



ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙

เรื่อง

พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว:  
ด้านการบริหารและการปกครอง

โดย ศาสตราจารย์พิเศษทองต๋อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา

# ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙

เรื่อง

พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว:

ด้านการบริหารและการปกครอง

โดย

ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา

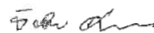
## คำนำ

เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๒๐ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม เฉลิมพระอิสริยยศ สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าสิรินธรเทพรัตนราชสุดาฯ ขึ้นเป็นสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เพื่อเฉลิมฉลองศุภมงคลวโรกาสนั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้ก่อตั้งเงินทุนสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเฉลิมฉลองพระเกียรติในสมเด็จพระบรมราชกุมารี และทำนุบำรุงส่งเสริมการศึกษาและวิจัยในวิทยาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอารยธรรมของชนชาวไทยและศิลปวัฒนธรรมไทย กิจกรรมของกองทุนนี้มีหลากหลาย ทั้งที่เป็นการให้ทุนส่งเสริมการวิจัย การให้เงินทุนอุดหนุนการพิมพ์หนังสือหรือตำราที่ทรงคุณค่า รวมตลอดทั้งจัดให้มีการแสดงปาฐกถาชุดสิรินธร อันหมายถึงปาฐกถาที่จัดขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โดยปาฐกผู้ทรงคุณวุฒิในศาสตร์ต่าง ๆ ที่อยู่ในความสนพระราชหฤทัย โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีเอง ทรงพระกรุณาพระราชทาน ปาฐกถาเรื่อง “วัดพระศรีรัตนศาสดาราม” เป็นประเดิม เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๒๕ พระมหากษัตริย์คุณเป็นล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้

เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๔๗ คณะกรรมการบริหารเงินทุนสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้กราบเรียนเชิญ ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธา มาแสดงปาฐกถาชุดสิรินธร ครั้งที่ ๑๙ เรื่อง “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง” ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จพระราชดำเนินทรงฟังปาฐกถาเรื่องนี้ด้วย

ปาฐกถาเรื่อง “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง” ดังกล่าว เป็นปาฐกถาที่เขียนพร้อมด้วยสาระ กอปรทั้งผู้แสดงปาฐกถาก็เป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งในหัวข้อที่แสดงปาฐกถาเพราะได้ทำการศึกษาและสร้างผลงานในด้านนี้มาตลอดเวลาหลายสิบปี นอกจากนั้นปาฐกถาเรื่องนี้ยังเป็นปาฐกถาที่งามพร้อมทุกแง่มุม หากจะได้จัดพิมพ์ปาฐกถาดังกล่าวขึ้นเผยแพร่ ก็จะเป็นที่พอใจแก่ผู้ได้รับไว้ศึกษาโดยทั่วไป จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้กราบเรียนขออนุญาตจาก ศาสตราจารย์พิเศษทองดอกล้วยไม้ ณ อยุธยา ผู้เป็นเจ้าของปาฐกถา เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ ซึ่งได้รับความกรุณาอนุญาต นับเป็นพระคุณอย่างสูงแก่มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเชื่อว่า ปาฐกถาเรื่อง “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง” จะมีประโยชน์อำนวยวิทยาการแก่ผู้สนใจใฝ่รู้โดยทั่วกัน



รองศาสตราจารย์ ดร.รัชชัย สุมิตร

อธิการบดี

คำกราบบังคมทูลของอธิการบดี  
รองศาสตราจารย์ ดร.ธัชชัย สุมิตร  
ในการแสดงปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙  
เรื่อง

“พระราชกรณียกิจของ  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว :  
ด้านการบริหารและการปกครอง”

โดย ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา  
วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ เวลา ๙.๐๐ น.  
ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ขอพระราชทานกราบบังคมทูลทราบบฝ่าละอองพระบาท

ข้าพระพุทธเจ้า นายธัชชัย สุมิตร อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รู้สึก  
สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้ ที่ได้ฝ่าละอองพระบาท  
ทรงพระเมตตาเสด็จพระราชดำเนินมาทรงฟังปาฐกถาชุด “สิรินธร” นี้ทุกครั้งทุกครา  
แม้จะมีพระราชกรณียกิจเพิ่มพูนขึ้นหนักหนาเพียงใดก็ตาม พระมหากรุณาธิคุณและ  
น้ำพระราชหฤทัยเยี่ยงนี้ย่อมเป็นที่ซาบซึ้งและเป็นสิริมงคลแก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
และผู้มาประชุมพร้อมกันนี้อยู่ ณ ที่นี้ยิ่งนัก

เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๒๐ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมเฉลิมพระอิสริยยศได้ฝ่าละอองพระบาทขึ้นเป็นสมเด็จพระ  
เทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในกาลครั้งนั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
จึงได้ก่อตั้งเงินทุนเฉลิมฉลองสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีขึ้น เพื่อ

เฉลิมฉลองศุภมงคลวโรกาสดังกล่าว โดยสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีมติ มอบเงินประเดิมสำหรับเงินทุนนี้จำนวน ๑ ล้านบาท นับเนื่องถึงปัจจุบันมีเงินที่มีผู้บริจาคสมทบและดอกผลหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแล้ว เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๙,๖๒๙,๗๑๓.๓๔ บาท (สิบเก้าล้านหกแสนสองหมื่นเก้าพันเจ็ดร้อยสิบสามบาทสามสิบลีตต่างค์)

เพื่อเป็นการเฉลิมฉลองพระเกียรติในใต้ฝ่าละอองพระบาทผู้ทรงเป็นสมเด็จพระบรมราชกุมารี มหาวิทยาลัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของเงินทุนเพื่อการทำนุบำรุงส่งเสริมการศึกษาและวิจัยในวิทยาการความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอารยธรรมของชนชาวไทยและศิลปวัฒนธรรมไทย กิจกรรมของเงินทุนนี้มีหลากหลาย ทั้งที่เป็นการให้ทุนส่งเสริมการวิจัย การให้เงินทุนอุดหนุนการพิมพ์หนังสือหรือตำราที่ทรงคุณค่า ตลอดจนการจัดปาฐกถาชุด “สิรินธร” ปาฐกถาชุดสิรินธร ครั้งที่ ๑ ใต้ฝ่าละอองพระบาทได้ทรงพระกรุณาเสด็จพระราชดำเนินมาทรงแสดงปาฐกถาเรื่อง “วัดพระศรีรัตนศาสดาราม” ในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๒๕ นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้ ในโอกาสต่อมา คณะกรรมการบริหารเงินทุนเฉลิมฉลองสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้เวียนเชิญท่านผู้ทรงคุณวุฒิในศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอารยธรรมและศิลปวัฒนธรรมของชนชาวไทยมาแสดงปาฐกถาสืบเนื่องมาโดยลำดับ

ในปีพุทธศักราช ๒๕๔๖ มหาวิทยาลัยได้จัดกิจกรรมหลากหลายเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในโอกาสที่วันพระบรมราชสมภพครบ ๑๕๐ ปี และโอกาสเนื่องการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้ประกาศยกย่องเฉลิมพระเกียรติ ทรงเป็นบุคคลสำคัญของโลก ในสาขาการศึกษา วัฒนธรรม สังคมศาสตร์ มานุษยวิทยา การพัฒนาสังคมและการสื่อสาร คณะกรรมการบริหารเงินทุนเฉลิมฉลองสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จึงเห็นสมควรให้ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙ เป็นการบรรยายเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้กราบเรียนเชิญ

ศาสตราจารย์พิเศษทองต๋อ กล้วยไม้ ฦ อยุธยา ซึ่งได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติว่าเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว มาเป็นผู้บรรยายในหัวข้อ “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การปาฐกถาครั้งนี้ จักอำนวยประโยชน์อย่างยิ่งแก่วงวิชาการและผู้สนใจในด้านนี้สืบไป

บัดนี้ ได้เวลาอันสมควรแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าใคร่ขอพระราชทานพระราชนุญาตเบิก ศาสตราจารย์พิเศษทองต๋อ กล้วยไม้ ฦ อยุธยา แสดงปาฐกถาเรื่อง “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง”

*ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม*

ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙

เรื่อง

“พระราชกรณียกิจของ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว :

ด้านการบริหารและการปกครอง”

โดย ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา

วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ เวลา ๙.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ขอพระราชทานกราบบังคมทูลทราบบฝ่าละอองพระบาท

ข้าพระพุทธเจ้า นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา ขอรับพระราชทาน  
บรรยายเรื่องเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
เดิมนั้นได้ตกลงกับทางผู้ที่ติดต่อว่าจะพูดเฉพาะถึงเรื่องการปฏิรูปการปกครอง แต่  
กำหนดหัวข้อคร่าวนี้กว้าง ทั้งทางด้านการบริหารและการปกครองต่าง ๆ แต่ก็ไม่ใช่  
กำหนดหัวข้ออย่างไรก็แล้วแต่ ผู้พูดก็จะหนักไปเรื่องเดิมที่คิดเอาไว้ แต่ที่หนักใจก็คือ  
ได้มาพูดในลักษณะที่เอามะพร้าวห่าวมาขายสวน เพราะว่าท่านผู้ฟังส่วนใหญ่  
ครูบาอาจารย์ ท่านที่เคารพนับถือ ล้วนแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และมีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ  
เหล่านี้มาเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นขอพระราชทานที่จะพูดถึง คล้าย ๆ กับว่าเบื้องหน้า  
เบื้องหลังมากกว่าที่จะเป็นเนื้อหาว่าทรงปฏิรูปอย่างไร เพราะนั้นมีในตำราในหนังสือ  
อะไรต่ออะไรมากมายอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามหัวใจสำคัญของการบริหารหรือการปฏิรูปการปกครองต่าง ๆ นั้น  
ขึ้นอยู่กับพระราชอำนาจว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะมีพระราชอำนาจที่แท้จริง



ได้อย่างไร ในการที่จะกำหนดนโยบายต่างๆ เรื่องนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่สมควรจะมาเรียนเสนอในที่ประชุมว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติขณะที่มีพระชนมายุเพียง ๑๕ ปี กับ ๑๐ วัน และยังอยู่ในฐานะที่ทรงพระประชวรหนัก ขณะที่สมเด็จพระชนกนารถเสด็จสวรรคตนั้น ก็เชิญพระองค์ขึ้นเก้าอี้หามมา เพื่อที่จะมาสรงน้ำพระบรมศพ พอเห็นพระบรมศพเท่านั้นก็ทรงสลับไปต้องหามกลับไป ให้เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ปฏิบัติพระราชกิจแทน ขณะที่กลับนั้นคงจะรู้สึกพระองค์บ้างก็ได้ยินภรรยาของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่พูดขณะที่ผ่านมาว่า โถพ่อคุณจะอยู่ได้อีกกี่วัน ถึงขนาดนั้น คือสภาพของพระองค์ตอนนั้น ทรงพระประชวรหนักมาก ต่อมาอีกหลายปี ๑๐ กว่าปีต่อมาก็ได้เสด็จไปพระราชทานเพลิงศพของท่านผู้กล่าวนั้น มีพระราชดำรัสว่าที่บอกว่าเราจะอยู่ได้อีกไม่กี่วันบัดนี้เราได้มาเผาเจ้าเรียบร้อยแล้ว เพราะฉะนั้นก็รวมความได้ว่าทรงขึ้นครองพระราชสมบัติด้วยพระราชอำนาจ เลข ๐ เป็นเลข ๐ จริงๆ ไม่มีอะไรเลย ดังปรากฏหลักฐานในพระราชหัตถเลขาที่พระราชทานแก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมารพระองค์แรก ในโอกาสที่สมเด็จพระบรมพระองค์แรกนั้น มีพระชนมายุเท่ากับวันที่พระองค์ท่านได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ซึ่งเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ที่สำคัญมาก แล้วก็แสดงถึงข้อเท็จจริงของพระราชอำนาจนั้นเอาไว้อย่างน่าจับใจ ซึ่งจะขอพระราชทานอัญเชิญบางตอนของพระราชหัตถเลขาขึ้นมาว่า

“ในเวลานั้นอายุพ่อเพียง ๑๕ ปี กับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีแต่ญาติของมารดาที่ล้วนแต่โหลเลเหลวไหล หรือไม่ได้โหลเลเหลวไหลก็มีได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อ คือเจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเพื่อต่อกรอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถือว่าได้มีผู้ที่รักใคร่สนิทสนมอยู่บ้างก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถจะอุดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดาหรือร่วมทั้งมารดาที่เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเองยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้น ไม่มีความสามารถบรู๋ในราชการอันใดที่จะทำการตามหน้าที่แม้แต่เพียงเสมอเท่าทูลกระหม่อม

ทรงประพาศมาแล้วได้ ข้าเจิบเกือบจะถึงแก่ความตายอันไม่มีผู้ใด  
 สักคนเดียวซึ่งเชื่อว่าจะรอด ยังข้าถูกอันตรายอันใหญ่ คือถูกละห่อม  
 เสด็จสวรรคต ในขณะนั้นเปรียบเหมือนคนที่ศีรษะขาดแล้ว จับเอาแต่  
 ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมุติกษัตริย์เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อัน  
 ต้องเป็นกำพวดในอายุเพียงเท่านั้น และความหนักของมงกุฎ อันเหลือที่คอ  
 จะทานไว้ได้ ทั้งมีศัตรูที่มุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผย รอบข้างทั้งภายในภายนอก  
 หมายเอาทั้งในกรุงเองและต่างประเทศ ทั้งโรคภัยในกายเบียดเบียน  
 แสนสาหัส เพราะฉะนั้นพอจึงถือว่าวันนั้นเป็นวันเคราะห์ร้ายอย่างยิ่ง  
 อันตั้งแต่เกิดมาพึงได้แก่ตัว จึงสามารถจะกล่าวในหนังสือฉบับก่อนว่า  
 เหมือนตะเกียงอันริบหรี่ แต่เหตุใดจึงไม่ดับ เป็นข้อที่ควรจะถามหรือควร  
 จะเล่าถึงการไม่ดับนั้น”

ประเด็นนี้พระองค์ท่านได้ทรงบรรยายถึงว่าเหตุใดตะเกียงถึงไม่ดับซึ่งทรง  
 สรุปเป็นข้อๆ ไว่ถึง ๘ ข้อ รวมความว่าพยายามที่จะรักษาพระองค์แล้วประพาศ  
 ปฏิบัติอยู่ในทศพิธราชธรรมอย่างเคร่งครัด พยายามที่จะผูกมิตร พยายามที่จะไม่ก่อศัตรู  
 หรือมีศัตรูก็พยายามที่จะไม่ไปปะทะกันโดยตรงว่าอย่างนั้นนะครับ สุดท้ายทรงสรุปว่า  
 เมื่อมีผู้ร่วมคิดในทางอันดีมากขึ้น จึงค่อยแผ่อ่านาจอออกโดยยัดทางที่ถูกต่อสู่ทางที่ผิด  
 เมื่อชนะได้ครั้งหนึ่งสองครั้งความนิยมของคนซึ่งตั้งอยู่ในทางกลางย่อมรวนเรหันมา  
 เห็นด้วย จึงเกิดความนิยมมากขึ้นๆ จนถึงผู้ซึ่งเป็นศัตรูก็ต้องกลับเป็นมิตร เว้นแต่  
 ผู้ที่มีความปรารถนาถลาอันจะถอยกลับมิได้เสียแล้วก็ต้องทำไป แต่ยอมเห็นว่ากำลัง  
 อ่อนลงทุกเมื่อๆ

นี่คือสถานการณ์หรือสภาพอันแท้จริงเมื่อขึ้นครองราชสมบัติ เพราะฉะนั้น  
 ไม่มีพระราชอำนาจใด ๆ เลย อำนาจต่าง ๆ นั้นอยู่ในมือของผู้สำเร็จราชการ เจ้าพระยา  
 ศรีสุริยวงศ์ เรียกว่าครบรอยเปอร์เซนต์ เป็นผู้ปฏิบัติราชการเสร็จแล้วก็เข้ามากราบ  
 บังคมทูลรายงานให้ทราบว่าได้ตัดสินใจเรื่องอะไรๆ ไปบ้าง ในการที่มากกราบบังคม  
 ทูลเข้าเฝ้านั้น ขุนนางสมัยก่อนก็ใช้การหมอบ ถ้าเป็นผู้ใหญ่ก็มีหมอนขวาน หมอนอิง  
 ช่วยเป็นอุปกรณ์ประกอบ ส่วนขุนนางอื่นๆ นั้นก็หมอบ มีเจ้านายเด็กๆ ซึ่งเป็น

พระเจ้าน้อยยาเธอ หมอบอยู่แถวหลัง เวลาเจ้าพระยาพลิกตัว เท้าท่านก็ไปโดนเอา พระเศียรของเจ้านายเล็กๆ ท่านก็ว่าขอโทษนะเจ้า โดยท่านไม่ต้องระวังตัวจึงไปโดนเอา พระเศียรของเจ้านายเล็กๆ บ้าง แต่ว่าท่านก็สามารถที่จะปฏิบัติราชการอะไรต่าง ๆ มา ด้วยความเรียบร้อย เพราะฉะนั้นในการใช้พระราชอำนาจในการบริหาร การปกครอง อะไรก็ตามตลอดรัชสมัย ๔๒ ปี อาจจะแบ่งได้โดยสรุปออกเป็น ๓ ช่วงด้วยกันคือ

ช่วงที่ ๑ ตั้งแต่เสด็จครองราชสมบัติ พ.ศ. ๒๔๑๑ จนกระทั่งถึงทรงบรรลุนิติภาวะเป็นระยะที่ไม่ได้ใช้พระราชอำนาจ ได้ทรงใช้เวลานี้เพื่อการศึกษาค้นคว้าหาความรู้อย่างแท้จริง นอกจากการศึกษาภายในประเทศแล้ว ก็ยังพยายามที่จะเสด็จต่างประเทศเพื่อไปดูถึงความเจริญก้าวหน้าของต่างประเทศ ซึ่งโดยพระราชหฤทัยแล้วอยากจะเสด็จยุโรป แต่ผู้สำเร็จราชการนั้นเห็นว่าขณะนั้นการคมนาคมก็ตามหรือสภาพต่างๆ ก็ตามเป็นอันตรายมากในการที่จะเสด็จไปไกลอย่างนั้นจึงยอมให้เสด็จในดินแดนที่ใกล้ๆ คือเสด็จไปชวา ไปอินเดีย ไปสิงคโปร์อะไรเหล่านี้ แต่ก็มิใช่ประโยชน์มากทีเดียวที่จะเสด็จไปเห็นและได้มีประสบการณ์ตรงต่างๆ ถึงแม้ว่าจะเป็นดินแดนซึ่งเป็นอาณาเขตของมหาอำนาจในขณะนั้น แต่เขาก็ได้ทำความเจริญ ได้นำเอาระเบียบแบบแผนที่ดีเข้ามาใช้บ้างตามสมควร เช่นว่าเสด็จกลับมาทรงเปิดโรงเรียนหลวงเป็นครั้งแรก ในระยะช่วงแรก เปิดโรงเรียนหลวงขึ้นเป็นครั้งแรกในพระบรมมหาราชวัง มีการปรับปรุงคลองคูเมืองเดิมที่ประชาชนทั่วไปเรียกกันว่าคลองหลอด คลองหลอดซึ่งชื่อที่เป็นราชการจริง ๆ คือ คลองคูเมืองเดิม ก็มาปรับปรุงทำเขื่อนอิฐแล้วตัดถนนเลียบบสองข้างเหมือนอย่างที่ได้ทอดพระเนตรที่ชวาหรือที่อินโดนีเซีย ทรงได้แบบแผนใดอะไรต่ออะไรมา ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ทรงบริหารราชการด้วยพระองค์เองโดยชัดเจน ก็เป็นเบื้องต้นที่ทรงสะสมความรู้ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในการศึกษาภาษาต่างประเทศ ในระยะนั้นก็ยังมิมีพระอาจารย์ที่มากถวายการสอนอย่างเป็นทางการแบบแผนเต็มเวลา ซึ่งต่อมานั้นมีพระราชกิจมากขึ้นๆ ก็ต้องศึกษาด้วยพระองค์เองเป็นหลัก แต่ก็ยังเรียกว่าได้พื้นฐานมาจากพระอาจารย์ในช่วงแรกนี้

ระยะที่ ๒ แบ่งโดยคร่าวๆ คือระยะเวลาอาจจะคาบเกี่ยวกันไม่ใช่ตายตัว คือตั้งแต่ทรงบรรลุนิติภาวะแล้วก็ทรงทำพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๑๖ จนถึง

ประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นระยะเวลาที่ทรงทดลองในการที่จะบริหารราชการ ค้นคว้าหาวิธีการว่าอย่างไร ลองผิดลองถูกอยู่ตลอดเวลาจนกระทั่งเรียกว่าอยู่ตัวหลังจากช่วง พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้นมาจนเสด็จสวรรคต

ระยะที่ ๓ ระยะสุดท้ายคือจาก พ.ศ. ๒๔๓๕ จนถึงเสด็จสวรรคต เป็นระยะเวลาที่ทรงนำประเทศสู่ความเป็นอารยะความเจริญอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นระยะเวลาที่สำคัญก็คือในช่วงที่ ๒ เริ่มที่พระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สอง เหตุที่ต้องทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษกนั้นเพราะว่าได้ทรงพระผนวชเป็นพระภิกษุก็เท่ากับว่าทรงสละพระราชอำนาจ หรือว่าทรงออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นเมื่อทรงกลับเข้ามาแล้ว จึงทรงทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษก นี่เป็นเหตุผลในทางพระราชประเพณี แต่ความจริงนั้นมีเหตุผลทางการเมือง คือเท่ากับเป็นการประกาศว่าต่อไปนี้ข้าพเจ้าจะรับผิดชอบในการบริหารราชการด้วยตัวเอง เป็นการประกาศให้สังคมหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้มีอำนาจในการปกครองในสมัยนั้นได้ตระหนักในความจริงอันนี้ว่า ต่อไปนี้พระมหากษัตริย์จะทรงบริหารราชการด้วยพระองค์เอง มีเหตุการณ์ที่ประทับใจอย่างยิ่งในวันพระราชพิธีบรมราชาภิเษกนั้นคือว่า ให้ผู้ที่หมอบเฝ้าอยู่ในพระราชพิธีนั้นลุกขึ้นยืนเฝ้าเป็นครั้งแรก ใช้การถวายคำนับแทนการหมอบกราบถวายบังคม เป็นการที่นำเอาวัฒนธรรมแบบใหม่เข้ามาใช้อย่างชนิดเรียกว่ากะทันหัน แล้วก็ค่อนข้างจะรุนแรงขัดต่อความรู้สึกของประเพณีมากทีเดียว ในการที่ให้ที่ประชุมนี้ลุกขึ้นยืนเข้าเฝ้า เป็นการยอมรับนับถือในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งถ้าแปลอย่างภาษาคนปัจจุบันก็จะเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนว่าคนเรานั้นจะมีอะไรที่เท่าเทียมกันในสิทธิพื้นฐานต่างๆ เหล่านี้

จากนั้นมาเพียงปีเดียวก็ได้ทรงเริ่มที่จะปฏิรูปในราชการ แต่ว่าจะเน้นทางด้านการเมืองเป็นเรื่องที่เป็นหัวใจสำคัญ คือทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งขณะนั้นต้องเรียกทับศัพท์ว่าเป็น Council of State คือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกเพียงสิบกว่าคนเท่านั้นเอง กรณีนี้ก็เป็นที่ขัดใจท่านผู้ใหญ่ คือเมื่อขึ้นครองราชย์โดยสมบูรณ์แล้วทรงสถาปนาเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ขึ้นเป็นสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเป็นที่ปรึกษาราชการ ส่วนใหญ่นั้นท่านก็จะออกไปพักอยู่ที่ราชบุรีใช้เวลาส่วนใหญ่ที่ราชบุรี แต่ว่าบรรดาข้าราชการหรือใครต่อใคร หรือข้าหลวง

ก็ต้องวิ่งไปถึงราชบุรีเป็นของธรรมดา รวมความว่าคนซึ่งยังอยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในอำนาจท่านยังเกือบเรียกได้ว่ายังบริบูรณ์อยู่ เพราะฉะนั้นในการที่ตั้งสภาอะไรขึ้นมาใหม่ แม้กระทั่งเจ้านายผู้ใหญ่ก็ไม่ยอมรับเป็นสมาชิก ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต่าง ๆ เห็นว่าสมเด็จพระยาท่านไม่ยอมรับเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาแผ่นดินนี้ ทุกคนก็ขยับยกกันไปหมดตามกัน ได้มาเพียงเป็นข้าราชการระดับพระยา ระดับกลางลงมาเพียง ๑๐ กว่าคนเท่านั้นเอง ไม่มีผู้หลักผู้ใหญ่เลย

ต่อมาอีกเพียงระยะเวลาไล่เลี่ยกัน ไม่นานเท่าไรก็ทรงตั้งคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีขึ้นใหม่อีก เป็น Civil Council ซึ่งสมัยนี้ถ้าจะเรียกว่าเป็นองคมนตรีตอนนี้จำนวนค่อนข้างมากขึ้นมาหน่อย แต่ก็ยังไม่ได้ตัวที่เป็นผู้ใหญ่จริงๆ ที่มีอำนาจเต็มจริงๆ มาเป็นสมาชิก แต่ว่าจำนวนคราวนี้ไม่จำกัด เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นคล้ายๆ กับว่าเป็นหูเป็นตาแทนพระองค์ท่านที่จะออกไปรับข่าวสารต่างๆ ไปทำอะไรต่ออะไรต่างๆ แล้วแต่จะทรงใช้เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ซึ่งสมัยนั้นเป็นของใหม่จำเป็นต้องใช้ทับศัพท์ แต่จะเห็นได้ว่าที่มาของสภาสองแห่งนี้ มีที่มาต่างกัน Council of State นั้นเป็นแนวความคิดของทางฝรั่งเศส ส่วน Civil Council เป็นแนวความคิดของทางอังกฤษ แต่ว่าทรงเอามาปรับปรุง ไม่ใช่ลอกเขามาตื้อๆ ไม่ใช่ลอกเขามาทั้งหมด ได้ทรงปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่อะไรต่างๆ ที่นี้ก็เกิดข้อขัดใจกันขึ้นมาอย่างแรงคือว่าพระองค์ท่านทรงกำหนดว่าผู้ที่มาดำรงตำแหน่งจะต้องให้มีการสาบานตัวซึ่งในขณะนั้นก็เป็นธรรมเนียมไทยอยู่แล้วว่า ข้าราชการจะต้องมาทูลน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ปีละ ๒ ครั้ง แต่พระองค์กลับมีกติกาขึ้นมาใหม่ว่าคนจะเป็นสมาชิก ๒ คณะนี้ จะต้องมาถวายสัตย์ปฏิญาณอีก ได้ทรงเชิญสมเด็จพระยาให้เป็นสมาชิกทั้งคู่ ก็ไม่รับ ยังแถมมีหนังสือกราบบังคมทูลตัดพ้อต่อว่า ว่าได้ช่วยรักษาแผ่นดินมาด้วยความเรียบร้อย ด้วยความวิริยะอุตสาหะอย่างถึงอะไรต่างๆ ทำไมคล้ายๆ ว่าไม่ไว้ใจกันหรืออย่างไร จะต้องมาให้สาบานตัวเพราะฉะนั้นไม่รับ เมื่อไม่รับก็แสดงชัดเจนว่ามีการขัดแย้ง โต้แย้งกัน โดยเปิดเผยในเรื่องของการที่จะส่งมอบอำนาจอะไรต่าง ๆ เหล่านี้

แต่ว่าเรื่องคำสาบานนี้ก็เป็นเรื่องที่น่าวิเคราะห์หรืออยู่อย่างหนึ่งว่า การทูลน้ำพระพิพัฒน์สัตยานั้น จะเน้นหนักในเรื่องความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ถ้าหากว่าผู้ใดไม่จงรักภักดีก็จะได้รับอันตรายอย่างนั้นอย่างนี้ แต่การถือน้ำแบบใหม่นี้ จะเน้นเรื่องความจงรักภักดีต่อแผ่นดินและความสุขของประชาชน ซึ่งมีลักษณะที่ต่างจากของเดิมค่อนข้างจะมากโดยเฉพาะในแง่ของหลักการ แทนที่ว่าจะจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ไปเน้นภักดีต่อแผ่นดินและต่อความสุขของประชาชน ซึ่งแต่เดิมไม่มีใครนึกถึงและใช้คำนี้ขึ้นมามาก่อนเลย ซึ่งนับว่าเป็นแนวความคิดที่ก้าวหน้าอย่างยิ่ง

ในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าความคิดของบรรดาผู้นำของไทยในสมัยนั้น ถ้าจะแบ่งโดยสรุปแล้วก็อาจจะแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่ม คือกลุ่มหนึ่งเรียกได้ว่า สยามเก่า พวกนี้เป็นพวกที่เรียกว่าไม่ยอมเปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งสิ้น เคยปฏิบัติกันมาหกร้อยแปดร้อยปี อะไรดีอะไรก็ดีแล้วเราสามารถอยู่มาได้ อะไรดีอะไรพวกนี้ จะไม่เปลี่ยน พวกที่สองนั้นก็ยังเป็นพวกที่ยังอนุรักษ์นิยม แต่ว่าได้มีการเปิดโลกทัศน์ มีการคบหาสมาคมกับต่างประเทศ และก็รับรู้ความเป็นไปของโลกภายนอกดีพอสมควร มีการศึกษาภาษาอังกฤษ มีการทำคล้าย ๆ กับว่ายินยอมที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่มีกติกายู่อย่างเดียวว่าอย่าให้อำนาจเดิมของฉันทนุญนะ เปลี่ยนอะไรก็เปลี่ยนได้แต่อย่าให้อำนาจที่ฉันทนุญเสียไป พวกนี้ก็ไต่แกพวกกลุ่มของสมเด็จพระเจ้าพระยา ซึ่งท่านเป็นคนที่ทันสมัยมากที่สุดแล้ว แต่ท่านก็ยังรักษาตึกกายอย่างที่วานี้ แล้วกลุ่มที่สามเป็นพวกสยามหนุ่ม เป็นพวกหัวสมัยใหม่ พวกนี้จะรุดหน้าทำเดี่ยว โดยถ้าทั้งของเก่าอะไรได้มากเท่าไรยิ่งดี เจริญเท่านั้น ทำนองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลำบากพระทัยเหมือนกันที่จะประนีประนอมประสานทั้งสามกลุ่มให้ไปด้วยกันให้ได้ อย่าให้มีการขัดแย้ง กันอย่างรุนแรงในเรื่องต่างๆ แต่ก็เป็นเรื่องของธรรมชาติของคนมันก็ต้องมี ในการที่พระองค์ทรงเริ่มที่จะวิวัฒนาการราชการบ้านเมือง

หลังจากทรงทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สองเพียงปีเดียวทรงได้เริ่มงานที่สำคัญมากก็คือว่าทรงพยายามที่จะจับเรื่องการคลัง เรื่องรายได้ของประเทศเป็นหัวใจเรื่องแรก โดยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ที่จะรวบรวมรายได้ต่างๆ ของแผ่นดินเข้ามาอยู่ที่จุดเดียวกัน นับว่าเป็นหน่วยราชการหน่วยแรกของประเทศไทยที่มีสถานที่ทำงาน มีเจ้าหน้าที่นั่งประจำเต็มเวลา แล้วก็มีการพระราชทานเงินเดือนแทน

เบี้ยหวัดเงินปี ถือว่าเป็นสถานที่ราชการก่อนกระทรวงอื่น มีหลายท่านพูดบอกว่า กระทรวงต่างประเทศต่างหากละที่มีสถานที่ราชการ มีระเบียบมีอะไรต่ออะไรก่อน แต่ไม่ใช่ หรือราชการพัฒนาต่างหาก เป็นสถานที่ราชการแห่งแรกที่เริ่มมีใช้ระเบียบแบบนี้ ขณะนั้นเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ในเวลาต่อมา คือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ แต่ยังคงทรงเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าเทวัญ อุไทยวงศ์ เป็นพนักงานบัญชี คือทรงใช้พระเจ้าน้องยาเธอ ที่ตอนนั้นก็ทรงพระเจริญ รุ่ง ๆ ขึ้นมาแล้ว ใช้งานใช้การได้แล้ว แล้วก็ไว้ว่างพระราชหฤทัยเข้ามาประจำทำงาน เป็นเจ้าพนักงานบัญชี อย่างนี้เป็นต้น หมายความว่ารายได้ของประเทศในสมัยก่อน ตามประเพณีของเรานั้น เมื่อใช้ระบบมีเจ้าภาษีอากรตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ มาแล้ว จะมีการประมวลว่าใครจะเป็นเจ้าภาษีในเรื่องอะไร แล้วปีหนึ่งจะให้เงินผลประโยชน์แก่แผ่นดินอย่างไร โดยแจกไปเลยว่าจะถวายพระเจ้าแผ่นดินเท่าไร ก็ซึ่ง ถวายแก่เจ้านาย ผู้ใหญ่องค์ไหนก็ซึ่ง ๆ จะให้แก่หน่วยราชการจริง ๆ หรือข้าราชการที่รับผิดชอบ เป็นเงินเท่าไร คือการทำราชการนั้น เมื่อมีผลประโยชน์แผ่นดินเข้ามา จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารงานด้วย แล้วก็มีส่วนส่วนตัวด้วยปนเปกันไป มันไม่มีระบบ ประมาณแผ่นดินว่ารายได้เข้าจะต้องมีงบประมาณรายจ่าย ประมาณการรายได้ ปรากฏว่าเงินที่จะถวายพระเจ้าแผ่นดินเรียกว่า เข้าพระคลังข้างที่ เป็นเงินส่วนพระองค์ เฉลี่ยแล้วประมาณ ๕ เพอร์เซ็นต์ แล้วก็ไปเข้ากับตัวผู้รับผิดชอบงานประมาณ ๑๐ เพอร์เซ็นต์ ที่เหลืออาจจะเข้าพระคลังมหาสมบัติ เข้าส่วนกลางไป แต่ระบบการควบคุม การอะไรต่ออะไรต่าง ๆ มันแล้วแต่ผู้ปฏิบัติ แล้วแต่ว่าจะคุมผู้ปฏิบัติได้มากน้อยแค่ไหน เพราะฉะนั้น ๕ เพอร์เซ็นต์นี้ก็ไม่ได้ไม่ค่อยเต็ม ส่วนที่เข้าส่วนตัวข้าราชการบอกว่า ๑๐ เพอร์เซ็นต์ก็อาจจะ เป็น ๑๕ เพอร์เซ็นต์ ๒๐ เพอร์เซ็นต์อะไรก็แล้วแต่ เพราะฉะนั้น พระองค์จึงทรงจับในเรื่องนี้ก่อน ทำว่าไม่สนใจเรื่องรายได้ของหน่วยราชการอื่น เอาผลประโยชน์ของพระคลังข้างที่ก่อน เพราะเป็นเรื่องอยู่ในพระราชอำนาจของพระองค์ โดยตรงไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของผู้ใด เมื่อสะสมได้เรียบร้อยแล้ว จึงขยับออกถึง หน่วยอื่น ที่สำคัญที่สุดก็คือกรมนา เพราะว่ารายได้หลักของประเทศในสมัยนั้น ก็คือข้าว ปรากฏว่ารายได้ของกรมนามันน้อยผิดปกติ พระองค์ก็เริ่มสอบสวนตรวจตราบัญชีว่า ทำไมรายได้ผิดปกติ แล้ววิธีตรวจสอบนี้ก็ง่ายโดยดูจากภาษีศุลกากรส่งข้าวออกซึ่ง

เป็นตัวเลขที่ชัดเจน ดังนั้นภาษีศุลกากรที่ส่งข้าวออกนั้นสูงกว่ารายได้ที่เข้าแผ่นดินนั้นเป็นไปได้เพราะข้าวที่ส่งออกเป็นเพียงส่วนหนึ่งของข้าวทั้งหมดเท่านั้น แต่รายได้จากภาษีศุลกากรข้าวส่งออกกลับมากกว่ารายได้จากข้าวทั้งหมดจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ จึงมีประเด็นว่า ทำไมผู้รับผิดชอบกรมนาจึงไม่นำเงินมาเข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์ ก็ปรากฏได้ความจริงว่า เงินไปรั่วไหลอันนี้ชัดเจน จึงมีการลงโทษเจ้ากรม คือพระยาอาหารบริรักษ์ ซึ่งเป็นบิดาภรรยาหรือพ่อตาของหลานปู่ของสมเด็จพระเจ้าพระยา คือเป็นคนสนิทของสมเด็จพระเจ้าพระยา ก็ได้ความจริงนะครับ ทรงตั้งกรรมการจาก Council of State ปรากฏว่า ได้ความจริงก็มีการลงโทษ ปลดออกจากตำแหน่ง จำคุกและริบทรัพย์ แต่สมเด็จพระเจ้าพระยาก็มาขอร้องว่าให้พระราชทานอภัยโทษจำคุก พระองค์ท่านก็เดินสายกลาง พระราชทานอภัยโทษ แต่ก็มี การสอบสวนติดพันว่า พระยาอาหารบริรักษ์นี้ควบคุมภาษีฝิ่นด้วย คือเรื่องภาษีฝิ่นนี้ สมเด็จพระเจ้าพระยาบอกว่า คนที่จะมาควบคุมต้องเป็นคนหนึ่งชื่อสัตย์สุจริต สองไว้ใจได้ สามต้องเป็นคนที่มีอำนาจ มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างดี เพราะฉะนั้นจะปล่อยปะปะให้หน่วยอื่นมาคุมไม่ได้ ก็เอาพระยาอาหารบริรักษ์นี้เถอะคุม ปรากฏว่าไปได้หลักฐานว่า การซื้อฝิ่นในสมัยนั้นทางราชการสั่งมาจากสิงคโปร์ แล้วท่านก็สั่งมาเป็นส่วนตัวด้วย โดยไม่ต้องเสียภาษีใดๆทั้งสิ้น ได้หลักฐานชัดเจนมาจากต่างประเทศ เรื่องนี้สมเด็จพระเจ้าพระยาเสียหายมาก เพราะจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรง คนอื่นทำไม่ได้ เป็นผู้ชื่อสัตย์สุจริต ทำให้ท่านเสียหาย มากทีเดียว การบริหารราชการเริ่มจากหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นจุดแรกที่ทรงจะเรียกว่าปฏิรูปก็ได้ เพราะว่าเป็นการที่ดึงอำนาจในเรื่องรายได้ จากทุกหน่วยราชการมาเข้าส่วนกลาง แล้วก็เริ่มว่าทุกคนมีรายจ่ายอะไรก็ตามตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้น เพราะฉะนั้นเรื่องการเงินเป็นหัวใจของการบริหาร เป็นหัวใจของการปกครองอย่างยิ่ง

จากจุดนี้เองก็ทำให้เกิดกรณีความขัดแย้งค่อนข้างจะชัดเจน คือกรณีวังหน้า วังหน้าซึ่งเป็นคนซึ่งสมเด็จพระเจ้าพระยาท่านได้เสนอต่อที่ประชุมเมื่อตอนเปลี่ยนรัชกาลซึ่งที่ประชุมก็มีผู้ทักท้วง เพราะเป็นพระราชอำนาจพระเจ้าแผ่นดินในการที่จะตั้งพระมหากษัตริย์ แต่ตอนนั้นก็ไม่มีผู้ใดจะทักท้วงสำเร็จ หมายความว่าพระเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงพระประชวรหนัก อาจจะเปลี่ยนรัชกาลเมื่อไหร่ก็ได้ เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าเกิดเปลี่ยนรัชกาลตอนนั้นคนที่ขึ้นมาแทน ก็เรียกว่าเป็นคนของสมเด็จพระเจ้าพระยา



เต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ ท่านจึงสนับสนุนมา กรณีวิกฤตการณ์วังหน้าเริ่มจากว่าเกิดมีไฟไหม้ที่โรงเก็บดินปืนในพระบรมมหาราชวัง เจ้านายต่างๆ ก็ต้องเข้าไปช่วยดับไฟ พระเจ้าอยู่หัวไม่ยอมให้กองทหารของวังหน้าเข้าไป ก็ขอตัวเอง จากนั้นก็มีการคล้ายๆ กับว่าแสดงกำลังกันชัดเจนขึ้นอาจจะมีการปะทะ หรือมีการปฏิวัติ มีอะไรกันขึ้น แล้วก็มีคนทีป่ล่อยชวากันทั้งสองข้างว่า ข้างนี้จะทำร้ายข้างโน้น อะไรต่ออะไรต่างๆ ผลสุดท้ายวังหน้าก็หนีไปเข้าขออารักขาในสถานกงสุลอังกฤษ ตอนนั้นตัวกงสุลก็ไม่อยู่ไปต่างประเทศ มีมิสเตอร์น็อค ซึ่งเป็นคนสนิทสนมกับทางวังหน้าเป็นผู้รักษาการ ก็รู้สึกว่าจะตอนนี้จะเอาเรื่องของประเทศเข้ามาพัวพันในประเทศ ดีว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้นท่านมีความสนิทเป็นส่วนพระองค์กับเจ้าเมืองสิงคโปร์ ท่านก็ไปขอเอาเจ้าเมืองสิงคโปร์เข้ามาว่ากล่าว ผลสุดท้ายกลายเป็นว่า ทางเจ้าเมืองสิงคโปร์กลายเป็นท้าวมาสิวราชว่าความว่าจะไกลเกลี่ยกันอย่างไร เช่นว่าเรื่องกำลังรักษาตัวหรือทหารรักษาพระองค์ของวังหน้า คือในสมัยรัชกาลที่ ๔ วังหน้านั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวท่านยกย่องพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ที่สอง เพราะฉะนั้น จึงมีกองกำลังมากกว่าวังหน้าตั้งแต่ทุกรัชกาลมา เมื่อมาถึงพระโอรสได้เข้ามาเป็นวังหน้าแทน กองกำลังก็ยังมีมากมายเหมือนเดิม จึงต้องลดลงไปให้เท่ากับที่วังหน้า แต่เดิมเคยมีกำลังเท่าไรก็เท่านั้น

เหตุการณ์นี้ทำให้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินกับสภาองคมนตรีนี้ผ่อไปโดยอัตโนมัติ บทบาทค่อยๆ ลดไป ลดไป จนหายไปโดยอัตโนมัติ ทั้งๆ ที่ก็มีผลงานที่น่าจะพูดขึ้นหลายๆ เรื่อง เช่น เรื่องการสนับสนุนเรื่องการศึกษา และที่สำคัญที่สุดก็คือเรื่องการร่างกฎหมายเลิกทาส ซึ่งเรื่องนี้ก็ต้องถือว่าเป็นผลงานอย่างหนึ่งของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เกิดขึ้นในยุคนี้ เพราะฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงบริหารราชการด้วยพระองค์เองต่อไป แทนที่จะอาศัยเป็นหมู่คณะช่วยกันมากๆ ก็ได้ทรงทดลองอย่างที่ว่านี้ ลองผิดลองถูกอะไรต่างๆ สุดท้ายก็ทรงทดลองที่จะปฏิรูปเรื่องการบริหาร จากมีหน่วยราชการหลัก ๖ หน่วย คือมีอัครเสนาบดี ๒ คน เสนาบดีอีก ๔ รวมเป็น ๖ ออกมาเป็น ๑๐ กรม แล้วก็ทรงตั้งคนที่จะมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีที่จะขึ้นมาใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๑ ทรงเข้าร่วมประชุมนี้ก็เป็นครั้งแรกๆ ที่ว่ามีการนั่งโต๊ะประชุมในการเข้าเฝ้าในการปรึกษาราชการแผ่นดิน

ซึ่งทรงใช้คำว่ายอมหย่อนยศลดอำนาจ ให้นั่งเสมอกัน ทรงกำกับการแสดง ฝึกหัดคนที่จะเป็นเสนาบดีถึง ๕ ปี ทรงมาเป็นประธานในที่ประชุม เกือบจะเรียกว่าทุกครั้ง ตลอดเวลา กำกับการแสดงให้รู้จักการที่จะบริหารแบบใหม่ คือไม่ใช่เป็นแบบปฏิรูปอย่างทันใจ อย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน แบ่งตั้งกระทรวงใหม่อะไรต่ออะไร มีสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมไม่มีไปเที่ยวยื้อแย่งเอากกรมจากกระทรวงอื่นมา อะไรต่ออะไรเหล่านี้ แต่นี่ทรงใช้เวลา ๕ ปี ถึงได้ประกาศเป็นทางการได้ในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ อย่างที่เรียนว่าเข้าสู่ยุคที่สาม

เพราะฉะนั้นที่แบ่งเป็นสามยุคที่วันนี้ เพราะเหตุการณ์มันคร่อมกัน ไม่ใช่ว่าแบ่งเป็นตายตัว ทว่าแบ่งหยาบๆ ว่าเป็นสามยุค ยุคที่สองนั้นพระองค์ท่านทรงลองผิดลองถูกอะไรต่างๆ จนกระทั่งเข้ารูปเข้ารอย พ.ศ. ๒๔๓๕ พระเจ้าน้องยาเธออีกทรงพระเจริญ แล้วก็ทรงได้รับการศึกษามาอย่างดี มีทั้งข้าราชการรุ่นใหม่ไปศึกษาในต่างประเทศกลับมา เริ่มมีคนที่จะมาช่วยบริหารราชการได้มากแล้ว ฉะนั้นงานต่างๆ ที่จะมาบริหารราชการนี้ ก็เริ่มรุดหน้ามาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ จนกระทั่งสิ้นรัชกาล เพราะฉะนั้นความสำคัญก็อยู่ที่ว่าการปฏิรูปอย่างที่ว่า จากที่ทรงทดลองมา ๑๐ กรม ประกาศจริงๆ ก็กลายเป็น ๑๒ กรม ยังเรียกกกรมอยู่ ยังไม่เรียกกระทรวง แล้วก็มีการปรับปรุงแก้ไขบ้างเล็กน้อย เช่นว่า มีการแบ่งงานระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย แต่เดิมกระทรวงกลาโหมนั้นนอกจากดูแลในเรื่องทหารแล้วยังต้องรับผิดชอบในการปกครองหัวเมืองทางภาคใต้ของประเทศ แล้วก็กระทรวงการต่างประเทศ หรือพระคลังก็ดูแลหัวเมืองชายทะเล ส่วนมหาดไทยรับผิดชอบเฉพาะหัวเมืองทางเหนือ ก็มีการแบ่งอำนาจกันว่า การปกครองทั้งหมดให้อยู่ในกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นแต่การปกครองในราชธานีคือ เมืองหลวง เป็นอีกกระทรวงหนึ่งต่างหาก เป็นกระทรวงนครบาล ยังไม่สามารถที่จะรวมกันได้ ทั้งนี้เพราะทางมหาดไทยขอเอง บอกว่า นครหลวงวุ่นวายมาก ก็จำเป็นจะต้องมีลองผิดลองถูกอีกมาก เช่นว่าเริ่มต้นมีการปกครองแบบคณะเรียก “Committee นครบาล” แต่ก็ไปไม่รอด หากคนที่รับผิดชอบเด็ดขาดไม่ได้ ก็ต้องมาเป็นเสนาบดีคนเดียวเหมือนกับกระทรวงอื่นเหมือนกัน จาก Committee นครบาล ก็มาเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล

ในการที่ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีหนังสือ “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน” ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญมาก เป็นเรื่องแปลกอย่างหนึ่งว่า จนกระทั่งเลยสิ้นรัชสมัยมาตั้งสิบกว่าปีเอกสารชิ้นนี้ยังไม่เคยพิมพ์เผยแพร่ ทั้งๆ ที่เอกสารต่างๆ ที่เป็นพระราชหัตถเลขา เป็นพระราชนิพนธ์ต่างๆ ในรัชกาลที่ ๕ นี้ ได้พิมพ์เผยแพร่ทั้งในรัชกาลที่ ๕ ก็นี่ รัชกาลที่ ๖ ก็นี่มากมาย แต่เรื่องสำคัญที่สุดอย่างนี้กลับไม่ได้เผยแพร่ จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะที่ทรงอยู่ในฐานะคล้ายๆ กับว่าจะเป็นที่รัชทายาทจะต้องไปศึกษางานในการบริหารก็ไปพบเอกสารนี้ในกรมราชเลขาธิการ พระองค์ท่านได้ทอดพระเนตรก่อนที่จะได้รับพระราชสมบัติได้ทรงศึกษาเอกสารฉบับนี้ก่อนรับราชสมบัติจนกระทั่งได้เสด็จขึ้นครองราชย์แล้ว รัชกาลที่ ๗ ถึงได้นำออกมาตีพิมพ์เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่สำคัญมากแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นทรงศึกษารอบรู้ในเรื่องการปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะของยุโรปเป็นอย่างดี เข้าใจเป็นอย่างดีและทรงศึกษาลึกซึ้งถึงการปกครองของไทย การแบ่งหน่วยราชการของเราว่า มันสลับซับซ้อนกันอย่างไรเป็นอย่างดี จากที่ว่ามี ๖ หน่วย ต่อมางานมากขึ้นก็มีการย่อยออกมาอีก ทำไปทำมากรมย่อยมีอำนาจหน้าที่มากกว่ากรมหลัก กรมใหญ่ กรมแม่อย่างนี้ขึ้นแก่เหตุการณ์เฉพาะหน้า แล้วก็เลยถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเลยสลับซับซ้อนที่สำคัญที่สุดก็คือว่าแยกไม่ออกระหว่างราชการทหารกับราชการพลเรือน แล้วประเด็นที่สองก็คือว่า เรื่องการเงิน คือทุกหน่วยอย่างที่เราเรียนมาแต่ต้นว่ารับกินรับใช้คือพยายามหารายได้เข้าแผ่นดินแล้วก็มีรายจ่ายอะไรก็ต้องเหมาอยู่ในนี้ พยายามใช้ไปให้ได้ ไม่ได้เข้าไปกองกลางโดยตรงนอกจากเป็นเรื่องใหญ่เช่นว่า มีงานพระราชสงครามหรืออะไรอย่างนี้ ก็ต้องใช้เงินกองกลาง แต่ถ้าเป็นงานประจำ ก็รับกินรับใช้ในตัวที่เหลือจึงจะเข้ากองกลางคือพระคลังมหาสมบัติ

การที่ทรงแบ่งหน่วยราชการ ออกมาเป็น ๑๒ กรม หรือ ๑๒ กระทรวงนี้ อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูปคือ หนึ่งเรื่องการควบคุมกำลังคน กับสองในเรื่องการเงิน เรื่องกำลังคนเป็นเรื่องหัวใจของราชการในสมัยนั้น คือหน่วยใดที่มีอำนาจในการควบคุมคนได้มากก็สามารถที่จะบริหารงานได้มาก มีอำนาจทั้งราชการทั้งส่วนตัว

ไปด้วย สามารถที่จะเอาคนมาใช้ทำประโยชน์ในส่วนตัว มาทำไรทำนา มาทำอะไร  
 ต่ออะไร หรือใช้สอยอะไรได้ เกือบจะเหมือนว่าเป็นคนในบริษัทของตัวเอง เพราะฉะนั้น  
 การที่จะมากำหนดคน ให้แบ่งคนให้ถูกต้องว่ากรมไหนสำคัญก็คนมาก กรมไหนไม่  
 สำคัญก็คนน้อยจึงเป็นเรื่องที่ใหญ่มากสำหรับความรู้สึกของผู้รับผิดชอบในสมัยนั้น แล้ว  
 ประเด็นที่สองก็เรื่องการเงินอย่างที่ว่าต่อไปนี่เงินจะต้องเข้ากองกลางแล้วต้องมีเรื่อง  
 ของทำประมาณการรายรับ มีงบประมาณรายจ่าย อันนี้เป็นเรื่องที่ยาก  
 จะขัดข้องกันอยู่อย่างยิ่ง แต่ว่าทรงทำได้ ตั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้  
 ทรงพระราชนิพนธ์เป็นคำนำหนังสือที่ออกมาพิมพ์เป็นครั้งแรกว่าเป็นเรื่องมหัศจรรย์  
 อย่างยิ่ง ว่าเป็นการปฏิวัติโดยราบรื่นเป็นเรื่องที่น่าสรรเสริญและเห็นได้ชัดเจนว่า  
 พระองค์ท่านมีความรู้ในเรื่องของการบริหารอย่างแท้จริง ทรงจำแนกออกมาชัดเจนว่า  
 แต่ละกรมในขณะนั้นมีกำเนิดอย่างไร วิวัฒนาการคลี่คลายอย่างไร อำนาจหน้าที่อย่างไร  
 และมันขัดข้องอย่างไร จะเรียกเดี๋ยวนี้อีกได้ว่าเป็นวิทยานิพนธ์ชั้นเอกอย่างดี  
 เป็นวิทยานิพนธ์ที่แสดงว่าทรงมีความรู้อย่างแท้จริงในการที่จะทรงปฏิรูป นี่เป็นเรื่อง  
 ของการบริหารส่วนกลางที่ทรงแบ่งหน่วยงานต่างๆ บางหน่วยคล้ายๆ กับว่าสร้างขึ้น  
 มาใหม่เลย อย่างเช่นเรื่องระบบการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม เพราะว่าในเรื่องของ  
 ความยุติธรรมนั้นเป็นเรื่องที่แยกไม่ออกระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ เป็น  
 คนๆ เดียวกันรับผิดชอบหมด แต่ละกระทรวงนั้นก็มีการของตัวเองที่จะพิจารณา  
 ความในอำนาจหน้าที่ของตัวเอง เช่น กรมนา ประชาชนมีเรื่องขัดข้องเกี่ยวกับเรื่อง  
 กรมสิทธิ์ที่ดินเรื่องภาษีอากรเกี่ยวกับนาเกี่ยวกับอะไรต่างๆ ต้องมาขึ้นศาลกรมนา  
 อย่างนี้เป็นต้น ทุกกองเกือบจะมีศาลของตัวเอง นอกจากนั้นยังมีที่คุมขัง สถานที่  
 ราชการก็คือบ้านเสนาบดีแล้วบ้านเสนาบดีนั้นจะมีคุกมีตะรางสำหรับขังคน คือมีทั้งศาล  
 มีทั้งอะไรต่ออะไร

ถึงแม้ว่าขุนศาลตุลาการจะมีประเพณี หรือธรรมเนียมที่จะต้องมีความ  
 ยุติธรรมอะไรก็แล้วแต่ แต่เมื่อต้องขึ้นกับผู้บังคับบัญชาคนเดียวกันนี้ ก็ยากที่จะดำรง  
 ความเป็นกลางความยุติธรรมไว้ได้ เรื่องศาลนี้เท่ากับว่าพระองค์ต้องสร้างใหม่จากเลข  
 ๐ เลย เพราะระบบยุติธรรมในสมัยก่อนเมื่อคนมีความข้องใจอะไรต้องไปที่กรม  
 รับฟ้องเป็นหน่วยที่หนึ่ง กรมรับฟ้องพิจารณาว่าเรื่องนี้ควรรับฟ้องหรือไม่ คดีมีมูล

พอสมควรหรือไม่ เมื่อเห็นว่าคดีมีมูลจากกรรมาชีพฟ้อง ยังต้องไปที่กรมลูกขุนก่อน ลูกขุนคล้ายๆ กับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมาย ตรวจสอบว่าเรื่องนี้ใช่แน่คดีมีมูลก็ส่งกลับที่กรรมาชีพฟ้องใหม่ กรรมาชีพฟ้องก็จ่ายไปยังศาลที่เกี่ยวข้อง เรียกว่าตุลาการ ตุลาการจะเป็นคนที่พิจารณาในเรื่องข้อเท็จจริง เมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้วต้องส่งไปที่ลูกขุนเป็นผู้ชี้ขาดว่าผิดถูก จากนั้นจึงส่งไปให้ผู้ปรับบทปรับว่ามีความผิดอย่างไรแล้วควรมีโทษอย่างไร มันสลับซับซ้อนกลับไปกลับมาอย่างนี้ก็ต้องทรงเริ่มที่ว่ายุปศาลต่างๆ หมัดให้ในส่วนกลางมีศาลเพียงไม่กี่ศาล ๖ ศาล ๘ ศาลอะไรต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งทั้งหมดนี้จะได้เรียบเรียงเป็นเอกสารสำหรับเผยแพร่ในโอกาสต่อไปต่างหาก ในที่นี้ก็อยากจะเล่าเพียงเบื้องหน้าเบื้องหลังของการวิวัฒนาการเหล่านี้มากกว่า

เมื่อทรงปฏิรูปราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ต่อไปก็คือเรื่องใหญ่ยิ่งอีกเรื่องหนึ่ง ได้แก่ การบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเดิมใช้ระบบเป็นจักรวรรดินิยม คือมีเมืองหลวงเป็นราชธานี มีหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก แล้วก็ยังมีเมืองประเทศราช เมืองหลวงนั้นมีอำนาจไปถึงหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นในนั้นจะไม่มีเจ้าเมือง จะมีเรียกว่าผู้รั้ง หมายความว่าอำนาจของเสนาบดีจากส่วนกลางออกไปถึงหัวเมืองชั้นในด้วย ส่วนหัวเมืองชั้นนอกนั้นแบ่งเป็นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี หมายความว่าเมืองโท เมืองตรีไปขึ้นกับเมืองเอก ที่มีอำนาจในการบริหารเป็นส่วนใหญ่ แล้วส่วนใหญ่ก็มักจะสืบตระกูลกันมา ส่วนเมืองประเทศราชนั้นเรียกว่ายังอยู่กันอย่างหลวมๆ ยอมรับนับถืออำนาจของส่วนกลางว่าเท่ากับเป็นลูกพี่มีภรรยานักจะมาช่วย แล้วก็ผู้น้องมีทุกข์สุขมีอะไรลูกพี่ก็ไปช่วยอยู่ในร่มโพธิ์อยู่ในอำนาจ มีการส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองเป็นเพียงเครื่องหมายว่ายอมรับนับถืออำนาจของส่วนกลาง การที่ส่งเครื่องราชบรรณาการ เป็นการคล้ายๆ กับว่าเป็นการยอมรับนับถือ แต่การบริหารงานภายในนั้นเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ที่จะบริหารได้ด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ก็จะเป็นอันตรายอย่างยิ่งในการที่จะถูกลัทธิล่าอาณานิคมมาถึงหัวใจของพระองค์ท่านการบริหารราชการแผ่นดินทุกเรื่องทรงเน้นในเรื่องเอกราชของประเทศ ที่ทำไปทุกอย่างทุกเรื่องทรงเน้นอยู่เรื่องเดียวคือการรักษาเอกราชของประเทศ เพราะฉะนั้นทำอย่างไรที่จะให้ไทยเกิดเป็นรัฐสมัยใหม่ขึ้นมาและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะแบ่งแยกมิได้ นี่คือหัวใจของการรักษาเอกราช หัวเมืองชั้นในไม่มีปัญหา หัวเมืองชั้นนอก

บางหัวเมืองที่ไกลๆ จริงๆ เขาก็ปกครองตนเองเกือบจะเหมือนประเทศราช ยังแถมได้เปรียบว่าไม่ต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองอีกด้วย และการสืบตำแหน่งอะไรต่ออะไรก็มักจะอยู่ในครอบครัว ที่นี้ก็ไปถึงระดับเมืองประเทศราช ที่สำคัญมากก็คือทางเหนือทางแคว้นล้านนาไทย เป็นดินแดนที่เป็นอิสระ เคยมีพระเจ้าแผ่นดินปกครอง แล้วก็มีการวัฒนธรรม มีประเพณี มีภาษา มีอะไรต่ออะไรเป็นของตัวเองสูง แต่ว่าก็มีจุดอ่อนบางอย่างเช่นว่า เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองเอกของแคว้นได้อยู่ภายใต้อำนาจของการปกครองของพม่า เป็นเวลาถึง ๒๐๐ ปีติดต่อกันมา เพียงแต่ว่าพม่านั้นส่งระดับยอดเท่านั้นมาปกครอง แต่ภายในก็ไม่ได้ข้องเกี่ยวกับอะไร เป็นแต่ส่งระดับลูกพระเจ้าแผ่นดินบ้าง ข้าราชการผู้ใหญ่บ้างมาครองเมืองเชียงใหม่ เพราะฉะนั้นความผูกพันไม่อาจจะเป็นทางวัฒนธรรมหรือทางจิตใจอะไรต่างๆ ก็ผูกพันกับทางพม่ามาก เมื่อพม่าเสียเอกราชแก่อังกฤษแล้ว ความเจริญต่างๆ เขาก็รู้สึกว่าคุณค่าทางเรา เพราะฉะนั้นบรรดาลูกหลานของเจ้านายหรือผู้มีอันจะกินอะไรต่างๆ ส่งไปเรียนที่ย่างกุ้ง เป็นนักเรียนนอกด้วยสมัยนั้น และก็ทางใต้ต้องส่งไปเรียนที่ปีนัง เพราะว่าการศึกษาเขาคิดว่าเราแน่นอน คิดว่าชัดเจน ลูกหลานเจ้านายทางเหนือส่งไปเรียนย่างกุ้ง ทางใต้ก็ส่งไปเรียนปีนัง เพราะฉะนั้นความผูกพันอย่างหนึ่งจึงมีมาก และอีกอย่างหนึ่งปัญหาเรื่องความเกี่ยวข้องกับอังกฤษคือ ปัญหาเรื่องป่าไม้ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ เจ้าหลวงและเจ้านายทางเหนือให้สัมปทานป่าไม้แก่บริษัทอังกฤษซ้ำซ้อนกัน ก็เป็นความกัน เกือบจะร้อยทั้งร้อยแพ้เขาผิดจริงๆ มีปัญหาทางกรุงเทพฯ ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับ

ทางกรุงเทพฯ ก็ต้องเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับในการบริหาร เริ่มตั้งแต่ทรงรับภาระในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ ต้องเริ่มแล้ว ก็เกิดสนธิสัญญาเชียงใหม่ เกิดตั้งศาล ถือว่าเป็นศาลต่างประเทศครั้งแรกในประเทศไทย มีผู้พิพากษาไทยและอังกฤษ ที่จะชำระความแพ่ง เรื่องป่าไม้เป็นเรื่องหัวใจสำคัญ เราต้องเริ่มเข้ามาแทรกแซง หลักการก็มีอยู่ว่า หนึ่งทำอย่างไรในการที่จะเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ทำอย่างไรจะเลิกตำแหน่งเจ้าหลวงได้ สองทำอย่างไรที่จะให้ประชาชนมีความรู้สึกนึกคิดว่า เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับคนทั้งประเทศ ไม่ใช่เป็นดินแดนที่แยกออกไป หัวใจสำคัญก็อยู่สองเรื่องนี้ อันนี้ไม่ใช่ปฏิรูปแล้วแต่เป็นวิวัฒนาการ ใช้เวลานานมาก นานขนาดว่าที่เรามีหลักการว่าจะไม่ตั้งตำแหน่งเจ้าหลวงต่างๆ นี้ มาเสร็จเอา พ.ศ. ๒๔๘๔ เปลี่ยนแปลงการปกครอง แล้วเจ้าหลวง

ลำพูนเป็นองค์สุดท้าย คือไม่ตั้งใหม่แต่ว่าท่านที่มีพระชนม์ชีพอยู่ก็จ่ายเงินเดือนไปจนกระทั่งสิ้นไปเอง เพราะฉะนั้นใช้เวลาเรียกว่าวิวัฒนาการ ทุกอย่างนี้พระองค์ท่านทำอะไรอย่างละมุนละม่อมที่สุด อย่างเรื่องการเงิน รายได้หลักของเจ้าหลวงนั้นก็ยังมี รายได้ใหญ่จริง ๆ นั่นคือค่าภาษีดอกไม้ คือวิธีเก็บภาษีไม้นั้นก็ให้สัมปทานโค่นแล้วก็ค่อยไปวัดเอาที่ต่อที่เหลือ ว่าต่อเล็ก ต่อใหญ่ก็ต่อ เรียกว่าเก็บภาษีดอกไม้ เรื่องที่สองก็คือเรื่องรายได้จากประชาชนที่ต้องเสียเงิน พอมีการเกณฑ์เข้ามาเป็นไพร่หลวง ประชาชนสามารถใช้จ่ายเป็นเงินแทน จึงเป็นรายได้หลักของทางเจ้าหลวง วิธีต่อรองในการรวมดินแดนคือ หนึ่งห้ามการทำสัญญาผูกพันกับต่างประเทศโดยเด็ดขาด สองเรื่องการเงินนั้นรัฐบาลจะจ่ายเป็นเงินเดือนให้ แทนรายได้ที่เจ้าหลวงเคยได้รับ ซึ่งมากน้อยไม่แน่นอนอะไรต่างๆ แต่ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้เก็บภาษีต่างๆ เข้าส่วนกลางเอง ซึ่งก็น่าจะเป็นที่พอใจ เพราะค่อนข้างจะให้สูงและแน่นอน เพราะฉะนั้นก็ไม่เกิดความขัดแย้งอะไรมาก ส่วนเรื่องของเกียรติยศ เรื่องของอะไรต่ออะไรก็เหมือนเดิมหมดทุกอย่าง เพียงแต่ทำให้การยกย่อง ให้อะไรต่างๆ แต่เมื่อเจ้าหลวงสิ้นไปแล้วพยายามที่จะไม่ตั้งคนใหม่ขึ้นแทน เรื่องระบบการบริหารต่างๆ ก็เหมือนกัน เริ่มตั้งแต่ส่งข้าหลวงผู้ช่วยข้าหลวงขึ้นไปกำกับราชการ ยังมีเจ้านายหรือผู้ปกครองระดับเดิมอยู่อย่างไร แค่นั้นก็เหมือนเดิม เป็นว่าส่งข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ช่วยไปแล้วก็บริหารแบบใหม่ซึ่งแน่นอนคนเดิมทำไม่ได้ แบบที่ปรับปรุงเรียกว่าเสนา ๖ ตำแหน่ง ตัวเสนาเป็นคนท้องถิ่น ก็ส่งผู้ช่วยจากส่วนกลางขึ้นไป ผู้ช่วยก็ทำหน้าที่แทน จนกระทั่งเสนา ๖ ตำแหน่งนี้หมดสภาพไป ก็เปลี่ยนเป็นใช้ระเบียบแบบมณฑลเทศาภิบาล ทุกอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทำอย่างนี้มันวล เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ ไม่ใช่ไปปฏิรูป แต่เป็นวิวัฒนาการ เป็นกรณีพิเศษ ผลสุดท้ายเราก็สามารถที่จะหลอมรวมประชาชนแต่ละภาคว่าทุกคนเป็นคนไทย มีสิทธิมีเสรีภาพเท่าเทียมกันคนแต่ละภาคก็สามารถมาเป็นนายกรัฐมนตรียุคใหม่เป็นอะไรก็ได้ จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับสามารถจะเขียนไปได้ว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวก็จะแบ่งแยกมิได้ ทั้งนี้เป็นเพราะพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นคุณประโยชน์แก่ชาติไทยอย่างสุดพ้นที่จะพรรณนา และคิดว่าการแสดงปาฐกถาพอสมควรแก่เวลาเพียงเท่านี้

## คำกราบบังคมทูลของอธิการบดี เมื่อเสร็จสิ้นการแสดงปาฐกถา

ขอพระราชทานกราบบังคมทูลทราบบฝ่าละอองพระบาท

ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระราชนุญาตกล่าวขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อุรุทยา ที่กรุณาเป็นผู้แสดงปาฐกถาชุด “สิรินธร” ในวันนี้ คำบรรยายของท่านแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความรอบรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารและการปกครอง ในนามของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อุรุทยา ไว้ ณ ที่นี้

ในลำดับต่อไปข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานกราบบังคมทูลเชิญ ใต้ฝ่าละอองพระบาทเสด็จพระราชดำเนินไปยังห้องรับรองชั้นบนของหอประชุมนี้เพื่อเสวยพระสุธารส ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขอพระราชทานน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมจัดถวายต่อไป

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม



**พระนามาภิไธยและรายนาม  
คณะกรรมการบริหารเงินทุนเฉลิมฉลอง  
สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี  
พ.ศ. ๒๕๔๖**

- |                                                                             |                            |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| ๑. สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี                                | กรรมการที่ปรึกษา           |
| ๒. อธิการบดี (รองศาสตราจารย์ ดร.รัชชัย สุมิตร)                              | ประธานกรรมการ              |
| ๓. รองอธิการบดีด้านวิจัย<br>(รองศาสตราจารย์ ดร.อุษณีย์ ยศยิ่งยวด)           | รองประธานกรรมการ           |
| ๔. รองอธิการบดีด้านการคลัง<br>(ผู้ช่วยศาสตราจารย์เมธิณี วัฒนิกกุล)          | กรรมการ                    |
| ๕. รองอธิการบดีด้านวิชาการ<br>(รองศาสตราจารย์ ทันตแพทย์ ดร.จิรศักดิ์ นพคุณ) | กรรมการ                    |
| ๖. ผู้ช่วยอธิการบดี (อาจารย์บัณฑิตา พงศ์สุรย์มาส)                           | กรรมการ                    |
| ๗. คณบดีคณะศิลปกรรมศาสตร์<br>(รองศาสตราจารย์ ดร.ชาญนรงค์ พรรุ่งโรจน์)       | กรรมการ                    |
| ๘. คณบดีคณะรัฐศาสตร์<br>(ศาสตราจารย์ ดร. อมรา พงศ์ตาพิชญ์)                  | กรรมการ                    |
| ๙. คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์<br>(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สัจกุล)             | กรรมการ                    |
| ๑๐. คณบดีคณะอักษรศาสตร์<br>(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ม.ร.ว. กัลยา ดิงศกัทธิ์) | กรรมการ                    |
| ๑๑. หม่อมราชวงศ์จักรกรดี จิตรพงศ์                                           | กรรมการ                    |
| ๑๒. รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ                                           | กรรมการ                    |
| ๑๓. รองศาสตราจารย์ ดร.ประคอง นิมมานเหมินท์                                  | กรรมการ                    |
| ๑๔. รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี กุลละวณิชย์                                     | กรรมการ                    |
| ๑๕. รองศาสตราจารย์ ดร.อมรา ประสิทธิ์รัฐสินธุ์                               | กรรมการ                    |
| ๑๖. อาจารย์จรรมง แสงวิเชียร                                                 | กรรมการ                    |
| ๑๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อารดา กิระนันท์                                       | กรรมการ                    |
| ๑๘. ผู้ช่วยอธิการบดีด้านวิจัย<br>(รองศาสตราจารย์ ดร.นวลทิพย์ กมลวารินทร์)   | กรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๙. ผู้อำนวยการสำนักบริหารวิชาการ<br>(นางประไพพิศ มงคลรัตน์)                | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

## คณะกรรมการประสานงานการดำเนินการจัด ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙

- |                                                                                      |                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| ๑. ที่ปรึกษาอธิการบดี<br>(รองศาสตราจารย์ ดร.อุษณีย์ ยศยิ่งยวด)                       | ประธานกรรมการ       |
| ๒. ผู้ช่วยอธิการบดี (อาจารย์ปนัดดา พงศ์สุรัมย์มาส)                                   | กรรมการ             |
| ๓. ผู้ช่วยอธิการบดีด้านวิจัย<br>(รองศาสตราจารย์ ดร.นวลทิพย์ กมลวารินทร์)             | กรรมการ             |
| ๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อารดา กิระนันท์                                                 | กรรมการ             |
| ๕. อาจารย์จรรยาพร แสงวิเชียร                                                         | กรรมการ             |
| ๖. ผู้อำนวยการสำนักบริหารวิชาการ<br>(นางประไพพิศ มงคลรัตน์)                          | กรรมการ             |
| ๗. ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์<br>(นางเพชรรา ภูริวัฒน์)                     | กรรมการ             |
| ๘. รักษาการผู้อำนวยการสำนักบริหารระบบกายภาพ<br>(ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัญญัติ ชลาภิรมย์) | กรรมการ             |
| ๙. ผู้อำนวยการส่วนอาคารและสถานที่<br>(นางเยาวดี พ้าสว่าง)                            | กรรมการ             |
| ๑๐. หัวหน้าสายงานบรรณสารและพิธีการ<br>(นางมณีจันทร์ กลิ่นสุนทร)                      | กรรมการ             |
| ๑๑. นางนัยนา พรหมมลมาศ                                                               | กรรมการ             |
| ๑๒. ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมและพัฒนาวิจัย<br>(นางสาวจาดุพร ญาณสุคนธ์)                 | กรรมการและเลขานุการ |
| ๑๓. หัวหน้าสายงานประเมินผลและเผยแพร่<br>(นางพรณี ขาดบุษย์)                           | ผู้ช่วยเลขานุการ    |
| ๑๔. นางสาววิรงรอง วงษ์วัฒน์                                                          | ผู้ช่วยเลขานุการ    |

## ฝ่ายประสานงานการจัดทำหนังสือ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อารดา กิระนันทน์

อาจารย์จรรยา แสงวิเชียร

นางประไพพิศ มงคลรัตน์

นางเพชร ภูริวัฒน์

นางสาวอัมพร สุนอ่ำ