



การปฏิรูประบบการเมืองและการปกครองในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสมัยที่สหกิจกรรารคินิยม ตะวันตกกำลังแผ่ขยายและคุกคามความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียและประเทศไทย ก็มีใ้ค้อยู่ในช้อยกเว้นดังกล่าวนี้ การคุกคามของประเทศมหาอำนาจตะวันตก ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจใ้ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง เห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการปรับปรุงระบอบการเมืองและการปกครองของประเทศใ้ให้ สอดคล้องกับความผันแปรของสถานการณ์ เวลา ตลอดจนเพื่อความอยู่รอดของประเทศอีก ้วย การปรับปรุงการปกครองประเทศของพระองค์ใ้ครั้งนั้น นับใ้ว่าเป็นการเริ่มต้นแห่ง การพัฒนาการเมืองของประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งการพัฒนาการเมืองใ้ครั้งนั้นก็ได้เป็นปัจจัย อันหนึ่งใ้ช่วยมิใ้ประเทศต้องประสบกับการจลาจลและความไม่สงบเรียบร้อยอันอาจ เกิดจาก ความล้าสมัยของ ระบบการเมืองที่ไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการของคนในชาติได้ ก่อนใ้ที่จะได้พิจารณาว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใ้ทรงพัฒนาและปรับปรุง ระบบการเมืองของประเทศอย่างไร ก็ควรจะทราบเสียก่อนว่า การพัฒนาการเมืองคืออะไร และจำเป็นหรือไม่ อย่างไร ที่จะต้องมีการพัฒนาการเมือง

ทฤษฎีและแนวความคิดการพัฒนาการเมืองนี้สืบเนื่องมาจากความพยายามของนัก รัฐศาสตร์ใ้จะวางกฎเกณฑ์และทฤษฎีใ้แน่นอน เพื่อใ้จะให้วิชาทางด้านนี้เป็นศาสตร์อย่างแท้ จริง¹ โดยเฉพาะใ้ในการศึกษาระบบการเมืองของประเทศใ้กำลังพัฒนานั้น เราไม่อาจจะ

¹ สุจิต บุญบงการ, "นิลิตนักศึกษากับการพัฒนาการเมืองของไทย," วรรณไวทยาการ (ฉบับสาขาวชิวารัฐศาสตร์; พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 2. (สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยจัดพิมพ์ใ้เพื่อถวายพระเกียรติพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น นราธิปพงศ์ประพันธ์ ในโอกาสใ้พระชนมครบ 80 พรรษาบริบูรณ์ 25 สิงหาคม 2514).

กระทำได้โดยการศึกษาในโครงสร้างของสถาบัน การแบ่งแยกการใช้อำนาจ พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ ดังเช่นในการศึกษาระบบการเมืองของประเทศที่ถือว่าเจริญก้าวหน้าแล้วในแถบซีกโลกตะวันตก ทั้งนี้เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้มักจะไม่มียุทธศาสตร์หรือสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงและแน่นอนพอที่จะนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการศึกษาได้ จริงอยู่ ประเทศเหล่านี้อาจจะมีองค์การและสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐบาลหรือพรรคการเมือง เช่นเดียวกับในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่การพิจารณาเฉพาะรูปแบบ (form) ขององค์การและสถาบันเหล่านี้ก็ยังไม่อาจจะทำให้เราเข้าใจถึงรูปลักษณะทางการเมืองที่แท้จริง เพราะองค์การและสถาบันเหล่านี้มักจะมีรูปแบบและเนื้อหาที่ต่างกัน (Formalism) เช่น รัฐบาลอาจจะเป็นเพียงตรายางหรือกลไกเล็ก ๆ อันหนึ่งซึ่งอยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร มิได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารดังที่ควรจะเป็นก็ได้ ดังนั้นจึงควรมีผู้คิดหาแนวทางสำหรับทำความเข้าใจระบบการเมืองของประเทศเหล่านี้โดยการกำหนดความมากน้อยของ "การพัฒนา" ของระบบการเมืองเป็นเกณฑ์ในการศึกษา ซึ่งเกณฑ์ของการพัฒนานี้ควรมีผู้ให้ข้อคิดและแนวทางที่แตกต่างกันไป เช่น ลูเซียน พาย (Lucian Pye) ได้แจกแจงถึงการพัฒนาการเมืองไว้ 10 ทางด้วยกัน คือ

1. การพัฒนาการเมือง คือ เงื่อนไขทางการเมืองเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
2. การพัฒนาการเมือง คือ ระบบการเมืองดังเช่นในสังคมแบบอุตสาหกรรม
3. การพัฒนาการเมือง คือ การมีระบบการเมืองที่ทันสมัย
4. การพัฒนาการเมือง คือ การสร้างรัฐประชาชาติ
5. การพัฒนาการเมือง คือ การพัฒนาระบบบริหารราชการและระบบกฎหมาย
6. การพัฒนาการเมือง คือ การระดมคนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง
7. การพัฒนาการเมือง คือ การสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย
8. การพัฒนาการเมือง คือ การที่ระบบการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมี

ระเบียบและมีเสถียรภาพ

9. การพัฒนาการเมือง คือ การระดมสรรพกำลังและอำนาจ

10. การพัฒนาการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปในเชิงที่สลับซับซ้อน¹

หรือในอีกลักษณะหนึ่ง การพัฒนาการเมืองจะต้องประกอบด้วย

1. ความเสมอภาค (Equality) ในระบบการเมืองนี้คือความเสมอภาคในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง

2. ความสามารถ (Capacity) ของระบบการเมืองซึ่งรวมถึงระบบบริหารองค์การและสถาบันต่าง ๆ ว่ามีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความก้าวหน้าและจัดความขัดแย้งของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ไ้มาอย่างน้อยเพียงใด

3. ความแตกต่างของหน่วยต่าง ๆ ในระบบการเมือง (Differentiation) คือหน่วยหรือสถาบันทางการเมืองจะต้องมีลักษณะแตกต่างกันโดยหน้าที่เฉพาะอย่าง (Specialization)²

กาเบรียล อัลมอนด์ (Gabriel Almond) และ จี. บิงแฮม เพาเวลล์ (G. Bingham Powell) ก็มีความคิดในทำนองเดียวกับพายุในลักษณะข้างต้นนี้ แต่อัลมอนด์ และ เพาเวลล์นอกจากจะให้พิจารณาในค่านความแตกต่างของหน่วยหรือโครงสร้างทางการเมืองแล้ว ยังได้เน้นอีกว่า จะต้องมีการเมืองย่อย เช่น กลุ่มอิทธิพล สื่อมวลชน ที่มีอิสระในตัวเอง (Subsystem Autonomy) กับทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองจะต้องยึดอยู่บนหลักการแห่งเหตุผล มิใช่อิงอยู่กับความเชื่อทางศาสนา (Secularization of Political Culture)³

¹Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston: Little and Brown, 1966), pp. 33-5.

²Ibid., p. 15.

³Gabriel Almond, and G. Bringham Powell, Comparative Politics: A Developmental Approach (Boston: Little Brown and Company, 1966), pp. 299-300.

ซามูเอล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) มีความเห็นที่แตกต่างออกไปโดยอธิบายว่า การพัฒนาการเมืองหมายถึงการที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะยึดหยุ่นซับซ้อนและเป็นกลุ่มก้อนมากพอที่จะสามารถควบคุมการขยายตัวของ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ได้ และสามารถส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม¹

นอกจากนี้กาเบรียล อัลมอนต์ และ เจมส์ ซี. โคลแมน (James C. Coleman) ยังได้ให้ความเห็นไว้อีกว่า การที่จะพิจารณาว่าระบบการเมืองใดมีลักษณะ "พัฒนา" หรือไม่เพียงใด นั้น อาจดูได้จากระบบค่านิยมในสังคม คือจะต้องยึดในหลักการแห่งเหตุผล (Rationality) หลักการแห่งสากล (Universalism) และความแน่นอนเฉพาะอย่าง (Specificity) แทนที่จะยึดในความจำเพาะเจาะจง (Particularism) และมีความกระจัดกระจายไม่เป็นที่ (Disfuseness) ดังเช่นในสังคมแบบดั้งเดิม²

สำหรับการพัฒนาทางการเมืองไทยนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างต่าง ๆ กัน เช่น หมายถึงการให้ระบบการเมืองมีลักษณะทันสมัย มีประสิทธิภาพสามารถรวบรวมสรรพกำลังทั้งหลายในชาติให้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองปกครอง เพื่อให้ประเทศไทยเจริญรุดหน้าไปภายใต้การครอบงำของการเปลี่ยนแปลงโดยสันติและภายใต้ตัวกรอบของประชาธิปไตย³ หรือใน

¹Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society (New Haven and London: Yale University Press, 1968), p. 266.

²ชโยนนันท์ สมุทวนิช, "การพัฒนาการเมืองกับการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง," ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2; พระนคร: สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, 2506), หน้า 176 อ้างจาก Gabriel A. Almond, and James C. Coleman, The Politics of the Developing Areas (Princeton New Jersey: Princeton University Press, 1960), p. 532.

³กมล สมวิเชียร, "คำนำ," พัฒนาการเมืองไทย (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 11.

อีกความคิดหนึ่งซึ่งได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่าการพัฒนาการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง 2 ประการ คือ ความจำเป็นที่จะต้องมีการก่อโครงสร้างและองค์การบริหารของรัฐบาลเพื่อที่จะรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ มาแก้ไขให้ลุล่วงไปด้วยดี ก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างสรรสถาบันทางการเมืองที่มั่นคง (Stable) แต่มีความฉิวไว (Sensitive) ซึ่งสามารถจะเป็นกลไกในการเชื่อมโยงผลประโยชน์และความต้องการของสังคมกับอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับเอาผลประโยชน์และความต้องการนั้น¹

อนึ่ง ในระหว่างการพัฒนาการเมือง (Political Development) และการปรับปรุงระบบการเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่ (Political Modernization) นั้น อันถึงขั้นได้เสนอว่าเป็นขบวนการที่แตกต่างกัน คือ การพัฒนาการเมืองหมายถึงการเสริมสร้างสถาบันที่ยึดเหนี่ยวที่จะควบคุมการขยายตัวทางการเมืองตลอดจนส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงทางบ้านเศรษฐกิจและสังคม ส่วนการปรับปรุงระบบการเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่จะประกอบด้วยลักษณะดังนี้ คือ

1. การใช้อำนาจหน้าที่อย่างมีเหตุผล (Rationalization of Authority) นั่นคือการเปลี่ยนอำนาจทางการเมือง ที่มีรากฐานจากประเพณี ศาสนา ครอบครัวยังตัวบุคคลและระบบการเมืองระบอบชาติ ต้องมีรัฐบาลกลางที่สามารถควบคุม ทำลายล้างอำนาจส่วนท้องถิ่นหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) นอกจากนี้ยังจะต้องมีการยอมรับในระบบกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยสถาบันระบอบชาติ

2. การกำหนดความแตกต่างของโครงสร้างทางการเมือง (Differentiate Structure) ตลอดจนอำนาจและหน้าที่เฉพาะอย่างของหน่วยหรือโครงสร้างนั้น ๆ เช่น ระบบบริหารและตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระและอยู่แยกออกไปจากทางการเมือง

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย : คำกราบบังคมทูลความเห็นเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 (พระนคร: อักษรสัมพันธ์, 2513),
หน้า 10-1.

3. การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Mass Participation)¹

อย่างไรก็ดี การปรับปรุงระบบการเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่ก็นำมาซึ่งการพัฒนาทางการเมืองหรือในทางกลับกัน การพัฒนาทางการเมืองก็อาจจะทำให้ระบบการเมืองมีความทันสมัยขึ้น² และในหลายกรณีทีเดียวที่ได้มีการใช้การพัฒนาการเมืองและการปรับปรุงระบบการเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่ไปในความหมายเดียวกัน³

แนวทางของการพัฒนาการเมืองดังที่กล่าวมานี้ แม้ว่าแต่ละท่านจะให้ความหมายและความเห็นที่แตกต่างกันอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มีแก่นแท้ (theme) ร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง กล่าวคือ ระบบการเมืองนั้นจะต้องมีระเบียบแบบแผน มีความคล่องตัว พอที่จะรับและตอบสนองต่อสภาพการณ์และความต้องการของประชาชน รวมทั้งจะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนมีอิสรภาพและความเท่าเทียมกันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ ซึ่งโดยลักษณะเช่นนี้จะเห็นว่าการพัฒนาการเมืองมิใช่เป็นขบวนการของการวิวัฒนาการ แต่เป็นสิ่งที่ต้องการกระทำด้วยความตั้งใจ โดยผู้นำทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่กำลังเปลี่ยนรูป (Transitional Society) จะต้องเรียนรู้ในปัญหาที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ และกำหนดรูปแบบและแนวทางสำหรับการพัฒนาระบบการเมืองในประเทศตนโดยเฉพาะ ซึ่งการจัดระเบียบของกิจการและสถาบันทางการเมืองเสียใหม่จะช่วยให้การตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็จะช่วยบรรเทาสถานการณ์อันล้นหลามของสภาพการณ์ทางการเมืองอันอาจจะเกิดขึ้นได้อีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนับว่าเป็นโชคอย่างยิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้นำทางการเมืองในยุคแห่งการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก ได้ทรงตระหนักในสภาวะของการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสภาพการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างดี พระองค์ทรง

¹Samuel P. Huntington, op. cit., p. 34.

²Likhit Dhiravegin, "Political Development: Political Culture Approach," Social Science, 7 (October, 1970), 118-20.

³Ibid.

เห็นว่าการปกครองแบบที่เป็นอยู่ในขณะนั้นไม่เหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมือง "ซึ่งควรที่จะได้ทำการแก้ไขและปรับปรุงเสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับเวลา" ก็เพื่อจะได้ "เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมืองต่อไป"¹ ทางแก้ไข "ธรรมเนียมการปกครอง" ของพระองค์ในหลายประการก็เข้ากับลักษณะแห่งการพัฒนาการเมืองดังกล่าวข้างต้น ซึ่งประการสำคัญที่ควรจะได้กล่าวถึง คือ

1. การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

การปกครองหัวเมืองของไทยแต่เดิมมาอยู่ภายใต้การดูแลของสมุหนายก ซึ่งจะดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหกลาโหมจะดูแลปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ ส่วนหัวเมืองปากอ่าวอยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาของเสนาบดีกรมท่า แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลและผู้บริหารระดับบัญชาดูแลกิจการหัวเมืองเหล่านี้มิได้มีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง หัวเมืองที่ยังอยู่ทางไกลออกไปจากราชธานีเท่าใด ก็จะมีอิสระและอธิปไตยในดินแดนตนเองเท่านั้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้เรียกกันว่า "ระบบกินเมือง"

หลักเกณฑ์ของระบบกินเมืองมีอยู่ว่า ผู้เป็นเจ้าของเมืองจะต้องทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรได้รับความสุข และเนื่องจากเจ้าเมืองไม่มีเงินเดือน จึงเป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะต้องตอบแทนคุณด้วยการให้แรงงานหรือแบ่งปันสิ่งของซึ่งหาได้จากการประกอบอาชีพนั้นแก่เจ้าเมือง เพื่อว่าเจ้าเมืองจะได้ไม่ต้องมีภาระในการทำมาหาเลี้ยงชีพ ส่วนรัฐบาลในราชธานีจะให้แต่เพียงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันเป็นกิจการที่ทำในหน้าที่เป็นตัวแทนสำหรับใช้สอยเท่านั้น และถ้าผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้รับทั้งจากราษฎรและค่าธรรมเนียมไม่เพียงพอสำหรับการใช้สอย เจ้าเมืองก็อาจจะหาทางเพิ่มพูนผลประโยชน์ด้วยการทำมาค้าขายหรือทำไร่นา ซึ่งโดยการนี้เป็นผลทำให้เจ้าเมืองมีช่องทางในการอาศัยตำแหน่ง

¹พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 2.

หน้าที่ราชการขาดประโยชน์ใส่ตน และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอันมาก¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยกเลิกระบบกินเมืองนี้เสีย โดยทรงมีพระบรมราชโองการให้เจ้าเมืองส่งรายได้และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยจัดเก็บเป็นประจำให้แก่รัฐบาลกลางและทรงตอบแทนเจ้าเมืองด้วยการพระราชทานเงินเป็นรายเดือน พร้อมกับได้ทรงวางระบบการบริหารส่วนภูมิภาคเสียใหม่โดยการรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล แต่ละมณฑลจะมีข้าหลวงเทศาภิบาลดูแลปกครองและขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย เพียงกระทรวงเดียว ในการสั่งงานราชการต่าง ๆ ก็โปรดให้ออกกฎข้อบังคับให้เจ้าเมืองรับคำสั่งการบังคับบัญชาจากข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเป็นผู้ปกครองมณฑล นอกจากนี้ทรงเปลี่ยนวิธีสั่งราชการซึ่งเสนาบดีเคยส่งตรงไปยังเจ้าเมืองนั้น เป็นสั่งแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล ในทำนองเดียวกัน การแจ้งใบบอกของเจ้าเมืองซึ่งเคยส่งยังเสนาบดีโดยตรงก็ให้เปลี่ยนไปส่งแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อให้ข้าหลวงเทศาภิบาลจัดและสั่งการไปตามที่เห็นสมควร ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่มีอยู่โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากกรุงเทพ ฯ² การปรับปรุงนี้มีผลให้งานราชการมีความรวดเร็วและคล่องตัวยิ่งขึ้น

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำลายอำนาจส่วนท้องถิ่นโดยการเปลี่ยนจากระบบกินเมือง มาเป็นระบบ "ว่าราชการเมือง" เช่นนี้ ได้สร้างความไม่พอใจแก่บรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ เป็นอันมาก และเจ้าเมืองเหล่านี้ก็ได้แสดงปฏิกริยาต่อต้านรัฐบาลกลาง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางที่ตรงและรุนแรงที่สุดก็คือ การกบฏและแข็งเมือง

¹ประเสริฐ กาญจนกุล, "งานมหาดไทยในสมัยสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ปรากฏา ณ พระที่นั่งศิริโมกข์พิมาน เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2504, คำทรงราชานุสรณ์ (พระนคร: กรมการปกครอง, 2511), หน้า 118.

²สมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดินทร ๗ อยุธยา), เทศาภิบาล (พระนคร: เจริญธรรม, 2495), หน้า 238-9.

ต่อรัฐบาล¹ ซึ่งมีขึ้นเป็นระยะ ๆ คือขบวนการปฏิรูปภาคอีสานในปลายปี พ.ศ. 2444² ฆบดเงี้ยวเมืองแพร์ในปี พ.ศ. 2445³ และขบดพระยาแขกเจ็ดหัวเมืองในปลายปี พ.ศ. 2445⁴ ซึ่งรัฐบาลก็ได้ทำการปราบปรามจนราบคาบ เมื่อสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลนี้ก็ไต่หยั่งรากลึกลงอย่างมั่นคง และกล่าวได้ว่าในปี พ.ศ. 2458 อันเป็นที่สมเด็จกรมพระยาคำรงราชานุภาพซึ่งได้ทรงมีบทบาทในการจัดกรปกครองหัวเมืองมาตั้งแต่เริ่มแรก กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น การปกครองหัวเมืองของประเทศก็ได้เข้าสู่สมัยปัจจุบัน คือรัฐบาลกลางได้เอื้อมมือเข้าจัดการปกครองพร้อมกับรับผิดชอบในสวัสดิภาพของหัวเมืองทุกแห่งทั่วประเทศ ลักษณะการเป็นเจ้าของขุนมูลนายของข้าราชการตามหัวเมืองก็ได้เปลี่ยนมาเป็นตัวแทนของรัฐบาลซึ่งมีสิทธิและหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับราชการอื่น⁵

การทำลายล้างอำนาจส่วนท้องถิ่นและการขยายอำนาจของรัฐบาลกลางให้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นนี้ เป็นลักษณะของการพัฒนาการเมืองในแง่ที่ว่า เป็นการทำลายอำนาจทางการเมืองของท้องถิ่นซึ่งมักจะมีใช่เป็นการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล แต่เป็นการใช้อำนาจของตัวบุคคลหรือครอบครัว อันเป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางการเมืองในสังคมแบบดั้งเดิม



¹ เตช นูนาค, "ขบดเงี้ยว เมืองแพร์ ร.ศ. 121," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 5 (กันยายน - พฤศจิกายน, 2511), 67-80.

² เตช นูนาค, "ขบดผู้มีบุญภาคอีสาน," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 5 (มิถุนายน - สิงหาคม, 2510), 78-86.

³ เตช นูนาค, "ขบดเงี้ยว เมืองแพร์," เรื่องเดิม.

⁴ เตช นูนาค, "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบด ร.ศ. 121," วรรณไวทยาการ (ฉบับสาขาวิชาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม; พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 15-32.

⁵ เตช นูนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 4 (ธันวาคม - กุมภาพันธ์, 2509-10), 63.

2. การปรับปรุงโครงสร้างของรัฐบาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ระบบการเมืองที่เรียกว่า "พัฒนา" และ "ทันสมัย" นั้น โครงสร้างทางการเมืองจะต้องทำหน้าที่เฉพาะอย่าง บทบาททางการเมืองจะต้องแจ่มแจ้ง แยกแยะ และหน้าที่จะต้องมีอย่างแน่ชัด

ถ้าพิจารณาในแง่นี้จะเห็นว่า โครงสร้างทางการเมืองของไทยก่อนการปฏิรูป มีลักษณะดั้งเดิมอยู่มาก กิจกรรมเมืองทั้ง 3 สาขา คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะรวมกันอยู่ภายใต้สถาบันเดียวคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ โดยผ่านคณะเสนาบดีซึ่งมีอยู่ 6 ตำแหน่ง คือ อัครมหาเสนาบดีสมุหนายก และอัครมหาเสนาบดีสมุหกลาโหม กับเสนาบดีจตุสดมภ์อีก 4 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา

คณะเสนาบดีผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศเหล่านี้เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มิได้มีอิสระและอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะและแน่นอน

สมุหกลาโหมและสมุหนายก ซึ่งโดยหน้าที่จะทำหน้าที่ดูแลบังคับบัญชากิจการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน นั้น ในทางปฏิบัติมิได้มีสิทธิ์ขาดในการบังคับบัญชาฝ่ายทหารและพลเรือนดังที่ตั้งขึ้น แต่ทำหน้าที่เหมือนกับเป็น "สมุหนายกชี้" ที่คอยรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่งและฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น การเกณฑ์คนในเวลาที่มีราชการสงครามก็เกณฑ์เอาจากทั้งสองฝ่าย ดังนั้นจึงทำให้ไม่อาจจะเห็นจุดประสงค์ของการแบ่งการบังคับบัญชาออกเป็นฝ่ายทหารและพลเรือนได้ นอกจากนี้ อัครมหาเสนาบดีทั้งสองนี้ยังต้องทำหน้าที่ดูแลบังคับบัญชาการศาสนาซึ่งขึ้นกับกรมในสังกัดคน จักเก็บภาษี ส่วย ส่า อากร และดูแลปกครองหัวเมืองทั้งปวงอีกด้วย¹

การที่อัครมหาเสนาบดีทั้งสองต้องทำหน้าที่และบังคับบัญชาทำงานหลายด้านด้วยกันเช่นนี้ ย่อมจะทำให้กิจการงานต่าง ๆ เกิดประสิทธิผลที่ดีได้ยาก ดังพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า

¹พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว... , หน้า 4-5.

ถ้าจะเทียบตำแหน่งสมุหพระกลาโหม สมุหนายกในเวลานี้ กับตำแหน่งเสนาบดีในประเทศที่มียุทธศาสตร์ กตองนี้ว่าเป็นเสนาบดีว่าการบ้านเมืองควย เสนาบดีว่าการกระทรวงยุติธรรมควย เสนาบดีว่าการทหารควย เสนาบดีว่าการคลังควย รวมรวมกันอยู่ในคนเดียว เป็นเสนาบดีถึง 4-5 ตำแหน่ง คั้งนี้ การจึงใคร่สืบสนรุงวังไมใครจะตลอดไปได้¹

ส่วนเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง 4 ตำแหน่งก็มีอำนาจหน้าที่อย่างสืบสนเช่นเดียวกัน คือ เสนาบดีพระคลัง ทำหน้าที่บังคับบัญชาในค่านรายรับรายจ่ายของประเทศ จัดเก็บภาษี จัดการค่านการค้ำกับต่างประเทศ รวมทั้งการจัดการท่าและการต่างประเทศค่านอื่น ๆ อีกควย นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่บังคับบัญชาการศาลซึ่งชำระความในเรื่องที่เกี่ยวข้องของควย พระราชทรัพย์หลวงอีกควย

กล่าวโดยสรุป เสนาบดีพระคลังจะต้องทำหน้าที่เป็นทั้งเสนาบดีว่าการบ้านเมือง เสนาบดีว่าการยุติธรรม และเสนาบดีกรมท่าพร้อมกันไป²

เสนาบดีกรมเมือง หรือกรมพระนครบาล มีหน้าที่จัดกิจการภายในพระนครทุกค่าน³ เสนาบดีกรมวัง ทำหน้าที่เป็นเสนาบดีภายในพระราชวัง รักษาพระราชมณเฑียร และพระราชวังชั้นนอกชั้นใน จัดการพระราชพิธีทั้งปวง บังคับบัญชาราชการฝ่ายหน้าซึ่งมีตำแหน่งอยู่ในพระบรมมหาราชวังและข้าราชการฝ่ายในทั่วไป รวมทั้งมีอำนาจที่จะชำระความซึ่งเกี่ยวข้องกับควยกิจการในทุกรัฐ⁴

เสนาบดีกรมนา ทำหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง ทำนุบำรุงส่งเสริมการทำนาของราษฎรและจัดเก็บหางข้าว ค่านา นอกจากนี้ ยังมีอำนาจตั้งศาลเพื่อพิจารณาความต่าง ๆ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-10.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ที่เกี่ยวข้องกับนาและโคกระบือด้วย แต่ในทางปฏิบัติ เสนาบดีกรมนาไม่อาจจะดูแลจัดการได้
อย่างทั่วถึง จึงทำให้หน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นดังเช่นพนักงานแนะนำในการทำนา ให้แก่ราษฎร
คงเหลืออยู่แต่เพียงการประกอบพระราชพิธีจรดพระนังคัลเท่านั้น¹

นอกจากการที่เสนาบดีมีหน้าที่หลายด้านจนล้นสนคังนี้แล้ว กิจการงานตามกรมต่าง ๆ
ก็มีได้มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและไม่มีการร่วมมือกันอย่างพร้อมเพรียง ซึ่งทำให้เป็นการ
ชักช้า เสียเวลาและเกิดผลเสียหายแก่ราชการเป็นอันมาก²

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยม
ในขณะนั้นมีพลังรุนแรงเกินกว่าที่สถาบันทางการเมืองและการบริหารของไทยซึ่งมีความซับซ้อน
และล้นสนคังกล่าวเหล่านี้จะสามารถรับไว้ได้ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัวจึงได้ทรงทำการปฏิรูปโครงสร้างของรัฐบาลโดยการแจกแจงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของ
องค์การบริหารเสียใหม่ ดังนี้

ในฝ่ายบริหาร ได้ทรงโปรดให้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 12 กระทรวง แต่ละ
กระทรวงให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการงานเฉพาะอย่างและจัดลำดับการปกครองบังคับบัญชา
ให้มีระเบียบลดหลั่นกันตามลำดับ

ในคานตุลาการ ทรงแยกงานคานตุลาการออกจากฝ่ายบริหารโดยโอนกิจการศาล
ซึ่งอยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ ให้มาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมแต่เพียงกระทรวงเดียว
กับได้ทรงโปรดให้ปรับปรุงกฎหมายและขบวนการพิจารณาคดีความให้รัดกุมและยุติธรรมขึ้น

กิจการฝ่ายนิติบัญญัติแต่เดิมกระทำโดยคณะตุลากร ๗ ศาลา และตุลากร ๗ ศาลาหลวง
คณะตุลากรทั้งสองนี้จะร่วมกันประชุมเรียบเรียงพระราชกำหนดกฎหมายแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ
ถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณา เมื่อทรงมีพระราชดำริเห็นชอบจึงจะนำ
ออกประกาศใช้เป็นทางการ³ ในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครอง ได้ทรงพระกรุณา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

โปรดเกล้า ฯ ให้ยกเลิกละเลิกชุนคังกล่าวนี้เสีย และตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council - หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สภาองคมนตรี) ให้ทำหน้าที่แทนสภาทั้งสองนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า เป็นปรากฏการณ์ใหม่ทางด้านการเมืองของไทยทั้งในด้านรูปแบบและแนวความคิด

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดำรงตำแหน่ง ประธานสภา สมาชิกสภาจะประกอบด้วยบุคคลที่ทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง มีจำนวน 10 คน ขึ้นไป (แต่ไม่เกิน 20 คน) กับพระบรมวงศานุวงศ์ต่างกรมอีก 6 พระองค์ แต่ถาพระบรมวงศานุวงศ์ที่ทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งขึ้นนี้ไม่เป็นที่พอใจสมาชิกมากกว่า 6 คน ก็อาจทำหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้มีการเปลี่ยนแปลงได้¹

อำนาจหน้าที่ของสภานี้ก็คือ ถวายคำปรึกษาขอราชการและความคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งถาคำปรึกษาและความคิดเห็นเหล่านี้เป็นที่เห็นชอบของที่ประชุมส่วนใหญ่ ก็จะทรงออกเป็นกฎหมายบังคับใช้²

อนึ่ง การที่ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ นอกจากจะเพื่อให้ทำหน้าที่คานานิติบัญญัติแล้ว ยังทรงมีเจตนาที่จะให้สภานี้เป็นกลไกในการยับยั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระราชดำริและการกระทำนั้น ๆ ไม่เป็นการต้องด้วยยุติธรรม หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร รวมทั้งจะเป็นเครื่องขัดขวางและป้องกันการกระทำใด ๆ ที่เป็น "การคคโกงต่อเจ้าแผ่นดินและไม่เป็นคุณแก่ราษฎรอีกด้วย"³

สภาที่ปรึกษาในพระองค์ ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าทูลละอองธุลีพระบาทที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือกตั้งขึ้น จำนวนสมาชิกมิได้มีการกำหนดให้แน่นอนลงไป ขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สภานี้จะทำหน้าที่

¹ กรมศิลปากร, เรื่องสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร, 2514), หน้า 43.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ถวายคำปรึกษาขอราชการและเสนอข้อคิดเห็นหรือเรื่องราว ซึ่งอาจจะนำไปอภิปรายในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน¹ นอกจากการเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ทำนององคมนตรีในปัจจุบันแล้ว สภานี้ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินตามแต่จะมีพระราชดำรัสสั่ง เช่น อาจจะต้องสมาชิกสภาขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือข้าหลวง เพื่อสืบสวนราชการ หรือชำระความเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีอำนาจสั่ง เช่นศาลรับสั่ง² เป็นต้น

การตั้งสภาทั้งสองนี้แม้ว่าเป็นการสร้างสรรคสถาบันเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกาลต่อไปอย่างแท้จริง พระองค์ก็ได้แสดงให้เห็นไว้อย่างชัดเจนว่าจะให้สภาทั้งสองที่ทรงตั้งขึ้นนี้ทำหน้าที่เป็นกลุ่มป้องกันและคุ้มครองผลประโยชน์ของราษฎร ซึ่งโดยพระราชดำรินี้ก็ได้เป็นการสะท้อนให้เห็นปรัชญาในการปกครองของพระองค์ว่า ทรงปกครองบ้านเมืองมิใช่เพื่อพระองค์เอง แต่เพื่อผลประโยชน์ของราษฎร ดังในคอนหนึ่งของประกาศในที่ปรึกษาราชการแผ่นดินว่า

บ้านเมืองเราทุกวันนี้ ซึ่งในตาแลเห็นว่ามีดีก็เขามากนั้นเห็นว่าเป็นการเจริญในตา ก็แต่จะคิดไปไคโดยจริง ๆ การไคธรรม-เนียมไค ซึ่งมีอยู่เดี่ยวนั้น ก็เป็นการเค็ดุครอนแก่ราษฎรเป็นอันมาก อยู่ ก็มีอยู่อีกหลายอย่างหลายประการซึ่งควรที่จะประกอบทำนั้น ยังมีอยู่อีกหลายอย่าง ก็ซึ่งตั้งเคาน์ซิลขึ้นไว้ เพราะประสงค์จะให้ช่วยอุคหนุนการเรื่องนี้³

และในอีกคอนหนึ่งของประกาศว่าด้วย ปรีวีเคาน์ซิลว่า

พระราชประสงค์ว่าด้วยการไค ๆ ซึ่งมีสิ่งเป็นความเค็ดุครอนแก่ราษฎร พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการก็การซึ่งเพิ่มขึ้น ๆ นั้นไมไคเส็ด็จออกไปทอดพระเนตรเห็น ไมไคทรงไคยินไคพิง เพราะเส็ด็จอยู่ในวังเสมอไมไคไปข้างไหน เมื่อคนเหล่านี้ไคยิน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-66.

³ กรมศิลปากร, เรื่องเดิม, หน้า 8.

ได้เห็นการสิ่งใดซึ่งเป็นเหตุอันร้ายแรงหรือการสิ่งใด
 ชั่ว โดยลำพังปัญญาของตัว ก็ให้ทำหนังสือกราบทูลไป เพื่อจะ
 ใ้ดูเป็นทางปัญญาแล้วจะคิดพิจารณาด้วย ที่ปฤกษาราชการ
 แขนกั้น แลทานเสนาบดีระงับแลจัดการนั้นให้ตลอดไป¹

3. การปฏิรูปสังคมและการพัฒนาบุคคลอันเป็นปัจจัยแห่งการพัฒนาการเมือง

ลักษณะกระบวนการพัฒนาการเมืองที่สำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ การให้ประชาชนได้
 เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เพราะการที่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการ
 ปกครองจะทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและดำเนินงานเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง
 ซึ่งต่างจากลักษณะการเมืองในสังคมดั้งเดิมที่การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์
 ของผู้ปกครองครอบครัวและวงศ์วานญาติ (Particularistic)

ได้มีนักรัฐศาสตร์บางท่านให้ทัศนะไว้ว่า การที่ประชาชนจะเกิดความสนใจทาง
 การเมืองและต้องการที่จะเข้าไปมีบทบาทนั้น มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศมีความ
 เจริญก้าวหน้าทันสมัยขึ้น อาทิ ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การคมนาคม การศึกษา
 และวิทยาการ ความเจริญก้าวหน้าเหล่านี้จะช่วยลดล้างความคิดดั้งเดิมของประชาชนที่ไม่
 สนใจเรื่องการเมือง (ดังเช่นวัฒนธรรมการเมืองของคนไทย) ให้หันมาสนใจเรื่องการเมือง
 มากขึ้น²

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 สังคมไทยจะได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่จะช่วยสนับสนุนให้ประชาชนเกิดความสนใจทาง
 การเมืองและต้องการที่จะเข้าไปมีบทบาท แต่ประชาชนผู้สนใจและต้องการที่จะเข้าไปมีบทบาท
 เหล่านี้ยังคงจำกัดอยู่ในหมู่เจ้านาย เชื้อพระวงศ์ และขุนนางชั้นสูงเท่านั้น สามัญชนและไพร่
 บ้านพลเมืองทั่วไปยังคงไม่สนใจและต้องการที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง เนื่องจากยัง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

² สุจิต บุญงการ, ประชาชนกับบทบาททางการเมือง, (การเมืองสำหรับ
 ประชาชน เล่ม 2 ; พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516),
 หน้า 20.

มีพระราชเสาวนีย์ถึงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และระบบทาสอันทำให้ไม่สามารถจะได้รับผลประโยชน์จากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การศึกษา และวิทยาการของบ้านเมืองได้ตามระบบไพร่นั้นชายไทยทุกคนเมื่อมีอายุครบ 18 ปีจะต้องขึ้นทะเบียนเป็น "ไพร่สม" เข้ารับใช้มูลนายเจ้าสังกัด เมื่ออายุได้ 20 ปีก็จะปลดจาก "ไพร่สม" ไปเป็น "ไพร่หลวง" เพื่อเข้ารับราชการแผ่นดินจนกระทั่งอายุครบ 60 ปี หรือมีฉันทิ์ก็อาจส่งบุตรเข้ารับราชการแทน 3 คน จึงจะหมดพันธะก่อนอายุครบ 60 ปี ตลอดระยะเวลาที่เข้ารับใช้มูลนายเจ้าสังกัดหรือรับราชการแผ่นดินนี้เรียกว่า "การเข้าเวร" ซึ่งอาจจะเป็นปีละ 1 เดือน 3 เดือน หรือ 6 เดือน แล้วแต่ทางการจะกำหนด¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการปรับปรุงระบบการเมืองของพระองค์จะสำเร็จลงได้ก็เนื่องด้วยปัจจัยทางค่าน "ความตื่นตัวของไพร่บ้านพลเมือง"² ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงทำการ "ปลดปล่อย" บรรดาไพร่บ้านพลเมืองเหล่านี้ให้ได้อิสระในแรงงานของตน โดยทรงยกเลิกระบบไพร่และระบบทาสนี้เสีย พร้อมทั้งนั้นได้ทรงทำการปรับปรุงและขยายการศึกษาสำหรับคนเหล่านี้ด้วย การที่ทรงกระทำเช่นนี้ย่อมจะช่วยนำมาซึ่งสำนึกทางการเมืองและความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งนับได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการพัฒนากำลังคนอันเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งของการพัฒนาทางการเมืองโดยแท้

อนึ่ง การเลิกทาสแม้จะไม่มีผลในทางเศรษฐกิจเท่ากับระบบไพร่ แต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวพระราชดำริอันก้าวหน้าของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงยอมรับคตินิยมตะวันตกในค่านิยมและความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ของประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹กระทรวงมหาดไทย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และงานทางปกครองของพระองค์ (พิมพ์ครั้งที่ 2; พระนคร, 2505), หน้า 108.

²ศาสตราจารย์ ดร. วิมลศิริ สิริสัมพันธ์, และ นีออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, "แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ประวัติศาสตร์และการเมือง (พิมพ์ที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 198.

พระองค์ได้ทรงปรารภไว้ในพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไทย จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ว่า "ธรรมเนียมใดเป็นการเจริญมีคุณประโยชน์เป็นยุติธรรมแล้วก็จะทรงทำนุบำรุงให้วัฒนาการยิ่งขึ้นไป ธรรมเนียมใดไม่เป็นการเจริญแก่ประชาชน ไม่เป็นประโยชน์ ไม่เป็นยุติธรรมก็อยากทรงเลิกเสีย"¹ ซึ่งการเลิกทาสนั้นก็เปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่และความรู้สึกของประชาชนจากค้ำหนึ่งไปสู่อีกค้ำหนึ่งด้วย² นั่นคือการเลิกทาสนี้ทำให้ประชาชนทั่วไปเริ่มรู้สึกสำนึกในความเป็นมนุษย์ที่ย่อมจะต้องมีเสรีภาพ ความเท่าเทียมและสิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับผู้มีชาติกำเนิดสูงทั่วไป ความรู้สึกเช่นนี้จะมีผลสะท้อนถึงความรู้สึกที่ว่าคนย่อมจะต้องมีเสรีภาพ ความเท่าเทียม และสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองการปกครองด้วย

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เป็นการเริ่มต้นแห่งการพัฒนาทางการเมือง อย่งไรก็ดี ในทางปฏิบัติก็มีได้ทรงประสบความสำเร็จไปเสียทุกอย่าง

โครงสร้างการเมืองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปขึ้นใหม่นั้นเห็นได้ชัดว่า ทรงพยายามที่จะแยกออกเป็น 3 สาขา คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่เมื่อพิจารณาแล้วก็จะเห็นว่า โครงสร้างทางการเมืองทั้ง 3 สาขานี้ยังมีได้แยกออกจากกันหรือมีฉันทันกันก็ยังไม่ชัดเจนนักอย่างแท้จริง

สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน แม้จะมีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นก็ยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดี หรือมีฉันทันพระมหากษัตริย์

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹"พระราชปรารภในพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1236," อ้างถึงใน สงวน เล็กสกุล, งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 22.

²สงวน เล็กสกุล, งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 8.

ก็อาจจะทรงยับยั้งได้¹ ดังนั้นจึงเท่ากับว่าสภานี้ยังคงถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร สิทธิขาดในการบริหารราชการแผ่นดินจึงยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ และคณะเสนาบดีซึ่งสภายังมีอาจจะเข้าไปทำการควบคุมได้ นอกจากนี้ แม้ว่าบทบัญญัติของสภาจะอนุญาตให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาก็ตาม ในทางปฏิบัติย่อมยากที่จะเป็นไปได้ เพราะสมาชิกย่อมมิกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ตนรู้ว่าตรงกันข้ามกับพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว² การที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะสมาชิกเหล่านั้นย่อมจะยังมีความรู้สึกผูกพันอยู่กับวัฒนธรรมดั้งเดิม อันข้าแผ่นดินจะพึงมีต่อพระมหากษัตริย์ผู้เป็นเจ้าชีวิต

ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การที่สมาชิกไม่ค่อยจะกล้าแสดงความคิดเห็นนั้น เป็นเพราะจุดประสงค์ในการตั้งสภาทั้งสองนี้ ในส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นการทอนอำนาจของเหล่าเสนาบดีและขุนนางผู้ใหญ่ของฝ่ายผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งกำลังกุมอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ในขณะนั้น ดังนั้นสภาทั้งสองนี้จึงเปรียบเสมือนกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามของรัฐบาลที่มีสถานะไม่มั่นคงแน่นอน สมาชิกจึงไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นใด ๆ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองในขณะนั้น³ ซึ่งคงควยข้อจำกัดในทางปฏิบัตินี้ จึงทำให้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินไม่อาจจะพัฒนาตัวเองให้ก้าวขึ้นมาเป็นสภานิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรคั้งแนวใหม่ที่อาจจะเป็นไปได้ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า สภาทั้งสองนี้ตั้งขึ้นควยเหตุผลทางการเมืองและความ

¹Walter F. Vella, Impact of the West on the Government in Thailand (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1955), p. 337.

²Ibid., p. 338.

³ประหยัค หงษ์ทองคำ, "การปฏิรูปพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," สังคมศาสตร์, 6 (ตุลาคม, 2512), 144-45.

ซัดแย้งส่วนบุคคลมากกว่าที่จะตั้งขึ้นด้วยเหตุจูงใจทางคานอคมการ¹ อีกทั้งระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสภา ก็กำหนดเกินกว่าจะปฏิบัติได้ สภาจึงสลายตัวไปในไม่ช้า และอาจจะ เป็นด้วยผลลบลของการจัดตั้งสภาทั้งสองนี้เองที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยกับคำกราบบังคมทูลของเจ้านายและขุนนางกลุ่มหนึ่ง ซึ่งขอให้พระองค์ทรงเปลี่ยนการปกครองมาเป็นแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และมี "ปาลิเมนต์" ใน ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2428) ทรงเห็นว่าไม่อาจจะหาสมาชิกที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำหน้าที่นี้ได้ สิ่งที่สำคัญและมีความสำคัญที่ควรจะต้องริเริ่มปฏิบัติในขณะนั้น คือการปฏิรูปการบริหารงานของรัฐบาล (Government Reform)² นอกจากนี้ยังทรงมีพระราชดำริเห็นว่า แท้ที่จริงแล้วราชาธิปไตยซึ่งเป็นประเพณีการปกครองดั้งเดิมของไทยยังคงเหมาะสมกับสภาพการของประเทศที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ทรงกล่าวว่าพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่จะเป็น "พาหนะการเปลี่ยนแปลง"³ ซึ่งเท่ากับยังไม่ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้อง

มีตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำการบริหารและปกครองประเทศ

อย่างไรก็ดี จากการที่พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการปกครองหรือปรับปรุงขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมต่าง ๆ นั้น ก็เชื่อได้ว่าพระองค์ทรงมีความเชื่อมั่นในคุณค่าของการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งอาจจะยังทรงเห็นว่ายังไม่อาจจะเป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมของประเทศ ดังเช่นในรัชสมัยของพระองค์ การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมอาจทำให้ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องไข้นโยบายรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ และอย่างที่สุดสภาพเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งตัวราษฎรยังจะต้องได้รับการพัฒนาอย่างน้อยในอีกชั่วระยะเวลาหนึ่ง

¹ David K. Wyatt, The Politic of Reform in Tahailand (New Haven and London : Yale University Press, 1969), p. 62.

² คุพระราชดำรัสตอบความเห็นผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247 (พ.ศ. 2428), ในภาคผนวก ก.

³ พระราชดำรินี้ในเรื่องนี้ได้มาจากพระราชนิพนธ์ในพระองค์เรื่อง พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี.

ใน พ.ศ. 2437 ใ้ทรงโปรดให้ยุบเลิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและตั้ง
 รัฐมนตรีสภา (Legislative Council) ขึ้นแทน รัฐมนตรีสภานี้ทำหน้าที่ประชุมปรึกษา
 ทหารหรือในทางนิติบัญญัติและแก้ไขกฎหมาย ผู้เป็นสมาชิกสภาที่ทรงกำหนดให้เป็นเสนาบดีหรือผู้แทน
 เสนาบดีกับบุคคลอื่น ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นอีกจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่า 12
 นาย ซึ่งเท่ากับว่าสภานี้ทำหน้าที่ทั้งในค่านิติบัญญัติและค่านบริหาร นอกจากนี้ร่างกฎหมาย
 หรือคำปรึกษาซึ่งรัฐมนตรีสภาได้วินิจฉัยแล้วนั้น ก็ยังมีได้ถือเป็นเด็ดขาด แต่ขึ้นอยู่กับพระราช
 คำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสำคัญ¹ ดังนั้นสภานี้จึงเท่ากับเป็นเครื่องแสดงถึง
 แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า "พระมหากษัตริย์เท่านั้น
 ที่จะเป็นพาหะในการเปลี่ยนแปลง"

อนึ่ง สภานี้ได้มีการประชุมและทำหน้าที่กันอย่างจริงจังภายในระยะเวลา 2-3 ปีแรก
 เท่านั้น หลังจากนั้นก็มีการประชุมลดน้อยลงไปจนกระทั่ง พ.ศ. 2450 เป็นต้นไป ก็มีได้มีการ
 ประชุมกันอีกเลย แต่มีได้มีการประกาศยกเลิกจนกระทั่ง พ.ศ. 2475²

อย่างไรก็ดี แม้วาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงประสบความสำเร็จ
 สำเร็จในการสร้างสรรค์สถาบันการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่ในด้านการปรับปรุงระบบ
 ราชการและโครงสร้างฝ่ายบริหารนั้นใ้ทรงประสบความสำเร็จเป็นอันมาก พระองค์
 สามารถทำลายล้างอำนาจทางการเมืองที่เป็นของท้องถิ่นและวงศ์ตระกูลอันนำมาซึ่งการรวม
 อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ระบบบริหารราชการใ้ถูกจัดให้เป็นระเบียบและมีหน้าที่ประจำ
 เฉพาะอย่าง ในด้านการปฏิรูปสังคม พระองค์ใ้ทรงยกเลิกระบบทาสและระบบไพร่ พร้อม
 กับประกาศตั้งโรงเรียนสำหรับบุตรขุนนางข้าราชการและประชาชนทั่วไป นั่นนับใ้ถือว่าเป็น

¹ร.ท. บุญพ ฤปะติวงศ์, "การปรับปรุงการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ในลักษณะวิชาประวัติศาสตร์การปกครอง
 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ม.ป.), หน้า 54.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

"การพัฒนาคนในระดับพื้นฐาน"¹ อย่างแท้จริง ซึ่งการพัฒนาและปฏิรูปสังคมนี้เป็นสิ่งที่ทรง
กระทำใ้สำเร็จยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด และสิ่งที่จะติดตามมากก็คือ ความสำนึกทางการเมืองและ
ความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลเหล่านี้ ดังนั้นรัฐบาลผู้ปกครอง
ควรจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้เข้ากับระบบสังคมอันประกอบด้วยคนเหล่านี้ หรือ
อีกนัยหนึ่งจะต้องทำการพัฒนาให้ระบบการเมืองและสังคมเจริญเติบโตกันอย่างมีสมดุล

อย่างไรก็ดี ได้มีผู้กล่าวไว้ว่า ถ้าการพัฒนาเศรษฐกิจในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง
(ดังเช่นในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้) มีมากพอ คือก่อให้เกิด
ช่องทางและโอกาสให้คนได้ลงทุนประกอบการ มีการว่าจ้างแรงงานมากพอที่จะไม่เหลือคน
ว่างงานเป็นจำนวนมาก ก็จะช่วยบรรเทาปัญหาทางการเมืองลงไปได้² หรืออีกนัยหนึ่ง
เศรษฐกิจในภาคเอกชน (private sector) จะต้องขยายตัวในอัตราที่สูงพอที่จะไม่ก่อให้เกิด
ปัญหาผู้ที่มีการศึกษาสูงแต่ว่างงาน เพราะถ้ามีสภาพการณ์ของปัญญาชนว่างงาน (un-
employed intelligentsia) มาก ๆ แล้วอาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ
เกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เป็นสมัยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ผู้ที่ทำ ความเจริญเติบโตทาง
เศรษฐกิจจะเป็นคนจีนเสียเป็นส่วนใหญ่ หรือถ้าเป็นคนไทยก็มักจะเป็นเชื้อพระวงศ์และข้าราชการ
ชั้นสูง ดังนั้นคนรุ่นใหม่และชนชั้นกลางที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการ
ศึกษาจึงไม่อาจจะเข้าไปมีบทบาทได้ คนไทยที่ได้รับการศึกษาส่วนใหญ่เหล่านี้จึงหันเข้าหา
ระบบราชการ ทำให้ระบบราชการขยายตัวมากขึ้นทุกที เนื่องจากข้าราชการซึ่งเรียกได้ว่าเป็น
คนชั้นกลางเหล่านี้เป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง จึงทำให้มีช่องทางที่จะแสวงหาความรู้และความ
เข้าใจเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและการบริหารประเทศ แต่ในขณะที่ระบบการเมืองไม่มี
การปรับปรุงในทางที่จะเอื้ออำนวยให้บุคคลกลุ่มนี้เข้าไปมีส่วนร่วมได้ ย่อมจะทำให้ความรู้สึก
ไม่พึงพอใจต่อระบบการเมืองของคนกลุ่มนี้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ และกลุ่มข้าราชการ
เหล่านี้เองได้กลายเป็นจักรกลสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ใน
เวลาต่อมา

¹ เกษม ศิริสัมพันธ์, และ นีออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, เรื่องเดิม, หน้า 207.

² Samuel P. Huntington, op. cit., p. 49.