป็นเจ้านายว่า นักเรียนชั้นปี หนึ่งและสองได้ พระเจ้าที่ยี่สิบสามได้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากไปอยู่ด้วย มีหม่อมเจ้าอยู่หนึ่งเป็นนักเรียนโดย มีบุตรชายจึงเป็นหม่อมราชวงศ์พระยาศรีวงศ์กับ ป่วยป่วยชอบไม่เล่าถึงผู้ กรมหมื่นพิทยธรรมาธิราช "ความระลึกของนักเรียนสวนกุหลาบเดิม," ใน กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สวนกุหลาบสวนกุหลาบ (น.ป.ท., 2500), 41-42.

² คณะกรรมการจัดการมณฑลในมณฑลอยุธยาสมัยปี ค.ศ. 1903 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุสยาม สิบสองปี (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2501), 39-41.

³ ขงหยงมาตย์ขุนท่งหวาดปี 25 3 1903 พระยารัษฎพิบูลย์ได้กราบทูลแด่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2451.

เราได้เห็นความพยายามในการจัดการศึกษามวลชนตั้งแต่ พ.ศ.2418 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงออกประกาศให้วัดทั้งหลายที่เป็นอารามหลวงจัดหาครูที่เป็นพระสงฆ์วัดละห้ารูป หรือคฤหัสถ์ในกรณีที่ไม่มีพระสงฆ์ เพื่อจัดสอนหนังสือให้แก่เด็กตามแบบเรียนหลวงซึ่งจะได้แจกจ่ายให้ โดยจะพระราชทานหนังสือเรียน เครื่องมือเขียน และเด็กที่ผ่านการทดสอบก็จะได้รับพระราชทานรางวัล¹¹

แต่ประกาศนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการศึกษามวลชนแต่อย่างใด ระบบการศึกษาแบบเก่าในวัดมิได้มุ่งให้การอ่านออกเขียนได้ แต่เพื่อการบวชเรียน ถึงแม้ว่ารัฐจะพยายามเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการให้การศึกษาโดยผ่านวัด แต่คนส่วนใหญ่ยังไม่มีแรงจูงใจที่จะไปศึกษาใหม่ที่เกิดขึ้น

รัฐบาลไม่ได้จัดการเรียนการศึกษามวลชนอีก จนกระทั่งปี พ.ศ.2427 เมื่อสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงนำคณะโอรสที่ทรงวางไว้ในปี พ.ศ.2418 มาปฏิบัติ วัดได้รับการสนับสนุนให้ตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ โดยรัฐบาลจ่ายเงินเดือนให้แก่ครูและจัดหาตำราให้ ในขณะที่สงฆ์ทำหน้าที่บริหารโรงเรียน¹² แต่แผนการนี้ได้รับความร่วมมือจากเจ้าอาวาสที่มโนทัศน์ต่างกัน การไม่ให้ความร่วมมือน่าจะสะท้อนถึงความไม่พอใจของคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสถาบันเก่าที่มีต่อการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่นเดียวกับชนชั้นขุนนาง

ในขั้นต้นงานธุรการก็ตรงว่า การจัดการศึกษาของรัฐมาจะเป็นดูแลของรัฐมาแต่ก็ขึ้นบัญชีกันเป็นทหาร เจ้าอาวาสวัดมเหยงคณ์พบว่าเป็นวันแรกที่โรงเรียนวัดป้อมศกภาพเป็นโรงเรียนรัฐบาลนักเรียนได้หายตัวไปเกือบทั้งโรงเรียน รัฐบาลต้องออกประกาศขึ้นเร่งปฏิญะจำวัดแต่ละไม่ว่ามนักเรียนก็ได้กลับเข้าเรียนตามปกติ¹³

ถึงตอนนั้นคนสามัญที่เริ่มมองว่า การศึกษาเป็นบันไดไปสู่ความก้าวหน้าในชีวิต ซึ่งจะนำไปสู่การเข้ารับราชการและการมีเงินเดือน ในขณะที่ชาวบ้านพวกตระกูลขุนนางเริ่มตระหนักว่า การเข้าราชการไม่มีโชกฏแห่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในระบบราชการที่ต่อไป และได้เริ่มส่งบุตรหลานของตนเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนเพิ่มขึ้น

แต่ปัญหาตอนนี้คือ นักเรียนไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเรียนหนังสือให้เกินระดับที่พออ่านออกเขียนได้ เพราะความต้องการเสมือนตามกระแหว่งต่างๆ มีอยู่สูงมาก ในปี พ.ศ.2428 ได้มีการออกประกาศให้มีการสอบไล่ประจำปี ผู้ที่สอบผ่านสำราญเรียนทั้งหมดแล้วจะได้รับประกาศนียบัตรว่า จบประโยคสอง จะสามารถเข้ารับราชการได้ และจะหลุดพ้นจากสถานะภาพไพร่ซึ่งรวมไปถึงบุตรหลานด้วย นี่คือนัยแรงจูงใจที่ผลักดันให้คนสามัญเรียนให้จบประโยคสอง ซึ่งแรงจูงใจนี้จะสำคัญว่าโอกาสในการเข้ารับราชการเสียอีก

¹¹โปรดเกล้าฯ จะให้มีอาษาบรุษชนรณึ่งเชื้อโอรสธรรณและทุกๆ พระอารณฯ. เอกสารเรื่องการจัดการศึกษา 9-11.

¹²จดหมายมายเหตุแห่งจวดี. สบ. 2. 3635 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. เรื่องสัณนการศึษาและควณรับคึลชนของคึ

¹³เรื่องคึยารณ.

เมื่อเราดูภูมิหลังของนักเรียนที่เข้าสอบในปี พ.ศ.2439 จะพบว่าเด็กที่มีเชื้อพระวงศ์
สองคน ชุนนางชั้นสูงสี่สามคน จีนช่างสิบสี่คน คนสามัญหกสิบหกคน คนจีนสิบแปดคน และบุตร
หลานเจ้าประเทศราชสองคน แสดงว่านักเรียนที่มาจากตระกูลคนสามัญและคนจีนเป็นส่วนใหญ่ คิดเป็น
ร้อยละเจ็ดสิบสอง¹

เห็นได้ชัดว่าโรงเรียนระดับประถมและมัธยมที่เกิดขึ้นในช่วงครึ่งแรกของรัชกาลที่ 5 นั้น
ก่อให้เกิดการตื่นตัวทางสังคมอย่างมาก ในช่วงครึ่งหลังของรัชกาลได้มีการจัดการศึกษาในระดับวิชาชีพ
เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบราชการสมัยใหม่ เราจะพบว่าการศึกษาในระดับสูงนั้นก็สามาร
ดึงดูดคนสามัญชั้นเดียวกันในกรณีโรงเรียนประถมและมัธยมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จนทำให้เกิด
การตื่นตัวทางสังคมอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ของสยาม

การศึกษาในระดับวิชาชีพ

การศึกษาระดับวิชาชีพส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงครึ่งหลังรัชกาล หลังจากการปฏิรูปการปกครอง
ในปี พ.ศ.2435 และหลังวิกฤตการณ์ ร.ศ.112 เพื่อสร้างข้าราชการที่มีความรู้เฉพาะอย่างจนแยกหนีไปจาก
ความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ เราจะพบว่าความพยายามที่จะจำกัดโอกาสในการศึกษาชั้นสูงให้อยู่
กับชนชั้นผู้ดีไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน

ถ้าเทียบกับมาตรฐานในปัจจุบัน เราจะเรียกการศึกษาวิชาชีพที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า เป็นการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยยังไม่ได้ โรงเรียนที่เกิดขึ้น
มักจะถูกจัดตั้งโดยกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาที่ให้อยู่ในระดับพื้นฐานอย่างมาก ตัวอย่าง เช่น
นักเรียนกฎหมายรุ่นแรกซึ่งเรียน ไม่กี่มวธ. ให้เวลาปีกว่าๆ เท่านั้นก็สามารถจบเป็นเนติบัณฑิตได้แล้ว²
นอกจากนั้น โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือนและโรงเรียนนายร้อยก็ต้องจัดให้มีการศึกษาระดับมัธยมของ
ตนเอง เพื่อฝึกให้นักเรียนสามารถอ่านออกเขียนได้ โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือนหลังจากที่
ตั้งได้ไม่นานก็จำเป็นต้องยกเลิกแผนการเรียนที่จะสอนความรู้ทางค่านวิชากรและหันมาเน้นการฝึกการวางาน
แทน³ ส่วนโรงเรียนนายร้อยซึ่งมีอยู่ตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ.2430 กำหนดหลักสูตรในช่วงแรกนานสี่ปี (ปี
พ.ศ.2449 นายพลกฐินเป็นคนที่) ที่รับนักเรียนที่พอจะอ่านออกเขียนได้เท่านั้น

¹ กองหอสมุดแห่งชาติ, ๕.๒, ๙, ๒๖๖

² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องของข้าราชการมหิตร, อนุกรมวังพระราชทานเดิมยศเจ้าพระยามหิธร (๑๑๑ โยธวุฒิ,
(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิวัฒนา, 2499), 51-52

³ กองหอสมุดแห่งชาติ, ๕.๒, ๙.๖4 พระราชบัญญัติฝึกหัด ๑๖ ฉบับของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ลงวันที่
20 มกราคม ร.ศ.114

ในที่นี้เราจะดูพัฒนาการของการศึกษาระดับวิชาชีพในสามโรงเรียนด้วยกัน คือโรงเรียนกุหลาบ โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน และโรงเรียนนายร้อย โรงเรียนกุหลาบและโรงเรียนนายร้อยได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของนักเรียนที่จะให้ได้นักเรียนที่มาจากชนชั้นผู้ดีตั้งแต่ต้น แต่สำหรับโรงเรียนข้าราชการพลเรือนนั้น เราได้เห็นความพยายามที่จะนำเอาหลักการที่ว่าด้วยคุณวุฒิ (merit) มาใช้ ทั้งเจ้าพระยาบวรราชนายกและพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ซึ่งได้มีโอกาสนำเวลาในประเทศอังกฤษและผู้นับหน้าตาในการก่อตั้งโรงเรียนต่างก็เสนอว่า การเรียนควรคำนึงถึงแต่เฉพาะความสามารถและไม่ควรนำเอาชาติกำเนิดหรือระบบอุปถัมภ์มาใช้ แต่เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในปี พ.ศ.2442 ก็ได้กำหนดคุณสมบัติให้นักเรียนไว้ว่า “จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติดีดั่งที่สมกับผู้ที่สามารถวางตัวรับราชการดังเช่นในอดีต” ที่หมายถึงการยกย่องความดีที่เน้นความสามารถของบุคคลและหันมาเน้นเอาหลักการชาติกำเนิดมาใช้สักครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม มีหลักฐานหลายประการที่แสดงว่า ในช่วงแรกโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนมหาดเล็กหลวง) ยังไม่สามารถจำกัดการรับนักเรียนแต่เฉพาะชนชั้นผู้ดีเท่านั้น ตัวอย่างเช่น เมื่อพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์กระแสรบคนมาขอให้นักเรียนที่มีฐานะจนเข้ารับราชการในกระทรวงสักจำนวนหนึ่ง พระยาวิสุทธิได้ตอบไปว่าไม่สามารถจะจัดส่งให้ได้ เนื่องจากในระยะเวลานั้น นักเรียนที่เข้ามาเรียนมิได้มาจากครอบครัวผู้ดี¹ เหตุผลที่ทำให้ได้รวมนักเรียนเข้ามาเรียนโดยไม่คำนึงถึงชาติกำเนิด ได้แก่ความจำเป็นที่จะต้องสร้างข้าราชการพลเรือนอย่างรวดเร็ว และเราได้เห็นแล้วว่าในการศึกษาในระดับมัธยม คนสามัญให้ความสนใจมากกว่าชนชั้นผู้ดี ทำให้โรงเรียนไม่มีทางเลือกเลยต้องรับนักเรียนโดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังทางครอบครัว ในช่วงสมัยแรกนี้นักเรียนเข้าเรียนถึงสองร้อยห้าสิบสองคน ซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่านักเรียนส่วนใหญ่จะมีได้มาจากครอบครัวชนชั้นผู้ดี

นอกจากนั้น หลังจากที่โรงเรียนตั้งได้ไม่นาน ก็ได้มีการอนุญาตคุณสมบัติทางการศึกษาของลูกหลานชนชั้นผู้ดี ตามหนังสือพระปะโยชน์หนึ่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ชนชั้นผู้ดีได้มีโอกาสเข้ามาเรียนมากขึ้น และเพื่อให้แน่ใจว่าคนสามัญไม่ทะลักเข้ามาอยู่ในโรงเรียนข้าราชการพลเรือนมากเกินไป ปัจจุบันอีกอันหนึ่งที่ตั้งผู้คนขึ้นนำไปส่งลูกหลานเข้ามาเรียน คือบาทบริจารของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระองค์ได้ทรงชักชวนให้บุตรหลานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เข้ามาเรียน และได้ทรงเสนอให้เปลี่ยนชื่อเป็น “โรงเรียนมหาดเล็กหลวง” ในปี พ.ศ.2445 พร้อมกับทรงจัดหลักสูตรการศึกษาเป็นการผสมผสานระหว่างการบริหารราชการพลเรือนสมัยใหม่และการฝึกหัดมหาดเล็กหลวงในแบบเก่า นอกจากนั้น ศาชีพข้าราชการ

¹ “จดหมายเหตุพยุ่งหวัด ๒.๕ ๓.๕/๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒.ศ.115; ๓.๕/๗ ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒.ศ.1๑๗ และ ๓.๕/๗ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒.ศ.1๑๗

² “จดหมายเหตุพยุ่งหวัด ๒.๕ ๓.๕/๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒.ศ. 1๒4

พลเรือนที่ถูกมองว่ามีเกียรติภูมิสูงในสังคม ไม่ขัดต่อความเชื่อในพุทธศาสนาจนอาชิสกุลหมายหรือทหาร ซึ่งถูกมองว่าเป็นอาชิสที่ต่ำป เนื่องจากเกี่ยวข้องกับศาสนาเจ้าคุณและการทำลาภชีวิต¹⁹

กล่าวโดยสรุป โรงเรียนข้าราชการพลเรือนประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดึงดูดหลานของชนชั้นปกครองเดิมให้เข้ามาศึกษาเล่าเรียน และพวกเขาก็มีโอกาสในการก้าวหน้าทางราชการสูง เนื่องจากเป็นกระทรวงที่ใหญ่และขยายตัวอยู่ตลอดเวลา และนี่คือเหตุผลสำคัญที่ทำให้เราไม่พบข้าราชการจากพระบรมวงศานุวงศ์ไทยในช่วงการก่อตั้งระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

นักกฎหมายเป็นชนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีโอกาสก้าวหน้าในชีวิตข้าราชการอย่างสูง แต่มีบันทึกที่วิพากษ์ผู้พิพากษา วันจันทร์ดิศกุลทรงเรียกสี่สิบบาท (เสมือนในขณะนั้นรับเงินเดือนขั้นต้นสี่สิบบาท) แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นวิชาที่ต้องอาศัยความรู้ทั้งสี่และเลขในระดับสูง ดังนั้น โรงเรียนกฎหมายจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะวัดกันในเรื่องชาตินิยม ราชชนิกเกริกนฤนาถแสดงว่า ผู้ที่มาจากตระกูลชนชั้นสูงมีจำนวนสูงกว่าผู้ที่มาจากชนชั้นปกครอง เมื่อสุรเวชเชื้อผู้ที่สอบผ่านวิชากฎหมายจำนวนสี่สิบหกคนในปี พ.ศ.2453 มีผู้ที่มีมาจากตระกูลขุนนางชั้นสูง (เหนือกว่าหลวงขึ้นไป) สามคน ขุนนางระดับล่างสองคน ลูกคนสามัญแปดคน และที่มาจากตระกูลชนชั้นสองคน²⁰ ดังนั้น ในการศึกษากฎหมายได้เห็นการลดกั้นระหว่างผู้ที่มีรากชนชั้นผู้ปกครองและสามัญชน อย่างไรก็ตาม คนเหล่านี้เมื่อได้มาอยู่ในอาชิสก็ยากที่จะมีความเท่าเทียมกันทางสังคม นอกจากนั้น การศึกษาและการเข้ารับราชการได้ทำให้คนเหล่านี้กลายมาเป็นชนชั้นใหม่ในสังคมเช่นกัน

กองทัพบกได้ว่าเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จน้อยที่สุดในการกีดกันคนสามัญ ระบบไพร่ทำให้อาชีพทหารเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาในสังคม และถูกมองว่าเป็นอาชิสของคนที่ไม่มีพรไปเท่าไร ดังนั้น ในช่วงเวลาโรงเรียนนายเรือจึงไม่สามารถดึงดูดคนจากตระกูลขุนนางได้ แม้กระทั่งในหมู่คนสามัญก็ต้องใช้เงินเพื่อเลี้ยงดูเดือนละสิบบาท และเงื่อนไขการหลุดพ้นจากสถานะการเป็นไพร่เพิ่มมากขึ้น

ในช่วงปลายรัชกาล เมื่อทางการมีแผนการที่จะเลิกระบบไพร่และนำขอทหารเกณฑ์ทหารมาใช้ ทำให้มีความจำเป็นจะต้องสร้างนายทหารให้มีจำนวนมากขึ้น ทางออกของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและกรมมหาดไทยคือ การให้เข้ามาพระดับสูงที่ยังทรงพระเยาว์อยู่เข้าเรียนในโรงเรียนนายเรือยี่สิบสี่พระองค์ในปี พ.ศ.2442 โดยทรงหวังจะทำให้โรงเรียนทหารเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป การส่งเสริมดังกล่าวประกอบกับการที่คนทั่วไปวิพากษ์อาชีพทหารว่าเป็นโอกาสของการฉ้อโกงขึ้นทางสังคม ทำให้กองทัพบกได้รับความนิยมขึ้น ในปี พ.ศ.2447 มีผู้จบการศึกษาถึงสี่สิบแปดคน ในขณะที่ในช่วงทศวรรษที่ 2430 มีผู้จบการศึกษาเพียงปีละสิบคน ถึงกระนั้นกรมมหาดไทยก็ได้รับการบังคับให้ลดขนาดของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า ชนชั้นผู้ดียังไม่ยอมส่งลูกหลานของตนมาเป็นทหาร

¹⁹ พระราชพิธีสิบสองเดือน (พระนคร: สมุดรพิมพ์ในกรมพระราชทานคดีถึงพระบรมวงศานุวงศ์, 2509), 8, 15

²⁰ จักรวรรดิ, 11 มกราคม 1918.

เมื่อเกิดความนิยมมากขึ้น ในปี พ.ศ.2449 ทหารจึงได้ยกกระเบียบว่าด้วยผู้ที่เข้าเรียนโรงเรียนนายร้อยเสียใหม่ นั่นคือ ผู้สมัครจะต้องมีบิดาที่มีฐานะ ด้านการสอบคัดเลือกของโรงเรียน และจะต้องมีผู้รับรองที่เป็นข้าราชการระดับสัญญาบัตรขึ้นไป ในปี พ.ศ.2452 ได้มีระเบียบออกมาว่า พระราชวงศ์และตระกูลในราชินิกุลบางพระองค์เท่านั้น (เช่น บุนนาค) และตระกูลของนายทหารระดับสูงเท่านั้นที่สถานารอดเข้าเรียนโรงเรียนนายร้อยในช่วงสามปีแรกได้ (หลักฐานทศกัณฐ์) ส่วนคนอื่นจะสามารถเข้าเรียนได้ในชั้นปีที่สี่ มาตราการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้กองทัพนับว่ามีสมาชิกที่มาจากพระราชวงศ์และนายทหารระดับสูงเป็นสำคัญ¹¹ ในขณะเดียวกัน กองทัพบกก็ให้ออกาสแก่คนสามัญให้เข้ามาเรียนได้คือ ซึ่งหมายความว่านายทหารของกองทัพบกจะมีความหลากหลายทางสังคมมากที่สุดในการวิชาชีพทั้งหมด ผลคือ กองทัพจะกลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อความไม่พอใจของระบบราชการที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

กล่าวโดยสรุป ระบบราชการสมัยใหม่เมื่อคู่กับการสร้างข้าราชการระดับกลางแล้ว จะเห็นว่าไม่เป็นไปตามหลักการของการกำหนดการแบ่งชั้นทางสังคมที่ได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ เราจะสามารถมองเห็นปัญหานี้ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อเราดูปฏิบัติการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อปัญหาดังกล่าว

การเลื่อนชั้นทางสังคมและปัญหาว่าด้วยความจงรักภักดี

ถึงแม้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐศักดินาในหลายประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่พื้นฐานทางค่านิยมการถือว่าด้วยความถักทอพันธุระหว่างพระมหากษัตริย์กับชนชั้นผู้ปกครองยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด ข้าราชการได้รับการปลูกฝังว่าพระมหากษัตริย์จะทรงดำรงฐานะเป็นองค์อุปถัมภ์ของชนชั้นขุนนาง ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ ตำแหน่ง และทรัพย์สินของพวกเขา แต่ด้วยระบบราชการสมัยใหม่คงได้ส่งผลกระทบต่อนัยความสัมพันธ์อันนี้ ทั้งนี้เพราะข้าราชการที่เข้ารับราชการด้วยคุณสมบัติทางการศึกษาย่อมจะรู้สึกสำนึกในพระมหากษัตริย์สูง ดังเช่น ขุนนางในระบอบเดิมที่ต้องผ่านพิธีถวายตัว จึงมีความจำเป็นที่ต้องพยายามให้ชนชั้นผู้ปกครองเดิมเข้ามาเป็นข้าราชการในระบบใหม่ และในขณะที่เดียวกันก็ต้องจำกัดจำนวนชนชั้นสามัญที่พยายามใช้ระบบการศึกษาใหม่เป็นทางผ่านเข้ามาสู่ความเป็นชนชั้นขุนนาง

ในที่นี้เราเห็นแล้วว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพยายามให้ชนชั้นเขานและขุนนางได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการสมัยใหม่โดยผ่านระบบการศึกษา ในปี พ.ศ.2428 หลังจากโรงเรียนสวนกุหลาบตั้งมาได้ห้าปี พระองค์ก็ได้ทรงออกประกาศว่า ในอนาคตผู้ที่มิได้รับอาร

¹¹ Noel Barua, "The Military, Government and Society in Siam, 1860-1910: Politics and Military Reform during the Reign of King Chulalongkorn" (Ph.D. diss., Cornell University, 1974), 390.

ศึกษาในระดัหนึ่งจะไม่มีโอกาสได้เป็นขุนนาง ต่อจากนั้น พระองค์ได้ทรงหันมาให้ความสนใจแก่บุตรหลานขุนนางที่ได้ผ่านเข้ามาในราชการด้วยการถวายตัวโดยมีตำแหน่งเป็นมหาดเล็ก ในปี พ.ศ.2430 พระองค์ทรงประกาศให้บรรดามหาดเล็กที่มีอายุถึงสิบหกปีเตรียมตัวสอบ เพื่อจะได้มีคุณสมบัติในการรับราชการต่อไป ในประกาศพระองค์ได้เตือนบรรดามหาดเล็กว่า การเกิดมาในตระกูลสูงและมั่งคั่งนั้น ไม่เป็นการเพียงพอที่จะรักษาชื่อเสียงของวงศ์ตระกูลและสถานภาพในสังคมไว้ได้ ดังนั้น การสอบผ่านครั้งนี้ จะมีไว้เป็นเพียงการท้าทายของชนชั้นขุนนางเท่านั้น แต่จะหมายถึงการแสวงหาเมตตยพญ์แห่งตระกูลด้วย¹¹ พวกจากหลักฐานเหล่านี้มีอยู่แสดงว่าการสอบดังกล่าวไม่ได้ถูกจัดขึ้นบ่อย ซึ่งแสดงว่าพวกมหาดเล็กยังคงไม่สามารถเปลี่ยนตัวรับกับสถานการณ์ใหม่ที่เกี่ยวข้องให้ข้าราชการมีการศึกษาได้

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงต้องทรงเผชิญกับสถานะที่ขัดแย้งกัน ในระบอบราชการต่อไป นั่นคือ ในขณะที่พระองค์ทรงพยายามรักษาวนชั้นผู้ปกครองให้อยู่ในสถานภาพเดิมต่อไปแต่ก็จำเป็นต้องส่งเสริมแต่งตั้งให้คนสามัญเข้ามาในขุนนางเป็นจำนวนมาก เนื่องจากต้องใช้นายเหล่านี้ในระบบข้าราชการสมัยใหม่ ในปี พ.ศ.2433 พระองค์ได้ทรงออกประกาศซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่พระองค์กำลังทรงเผชิญอยู่

ให้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่าทุกวันนี้บุตรข้าราชการที่หนุ่มๆ ไม่ใคร่มีผู้ใดฝึกหัดรับราชการในกรมต่างๆ เหมือนอย่างแต่ก่อน เป็นแต่อยู่เล่นๆ เล่นการต่างๆ อันไม่เป็นประโยชน์ ผู้ซึ่งทำการใน ออฟฟิศกรมต่างๆ ก็มีจะเล่นเล่นทอดเลื่อนซึ่งอยู่ประจำชดสนซึ่งเข้ามาวันเงินเดือนเล่นเล่นทำการ คนพวกนั้นทำการไม่ทันทิศนวนๆ ก็รู้ราชการมากขึ้น อริยัตินั้นก็เล็ดมึความเมตตาขององค์วิชา เมื่อตำแหน่งราชการในกรมต่างๆ จะถึงกษัตริย์ในวันราชการในตำแหน่งนั้น ก็จะต้องมีคนหาผู้ที่เห็นว่าจะใช้ราชการ ได้เล่นที่ดั่ง บุตรข้าราชการซึ่งไม่เคยทำการอันใดอยู่เปล่าๆ จะมาเล่นอยู่เลื่อนกันคนซึ่งมิได้เล่นข้าราชการที่เคยทำการเห็นมีไม่ถนัดมานานแล้ว ก็จะต้องเสียเปรียบกันอยู่ทั่วไป จึงทรงพระราชนิพนธ์ว่า ถ้าการเล่นอยู่เช่นนี้เสมอไป ไหนลูกบุตรข้าราชการซึ่งมีตระกูลก็ควรจะเล่นก่อนเล่นขุนนางมาหลายชั่ว จะได้รับราชการในตำแหน่งต่อไปได้เล่นคนที่ไปมองหางานเล่นหรือมาบางคนก็จะคิดเห็นว่า ไม่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พูลเลี้ยงบุตรหลานข้าราชการซึ่งมีตระกูลสืบมาก่อนเสียแล้ว จะทรงยกย่องแต่ผู้ซึ่งไม่มีตระกูลขึ้นให้รับราชการในตำแหน่งต่างๆ ก็จะมีเกิดคนที่โคมมึนเสียใจในตระกูลข้าราชการเก่าๆ จึงโปรดเกล้าฯ ให้

¹¹ คำพจนานุกรมจากเอกสารเรื่องการจัดการศึกษา..., 60-62.

ประกาศเตือนสติข้าราชการ ผู้ใหญ่ผู้บังคับ ซึ่งมีบุตรหลานการจะรับราชการได้มาในครั้งนี้ให้ทราบทั่วกันว่า มีพระราชประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะให้บุตรข้าราชการซึ่งได้มีตระกูลขุนนางสืบมาแต่ก่อนได้รับราชการตามธรรมเนียม ซึ่งบิดาได้เคยรับราชการหรือตำแหน่งใหญ่ยิ่งกว่านั้นขึ้นไปยิ่งกว่าที่จะให้ผู้ซึ่งไม่มีตระกูลเข้ารับราชการแต่ผู้ซึ่งมีตระกูลไม่มีความรู้แต่ไม่มีปัญญาสามารถที่จะรับราชการ ในตำแหน่งนั้น ได้เข้าจะพระยศของให้นือศศักดิ์ขึ้น ให้รับราชการในตำแหน่งนั้น ราชการจะหลุดโทษมเสกเลิกไปหรือไม่สำเร็จผลได้ ก็ไม่ทรงสามารถที่จะละให้ราชการเสียได้ ต้องถือเอาราชการนั้นประมาณถึงว่าผู้ที่มีตระกูลแต่ไม่รู้ในราชการ ก็คือทรงพระกรุณาขุนตั้งตามคุณวิชาของผู้นั้น¹⁹

ในประกาศนั้น พระองค์ได้กล่าวถึงทางออกของปัญหาอีกทางหนึ่ง คือการกลับมาใช้ธรรมเนียมเดิมที่บุตรของขุนนางบางคนเข้าฝึกหัดงานในตำแหน่งเสมือนแทนที่จะถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ประกาศนี้หมายความว่า ทางการพร้อมที่จะให้โอกาสแก่ชนชั้นผู้ปกครองที่ขอบริณตำแหน่งราชการจากระดับต่ำ ซึ่งอาจจะหมายความว่า ความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ของเขาอาจจะดีกว่าเจ้ากบฏ แต่พวกเขาก็ได้รับการฝึกหัดกันว่าชาตินิยมยังคงมีผลสำคัญ ถ้าคนสามัญและชนชั้นขุนนางที่เริ่มทำงานร่วมกันมีความสามารถที่จะเขียนกันได้ ฝ่ายหลังจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นกัน

ประกาศฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในระบอบราชการ ซึ่งเริ่มจะสะสมมาเป็นอันตรายต่อระบอบสังคม นั่นคือ นักเขียนที่เรียนจบแล้วเข้ารับราชการ ไปยังระดับหนึ่งแล้ว ก็จะได้รับแต่งตั้งเป็นขุนนางไม่ว่าจะมาจากชนชั้นใด ปัญหาที่ควรที่คนสามัญได้กลายเป็นคนส่วนใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นขุนนางเจ้ากระทรวงทั้งหลาย ต่างก็ต้องการให้องค์กรของตนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบ่อยครั้งหมายถึงการส่งเสริมคนชั้นที่มีความสามารถโดยไม่ดูพื้นฐานทางสังคม จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับสั่งกับสมเด็จพระราชปิตุลาว่า ข้าราชการบางคนมีความเป็นห่วงว่าพระองค์ไม่ทรงรู้จักขุนนางใหม่เหล่านี้เลย²⁰

ความรู้สึกไม่สบายใจในหมู่ผู้นำส่วนหนึ่ง เกิดจากความเชื่อว่าผู้ที่ไม่มีพื้นฐานทางครอบครัวฝึกได้ยากกว่าชนชั้นผู้ปกครอง พระเจ้าวิสุทธิสุริยศักดิ์ซึ่งเคยเสนอให้โรงเรียนข้าราชการพลเรือนเป็นนักเรียนตามหลักคุณวิชา เมื่อก่อนเป็นผู้ชำระการโรงเรียนทรงได้ตอบปากว่า คนสามัญนั้นสอนยากเพราะ

¹⁹ "ประกาศให้บุตรข้าราชการเข้ารับราชการตามธรรมเนียมเดิม", *เอกสารเรื่องพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*, 129-130.

²⁰ "กรมพระยาศรีราชานุภาพ, นิพนธ์นิราศคดี (กรุงเทพฯ - นครราชสีมา, 2514), 251.

เห็นว่าไม่เป็นพนักงานซึ่งจะต้องเข้ามาเฝ้าในวัง ตั้งเป็นอภราชอยู่บ้านละ
เมือง มีแต่พระราชสาส์นไปมาโดยทางพระราชไมตรี ก็เป็นแล้วกัน

ครั้นภายหลังมาประเทศทั้งปวงมีความเจริญขึ้น เมืองหลวงเดิมคือ
พระบรมมหาราชวังนั้น ก็กลายเป็นประเทศราชไป หากวาทที่จะมีราชสาส์นมา
ถึงได้ไม่ ต้องให้จักรีกระตราโหมของเมืองต่างๆมีสุภะอักษรมาแจ้งอีกชั้นหนึ่ง
ฉันใด ก็เหมือนกับท่านอธิบดีในกรมต่างๆใช้ให้ขุนนางในกรมของตัวมี
หนังสือมาทูลขึ้นแทนฉันใดเหมือนกัน ส่วนตัวขุนนางผู้รับ เมื่อใครจะมีหนังสือ
ถึง ก็ต้องฟังออกพันนพเวรดูเสมือนพยานให้นำขึ้นกราบบังคมทูล แต่ส่วนตัว
ในหลวงต้องพูดกับข้าราชเจ้า ที่กว่านั้นลงไปดังนี้ จึงเห็นว่าเป็นการล่วงเกิน
อย่างร้ายแรง ถัดอำนาจเห็นแผ่นดินลงสมอด้วยเจ้าประเทศราช ถ้าจะว่าเป็นการท
อย่างฝรั่งที่ไม่มีเมืองหนึ่งเมืองใดเลยทั้งโลก ที่นกกจากเสนาบดีจะนำพิธีราช
การขึ้นกราบทูลขึ้นแผ่นดินได้บรรณนิยมที่กษัตริย์มี จึงเป็นธรรมเนียมไม่มี
มิชยในโลกนานแต่ก่อน หรือถ้าเป็นปัจจุบันนี้และเรื่อได้ว่าจะไม่มีขึ้นในภาย
หน้าด้วย^{๑๙}

เหตุการณนี้แสดงว่า ระบบราชการสมัยใหม่นั้นมีลักษณะการพาหิรแล้วต่อด้วยระหว่างพระ
มหากษัตริย์กับข้าราชการน้อยลง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระ
โองการเป็นพิเศษ เพื่อให้พระราชอำนาจของพระองค์ถูกบั่นทอนลงด้วยข้าราชการ พระองค์มิได้ทรงมองว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมา
จากขบวนการหรือหลักการของระบอบระบทรูปใหม่ แต่เป็นเงาของการแย่งความเจริญกักคิของข้า
ราชการระหว่างเจ้า (พระมหากษัตริย์) กับ นก (ขุนนาง) จึงจะเห็นได้ในกรณีที่สอง

ในปี พ.ศ. 2443 ข้าราชการระดับสูงเป็นจำนวนมากไม่ได้เข้าร่วมในพระราชพิธีโตกกันต์
ของพระราชโอรสพระองค์หนึ่ง ทั้งๆ ที่จัดงานในวันอาทิตย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้
ทรงสั่งให้ตัดเงินเดือนเสนาบดีกระทรวงที่ไม่มีข้าราชการเข้าร่วมพระราชพิธีให้เป็นจำนวนหนึ่งเดือน ใน
พระราชหัตถเลขาถึงเสนาบดีกระทรวงวังพระองค์หนึ่ง พระองค์ได้ทรงกล่าวว่า ข้าราชการ ไม่เคารพเจ้า (พระมหา
กษัตริย์) อีกต่อไปแล้ว ได้แต่ให้ความรักการพแก่ผู้บังคับบัญชา พวกเขาไม่สนใจจะเข้าร่วมพระราชพิธี
ซึ่งใช้เวลานานชั่วโม่งครึ่ง เพราะความเคารพในเจ้า (พระมหากษัตริย์) ได้ลดลง เจ้าไม่สามารถแข่งขันกับ
นาย (ผู้บังคับบัญชา) ได้ แต่คนเหล่านี้เป็นชนใหม่ไม่เข้าใจขนบธรรมเนียมจึงไม่ควรถูกลงโทษ ผู้ที่ควร
ถูกลงโทษคือเจ้ากระทรวงผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อความประพฤติของผู้บังคับบัญชา การทบทวนครั้งนี้จึง
เป็นบทเรียนว่า ผู้บังคับบัญชาจะต้องตั้งสอนให้ลูกน้องรู้จักมีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์^{๒๐}

^{๑๙} ราชบัณฑิตยสถาน, ๒.๕ น. 22 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระสมณกับพระคิรีด้วย

^{๒๐} ราชบัณฑิตยสถาน, ๒.๕ น. 18-22 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีโองการเป็นแบบที่ ๑, ลงวันที่ 21

ปฏิกิริยาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดจากความวิตกว่าระบบราชการ
 อาจจะทำให้ระบอบกษัตริย์ไม่มีอำนาจเหนือเจ้าราชการอย่างแท้จริง เพราะอำนาจดังกล่าวกลับไปตกอยู่ในมือ
 ของสมาชิกคณะข้าราชการระดับสูง คนเหล่านี้ก็เป็นผู้ที่ติดต่อกับผู้ได้มั่งคั่งกับนิรุตฯ จริงอยู่ในระบบ
 เก่าก็เป็นชนนี้อยู่บ้าง แต่ในระบบราชการสมัยใหม่ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผู้ที่อยู่ในระดับกลางของระบบ
 ราชการเป็นกลุ่มที่มีผลมากที่สุด การที่เป็นข้าราชการแบบใหม่ยุคแรก พวกเขายังมีความภาคภูมิใจใน
 ความก้าวหน้าในราชการสูง ด้วยอย่างเช่น พวกเขานิยามที่กล่าวกันว่าจะต้องได้เลื่อนยศเป็นหลวงหลวงจากหัว
 ราชการได้สองปี และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วก็จะรู้สึกในบุญคุณของเจ้ากระทรวง หรือเจ้ากรม แทนที่
 จะรู้สึกในพระมหากรุณาธิคุณ นี่คือนิยามของสถาบันกษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งคือการ
 รักษาพระบรมมหาราชวังว่า ข้าราชการทุกคนเป็นข้าที่อยู่ในอุปถัมภ์ของพระองค์ และคนจะต้องมองว่า
 พระองค์เป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุดในฐานะผู้อุปถัมภ์ วิธีการที่พระองค์ทรงใช้คือทรงเน้นคำนิยามแบบเก่า
 ซึ่งแสดงออกถึงกรรมศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันกษัตริย์ ในขณะนั้น คติกรรมเป็นพระพาสสำคัญในการเชื่อม
 พระมหากษัตริย์กับข้าราชการ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงเน้นถึงความสำคัญของการ
 พิธีกรรมในการสร้างเกราะป้องกันทางจิตวิญญาณระหว่างพระองค์กับระบบราชการสมัยใหม่

ไม่เพียงแต่ข้าราชการระดับรองลงไปที่ไม่ให้ความสำคัญแก่พิธีกรรม แม้แต่ในข้าราชการ
 ระดับสูงก็เกิดมีคำถามว่า จะสามารถใช้เวลาไปในการเข้าร่วมพิธีกรรมต่างๆ ละเลยปฏิบัติหน้าที่อย่างมี
 ประสิทธิภาพได้อย่างไร พิธีกรรมนั้นมีทั้งที่เป็นรัฐพิธีและที่เกี่ยวเนื่องกับพระราชพิธีซึ่งมีจำนวนมากมายน
 และเกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้น ในสายตาของข้าราชการหัวก้าวหน้า พระมหากษัตริย์ที่ทรงเคยให้ภาพ
 ของผู้ทำการเมตตาเมตตาให้ทันสมัยได้กลายเป็นผู้ที่ไม่ก้าวหน้าพอ เพราะพระองค์ยังทรงยึดมั่นกับ
 ขนบธรรมเนียมประเพณีของอดีตกาล

วิธีการแก้ปัญหาก็มีอย่างหนึ่ง คือการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างอุดมการณ์รัฐอันใหม่
 นั่นคือ ชาติชาตินิยม ซึ่งหมายถึงการทำให้ผู้ที่จะเข้ามาเป็นข้าราชการนั้นตระหนักถึง "ความเป็นชาติ" ซึ่ง
 เป็นสิ่งที่มีมาก่อนในระบบการปกครองแบบเก่า แต่เป็นการสร้างสรรคของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์
 เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรม การสร้างอุดมการณ์ชาตินิยมในที่สุดแล้วจะกลายเป็นเกราะป้องกันท่าที
 ความชอบธรรมของระบอบการปกครอง เมื่อเกิดการตั้งคำถามว่า พระมหากษัตริย์มีความเหมาะสมที่จะเป็น
 ตัวแทนของ "ชาติ" ที่สุดหรือไม่

การสร้างอัตลักษณ์โดยผ่านระบบการศึกษา²⁸

ลักษณะที่สำคัญของอุดมการณ์รัฐในรัชสมัยนี้ คือการพัฒนาอุดมการณ์ชาตินิยมโดยรัฐ ซึ่งแตกต่างไปจากอุดมการณ์รัฐก่อนหน้าเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านเนื้อหาและเครื่องมือที่ใช้ในการถ่ายทอด อุดมการณ์รัฐ ไปสู่ราษฎรเนื่องจากเครื่องมือดังกล่าวนี้คือระบบการศึกษาแผนใหม่ การศึกษาอุดมการณ์รัฐ จึงอาจทำได้โดยการวิเคราะห์เนื้อหาของแบบเรียนที่ใช้ในขณะนั้น

หนังสือแบบเรียนที่มีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดอัตลักษณ์ชาตินิยม คือ หนังสือแบบเรียน ชุดรวมจริยา ซึ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีผู้เรียบเรียงขึ้น คือ เล่มที่ 1, 4, 5 และ 6 โดยมีนักการศึกษาคนสำคัญซึ่งต่อมารู้จักกันในนามของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นผู้เขียน

วัตถุประสงค์สำคัญของหนังสือชุดนี้ คือสร้างทศพิธราชธรรมเข้าใจให้โดยตลอดเกี่ยวกับการมีตนแก่ตน ที่ได้เกิดขึ้นในทางโครงสร้างเศรษฐกิจโลกและการเมือง ในทางเศรษฐกิจได้มีการกล่าวถึงระบบ เศรษฐกิจโลกและบทบาทของปัจเจกบุคคลภายในระบบดังกล่าว ในทางการเมือง การสร้างรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้เกิดนิมิตหมายขึ้นที่จะตั้งทำไว้ระบอบมีความรู้ซึ่งผูกพันกับรัฐแทนความผูก พันที่มีกับภูมิลายในระบอบไพร่ การสร้างตัวตนของชาติสอดคล้องกับคตินิเทศประตงค์ดังกล่าวขึ้นต้น

ต่อมาในรัชสมัยใหม่ส่วนมากมีความเข้าใจว่า มโนทัศน์เรื่องชาติเป็นของที่มีมาช้านานทำ กิจการประวัติศาสตร์ของตน แต่ที่จริงแล้ว “ชาติ” เป็นมโนทัศน์ที่ถูกสร้างมาอย่างจงใจพร้อมกับการสร้างรัฐ ชาติใหม่ การสร้างมโนทัศน์ของชาติในความหมายชุมชนทางวัฒนธรรมจำเป็นคือการอาศัยเครื่องมือสำคัญ คือ การพิมพ์ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมชุมชนให้เกิดความรู้สึกร่วมกันหนึ่งเดียวกัน ในการมีของรัฐไทยแบบเจ็ดตน ธรรมวิทยาซึ่งมีจำนวนพิมพ์ที่สูงมาก (ธรรมจริยาพิมพ์สามหมื่นเล่มในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 5) นับบทบาท สำคัญในการปลูกฝังความรู้สึกร่วมกันของความเป็นชาติ

ในทางเศรษฐกิจได้มีการบรรยายถึงลักษณะการพึ่งพาในระบอบเศรษฐกิจโลก ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า สังคมที่ไม่มีมีการติดต่อพึ่งพาในทางเศรษฐกิจก็ถือว่าเป็นสังคมถ้าถึง ป่าเถื่อน ในขณะที่สังคมที่ เจริญมีอารยชน จะต้องเกิดการแบ่งงานกันทำ ซึ่งก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนซื้อขายและการบริโภคที่มีความ สลับซับซ้อนมากขึ้น สังคมไทยควรจะตั้งเป้าไว้ด้วยกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมด้วยการปลูกฝังค่านิยม ใหม่ ๆ ได้แก่ ความเพียร การตรงต่อเวลา ความกระตือรือร้นที่จะพัฒนา เป็นต้น

ภายในระบอบเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตเพื่อตลาดโลก ราษฎรมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็น ผู้ผลิต ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของอธิบดีกรมธรรมการในการถวาทศครู

²⁸ [จุลจอมฯ] ธรรมจริยา, “อุดมการณ์รัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน สมบูรณ์ สุขสว่าง และ ธงชาติ จันทราภรณ์, บก., *วิวัฒนาการอุดมการณ์ชาติไทย* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิพระปกเกล้า, 2527), 134-139.

“ก็การที่จะให้สมบัติของบ้านเมืองมั่งคั่งทวีขึ้นนั้น ต้องให้สืบสายของ บ้านเมืองเจริญขึ้นด้วย คือให้ราษฎรรู้จักประกอบคุณเลื่องจิพ โดยกว้างขวางขึ้น ไม่เป็นแค่พอทำกินเท่านั้น เมื่อสินค้าของบ้านเมืองเจริญขึ้นแล้ว การเก็บภาษี ผลการที่ขอมสูงขึ้นไปด้วยเหมือนกัน รัฐบาลจะได้มีเงินเข้ายิ่งขึ้นเป็นธรรมดา”

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่เป็นที่แปลกใจที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตรัสถึง ราษฎรว่า เป็นเลือดเนื้อของแผ่นดินในหลายกรณี ดังนั้น ภายในโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ ราษฎรจึงได้ รับการยกย่องเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐ และมีส่วนในการสร้างความเจริญให้แก่รัฐหรือประเทศชาติ

ในทางการเมือง การเกิดรัฐสมัยใหม่ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องทำให้อาณาประชาราษฎร์ พันธะใหม่ที่มีต่อรัฐ และสร้างความผูกพันกับรัฐโดยคำขวัญที่คนใหม่ คือ ชาติ ซึ่งราษฎรได้รับการบอก เล่าว่าพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนพระวัฒนธรรมที่เรียกว่าชาติไทย ชาตินี้ไทยนี้อันหนึ่งอันเดียวกันรัฐที่ เกิดขึ้นมาใหม่

ภายหลังตำนานว่า ภายในได้กรเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ และชาติเป็นอย่างไร สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชาตินี้และ พระมหากษัตริย์มิได้มีความเป็นกันเกรหนึ่งอันเดียวกัน แต่อยู่เคียงข้างกันและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังจะ เห็นได้จากการที่นักเรียนถูกสอนให้รักพระมหากษัตริย์เทิดทูนอันที่รักชาติ “เพราะ ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ของเรา เช่นเดียวกันชาตินี้เป็นของเรา”

ความชอบธรรมถูกมองว่า ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและพระราชกรณียกิจขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งหมายถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยเฉพาะ

“...ผู้ที่กระทำประ โยชน์ไว้ให้แก่บ้านเมืองยกย่องอย่างสูงสดชื่นเห็น ซ้ำเกรงที่ราชทั้งหลายจะพึงระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณ และทั้งจะมีที่ระลึก อยู่ในน้ำใจของชนและคนทั้งหลายที่คิดมาในภายหลัง คัด ไปไม่รู้จักเลืกมัน มัน ก็คือพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๕ ซึ่งเป็นที่อยู่ในน้ำใจของ เราทั้งหลายทุกคนแล้วว่า ไม่อาจจะพรรณาพระมหากรุณาธิคุณซึ่งพระองค์ ได้มีต่อเราทั้งหลายให้สิ้นสุดลงได้ กล่าวคือ ได้ทรงทำนุบำรุงพระพุทธ ศาสนาและอาณาจักรราชานุกร ให้ได้รับความสุขสำราญ และทรงจัดการ ให้ชาติและบ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น พ้นจากอำนาจพวกราชย์ของ ประเทศต่างๆ ที่มีกำลังอยู่ในโลก...”^๒

การสร้างโน้ตสภของชาติ และการปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยม เมื่อเวลาผ่านไปจะกลายเป็นสิ่งที่มาบั่นทอนความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การให้ความสำคัญต่อพระราชกรณียกิจเป็นการสร้างภาวะให้แก่พระมหากษัตริย์องค์ต่อมา ทำให้เกิดความคาดหวังในองค์พระมหากษัตริย์

^๒ รัชสมัย ๒๓๖

กษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแก้ไขปัญหานี้ด้วยการสร้างแนวคิดให้พระมหากษัตริย์มีความเป็นค้ำหนึ่งข้าแผ่นดินกับชาติ จึงเกิดกระแสชาตินิยมซึ่งกล่าวถึง ชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันตรรกะเกิดขึ้นเมื่อพิจารณาพบว่าระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของพสกนิกร จึงนำเอาความจงรักภักดีที่มีต่อชาติเป็นเชื้ออ้างให้มีการเปลี่ยนแปลง โดยให้เหตุผลว่าพลพสกนิกรจะสามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติได้ดีกว่าพระมหากษัตริย์ ดังที่จะได้เห็นในหัวข้อต่อไป เมื่อเรานึกถึงความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับระบบราชการสมัยใหม่

ความขัดแย้งในระบบราชการในช่วงแรก

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวย เสด็จรวมที่นาหว้าที่ศูนย์กลางในด้านของการควบคุมรายได้จากภาษีอากรได้แล้ว พระองค์ทรงจำเป็นต้องสร้างระบบราชการสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะรวมอำนาจนาหว้าที่ศูนย์กลางอย่างแท้จริง โครงสร้างของระบบราชการที่เกิดขึ้นมีผลในการสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้น สาเหตุของความตึงเครียดนี้ยังเกิดจากรวมชาติของระบบราชการสมัยใหม่ของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตามหลักในระบบราชการสมัยใหม่มีผลประโยชน์ที่แตกต่าง และในหลายกรณีที่ขัดแย้งกับสถาบันกษัตริย์ สิ่งนี้เกิดมาจากสาเหตุสำคัญสองประการที่ขัดแย้งกัน คือ ประการที่หนึ่ง เป็นกลไกในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางประการที่สอง เป็นกลไกสำคัญในการจัดรอบพระวาทะของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความตึงเครียดในระบบราชการไทยเกิดขึ้นที่สองบริเวณด้วยกัน คือ ในบรรดาข้าราชการระดับกลางซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนสามัญ แต่สามารถผ่านกรมข้าราชการเนื่องจากเหตุผลทางการศึกษา คนเหล่านี้มีความคาดหวังว่าจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งอย่างรวดเร็วและเป็นที่ชื่นชม แต่เมื่อไม่ได้รับการตอบสนองจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่พอใจ นอกจากนี้ ในบรรดาข้าราชการระดับเจ้ากระทรวงก็พบว่า คนมีหน้าที่ที่จะรักษาผลประโยชน์ขององค์กร และมีผลประโยชน์ของสถาบันกษัตริย์ ขัดกับผลประโยชน์ขององค์กร พวกเขาเลือกที่จะเลือกปฏิบัติ ความขัดแย้งระหว่างระบบราชการสมัยใหม่กับสถาบันกษัตริย์จึงนำไปสู่การล่มสลายของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในที่สุด

ก่อนที่จะพูดถึงความขัดแย้งภายในระบบราชการสมัยใหม่ จะได้กล่าวถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงแรกก่อนการเกิดระบบราชการสมัยใหม่ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับผู้นำซึ่งเป็นผู้ร่วมกระบวนการปฏิรูปของพระองค์ ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานะธรรมชาติของการปฏิรูปว่า นอกจากจะสร้างความขัดแย้งกับผู้ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงแล้ว ในบรรดาผู้ร่วมอุดมการณ์ปฏิรูปนั้น ไม่ช้าไม่นานจะเกิดการแตกแยกระหว่างผู้นำการปฏิรูปและผู้ที่ทำให้การสนับสนุน โดยฝ่ายที่ให้การสนับสนุนมักจะมองว่า ผู้นำการปฏิรูปไม่สมควรจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ไกลเท่าที่ตนต้องการ

จึงนบชกจากจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับกระบวนการปฏิรูปแล้ว ยังหมายความว่าโอกาสที่พวกเขาจะได้เห็น โฆษณาการระบบใหม่ก็จะมีจำกัดไปด้วย

กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2428 ขณะนั้นกษัตริจักรวรรดินิยมได้แพร่ขยายมาถึงภูมิภาคนี้เช่นเดิมที่ อังกฤษเข้ามามีอำนาจเหนือพม่าโดยสมบูรณ์ก่อให้เกิดความหวาดหวั่นในบรรดาผู้นำไทยอย่างมหา พระองค์เจ้าปฐมฐานวงศ์ได้กราบบังคมทูลว่า พระองค์มีวิธีที่จะทำให้อิสรภาพอยู่รอดได้ และพระบรมราชโองการได้วันพระบรมราชานุญาต¹ เมื่อทรงมีพระบรมราชานุญาต พระองค์เจ้าปฐมฐานวงศ์ได้ลาออกแล้ว และข้าราชการที่มีหัวก้าวหน้าซึ่งส่วนใหญ่ประจำอยู่ที่กองคอนและประจักษ์ ก็ได้จัดตั้งเอกสาร “ทำกรมบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนราชการแผ่นดิน ร.ศ.103”² ขึ้นมาขึ้นเกล้าฯ ด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอให้ทรงจัดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ที่ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจมาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่ารูปแบบการปกครองและกฎหมายของสยามถึงกับล้มไม่เป็นที่ยืนในตะวันตก ในรูปแบบการปกครองแบบใหม่อำนาจจะย้ายจากองค์พระมหากษัตริย์มาสู่คณะเสนาบดี โดยที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจตัดสินขั้นสุดท้าย นอกจากนี้มีการเสนอให้ปฏิรูปด้านต่างๆ ได้แก่ การทำให้พันธกิจที่ราษฎรมีต่อรัฐเท่าเทียมกัน ให้ราษฎรสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และให้เรียกคนที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติเข้ารับราชการ

คณะผู้กรณบังคมทูลเสนอว่า การปฏิรูปไม่ถ่านี้จะทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตะวันตกได้รับการคุ้มครองและจะไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งซึ่งจะนำมาสู่การตกเป็นอาณานิคม ซึ่งทำให้การสร้างกองทัพอป้องกันภัยจากประเทศตะวันตกไม่มีความจำเป็น ขณะเดียวกัน คณะผู้กรณบังคมทูลก็ต้องการเห็นการสิ้นสุดของอำนาจพระมหากษัตริย์และขุนนางขุนนาง เนื่องจากในขณะนั้นสมเด็จพระเทพวรมหาศรีสุริยวงศ์ได้ถึงแก่พิราลัยแล้ว แต่เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ ศรีหกลองโพน และเจ้าพระยาท้าวพระยากรมท่ายังคงดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งหมายถึงอำนาจในการควบคุมการปกครองที่เข้มแข็งกว่าไทยและกรมท่ายังไม่ได้ถูกโอนมาอยู่ที่พระคลังมหาสมบัติ คณะผู้กรณบังคมทูลกล่าวว่า การล้มอำนาจของพระมหากษัตริย์และขุนนางไป อาจจะทำให้เกิดแรงต่อต้านอันหมายถึงความวุ่นวายภายใน ดังนั้น พวกเราจึงเสนอให้มีการสร้างกองทัพอป้องกันภัยไม่รุนแรงภายในที่อาจจะเป็นสาเหตุให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงได้

ความสำคัญของเอกสารฉบับนี้อยู่ตรงที่ได้นำเสนอว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงในนามของชาติโดยพวกเขามองว่าความเจริญก้าวหน้าของชาติ และความสุขของประชาชนซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนั้นพวกเขายังมองว่าการเปลี่ยนแปลงจะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยในการปกครองที่ดีขึ้น

¹ พระองค์เจ้าปฐมฐานวงศ์, ประวัติอันยาวนานของพระบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าปฐมฐานวงศ์, เล่ม 1 (พระนคร - พิมพ์ในพระตำหนักพิมานเพ็ชรพรรณหลวงหอสมุดเจ้าฟ้าฯ, 2513), 59-60.

² จิตรวิเศษ, ธนพาวลี และ นิตติยา, การปฏิรูป, ๒๓; เอกสารขอเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477 (กรุงเทพฯ - สมาคมไทยประวัติศาสตร์ร่วมสมัยไทย, 2518), 37-75.

ในหมู่ราษฎร เนื่องจากพวกเขาได้รับความสุขความอุดมสมบูรณ์จากบ้านเมือง ก็จะมีความรักใคร่บ้านเมือง คิดทำนุบำรุงกัน ในยามสงบและคิดช่วยกันถนอมบ้านเมืองในยามที่อันตรายมาถึงและในประการสุดท้ายพวกเขาได้ใช้ความรู้ศึกษาตึนยอมในการที่ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของเขา

ด้วยอำนาจความกตัญญูที่ได้มีต่อของสุลธิพระบาท แลความรักชาติ
บ้านเมืองซึ่งเป็นของไทสยามหลายร้อยปี จึงทำให้ข้าพระพุทธเจ้าตั้งใจเฝ้า
ร่างกายนและชีวิตเข้านของพระเดชพระคุณนาราชการให้บ้านเมืองเจริญ ได้
เป็นที่สำนักร่วมเย็นเป็นนกราชในประเทศของตน

ข้อสังเกตคือ ข้าราชการชั้นนำรุ่นใหม่ได้นำเอาลัทธิชาตินิยมมาใช้เป็นเหตุผลของกาเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครอง ก่อนที่จะได้มีการสร้างลัทธิชาตินิยมและการส่งผ่านความคิดให้แก่สังคมโดยผ่านระบบการศึกษาชั้นเล็ก เจ้านายและข้าราชการที่ถวายคำกราบทูลเป็น ส่วนหนึ่งของปัญญาชนกลุ่มเล็กๆ ซึ่งได้รับการศึกษาตามแบบตะวันตกหรือจากตะวันตกโดยตรง คนเหล่านี้เป็นกำลังสำคัญในกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปฏิรูป ช่วงทศวรรษที่สอง พวกเขาเป็นกลุ่มแรกนอกเหนือไปจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งเห็นควรหนักถึงการมีในชาติ ทั้งจากการรับรู้เรื่องความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและความรักดีชอบในกรงานดีละ เมื่อได้มีการปลูกฝังความรู้ศึกษาตึนยอมให้แก่ข้าราชการ โดยผ่านระบบการศึกษาสมัยใหม่ ความรู้ศึกษาตึนยอมนี้จะกลายเป็นพลังสังคมที่ก่อให้เกิดการล่มสลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

บทบาทของเจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้ แสดงถึงความดั้งเดิมและความเข้มแข็งในกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กลุ่มคนที่ดูเหมือนจะเป็นพันธมิตรสำคัญก็ได้หันมาเรียกร้องให้พระองค์ยกเลิกระบอบการปกครองซึ่งจะทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์เข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้เพราะระบบการปกครองดังกล่าวมีจุดอ่อนสำคัญทางด้านอุดมการณ์ที่มอบอำนาจการปกครองให้แก่องค์พระมหากษัตริย์ แต่เพียงพระองค์เดียว จุดณการณที่พระมหากษัตริย์ได้พยายามสร้างมาเพื่อสนับสนุนระบบการปกครองของพระองค์ได้ถูกใช้โดยกลุ่มคนที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่พวกเขายังอ้างถึงความรู้ศึกษาตึนยอมก็ได้สะท้อนถึงผลประโยชน์ของชนกลุ่มนี้เช่นกัน การที่ขุนนางคนสำคัญยังคงอยู่ในตำแหน่ง หมายความว่า โอกาสที่พวกเขาจะก้าวหน้าในระบอบราชารยังไม่มีนัก ในขณะที่การรวมศูนย์อำนาจของสถาบันกษัตริย์ก็อาจจะไม่เปิดโอกาสให้พวกเขาได้มีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองเท่าที่ควร การปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งให้อำนาจแก่เสนาบดี คือระบบที่ตบطنของผลประโยชน์จะพวกเขาได้ดีที่สุด

ผู้นำในระบบราชการสมัยใหม่

ในช่วงครึ่งหลังของรัชกาล ได้เกิดมิชชันนารีที่มาจากชาติตะวันตกสูงและได้รับการศึกษาในตะวันตก ด้วยอย่างของผู้เฝ้ากลุ่มนี้ ได้แก่ กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ (ยศภายหลัง) และกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (ยศภายหลัง) ซึ่งจบการศึกษามาจากประเทศอังกฤษในสาขาวิชาทหารเรือและกฎหมายตามลำดับ เมื่อเจ้านายทั้งสองพระองค์กลับมารับราชการในกรุงเทพฯ ก็ได้ตั้งโรงเรียนเพื่อถ่ายทอดวิชาที่ได้อ่านเรียนมาจากตะวันตก

เจ้านายดังกล่าวได้สร้างความสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษกับลูกศิษย์ ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นผู้ได้บังคับบัญชาด้วย ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดจากวิธีการให้การศึกษา กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเชื่อมั่นว่าจะสามารถสร้างระบบกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพ ถ้าหากว่ามีผู้พิพากษาได้รับการศึกษาที่เหมาะสมจำนวนหนึ่ง พระองค์จึงชวนให้บุตรหลานแก่ข้าราชการในกระทรวงใดขอให้ส่งอาหารข้าวๆ เนื้อๆ นำนามของพระองค์ เมื่อเป็นที่นิยมมากขึ้นก็ได้เข้าไปในสถานที่ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ในปีแรกมีนักเรียนสมัครเรียนถึงร้อยกว่าคน กรมหลวงราชบุรีฯ ซึ่งดำรงมาจากต่างประเทศ ทรงเขียนและพิมพ์ตำราภาษาไทยด้วยพระองค์เอง บรรณานุกรมในห้องเรียนเต็มไปด้วยความตลกตลกเนื่องจากนักเรียนมีคำถามและครูผู้สอนก็ยินดีตอบคำถามของนักเรียน¹⁵

เช่นเดียวกัน กรมหลวงชุมพรฯ ทรงสอนนักเรียนทั้งหมดด้วยพระองค์เอง นักเรียนถูกสอนในสาขาวิชาการที่ได้ทรงทำเรียนมา ทรงอุทิศเวลาให้แก่นักเรียนของพระองค์อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกับพระองค์ได้ชื่อว่าป็นครูที่เคร่งครัด เข้มงวดไม่ต่างจากบิดาที่ปกครองบุตร ได้ทรงสร้างหลักสูตรซึ่งมุ่งจะยกระดับโรงเรียนมาดเร็วเพื่อให้นายทหารที่เรียนจบสามารถอ่านเรือในทะเลหลวงได้

ในตอนต้น กรมหลวงชุมพรฯ ทรงสอนนักเรียนทั้งหมดด้วยพระองค์เอง นักเรียนถูกสอนให้มีความกล้าหาญและสามารถรับมือกับสภาวะอวกาศที่สวร้ายได้ การฝึกหนักจนแทบจะรับไม่ได้ และนักเรียนที่ไม่สามารถรักษาเวลาและความสะอาดได้จะถูกลงโทษอย่างหนัก ขณะเดียวกันก็ทรงใช้เวลากู่กับนักเรียนของพระองค์ เสวยอาหารร่วมกับเขาและอยู่ในวิกฤตการณ์ด้วยกัน ระหว่างการฝึกพระองค์จะใช้เวลารอนคนเป่าไฟเต๋าทิ้งประสาธการณของพระองค์ในประเศตะวันตก¹⁶

เจ้านายทั้งสองพระองค์สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของผู้นำซึ่งมีผู้ได้บังคับบัญชาที่จงรักภักดีคือเจ้านายของตนเองเป็นพิเศษ เราจะได้พบว่าความจงรักภักดีนี้บางครั้งจะขัดกับความจงรักภักดีที่พวกเขามีต่อพระมหากษัตริย์ และเมื่อเป็นเช่นนั้นความจงรักภักดีประเภทแรกจะมีความสำคัญมากกว่า

¹⁵ พงศกร ปาณิกวิศิษฐ์, *เรื่องของเจ้าพระยาพิษณุ*, 91-93.

¹⁶ กองประวัติศาสตร์, "พระประวัติ พลเรือเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ สมุหเสนากระทรวงทหารเรือ ผู้สำเร็จราชการไทย" ใน *อนุสรณ์พิธีเปิดโรงเรียนนายทหารอุดมศักดิ์*, 20 พฤศจิกายน 2503 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระบรมมหาราชวัง, 2503), (8-9).

ตั้งเช่นในกรณีของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดียุติธรรม พระองค์ทรงยืนยันว่า หลักการตามวิชาชีพของพระองค์มีความสำคัญมากกว่าหลักการของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั่นคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระมหาพรตเจ้าจารย์ราชบุรณการเป็นกลไกของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งทำหน้าที่ตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐ แต่กรมหลวงราชบุรีฯ และบรรดาสาวกของพระองค์มองว่า หน้าที่ของพวกเขาคือการจัดตั้งอำนาจตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของหลักนิติธรรม (jurisprudence)

เมื่อไม่สามารถจะจัดความขัดแย้งนี้ได้ กรมหลวงราชบุรีฯ จึงได้ทรงใช้วิธีตั้งปลัดกระทรวงเข้าไปประชุมเสนาบดีแทนพระองค์ นอกจากนั้นยังได้ทรงนำเอาความขัดแย้งในเรื่องของหลักนิติธรรมมาเผยแพร่ในวงการตุลาการอีกด้วย นิคมสารข่าวศาลได้ตีพิมพ์พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงหวังถึงการตัดสินใจคดีนี้ว่า “ไม่ดูทางรัฐประศาสน์ในภาย การตัดสินของไทยชาวจีนอย่างก่นข้างหนักในบริเวณที่มีชุมชนจีนอยู่ อาจจะทำให้ชาวจีนไม่ยอมรับอำนาจศาลของไทยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่ติดต่อกับประเทศลาวได้การปกครองของอาณาเขต พระองค์ได้ทรงขอเรื่องการให้หลักความสรีภาพของอำนาจตุลาการควรทำเนืองผลกระทบที่ตามมาด้วย”

ข่าวศาลฉบับต่อมาได้ลงพระราชหัตถเลขา และเจตนาหมายได้โดยระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและกรมหลวงราชบุรีฯ เอกสารชิ้นแรกเป็นพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงราชบุรีฯ ลงวันที่หนึ่งปีก่อนเจตนาหมายฉบับที่ได้กล่าวถึงแล้ว เรื่องเวียนแทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า บางครั้งผู้พิพากณาการตัดสินคดีลงโทษโดยหนักไป ทำให้ทนายจะถูกรื้อไต่โดยจำเลยที่ใจแสร้งไม่ยอมอยู่ในคุก เอกสารชิ้นที่สองเป็นเจตนาหมายของกรมหลวงราชบุรีฯ ซึ่งชี้แจงว่า หลักนิติธรรมนั้นยังเป็นสิ่งที่ต้องถกเถียงกันอยู่ในตะวันตก ถ้ามองโทษหนักเกินไปแล้วละก็ไปลดประมาทของความผิด แต่จะคาดหวังให้ผู้พิพากณาตัดสินเหมือนกันในทุกกรณีนั้นเป็นเรื่องเหลือวิสัย ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการเห็นระบบตุลาการมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก กรมหลวงราชบุรีฯ ได้ทรงยกประเด็นที่ชี้ให้เห็นว่า ฝ่ายอำนาจบริหารเองก็สามารถให้ทนายยุติธรรมแก่ราษฎรได้อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากระบบเกณฑ์แรงงาน ซึ่งราษฎรมีพันธะต่อรัฐที่ไม่เสมอภาคกัน เอกสารฉบับที่สามเป็นพระราชหัตถเลขาทรงตอบว่า พระองค์พอพระทัยกับคำตอบ”

ดูเหมือนว่ากรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์จะเป็นผู้ที่มีชัยชนะในรอบนี้ การตีพิมพ์เจตนาหมายได้ค่อนข้างนี้หมายความว่า กรมหลวงราชบุรีฯ ทรงต้องการให้วงการตุลาการรับรู้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพื่อหาหนทางปรับสมดุล เอกสารเหล่านี้ดูเหมือนจะเป็นการยืนยันข้ออ้างของกรมหลวงราชบุรีฯ ว่า ฝ่ายบริหารได้เข้ามาแทรกแซงในอำนาจตุลาการ และพระองค์ท่านเป็นผู้ปกป้องหลักการความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ

¹⁴ ข้าราชการ 4 ตุลาคม 2446

¹⁵ ข้าราชการ 16 ตุลาคม 2446

อย่างไรก็ตาม สาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอยู่ที่ความพยายามของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ที่จะให้อำนาจตุลาการเป็นอิสระ ไม่ขึ้นแก่ใครและมีคุณสมบัติของความกล้าหาญในการออกประมวลกฎหมายซึ่งกรมหลวงราชบุรีฯ ทรงรับผิดชอบอยู่ ในปี พ.ศ.2447 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแก้ปัญหาด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ ที่มีปรีทิตาชาวฝรั่งเศสเป็นประธาน และเมื่อทรงสำเร็จในปี พ.ศ.2449 ก็ได้ทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระมหาพรตเจ้าดำรงราชานุภาพเป็นประธานคณะกรรมการตรวจแก้ไขและประกาศใช้ได้ในปี พ.ศ.2450 ในช่วงเวลาดังกล่าว กรมหลวงราชบุรีฯ ได้แสดงความไม่พอใจพระทัยด้วยการให้ความสนใจแก่งานของกระทรวงยุติธรรมน้อยลง

กรมหลวงราชบุรีฯ ได้ทรงแสดงความไม่เห็นด้วยต่อสิ่งที่หลายว่า ประมวลกฎหมายอาญานั้นละเลยสนองความต้องการของสมเด็จพระมหาพรตเจ้าดำรงราชานุภาพ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นั่นคือ เพื่อมาช่วยในการบริหารราชการ ในประมวลกฎหมายนี้เงินที่เคยมอบให้สมเด็จพระมหาพรตเจ้าดำรงราชานุภาพได้ลดลง ทำให้การดำเนินงานได้ยาก แต่สำหรับกรมหลวงราชบุรีฯ แล้วเป็นสิ่งที่ชอบรับในหลักนิติธรรมไม่ได้ ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วว่า ประเด็นสำคัญอยู่ที่การแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหาร ในปี พ.ศ.2453 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีคำสั่งด้วยการประกาศในที่ประชุมเสนาบดีว่า แผนการที่จะแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหารยังไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย กรมหลวงราชบุรีฯ ทรงเสียพระทัยอย่างมากที่ล้มเหลวในการต่อสู้เพื่อความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ ได้ทรงยื่นจดหมายลาออกจากตำแหน่งด้วยเหตุผลทางสุขภาพ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงรับจดหมายนี้¹

กรมหลวงราชบุรีฯ ได้นำภาพประเด็นสถานการณ์ของระบบตุลาการขึ้นมาเป็นประเด็นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อกรมหมื่นนราธิปฯ ได้มอบพระธรรมนูญชื่อว่า “พระธรรมนูญ” ซึ่งกล่าวถึงพ่อไก่ที่มีไก่สาวๆ อยู่ใต้อาสน์ครอง กรมหลวงราชบุรีฯ กล่าวหาว่ามีนัยถึงพระองค์ท่าน เนื่องจากพระองค์ได้รับลาหมั้นคนหนึ่งจากกรมหมื่นนราธิปฯ เข้ามาอยู่ในอุปการะ กรมหลวงราชบุรีฯ ได้ยื่นจดหมายลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีต่อเจ้าพระยาอนรนาทซึ่งเคยเป็นพระอภัยมณีทรงศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุผลว่าพระองค์เป็นผู้ได้รับความเสียหาย แต่ศาลยุติธรรมไม่อาจจะพิจารณาคดีได้ เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องเป็นพระราชวงศ์ซึ่งจะถูกพิจารณาด้วยศาลพิเศษที่เรียกว่าศาลรับสั่งเท่านั้น ถ้าหากพระองค์ซึ่งเป็นเสนาบดียุติธรรมเองจะสามารถจะทั้งระบบยุติธรรมได้แล้ว ก็แสดงว่าระบบยุติธรรมของสยามยังต้องการการปฏิรูปอยู่มาก วันต่อมาพระองค์ได้เสด็จไปพบผู้พิพากษาอาวุโสที่กระทรวงยุติธรรมกล่าวคำอ้างว่า นี่คือการสวดท่ายที่จะได้พบหน้ากัน และขอให้ถือว่าวันนี้เป็นวันที่ลาจากกัน ต่อจากนั้นก็ได้เสด็จออกจากกรุงเทพฯ โดยมิได้ขู่ว่าพระองค์จะลาตามพระเจ้ายู่หัวตามพระราชประเพณี

¹ “หลวงอดปามีศรีโองการ” เรื่องจดหมายพระธรรมนูญ, 71-72.

² “จดหมายของหลวงอดปามีศรีโองการ” 25 ธ. 1872 คดีพระธรรมนูญ

เห็นได้ชัดว่ากรมหลวงราชบุรีฯ ได้นำเอากรณีปลัดพระยาระภา มาหาความสนับสนุนจากผู้พิพากษาอาวุโสในการต่อสู้กับพระมหากษัตริย์เพื่อความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ และในครั้งแรกดูเหมือนว่าจะทรงประสบความสำเร็จ ผู้พิพากษาจำนวนน้อยสืบสืบ (ในหนังสือเรื่องของเจ้าพระยามหิธรกล่าวว่ามีถึงสี่สิบแปดคน) ได้ยื่นจดหมายขอถอนจากราชการต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยได้กล่าวว่าที่พวกคนรับราชการมาได้จนถึง ณ วันนั้น ก็ด้วยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและการนำของกรมหลวงราชบุรีฯ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อกระทรวงยุติธรรม ต่อประเทศชาติ ต่อกรมหลวงราชบุรีฯ และต่อพวกตน ในสถานการณ์ดังกล่าวพวกเขารู้สึกว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยปราศจากการนำทางของกรมหลวงราชบุรีฯ

พฤติกรรมนี้ได้แสดงว่า ผู้พิพากษาอาวุโสได้ให้ความสำคัญแก่ความจงรักภักดีที่ตนมีต่อเจ้าขุนและองค์การก่อนความจงรักภักดีที่มีต่อพระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงผ่านวิกฤตการณ์มาหลายครั้งในรัชสมัยของพระองค์ ไม่พร้อมที่จะยอมจำนนต่อแรงกดดันของข้าราชการกลุ่มนี้ พระองค์ได้มีรับสั่งให้พวกเขาลงใจรับราชการ เนื่องจากไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะลาออก ในครั้งแรก พระองค์ยังไม่ได้อนุมัติการลาออกของกรมหลวงราชบุรีฯ ในประการที่สอง คดีที่กำลังอยู่ในพิจารณาของศาลรับสั่ง ในประการที่สาม บรรดาผู้พิพากษาทั้งหลายได้ถือมั่นพิทักษ์ศึกษาและไม่เป็นการบังควรที่จะเกื้อหนุนพิพัฒน์ศึกษาเพราะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และที่สำคัญที่สุดคือ พฤติกรรมของผู้พิพากษาเหล่านี้ไม่เหมาะสมกับบทบาทของข้าราชการซึ่งจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และรักษาผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

ถึงตอนนั้นบรรดาผู้พิพากษาทั้งหลายก็ได้ตระหนักว่า ได้ทำการรู้วามเกินไป จึงได้ขอพระราชทานยกโทษและขอกลับเข้ารับราชการ เริ่มที่ขุนหลวงพระไกรสี (เทียม บุนนาค) อธิบดีศาลต่างประเทศได้กล่าวในจดหมายที่คนทูตเกล้าฯ ถวายว่า การกิจที่ศาลต่างประเทศนั้นยากพอๆ กับของกระทรวงต่างประเทศ ตนไม่สามารถทำหน้าที่ได้ดั่งเดิมที่โดยปราศจากเงื้อมมือของกรมหลวงราชบุรีฯ ซึ่งขอให้เขายกฟ้องได้ว่าไม่จะเป็นเวลาใด นอกจากนั้นตนก็ได้เป็นผู้พิพากษามาถึงสามปี ไม่เคยเห็นสมรรถนะของตนกันแสงมากจน จึงทำให้รู้สึกว่าสูญเสียอย่างมาก

จดหมายฉบับนี้แสดงถึงความรู้สึกภาคภูมิใจในความรู้เดิมวิชาชีพของข้าราชการรุ่นใหม่ จนถึงขั้นกล้าเสนอแนะต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า กรมหลวงราชบุรีฯ และบรรดาผู้พิพากษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระทรวงยุติธรรม จะขาดคนเหล่านี้มิได้ และยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าขุนหลวงพระไกรสีเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการชักจูงให้ผู้พิพากษากันอื่นๆ ทำการกราบบังคมทูลลาออกจากราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงริ้วรอยที่จะจัดการอย่างเด็ดขาด ได้ทรงให้ขุนหลวงพระไกรสีออกจากราชการ ในฐานะที่เป็นผู้ที่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากได้กล่าวว่าจะไม่สามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการแนะนำของกรมหลวงราชบุรีฯ ค่อยไปได้ นอกจากนั้นยังถูกถอดยศเนื่องจากขัดขวางผู้ขึ้นให้ประพฤติน่าเหมาะสม เห็นชัดว่าเป็นพวกสูงชัน (เป็นศัพท์ที่ใช้กับผู้ที่ยกย่องให้มีการ

เปลี่ยนแปลงตามตะวันตก) ในการดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้
สื่อถึงข้าราชการอย่างชัดเจนว่า ไม่มีผู้ใดสำคัญเกินกว่าที่จะทำการขีดพระราชอำนาจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ผู้ที่เป็นหัวหน้าทำการของเพื่อนข้าราชการด้วยกัน และในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็
ได้ทรงรับจดหมายลาออกของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์

เหตุการณ์ครั้งนี้แสดงถึงการที่ผู้นำในระบบราชการแบบใหม่ ทำการหัวทอยพระราช
อำนาจของพระมหากษัตริย์ในนามของวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ต้องเน้นก็คือ ผู้นำเหล่านี้เดิมมีจะ
เป็นตัวแทนของความทันสมัย แต่พวกเขาก็ได้อาศัยประโยชน์จากค่านิยมดั้งเดิม ซึ่งมีอิทธิพลต่อความ
สัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาในฐานะศิษย์-ครู ลูกน้อง-เจ้านาย และพฤติกรรมเช่นการไม่เจ้าประจุ
เสนามติจะกรมหลวงราชบุรีฯ มีอาจจะกล่าวได้ว่า สอดคล้องกับจริยธรรมของผู้ที่เคารพในวิชาชีพได้
เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นยังเป็นการยืนยันถึงที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงพระหนักมาเป็นเวลานานแล้วว่า ระบบ
ราชการสมัยใหม่เป็นสถาบันที่ทั้งเสริมสร้างและขัดขวางอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ พวกข้าราชการ
มองว่าผู้ที่เกินเจ้านายของตนคือเสนาบดีเจ้ากระทรวงไม่ใช่ของค์พระมหากษัตริย์ ทำให้พื้นฐานทาง
อุดมการณ์ที่เน้นความสำคัญของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นที่มาของยศตำแหน่งและเงินเดือนถูกท้า
หาอย่างรุนแรง ความขัดแย้งในส่วนนี้มีใ้ค้นำไปสู่การล่มสลายของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดย
ตระ แต่มีส่วนเสริมความขัดแย้งอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีความรุนแรงกว่า คือความไม่พอใจของพวกกระฎุมพี
ข้าราชการที่มีระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

กระฎุมพีข้าราชการและความขัดแย้งในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับข้าราชการระดับสูงที่ม
ความชันชันยิ่งขึ้น เมื่อเรานำอาชนชั้นใหม่ที่เกิดขึ้นจากระบบการศึกษาสมัยใหม่เข้ามาพิจารณาด้วย เรา
จะเรียกชนกลุ่มนี้ว่า "กระฎุมพีข้าราชการ" พวกเขาริ่หรือว่า ทุนวุฒิและการศึกษาเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ
ที่สุดที่ทำให้พวกเขาได้เข้ารับราชการ และเป็นเรื่องที่ถ่วงความก้าวหน้าของพวกเขาภายในระบบ
สำหรับพวกเขา ทุนวุฒิ มีได้เป็นสิ่งที่บอกถึงประสบการณ์หรือความสามารถที่มองเห็นได้ แต่หมายถึงการ
เสียสละอย่างสูงเพื่อให้ได้มาซึ่งการศึกษา พวกเขามองความสัมพันธ์ของพวกเขากับรัฐในลักษณะเป็นความ
สัมพันธ์ที่มีข้อผูกพันแบบสัญญา นั่นคือ พวกเขาได้เอาทุนวุฒิจากการศึกษามาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ของ
รัฐ และรัฐมีหน้าที่จะตอบแทนด้วยการดูแลให้เขาได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากระบบราชการ

พวกกระฎุมพีข้าราชการจึงเห็นได้ชัดเจนในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแตกต่างไปจากกระฎุมพีที่พบได้ในประเทศยุโรปตะวันตก การได้สถานภาพ
กระฎุมพีนี้ขึ้นอยู่กับการศึกษา มิใช่มาจากการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือการประกอบอาชีพอิสระ
ในรัชสมัยนี้ ผู้มีการศึกษาก็อบทั้งหมดถูกดึงให้เข้ารับราชการ ดังนั้น กระฎุมพีไทย คือผู้ที่อยู่ในระบบ

ราชการที่มีศักดิ์นำเลี้ยวขึ้นไป ซึ่งในทางทฤษฎีได้ทำให้พวกเขากลายเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นขุนนาง แต่ในทางปฏิบัติพวกเขาได้กลายเป็นชนชั้นใหม่ ซึ่งผู้นำสยามมิได้ตั้งใจที่จะสร้างขึ้นมา เพียงแต่ต้องการจะขยายและทำให้ชนชั้นผู้ปกครองมีความทันสมัยเพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้นำสยามคาดว่าจะสามารถสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยรักษาโครงสร้างสังคมไว้

เมื่อชนชั้นนี้ปรากฏตัวขึ้นชัดเจน ก็เกิดความขุ่นข้องหมองใจจะเรียกคนกลุ่มใหม่นี้ชื่อว่าอะไร สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเรียกพวกเขาว่า “ไม่ใช่ผู้ดี และ ก็ไม่ใช่ไพร่” เกงครึงพวกเขาถูกเรียกว่า “พวกใช้ดี” คำว่าใช้ดีมาจากภาษาอังกฤษ “sophisticated” ถูกใช้ในความหมายถึงการรับวัฒนธรรมตะวันตกจนถึงขั้นวิจรรวมสิ่งที่เป็นไทย

เรากำลังพูดถึงชนกลุ่มเล็กๆ ที่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ แต่คนกลุ่มนี้ได้มีวิถีชีวิตที่แตกต่างอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการเลียนแบบกลุ่มสยามหนุ่มที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น เราต้องย้อนกลับศตวรรษที่ 20 ที่เราจะได้นกกลุ่มหนึ่งแต่งตัวตามแบบตะวันตกและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตในกรุงฯ คนเหล่านี้เป็นลูก้าของกษัตริย์ฝรั่งเศสในจีน คัมภีร์และบรู๊นตี และสูงละคราเปรโมทัย วัฒนธรรมใหม่ของพวกเขากลับมาพร้อมกับการผสมผสาน กำเนิดมิใช่เครื่องกีดขวาง การแต่งกาย พฤติกรรม และการบันเทิง สิ่งที่เป็นข้อจำกัดเกิดขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคของพวกกระฎุมพีที่ไม่ได้มาจากชนชั้นผู้ปกครองเดิม พวกเขามักจะใช้จรรยาบรรณเดิมและต้องแลกเป็นหนี้ นี่คือนักที่พระเจ้าบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้เป็นจุดโจมตีกลุ่มคนที่มีบทบาทในการสร้างความไม่มั่นคงให้แก่ระบอบการปกครอง

พวกชนชั้นใหม่นี้เชื่อในคำนิยามใหม่ๆ ที่แปลกประหลาดไปจากระบบเดิม เขาเชื่อในทฤษฎีซึ่งเกิดจากการเรียนรู้อาเซียนที่มาจากตะวันตก ดังนั้นจึงเกิดกระแสความคิดที่จะเรียนรู้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการรวมเป็นไปในตะวันตก ดังจะเห็นได้จากความสำคัญของตามักยาศาสตร์ ซึ่งเป็นสมการทางวิชาการของผู้ที่อยู่ในอาชีพครู ที่ถาวรบรรยายทางวิชาการถึงผู้ฟังจากสมาชิกโดยทั่วไป พวกเขามองว่าตนเองเป็นชนกลุ่มน้อยที่ประสบความสำเร็จเกินกณเป็นจำนวนมาก ความรู้สึกนี้เป็นที่เข้าใจได้ ถ้าดูตัวเลขของผู้ที่สอบผ่านประโยคหนึ่งและประโยคสอง*

นอกจากความเชื่อในทฤษฎีแล้ว คำนิยามอีกอันหนึ่งก็มีความเท่าเทียม ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่การศึกษาได้กลายมาเป็นเกณฑ์ในการเข้ารับราชการ ขาดกันนี้มิได้มีความสำคัญอีกต่อไป ระบบการศึกษาของก็มีส่วนในการเสริมสร้างความรู้สึกดังกล่าว ครูในยุคใหม่มุ่งที่จะให้นักเรียนของตนผ่านการศึกษาระดับสูงได้ทุนเล่าเรียนหลวง ดังนั้น จึงปฏิบัติคือนักเรียนของตนอย่างเท่าเทียม โดยครูไม่

*ตัวเลขจากหนังสือ 3.118 (พ.ศ. 2441) ผู้สอบประโยคหนึ่งมีจำนวน 2,230 นาย ผู้สอบผ่าน 1,501 นาย ผู้สอบประโยคสอง 420 นาย สอบผ่าน 194 นาย ดู กองบัญชาการทหารบก 3.5.3. 175.

บุญมีทั้งของนักเรียนว่าจะมาจากตระกูลขุนนางหรือไม่” สมเด็จพระมหาธรรมราชาฯ ได้ตรัสตอบว่า “มีโชติเพราะเป็นลูกโอรส แต่มีพระหทัยอะไร”^{๕๖}

ดังนั้น พิศาลศึกษาระบบพิธีราชาการ คือสถานภาพชนชั้นผู้ปกครอง และตำแหน่งภายในระบบราชการของพวกเขาก็เป็นสำคัญที่ได้มาเป็นสิ่งที่พวกเขาได้มาด้วยความยากลำบากจนกระทั่งผ่านระบบการศึกษา พวกเขาจึงถือว่าเป็นความก้าวหน้าในระบอบราชการได้ตามความสามารถของตน (จึงเกิดจากการประเมินของพวกเขาเอง) ความรู้สึกเรื่องสถานะเท่าเทียมมีอยู่ทั่วไป จนกระทั่งมีระบบพิธีราชาการพ่วงหนึ่งซึ่งมาจากตระกูลขุนนางเดิมและได้รับพระราชทานทุนไปเล่าเรียนต่อต่างประเทศรู้สึกละอาย เนื่องจากตนเองมิได้มีคุณสมบัติอย่างอื่นนอกจากชาติตระกูล^{๕๗} เจ้าพระยาพระเสด็จได้เขียนบทความชื่อ “เพื่อนเพื่อน” คัดค้านทัศนคติดังกล่าว โดยชี้ให้เห็นว่าพวกเขามองว่า คำว่า “คุณความดี” ว่าจะมีเพียงความหมายเดียวคือ ความรู้ที่ได้จากการเล่าเรียน และไม่ได้มีการกล่าวถึงคุณความดีที่มาจากพื้นฐานของศีลธรรมหรือการทำราชการด้วยความตั้งใจ^{๕๘} ผู้สังเกตการณ์ชาวต่างประเทศได้มองกระบวนพิธีราชาการของไทยว่า

“The rapid advancement of the younger generation has not been without evil consequences to themselves as well as to the country. Strong-headed and inexperienced, the lack of gravity and wisdom has been often sadly apparent in their councils.”^{๕๙}

การที่ข้าราชการกลุ่มแรก ประสบความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการอย่างรวดเร็ว ทำให้ข้าราชการรุ่นต่อมาเกิดความคาดหวังว่า ตนเองจะสามารถรอบรู้ประสบการณ์สำเร็จเช่นกัน แต่ความสับสนในวาระอนุรักษนิยมของระบบราชการแบบเก่าก็ยังไม่ได้หายไป ข้าราชการที่มี “ผู้ใหญ่” ดูจะมีความก้าวหน้าในราชการมากกว่าคนส่วนใหญ่ที่ปราศจากผู้ใหญ่ ทำให้เกิดกระแสต่อต้านวาระอนุรักษนิยมที่คนบางคนได้รับประโยชน์ กระแสต่อต้านถูกแสดงออกมาในคำ “ประจบ” ในระบบเก่าที่ว่าประจบซึ่งหมายถึงการเอาใจผู้ที่นิยมนะสูงกว่ามิได้มีความหมายในทางไม่ดี ในช่วงปลายศตวรรษนี้ได้ถูกเปลี่ยนไปในความหมายเกี่ยวกับคำว่าสอพลอ ดังจะเห็นได้จากข้อเขียนของเทียนวรรณ

^{๕๖} พระราชพงศาวดาร ราชวงศ์สุโขทัย, ๒๕-๒๖

^{๕๗} พระราชพงศาวดาร ราชวงศ์สุโขทัย, ๒๕

^{๕๘} เรื่องแปลคัดลอกของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าศรีธรรมโศภนธรรมานุวัตร (พระยาสุธรรมโวหาร) พระราชทานหนังสือพิมพ์ของพระยาสุธรรมานุวัตร, ๒๔๕๑, หน้า ๒

^{๕๙} เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี, เพื่อนเพื่อน (ม.ป.ช. ๒๔๕๖)

^{๖๐} *Washington Sayre, Five Years in Siam, from 1891 to 1896* (London: John Murray, 1898), 280-281.

“เราไม่เห็นว่าคุณที่สทพล ซึ่งเราเรียกได้ว่าเป็นพวกหัวประจบ
คือคนที่ไม่มีทศมานันใจในคุณวิชาของตนเอง และต้องคอยทำใจให้ใหญ่และ
นายของตน นายจะพอใจสิ่งใดและจะได้ทำให้ถูกใจนายหรือที่ฟัง นั่นคือ
สิ่งสกปรกที่เราจะไม่พูดถึงไปยิ่งทีใด”

มีหลักฐานแสดงว่า พวกผู้อยู่ในวิชาชีพกฎหมายได้ทำการคัดค้านการประจบ ในวาระสาร
“ชาวสาท” ได้มีการกล่าวถึงคุณสมบัติสามประการที่จะทำให้คนประสบความสำเร็จในสังคม และในระบ
ราชการ อันได้แก่ การประจบ คุณวุฒิ และเครือข่ายของระบอบอุปถัมภ์¹

ความไม่พึงพอใจเกิดขึ้น เมื่อได้มีการนำเอาหลักการของทั้งระบบเก่าและระบบใหม่มาใช้
และข้าราชการจำเป็นต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเกณฑ์ของสภะวราภ ซึ่งจะต้องมีความมั่นคงในการรับ
ราชการ ซึ่งหมายความว่าข้าราชการรุ่นใหม่ที่มาจากระบบคุณวุฒิจะมีความรู้สึกไม่มั่นคงมาก เมื่อเกิด
สภาพเศรษฐกิจตกต่ำในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความรู้สึกไม่มั่นคงนี้ได้
เพิ่มระดับมากขึ้น เนื่องจากได้เกิดการคัดค้านค่าตอบแทนที่พวกเขาขอได้ ในขณะที่เกิดการเปลี่ยนแปลงราช
การได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านม มาดความนี้ ได้เริ่มเกิดการแข็งขันขึ้นเพื่อให้ได้ม
ตำแหน่งที่สูงขึ้น ทางอีกทางหนึ่งของกระบวนการก็คือ การหาทางให้ได้มีโอกาสมุ่งหมายด้วย
การเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภากิจ ซึ่งตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทางออกอีก
ทางหนึ่งคือ การประจบระบบอุปถัมภ์ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบความสัมพันธ์ระหว่างพระมห
เจ้ากับเสนาบดีผู้รับใช้ใกล้ชิด คือพระมหาดเล็ก ซึ่งจะคอยกำนัลปัญหาสำคัญในรัชสมัยต่อมา

คำนิยามอันหนึ่งของระบบเก่าคือ การที่ศาลหลวงให้มีการเชื้อหิระ โดยไม่มีการรังเกียจพระชน
ไม่ว่าตำแหน่งจะมีตลุลพลหรือไม่ ในประวัติดั้งเดิมของพระยาเสนาบดีกรมวัง ท่านได้ถนัดการที่ท่านถูกเชิญให้
ไปอยู่ในตำแหน่งที่ศาลหลวงโดยไม่มีการให้คำอธิบายใดๆ ทั้งสิ้น จิตตภาพแห่งจึงได้ระบว่าถูกไฟเผาไฟถนัด
ทว่าทกริพขึ้น หนึ่งในให้หลังโดยไม่มีคำอธิบายอีกเช่นกัน ท่านได้ขึ้นให้รับตำแหน่งที่สูงขึ้นเมื่อเป็นที่
ปรากฏภายหลังว่าข้ออ้างหาดังกล่าวไม่เป็นความจริง ท่านได้อธิบายว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เกิดเพราะท่าน
ได้บังคับใช้กฎเกณฑ์กับเจ้าพนักงานข้างในระบ โดยไม่ฟังคำเตือนของผู้อยู่กับปัญหาว่า เจ้าชายนั้นเป็น “หม
ของคน เมื่อเราควมภูมิใจในการศึกษาของตนเอง และในการที่เป็นคนไปรของเจ้าชาย” จะทำไมได้ว่าพระ
ชาตเจ้าภิรมย์มีองค์ประกอบสองประการที่ประกันความดำรงในระบราชการ คือ คุณวุฒิการศึกษาและ
เจ้านายที่ขึ้นอุปถัมภ์ แต่ทั้งสองเผชิญกับความจริงของระบอุปถัมภ์ว่า ในกรณีที่ถูกประโชชน์ของผู้มีอ
สัจกัน ผู้ใหญ่ก็จะคัดเลือกผู้น้อยที่มีความสำคัญหรือเป็นประโยชน์มากกว่า

¹ ธีรพร, 16 ตุลาคม 2546: 103 “เราเห็นว่าเรื่องยศจะอันตราอยู่สำคัญแล้วว่าการประจบเป็นข้อหนึ่ง วุฒิป็นที่สอง วั
คุณลักษณะเป็นที่สาม มีบุคคลสองคนแล้วจ้างตัวไว้ เมื่อบุคคลผู้นั้นมีวิชาสามารถจะปกครองอยู่แล้ว ไม่ว่าที่ไหนเป็นเจ้าก็รู้จะได้หมดสิ้น”

² พระราชดำรัสของจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ฉบับที่ 100, 10 ตุลาคม 2502: 25-26

ตรงทุกๆ คนไม่ใช่เป็นบ่าวมีนายอีกชั้น ๑ จะแสดงให้เห็นปรากฏด้วยกายกาศแล้ว
 วาหาว่า คนนี้ยอมนับถือผู้อื่นยิ่งกว่าพระเจ้าแผ่นดิน ฉะนั้นเห็นแก่กิจของผู้อื่น
 ก่อนราชการไม่ได้เลย การที่ทหารจะตั้งตนขึ้นเป็นก๊กเป็นเหล่า อันนับถือ
 สหายยิ่งกว่าเจ้านั้น ถ้ามัวปล่อยไว้เป็นไปไม่ได้ก็จะต้องนำความฉิบหายมาสู่ชาติ
 เป็นแน่แท้”

กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงมีความวิตกเนื่องจาก “ได้ฝึกสอนนักเรียนนายเรือใน
 ทหารไม่ได้ ทำให้มีจิตร์ที่สูงชันจนนับว่าเสื่อมเสียวิสัยและนามของทหาร ไม่รู้ศึกพระมหากรุณาธิคุณของ
 พระเจ้าแผ่นดิน” จึงโปรดให้ถอดจากราชการ

จากกรณีนี้จะเห็นได้ว่า พระมหากรุณาธิคุณในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจจะทรงจัดการ
 กับความขัดแย้งที่มีกับผู้นำของระบบราชการสมัยใหม่ได้อย่างเด็ดขาด กรณีของกรมหลวงชุมพรเขตอุดม
 ศักดิ์เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งบนชดเชยเนื่องจากกรณีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ แต่กระบวนที่ข้าราชการซึ่งมีฐานะ
 เป็นพลเรือนถึงคม เป็นสิ่งที่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต้องพบกับความอัมภกในการที่จะจัดการอย่างเด็ด
 ขาดได้

ระบอบราชการสมัยใหม่เริ่มมีสมาชิกมากขึ้น ทำให้โอกาสการเถียงกันตำแหน่งในราชสำนัก
 กับข้าราชการรุ่นแรก และเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำงบประมาณขาดดุลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2450-2451
 ฉากของการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์จึงสำคัญคือการระเหวี่ยง คือการทำลายของระบบสมบูรณาญา
 สิทธิราชย์ในปี พ.ศ.130 ได้ถูกจัดขึ้นอย่างเรียบร้อย

