

บทที่ ๒

กลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ

ก่อนที่จะกล่าวถึงกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว น่าจะได้พิจารณาถึงปัญหาทางการเมืองและการคลังในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นปัญหาตกรอกซึ่งรัฐบาลใหม่จะต้องหาทางแก้ไขและเป็นปัจจัยที่ทำให้ต้องมีการจัดตั้งหรือปรับปรุงกลไกของรัฐเพื่อที่จะเผชิญหน้ากับปัญหาเหล่านี้

นอกเหนือจากการทวีความรุนแรงของกระแสความคิดทางการเมืองแบบใหม่ ๆ คั้งที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ปัญหาทางการเมืองในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังสืบเนื่องมาจาก ความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ และความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก และน่าจะมีปัจจัยสำคัญมาจากความผิดแผกระหว่างพระราชอิริยาศัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมชนกนาถ

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จไปทรงศึกษา ณ ประเทศอังกฤษตั้งแต่พระชนมายุ ๑๒ พรรษา^๑ เป็นเหตุให้ไม่ทรงมีโอกาสได้รับการอบรมอย่าง

^๑คือเสด็จไปตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๖ และเสด็จกลับใน พ.ศ. ๒๔๔๕ เป็นเวลา ๙ ปี ดูรายละเอียดใน มัทนา เกษกมล การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗), หน้า ๒๗ - ๕๔.

ใกล้ซีกจากพระบรมชนกนาถ^๒ หน้าที่นั่งตกเป็นของพระอาจารย์ พระอภิบาล และ
 ข้าราชการบริพาร ซึ่งไม่อาจรักษา ห้ามปราม หรือ กล่อมเกล่า พระราชธรรมาธิบดี
 บางประการที่ไม่เหมาะสมได้^๓ ประกอบกับการที่ทรงประทับอยู่ภายใต้สภาพ
 แวดล้อมของตะวันตกเป็นเวลานาน ทำให้ปรากฏภายหลังว่าไม่ทรงสามารถเข้ากับ
 พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ เสนาบดี ตลอดจนคนไทยทั่วไป แนวพระราชดำริ
 และพระราชจริยวัตรบางประการมีลักษณะที่แปลกเบี่ยงก้ำวหน้าเกินไป ซึ่งคนไทย
 โดยทั่วไปในสมัยนั้นไม่อาจเข้าใจได้^๔ พระองค์ก็ทรงตระหนักถึงความจริงข้อนี้
 ดังที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงผู้ใกล้ชิดมีใจความตอนหนึ่งว่า^๕

^๒ เป็นที่น่าสังเกตว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ มิได้ทรงส่งสมเด็จพระ
 เจ้าฟ้ามหาวชิรมหิดล สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร ไปทรงศึกษา ณ
 ต่างประเทศ ทั้งนี้จะเป็นเพราะทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทรงอบรมด้วยพระองค์เอง
 เมื่อทรงสถาปนาสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธขึ้นเป็นสยามมกุฎราชกุมาร พระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าฯ เฝ้าอยู่หัวก็ทรงสั่งเลพระทัยว่าจะให้สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จกลับหรือ
 จะให้ทรงศึกษา ณ ประเทศอังกฤษต่อไป ในที่สุดก็ทรงตัดสินพระทัยให้ศึกษาต่อเพราะได้
 เสด็จไปแล้ว ดู มัทนา เกษกมล, เรื่องเกิมน, หน้า ๓๓ - ๓๕.

^๓ ดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗ - ๕๘.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๔.

^๕ กจข. ร.๖ ม.๓๖ก/๖ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
 ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๑ (พ.ศ. ๒๔๕๕) ถึง พระยาเทพอรพูน พระยาอุไทยมนตรี
 และพระยาธรรมสุกราช.

ตัวเราเวลานี้ตกอยู่ในที่ลำบาก ยากที่จะรู้ได้ว่าภัยอันตราย
จะมาถึงตัวเวลาใด เพราะเรารู้สึกประหนึ่งว่าเป็นตัว
คนเคียว หากพวกพ้องมิได้ ถ้าที่เป็นพวกพ้องก็พะเอินไปเป็นผู้
ที่อยู่ในตำแหน่งอันหาอ่านาจมิได้ ... พวกเขาก็ก็นเห็นเราหัวใหม่
เกินไป และอวดก็ไม่เชื่อฟังผู้ใหญ่ ฝ่ายพวกใหม่ก็เห็นเรายัง
เก่าๆ ไม่มีควมมั่นคงพอและเกรงใจพวกเก่าเกินไป

จากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงทรงดำเนิวิเทโศบายตอบโต้โดยการจัดตั้ง "กลุ่ม"
ของพระองค์เองประกอบด้วย ข้าราชการซึ่งในระยะแรกเป็นผู้ชายทั้งสิ้น นอกจากนี้
นี่ยังได้ทรงจัดตั้งกองเสือป่าและจิตรลดาสโมสร ตลอดจนทรงแต่งตั้งผู้ทรงโปรคปราน
คำร้งตำแหน่งสำคัญ ๆ การเคลื่อนไหวเหล่านี้ล้วนมีจุดมุ่งหมายสำคัญจากความต้องการ
หาหลักประกันเพื่อความมั่นคงของราชบัลลังก์ แต่ผลสะท้อนในทางตรงข้ามก็คือ กลับ
ทำให้พระองค์ห่างเหินจากพสกนิกรมากขึ้น การที่ทรงพอพระราษหฤทัยที่จะประทับอยู่
แต่ภายในพระราชสำนักมากกว่าจะนำพระองค์เข้าสู่ประชาชนดังเช่นพระบาทสมเด็จ
พระจุลจอมเกล้าฯ^๖ ทำให้บุคคลอื่นนอกเหนือจากข้าราชการก็มีโอกาสเข้าเฝ้าใกล้ชิด
ได้ยาก พระยาภิรมย์ไตร (Francis B. Sayre) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้

^๖ ตามความเป็นจริงแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯก็ได้เสด็จประพาส
เยี่ยมราษฎรในต่างจังหวัด เช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ แต่เป็นไป
ในลักษณะที่แตกต่างกัน ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯมักจะทรงหาโอกาส
เสด็จประพาสอย่างสามัญชน เพื่อที่จะทราบทุกข์สุขและปัญหาของราษฎรอย่างแท้จริง
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯโปรดการเสด็จอย่างเป็นทางการ มีพิธีรีตอง ทำให้
ไม่ทรงมีโอกาสเข้าถึงราษฎรได้อย่างจริงจังมากนัก.

ไว้ว่า

... พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) ไม่สามารถเป็นที่เข้าถึงโดยอิสระสำหรับผู้ซึ่งรับผิดชอบงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง ควดยเหตุนี้พระองค์จึงมักจะมีพระบรมราชวินิจฉัยตามความคิดเห็นของคนกลุ่มเดียวซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว โดยมีใค้ค้ำหนึ่งถึงสวัสดิภาพของสยาม พระองค์มักจะไม่ทรงทราบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นพื้นฐานของสถานการณ์ที่พระองค์ทรงดำเนินการ ควดยเหตุนี้ในบางครั้งจึงทรงกระทำไปโดยมิได้ทรงทราบความจริงซึ่งก่อให้เกิดผลที่น่าเสียดใจ ...

จากสภาพการณ์เช่นนี้ ทำให้กลุ่มคนรุ่นใหม่เพิ่มความไม่พึงพอใจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากขึ้น ความรู้สึกของคนทั่วไปต่อราชสำนักเป็นไปในทางลบ หนังสือพิมพ์มุ่งโจมตีราชสำนักที่ประพฤติคนไปในทางที่ไม่เหมาะสมไม่ควร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสรุปฐานะของพระมหากษัตริย์ในตอนปลายรัชสมัยพระบาท

^๗ กจข. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ของพระยาภิรมย์ภักดี ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๖๕

"...His late Majesty was not freely accessible to those actually carrying on the work of the government, and he therefore often made decision based upon opinions gained from a single self-interested clique which did not make for the welfare of Siam ... he frequently failed to know the truth underlying the situation which he dealt, and therefore acted in ignorance sometimes with regrettable result ..."

^๘ ฎรายละเอียดใน สติชัย เสมานิล, วิสาสะ (พระนคร : สมาคมภาษาและหนังสือแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๖ - ๑๔๘.

สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว^๕

... ในรัชกาลที่เพิ่งจะสิ้นไปเร็ว ๆ นี้ สภาพการณ์
ยิ่งเลวร้ายลงไปมากด้วยเหตุผลหลายประการ ...
พระมหากษัตริย์กลายเป็นผู้ที่ถูกหว่านล้อมชักจูงโดย
ใครก็ได้ ซึ่งคุ้นเคยกับผู้ซึ่งเป็นที่โปรดปรานของ
พระองค์ ... สิ่งที่น่าเสียใจเป็นอย่างยิ่งก็คือการ
ที่ราชสำนักถูกก่อกวนปั่นป่วน และในระยะใกล้จะสิ้น
รัชกาลก็กำลังจะเริ่มถูกเยาะหยัน ... ความเคลื่อนไหว
ทางความคิดในประเทศนี้ ชี้ให้เห็นสัญญาณอันแน
ชัดว่า วันเวลาของการปกครองแบบผู้นำดีผู้อ่านา
สิทธิ์ขาดแต่ผู้เดียวใกล้จะหมดลงไปทุกที ..."

นอกจากความเสื่อมศรัทธาในสถาบันพระมหากษัตริย์ของกลุ่มคนรุ่นใหม่ไทย
ทั่วไปแล้ว ปัญหาทางการเมืองในขณะนั้นยังเกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างองค์พระ
มหากษัตริย์และพระราชวงศ์ชั้นสูง ซึ่งเคยมีบทบาททางการเมืองสำคัญในรัชกาลก่อน
ความขัดแย้งนี้มีปัจจัยมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระราชทานยศพระบรมวงศานุวงศ์ เท่ากับข้าราชการชั้นสำคัญ ๆ ด้วยเหตุนี้จึงทรง
พยายามลดอำนาจและอิทธิพลของฝ่ายแรก ดังเช่นในกรณีของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระกำแพงราชานุภาพ^๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินพระบรม
ราชาบายตัดทอนงานของกระทรวงมหาดไทย^๗ ซึ่งเจ้านายพระองค์นั้นทรงดำรง
ตำแหน่งเสนาบดี ความขัดแย้งในเรื่องนี้ประกอบด้วยเรื่องส่วนพระองค์บางประการ

^๕ กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง พระราชหัตถ์เลขาของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระยาภักดีนิคมไตร่ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๕
แปลโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช ใน การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย
(คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕, เอกสารโรเนียว, เย็บเล่ม), หน้า ๑๘๓.

^๖ พระยศในขณะนั้น

^๗ ได้แก่การโอนสังกัดสมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ (พ.ศ. ๒๔๖๕)
และโอนงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปกครอง เช่น งานโลหะกิจ จากกระทรวงมหาดไทย.
(๒๔๕๔)

เป็นเหตุให้กรมพระคำรงราชานุภาพกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี
มหาดไทยใน พ.ศ. ๒๔๕๔^{๑๒}

เหตุการณ์ซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าทรงเพิ่มความระแวง
พระทัยในความจงรักภักดีของพระราชวงศ์ชั้นสูงมากยิ่งขึ้น ก็คือ การที่คณะเตรียมการ
เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. ๑๓๐ ได้วางแผนที่จะเชิญพระราชวงศ์บางพระองค์
เช่น สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต และกรมหลวง
ราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ให้ทรงดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี การมีรายพระนามของ
พระราชวงศ์เหล่านี้เข้ามาเกี่ยวข้อง แม้ว่าจะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าทรงสนับสนุนคณะ
ร.ศ. ๑๓๐ หรือไม่มากนักน้อยเพียงไร แต่ก็ได้เพิ่มความแหวงพระราชนัดดาอย่าง
หลีกเลี่ยงไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นในตอนต้น พ.ศ. ๒๔๕๔ ก่อนเหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐ ก็
ปรากฏข่าวลือว่า กรมหมื่นชุมพรเขตรอุดมศักดิ์จะก่อการปฏิวัติ โดยจะหุ้ลเชิญ
กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตขึ้นทรงดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ และพระองค์เองจะ
ทรงดำรงตำแหน่งวังหน้า ดังที่เคยมีมาในรัชกาลก่อน ๆ^{๑๓} ในเวลาต่อ ๆ มาตลอด
รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตก็ทรงตกเป็น
ข่าวลือในทำนองนี้อีกหลายครั้ง ทั้งนี้่าจะมีปัจจัยมาจากการที่พระองค์ทรงเป็นพระ
บรมวงศ์ชั้นสูง และทรงดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางทหาร^{๑๔} เป็นที่เคารพของ
บรรดานายทหารและบุคคลทั่วไป แม้ว่าข่าวลือเรื่องจะทรงก่อการกบฏจะไม่มีมูลแต่
ประการใด ก็สะท้อนถึงความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า กับ
กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่า มีบุคคลบางกลุ่มบางเหล่า
ที่ต้องการให้เจ้านายพระองค์ขึ้นครองราชสมบัติแทนองค์พระมหากษัตริย์ในขณะนั้น

^{๑๒} ุรายละเอียดใน มีทนา เกษกมล, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๘.

^{๑๓} หม่อมเจ้าหญิงประสงศ์สม บริพัตร, บันทึกความทรงจำบางเรื่อง
(พิมพ์ในงานพระเมรุ วัดเทพศิรินทราวาส, ๓ พฤศจิกายน ๒๔๕๔), หน้า ๑๗ - ๑๘.

^{๑๔} ุรายละเอียดในภาคผนวก ก. พระประวัติอภิรัฐมนตรี.

นอกจากกรมพระคำวรงราชานุกาภาพและกรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตแล้ว
สัมพันธภาพระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ และ พระราชวงศ์ชั้นสูงพระองค์
อื่น ๆ เช่น กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กรมหลวงราชบุรี-
ดิเรกฤทธิ์ กรมพระกำแพงเพชร และ กรมหมื่นชุมพรเขตรอุดมศักดิ์ ซึ่งล้วนแต่เคย
ทรงมีบทบาทสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ไม่สู้จะราบรื่นนัก^{๑๕}
ผลที่ปรากฏก็คือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ จึงทรงพยายามลอบหนทางและอำนาจ
ทางการเมืองของพระราชวงศ์เหล่านี้ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ ทูตอังกฤษ
รายงานไปยังกระทรวงต่างประเทศ ณ กรุงลอนดอนว่า พระราชวงศ์ชั้นสูงพระองค์
เดียวที่ยังดำรงตำแหน่งสูงทางราชการ คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา
ภาณุพันธุวงศ์วรเดช^{๑๖}

^{๑๕} อาจศึกษาความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ และ
พระราชวงศ์เหล่านี้ได้จาก พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต
(พระนคร : คลังวิทยา, ๒๕๐๕), หน้า ๒๓๘ - ๒๓๙, ชาญชัย รัตนวิบูลย์, บทบาท
ของอภิรัฐมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, (ปริญญาณิพนธ์การ
ศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑๐ - ๑๑๓, มีทนา
เกษมกล, เรื่องเกิม, หน้า ๑๑๓ - ๑๑๕.

อัตตชีวประวัติของพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร (พิมพ์ในงานพระราชทาน
เพลิงพระศพ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๓), หน้า
๒๕ - ๒๖ และ Great Britain Foreign Office, F 183/183/40, December 11,
1924, Johns to Chamberlain.

^{๑๖} พระราชอนุชาร่วมพระราชชนนีของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ
ทูตอังกฤษให้เหตุผลว่า การที่สมเด็จพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชยังทรงอยู่ในสถานภาพ
เกิม เป็นเพราะทรงเป็นพระราชปิตุลาและมีพระชนมายุมาก จึงไม่เป็นที่หวาดระแวงของ
ซาร์ราชสำนักคนโปรดและองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯเอง ดู Great Britain
Foreign Office, F 183/183/40, December 11, 1924, Johns to Chamberlain.
อย่างไรก็ดี แม้จะทรงดำรงพระยศทางทหารสูงสุดเป็นจอมพลในตำแหน่งจเรทหารทั่วไป
แต่ก็มีใครทรงมีอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติอย่างไร ดู สติชัย เสมานิล, เรื่องเกิม, หน้า ๑๘๗.

จากความเลื่อมพระยศของพระราชาวงศ์ซึ่งเคยทรงมีบทบาทและทรงประกอบคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติอย่างเอกอนันต์ในรัชสมัยที่ผ่านมา ทำให้ความไม่พอใจข้าราชการซึ่งประพฤตินในทางที่ไม่เหมาะสมไม่ควรท่วความรุนแรงขึ้นดังที่ นายสถิตย์เสมานิล นักหนังสือพิมพ์ในขณะนั้นได้เล่าไว้ว่า เมื่อมีการพูดถึงพระราชาวงศ์ซึ่งเลื่อมพระยศลง "...ผลสะท้อนให้คนไม่ชอบสถาบันราชสำนักเพิ่มขึ้นในความรู้สึก ..."^{๑๗} ในสภาพการณ์เช่นนี้ อาจสรุปได้ว่า ปัญหาทางการเมืองสำคัญในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ ความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ นับเป็นปัญหาสำคัญซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อมาจะต้องเผชิญและหาทางแก้ไขเพื่อความคงอยู่ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

นอกจากความยุ่งยากทางการเมืองแล้ว ปัญหาในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งตกทอดมาจากรัชกาลก่อนอีกประการหนึ่ง ได้แก่ปัญหาทางการคลัง กล่าวคือนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๓ งบประมาณรายได้และรายจ่ายแผ่นดินไม่สมดุลย์ เนื่องจากปัจจัยหลายประการ ดังต่อไปนี้

ในประการแรก การปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตกซึ่งเริ่มต้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องอาศัยเงินเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีการปฏิรูปการคลังให้รัดกุมขึ้น แต่จากการที่ประเทศไทยต้องยอมทำสนธิสัญญาการค้าในลักษณะเสียเปรียบกับต่างประเทศตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้รัฐบาลไม่อาจใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อหารายได้ให้เพียงพอับความต้องการได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ในระยะเริ่มของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลก็ต้องเผชิญกับปัญหาการคลัง ได้แก่ความยากลำบากที่จะต้องดำเนินนโยบายจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๑.

อย่างจำกัดให้พอเหมาะกับความเป็นของประเทศ^{๑๘}

ในประการที่สอง วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามในโลกครั้งที่ ๑ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงระบบมาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำโดยในระยะแรกยังไม่มีกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่แน่นอนจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๕๑ ทำให้ราคาข้าวซึ่งเป็นผลผลิตหลักของไทยตกต่ำลงยิ่งไปกว่านั้นสภาพเงินแล้งติดต่อกันตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๒๔๕๔ ทำให้ปริมาณการผลิตข้าวลดต่ำลงเนื่องจากการทำนาไม่ได้ผลด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในดุลย์การค้า โดยการเกินดุลย์เริ่มลดลงใน พ.ศ. ๒๔๖๒ และกลายเป็นขาดดุลย์ใน พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็นจำนวนเงิน ๒๕.๒ ล้านบาท^{๑๙}

ในประการที่สาม ตอนปลายรัชสมัย การใช้จ่ายฟุ่มเฟือยในราชสำนักทำให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ต้องถวายเงินเพิ่มให้พระคลังข้างที่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้ามีน้ำพระทัยกว้างขวางสำหรับผู้ที่ยังไปรบปรวณ พระราชทรัพย์หมดไปกับการพระราชทานให้ข้าราชการบริพารผู้แวดล้อมพระองค์อย่างไม่มีขอบเขตจำกัดรายจ่ายของราชสำนักใช้ไปในทางบำรุงกิจการมอสาสมัคร เสื้อผ้า ค่าเครื่องแต่งตัวและเงินเดือนของบรรดาข้าราชการบริพารซึ่งมีจำนวนมาก รวมทั้งกิจกรรมในค่านศิลปะศาสตร์ต่าง ๆ ฉะนั้นจึงมีข้อขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าและกรมพระจันทบุรีนฤนาถ^{๒๐} เสนาบดีกระทรวงพระคลังในเรื่องการใช้จ่ายพระราชทรัพย์อยู่เนื่อง ๆ โดยเหตุที่กรมพระจันทบุรีนฤนาถได้ทรงกรมบังคับมณฑลคักค่านการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ที่ไม่จำเป็นตามหน้าที่ของพระองค์ที่จะต้องรักษาฐานะทางการเงินของ

^{๑๘}พร.เพ็ญ ฮันตระกูล, การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗), หน้า ๔๘.

^{๑๙}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๕.

^{๒๐}ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๑-๒๔๖๖.

ประเทศ ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า
 ในฐานะพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระองค์ย่อมทรงมีสิทธิ์ขาด
 ในการดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายของประเทศรวมทั้งในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เสนาบดี
 เป็นเพียงผู้รับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น^{๒๑}

จากความขัดแย้งในนโยบายการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเช่นนี้ เป็นเหตุให้
 กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง แต่ไม่ทรงได้รับพระบรม
 ราชานุญาต อย่างไรก็ดีใน พ.ศ. ๒๔๖๖ กรมพระจันทบุรีนฤนาถก็ทรงย้ายไปดำรง
 ตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และเสด็จออกไปอยู่ในยุโรปประมาณหนึ่งปี เสนาบดี
 กระทรวงพระคลังพระองค์ใหม่ คือ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมไม่ทรงสามารถชักทานการ
 ใช้จ่ายพระราชทรัพย์อย่างฟุ่มเฟือยได้^{๒๒}

อนึ่ง การจัดสรรงบประมาณในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า
 ให้ความสำคัญในด้านการป้องกันประเทศและการใช้จ่ายในราชสำนักมากเกินไป เมื่อ
 เปรียบเทียบกับการจัดสรรงบประมาณของประเทศอื่น ๆ ในปีเดียวกัน^{๒๓} ด้วยเหตุนี้จึง
 เป็นผลกระทบกระเทือนต่องบประมาณด้านอื่น ๆ เช่น การเกษตรกรรม การคมนาคม
 และการศึกษา เป็นอย่างมาก อันเป็นผลสะท้อนถึงรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ของ

^{๒๑} กจช. ร.๖ บ.๒.๔๗/๓ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า
 ลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๓ พระราชทานกรมพระจันทบุรีนฤนาถ.
^{๒๒} Great Britain Foreign Office, 1637/183/40, Confiden-
 tial, April 6, 1925, Greg to Chamberlain.

^{๒๓} ดูรายละเอียดใน กจช. ร.๖ ค.๑๕.๓/๑ Observation upon
 the present Financial Position of Siam : Sir Edward Cook, 1 June
 1925 - 1926, p. 13. เปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น เคนมาร์ค เนเธอร์แลนด์
 สเปน นอร์เวย์ สำหรับรายจ่ายในด้านการป้องกันประเทศเมื่อเปรียบเทียบใน
 ระหว่างประเทศเหล่านี้ ประเทศนอร์เวย์สูงสุด = ๒๐.๖๒ % ด้านราชสำนักประเทศ
 เคนมาร์คสูงสุด = ๐.๓๓ % ในขณะที่ประเทศไทยในปีเดียวกันใช้จ่ายในด้านการป้องกัน
 ประเทศ = ๒๓.๓ % ในด้านราชสำนัก = ๑๐.๗ % (คิดเป็น % ของรายจ่ายทั้งหมด)

ประเทศซึ่งประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม ภาษีอากรที่เก็บได้ก็ลดน้อยลงด้วย^{๒๔} ฐานะการเงินของประเทศจึงยิ่งทรุดหนักลง

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการสภาการคลังขึ้นทำการแก้ไขภาวะการขาดดุลย์ทางการเงิน ประกอบด้วยสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นสภานายก กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง พระจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ^{๒๕} ราชเลขาธิการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิศิษฎ์ กรมพระดำรงราชานุภาพ เจ้าพระยาอมรราช และ เจ้าพระยาพลเทพ เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง^{๒๖} และในเวลาต่อมา ก็ให้ทรงแต่งตั้งกรรมการองคมนตรี ตรวจสอบงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย สมเด็จพระเจ้าฟ้า ฯ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช เป็นประธาน สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ กรมพระดำรงราชานุภาพ เป็นประธาน เพื่อตรวจสอบประมาณรายจ่ายให้เข้าสู่ดุลยภาพ ให้มีอำนาจในการเรียกเสนาบดีหรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ มาปรึกษาและซักถามเรื่องราวที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่^{๒๗}

^{๒๔}

The Ministry of Economic Affairs, Statistical Year Book of the Kingdom of Siam B.E. 2474 - 2475 (1931 - 1933), - (Bangkok : The Bangkok Times Press, 1935), p. 289.

^{๒๕}

ภายหลังเลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยามหิธร ดำรงตำแหน่งราชเลขาธิการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมา.

^{๒๖}

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๕ แผนกกฎหมาย ภาค ๑ (๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕) ประกาศตั้ง สภานายกและกรรมการสภาการคลัง.

^{๒๗}

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ ๖
พ.ศ. ๒๔๖๖ หน้า ๓๓๘.

อย่างไรก็ดี กรรมการองคมนตรีไม่สามารถทำงานให้สำเร็จได้ในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น คณะกรรมการ
มุ่งแต่จะหาวิธีตัดทอนรายจ่ายให้น้อยลง โดยมีคืบแน่นเรื่องการแบ่งสรรงบประมาณที่
ถูกต้อง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงแสดงเจตจำนงแน่วแน่ที่จะคงงบประมาณ
ของราชสำนักไว้เช่นเดิม นอกจากนั้นเสนาบดีบางกระทรวงก็ไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่
ปฏิบัติตามหลักการของคณะกรรมการองคมนตรี^{๒๔} ด้วยเหตุนี้ภาวะการเงินในปลาย
รัชสมัยจึงยังคงทรุดหนักถึงที่พูดอังกฤษกล่าวสรุปไว้ว่า "...ข้าพเจ้าเกรงว่าความเท่า
ที่รัชกาลนี้ยังคงอยู่ ไม่น่าเป็นไปได้ว่าจะมีอะไรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น..."^{๒๔}

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒๔

Great Britain Foreign Office, F. 1637/183/40 Confi-
dential, April 3, 1925, Greg to Chamberlain "...I fear that as
long as the present reign lasts it is unlikely that there will
be any change for the better ..."

ตารางที่ ๑

แสดงการ เกิดดุลย์ในงบประมาณแผ่นดินปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า

พ. ศ.	เงินรายได้	เงินรายจ่าย	รายจ่ายเกิน
๒๔๖๓	๓๒,๕๐๐,๐๐๐	๘๒,๑๓๐,๑๒๖	๔,๖๓๐,๑๒๖
๒๔๖๔	๓๗,๘๐๐,๐๐๐	๘๒,๐๓๒,๕๘๒	๔,๒๓๒,๕๘๒
๒๔๖๕	๓๘,๐๐๐,๐๐๐	๘๗,๔๑๖,๗๑๓	๔,๔๑๖,๗๑๓
๒๔๖๖	๔๐,๐๐๐,๐๐๐	๙๐,๒๑๖,๐๔๓	๕,๒๑๖,๐๔๓
๒๔๖๗	๔๔,๐๐๐,๐๐๐	๙๓,๑๒๕,๖๘๘	๔,๑๒๕,๖๘๘
๒๔๖๘	๕๑,๐๐๐,๐๐๐	๙๔,๘๗๕,๒๓๘	๓,๘๗๕,๒๓๘

ในภาวะทางการเมืองและการ เศรษฐกิจเช่นนี้ รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งทำการบริหารประเทศในสมัยต่อมา จะต้องพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ให้ดีขึ้น กลไกสำคัญซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยทั่วไปในรัชสมัยนี้ ได้แก่ องค์พระมหากษัตริย์ อภิรัฐมนตรีสภา และเสนาบดีสภา ดังจะได้แยกพิจารณาแต่ละส่วนเพื่อคุณลักษณะทั่วไปและขอบเขตของอำนาจ อันจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ

๒๕
พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๕ - ๒๔๗๓ ใน สเด็จพระ
ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๒ - ๔๒ อ่างใน
เกียรติยศ พงษ์พานิชย์, ปฏิวัติ ๒๔๗๕, (พระนคร : แพร่พิทยา, ๒๕๑๔),
หน้า ๕๕ - ๖๐.

๑. องค์พระมหากษัตริย์

ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กลไกชั้นสูงสุดในการบริหารประเทศย่อมได้แก่องค์พระมหากษัตริย์ ในวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๔ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อจากพระเชษฐาธิราชลักษณะพิเศษเกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายของพระองค์ ได้แก่ การเตรียมพระองค์เพื่อดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์และแนวพระราชดำริโดยทั่วไป

การเตรียมพระองค์เพื่อดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชทายาทสืบสันตติวงศ์เป็นไปตามกระแสพระราชดำริในที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการผู้ใหญ่ในคอนตันรัชกาลมีใจความสำคัญว่า ในกรณีที่พระองค์ไม่ทรงมีพระราชโอรส ให้พระราชอนุชาพร้อมพระราชชนนีเป็นรัชทายาทตามลำดับพระชนมายุ^{๓๐} ด้วยเหตุนี้ลำดับองค์รัชทายาทจึงเริ่มต้นตั้งแต่ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ (พ.ศ. ๒๔๒๕ - ๒๔๖๓) สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าอัษฎางค์เดชาวุธ กรมหลวงนครราชสีมา (พ.ศ. ๒๔๓๒ - ๒๔๖๗) สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมขุนเพชรบูรณ์อินทราชัย (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๖๖) และสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา (พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๘๔) ตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า โอกาสที่กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาจะขึ้นครองราชสมบัติมีอยู่น้อยมากเพราะทรงอยู่ในลำดับสุดท้าย แต่การผลักดันปรากฏว่าในช่วงเวลาเพียง ๕ ปี พระเชษฐาซึ่งทรงอยู่ในฐานะองค์รัชทายาททั้ง ๓ พระองค์แรกสิ้นพระชนม์ก่อนเวลาอันควร^{๓๑} ฉะนั้นใน

^{๓๐} พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๖๗.

^{๓๑} กรมขุนพิษณุโลกประชานาถ, กรมขุนเพชรบูรณ์, กรมหลวงนครราชสีมา สิ้นพระชนม์เมื่อพระชนมายุ ๓๘ พรรษา, ๓๑ พรรษา และ ๓๕ พรรษา ตามลำดับ.

พ.ศ. ๒๔๖๗ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาจึงทรงดำริว่าตำแหน่งรัชทายาทโดยพฤตินัย

อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ยังทรงมีความหวังว่าจะทรง
มีพระราชโอรสสืบสันตติวงศ์ จนถึงกับเสด็จไปเสวยพระราชนิเวศน์ที่จะมีพระมเหสีเพียง

พระองค์เดียว^{๓๒} เมื่อเจ้าจอมสุวัฒนาตั้งครรภ์ในกลางปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ฐานะของ

กรมหลวงสุโขทัยจึงไม่แน่นอนในกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโอรส

พระองค์ก็จะทรงเป็นเพียงผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้อาจจะกล่าวได้ว่าโอกาส

ที่จะขึ้นครองราชสมบัติอย่างแน่ชัดของพระองค์มีก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ

สวรรคตเพียง ๒ วัน เมื่อพระนางเจ้าสุวัทนา พระวรราชเทวีประสูติพระราชธิดา ซึ่ง

มีอาจขึ้นครองราชสมบัติได้ตามข้อกำหนดในกฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

พ.ศ. ๒๔๖๗^{๓๓}

ปัญหาการสืบราชสันตติวงศ์ยังมีความยุ่งยากในประเด็นที่ว่า เป็นที่ยอมรับ
กันโดยทั่วไปว่า พระบรมวงศานุวงศ์พระองค์ซึ่งเหมาะสมที่จะขึ้นครองราชย์ เมื่อพระบาท

สมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ สวรรคตแล้ว น่าจะได้แก่กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทั้งนี้เพราะ

แม้พระองค์จะมีได้ทรงอยู่ในฐานะรัชทายาทอันดับหนึ่ง แต่ทรงเป็นที่เคารพนับถือของคน

ทั่วไป ทรงมีประสบการณ์ในทางราชการแผ่นดินและมีพระชนมายุมากกว่ากรมหลวง

สุโขทัยธรรมราชา ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏข่าวลือเกี่ยวกับความไม่แน่นอนในการสืบราช-

สมบัติอยู่เนื่อง ๆ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาที่ทรงตระหนักในความจริงข้อนี้ ถึงที่

^{๓๒} พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๖๗.

^{๓๓} พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงครากฎมณเฑียรบาลขึ้นในเดือน
ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ เพื่อวางระเบียบในการสืบราชสันตติวงศ์

^{๓๔} พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๖๑.

ได้ทรงกล่าวไว้ในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภักดียามไมตรี ตอนหนึ่งว่า ^{๓๕}

...พระเจ้าแผ่นดินในพระบรมโกษฐ์ เริ่มที่จะสูญเสียความ
เชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อพระองค์ในปลายรัชกาล และปัญหา
เรื่องการสืบราชสมบัติก่อให้เกิดความวุ่นวายใจอย่างมาก
พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงพระองค์เดียวที่มีชื่อเสียงโด่ง
เจ้าฟ้าบริพัตร และคนจำนวนมากก็อยากที่จะให้พระองค์
ทรงสืบราชสมบัติต่อไป ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นก็เป็นที่ทราบกันดี
ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกำลังจะโค่นหายไป และถ้า
ไม่เป็นชาย การสืบราชสมบัติก็ควรจะได้แก่พระเจ้าอนุองยาเธอ
คาง ๆ ซึ่งข้าพเจ้าเสียใจที่จะกล่าวว่าคนส่วนใหญ่ไม่ค่อยจะ
นับถือเท่าใดนัก ...

อย่างไรก็ดี เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตในวันที่ ๒๖
พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ เวลา ๑.๔๕ น. ที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่และ
เสนาบดีโดยมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชเป็นประธาน ได้แสดง
ความเห็นชอบถวายราชสมบัติแก่ สมเด็จพระเจ้าอนุองยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสุโขทัย
บรมราชตามพระราชหัตถเลขาในคิกรมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กรม-
หลวงสุโขทัยบรมราชามีพระราชดำริสขอลอนพระองค์โดยทรงอ้างเหตุผลว่า พระองค์
ยังทรงอ่อนพระชนมายุและขาดความเคยชินในราชการแผ่นดิน แต่ในที่สุดเมื่อกรมหลวง
นครสวรรค์พินิต ทรงแถลงสนับสนุนการถวายราชสมบัติแก่กรมหลวงสุโขทัย และทรง
รับรองว่าพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์พร้อมที่จะประคับประคองให้ทรงครองแผ่นดินโดย
ราบรื่น กรมหลวงสุโขทัยบรมราชาก็ทรงยอมรับตำแหน่งองค์พระประมุขของประเทศ
ภายใต้พระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ^{๓๖}

^{๓๕} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง พระราชหัตถเลขาของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระยาภักดียามไมตรี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม
๒๔๖๘ แปลโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช ใน, เรื่องเดิม, หน้า ๑๗๕.

^{๓๖} กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, "พระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว",
ชุมนุมนิพนธ์ (พระนคร : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๗), หน้า ๕.

การได้ขึ้นครองราชย์โดยไม่คาดหวังและพระองค์เองมิได้ทรงมีพระราชประสงค์เช่นนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความพร้อมในการเตรียมพระองค์เพื่อดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ การศึกษาของพระองค์เน้นหนักไปในทางทหาร กล่าวคือ ภายหลังจากทรงศึกษาวิชาการเบื้องต้นตามชาติคดียุทธศาสตร์แล้ว ได้ทรงเสด็จไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษใน พ.ศ. ๒๔๔๔ ทรงศึกษาวิชาสามัญ ณ วิทยาลัยอีตัน (Eton College) เมืองวินด์เซอร์ (Windsor) จากรายงานการศึกษาของพระอาจารย์และพระอภิบาล ปรากฏว่า ทรงเล่าเรียนได้ผลดีพอสมควรและทรงมีพระอุตสาหะในการศึกษาเป็นอย่างดี^{๓๓}

ในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้เสด็จไปทรงศึกษาวิชาทหารที่โรงเรียนนายร้อย "Royal Military Academy" ณ เมืองวูลลิช (Woolwich) ในแผนกวิชาทหารปืนใหญ่ จากรายงานการศึกษาของโรงเรียนนายร้อยปรากฏว่า พระองค์ทรงมีพระอุตสาหะและทรงสนพระทัยในการศึกษาเป็นอย่างดี เมื่อทรงสำเร็จการศึกษาแล้ว ได้ทรงรับสัญญาบัตรเป็นนายร้อยตรีที่กรมศีกิมศักดิ์แห่งกองทัพอังกฤษ และเสด็จไปประจำกรมทหารม้าปืนใหญ่แห่งเมืองอลเดอร์ชอต (Aldershot) มีหน้าที่บังคับบัญชาและฝึกหัดทหาร เช่นเดียวกับนายทหารอังกฤษ^{๓๔}

^{๓๓} ฎรายละเอียดใน กจข. ร.๕ ค.๔๘/๒ พระราชกุมารและนักเรียนสามัญที่ส่งออกไปเล่าเรียนเมืองค่างประเทศ (๕ พค. ๑๐๘ - ๑๘ พค. ๑๒๗) รายงานการศึกษาของเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยา จาก Mr. Chas W. Bell พระอภิบาล ลงวันที่ ๑๕ มกราคม, ๘ กุมภาพันธ์ และ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๐ และ กจข. ร.๖ บ.๘.๓/๑ รายงานการศึกษาของเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยบรมราชา (๒๕ กค. - ๑๑ พย.๒๔๕๓).

^{๓๔} กจข. ร.๖ บ.๘.๓/๒ เจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยบรมราชาเสด็จเข้าทรงศึกษาวิชาทหารบก ณ โรงเรียนนายร้อยที่วูลลิช (๒๖ พย.๒๔๕๓ - ๑ กพ.๒๔๕๔).

^{๓๕} ฎรายละเอียดใน กจข. ร.๖ บ.๘.๓/๔ รัฐบาลอังกฤษได้นับว่า เจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยบรมราชามีพระยศเป็นนายร้อยในกองทหารอังกฤษ.

เมื่อเสด็จกลับประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๕๘ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นนายทหารคนสนิทพิเศษของจอมพล สมเด็จพระอนุชาธิราช
เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ เมื่อครั้งทรงดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารบก แล้ว
เลื่อนเป็นผู้บังคับการกองร้อยทหารปืนใหญ่รักษาพระองค์ มีพระยศเป็นนายร้อยเอก ต่อมา
โปรดฯ ให้เสด็จไปรับราชการประจำกรมบัญชาการกองทัพน้อยที่ ๒ ในตำแหน่งนายทหาร
ฝ่ายเสนาธิการ เลื่อนพระยศเป็นนายพันตรีและนายพันโทตามลำดับในตำแหน่งผู้บังคับการ
โรงเรียนนายร้อยชั้นประถม^{๕๐} ใน พ.ศ. ๒๔๖๐ ได้ทรงลาราชการเพื่อผนวช และเมื่อ
ทรงลาผนวชแล้วได้ทรงอภิเษกสมรสกับหม่อมเจ้าหญิงรำไพพรรณี เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม
พ.ศ. ๒๔๖๑

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยได้ทรงปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ
มาโดยเรียบร้อย แต่เกิดประชวรพระโรคเรื้อรัง^{๕๑} จึงทรงกราบถวายบังคมลาพัก
ราชการเสด็จไปรักษาพระองค์ ณ หวีปยุโรป เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๓ ครั้นหายประชวรแล้ว
ได้เสด็จเข้าทรงศึกษาในโรงเรียนเสนาธิการ Ecole de Guerre ณ กรุงปารีส
ประเทศฝรั่งเศส โดยทรงได้รับความสนับสนุนจากสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้า
กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งทรงเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ราชการทหารบกเป็น
อย่างยิ่ง เพราะยังไม่เคยมีทหารไทยผู้ใดได้เข้าศึกษาในโรงเรียนนี้มาก่อน



^{๕๐} กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, เรื่องเดิม, หน้า ๓.

^{๕๑} ทรงมีพระพลานามัยไม่สมบูรณ์ตั้งแต่ผนวช เพราะต้องทรงอดกระยาหาร
ตามวินัยสงฆ์ ทำให้ทรงอ่อนแอมาตั้งแต่ครั้งนั้น ดู พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า
จุลจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๑๕.

^{๕๒} กจข. ร.๖ บ.๔.๓/๑๒ ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวง
นครสวรรค์วรพินิต ที่ ๑/๑๘๕๓ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า.

ใน พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้เสด็จกลับประเทศไทย ในระยะนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้กรมขุนสุโขทัยธรรมราชาทรงศึกษาประเพณีการปกครองบ้านเมืองและราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะสมเด็จพระเจ้าพี่ยาฯ ขอทั้งสามพระองค์ซึ่งทรงอยู่ในตำแหน่งรัชทายาทได้ท้วงคดไปคำกล่าวที่ได้อีกแล้ว ในภายหลังพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวถึงการทรงเริ่มศึกษาราชการแผ่นดินไว้ว่า^{๕๓}

...เมื่อข้าพเจ้ากลับมาจากทวีปยุโรปเมื่อครั้งหลังนี้ ใน พ.ศ. ๒๔๖๗ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชดำริ ข้าพเจ้ามีอายุพอสมควรจะเล่าเรียนประเพณีการปกครองบ้านเมืองและราชการแผ่นดิน เพื่อจะได้สามารถสนองพระคุณได้ตามโอกาส จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยามหิธรนำหนังสือราชการแผ่นดินเรื่องสำคัญ ๆ อันเป็นหลักราชการมาให้ข้าพเจ้าอ่านและศึกษา ...

ในทางด้านการปฏิบัติราชการแผ่นดิน ราวต้นปี ๒๔๖๘ ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระราชอนุชาเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและประทับเป็นประธานในที่ประชุมเสนาบดีสภาแทนพระองค์ ในเวลาที่เสด็จพระราชดำเนินจากพระนครและทรงพระประชวร เป็นการฝึกหัดให้สมเด็จพระราชอนุชาทรงคุ้นเคยกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเข้าพระทัยปัญหาของประเทศ รวมทั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนพระยศเป็นกรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ ก่อนหน้าที่จะเสด็จสวรรคตเพียงเล็กน้อย^{๕๔}

^{๕๓} กจข. ร.๓ รล.๕๕/๒๘ เรื่องพิมพ์หนังสือแจกในงานพระราชกุศล พ.ศ. ๒๔๗๐ - ๒๔๗๑ พระราชนิพนธ์คำนำของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในหนังสือ "พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน"

^{๕๔} กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, เรื่องเดิม, หน้า ๘.

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังด้านการศึกษาและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะเห็นได้ว่าทรงมีโอกาสฝึกหัดงานทางด้านการศึกษาเพียงหนึ่งปีก่อนขึ้นครองราชย์เท่านั้น การศึกษาและการปฏิบัติราชการในช่วงก่อนหน้านั้นเน้นหนักไปในด้านการทหารโดยตลอด ด้วยเหตุนี้จึงนับว่าทรงมีโอกาสเตรียมพระองค์เพื่อเป็นพระมหากษัตริย์น้อยมาก ดังที่พระองค์เองทรงยอมรับว่า "... ยังขาดประสบการณ์ในการปกครองแผ่นดิน"^{๕๕} อีกทั้งยังมีความอ่อนแอทางด้านพระพลานามัย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบพระราชกรณียกิจอันเป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์อยู่มาก

แนวพระราชดำริโดยทั่วไปของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายของพระมหากษัตริย์ คือ พระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์พระองค์นั้น ๆ ฉะนั้นการศึกษาพื้นฐานของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาการวางนโยบายของรัฐ ซึ่งพระองค์ทรงเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดตามแบบอย่างของการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะมิได้ตั้งพระราชหฤทัยจะเป็นนักการเมือง แต่เมื่อต้องทรงรับหน้าที่เป็นพระมหากษัตริย์ ก็ทรงพยายามศึกษากิจการบ้านเมืองด้วยพระอุตสาหะในช่วงที่ทรงปฏิบัติภารกิจแทนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ก็ทรงเอาพระทัยใส่ในกิจการบ้านเมืองและปัญหาของประเทศเป็นอย่างดี^{๕๖} ทรงพิจารณาสอบสวนข้อราชการในทุกแห่งทุกมุมและได้ทรงแสดงพระ

^{๕๕} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง พระราชหัตถ์เลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึง พระยาภิบาลยาฉิมตรี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๘.

^{๕๖} พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, เรื่องเดิม, หน้า ๖.

ปรีชาสามารถในการบริหารประเทศเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไป^{๔๗} ครั้นเสด็จขึ้นครองราชสมบัติก็ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจในหน้าที่พระมหากษัตริย์โดยมิได้ย่อท้อ ทั้ง ๆ ที่เป็นเวลาที่บ้านเมืองกำลังประสบปัญหาอย่างหนักทั้งทางการเมืองและการคลังถึงที่ใดกล่าวมาแล้ว ทรงพยายามหามาตรการแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างรีบด่วน^{๔๘}

จากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงได้รับการศึกษาอบรมในประเทศอังกฤษทำให้ทรงเข้าพระทัยในแนวความคิดแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ทรงยอมรับข้อบกพร่องของระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะในขณะที่ระบอบนี้ให้อำนาจสิทธิขาดแก่พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงพระราชดำริว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศซึ่งประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง แต่ข้อจำกัดของการปกครองระบอบนี้ก็คือ ไม่สามารถให้หลักประกันได้ว่าจะมีพระมหากษัตริย์ที่ดีเสมอไป ทรงมีพระราชวิจารณ์อย่างตรงไปตรงมาว่า^{๔๙}

... กษัตริย์ของสยามครองราชย์โดยการสืบสันตติวงศ์ ซึ่งก็มีผู้จะให้เลือกที่จกั๊กมาก ด้วยเหตุนี้เอง จึงไม่แน่อนว่าเราจะมีพระมหากษัตริย์ที่ดีเสมอไป ฉะนั้นอำนาจเด็ดขาดอาจกลายเป็นภัยอันตรายโดยตรงต่อประเทศก็เป็นได้ ...

อย่างไรก็ตาม จากพระราชวิจารณ์อันกอรปด้วยความรู้สึกที่มีภาพทำให้ไม่ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายเปลี่ยนแปลงการปกครอง

^{๔๗} Great Britain Foreign Office, F. 6166/183/40

Confidential, November 19, 1925, Greg to Chamberlain.

^{๔๘} จะเห็นได้จากการที่ทรงสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเป็นองค์กรช่วยแก้ปัญหาของประเทศตลอดจนการที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาปรึกษาพระยาภิรมย์ภักดี

^{๔๙} กจข. ร.๓ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง.

ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยอย่างทันทีทันใดโดยปราศจากการพิจารณาอย่างรอบคอบ
ถึงผลคือผลเสียที่จะเกิดขึ้น^{๕๐}

ในค่านส่วนพระองค์ ทรงมีพระราชอัชฌาศัย สุภาพ อ่อนโยน มีไมตรีจิต
แต่ค่อนข้างเคร่งขรึม^{๕๑} ความเป็นอยู่ในราชสำนักเป็นไปแบบง่าย ๆ และประหยัด
เนื่องจากภาวะคับขันทางการคลัง นับเป็นการเปลี่ยนแปลงภาพพจน์จากความหรูหรา
ฟุ้งเฟ้อของราชสำนักพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว^{๕๒}

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความเคารพเทิดทูนและศรัทธาในองค์
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นพระบรมชนกนาถเป็นอย่างยิ่ง ในพระราชนิพนธ์
ค่านำของหนังสือพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องการเปลี่ยนแปลง
แก้ไขการปกครองแผ่นดิน ทรงแถลงไว้ว่าจากการอ่านพระราชดำรัสนั้น "...
ทำให้ข้าพเจ้ารู้สึกเพิ่มพูนความเลื่อมใสในพระปรีชาสามารถและพระบารมีของสมเด็จพระ
พุทธเจ้าหลวงยิ่งขึ้นอีกทั้งทำให้ความรัก และนับถือในตัวพระองค์ซึ่งข้าพเจ้ามีอยู่
แล้วเต็มหัวใจให้หนักแน่นเต็มต้นมากขึ้นอีกด้วย ..."^{๕๓} ทรงสรุปว่าการเปลี่ยนแปลง
การปกครองในครั้งนั้นสำเร็จได้ด้วยก็เพราะพระปรีชาสามารถขององค์พระมหา
กษัตริย์ผู้ทรงเป็นผู้นำซึ่งทรงดำเนิการได้เหมาะสมกับเหตุการณ์และเวลา สมควรที่พล
นิกรชาวไทย "...จะคำนึงตามรอยพระยุคลบาทตามแต่จะทำได้ ..."^{๕๔} สำหรับ

^{๕๐} จะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ ๓ "ปฏิกริยาของรัฐบาลต่อการ
เคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตย."

^{๕๑} Great Britain Foreign Office, F. 6166/183/40

Confidential, November 19, 1925, Greg to Chamberlain.

^{๕๒} Great Britain Foreign Office, F. 3975/78/40 August

23, 1926, Waterlow to King George VI on situation in Siam.

^{๕๓} กจข. ร.๗ รล.๘๘/๒๘ พิมพ์หนังสือแจกในงานพระราชกุศล

(๑๒ ทค. ๒๔๗๐).

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เองนั้น ได้ทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบายหลายประการ คล้ายคลึงกับพระบรมชนกนาถ อาทิ การให้พระบรมวงศานุวงศ์เข้ามามีบทบาททางการเมือง การฟื้นฟูบทบาทของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น ควบคู่กันจึงมีผู้ขนานนามว่ารัชสมัยนี้เป็นสมัยของการ "กลับไปสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (a return to Chulalongkorn) ^{๕๕}

พระราชอัธยาศัยที่มีผลต่อการบริหารประเทศอีกประการหนึ่ง ก็คือ ความอ่อนน้อมถ่อมพระองค์ และเคารพนับถือพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีปัจจัยมาจาก การที่พระองค์มีพระชันษาน้อยกว่าพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงทั้งหลาย โดยขณะที่ขึ้นครองราชย์ทรงมีพระชนมายุเพียง ๓๒ พรรษา นอกจากนี้จากการที่ทรงตระหนักดีว่า พระองค์ยังทรงมีประสบการณ์ทางด้านการบริหารประเทศน้อย ทำให้มีพระราชประสงค์ที่จะขอคำแนะนำจากพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีประสบการณ์ทางด้านการเมือง และการคลังมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์ก็ทรงมีความไว้วางพระทัยในพระบรมวงศานุวงศ์อย่างมาก ดังจะเห็นได้ความคอนหนึ่ง ในพระราชหัตถเลขาถึงพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ว่า ^{๕๖}

...ฉันเองได้รับความสบายใจจากข้อที่ว่า เจ้านายต่าง แสดงพระองค์ความรักชาติ ไม่มีพระองค์ไหนที่ทรงคิดถึงอะไร นอกจากประโยชน์ของชาติ ไม่มีเจ้านายพระองค์ไหนทรง คิดอยากจะได้ดีแก่พระองค์เองเลย ทุก ๆ พระองค์ทรงมี พระทัยแต่จะช่วยเหลือฉัน ทรงทำดีต่อฉันอย่างมากมาที่สุด ฉันจึงรู้สึกว่าการพระราชวงศ์ยังจะทรงคิดได้ เช่นนั้นแล้ว ประเทศสยามและพระราชวงศ์จักรีจะคงอยู่ต่อไปได้ แม้ว่า จะประสบความลำบากเพียงใดก็ตาม ...

๕๕

Great Britain Foreign Office, F. 2874/2874/40, Annual Report 1926, Confidential, February 22, 1927, Waterlow to Chamberlain.

๕๖

พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๖๑.

อย่างไรก็ดี จากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีความเคารพต่อพระบรมวงศานุวงศ์เช่นนี้ ทำให้บุคคลหลายฝ่ายมองว่า การดำเนินรัฐประศาสนโยบายใด ๆ ของพระองค์จะต้องมีอิทธิพลจากพระบรมวงศานุวงศ์สำคัญ ๆ ทูตอังกฤษได้รายงานไปยังกระทรวงต่างประเทศ ณ กรุงลอนดอนในวันแรกของรัฐสมัยว่า "... บางทีพระองค์จะถูกชักจูงโดยกรมพระยาคำรงฯ และกรมพระนครสวรรค์ฯ ..."^{๕๓} การที่พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งควรจะมีพระราชอำนาจโดยเต็มที่ ถูกมองค้ายทัศนคติเช่นนี้ ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลดีทางด้านกรปกครอง นับเป็นข้อเสียเปรียบประการหนึ่งซึ่งจะก่อให้เกิดผลทางลบในการดำเนินนโยบายทางการเมืองดังจะได้อภิปรายในภายหลัง

๒. อภิรัฐมนตรีสภา

กลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ รองจากพระมหากษัตริย์ คือ อภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งเป็นสถาบันใหม่ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ คือ ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์ได้เพียง ๒ วันโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น ตามกระแสพระราชดำริในวันเปิดประชุมองคมนตรีสภา

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาทางการเมืองและการคลั่งตันรัชสมัย ตลอดจนแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจจะวิเคราะห์สาเหตุการตั้งอภิรัฐมนตรีสภาได้ดังนี้

^{๕๓}

Great Britain Foreign Office, F. 5714/183/40, Telegramme

November 19, 1925, Greg to Chamberlain.

^{๕๔}

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๒, ตอนพิเศษ, วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน

๒๔๖๘, หน้า ๒๖๑๘.

ในประการแรก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีพระราชประสงค์ที่จะมีที่ปรึกษาในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการคลัง ตลอดจนวางนโยบายบริหารประเทศ เนื่องจากทรงตระหนักถึงข้อจำกัดของพระองค์ทางด้านพระชนมายุ พระพลานามัย และประสบการณ์ รวมทั้งจากการที่ทรงพระราชดำริว่า "...สมองคน ๆ เดียว จะคิดการให้รอบคอบไปทุกอย่างนั้นไม่ได้ ยิ่งเป็นการแผ่นดินค้ำยแล้ว ต้องระวังให้มาก ..."

ในประการที่สอง เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของราชบัลลังก์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้ฐานะของราชบัลลังก์อยู่ในสภาพไม่มั่นคง เมื่อถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพระราชดำริว่า "...เป็นสิ่งจำเป็นอย่างที่สุดที่จะทำอะไรบางอย่างเพื่อเรียกความเชื่อถือของประชาชนกลับคืนมา ..." ^{๕๘} และสิ่งที่พระองค์ทรงตัดสินใจพระทัยกระทำก็คือ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นประกอบค้ำย พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง ซึ่งเป็นที่เคารพรักของประชาชน โดยทรงเชื่อว่าจะทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่า พระองค์ทรงเต็มพระทัยรับฟังคำปรึกษาจากคณะบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ นอกจากนี้ อภิรัฐมนตรีสภาจะเป็นหลักประกันมิให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแบบอัคราธิปไตย ซึ่งเท่ากับเป็นการขจัดข้อบกพร่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือจะมีองค์กรในลักษณะที่คล้ายคลึงกับรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยคอยควบคุม แต่การที่มีรูปแบบผิดแผกไปเพราะ "...ที่จะมีปาลิเมนต์อย่างฝรั่งนั้นยังไม่ใช่สมัย ..." ^{๕๙} ฉะนั้นในสภาพการณ์และเวลาขณะนั้น

^{๕๘} กจช. ร.๗ รล.๗/๑ การตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

^{๕๙} กจช. ร.๗ สบ.๒.๘๗/๓๒ บันทึกการปกครอง ลายพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระยาภิธานไมตรี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๘.

^{๖๐} กจช. ร.๗ รล.๗/๑ การตั้งอภิรัฐมนตรีสภา.

อภิรัฐมนตรีสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่สุดที่จะคำนวณความมั่นคงของราชบัลลังก์

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่น่าจะมีอิทธิพลต่อการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาก็คือ พระราชประสงค์ที่จะทรงเชิดชูฐานะของพระราชวงศ์ซึ่งประสบความสำเร็จในรัชกาลก่อนดังที่ได้อธิบายมาแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชอัชฌาศัยแตกต่างไปจากพระบรมเชษฐาธิราชในขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงไว้วางพระราชหฤทัยข้าราชการบริพารผู้ใกล้ชิด พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กลับทรงสังเกตเห็นผลประโยชน์ของการมอบภาระรับผิดชอบให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ เช่นเดียวกับในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า^{๖๒} เป็นที่คาดคะเนกันโดยทั่วไปว่า การสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาในครั้งนี้มีอิทธิพลมาจากระบบการบริหารโดยพระราชวงศ์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นั้น^{๖๓}

โดยเหตุนี้อาจสรุปได้ว่าการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ได้แสดงให้เห็นความไว้วางพระราชหฤทัยและเคารพนับถือของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งเท่ากับเป็นการฟื้นฟูพระเกียรติของพระราชวงศ์ และในขณะเดียวกันเป็นการลดอำนาจของขุนนางในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ยิ่งไปกว่านั้น การสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภายังเป็นสัญลักษณ์ของความสามัคคีระหว่างพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ที่จะทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและเสถียรภาพของราชบัลลังก์ในภาวะที่ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามทวีความรุนแรงขึ้น เป็นการระงับข่าวลือซึ่งแพร่หลายในรัชกาลที่ผ่านมาในลักษณะที่ว่าพระราชวงศ์บางพระองค์ อาทิเช่น สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตพยายามที่จะล้มล้างพระราชบัลลังก์

^{๖๒} David A. Wilson, Politics in Thailand, (New York Cornell University Press, 1917), p. 10.

^{๖๓} Great Britain Foreign Office, F. 2874/2874/40, Annual Report 1926, Confidential, February 22, 1927, Waterlow to Chamberlain.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาชั้นสูงมาตั้งแต่ยังมีได้ขึ้นครองราชย์^{๖๔} และในวันก่อนวันสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระองค์ก็ได้ทรงปรึกษาเรื่องนี้กับพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ ได้แก่กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และกรมพระนครสวรรค์วรพินิต ในที่สุดก็ตกลงพระทัยสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น^{๖๕}

ขอบเขตหน้าที่และลักษณะการดำเนินงาน

ในปีแรกของการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา มีใ้มีพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่และลักษณะการดำเนินงานไว้เป็นหลายลักษณะอักษร ซึ่งน่าจะเป็นเพราะอยู่ในระยะทดลองดำเนินงาน ขอบเขตหน้าที่และการปฏิบัติงานในระยะนี้จึงเป็นไปตามพระราชนิยมดังที่ปรากฏอยู่ในกระแสพระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ต่อมาในต้นปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้พระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ อภิรัฐมนตรีซึ่งในขณะนั้นทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีมุรธาธรอีกด้วย เป็นผู้ทรงยกร่าง "ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา" เมื่อกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงร่างเสร็จ ก็ได้ทรงส่ง

^{๖๔}พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้ในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภักดีชุมพลว่า พระองค์เคยทรงแสดงพระราชดำริถึงผลดีของการตั้งสภาที่ปรึกษา ตั้งแต่ในตอนที่ยังไม่คาดคิดว่าจะทรงมีโอกาสจัดตั้งสภานี้ด้วยพระองค์เอง กุ กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง.

^{๖๕}พระบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยราชเลขาธิการในขณะนั้นทรงบันทึกไว้ว่า เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯได้ทรงปรึกษากับพระองค์เรื่องชื่อของสภาที่ปรึกษาชั้นสูงเหนือคณะเสนาบดี โดยมีผู้เสนอคำว่า "สมุหมนตรี" และ "อภิรัฐมนตรี" พระองค์ได้กราบบังคมทูลว่าน่าจะใช้ "อภิรัฐมนตรี" เพราะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับรัฐมนตรีสภาแต่ก่อน แต่สภาใหม่นี้ประกอบด้วยบุคคลชั้นสูงที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางราชการ ดังนั้นจึงสมควรที่จะเติมคำว่า "อภิ" เพื่อแสดงความยกย่องเหนือรัฐมนตรีปกติ กุ อัคคีประวัติพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ พระบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๗), หน้า

ร่างพระราชกฤษฎีกานี้ไปถวายสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต เพื่อทรงพิจารณาและเสนอพระดำริแก้ไขเพิ่มเติม^{๖๖} ต่อมาในวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๘ อภิรัฐมนตรีสภาได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้ แต่ยังไม่เป็นที่ตกลงกัน และไม่ได้มีการประกาศใช้ร่างพระราชกฤษฎีกานี้เป็นกฎหมายแต่ประการใด^{๖๗} ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงชี้แจงต่อพระยาภิรมย์ภักดีในภายหลังว่า^{๖๘} เป็นเพราะมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมของอภิรัฐมนตรีสภา จึงทรงระงับร่างพระราชกฤษฎีกานี้ไว้ชั่วคราวจนกว่าจะเกิดความคิดที่แจ่มชัดถึงรูปแบบที่ดีที่สุดสำหรับสภานี้^{๖๙}

อย่างไรก็ตามโดยทางปฏิบัติแล้ว ขอบเขตหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานของอภิรัฐมนตรีสภาก็เป็นไปตามนัยของร่างพระราชกฤษฎีกานี้ ตลอดจนพระราชดำรัสชี้แจงในโอกาสต่าง ๆ เช่น พระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรี พระราชดำรัสแสดงพระราชประสงค์ในการตั้งอภิรัฐมนตรี^{๗๐} และร่างพระราชดำรัสทรงพระราชนิยมกรณีกิจของ

^{๖๖} ดูรายละเอียดร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา และลายพระหัตถ์โต้ตอบระหว่างกรมพระยาดำรงฯ และ กรมพระนครสวรรค์ฯ เกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกานี้ใน กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๑ ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน.

^{๖๘} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง ลายพระราษหัตถ์เลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึง พระยาภิรมย์ภักดี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๘.

^{๖๙} อย่างไรก็ตามที่จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ยังไม่มีมีการประกาศใช้ร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับอภิรัฐมนตรีแต่ประการใด.

^{๗๐} กจช. ร.๗ รล.๗/๑ ตั้งอภิรัฐมนตรี รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาครั้งที่ ๓ วันพุธที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๖๘.

อภิรัฐมนตรี^{๗๑} เป็นคน ฉะนั้นจึงอาจจะสรุปขอบเขตหน้าที่และลักษณะการดำเนินงานของ อภิรัฐมนตรีสภาได้ดังนี้

อภิรัฐมนตรีสภามีหน้าที่ เป็นสภาที่ปรึกษา เกี่ยวกับกิจการตลอดจนนโยบายของ รัฐเพื่อประกอบพระราชวินิจฉัย ซึ่งแต่เดิม เป็นหน้าที่ของเสนาบดีสภา แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าทรงพระราชดำริว่า เสนาบดีสภาประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมาก และ เสนาบดีแต่ละกระทรวงก็มีความชำนาญเฉพาะกิจการในกระทรวงของตนไม่เหมาะสมที่จะ เป็นสภาที่ปรึกษานโยบายทั่วไป^{๗๒} ฉะนั้นจึงทรงสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นทำหน้าที่นี้ กล่าวคือ เมื่อเสนาบดีเจ้ากระทรวงเสนอนโยบายเกี่ยวกับกระทรวงของตนซึ่งเป็นเรื่อง สำคัญขึ้นมา ก็จะพิจารณาปรึกษาในอภิรัฐมนตรีสภาเมื่อเห็นควรดำเนินการก็วางเป็นเค้า โคร่งขึ้นเพื่อปรึกษาในเสนาบดีสภาต่อไป^{๗๓} อนึ่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าทรงย้ายว่า สภานี้เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา โดยที่ความเห็นของสภาจะมีผลทางการบริหารก็โดยผ่าน พระบรมราชวินิจฉัยเท่านั้น^{๗๔} สมาชิกของสภาไม่มีหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการ เว้นแต่จะ

^{๗๑} กจข. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๑ ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา (๑๐ มค. ๑๑๓ - ๑ เมย. ๒๔๖๕) "สำเนาบันทึกร่างพระราชนิมตอภิรัฐมนตรีสภา" สันนิษฐานว่ากรมพระยาดำรงฯ ทรงร่าง เนื่องจากปรากฏอยู่ในแฟ้มส่วนพระองค์ บันทึก ณ บัดนี้ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๕ บอกวัตถุประสงค์ไว้ว่า "เพื่อวางระเบียบของอภิรัฐมนตรี สภาให้สัมพันธ์กับราชการส่วนอื่น "... ทั้งนี้โดยนัยอธิบายความ มิได้เปลี่ยนแปลงให้ เอิกเกริก..."

^{๗๒} ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๒, ตอนพิเศษ, วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๖๔, หน้า ๒๖๑๘ พระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรี.

^{๗๓} กจข. ร.๗ สบ.๒.๗/๑ ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรี บันทึกสำเนา ร่างพระราชดำรัสทรงพระราชนิมตกรณีกิจของอภิรัฐมนตรี.

^{๗๔} กจข. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง พระราชหัตถเลขาของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึง เจ้าพระยาถวัลย์มุนี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๕.

โปรดฯให้เป็นการเฉพาะตัวหรือเพียงชั่วคราว^{๗๕}

เรื่องที่จะนำเข้าปรึกษาในอภิรัฐมนตรีสภา เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายหลักทาง
 คำนการเมือง การคลัง การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เช่น เสนาบดีกระทรวง
 ต่าง ๆ การแต่งตั้งและเลื่อนยศข้าราชการระดับเจ้าพระยา^{๗๖} และในบางครั้งอาจ
 จะทรงปรึกษาปัญหาภายในเกี่ยวกับพระราชวงศ์ นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะโปรดฯ
 ให้อภิรัฐมนตรีเฉพาะองค์ถวายคำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ และนอกเหนือจากราชการที่
 ทรงปรึกษาแล้ว อภิรัฐมนตรีอาจจะกราบบังคมทูลเสนอความคิดเห็นในเรื่องที่เห็นควร
 ได้อีกด้วย^{๗๗}

การประชุมอภิรัฐมนตรีมีพระมหากษัตริย์เป็นประธาน เว้นแต่ในบางกรณี
 ซึ่งไม่สามารถจะเสด็จมาได้ ก็จะมีพระราชกระแสให้อภิรัฐมนตรีซึ่งอาวุโสที่สุดเป็น
 ประธาน มีราชเลขาธิการเป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง การประชุมมักจะกระทำ
 สลับคาสัปดาห์ โดยมากมักจะเป็นวันพุธ ที่ประชุมอาจจะให้เสนาบดีหรือข้าราชการ
 ผู้ใหญ่เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงเป็นครั้งคราว^{๗๘}

ลักษณะการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาเป็นแบบประนีประนอมผสมผสานความคิด
 เห็น ไม่มีการลงคะแนนเป็นเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย ในพระราชหัตถเลขา
 ของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพถึงเจ้าพระยามหิธร ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๗๐

^{๗๕} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๑ ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา
 มาตรา ๑๐.

^{๗๖} กจช. ร.๗ รล.๗/๑ ตั้งอภิรัฐมนตรี กระแสพระราชดำรัสแสดง
 พระราชประสงค์ในการจัดตั้งอภิรัฐมนตรี ในรายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภา
 ครั้งที่ ๓ วันพุธที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๖๘.

^{๗๗} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๑ ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา
 มาตรา ๑๒.

^{๗๘} เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๖.

มีใจความตอนหนึ่งท้าวความถึงการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาว่า นับตั้งแต่มีการประชุมกันมากกว่า ๒ ปี ไม่เคยลงมติขัดแย้งกันถึงกับต้องนับจำนวนฝ่ายมากและฝ่ายน้อย "... เคยมีแต่มติเห็นชอบพร้อมกันทุกครั้งมา ..."

อภิรัฐมนตรี

ผู้ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นอภิรัฐมนตรีนั้น ได้แก่บุคคลที่ "มีความคุ้นเคยและชำนาญนาฎราชการมาแต่ก่อน และประกอบด้วยเกียรติคุณทั้ง ความปรีชาสามารถ สมควรเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยของพระเจ้าแผ่นดินตลอด จนมหาชนทั้งหลาย"^{๕๐} อภิรัฐมนตรีมียศศักดิ์และผลประโยชน์เช่นเดียวกับเสนาบดี มีตำแหน่งเหนือเสนาบดี และมีสิทธิเข้านั่งในที่ประชุมเสนาบดีสภา รวมทั้งลงมติใน สภานั้นด้วย^{๕๑} จำนวนอภิรัฐมนตรีมีระหว่าง ๓ - ๒ คน พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรง แต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่ทรงพอพระราชหฤทัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องอายุสมาชิกภาพของอภิรัฐมนตรีสภาว่า "... ไม่ควรจะให้ เลิกล้มหรือถอดถอนได้ง่ายนอกจากลาออกหรือมรณะกรรม ..."

^{๗๕} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๕๕ ร่างลายพระหัตถ์ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ มียกเว้นเพียงครั้งเดียว ซึ่งที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา ต้องมีการลงมติถึงขั้นต้องนับคะแนนข้างมากข้างน้อย คือ การประชุมเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ เพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดี มหาคไทยแทนสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ซึ่งกราบถวายบังคมลาไปรักษา พระองค์ ณ ยุโรป.

^{๕๐} ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๒, ... พระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรี.

^{๕๑} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๑ ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา มาตรา ๘.

^{๕๒} กจช. ร.๗ รล.๗/๑ สำเนารายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภา ครั้งที่ ๒ วันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๘.

อภิรัฐมนตรีที่ทรงแต่งตั้งใน พ.ศ. ๒๔๖๘ มี ๕ พระองค์ โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงเหตุผลไว้ว่า อภิรัฐมนตรีทั้ง ๕ พระองค์นี้ "... ได้ทรงรับราชการในตำแหน่งสำคัญมาแต่รัชกาลที่ ๕ เคยเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ทั้งได้คุ้นเคยทราบกระแสพระราชดำริและพระบรมราโชบายของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงมาก่อน ..." ^{๘๓} อภิรัฐมนตรีทั้ง ๕ พระองค์ ได้แก่

๑. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช (๑๑ มกราคม ๒๔๐๒ - ๑๓ มิถุนายน ๒๔๗๑)

๒. สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต (๒๕ มิถุนายน ๒๔๒๔ - ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๗)

๓. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ (๒๘ เมษายน ๒๔๐๖ - ๑๐ มีนาคม ๒๔๕๐)

๔. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงราชานุภาพ (๒๑ มิถุนายน - ๒๔๐๕ - ๑ ธันวาคม ๒๔๘๖)

๕. พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (๘ มิถุนายน ๒๔๑๗ - ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๗๔)

ต่อมาเมื่อสมเด็จพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทิวงคตในวันที่ ๑๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ (๑๗ มีนาคม ๒๔๒๕ - ๘ เมษายน ๒๔๗๕) เป็นอภิรัฐมนตรี ตั้งแต่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๓} ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๒ ... พระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรี.

วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๓^{๘๔} และเมื่อกรมพระจันทบุรีนฤนาถสวรรคตในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเพิ่มเติมอีก ๒ พระองค์ คือ พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน (๒๓ มกราคม ๒๔๒๔ - ๑๔ กันยายน ๒๔๗๕) และพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ (๑๑ สิงหาคม ๒๔๒๖ - ๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖)^{๘๕}

เมื่อพิจารณา พระยศ การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และพระชนมายุ ของอภิรัฐมนตรีแต่ละพระองค์แล้ว จะเห็นได้ว่าทุกพระองค์มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็น

^{๘๔} เมื่อสมเด็จพระยาภาณุพันธุ์วงศ์วรเดชทิวงคต และตำแหน่งอภิรัฐมนตรีว่างลงแล้วนั้น มีปัญหาเกิดขึ้นว่าควรจะต้องตั้งอภิรัฐมนตรีเพิ่มหรือไม่ ได้มีการประชุมปรึกษากันในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาหลายครั้ง ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๑ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงแถลงเหตุผลว่า ถ้าไม่แต่งตั้งเพิ่มเติมก็จะเป็นที่เข้าใจว่าอภิรัฐมนตรีสภาเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ที่ตั้งขึ้นชั่วคราวไม่ใช่สถาบันทางการเมืองถาวร แต่อภิรัฐมนตรีทุกพระองค์ไม่เห็นด้วยกับพระราชดำริ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๒ ทรงยืนยันพระราชดำริเดิม ที่ประชุมคัดค้านตามในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ปีเดียวกัน ที่ประชุมได้ลงมติแต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เป็นอภิรัฐมนตรี ครอบงำละเอียดใน กจช. ร.๗ รล.๗/๑ ร่างพระราชดำรัสทรงตั้งอภิรัฐมนตรี สำเนารายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๑, ครั้งที่ ๘ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๗๒ และครั้งที่ ๘๔ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๗๒.

^{๘๕} ราชกิจจานุเบกษา (แผนกกฎหมาย) เล่ม ๘๘, ภาค ๑ - ๒, พ.ศ. ๒๔๗๔, หน้า ๓๖๖.

สมาชิกสภาที่ปรึกษาชั้นสูงขององค์พระมหากษัตริย์^{๕๖} ยิ่งกว่านั้นเมื่อคำนึงว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีประสบการณ์และพระชนมายุน้อยกว่าอภิรัฐมนตรี ทุกพระองค์ รวมทั้งทรงมีพระราชอัธยาศัยอ่อนน้อมถ่อมพระองค์ และทรงมีความ เคารพพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ จึงเป็นที่ยอมรับว่าอภิรัฐมนตรีสภา เป็นกลไก ทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการกำหนดนโยบายของรัฐในรัชสมัยนี้ ทั้งในทางหลักการและทางปฏิบัติ^{๕๗} อย่างไรก็ตามบทบาทของอภิรัฐมนตรีแต่ละพระองค์ ก็แตกต่างกันออกไปตามประสบการณ์และแนวพระดำริส่วนพระองค์^{๕๘} ซึ่งย่อมจะมีผล ประโยชน์ต่อนโยบายของรัฐด้วย

^{๕๖} พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ทรงบันทึกไว้ว่า อภิรัฐมนตรี ทั้ง ๕ พระองค์ ทรงเชี่ยวชาญในแนวราชการต่าง ๆ กัน คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยา ภาณุพันธุวงศ์วรเดชทรงมีอาวุโสเป็นที่เคารพของพระราชวงศ์และข้าราชการทั้งทหารและ พลเรือน สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ทรงดำรงตำแหน่งสูงในกองทัพบก และกองทัพ เรือ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ทรงเป็นอัครศิลปินและเป็นต้นฉบับถือว่า เทียบธรรมปราศจากภยาคติ กรมพระกำแพงราชานุภาพทรงเชี่ยวชาญในทางปกครอง ท้องที่และข้าราชการพลเรือนทั่วไปทุกด้าน และกรมหลวงจันทบุรีนฤนาถทรงเป็นผู้ เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจ ดู อดีตชีวประวัติพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ... หน้า ๕๔ และดูพระประวัติโดยสังเขปของอภิรัฐมนตรีในภาคผนวก ก.

^{๕๗} อาจศึกษาบทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาโดยละเอียดได้ใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ปริญา นิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีนาคม ๒๕๑๕).

^{๕๘} ดู ภาคผนวก ก. พระประวัติอภิรัฐมนตรี.

๓. เสนาบดีสภา

เป็นรูปแบบขององค์กรฝ่ายบริหารที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นั้นทรงพระราชดำริว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมในรัชสมัยของพระองค์ มีความรุนแรงเกินกว่าที่สถาบันทางการเมืองและการบริหารแบบเก่าจะรับได้ จึงทรงปฏิรูปโครงสร้างของกลไกการปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยจัดระบบบริหารราชการส่วนกลางเป็น ๑๒ กระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบในการงานเฉพาะอย่าง เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ของการบริหารในกระทรวงกรมต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน^{๕๘} มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา เสนาบดีแต่ละกระทรวงมียศเสมอกันทั้งสิ้น ไม่มีอิศรมหาเสนาบดีตามแบบเดิม อนึ่ง การเปลี่ยนระบบบริหารมาเป็นแบบกระทรวงยังเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลจากเสนาบดีจตุสดมภ์เก่า ซึ่งทรงพระราชดำริว่าไม่สามารถปฏิบัติงานตามพระราชประสงค์ได้มาเป็นบุคคลรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาตามแบบตะวันตก พร้อมทั้งจะดำเนินการปรับปรุงประเทศ^{๕๙}

สำหรับการประชุมเสนาบดีเพื่อปรึกษาหารือราชการนั้น โปรดให้ดำเนินการในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งเรียกว่า "เสนาบดีสภา"^{๕๙} การประชุมเป็นไปตามพระบรมราชโองการโดยไม่มีกำหนดแน่นอน ตามปกติเสนาบดีสภาจะประชุมปรึกษาหารืออย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประธาน ในกรณีที่มีพระราชภารกิจด้านอื่นก็จะมีพระบรมราชโองการให้เสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ เช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลาภิบาล เป็นประธานในที่ประชุม

^{๕๘} ดูรายละเอียดในพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครอง และ กจช. ร.๕

รล.๕ ประกาศและพระราชบัญญัติ ๑ - ๑๑ (ร.ศ. ๕๓ - ๑๒๘)

^{๕๙} ดูรายชื่อเสนาบดีแบบจตุสดมภ์และแบบกระทรวง ใน รัชยอนันต์ สมุทวณิช การเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, หน้า ๕๕ - ๖.

^{๕๙} ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๕ ร.ศ. ๑๑๑, หน้า ๒๗, วันที่ ๒๔ เมษายน

อย่างไรก็ดี ผลของการประชุมปรึกษาหารือในเสนาบดีสภา มิได้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยสมบูรณ์ ก็จะได้เห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระยาสุรียานุวัตร (เกิดขุนนาค) อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีสได้แสดงพระราชดำริเกี่ยวกับเสนาบดีสภาว่า

เคบีเนตของไทยจะเข้าใจว่าตั้งขึ้นได้แล้วอย่างฝรั่งนั้นไม่ได้ มันเป็นคนต่างทำอยู่โดยมาก บางคราวการนอกหน้ากระทบกัน เขาก็ไม่มีใครจะได้ บางทีเจ้าหน้าที่ต้องการปรึกษาก็ไม่มีใครออกความเห็น การที่จะเชื่อมในระหว่างเสนาบดีเหล่านั้นก็มีแต่ตัวเรา ...

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงมีเสนาบดีสภาเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่นเดียวกับรัชกาลก่อน แต่เนื่องจากพระราชอัชฌาศัยที่แตกต่างกัน ทำให้พระบรมราชโองบายเกี่ยวกับเสนาบดีสภามีความแตกต่างกันไป ด้วยจากการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสหรือประทับนอกพระนครบ่อยครั้ง ทำให้ข้าราชการต่าง ๆ ตกอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของเสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นส่วนใหญ่ คณะเสนาบดีขาดการติดต่อกับประธานงานหรือการประชุมปรึกษาหารือและวางนโยบายร่วมกันในเสนาบดีสภา ทั้งนี้เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพอพระทัยที่จะให้เสนาบดีแต่ละคนเข้าเฝ้าเพื่อปรึกษาหารือหรือสั่งการมากกว่าเรียกประชุมทั้งคณะ รวมทั้งมิได้ทรงติดตามผลงานหรือการกระทำดังกล่าว^{๘๒} ทำให้การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของประเทศขาดการประสานงานและ

^{๘๒} พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระยาสุรียานุวัตร ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๔ ใน ประยูรช สิริพิพันธ์, แผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง (พระนคร:ธรรมเสวี, ๒๕๐๑), - หน้า ๒๖๗,
^{๘๓} พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต ประวัติเจ้าพระยายมราช
 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : บารุงธรรม ๒๔๘๒),
 หน้า ๑๑๕.

ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

อนึ่ง ในคอนตันรัชสมัย เสนาบดีซึ่งดำรงตำแหน่งสืบมาแต่ครั้งรัชกาลก่อน เกือบทุกท่านมีพระชันษาและอายุมากกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างมาก นับว่าเป็น "คนต่างรุ่น" ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะเสนาบดีเปลี่ยนไปจากรัชกาลก่อน กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าทรงพระดำริว่าพระองค์ไม่สามารถเข้ากับเสนาบดีรุ่นเก่าได้ ทำให้ทรงขาดความไว้วางพระราชหฤทัย ดังที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงข้าราชการบริพารผู้ใกล้ชิดมีใจความตอนหนึ่งว่า^{๕๔}

... ส่วนผู้ที่มิอ่านาจน่าที่ใหญ่ในราชการนั้น เรารู้สึกว่ามี ความเชื่อถือในตัวเรา น้อยกว่าที่ควรจะมี ฉะนั้นเราคิดจะ ว่ากล่าวเตือนอย่างใดก็ไม่ใคร่เชื่อฟัง ถือที่รู้มานะไปว่า คนใดเคยเป็นราชการมาก่อนเราบ้าง ถ้าถือว่ามี ความรู้ และ ความเข้าใจความประสงค์และความคิดของประชาชนดีกว่า เราบ้าง ...

ด้วยเหตุนี้ในรัชสมัยของพระองค์จึงได้มีการปรับปรุงคณะเสนาบดีเสียใหม่ โดยการแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดซึ่งทรงไว้วางพระราชหฤทัย เข้าดำรงตำแหน่ง เสนาบดีสืบแทน เสนาบดีรุ่นเก่าซึ่งโดยมากเป็นพระราชวงศ์ และได้กราบถวายบังคมลาออกจาก ตำแหน่งโดยสาเหตุต่าง ๆ ตามลำดับ^{๕๕}

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงฟื้นฟูบทบาทของเสนาบดี สภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีระเบียบวาระการประชุม

^{๕๔} กจช. ร.๖ ม.๓๖ก/๖ พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ถึงพระยาเทพอรชุน พระยาอุไทยมนตรี และ พระยาธรรมสุกราช ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๑ (พ.ศ. ๒๔๕๕).

^{๕๕} สาเหตุสำคัญ น่าจะได้แก่ความขัดแย้งกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และการที่ไม่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย คู่ ปัญหาทางการเมืองซึ่งได้กล่าวมาแล้ว.

มีการลงมติและรายงานการประชุมในลักษณะคล้ายคลึงกับการประชุมคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน มีการประชุมเป็นประจำทุกอาทิตย์โดยปกติมักจะประชุมในวันจันทร์ เนื่องจากมีพระราชดำริว่าถึงแม้จะไม่มีราชการสำคัญโดยเฉพาะ ก็จะเป็นโอกาสที่จะได้ทรงพบปะคณะเสนาบดี เนื่องจากพระองค์จะทรงเสด็จมาเป็นประธานในการประชุมเสนาบดีสภาทุกครั้งเมื่อไม่มีพระราชภารกิจด้านอื่น นอกจากนี้ยังทรงเห็นว่าการประชุมเป็นประจำทุกอาทิตย์ จะทำให้เสนาบดีมีโอกาสพบปะปรึกษาหารือและวางแผนประสานงานกันโดยกำหนดวันแน่นอนเสมอไป^{๕๖} อนึ่ง ยังทรงพระราชทานโอกาสให้เสนาบดีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทโดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาต เพื่อกราบบังคมทูลข้อราชการต่าง ๆ โดยสะดวก

เนื่องจากในรัชสมัยนี้มีการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น ขอบเขตและอำนาจของเสนาบดีซึ่งเคยเป็นทั้งสภาที่ปรึกษาและสภาบริหารในรัชกาลก่อน ๆ จึงเปลี่ยนแปลงไป ตามหลักการซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงกำหนดไว้ นั่นเมื่อเสนาบดีกราบบังคมทูลเสนอนโยบายเกี่ยวกับกิจการในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งขึ้นมา ก็จะนำมาพิจารณาในอภิรัฐมนตรีสภาว่าควรจะดำเนินการหรือไม่ เมื่ออภิรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็นำไปปรึกษาในเสนาบดีสภา^{๕๗} เพื่อลงมติวินิจฉัยเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ เพื่อเสนาบดีแต่ละกระทรวงจะได้ทราบว่าควรดำเนินการใด ๆ จะขัดกับงานของกระทรวงตนหรือไม่ เมื่อผ่านการพิจารณาและทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดแล้ว เสนาบดีเจ้าของเรื่องและเสนาบดีที่เกี่ยวข้องก็จะนำนโยบายนั้นไปดำเนินการเป็นผลทางการบริหารต่อไป^{๕๘}

^{๕๖} กจข. ร.๗ บ.๓.๗/๒ พระราชนิยมเรื่องการประชุมเสนาบดี

(๗ ธันวาคม ๒๔๖๔ - ๕ เมษายน ๒๔๖๕) พระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๖๔ รายงานการประชุมเสนาบดี ที่ ๒/๒๔๖๔).

^{๕๗} อภิรัฐมนตรีสภาเป็นสมาชิกของเสนาบดีสภาโดยตำแหน่ง.

^{๕๘} กจข. สบ.๒.๗/๑ ร่างพระราชดำรัสทรงพระราชนิยมกรณีกิจของ

อนึ่ง จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จึงมีการยุบเลิกหรือรวมกระทรวงบาง
กระทรวงที่ซ้ำซ้อนกันเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายคุณภาพของรัฐบาล ใน พ.ศ. ๒๔๖๘
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบเลิกกระทรวงมุรธาธรซึ่งมีหน้าที่การงานคล้ายคลึงกับ
กรมราชเลขาธิการ และให้โอนงานให้แก่กรมราชเลขาธิการ^{๕๕} นอกจากนี้ในปีเดียวกัน
ก็ยังโปรดให้รวมกระทรวงคมนาคมกับกระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากงานของกระทรวง
ทั้งสองใกล้เคียงกัน เมื่อรวมหน้าที่บังคับบัญชา ก็จะเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้นและเป็นการ
ประหยัดรายจ่ายอีกด้วย กระทรวงที่รวมใหม่เรียกว่า "กระทรวงคมนาคมและ
พาณิชย์การ"^{๑๐๐} ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวง
ทหารเรือเข้ากับกลาโหม ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดงบประมาณรายจ่ายแล้ว ก็กิจการ
การป้องกันประเทศก็จะได้ประสานกันดียิ่งขึ้น^{๑๐๑}

ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับเสนาบดีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็คือ
มีจำนวนเสนาบดีที่เป็นพระราชวงศ์เพิ่มขึ้นจากรัชกาลก่อนอย่างมาก เสนาบดีที่เป็น
พระราชวงศ์ก็มีถึง ๒๓.๖๔ % ในขณะที่มีเสนาบดีที่เป็นสามัญชนเพียง ๓๓.๓๖ %^{๑๐๒}
ที่เป็นเช่นนั้นน่าจะมีปัจจัยสำคัญมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราช
อัชฌาศัยเช่นเดียวกับพระบรมชนกนาถ คือ ทรงไว้วางพระราชหฤทัยพระบรมวงศานุวงศ์
ชั้นผู้ใหญ่ให้เข้ามารับผิดชอบในการบริหารประเทศ ด้วยเหตุนี้โครงสร้างทางตัวบุคคล
ของเสนาบดีสภาจึงแตกต่างกับสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ อย่างเห็นได้ชัด

^{๕๕} ประกาศเลิกกระทรวงมุรธาธร ใน เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ,
ผู้รวบรวม, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๔ (พระนคร : ม.ป.ท. ๒๔๗๗),
หน้า ๓๔๓ - ๓๔๔.

^{๑๐๐} "ประกาศรวมหน้าที่ราชการตั้งเป็นกระทรวงคมนาคมและพาณิชย์การ"
ใน เรื่องเดิม, หน้า ๓๔๕ - ๓๔๖ และ ๔๐๘.

^{๑๐๑} สิริวิรัตน์ นีละคุปต์, การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เรื่องประชาธิปไตย ใน
ประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
๒๕๐๗), หน้า ๒๒๑.

ตารางที่ ๒

รายพระนามและนามเสนาบดีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

กระทรวง	เสนาบดี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	สาเหตุที่พ้นจากตำแหน่ง
กลาโหม	พลเอกเจ้าพระยาบดินทรเดชาานุวัตร (แย้ม ๗ นคร) จอมพลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต พลเอกพระองค์เจ้าบวรเดช	๑ เมย. ๒๔๖๕ - ๓ สค. ๒๔๖๘ ๓ สค. ๒๔๖๘ - ๑ เมย. ๒๔๗๑ ๒๕ สค. ๒๔๗๑ - ๑๖ มิย. ๒๔๗๔	กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากอาการป่วย ไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง มหาดไทย กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบาย คุณภาพ
ต่างประเทศ	พลเรือเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่น เทววงศ์โรทัย	๔ พย. ๒๔๗๔ - ๒๙ มิย. ๒๔๗๕ ๑ เมย. ๒๔๖๗ - ๒๙ มิย. ๒๔๗๕	พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการเปลี่ยนแปลง การปกครอง เปลี่ยนแปลงการปกครอง
เกษตรราชการ	เจ้าพระยาพลเทพ (เฉลิม โกมารกุล ๗ นคร)	๑ เมย. ๒๔๖๔ - ๑๖ มีค. ๒๔๗๓	กราบถวายบังคมลาออกเนื่องจากสูงอายุ

ตารางที่ ๒ กอ

กระทรวง	เสนาบดี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	สาเหตุพ้นจากตำแหน่ง
คมนาคม	เจ้าพระยาวิชัยวุฒิ (คืน บุนนาค)	๑๖ มี.ค. ๒๔๗๓ - ๒๙ มี.ย. ๒๔๗๕	เปลี่ยนแปลงการปกครอง
คมนาคม	เจ้าพระยาวงศาอนุประพัทธ์ (ม.ร.ว.สละวาน รนทวงศ์)	๑ เม.ย. ๒๔๕๕ - ๑ เม.ย. ๒๔๖๔	ยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงคมนาคม เนื่องจากรวมกระทรวงคมนาคมและ กระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงเดียวกัน
ทหารเรือ	พลเรือเอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร	๑๓ ก.พ. ๒๔๖๗ - ๘ พ.ย. ๒๔๗๔	ยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีทหารเรือ เนื่องจากรวมกับกระทรวงกลาโหม
ธรรมการ	เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานี- นิวัต	๑๕ มี.ย. ๒๔๕๕ - ๓ ส.ค. ๒๔๖๔ ๑ เม.ย. ๒๔๖๖ - ๒๙ มี.ย. ๒๔๗๕	กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เปลี่ยนแปลงการปกครอง
พาณิชย์	พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรี นฤนาถ	๑๗ มี.ค. ๒๔๖๕ - ๑ เม.ย. ๒๔๖๘	ยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากรวมกับกระทรวงคมนาคม

ตารางที่ ๒ ต่อ

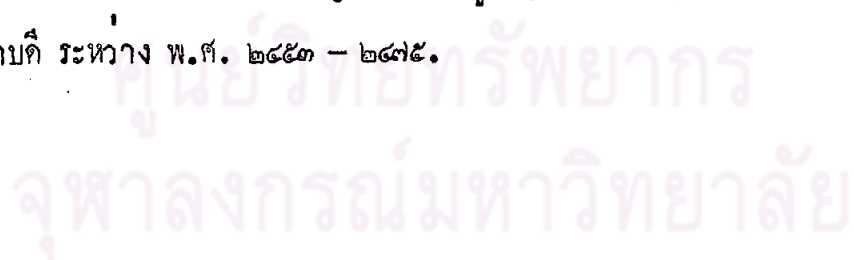
กระทรวง	เสนาบดี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	สาเหตุที่พ้นจากตำแหน่ง
พาณิชย์และคมนาคม	พระเจ้าฟ้าเชอ กรมพระ กำแพงเพชรอัครโยธิน พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า ศุภโยคเกษม	๑๕ พค. ๒๕๖๙ - ๒๙ มิย. ๒๕๗๕ ๑ เมย. ๒๕๖๖ - ๒๖ กค. ๒๕๗๒	เปลี่ยนแปลงการปกครอง กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากพระอาการประชวร
พระคลังมหาสมบัติ	พระยาโกมารกุลมนตรี (ชิน โกมารกุล ณ นคร) พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า ศุภโยคเกษม	๑ เมย. ๒๕๗๓ - ๙ เมย. ๒๕๗๕ ๙ เมย. ๒๕๗๕ - ๒๙ มิย. ๒๕๗๕	มีพระบรมราชโองการให้เวนคืนตำแหน่ง เปลี่ยนแปลงการปกครอง
มหาดไทย	เจ้าพระยามรรษ (ปิ่น สุชุม) สมเด็จพระเจ้าฟ้าเชอ เจ้าฟ้า กรมหลวงสพบุรีราเมศวร์	๑ สค. ๒๕๖๕ - ๑๑ มีค. ๒๕๖๘ ๑๕ พค. ๒๕๖๕ - ๑ เมย. ๒๕๗๑	กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากสูงอายุ กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากพระอาการประชวร

ตารางที่ ๒ ต่อ

กระทรวง	เสนาบดี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	สาเหตุที่พ้นจากตำแหน่ง
มณฑลราช	จอมพลสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต	๑ เม.ย. ๒๔๓๑ - ๒๕ มิ.ย. ๒๔๓๕	เปลี่ยนแปลงการปกครอง
	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ	๒๕ มิ.ย. ๒๔๓๖ - ๑ เม.ย. ๒๔๓๘	ยกเลิกตำแหน่งเนื่องจากยุบเลิก กระทรวงมณฑลราช
ยุติธรรม	เจ้าพระยามหิธร (สอ ไกรฤกษ์)	๗ เม.ย. ๒๔๓๕ - ๒๕ มิ.ย. ๒๔๓๕	เปลี่ยนแปลงการปกครอง
	เจ้าพระยาอภัยราชามหายุติธรรม (ม.ร.ว.สว สุกัญจน์ ณ ฉะบุยยา)	๒๕ มิ.ย. ๒๔๓๕ - ๖ พ.ค. ๒๔๓๘	ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจาก ตำแหน่งเนื่องจากชราภาพ
	เจ้าพระยาพิชัยญาติ (กัน นุณนาถ)	๑ เม.ย. ๒๔๓๐ - ๑๕ มิ.ย. ๒๔๓๑	กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากอาการป่วย
กรมราชเลขาธิการ	พระยาจินดาภิรมย์ (จิตร ณ สงขลา)	๑๕ ธ.ค. ๒๔๓๑ - ๒๕ มิ.ย. ๒๔๓๕	เปลี่ยนแปลงการปกครอง
	เจ้าพระยามหิธร (สอ ไกรฤกษ์)	๑๑ ธ.ค. ๒๔๓๒ - ๗ เม.ย. ๒๔๓๕	เปลี่ยนนามกรมราชเลขาธิการเป็น กระทรวงมณฑลราช

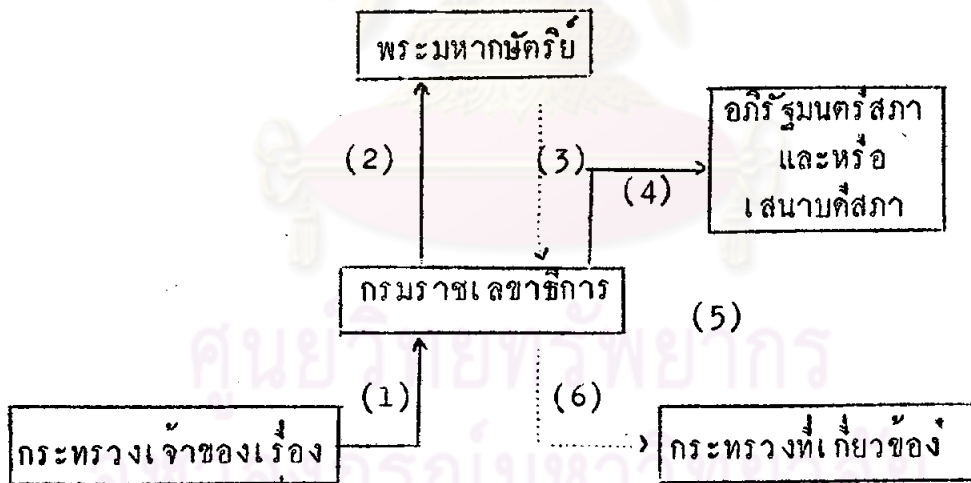
กระทรวง	เสนาบดี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	สาเหตุที่พ้นจากตำแหน่ง
วัง	เจ้าพระยาธรรมราชรัตนบัลลังก์ (ม.ร.ว.ปุ้ม มาลากุล)	๑๕ เม.ย. ๒๔๕๖ - ๒๔ กค. ๒๔๖๔	กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง
	เจ้าพระยาวรวงศาธิราช (ม.ร.ว.เย็น อิศรเสนา)	๑ เม.ย. ๒๔๓๐ - ๒๕ มิ.ย. ๒๔๓๕	เปลี่ยนแปลงการปกครอง

ที่มา : ประกาศตั้งและถอดถอนเสนาบดี, ประกาศตั้งและยุบเลิกหรือรวมกระทรวง ใน ราชกิจจานุเบกษา
ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๒๔๗๕ และ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, เรื่องเดิม, ภาคผนวก ก.
รายนามเสนาบดี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๗๕.



กล่าวโดยสรุป กลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพรปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มี ๓ ระดับ คือ พระมหากษัตริย์ อภิรัฐมนตรีสภา และเสนาบดีสภา โดยมีลักษณะการดำเนินงานคือ กระทรวงต่าง ๆ จะส่งข้อราชการหรือ ข้อคำวิเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ มายังกรมราชเลขาธิการ ราชเลขาธิการจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อให้ทรงวินิจฉัยสั่งการ ถ้าข้อราชการนั้นเป็นเรื่องสำคัญมากก็จะทรงปรึกษาอภิรัฐมนตรีสภา และเสนาบดีสภาตามลำดับ หรือในบางกรณีอาจจะทรงปรึกษาเพียงสภาใดสภาหนึ่ง เมื่อมติของที่ประชุมออกมาอย่างไร ก็จะมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายก่อนที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการแจ้งให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ ต่อไป ดังแผนภาพที่ ๑

แผนภาพที่ ๑ ขบวนการพระราชนิพนธ์ตัดสินพระทัยสั่งการ ของพระบาทสมเด็จพรปกเกล้าเจ้าอยู่หัว^{๑๐๓}



^{๑๐๓} ชาชูชัย รัตนวิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๒.

จากแผนภาพที่ ๑ สามารถอธิบายได้ดังนี้

(๑) เรื่องราวที่ส่งจากกระทรวงเจ้าของเรื่อง มายังกรม

ราชเลขาธิการ

(๒) ราชเลขาธิการนำความตามข้อ (๑) ขึ้นกราบบังคมทูล

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

(๓) พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

(๔) ราชเลขาธิการปฏิบัติตามพระบรมราชวินิจฉัย นั่นคือ การนำ

เรื่องตาม (๑) เสนออภิรัฐมนตรีสภาและหรือเสนาบดีสภา ส่วนการที่จะพิจารณาว่า
เรื่องใดควรเสนอสภาใด และเมื่อใดนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็น
ผู้ตัดสิน แต่ถึงแม้จะเสนอเสนาบดีสภา อภิรัฐมนตรีทุกพระองค์ก็ต้องเข้าร่วมประชุม
ด้วย เพราะอภิรัฐมนตรีเป็นสมาชิกเสนาบดีสภาโดยตำแหน่ง และบางพระองค์ก็ดำรง
ตำแหน่งเสนาบดีอยู่แล้ว ยกเว้นกรณีมีเหตุจำเป็นจริง ๆ เช่น ประชวร

(๕) มติของสภาตาม (๔)

(๖) ราชเลขาธิการแจ้งมติของสภาตาม (๕) ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง
ทราบ เพื่อจะได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติ ^{๑๐๔}

สำหรับเรื่องที่มีความสำคัญรองลงมา อาจกระทรวงปรึกษาอภิรัฐมนตรีหรือ
เสนาบดีเฉพาะพระองค์หรือเฉพาะคน ซึ่งทรงเห็นว่าเกี่ยวข้องกับมีความรู้เป็นพิเศษ
เกี่ยวกับเรื่องนั้น ในบางเรื่องอาจกระทรวงวินิจฉัยสั่งการเองโดยไม่ปรึกษาฝ่ายใด
ได้แก่เรื่องที่มีความสำคัญน้อย เช่น เรื่องในราชสำนักซึ่งไม่ผูกพันกับนโยบายของ
รัฐบาล

ในด้านการวางนโยบายทางการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นปฏิริยาตอบโต้
ต่อการเคลื่อนไหวความแนวความคิดทางการเมืองใหม่ ๆ นั้น กระทรวงเจ้าของเรื่อง

ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะรายงานความเคลื่อนไหวทางการเมือง การดำเนินการ การปราบปราม หรือเสนอขออนุญาตดำเนินการขึ้นมา ในบางครั้งอาจจะมีรายงานจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงต่างประเทศซึ่งติดต่อกับประสานงานเกี่ยวกับการติดตามพฤติกรรมทางการเมืองจากภายนอกกับประเทศอื่น ๆ เมื่อทรงรับทราบข้อราชการนั้น ๆ อาจจะมีพระบรมราชโองการให้นำเรื่องเข้าปรึกษาในสภาต่าง ๆ ในลักษณะที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดอย่างไร กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็จะรับไปดำเนินการ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย