

สภาพทั่วไปทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นรัชสมัยแห่งการปรับปรุงประเทศให้ทัดเทียมประเทศตะวันตก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองก่อนโดยทรงตระหนักถึงภัยจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งมักจะอ้างสาเหตุในการเข้าปกครองดินแดนต่าง ๆ ว่า ดินแดนเหล่านั้นยังล้าหลังป่าเถื่อน การเข้าครอบครองก็เพื่อจะเข้าไปช่วยทำความเจริญให้แก่ดินแดนต่าง ๆ เหล่านั้นโดยถือว่าเป็นภาระของคนผิวขาว (White man's burden) แต่อันที่จริงแล้ว การเข้ายึดครองดินแดนต่าง ๆ ของจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นไปเพื่อการหาตลาด การแสวงหาแหล่งวัตถุดิบ และถ่วงแข่งขันอำนาจกันทางการเมือง เป็นต้น

งานปรับปรุงบ้านเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการผ่อนปรนในเชิงการทูตกับประเทศตะวันตกเพื่อความอยู่รอดของประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะรัชสมัยของพระองค์ไม่ยาวนานพอที่จะทรงริเริ่มการปรับปรุงบ้านเมืองให้เข้ากับประเทศตะวันตกให้ได้ผลมากมายนัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชโอรสของพระองค์ได้ดำเนินการปกครองบ้านเมืองตามแนวนโยบายของสมเด็จพระบรมชนกนาถ แต่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ จากแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่จะต้องใช้เวลานานมาก มีอุปสรรคต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ที่สำคัญคือ ขาดกำลังเงิน และบุคคลผู้มีความสามารถ การพัฒนาคนเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ที่มีความรู้ทางวิชาการตะวันตกมีอยู่เพียงไม่กี่คน ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความต้องการบุคคลที่มีความสามารถยิ่งทวีมากขึ้นอีก ถึงกับจำเป็นต้องจ้างชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น เมื่อบรรดาพระราชโอรสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เสด็จกลับจากการศึกษา ณ ประเทศยุโรปแล้วก็ได้เป็นกำลังสำคัญในการปรับปรุง  
ประเทศต่อไป

สภาพโดยทั่วไปทางด้านการเมือง

การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก

การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่ม  
ขึ้นในราว พ.ศ. ๒๓๖๖ ตรงกับตอนปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้า  
นภลัย ใน พ.ศ. ๒๓๖๖ อังกฤษซึ่งเป็นมหาอำนาจยิ่งใหญ่ในขณะนั้นได้ทำสงครามกับ  
พม่าเป็นครั้งแรก (The First Anglo-Burmese War) สงครามครั้งนั้นยืดเยื้อมา  
จนถึง พ.ศ. ๒๓๖๘ กินเวลาถึง ๓ ปีเศษ ผลของสงครามแสดงให้เห็นว่าพม่าไม่  
สามารถจะต่อสู้กับอังกฤษได้ และในที่สุดก็ต้องทำสนธิสัญญาอันคานาโบ (Treaty of Yandabo)  
กับอังกฤษเมื่อ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๓๖๘ พม่าต้องเสียแคว้นยะไข่ ตะนาวศรี อัสสัม  
และมณีปุระ ต้องชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามเป็นเงิน ๑๐ ล้านรูปี และให้รับรอง  
ข้าหลวงอังกฤษที่เข้าไปในราชธานีซึ่งขณะนั้นคือเมืองอมรปุระด้วย

หลังจากที่อังกฤษรบชนะพม่าแล้ว อังกฤษก็ได้รบกับจีนในสงครามฝิ่น  
(พ.ศ. ๒๓๘๓ - ๒๓๘๕) จีนซึ่งถือตัวว่าเป็นประเทศที่มีอารยธรรมสูงส่ง ประเทศ  
อื่น ๆ ล้วนเป็นพวกพม่าเถื่อนทั้งสิ้นจึงพยายามกีดกันการค้าและตั้งกันไม่ยอมติดต่อมีความ  
สัมพันธ์กับประเทศตะวันตก ซึ่งผลปรากฏว่าจีนต้องพ่ายแพ้แก่อังกฤษในสงครามนี้ ต้อง  
ทำสนธิสัญญานานกิงเปิดโอกาสให้อังกฤษเข้าไปมีอำนาจทำการค้าขายและมีสิทธิยึดครอง  
เมืองท่าหลายแห่ง ตลอดจนต้องยกเกาะฮ่องกงให้แก่อังกฤษ นอกจากนี้ใน พ.ศ.  
๒๓๘๖ ยังได้ทำความตกลงเพิ่มขึ้นอีก ๒ ข้อ คือ การปฏิบัติของชาติที่ได้รับอนุเคราะห์

---

<sup>๑</sup> D.G.E. Hall, A History of South East Asia, (New York :  
St Martin's Press, 1970), p. 599.

ยิ่ง และยอมให้อ่านาจอสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่อังกฤษด้วย

สงครามคราวนี้เป็นข้อพิสูจน์ได้อย่างดีถึงความสามารถของอังกฤษ ประชาชนชาวไทยส่วนมากยังหลงเชื่อตามคำบอกเล่าของจีนว่า จีนแพ้เพราะเตรียมตัวยังไม่พร้อม แต่มีบุคคลบางคน เช่น เจ้าฟ้ามงกุฎ (พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว และหลวงนายสิทธิ (สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) เชื่อว่าจีนแพ้อังกฤษจริง ๆ

อีก ๑๐ ปีต่อมาอังกฤษได้รบกับพม่าอีกครั้งในสงครามอังกฤษ - พม่าครั้งที่ ๒ (พ.ศ. ๒๓๘๕ - ๒๓๘๖) สงครามคราวนี้พม่าเป็นฝ่ายพ่ายแพ้เช่นเคย ต้องเสียร่างกุ้งและมณฑลหงสาวดีให้แก่อังกฤษอีก ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๐๕ อังกฤษก็ได้รวมดินแดนที่ได้ในครั้งนั้นเข้ากับดินแดนที่ได้ในครั้งแรก เป็นอันว่าพม่าคอนไต่ทั้งหมดต้องตกเป็นของอังกฤษ สงครามระหว่างอังกฤษและพม่าครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๒๔ ซึ่งพม่าได้สูญเสียเอกราชและดินแดนทั้งหมด และได้ถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองอินเดียของอังกฤษในเคื่อนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๒๔

การคุกคามของอังกฤษและฝรั่งเศสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การคุกคามของอังกฤษ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. ๒๓๘๔ นั้น ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังคุกคามเอเชียอย่างหนัก ใน พ.ศ. ๒๓๘๔ คณะทูตอังกฤษ ซึ่งมี เซอร์ จอห์น บาวริง (Sir John Bowring) เป็นหัวหน้าได้เดินทางมาถึงกรุงเทพฯ เพื่อขอแก้ไขสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีซึ่งครั้งหนึ่ง เซอร์ เจมส์ บรูค (Sir James Brooke) ประสบความล้มเหลวกลับไป ซึ่งการไม่สมหวังนี้ทำให้รัฐบาลอังกฤษขัด

D.G.E. Hall, เรื่องเดิม, chapter 34 - 35.

เคื่องเป็นอย่างมาก ถึงกับจะใช้นโยบายเรือปืนกับไทย แต่ประจวบกับเป็นเวลาที่บ้านเมืองไทยเปลี่ยนรัชกาลอังกฤษจึงยับยั้งไว้เพื่อรอคู่ท่าที่ต่อไปก่อน

ขณะที่อัมมี เซอร์ จอห์น บาวริง เป็นหัวหน้ามาครั้งนี้ ทางอังกฤษได้รับความพึงพอใจในการทำสนธิสัญญาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมองเห็นการณ์ไกลว่าถ้าไม่ทรงผ่อนปรนตามความต้องการของอังกฤษแล้วผลร้ายแรงอาจจะติดตามมาได้ในภายหลัง

หากจะพิจารณาคู่มือความของสนธิสัญญาที่ไทยทำกับอังกฤษชุดนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าไทยเสียเปรียบอังกฤษอยู่มากทีเดียว โดยเฉพาะอำนาจทางด้านการศาล และการเก็บภาษีอากร ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาใหญ่ในสมัยต่อมา กล่าวคือ ไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าขาเข้าได้เพียงร้อยละ ๓ ยกเลิกประเพณีผูกขาดของพระคลังสินค้าซึ่งมีมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาโดยสิ้นเชิง

หลังจากนั้นไทยก็ได้ทำสนธิสัญญาแบบเดียวกันนี้กับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปอีกหลายประเทศ คือ ฝรั่งเศส ปอร์ตุเกส เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงประสบความสำเร็จในการทำสนธิสัญญากับมหาอำนาจต่าง ๆ ใน พ.ศ. ๒๓๘๘ แล้วก็ตาม ก็มีได้เป็นหลักประกันว่าเมืองไทยจะรอดพ้นจากการคุกคามของมหาอำนาจเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษและฝรั่งเศส เพราะในระยะต่อมาพระองค์ก็ต้องเผชิญกับการบีบบังคับทั้งจากอังกฤษและฝรั่งเศส มากขึ้นทุกที

เซอร์ เจมส์ บรูค เป็นทูตเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีในสมัยรัชกาลที่ ๓ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะรัชกาลที่ ๓ ทรงยึดถือนโยบายโคดเคี้ยว ไม่ไปรคการติดต่อกับชาวต่างประเทศชาติตะวันตก จึงได้ทรงตอบปฏิเสธข้อสัญญาไปทุกข้อ ยกเว้นข้อที่มีใจความว่า "ไทยและอังกฤษจะเป็นมิตรไมตรีต่อกัน" ซึ่งความล้มเหลวนี้ทำให้รัฐบาลอังกฤษชดเคื่องมาก ถึงกับออกคำสั่งให้เซอร์ เจมส์ บรูค เดินทางกลับมาเมืองไทยอีก พร้อมทั้งนำเรือรบอังกฤษที่จอดอยู่ ณ ประเทศจีนเข้ามาควย หากไทยยังไม่ยอมแกนนังข้อสัญญา ก็ให้ใช้อำนาจบังคับ

เหตุการณ์ทางคามลายุแสดงให้เห็นถึงท่าทีการคุกคาม และบีบบังคับของ อังกฤษที่มีต่อไทยอย่างเด่นชัด กล่าวคือใน พ.ศ. ๒๔๐๕ เกิดกรณีพิพาทแย่งอำนาจ กันในรัฐศรีลังกา ไทยได้เข้าไปเกี่ยวข้องเพื่อยืนยันอำนาจในการปกครองรัฐเหล่านั้น โดยได้สนับสนุนเจ้าศรีลังกาที่หนีมาพึ่งไทยให้เป็นสุลต่าน ในขณะที่เดียวกันอังกฤษที่ สิงคโปร์ก็ส่งเรือรบมาบังคับให้สุลต่านที่ไทยสนับสนุนยอมแพ้ เมื่อสุลต่านไม่ยอม อังกฤษก็ยิงป้อม ทำให้สุลต่านต้องหนีเข้าไปซ่อนอยู่ในป่า

การระดมยิงป้อมนี้ทำให้ไทยเสียหายมาก เพราะอังกฤษได้นำเรือรบล่นเข้ามาถึงปากน้ำเจ้าพระยาด้วย ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า "...เข้ามาครั้งนี้หาบอกความว่า จะมาว่าเรื่องอะไรไม่ เป็นแต่ว่าจะขอเอาเรือรบขึ้นมาที่กรุงเทพฯ ให้ได้ ก็จะมาคิดทำอย่างไรแก่กรุงเทพฯ ดังท่าแก่เมืองศรีลังกา นั้นๆ อย่างไรก็ไม่รู้เลย..."

ในการแก้ไขปัญหานี้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตกลงพระทัยส่งทูตไปต้อนรับผู้บังคับการเรืออังกฤษ เชิญให้เข้ามากรุงเทพฯ และต้อนรับอย่างสมเกียรติ ซึ่งทำให้เหตุการณ์ครั้งนี้สิ้นสุดลงด้วยดี ในปีต่อมาคือ พ.ศ. ๒๔๐๖ ไทยก็ได้เลือกสนับสนุนเจ้าศรีลังกาที่จะชิงตำแหน่งสุลต่าน พร้อมทั้งเลิกความพยายามที่จะเข้าควบคุมรัฐนั้นอีก

ในรัฐปะหังไทยก็ได้สนับสนุนเจ้าผู้หนึ่งที่แย่งชิงตำแหน่งสุลต่านเหมือนกัน แต่ในกรณีนี้เรื่องเสร็จสิ้นลงด้วยดี กล่าวคือเจ้ามลายูที่ไทยสนับสนุนได้เป็นสุลต่าน และอังกฤษก็ไม่ได้คัดค้าน

---

อมร โสภณวิเศษรุวงศ์ และ เอกวิทย์ ๓ กลาง (แปล) การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า หนังสือทางพระราชไมตรี (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนศิวิล, ๒๕๑๒), หน้า ๒๗ - ๒๘.

๒  
D.G.E. Hall, เรื่องเดิม, หน้า ๔๕๒.

ความจริงในตอนนั้นอังกฤษยังมิได้สนใจในการจะแผ่จักรวรรดินิยมมากนัก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงมักเกิดจากเจ้าหน้าที่อังกฤษที่ลี้ภัยไปอยู่ที่คอยหาเรื่องจะใช้เป็นข้ออ้างเข้าแทรกแซงรัฐต่าง ๆ ในมลายูมากกว่า การแผ่จักรวรรดินิยมของอังกฤษจะเห็นได้ชัดเจนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

### การคุกคามของฝรั่งเศส

ทางด้านตะวันออกของไทย มหาอำนาจอีกชาติหนึ่งคือฝรั่งเศสกำลังคุกคามญวนอยู่ โดยหวังจะยึดโคชินไชน่า (Cochin China) คือ ประมาณเท่ากับญวนใต้เป็นอาณานิคมของตนและพร้อมกันนั้นก็ค้นหาทางขยายกำลังเข้าไปในเขมรซึ่งเป็นประเทศราชของไทยด้วย ปรากฏว่าใน พ.ศ. ๒๔๐๓ ฝรั่งเศสได้ส่งพระราชสาส์นไปกราบทูลพระเจ้านโรคมว่าฝรั่งเศสยินดีช่วยเหลือเขมรให้เป็นอิสระจากไทย แต่พระเจ้านโรคมทรงตอบฝรั่งเศสไปว่าไทยเป็นพันธมิตรที่ดีได้ช่วยเหลือเขมรให้เป็นอิสระจากเวียดนาม<sup>๒</sup> อย่างไรก็ตามก็ยังมีเหตุการณ์สำคัญอันหนึ่งเกิดขึ้นซึ่งได้อำนวยให้ฝรั่งเศสเข้ามามีอำนาจในเขมร กล่าวคือใน พ.ศ. ๒๔๐๔ หลังจากพระเจ้านโรคมขึ้นครองราชย์ได้เพียงปีเดียว พระอนุชาของพระองค์เป็นกบฏ พระเจ้านโรคมเสด็จหนีมาเมืองไทย เพื่อขอความช่วยเหลือไปปราบกบฏ ทางกรุงเทพฯ ส่งเรือกลไฟลำหนึ่งนำเสด็จพระเจ้านโรคมกลับเขมรในเดือนมีนาคม ๒๔๐๕ แต่ไม่ได้ส่งกองทัพไปช่วยระหว่างที่พระเจ้านโรคมเสด็จหนีมากรุงเทพฯ นั้นเอง ผู้คนฝ่ายที่สนับสนุนพระองค์ได้ปราบกบฏสำเร็จด้วยความช่วยเหลือของฝรั่งเศส พระองค์จึงเสด็จคืนสู่ราชบัลลังก์ได้

<sup>๑</sup> อมร โสภณวิเศษรุวงศ์ และ เอกวิทย์ ฌ ดกลาง (แปล), เรื่องเดิม, หน้า ๒๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓</sup> D.G.E. Hall, เรื่องเดิม, หน้า ๕๖๒ - ๕๖๓.

อย่างสันติ ด้วยเหตุนี้เอง ฝรั่งเศสจึงเรียกร้องว่า เครื่องราชบรรณาการที่เขมร เคยส่งให้ชวชนที่กรุงเว้ นั้นควรส่งให้ฝรั่งเศสแทน แต่ก็ไม่เป็นผล ในที่สุดในเดือน กรกฎาคม ๒๔๐๖ พลเรือเอก ลากรังเดียร์ (Lagrandière) ได้มาที่เมืองอุดง (Oudong) และยื่นข้อเสนอจะพิทักษ์เขมรให้พ้นจากอำนาจของไทย พระเจ้าจันโรคม ทรงเห็นว่าไม่มีทางเลือกอย่างอื่น จึงต้องทรงยอมจำนนตามความต้องการของฝรั่งเศส แต่ทางฝ่ายไทยคัดค้านว่า เขมรเป็นประเทศราชของไทย การเจรจาระหว่างเขมรกับ ต่างประเทศต้องทำผ่านไทยเท่านั้น ในระหว่างนี้เองข้าหลวงไทยที่เมืองอุดงได้กราบทูลให้พระเจ้าจันโรคมทรงลงพระนามในเอกสารฉบับเมื่อเดือนธันวาคม ๒๔๐๖ ว่า เขมร เป็นประเทศราชของไทยและเปลี่ยนตำแหน่งพระเจ้าจันโรคมลงเป็นเพียงอุปราชของเขมร (Viceroy of Cambodia) ระหว่างนี้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี พระประสงค์จะเสด็จไปเป็นประธานในพิธีราชาภิเษกษัตริย์เขมรที่เมืองอุดง แต่ฝรั่งเศส คัดค้าน พระองค์จึงเสนอว่าให้พระเจ้าจันโรคมเสด็จมาทำพิธีที่กรุงเทพฯ แต่ฝรั่งเศส คัดค้านอีกพร้อมกับขู่ว่าจะใช้กำลังเข้ายึดเมืองเขมร ในที่สุดพระเจ้าจันโรคมไม่มีทาง เลือกจึงตัดสินใจลงพระนามในสนธิสัญญาไว้ความคุ้มครองจากฝรั่งเศสเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๐๗

แม้เหตุการณ์จะได้ดำเนินมาถึงขั้นนี้แล้ว ฝรั่งเศสก็ยังไม่พอใจเพราะไทย ยังไม่ยอมรับฐานะของคนในเขมร ฝรั่งเศสจึงได้ส่งทูตมาเจรจาเรื่องนี้กับไทย ในที่สุดมีการลงนามในสนธิสัญญากันใน พ.ศ. ๒๔๐๘ ตามสนธิสัญญานี้ไทยรับรองการคุ้มครอง เขมรของฝรั่งเศสและยกเลิกสนธิสัญญาที่ไทยทำกับเขมรเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๖ ฝ่ายฝรั่งเศส ก็ให้การรับรองว่าเขมรเป็นราชอาณาจักรเอกราช ถ้าเขมรปรารถนาก็อาจส่งเครื่อง ราชบรรณาการแก่ไทยได้ และเขมรจะส่งเจ้านายมาทรงศึกษาในกรุงเทพฯ ก็ได้

<sup>๑</sup> D.G.E. Hall, เรื่องเกม, หน้า ๕๖๒ - ๕๖๓.

นอกจากนั้นยังยอมรับว่าเมืองพระตะบอง นครวัด และเมืองอื่น ๆ ที่ติดต่อกับไทย เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย แต่เมื่อโอบาเรตต์กงสุลฝรั่งเศสประจำกรุงเทพฯ ส่งสนธิสัญญาฉบับนี้ไปยังกรุงปารีสเพื่อให้สัตยาบัน รัฐบาลฝรั่งเศสกลับปฏิเสธ และหาว่าโอบาเรตต์เอาใจไทยมากเกินไปให้หาทางแก้ไขสนธิสัญญาเสียใหม่ พระบาทสมเด็จพะจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัยเป็นอย่างมาก และตัดสินพระทัยไม่รับข้อเสนอแก้สนธิสัญญาอีก โอบาเรตต์จึงได้แสดงกิริยาหมิ่นพระบรมเดชานุภาพซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพะจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงชกเคืองพระราชนุหัตถ์เป็นอย่างยิ่ง

ในที่สุดสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสฉบับแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้ลงนามกัน เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๔๑๐ โดยไทยรับรองให้เขมรอยู่ใต้การคุ้มครองของฝรั่งเศส และเลิกสนธิสัญญาฉบับ พ.ศ. ๒๔๐๖ ที่ไทยทำกับเขมร ฝ่ายฝรั่งเศสรับรองว่าพระตะบองและนครวัดเป็นของไทย เหตุการณ์ในระหว่างนี้ไทยตกอยู่ในภาวะที่คับขันมาก พระบาทสมเด็จพะจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่า ถ้าไม่ยอมรับฐานะและข้อเรียกร้องของฝรั่งเศสแล้วอาจเกิดอันตรายแก่บ้านเมืองจนถึงสูญเสียดินแดนก็เป็นได้ ดังที่พระองค์ทรงรับสั่งว่า "อะนันท์กลายเป็นโคโลนี่ เขานี้ก็เปรียบเหมือนเป็นคนใบหูหนวก และคิดดิ่งคิน เช่น กรุงสยามในรัชสมัยที่แล้ว ผลที่สุดความค้ำคานของอะนันท์ก็ต้องถึงซึ่งกาลอวสานค คือตกเป็นเมืองขึ้นของเขานั่นเอง"<sup>๒</sup>

ผลของสนธิสัญญาฉบับนี้ทำให้เขมรตกไปเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส นับเป็นดินแดนส่วนแรกของไทยที่ฝรั่งเศสได้ไป คิดเป็นพื้นที่ ๑๒๔,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> อมร โสภณวิเชษฐวงศ์ และ เอกวิทย์ ณ ถลาง (แปล), เรื่องเดิม, หน้า ๓๑.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

<sup>๓</sup> Luang Vichitr Vadakarn, Thailand's Case (Bangkok : Thai Commercial Press, 1940), p. 2.



การคุกคามของอังกฤษและฝรั่งเศสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว

การคุกคามของฝรั่งเศส

ในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คินแคนฝั่ง  
ตะวันออกแม่น้ำโขงทางตอนเหนือ ซึ่งได้แก่หลวงพระบาง และเมืองขึ้น เช่น สิบสอง  
จุไทย หัวพันทั้งห้าทั้งหก เมืองพวน อยู่ในฐานะเป็นเมืองประเทศราชของไทย ใน  
ช่วงระยะ พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๒๖ คินแคนลาวตอนเหนือได้รับความเดือดร้อนจากการ  
รุกรานของพวกฮ่อ รัฐบาลทางกรุงเทพฯ จึงส่งกองทัพไปปราบปรามและจัดการ  
ปกครองหัวเมืองบางแห่งให้รัดกุมยิ่งขึ้น

ต่อมาเมื่อญวนตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส ฝรั่งเศสก็อ้างสิทธิเหนือ  
สิบสองจุไทย หัวพันทั้งห้าทั้งหก และเมืองพวน โดยอ้างว่าเมืองเหล่านี้เป็นของญวน  
ใน พ.ศ. ๒๔๓๐ - ๒๔๓๑ ฝรั่งเศสส่งกำลังทหารเข้ามาแทรกแซงในสิบสองจุไทย  
โดยอ้างว่าเพื่อทำการปราบฮ่อ แต่อันที่จริงเพื่อแผ่อิทธิพลเข้ามาทางหลวงพระบาง  
ซึ่งขณะนั้นฝรั่งเศสยังยอมรับว่าเป็นประเทศราชของไทย รัฐบาลไทยตระหนักดีว่าสิทธิ  
ของคินแคนลาวอาจถูกฝรั่งเศสโต้แย้งได้ จึงทำความตกลงกับฝรั่งเศสในอันที่  
จะปักปันเขตแดนของทั้งสองฝ่ายในบริเวณลาวตอนเหนือให้แน่นอน ดังนั้นการทำข้อ  
ตกลงเมืองแดงระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในปี พ.ศ. ๒๔๓๑ จึงเป็นความพยายามในการ  
ขจัดความขัดแย้งเฉพาะหน้าของทั้งสองฝ่ายไว้ชั่วคราว สาระสำคัญของข้อตกลงนี้คือ  
ฝ่ายไทยจะตั้งกองทหารรักษาหัวเมืองพวน หัวพันทั้งห้าทั้งหก ฝ่ายฝรั่งเศสจะตั้งกอง  
ทหารรักษาสิบสองจุไทยไว้จนกว่ารัฐบาลทั้งสองจะได้ตกลงแบ่งปันเขตแดนกัน ส่วนเมือง  
แดงนั้น กองทหารของทั้งสองฝ่ายจะตั้งรักษาอยู่ แต่ความขัดแย้งระหว่างไทยกับ

---

จิราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ, "วิกฤตการณ์สยาม ร.ศ. ๑๑๒" (ปริญา  
นิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา, ๒๕๑๖), หน้า ๑๕๕.

ฝรั่งเศสก็ทิวชันอีกจนได้ เมื่อฝรั่งเศสอ้างสิทธิเหนือดินแดนลาวตอนกลางและตอนใต้ ซึ่งได้แก่เมืองพวน คำเกิด คำมวน จำปาศักดิ์ เชียงแตง รัฐบาลไทยปฏิเสธคำกล่าวอ้างของฝรั่งเศส แต่ยินยอมให้ฝรั่งเศสทำการสำรวจเขตแดนไทยที่ติดต่อกับญวนตลอดเหนือจรดใต้ในปลาย พ.ศ. ๒๔๓๒ ทั้งนี้ เพราะฝรั่งเศสแสดงความจำนงที่จะปักปันเขตแดนกับไทยให้เสร็จสิ้นไป ในขณะที่เจ้าพนักงานทั้งสองฝ่ายทำการสำรวจเขตแดนอยู่นั้น ไทยกับฝรั่งเศสต่างก็กล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งว่าส่งกำลังทหารบุกเข้าไปในเขตแดนของตน อีกทั้งฝรั่งเศสกล่าวหาว่าทางการไทยจับกุมคนในบังคับฝรั่งเศส ตลอดจนทำการข่มเหงชาวฝรั่งเศส ขณะที่ความขัดแย้งทิวชันเรื่อย ๆ รัฐบาลไทยได้ส่งข้าหลวงใหญ่จากกรุงเทพฯ ไปประจำหัวเมืองชายแดน เพื่อทำหน้าที่ป้องกันดินแดนในพระราชอาณาเขต และแก้ไขปัญหาคันเกิดจากการกระทบกระทั่งระหว่างไทยกับฝรั่งเศส นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้พยายามขอความช่วยเหลือจากอังกฤษ แต่ปรากฏว่าอังกฤษมิได้มีท่าทีสนองตอบความต้องการของไทยแต่อย่างใด เพราะอังกฤษมีนโยบายไม่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศส

สถานการณ์ของไทยเข้าสู่ภาวะคับขัน เมื่อเกิดการสู้รบทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ในต้นเดือนเมษายน ๒๔๓๖ ซึ่งฝ่ายฝรั่งเศสเป็นฝ่ายบุกรุกดินแดนทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงของไทยและสามารถขับไล่ทหารไทยให้ถอยไปจากที่มั่นบางแห่งได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว ม.ปาวี เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทยในขณะนั้นเรียกร้องให้ไทยถอนกำลังออกจากฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง และให้เสียดำหัวขัวแก่คนในบังคับฝรั่งเศส ซึ่งได้รับความเสียหาย



สุวิทย์ พักขาว "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ร.ศ. ๑๑๒ - ๑๒๖"  
(วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา, ๒๕๑๕), หน้า ๓๓.

ในขณะที่มีการสู้รบกันทางด้านนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้แจ้งความประสงค์ที่จะส่งเรือรบ ๒ ลำเข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สินของชนชาติฝรั่งเศสและคนในบังคับในกรณีที่เกิดเหตุการณ์วุ่นวายในกรุงเทพฯ แต่ฝ่ายไทยไม่ยินยอม ฝรั่งเศสไม่พอใจอย่างยิ่ง และไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำขอร้องของไทย ได้ส่งเรือรบชื่อ อังคองสะทองต์ และ โคแมต เข้ามาในน่านน้ำไทย และในตอนเย็นวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๔๓๖<sup>๑</sup> เรือรบ ๒ ลำของฝรั่งเศสก็เกิดยิงต่อสู้กับกำลังของฝ่ายไทย ณ บริเวณป้อมพระจุลจอมเกล้า สมุทรปราการ และสามารถตีฝ่าเข้ามาในกรุงเทพฯ ได้

หลังจากเกิดเหตุการณ์ที่ปากน้ำ รัฐบาลฝรั่งเศสได้กระทำการรุนแรงต่อไทย โดยยื่นข้อเรียกร้อง ไทยปฏิบัติตามในบางข้อ ซึ่งฝรั่งเศสไม่พอใจ และใช้กำลังกองทัพเรือปิดล้อมอ่าวไทย การบีบบังคับของฝรั่งเศสเป็นการคุกคามเอกราชของไทยอย่างยิ่ง รัฐบาลจำต้องยอมรับคำขาด และข้อเสนอต่าง ๆ แต่โดยดีเพื่อเป็นการรักษาเอกราชของชาติไว้อย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ ฝ่ายไทยได้ยินยอมลงนามในสนธิสัญญาซึ่งฝ่ายฝรั่งเศสเป็นผู้ร่าง เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๔๓๖ ซึ่งมีข้อความสำคัญ คือ

๑. รัฐบาลไทยสละสิทธิเหนืออาณาเขตฝั่งซ้ายและเกาะในแม่น้ำโขง
๒. รัฐบาลไทยจะไม่สร้างที่มั่นหรือสถานการณทหารในเขต ๒๕ กิโลเมตรทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขง

๓. รัฐบาลฝรั่งเศสจะตั้งกงสุล ณ ที่ใดก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร มีนครราชสีมา และน่าน เป็นคน<sup>๒</sup>

สนธิสัญญาดังนี้ยังผลให้ไทยต้องสูญเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงตั้งแต่สี่ตังตรงขึ้นไปจนตลอดหลวงพระบางคิดเป็นพื้นที่ถึง ๑๔๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร<sup>๓</sup> ให้แก่ฝรั่งเศส

<sup>๑</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า ๓๘.

<sup>๒</sup> จีราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ, เรืองเดิม, หน้า ๑๖๔ - ๑๖๕.

<sup>๓</sup> สุวิทย์ พักขาว, เรืองเดิม, หน้า ๕๓.

และยินยอมให้ฝรั่งเศสยึดจันทบุรีไว้ เป็นประกันจนกว่าไทยจะปฏิบัติตามสัญญาโดยครบถ้วน ในภายหลังกัมพูชาได้ผ่อนผันตามความประสงค์ของฝรั่งเศสแล้วปฏิบัติตามสัญญาอย่างครบถ้วนแล้ว ฝรั่งเศสก็ยังไม่ยอมออกจากจันทบุรี ไทยนั้นเรียกได้ว่าอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบที่ไม่อาจจะเจรจาต่อรองให้ฝรั่งเศสโอนอ่อนผ่อนตามความประสงค์ของไทย แต่ก็ยังถือว่า "การที่เราต้องเสียไปอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นแค่เสียทรัพย์สินแลเสียแผ่นดิน แต่ไม่เป็นการเสียเกียรติยศ ซึ่งปรากฏแก่ตาโลกล้วน"<sup>๑</sup>

ข้อตกลงระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสที่จะให้ไทยเป็นรัฐกันกระทบ

นโยบายการต่างประเทศของอังกฤษเกี่ยวกับประเทศไทยในระบายนั้นต้องการให้ไทยเป็นรัฐกันกระทบ (Buffer State) ระหว่างอาณานิคมของอังกฤษทางตะวันตกและอาณานิคมของฝรั่งเศสทางตะวันออก ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ประเทศทั้ง ๒ จึงได้ลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับการรักษาความเป็นกลางของไทย ซึ่งมีใจความว่า

๑. ทั้ง ๒ ชาติให้สัญญาต่อกันว่า จะไม่ส่งกองทหารเข้ามาแถบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และจะไม่ขออภิสิทธิ์หรืออย่างหนึ่งอย่างใดจากไทยพิเศษไปกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง จะไม่ส่งทหารเข้าไปภายในเขต ๒๕ กิโลเมตรของดินแดนดังกล่าว และไม่ส่งเรือรบเข้าในแม่น้ำโขง

๒. การปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว จะไม่หยุดยั้งการกระทำใด ๆ ที่ทั้ง ๒ ฝ่ายเห็นร่วมกันว่า เป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการรักษาเอกราชของประเทศไทย

๓. ทั้ง ๒ ชาติยอมรับว่า แม่น้ำโขงเป็นขอบเขตแห่งอิทธิพลระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศส

<sup>๑</sup> กจช. ร.๕๗.๑๔.๒/๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๒ อ้างถึงในจิราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ, หน้า ๑๗๑.

ต่อมาในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๐ รัฐบาลอังกฤษก็ได้ทำความตกลงอย่างลับ ๆ กับไทยอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งสรุปได้ว่า อังกฤษจะช่วยเหลือไทยหากถูกประเทศอื่นรุกราน และไทยให้สัญญาว่าจะไม่ให้ผลประโยชน์และยกดินแดนทางตอนใต้ของตำบลบางตะพานให้แก่ประเทศอื่น โดยที่อังกฤษไม่ยินยอม<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตามข้อตกลงระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสในเรื่องนี้ก็ได้เป็นหลักประกันเอกราชของไทยแต่อย่างใดเลย ฝรั่งเศสก็ยังคงเรียกร้องสิทธิเหนือดินแดนอื่น ๆ ของไทยตลอดมา และไม่ยินยอมถอนทหารออกไปจากจันทบุรีด้วย นอกจากนี้สนธิสัญญาลับที่ไทยทำกับอังกฤษกลับเป็นประโยชน์แก่อังกฤษฝ่ายเดียว และอังกฤษก็ได้ปฏิบัติตามสัญญา ซ้ำยังใช้เป็นเครื่องมือบีบบังคับไทยให้ยอมเสีย ๔ รัฐมลายูให้กับอังกฤษใน พ.ศ. ๒๔๕๒ ด้วย<sup>๒</sup>

การเข้ายึดครองจันทบุรีของฝรั่งเศสได้กลายเป็นปัญหาที่เปรียบเสมือน "หนามยอกอก" ของไทยมาตั้งแต่เหตุการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ ฝรั่งเศสถือว่าปัญหานี้มีความสำคัญสำหรับไทยเพียงใด จึงได้พยายามโยกโย้ในการเจรจาตลอดมา เพื่อให้ฝรั่งเศสได้ผลประโยชน์มากที่สุด แต่ต่อมาไทยได้ยกหลวงพระบางฝั่งขวา มโนไพร จำปาศักดิ์ให้ฝรั่งเศสแล้ว แต่ฝรั่งเศสก็ยังไม่ยอมถอนทหารออกจากจันทบุรี จนกระทั่งไทยกับฝรั่งเศสได้ลงนามในพิธีสารฉบับ ๒๕ มิถุนายน ๒๔๕๓ พิธีสารฉบับนี้ไทยยอมยกตราด คานซาย และดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศสเพื่อแลกกับการถอนทหารฝรั่งเศสออกจากจันทบุรี ในสิ้นปี พ.ศ. ๒๔๕๓ นี้เองฝรั่งเศสก็ถอนทหารออกจากจันทบุรี

สนธิสัญญาฉบับสุดท้ายที่ไทยทำกับฝรั่งเศสในสมัยรัชกาลที่ ๕ คือ ฉบับ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๐ สนธิสัญญาฉบับนี้ทั้ง ๒ ฝ่ายได้แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันยิ่งกว่าสัญญา

<sup>๑</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, เพิ่มสนธิสัญญาไทย - อังกฤษเกี่ยวกับเรื่องมลายู อ้างถึงใน ทรงศรี อาจอน, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๕๕.

<sup>๒</sup> สุวิทย์ พักขาว, เรื่องเดิม, หน้า ๕๕.

ที่ไทยเคยทำกับฝรั่งเศสมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ กล่าวคือ ฝรั่งเศสได้ยอมให้คนในบังคับของตนที่  
 จกทะเบียนหลังวันลงนามในสนธิสัญญาฉบับขึ้นศาลไทยเป็นครั้งแรก แต่สำหรับคนในบังคับฝรั่งเศส  
 ในมณฑลอุดรและอีสาน กับคนในบังคับฝรั่งเศสที่จดทะเบียนก่อนวันลงนามในสนธิสัญญานี้ให้ขึ้นศาล  
 ต่างประเทศ เฉพาะศาลนี้ฝรั่งเศสอาจถอนคดีไปขึ้นศาลกงสุลได้ แต่สิทธิการถอนคดีนี้จะเลิกไป  
 เมื่อไทยมีประมวลกฎหมายใหม่ แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องการศาลนี้ฝรั่งเศสยังคงสงวนสิทธิพิเศษ  
 อีกหลายประการ คือ ชาวฝรั่งเศสแท้ ๆ ไม่ต้องขึ้นศาลไทยและเรื่องคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่  
 อุทธรณ์มาจากศาลต่างประเทศจะต้องมีผู้พิพากษาชาวยุโรปลงนาม ๒ นาย ปัญหาเรื่องมณฑลเขมร  
 ซึ่งประกอบด้วยเมืองพระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณ ที่เคยปรากฏมาก่อนก็หมดไปเพราะไทย  
 ยอมยกมณฑลนี้ให้กับฝรั่งเศสโดยแลกเปลี่ยนกับตราด กันชายซึ่งฝรั่งเศสได้ไปจากไทยใน  
 พ.ศ. ๒๔๘๗ กับเกาะหลายเกาะตั้งแต่เกาะกงลงไป อย่างไรก็ตามฝรั่งเศสก็ยังขอสงวนสิทธิ  
 เกาะเหล่านี้ไว้ โดยไทยจะให้หรือให้เช่าเกาะเหล่านี้แก่รัฐบาลต่างประเทศไม่ได้ และจะยอม  
 ให้ประเทศใดหรือบริษัทใดนอกจากรัฐบาลฝรั่งเศสตั้งที่เก็บถ่านหินไม่ได้เช่นกัน

#### การผูกคามของอังกฤษ

เมื่ออังกฤษได้ตกลงกับฝรั่งเศสให้ไทยเป็นรัฐกันกระทบแล้ว นโยบายต่างประเทศ  
 ของอังกฤษในระยะนี้ก็คือพยายามที่จะสร้างรักษาเอกราชของไทยไว้เพื่อป้องกันมิให้พรมแดนของ  
 ตนต้องประชิดกับฝรั่งเศส เกี่ยวกับเหตุการณ์ในแหลมมลายูซึ่งอังกฤษมีอิทธิพลอยู่นั้น อังกฤษก็  
 พยายามที่จะหลีกเลี่ยงปฏิบัติการใด ๆ อันจะเป็นการละเมิดสิทธิของไทยในแหลมมลายู แม้ว่าใน  
 เวลานั้นอังกฤษจะได้ประกาศอารักขาเหนือรัฐต่าง ๆ เป็นอันว่า เปรเซ เชลลิงเจอร์ เนกรีเซมบิสัน  
 และปะหังแล้ว แม้ข้าราชการสำคัญหลายคนของอังกฤษ เช่น เซอร์เฟร็ดเดอริก เวลด์ (Sir  
 Frederick Weld) เซอร์เซซิล สมิท (Sir Cecil Smith) เซอร์แฟรงค์ สเวตเทนแฮม  
 (Sir Frank Swettenham) และข้าราชการคนอื่น ๆ ในเสตรทเซทเทอลเมนต์จะเห็นพ้อง  
 ต้องกันว่าควรผนวกดินแดนภายใต้การปกครองของไทยเข้ารวมเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษด้วย

ก็ตาม แต่รัฐบาลอังกฤษยังคงยึดถือนโยบายก้าวไปข้างหน้าอย่างช้า ๆ สุขุม และปลอดภัย  
ของชนไว้อย่างมั่นคง รัฐบาลอังกฤษได้แสดงให้เห็นอยู่ตลอดเวลาว่าตนยังเคารพ สิทธิ และ  
อำนาจอธิปไตยของไทยอยู่

การที่อังกฤษได้ทำอนุสัญญากับไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ นั้น เหตุผลสำคัญประการหนึ่ง  
คือ อังกฤษกลัวอันตรายจากการเข้าแทรกแซงของมหาอำนาจชาติอื่นในแหลมมลายู และหลังจาก  
นั้นอีก ๒ ปีไทยก็ได้ตกลงทำสัญญากับอังกฤษ กำหนดเขตแดนระหว่างเมืองประจวบคิฤณราชกับเมือง  
รามัญในเขตลพบุรีของไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒

อย่างไรก็ตาม ในไม่ช้าความกลัวการเข้าแทรกแซงจากมหาอำนาจชาติที่ ๓ ใน  
แหลมมลายู ทำให้รัฐบาลอังกฤษต้องเปลี่ยนนโยบายของตนใหม่ เวลานั้นชาติที่พินาศที่คุกคาม  
ผลประโยชน์ของอังกฤษในภาคพื้นส่วนนี้ คือ รัสเซีย และ เยอรมนี โดยเฉพาะเยอรมันนั้นกำลัง  
แสวงหาเมืองท่าจอดเรือเพื่อขยายการค้า และจักรวรรดิของตน ด้วยเหตุผลทางยุทธศาสตร์  
และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อังกฤษไม่อาจยอมให้เหตุการณ์เช่นนี้ดำเนินต่อไปได้ ดังนั้นใน  
พ.ศ. ๒๔๔๕ อังกฤษจึงตกลงทำสนธิสัญญากับไทย กำหนดให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาชาวอังกฤษ  
ในเมืองกลันตัน และตรังกานู ซึ่งคำแนะนำของที่ปรึกษาจะต้องได้รับการปฏิบัติตามในทุก ๆ กรณี  
ยกเว้น เรื่อง ศาสนา ประเพณีของชาวมลายูและในอีก ๒ ปีต่อมาคือ พ.ศ. ๒๔๔๗ อังกฤษก็  
ประสบความสำเร็จในการชักชวนให้ฝรั่งเศสตกลงทำสนธิสัญญายอมรับรัฐมลายูทางตอนเหนือ ซึ่ง  
อยู่ใต้การปกครองของไทยเป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษ

คราวนี้รัฐบาลไทยเริ่มสงสัยในพฤติกรรมอันสื่อถึงความไม่สุจริตใจของอังกฤษ และเริ่ม  
มองหาช่องทางในการที่จะเข้าควบคุมเมืองขึ้นในมลายูให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๔๔๘ เมื่อ

---

สาัจจิตต์ เหมินทร์, "การเสียดินแดนไทย กุลันตัน ตรังกานู และปะลิสของไทย  
ให้แก่อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์  
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๐๓), หน้า ๓๒๐.

เมืองไทรบุรี และปะลิส ประสบความหายนะทางการเงินไปขอความช่วยเหลือจากไทย ไทยรีบ  
 เสนอให้กู้เงินจำนวนหนึ่ง แต่มีข้อตกลงว่าทั้ง ๒ เมืองจะต้องยอมรับที่ปรึกษาของอังกฤษในเมือง  
 กลันตันและตรังกาณู เมื่อ เซอร์ จอห์น แอนเดอร์สัน (Sir John Anderson) ข้าหลวงใหญ่  
 อังกฤษประจำเสตรทเซท เอลเมนท์ทราบเรื่องก็รีบเข้าชักชวนทันที โดยกล่าวหาว่าเป็นความ  
 พยายามของไทยในการที่จะรุกรานเอกราช และความมั่นคงของเมืองทั้ง ๒ ซึ่งรัฐบาลอังกฤษ  
 ที่ลอนดอนไม่เห็นด้วยกับความคึกของข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำเสตรทเซท เอลเมนท์ แต่กลับเห็น  
 ว่าควรปล่อยให้ไทยดำเนินการตามแผนการเดิม อย่างไรก็ตามผลของเหตุการณ์นี้ก็กลับเป็นไปในแง่  
 ที่ไทยต้องเสียเปรียบ เพราะอังกฤษสามารถบีบบังคับให้ไทยยอมแต่งตั้งที่ปรึกษาที่เป็นชนชาติอังกฤษ  
 และยังมีความคิดจะจัดตั้งสถานกงสุลในไทรบุรี เพื่อเป็นการคัดค้านอำนาจของไทยด้วย

มาถึงตอนนี้รัฐบาลไทยก็เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องทำความตกลงกับอังกฤษ  
 เกี่ยวกับดินแดนในมลายู ด้วยเห็นประจักษ์ชัดว่า ถึงอย่างไรอังกฤษก็คงไม่หยุดยั้งความเรียกร้อง  
 ของตนจนกว่าจะได้แหลมมลายูทั้งหมด ไทยควรจะทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนที่จะ  
 สายเกินกาล และใน พ.ศ. ๒๔๕๒ ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต  
 ปีเดียว ไทยก็ได้ตกลงแลกเปลี่ยนอำนาจการปกครองเมืองขึ้นในมลายู ๕ เมือง คือ กลันตัน  
 ตรังกาณู ไทรบุรี ปะลิส กับอำนาจทางการศาล กล่าวคือ ยอมให้คนในบังคับอังกฤษและชนชาติ  
 อังกฤษชั้นศาลระหว่างประเทศได้ทั้งหมด ซึ่งมีตุลาการทั้งชาวไทยและชาวอังกฤษพิจารณาคดีร่วมกัน  
 แทนที่จะไปขึ้นศาลกงสุลอังกฤษ ซึ่งมีตุลาการอังกฤษพิจารณาความแต่ฝ่ายเดียว เช่นที่เคยปฏิบัติมา

จะเห็นได้ว่าความถูกต้องของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศสในสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
 จุฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น แพร่ขยายเข้ามาในประเทศไทยอย่างเต็มที่ ทั้ง ๒ ชาติพยายามที่จะ  
 รุกรานดินแดนของไทยอยู่ตลอดเวลา และก็นับเป็นโชคคิของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่งที่ในขณะนั้น  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประมุขของประเทศที่ทรงมองเห็นการณ์ไกล โดย  
 ทรงยินยอมสูญเสียดินแดนส่วนน้อยเพื่อเอกราชของประเทศไว้ และสิ่งหนึ่งที่ทรงครุ่นคิดอยู่ในพระทัย  
 ตลอดเวลาก็คือ การปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยเท่าเทียมอารยประเทศในก้นต่าง ๆ ในกรณี

๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒๕.



สิ่งหนึ่งที่ทรงกระทำคือ การส่งพระราชโอรสของพระองค์ไปศึกษาวิชาการต่าง ๆ ณ ต่างประเทศ  
ทั้งนี้ เพื่อกลับมาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในเวลาต่อไป

สภาพการเมืองภายในประเทศ

สภาพการเมืองภายหลังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเสวยราชย์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นพระราชโอรสของพระบาทสมเด็จพระ  
พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระนางเชอพระองค์เจ้ารำเพย ภมราภิมย์ (สมเด็จพระเทพศิรินทรา  
บรมราชินี) เสด็จสมภพเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๓๖๖

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต ที่ประชุมของพระบรม  
วงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ได้ตกลงเห็นชอบเลือกเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ชนครองราชสมบัติต่อจาก  
พระราชบิดาเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๑๑ ซึ่งขณะนั้นพระองค์มีพระชนมายุเพียง ๑๕ พรรษาเศษ  
ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ จึงจำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ที่ประชุมได้เลือกเจ้าพระยา  
ศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวถึงฐานะของพระองค์ในตอนนั้น  
ดังปรากฏในพระบรมราชาโฆวาทม์ที่ ๒ ถึง เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชว่า

ในเวลานั้น อายุพอเพียง ๑๕ ปีกับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารคาก็ล้วนแต่โง่  
เหลวไหล หรือโง่เลวเหลวไหลก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่าย  
ญาติข้างพ่อ คือ เจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยาและท้องรักษาตัวรักษา  
ชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเฟื้อต่อกรอันใดเสียก็มีโดยมากฝ่ายราชการถึงว่ามี  
ผู้ที่ใครก็ใครสนทนอยุ่บ้าง ก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมากที่เป็นผู้ใหญ่ไม่มีกำลังสามารถอาจจะ  
อุกหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งรวมบิดาหรือที่รวมทั้งมารคาก็เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าพ่อลงไป  
ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเอง ยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้น ไม่มีความ

สามารถรอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำการตามหน้าที่แม้แต่เพียงเสมอเท่าที่  
 ทุลกระหม่อมทรงประพาศมาแล้วได้ ยังข้าเจ็บบ่ก็จะถึงแก่ความตายอัน  
 ไม่มีผู้ใดสักคนเคียวซึ่งจะเชื่อว่าจจะรอด... ทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิด  
 แฉรอบข้าง ทั้งภายในภายนอกหมายเอาทั้งในกรุงเองและต่างประเทศ  
 ทั้งโรคภัยในกายเบียดเบียนแสนสาหัส ๐

สภาพการเมืองภายหลังการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัว เป็นระยะเวลาที่เสนาบดีและขุนนางมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม  
 สกลขุนนาง ซึ่งมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ อำนาจของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์นั้น  
 มีมากจนเป็นที่หวั่นเกรงกันทั่วไป เมื่อได้ขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน จึงมีผู้กลัวกัน  
 ว่าจะทำการแย่งราชสมบัติดังที่เคยปรากฏมาก่อนในสมัยอยุธยา ความกลัวเช่นนั้นถ้าจะ  
 กลัวไปแล้วก็พอมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ก็เพราะในต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุล  
 จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น อำนาจของตระกูลขุนนางมีอยู่ทั่วไปในการบริหารระดับสูง ตัว  
 เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการ บุตรคือ เจ้าพระยาสุริยวงศ์ไวยวัฒน์  
 (วอน ขุนนาค) เป็นสมุหพระกลาโหม เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม  
 ขุนนาค) เป็นพระคลัง และพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญหลง) ซึ่งเป็นหลาน เป็น  
 ๒<sup>๒</sup> เสทนต์กรม  
 ๒<sup>๒</sup> กรมตำรวจ

พระบรมราชาธิราชในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทาน  
 พระเจ้าลูกยาเธอ พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ คุณหญิง เล็ก  
 ศรีธรรมสุกราช, วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๑๕, หน้า ๒๓.  
 ๒<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวนิช และ ชัดติยา กรรณสูต (รวบรวม) เอกสารการ  
เมืองการปกครองไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๑๒๘.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

...อำนาจเสนาบดีได้เจริญขึ้น เพราะมีอำนาจได้ตั้งเจ้าแผ่นดินมาแต่ก่อนมากนักแล้วจนตลอดถึงเวลาเราได้เป็นเจ้าแผ่นดินขึ้น ก็เป็นเวลาเคราะห์ร้าย ที่ตัวเราเป็นเด็ก เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินได้หมด...

มีผู้ให้ความเห็นว่าอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์ใหม่ ๆ นั้นถูกจำกัดด้วยอำนาจขุนนางเก่า ๆ ซึ่งมีตระกูลขุนนางเป็นสำคัญ สภาพการเมืองในสมัยนั้นจึงมีลักษณะแห่งการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจคืนมาไว้ที่สถาบันกษัตริย์ การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มคนรุ่นใหม่และกลุ่มขุนนางเก่านี้เป็นไปอย่างเด่นชัดมากขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๑๖ ซึ่งเป็นปีที่ได้มีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ ๒ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๒๕ ซึ่งเป็นปีที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรม

เดวิด เค. วัตต์ (David K. Wyatt) ได้แบ่งกลุ่มผู้นำของไทยในสมัยนี้ไว้ ๓ กลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มสยามหนุ่ม ประกอบด้วยพระเจ้านั่งยาเธอและขุนนางหนุ่ม ๆ หลายนคน รวมทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ซึ่งเป็นน้องชายของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ด้วย กลุ่มนี้ประกอบด้วยคนหนุ่มซึ่งได้รับอิทธิพลจากตะวันตก ต้องการให้มีการปฏิรูปสังคมให้ทัดเทียมอารยประเทศ

กลุ่มอนุรักษนิยม มีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงหรือรวดเร็ว ต้องการรักษาสภาพเดิม

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๗.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.

ของประเพณีไว้ให้มากที่สุดจะเปลี่ยนแปลงเฉพาะสิ่งที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น  
 กลุ่มสยามเก่า เรียกได้ว่าเป็นพวกหัวโบราณ ประกอบด้วยขุนนาง  
 ในระดับต่าง ๆ ที่เกรงกลัวการเปลี่ยนแปลงว่าจะมีผลกระทบต่อฐานะและตำแหน่ง  
 ของตน ต้องการอยู่แต่ลำพัง ไม่สนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายใด มีลักษณะต่อต้าน  
 อารยธรรมจากตะวันตกมากกว่ากลุ่มอนุรักษนิยม กลุ่มนี้มีกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ  
 เป็นผู้นำ

อำนาจของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ในขณะนั้นมีมาก แม้จนการแต่งตั้ง  
 กรมพระราชวังบวรสถานมงคลก็อยู่ในอำนาจของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งไม่อาจ  
 มีผู้ใดคัดค้านได้ ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนมายุ  
 ครบ ๒๐ พรรษา ซึ่งทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว ทรงเริ่มใช้อำนาจการบริหารราชการ  
 แผนดินอย่างเต็มที่ และทรงพยายามรวมอำนาจกลับมาสู่พระมหากษัตริย์ในทุกวิถีทาง  
 เช่น เมื่อมีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๑๖ เสนาบดีทุกกระทรวงก็จะ  
 ต้องส่งรายได้ที่ตนจัดเก็บอยู่ส่งคลังโดยตรง การปรับปรุงระบบบริหารงานคลังนี้เท่า  
 กับการทำลายอำนาจและแหล่งรายได้ของกลุ่มขุนนางเก่า โดยเฉพาะของเจ้า  
 พระยาศรีสุริยวงศ์โดยตรง นอกจากนี้ก็ได้มีการประกาศตั้งและตราพระราชบัญญัติ ๒  
 ฉบับ คือพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟเสดค (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติ  
 ปรีวีเคาน์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่าเป็น  
 ความพยายามที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้น เพื่อสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออำนาจ  
 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

---

David Wyatt, Politics of Reform : Education in the  
 Reign of King Chulalongkorn (Bangkok : Thai Wattana Panich, 2512),  
 pp. 44 - 50.

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชิตติยา กรรณสูต(๑), เรื่องเดิม, หน้า ๑๓.

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) พระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ ทำหน้าที่เหมือนสภานิติบัญญัติใน  
ปัจจุบัน จุดประสงค์ทรงตั้งขึ้นก็เพื่อที่จะช่วยพระองค์คิดทบทวนบ้านเมืองให้เจริญ  
ยิ่งขึ้น ดังปรากฏในพระราชปรารภประกาศตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

... ทรงพระราชดำริเห็นว่าราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น  
แลการที่ยังรกร่างมาแต่เดิมมานั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะมี  
ใครสำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร่างมาแต่เดิม  
ก็จะโค่ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็จะต้องบังเกิดแก่บ้านเมือง  
...

และจากประกาศพระบรมราชโองการ จ.ศ. ๑๒๓๖ ปรากฏข้อความ  
ตอนหนึ่งว่า

การใด ๆ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริ เป็นการไม่ต้องด้วยยุติธรรม  
ราษฎรจะได้รับความเดือดร้อน มีแต่จะเร่งเอาเงินแก่ราษฎรทั้งแผ่นดิน  
เป็นตน เคนซัดก็จะซัดอำนาจพระเจ้าแผ่นดิน ก็พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียว  
แล้วมีเคนซัดบับคั้นอยู่ดังนี้ ถึงจะมีอำนาจสักเท่าใด จะทำการผิด ๆ คด ๆ  
โกง ๆ ไปก็ไม่มากนัก ... ทานทั้งปวงอาจมีความสงสัยว่าอยู่ที่ ๆ แล้วเหตุ  
ใดจึงมาตั้งผู้ให้ซัดอำนาจตัวดังนี้ ขอให้เข้าใจเถิดว่า การใดกรรมนิยมใด  
ซึ่งมีอยู่เดิมนั้นยังเป็นการเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอันมากอยู่ ซึ่งทั้งเคนซัดขึ้น  
ก็เพราะประสงค์ให้ช่วยอุคหนุนเมือราษฎรซึ่งเป็นโลหิตของแผ่นดิน มีความ  
เจริญสุขได้ประกอบการทำมาหากินโดยชอบธรรมด้วยกันแล้ว บ้านเมืองก็จึง  
เจริญเป็นแน่



<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗.  
<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑, หน้า ๑๐.

สถานที่ปฏิบัติหน้าที่สำคัญหลายอย่าง เช่น การประชุมเรื่องการเลิกทาส การจัดเก็บภาษีอากร และพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ในระยะต่อ ๆ มากิจการของสถานที่ซึ่งเขาลงจนในที่สุดก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกเสียใน พ.ศ. ๒๔๓๗ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการตั้งสถานที่นี้เป็นของใหม่ยังไม่เคยปรากฏมีในสมัยใดมาก่อน พระองค์ทรงเห็นว่า การปกครองประเทศนี้ถ้าจะอาศัยกษัตริย์ให้เป็นหลักเป็นไปตามความนิยมอย่างเก่า จะเป็นการง่ายดีกว่าที่จัดการอย่างอื่น ราษฎรไม่มีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงแม้จะทำลงไปก็ไม่เกิดประโยชน์ ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงใช้วิธีทำงานด้วยพระองค์เอง และทรงยกเลิกสถานที่เสีย

#### สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกผู้ที่จะมาเป็นที่ปรึกษาในพระองค์จากพระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางโดยไม่กำหนดจำนวน มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาเรื่องทั่ว ๆ ไป และมีการตรวจชำระความฎีกากันอยู่เสมอ ๆ สภาที่ปรึกษาในพระองค์นี้ได้ดำเนินมาเรื่อย ๆ จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีจำนวนที่ปรึกษาในพระองค์ถึง ๒๒๗ คน

#### การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปกครองของไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยต้นรัตนโกสินทร์มีลักษณะเหมือนกันคือ การปกครองแบบ "จตุสดมภ์" ซึ่งการปกครองแบบนี้ยังไม่รัดกุมพอเพราะการปกครองของประเทศราชและหัวเมืองชั้นนอกยังมีอิสรภาพในการปกครองตนเองมาก อำนาจของรัฐบาลกลางยังแผ่ไปไม่ถึงทั่วถึงกัน เนื่องจากปัญหาทางด้านการคมนาคมภายในกรุงเทพฯ เองระบบบริหารราชการก็ยังไม่แข็งแรงพอที่จะทำให้การควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นไปอย่างมีระเบียบได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า การปกครองแบบจตุสดมภ์ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในสมัยที่บ้านเมืองกำลังต้องการการปฏิรูป พระองค์ทรงต้องการที่จะทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมเขตต่าง ๆ ในขณะที่มีหัวอำนาจตะวันตก คือ อังกฤษและฝรั่งเศส เข้ามามีอิทธิพลใน

แหลมทอง โดยทำการปกครอง พม่า มลลยู และอินโดจีน ภัยจากการแผ่ขยายอำนาจของทั้ง ๒ ชาติ ทำให้ไทยมีความจำเป็นที่จะต้องพยายามจัดการปกครองบ้านเมืองให้รัดกุม และพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับมหาอำนาจทั้ง ๒ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๔๓๐ จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้กรมหลวงเทเวธวงศ์โรปกการ ซึ่งเสด็จไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิคตอเรียครบ ๕๐ ปี ณ ประเทศอังกฤษแทนพระองค์ให้ไปพิจารณาแบบอย่างการปกครองของชาติต่าง ๆ ในยุโรปมาด้วย งานปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยทรงยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์เสียทั้งหมด เพราะทรงเล็งเห็นว่าการบริหารงานในระบบนี้ยังหละหลวมอยู่มาก อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานยังสับสนกันอยู่ กล่าวคือ หน้าที่ในการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ คือ สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และกรมทั้ง ๔ คือ เวียง วัง คลัง นา ยังสับสนกันอยู่ ทั้งสมุหพระกลาโหม และสมุหนายกนั้นหาได้มีหน้าที่เฉพาะทางด้านทหารและพลเรือนตามข้อตำแหน่งไม่ แต่ได้ทำหน้าที่ในด้านการปกครองหัวเมือง ด้านการศาล ด้านการทหาร ด้านการคลัง และการต่างประเทศด้วยพระคลังซึ่งควรจะมีหน้าที่เฉพาะด้านการค้าขาย และจัดเก็บภาษีรายได้เป็นอย่างดีก็ควรจะทำหน้าที่ในด้านการต่างประเทศ และในตำแหน่งอื่น ๆ อีกมากมาย เพราะมีหน้าที่ควบคุมหัวเมืองชายทะเลด้วย

คือความมรดก ซึ่งความหลักว่าต้องมาชำระกันในระหวางมรดก ซึ่งเป็นเรื่องที่มีรายได้มากเพราะความมรดกบางเรื่องมีทุนทรัพย์มาก ข้าราชการผู้ใหญ่คนหนึ่ง

---

<sup>๑</sup> เตช ภูวนาค "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ธันวาคม, ๒๕๐๕), หน้า ๖๑.

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัคคิยา กรรณสูตร "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" หน้า ๔๕ - ๑๒๕.

ซึ่ง เคยชำระความมรดกมานาน ต้องถูกย้ายไปบังคับบัญชากรมล้อมพระราชวัง ซึ่ง  
ไม่มีผลประโยชน์อะไรเลย การราชการต้องหาทางไม่ให้ทานขาดประโยชน์ต้องแบ่ง  
งานชำระคดีมรดกส่วนหนึ่งโอนตามไปให้ กรมล้อมพระราชวัง เลยมีหน้าที่ชำระความ  
มรดกส่วนหนึ่งด้วย<sup>๑</sup>

กรมพระคลังสินค้า หน้าที่ตามหลักการคือ แต่งสำเนาไปค้าขายยังต่าง  
ประเทศและรับสินค้าจากต่างประเทศมาจำหน่าย เมื่ออยู่ในสมัยหนึ่ง ผู้บัญชากรมพระคลัง  
สินค้าทำการบกพร่อง โปรดเกล้าฯ ให้โอนงานสำเนา และงานพระคลังสินค้าไปให้คนอื่น  
กรมพระคลังสินค้า เลยไม่มีอะไรทำ เป็นกรมลอยตัวอยู่เฉย ๆ ต่อมาเมื่อเรื่องภาษีอากรภายใน  
เกิดขึ้นหลายประเภท ยังไม่มีกรมรับผิดชอบโดยตรง จึงเอาหน้าที่ภาษีอากรภายในไป  
ให้กรมพระคลังสินค้า ทำให้ขุนนางต่าง ๆ แย่งกันจะเข้ามาบัญชาการ งานต่าง ๆ ที่เป็น  
ผลประโยชน์ก็ถูกดึงเข้ามาอยู่ในกรมพระคลังสินค้า เช่น อากรหวย ก.ช. อากรผูก  
ปี่จีน เป็นต้น<sup>๒</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความสับสนไขว่ห้าง  
หน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้ ทรงพิจารณาดูเห็นแล้วว่าถ้าไม่จัดระบบราชการเสียใหม่ บ้านเมือง  
ก็ไม่อาจจะเจริญขึ้นได้ ดังมีพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า

ในตำแหน่งราชการซึ่งได้พรรณนามาโดยย่นนี้ เพื่อให้เห็นการว่าตน เดิม  
ที่คิดวางตำแหน่งลง และเคลื่อนคลาญมาโดยลำดับ จนคงรูปอยู่ในปัจจุบันนี้  
เป็นอยู่อย่างไร เมื่อพิจารณาเหตุการไหลลุดไปแล้ว ก็จะได้เห็นได้ว่าวิธีซึ่งแบ่ง  
ไว้นี้แตกต่างกับความต้องการในเวลาปัจจุบันนี้ไม่ตรงกันเลย การจึงต้องผันแปร  
ไปตามลำดับ ๆ จนไม่คงรูปอยู่ได้ แต่การที่ผันแปร ไปนั้น เป็นไปตามเวลาที่

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘ - ๑๐๒.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๐ - ๑๑๑.



ต้องการมือหนึ่งคราวหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้เป็นการที่คิดแบ่งสับปันส่วนเพื่อจะให้เป็นการเรียบร้อยในราชการทุกกระทรวง เป็นแต่กระทรวงใดอธิบดีมีอำนาจมาก ก็รวบรวมราชการเลย ผลประโยชน์ได้มาก กระทรวงใดอธิบดีมีอำนาจน้อยก็เกือบจะไม่ได้ทำการอันใดและไม่มีผลประโยชน์อันใด บางกระทรวงก็มีการมากเหลือจนทำไม่ไหว บางกระทรวงก็ไม่มีทำอะไรจะทำ บางกระทรวงก็มีผลประโยชน์เกินกว่าการที่ทำได้ บางกระทรวงก็ไม่มีผลประโยชน์พอแก่การที่ทำได้ ถึงว่าจะไม่มีข้อขัดข้องอันใดแล้วในเวลานี้ จะจัดการให้เป็นการเรียบร้อยไม่ให้เปลืองเงินแผ่นดิน และให้เป็นความสุขแก่ราษฎรก็ยังจัดไปไม่ได้ ผู้ซึ่งทำการมากเหลือตัวก็ไม่สามารถจะรักษาในตำแหน่งให้เรียบร้อยไปได้ ผู้ที่ทำการน้อยไม่สมกับตำแหน่งก็เปลืองเบี้ยหวัดเงินเดือน ซึ่งผู้ใดผลประโยชน์มากโดยง่าย ๆ ก็ไม่ตั้งใจจะทำการในตำแหน่งของตัวซึ่งไม่มีผลประโยชน์ ฝ่ายผู้ที่ต้องทำการไม่มีผลประโยชน์มากก็คิดทอดเลย หรือแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมต่อไป<sup>๑</sup>

จากพระราชดำรัสนี้เอง พระองค์ก็ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่โดยทรงจัดตั้งกรมขึ้น ๑๒ กรม แบ่งหน้าที่การงานเป็นสัดส่วนไม่ก้ำก๋ายกันเหมือนแต่ก่อน คือ

๑. กรมมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
๒. กรมพระกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช
๓. กรมท่า เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดียวไม่ต้องว่าหัวเมือง
๔. กรมวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้เคียงรับราชการในพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๐.

๕. กรมเมือง ว่าการ โปลิศ และการบัญชีคน คือ กรมสุรัสวดี และ  
รักษาคณโทษ

๖. กรมนา ว่าการเพาะปลูกและการค้าขาย ป่าไม้ บ่อแร่

๗. กรมพระคลัง ว่าการบรรณาธิการและเงินที่จะรับจะจ่ายใน  
แผ่นดินทั้งสิ้น

๘. กรมยุติธรรม ได้บังคับศาลที่จะชำระความรวมกัน ทั้งแพ่ง อาญา  
นครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน

๙. กรมมูทธานธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการใน  
กรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบกทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่ง  
หนึ่ง

๑๐. กรมธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวกับในพระสงฆ์  
ตำแหน่งที่พระยาพระคลัง และเป็นผู้บังคับการ โรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราช  
อาณาเขต

๑๑. กรมโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้างทำถนน ซุกคลอง  
และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลขหรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปภายหน้า

๑๒. กรมมูธาธิการ เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราช  
กำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการทั้งปวง

ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะกรมเหล่านี้ขึ้น  
เป็นกระทรวง

เมื่อกรมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ความต้องการบุคคลที่มีความรู้ความ  
สามารถเข้ารับราชการก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว กรมบางกรมจะหาผู้เชี่ยวชาญที่  
มีความรู้ความชำนาญมาบริหาร ก็ยาก เช่น กรมมูทธานธิการ ซึ่งต้องการปรับปรุงให้เป็น  
แบบตะวันตกก็ขาดแคลนผู้มีความรู้ในค่านนี้ ส่วนกรมธรรมการซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษานั้น  
ก็ยังไม่อาจจัดให้ค่าเงินไปรวดเร็วได้ทั้ง ๆ ที่การศึกษาเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนา  
ประเทศ ทั้งนี้เพราะชาคนบุคคลผู้มีความสามารถที่จะมาบริหารงาน กรมยุติธรรมซึ่งว่า

การศาลก็มีคดีความค้างค้าง การตัดสินความเป็นไปอย่างล่าช้ามาก กรมอื่น ๆ ก็มี  
 ความต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเช่นกัน เพราะความขาด  
 แคลนคนเช่นนี้เองทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเห็นความจำเป็นใน  
 การจ้างชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการ แต่อย่างไรก็ตามจะใช้ชาวต่างประเทศ  
 ตลอดไปก็ย่อมจะทำได้ ต้องฝึกหัดคนที่เป็นเจ้าของประเทศให้มีความสามารถเข้า  
 รับราชการบริหารประเทศโดยเร็ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี  
 ความต้องการจะให้ประเทศเจริญทัดเทียมอารยประเทศซึ่งกิจการของประเทศในทุก ๆ  
 แขนงจะต้องจัดตามแบบประเทศตะวันตก ด้วยเหตุนี้เองจึงได้ส่งพระราชโอรสไปศึกษา  
 ณ ต่างประเทศ เพื่อจะได้นำเอาวิชาความรู้ที่ได้รับมาใช้ในการปรับปรุงกิจการต่าง ๆ  
 ของประเทศสมตามพระราชประสงค์ต่อไป

สภาพโดยทั่วไปทางด้านการเศรษฐกิจ

กิจการทางด้านการคลังของประเทศเท่าที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นมาตั้งแต่สมัย  
 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจนถึงตอนต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัวนั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ และนำรายได้มาใช้จ่าย  
 เพื่อกิจการที่สำคัญ เช่น การสงคราม การก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น รายได้รายจ่ายจะ  
 มากน้อยเท่าใดไม่อาจทราบได้ เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐาน ส่วนในเรื่องงานการคลัง  
 นั้นควรค่าเป็นงานที่ยังไม่มีการวางระเบียบหรือกำหนดหลักปฏิบัติให้เป็นที่แน่นอนแต่อย่างใด  
 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าขาดผู้รับผิดชอบที่จะควบคุมให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ด้วย  
 เหตุผลดังกล่าวนี้เองสันนิษฐานได้ว่าจะเป็นเหตุให้ปริมาณรายได้ของประเทศที่เก็บได้แต่  
 ละปีลดน้อยลงทุกปี ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายตามปกติ และยังนานวันเข้าเงินที่จะนำมา  
 ใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองก็ขาดแคลนลง ด้วยเหตุนี้เองเพื่อเป็นการป้องกันผล  
 เสียต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นอีกต่อไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้มี  
 การปรับปรุงกิจการทางด้านการคลังเสียใหม่

## การจัดระเบียบการบริหารและหน่วยงาน

การจัดระเบียบการบริหารและหน่วยงานทางการคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้นิพนธ์การจัดตั้งหรือระงับการพิทักษ์ขึ้นเป็นอันดับแรก โปรดฯ ให้จัดตั้งขึ้นในบริเวณพระบรมมหาราชวัง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นสถานที่สำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์ซึ่งขึ้นอยู่กับพระคลังทั้งปวง ซึ่งแต่เดิมนั้นทรัพย์สมบัติตลอดจนเงินรายได้ของแผ่นดินได้กระจัดกระจายไปอยู่ตามคลังต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะคลังต่าง ๆ เหล่านั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับในการจัดเก็บภาษีอากรของแผ่นดิน เจ้าภาษีอากรผู้ได้รับทำภาษีชนิดใดที่ขึ้นอยู่กับคลังใดก็นำเงินภาษีเหล่านั้นส่งคลังนั้น ๆ การจัดส่งเงินของเจ้าภาษีนายอากรไม่ตรงตามที่ใดตกลงกันไว้ ต่างเป็นหนี้หลวงอยู่เป็นจำนวนมาก เงินที่เก็บได้แทนที่จะส่งหลวงกลับนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การที่เจ้าภาษีนายอากรทำเช่นนั้นได้ก็เนื่องจากเจ้าพนักงานทั้งหลายไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไปได้ เพราะไม่มีกฎหมายบังคับตลอดจนแบบธรรมเนียมที่จะให้เจ้าพนักงานยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ ดังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งหรือระงับการพิทักษ์ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๑๖ เพื่อให้เป็นที่รวมทรัพย์สมบัติแผ่นดินดังกล่าวแล้ว ก็ได้ทรงโปรดฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับหรือระงับการพิทักษ์ขึ้นรวม ๑๖ ข้อ เพื่อให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรทั้งหลายปฏิบัติ นับได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการคลังของประเทศไทย พระราชบัญญัติฉบับนี้สรุปใจความสำคัญได้ดังนี้ คือ

๑. ให้พนักงานบัญชีกลางศดับบัญชีภาษีอากรบรรดาที่ขึ้นอยู่กับหรือระงับการพิทักษ์ไว้สำหรับข้อพิพาทหนึ่ง ให้เจ้าจำนวนในพระคลังนั้น ๆ มีไว้ฉบับหนึ่งทุกเจ้าจำนวน และให้แบ่งบัญชีออกเป็น ๒ ประเภท คือ บัญชีหนึ่งเป็นเงินค้ำเงา และอีกบัญชีหนึ่งเป็น

บัญชีสำหรับเงินที่เก็บใหม่หลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบธรรมเนียมแล้ว บัญชีของพนักงานบัญชีกลางและของเจ้าจำนวนจะต้องตรงกัน การทำงานของเจ้าจำนวนในพระคลังต่าง ๆ ต้องมานั่งทำงานที่ "ออฟฟิศ" ตั้งแต่ ๔ โมงเช้าถึง ๔ โมงเย็นทุกวัน ออฟฟิศนอกจากเป็นที่ทำงานแล้วยังเป็นที่เก็บบัญชีและชำระความภาษีที่เจ้าภาษีไต่ถามอยู่นั้น ห้ามมิให้ไปว่าการภาษีที่บ้านเป็นอันขาด เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการภาษีทุกอย่างให้ทำที่ทำงานจะไปทำที่อื่นไม่ได้

๒. การจัดส่งเงินที่เจ้าภาษีนายอากรประมูลได้ ให้จัดส่งโดยแบ่งออกเป็น ๑๒ งวด งดละเดือน จะอ้างว่าเก็บภาษีเดือนนั้นไม่ได้เป็นข้อแก้ตัว เช่นแต่ก่อนไม่ได้ ถ้าอ้างถึงคไม่ให้ทำภาษีนั้น การส่งเงินให้นำมาส่งยังเจ้าพนักงานในออฟฟิศแล้วให้เจ้าพนักงานในออฟฟิศนำไปส่งยังพระคลังมหาสมบัติทุกครั้ง

๓. การยื่นประมูลภาษีอากร หรือฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับภาษีอากร ต้องมายื่นเรื่องราวต่อเจ้าพนักงานบัญชีกลาง ที่ทำการแต่เพียงแห่งเดียว เมื่อเจ้าพนักงานรับเรื่องราวแล้วให้นำเสนอสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาเมลา กรมพระบารามปรบัษ

๔. ในการประมูลรับทำภาษีอากรนั้นต้องมีนายประกัน และต้องมีฐานะดีซึ่งอยู่ในคุลย์พิริของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาเมลา กรมพระบารามปรบัษแต่เพียงพระองค์เดียว

๕. การเปิดประมูลภาษีอากร ให้กำหนดวันให้แน่นอนและนัดวันประชุมยื่นประมูลพร้อมกัน และเจ้าพนักงานต้องประกาศจำนวนเงินที่มีผู้ประมูลให้ทราบทั่วกันโดยเปิดเผย รายใดให้เงินสูงสุดก็ได้รับประมูล

๖. ให้เจ้าพนักงานคอยกวาดขันมิให้สมยอมกัน โดยขอร้องอย่าให้คนอื่นเข้าประมูล แต่ให้พวกของตนเข้าประมูลทั้งนั้นด้วยการกดราคาให้ต่ำ นอกจากนั้นยังกวาดขันมิให้คนยากจนไม่มีทุนรอนเข้าว่าประมูลเป็นอันขาด

๗. ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเกี่ยวข้อง เบียดเบียน เรียกเงินค่าสิ่งหนึ่งสิ่งใดต่อเจ้าภาษีนายอากรเป็นอันขาด

๘. การส่งเงินภาษีอากร ให้ส่งเป็นเงิน ห้ามส่งเป็นของ

๕. เมื่อผู้ใดประมูลเงินภาษีอากรได้ จะต้องมีการส่งเงินล่วงหน้า ๓ เดือน เพื่อเป็นการป้องกัน เมื่อไม่ส่งเงินภายในเวลา ๓ เดือนแรกที่ต้องส่ง เจ้าพนักงานจะหักจากเงินล่วงหน้าส่งคลังแทน เมื่อพ้น ๓ เดือนแล้ว ไม่ส่งเงินก็ให้เปลี่ยนเจ้าภาษีใหม่

๑๐. เจ้าจำนวนต้องรับผิดชอบภาษีที่คนว่าอยู่ และคอยกวาดขันให้เจ้าภาษีส่งเงินตามระยะเวลาที่กำหนด เมื่อมีความฟ้องร้องกันขึ้น เจ้าจำนวนต้องจัดการชำระให้ ถ้าเกินอำนาจให้นำความกราบทูลต่อเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์ตัดสิน หรือถ้าเป็นความใหญ่ก็ให้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

๑๑. ถ้าผู้ใดล่วงละเมิดต้องได้รับโทษอย่างหนักตามพระราชบัญญัติ กล่าวคือ สำหรับเจ้าภาษี นายอากร ที่ส่งเงินขาดจำนวนในปีนั้นมากน้อยเท่าใดให้เจ้าพนักงานเอาตัวจำตรวนเร่งรัดเงินที่ขาดจำนวนนั้นให้ครบ ถ้าไม่มีเงินให้ ให้เจ้าพนักงานริบเอาบุตรภรรยาและข้าทาส บ้านเรือน เรือแพ สวน ไร่นา ทรัพย์สินสมบัติทั้งปวงมาเป็นของหลวง แล้วเอาตัวเจ้าภาษีจำคุก ๓ ปี จึงพ้นโทษ ในฐานที่เก็บเงินภาษีได้ไม่ชดตรงต่อแผ่นดิน

๑๒. เจ้าพนักงานบัญชีกลางต้องรายงานเมื่อถึงสิ้นเดือน ว่าเดือนหนึ่งได้รับภาษีจากใครเท่าใด และต้องตรวจสอบให้ตรงกับบัญชีที่ได้ทำขึ้นไว้ว่าได้ให้ถูกต้องหรือไม่ไปเท่าใด รายงานต้องเสนอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แต่งตั้งให้ สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์มีอำนาจสิทธิขาด และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทุกประการ เป็นการกำหนดตัวบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ และควบคุมงานขึ้นโดยแน่ชัด ซึ่งไม่เคยมีมาแต่ก่อน

การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์สำคัญมาก ในการรวมงานที่กระจัดกระจายมาไว้ที่เดียวกัน นอกจากนี้จากพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์จะเห็นได้ว่าได้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ตลอดจนเจ้าภาษีนายอากรให้เป็นระเบียบขึ้น เช่น ให้มาทำงานที่ทำงาน ซึ่งเป็นการป้องกันการทุจริตที่วิธีหนึ่ง เพราะแต่เดิมนั้นการ

ทำงานเกี่ยวกับภาษีอากรจะทำที่ใดก็ได้ ไม่มีผู้รู้เห็น การหาผลประโยชน์ของ  
เจ้าพนักงานก็ทำได้ง่าย นอกจากนั้นแล้วก็ได้จัดวางระเบียบในการจัดส่งเงินหลวง  
การประมูลเงินและอื่น ๆ ซึ่งนับได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานคลังของประเทศ  
ให้มีระเบียบแบบแผน การจัดเก็บภาษีอากรต้องปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้ ผู้ใดฝ่าฝืน  
ต้องได้รับโทษจึงไม่มีผู้ใดกล้าฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ และโดยการทำพระราชบัญญัตินี้เป็นการ  
ตัดผลประโยชน์เจ้าพนักงานทั้งปวง ผลประโยชน์ที่เคยได้รับก็สูญหายไป ภาษีอากรที่  
เก็บได้นั้นถือว่าเป็นผลประโยชน์ของบ้านเมือง มิใช่เป็นของเจ้าภาษี พนักงานผู้ใหญ่  
ผู้น้อย หรือเจ้าจำนวน ข้าราชการผู้ใด ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า  
อยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินก้อน เงินปี ให้พอสมควรกับ  
ที่ได้รับราชการนั้น และไม่ให้คิดหาผลประโยชน์เกินกว่าราชการที่ตนได้ทำ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ ได้ออกพระราชบัญญัติตั้ง "กรมพระคลังมหา  
สมบัติ" ขึ้นแทนเพื่อให้การดำเนินงานรัดกุมยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลัง  
มหาสมบัติมีทั้งหมด ๑๓ หมวดมาตรา<sup>๑</sup> ซึ่งมีหลักสำคัญคือ การมอบอำนาจสิทธิขาดให้  
อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ดูแล และรับผิดชอบในกิจการคลังทั้งปวง กล่าวคือ  
ต้องเอาใจใส่ตรวจตราจำนวนเงิน และการที่จะรับจ่ายเงินทั่วทั้งพระราชอาณาจักร  
และมีอำนาจตั้งเตือนเจ้าจำนวนกรมต่าง ๆ ที่เงินขาดค้างให้เร่งส่งให้ครบใน ๑๕ วัน  
อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจบังคับเจ้าจำนวนซึ่งมีข้อคดีเกี่ยวข้องกับในเรื่องการ  
เงินให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปทุกรายไม่ให้ติดค้าง นอกจากนี้ให้มีหน้าที่คาดคะเนเงิน  
ที่จะได้รับและที่จะจ่ายประจำปีในปีต่อไป และเงินที่ได้รับและจ่ายไปในปีที่แล้วมาหรือ  
อาจจะกล่าวได้ว่า ให้จัดทำงบประมาณประจำปีแสดงบัญชีรับจ่ายปีเก่าและปีใหม่ให้  
เรียบร้อย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาษีอากรโดยเฉพาะก็คือ ให้อธิบดีคาดคะเน  
จำนวนรายการเงินภาษีอากรซึ่งเป็นเงินต้นแผ่นดินว่าจะพอใช้จ่ายในราชการหรือไม่

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒, หน้า ๑๔๐ - ๑๕๑.

จะขาดเหลืออย่างไรต้องประมาณดูให้ทราบก่อนในตอนปลายปี ก่อนที่จะมีการจ่ายทุก ๆ ปีในเรื่องการกะประมาณภาษีอากรนั้นยังไม่เคยทำมาก่อน เก็บได้เท่าใดก็รับเท่านั้น

การปรับปรุงส่วนราชการภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

กรมพระคลังมหาสมบัติเปลี่ยนฐานะจากกรมเป็นกระทรวงเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๓ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติเสียใหม่ให้เหมาะสม เนื่องจากแต่เดิมนั้นการปฏิบัติงานยังมีได้แบ่งแยกเป็นสัดส่วน จึงมีการทำงานซ้ำและซ้อนกันอยู่เสมอ พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขใหม่นี้เรียกว่า พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๕ (พ.ศ. ๒๔๓๓) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า กระทรวงพระคลังมีหน้าที่สำหรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดิน รักษาบัญชีพระราชทรัพย์ของแผ่นดินทั้งหมดและเก็บเงินภาษีอากร มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาราชการในกระทรวงโดยสิทธิขาด แบ่งหน่วยงานออกเป็น ๑๓ กรม<sup>๒</sup> คือ

๑. กรมพระคลังกลาง สำหรับประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ว่าภาษีอากร และบังคับบัญชาภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น
๒. กรมสารบัญชี สำหรับจ่ายเงินแผ่นดิน ทำและถือบัญชีพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
๓. กรมตำรวจ สำหรับตรวจบัญชี ตรวจราคา ตรวจรายงานการรับจ่ายเงินแผ่นดิน และพระราชทรัพย์สมบัติ การเก็บภาษีอากรทั้งสิ้น
๔. กรมเกน สำหรับรักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
๕. กรมพระคลังข้างที่ สำหรับจัดการเงินในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น

---

<sup>๑</sup> หจข. ร. ๕ ค.๑/๕ เรื่องการจักราชการกระทรวงพระคลัง พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ  
<sup>๒</sup> ๕/ เรื่องเดียวกัน



๖. กรมทำการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น ๓ กรม คือ

- กรมกษาปณ์ตีเหล็ก สำหรับทำเงินตราแผ่นดิน ทำเบี้ยทองแดง
- กรมงานพิมพ์ครุ สำหรับเงินกระดาษ และตั๋วตรา
- กรมราชพัสดุ สำหรับจัดการทางหลวง ซอยจ่ายของหลวง รั้งจ่ายของส่วย

และรักษาราชสมบัติพัสดุ

๗. กรมเจ้าจำนวน มีหน้าที่เก็บเงินภาษอากร แบ่งเป็น ๕ กรม

- กรมส่วย มีหน้าที่สำหรับถือบัญชีเร่งเงินค่าธรรมเนียม เงินค่าราชการทั่วเขต และผูกปิ่น เก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติ
- กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรบรรคาที่เก็บจากให้ใบอนุญาต มีอากรสุรา อากรเงิน อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น
- กรมสรรพภาษี มีหน้าที่สำหรับเก็บเงินภาษีชั้นใน บรรคาที่เก็บจากการชักภาษี เช่น ภาษีเสา ภาษีตาล เกล็ด เป็นต้น
- กรมที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรที่ดิน มีอากรสมพัสดุ อากรนา เกล็ด ค่าน้ำ เป็นต้น
- กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขาเข้า ขาออก ซึ่งเก็บจากผู้บรรทุกสินค้าออกไปต่างประเทศ และที่บรรทุกเข้ามาในประเทศ

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ได้มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบงานคลังของประเทศโดยแน่นอน นับแต่สมัยรัชกาลที่ ๑ เป็นต้นมา การจัดระเบียบการบริหารงานคลังโดยให้มีหน่วยรับผิดชอบแยกออกเป็นสัดส่วนเช่นนั้น การดำเนินงานก็จะไม่ปะปนกันอีกต่อไป กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ และดำเนินงานคลังอย่างแท้จริงนับแต่นั้นเป็นต้นมา

#### การจัดเก็บรายได้และการปรับปรุงการจัดเก็บ

การจัดเก็บรายได้ในก่อนต้นรัชกาลที่ ๕ นั้นคงดำเนินตามแบบเดิม คือ การประมูล โดยมีเจ้าภาษี นายอากร เป็นผู้รับจัดการเก็บภาษีอากรตามที่ประมูลได้ และนำเงินส่งหลวง

ตามจำนวนที่รับประมูล ซึ่งวิธีการที่จะส่งเงินหลวงนั้นก็มิได้มีการกำหนดหลักปฏิบัติไว้แต่อย่างใด รวมถึงการประมูลภาษีอากรด้วย ดังนั้นจึงปรากฏว่าเจ้าภาษี นายอากรทั้งหลายต่างเป็นหนี้หลวงอยู่เป็นจำนวนมาก เงินที่หลวงเก็บได้จากเจ้าภาษีนายอากรมีจำนวนลดลงทุกที ไม่เพียงพอที่จะนำมาบูรณำรุงบ้านเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร ตลอดจนวางหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติเพื่อให้บังเกิดผลดีแก่การจัดเก็บภาษีอากรต่อไป

๒

พระราชบัญญัติเจ้าภาษี นายอากร จ.ศ. ๑๒๓๕

จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า แต่เดิมมาในการที่จะว่าประมูลภาษีอากรไม่ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้ให้แน่นอน การที่ผู้ใดต้องการจะได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรก็อาจจะเป็นได้โดยการให้เงินสินบนเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ราชการ และเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นใช้แล้ว ก็จะเป็นการป้องกันข้อบกพร่องที่เคยมีแต่เดิมให้หมดไป หรืออย่างน้อยก็ลดน้อยลงไปได้ สำหรับผู้ที่เป็นเจ้าภาษี นายอากร จะไม่มีโอกาสเป็นหนี้หลวงอีก เพราะเมื่อใดไม่ส่งเงินหลวงตามระยะเวลาที่กำหนด จะถูกปลดออกจากเจ้าภาษีนายอากรและเปิดการประมูลใหม่ เพื่อหาเจ้าภาษีคนใหม่ต่อไป เพื่อป้องกันมิให้เงินหลวงสูญหายดังที่เคยเป็นมา

พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการภาษีอากรซึ่งได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติในขณะนั้น ยังไม่เหมาะสม สมควรที่จะแก้ไข

เปลี่ยนแปลงเสียใหม่ จึงทรงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. ๑๑๑ ขึ้น และให้  
ใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๑ เป็นต้นไป<sup>๑</sup>

พระราชบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ตลอดจนวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ  
การจัดเก็บภาษีอากรไว้โดยละเอียด เพื่อเป็นแบบอย่างให้เจ้าพนักงานและเจ้าภาษี นายอากร  
ยึดถือปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกัน ซึ่งถ้าจะนำไปเปรียบเทียบกับในสมัยรัชกาลที่ ๓ และรัชกาล  
ที่ ๔ หรือแม้จนรัชกาลที่ ๕ ก็ตาม จะเห็นได้ว่า แต่เดิมไม่มีหลักเกณฑ์แต่อย่างใด ผู้ใดต้อง  
การจะเก็บภาษีชนิดใดก็เพียงแต่ขึ้นเรื่องราวก็เป็นเจ้าภาษีนายอากรได้ เมื่อได้รับการแต่งตั้งก็  
ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรได้ ไม่ได้กำหนดวิธีที่จะต้องปฏิบัติ หรือข้อห้ามใด ๆ ไว้ ด้วย  
เหตุนี้การเก็บภาษีอากรในสมัยนั้นจึงไม่ได้ผลเท่าใดนัก

#### พระราชบัญญัติพักภาษีภายใน ร.ศ. ๑๑๑

พระราชบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติกำหนดการเก็บภาษี<sup>๒</sup> กล่าวคือ การที่จะเก็บ  
ภาษีชนิดใดกัน ต้องมีกำหนดไว้ในพักภาษีนับนี้ นอกเหนือจากนั้นจะเก็บไม่ได้ ราษฎรก็รู้จัก  
โดยทั่วไป ความเค็ดครอนของราษฎรที่เคยได้รับจากการที่เจ้าภาษีกดขี่ขูดรีดโดยการเก็บภาษี  
เกินพิกัดอัตราจะไม่อีกต่อไป ในสมัยก่อนการเก็บภาษีภายในหรือที่รู้จักกันในสมัยก่อนว่า จังกอง  
หรืออากรผ่านคน เมื่อจะนำสิ่งของใดมาขึ้นก็ต้องเสียภาษีอากร ค่าภาษีสมัยนั้นเรียกว่า  
ขนอน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงเปลี่ยนมาเรียกว่าค่าภาษี<sup>๓</sup> และมีโรงภาษีสำหรับเก็บภาษี  
เพิ่มขึ้น

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐, หน้า ๓๖ - ๔๖.

<sup>๒</sup> กฎหมายสรรพภาษี จ.ศ. ๑๒๓๖ ร.ศ. ๑๑๕ (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ,  
ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า ๓๓ - ๕๘.

<sup>๓</sup> พระยาอนุนานราชชน, ตำนานตุลาการ (พระนคร : โรงพิมพ์กรมสารบรรณ  
ทหารเรือ, ๒๕๐๖), หน้า ๓๗.

ในการจัดเก็บภาษีอากรนั้น จะเห็นว่าเจ้าพนักงานเพิ่มขึ้น คือ เทศาภิบาล การที่ เทศาภิบาลได้มีส่วนในการจัดเก็บภาษีอากรนั้น นับว่าเป็นผลดี เพราะในต่างจังหวัดนั้นหาก กระทรวงพระคลังจะดำเนินการเสียทั้งหมดก็ทำได้ไม่ทั่วถึง เทศาภิบาลนั้นมีเมือง อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งส่วนราชการเหล่านั้นก็มีกรมการอำเภอ ท่านั้น ผู้ใหญ่บ้านปกครองอยู่ทั่วไป ย่อมจะเก็บภาษีอากรได้ทั่วถึง ไม่เหมือนกับให้เจ้าภาษีนายอากรเก็บก็จะเก็บได้แต่เพียงราษฎร ที่อยู่ใกล้ ๆ ที่อยู่ห่างไกลออกไปก็เก็บไม่ได้ อากรชนิดแรกที่เทศาภิบาลดำเนินการจัดเก็บก็คือ อากรค่าน้ำ มณฑลปราจีนบุรี ซึ่งได้มากขึ้นกว่าเดิม ๒ - ๓ เท่าเกินความคาดหมาย กรมหมื่น มหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทรงเห็นว่าควรยกเลิกการผูกขาดเก็บภาษี อากรจากราษฎร เปลี่ยนมาให้เทศาภิบาลเก็บเหมือนกันทุกมณฑล จึงทรงดำริให้ตั้ง "กรมสรรพากรนอก" ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย และตั้ง "กรมสรรพากรใน" ขึ้นในกระทรวงนครบาล เป็นพนักงานจัดเก็บภาษีอากรแทนนั้นมา จำนวนเงินผลประโยชน์แผ่นดินก็ได้มากขึ้นปีละหลายล้าน คิดต่อกันมาหลายปี

รายได้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑. รายได้ทางตรง เป็นรายได้ที่เกิดจากการดำเนินการของรัฐ และเกิดจากทรัพย์สินที่รัฐเป็นเจ้าของ รวมถึงกิจการค้าของรัฐ รายได้ทางตรงแยกออกเป็น
  - ก. รัฐสามัคคี รายได้จากกาบป่าไม้ เหมืองแร่ ค่าจำหน่ายของหลวง ค่าเช่า และรายได้จากทรัพย์สินของหลวง
  - ข. รัฐพาณิชย์ ได้จากกิจการของรัฐ มีกิจการรถไฟ ไปรษณีย์โทรเลข

---

พจน. ร. ๕ ก.๑/๕ คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ ร้อง เสนาบดีทูลขอให้มีที่ปรึกษาชาวยุโรปช่วยงานคลัง

ค. รายได้จากการทำงานหรือวิชาชีพ ค่าบวชการ และกำไรจากการแลกเปลี่ยน

เงินตรา

๒. รายได้จากภาษีอากร

รายได้ของรัฐบาลไทยจาก พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓ เป็นเงินถึง ๔๔.๒ ล้านบาท

โดยสรุปแล้วปริมาณรายได้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ การที่รัฐมีรายได้สูงขึ้นนั้น ย่อมสามารถที่จะนำรายได้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติรวมถึงการพัฒนา เศรษฐกิจ อันจะเป็นผลสะท้อนให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองของชาติบ้านเมืองในที่สุด

สภาพโดยทั่วไปทางคานสังคัม

งานปรับปรุงคานสังคัมที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การเลิกทาส การปรับปรุงทางคานการศึกษา การคมนาคม และการสาธารณสุขและสาธารณูปโภค

การเลิกทาส

ประเพณีการมีทาสเป็นการขัดต่อความเจริญในการจะพัฒนากิจการต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตั้งพระทัยไว้ว่าจะต้องเลิกทาสให้ได้ แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินการในเรื่องนี้มีใช้ของง่านัก เพราะเหตุว่าปัญหาเรื่องทาสเป็นปัญหาใหญ่มีบุคคลเกี่ยวข้อง เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกขุนนางข้าราชการทั้งหลายซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องจากการมีทาสอย่างลึกซึ้ง เช่น การใช้แรงงานของทาสในทางเศรษฐกิจ การใช้ทาสไปรบแทนในยามสงคราม หรือแม้แต่รับโทษประหารชีวิตแทน เมื่อต้องอาญา เมื่อผู้เป็นนายได้รับประโยชน์จากทาสมากมายถึงเพียงนี้แล้ว ประกอบกับส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลในบ้านเมือง

ดวงฤดี กาลบุตร. "การพัฒนาการทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๘, หน้า ๑๑๗.

ยอมจะทำให้การเลิกทาสเกิดความยุ่งยากมากขึ้น ฉะนั้นถ้าการดำเนินการในเรื่องนี้ได้เป็นไปได้ โดยสมบูรณ์รอบคอบ ก็ย่อมเป็นการยากที่จะบรรลุถึงความสำเร็จได้

การดำเนินการเลิกทาสของพระองค์ได้ดำเนินไปเป็นขั้น ๆ คือ

ขั้นที่หนึ่ง ทรงประกาศให้เจ้าของทาสแจ้งจดทะเบียนแยกประเภททาสไว้ให้เป็นการแน่นอน

ขั้นที่สอง เป็นพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีเงื่อนไขที่จะให้เด็กที่เกิดมาใต้หลุมพื้นเป็นไทขั้นหนึ่งก่อน เพราะพวกนี้เป็นเด็กและเป็นลูกทาสในเรือนเบี้ย ซึ่งนายเงินมิได้ซื้อมาแต่ประการใด ดังนั้นการที่จะปลดปล่อยหลังจากนายเงินได้ไต่สอยตามสมควรแล้วจึงนับว่ามีได้เป็นการเสียหายโดยตรงต่อผลประโยชน์ของนายเงินผู้เป็นเจ้าของทาส และในขณะที่เดียวกันก็ได้กำหนดให้มีการซื้อขายทาสตามเงื่อนไขบางประการไปพร้อม ๆ กัน คือ ลูกทาสก็ลูกไทยที่ถูกขายตัวลงเป็นทาสก็ดี ถ้าเกิดในรั้วมะโรง พ.ศ. ๒๔๑๑ อันเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ และปีต่อ ๆ มาอายุถึง ๒๑ ปี ให้พ้นค่าตัวเป็นไท ไม่ว่าทาสนั้นจะอยู่กับเจ้านายเดิมหรือย้ายโอนไปอยู่กับเจ้านายใหม่

ขั้นที่สาม ได้แก่วางแผนการเลิกทาสในมณฑลสหทัยและมณฑลสุรพา หลักใหญ่คงเป็นไป ความแผนขั้นที่สอง คือช่วยทาสที่เกิดใน พ.ศ. ๒๔๑๑ ก่อน

ขั้นที่สี่ ได้ประกาศใช้หลังจากได้ใช้การดำเนินการขั้นที่หนึ่งและที่สองไปแล้วไม่น้อยกว่า ๓๐ ปี แผนการขั้นนี้เป็นการช่วยเหลือเพื่อปลดปล่อยทาสรุ่นเก่าที่ตกค้างอยู่เป็นส่วนใหญ่ โดยใช้วิธีลดค่าตัวทาสให้ลดน้อยลงเป็นระยะ ๆ แล้วจึงหลุดพ้นไปในที่สุด

---

วิชัย เสวะมาภย์ "การเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันนิติพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๐๘, หน้า ๕๕.

ความสำเร็จในการเลิกทาสย่อมเป็นรากฐานอันสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลง และสร้างความสำเร็จแก่ประเทศชาติในทางอื่น ๆ กล่าวคือ ในทางการเมืองการบริหารย่อมถือว่าการเลิกทาสเป็นการยกฐานะของพลเมืองส่วนหนึ่งขึ้น นั้นย่อมหมายถึงการส่งเสริมความเสมอภาคเกี่ยวแก่สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ และยังเป็นผลให้นานาอารยประเทศได้มีการยอมรับนับถือประเทศไทยมากขึ้นเป็นลำดับในเวลาต่อมาด้วย ในทางเศรษฐกิจการยกเลิกระบบทาสนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลดีต่อการเศรษฐกิจ เพราะเหตุว่าเป็นการส่งเสริมเสรีภาพในการประกอบการทำมาหากินและได้พึ่งตนเองมากขึ้น ในทางสังคมนับว่าเป็นการส่งเสริมศีลธรรมจรรยาและยกระดับความเป็นมนุษย์ของคนจำนวนมากให้สูงขึ้น เพราะถ้าทราบดีที่สังคมไทยยังผูกพันอยู่กับประเพณีการมีทาสแล้วก็ย่อมเป็นการตัดโอกาสในการที่จะแก้ไขปรับปรุงทางการเมือง การบริหารเศรษฐกิจ และสังคมไปในตัว เพราะการปรับปรุงทั้งหลายดังกล่าวมาเดิมนั้นย่อมต้องอาศัยคุณภาพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นความสำเร็จในการเลิกทาสจึงเป็นการเลิกประเพณีที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จและครอบงำสังคมไทยอยู่เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐๐ ปี

### การปรับปรุงทางด้านการศึกษา

สาเหตุสำคัญของการปรับปรุงการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งมีผลทำให้ไทยเราต้องรีบเร่งปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย การศึกษาคตามแบบสมัยใหม่มีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง เพราะเท่ากับเป็นการยกระดับคุณภาพของประชากรให้ดีขึ้น

ใน พ.ศ. ๒๔๑๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวังนับเป็นโรงเรียนหลวงแห่งแรก มีพระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เมื่อครั้งยังเป็นหลวงสารประเสริฐเป็นอาจารย์ใหญ่สอนภาษาไทย เลข และขนบธรรมเนียมราชการ ต่อมาก็โปรดให้ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับสอนภาษาอังกฤษขึ้นอีกโรงเรียนหนึ่ง ให้นายฟรานซิส ยอร์ช แพคเตอร์สัน ชาวอังกฤษเป็นครูโรงเรียนหลวงทั้งสองแห่งนั้นขึ้นอยู่กับกรมมหาดเล็ก ภายหลังมีพระราชประสงค์จะให้พระราชวงศ์และข้าราชการที่ตองการนำบุตรหลานเกล้าถวายให้ทำราชการสนองพระเดชพระคุณในกรมมหาดเล็ก

ส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนนี้ อากกล่าวได้ว่าการศึกษาในระยะต้นรัชกาลนี้ยังอยู่ในวงจำกัด คือ อยู่ในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการเท่านั้น ยังมีได้แพร่หลายถึงราษฎรสามัญ

โรงเรียนภาษาอังกฤษตั้งอยู่ได้ไม่ถึง ๕ ปี พอถึง พ.ศ. ๒๔๑๕ ครูกลับไปยุโรปก็ต้องเลิกเสียชั่วคราว จนถึง พ.ศ. ๒๔๒๒ จึงได้มีการตั้งโรงเรียนภาษาอังกฤษขึ้นที่พระราชวังนั้นทุกสถานแทนโรงเรียนที่เลิกนั้น โปรดให้อาจารย์ เอส จี แมกฟาแลนด์ ชาวอเมริกันเป็นอาจารย์ใหญ่

พ.ศ. ๒๔๒๔ โปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้านั่งยาเธอ พระองค์เจ้าศิวิไลย์ (กรมพระยาคำรงราชานุภาพ) ตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกสอนผู้ที่จะเป็นนายร้อยนายสิบในกรมทหารมหาดเล็กชั้น ในปี่รุ่งขึ้นได้พระราชทานพระตำหนักเดิมที่สวนกุหลาบให้ตั้งเป็นโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก

ในระบายนั้นเป็นเวลาพระเจ้าลูกยาเธอหลายพระองค์เจริญพระชันษาสมควรจะทรงเล่าเรียนวิชาให้สูงขึ้น จึงโปรดให้พระองค์เจ้าศิวิไลย์ทรงจัดการเล่าเรียนของพระเจ้าลูกยาเธอ คือ จัดให้ทรงเล่าเรียนหนังสือไทยที่มของตึกข้างประมุกุพมานไชยศรีที่กันตะวันตกสำหรับพระเจ้าลูกยาเธอทั้ง ๔ พระองค์ คือ พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าประวิตรวิธ ไนคม และพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าจิรประวิตรเกษ โปรดให้ตั้งโรงเรียนภาษาอังกฤษที่โรงเรียนภาษาอังกฤษเดิม ริมประมุกุพมานไชยศรีที่กันตะวันออก นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนพระปริยัติธรรมที่ เก่งหน้าวัดพระศรีรัตนศาสดารามอีกแห่งหนึ่ง

ในครั้งนั้นปรากฏว่ามีคนนิยมส่งบุตรหลานมาเข้าโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบมากทุกที พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้ขยายโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบเปลี่ยนเป็นโรงเรียนพลเรือน จัดเป็นโรงเรียนชั้นสูงสำหรับพระราชวงศ์ และผู้ที่จะเป็นข้าราชการฝึกหัดเพื่อเข้ารับราชการต่อไป

อย่างไรก็ตามนักเรียนที่เข้ามาเรียนในโรงเรียนนั้นล้วนแต่เป็นผู้มีบรรดาศักดิ์ทั้งสิ้น ตั้งแต่พระเจ้าลูกยาเธอ ตลอดจนหม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์ และบุตรหลานข้าราชการทั้งปวง



ทั่วไป

ใน พ.ศ. ๒๔๒๗ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภว่าควรจะจัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายเป็นประโยชน์จนถึงราษฎรด้วย จึงพระราชทานกระแสพระราชดำริให้พระองค์เจ้าดิศวรกุมารจัดการตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรด้วย

โรงเรียนหลวงแห่งแรกที่ตั้งขึ้นสำหรับราษฎรคือ โรงเรียนวัดมหาพรหมพาราม การที่จัดตั้งที่วัดก็เพราะวัดเคยเป็นศูนย์กลางของการศึกษามาตั้งแต่สมัยโบราณ ต่อมาก็ได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นตามพระอารามใหญ่น้อยแพร่หลายออกไปโดยลำดับ มีพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการพากันศรัทธาอุปการะโรงเรียนในวัดของวงศ์สกุลบาง ในวัดอันใดสถานที่อยู่บางมากชั้นทุกที่ ไม่ช้าเท่าใดโรงเรียนหลวงก็แพร่หลายออกไปจนถึงหัวเมือง ใน พ.ศ. ๒๔๓๐ จึงโปรดให้ตั้ง "กรมศึกษาธิการ" ขึ้นเพื่อจัดการเกี่ยวกับการศึกษาโดยเฉพาะ

วิวัฒนาการด้านการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เจริญขึ้นอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้น กิจกรรมของโรงเรียนเจริญขึ้นเป็นลำดับ ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ มีนักเรียนเกือบถึง ๕๐๐ คน

พ.ศ. ๒๔๓๘ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนักเรียนประจำอังกฤษขึ้นโรงเรียนหนึ่ง คือ "โรงเรียนราชวิทยาลัย" เพื่อฝึกหัดนักเรียนทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และการศึกษาอบรมอันดีตามวิธีของประเทศตะวันตก เนื่องจากพระราชประสงค์ให้นักเรียนซึ่งเข้าเรียนในโรงเรียนนั้นได้รับการศึกษาโดยสมบูรณ์ทั้งเป็นแหล่งให้นักเรียนฝึกหัดสอบซ่อมความรู้สำหรับที่จะได้ไปเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยในประเทศยุโรปต่อไป

นอกจากได้ส่งพระเจ้าลูกยาเธอไปศึกษา ณ ต่างประเทศแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้สละพระราชทรัพย์ตั้งทุนเล่าเรียนหลวง (King Scholarship) ส่งผู้ที่สติปัญญาดีไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศเพื่อนำความรู้มาทำประโยชน์ให้แก่ชาติบ้านเมือง

สมเด็จพระยาอัครราชูปถัมภ์ และ คัมภีร์ ยี่ ยอนสัน, ประวัติสังเขปแห่งการศึกษาประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์เฮงหลี, ๒๔๖๓), หน้า ๘๖ - ๘๗.

สำหรับการศึกษาหัวเมือง ไททรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เริ่มจัดขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๔๑ โดยให้เป็นหน้าที่ของพระสงฆ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันรับผิดชอบ ซึ่งมีกรมหมื่นนริศราชวรโส และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นผู้ดำเนินงาน

ทางการศึกษาศรี นางแฮเรียต เอ็ม เฮาส์ (Mrs. Harriet M. House) ได้ตั้งโรงเรียนประจำแห่งแรกสำหรับสตรีในประเทศไทย คือ โรงเรียนกุลสตรีวังหลัง

พ.ศ. ๒๔๒๓ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนสตรีขึ้นที่ปากคลองตลาด เพื่อเป็นอนุสรณ์แด่สมเด็จพระนางเจ้าสุนันทากุมารีรัตน์ พระราชทานนามว่า โรงเรียนสุนันทาลัย แต่ตั้งไม่นานก็เลิกลงไป

พ.ศ. ๒๔๔๐ สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้น พระราชทานนามว่า โรงเรียนเสาวภา ส่วนโรงเรียนสตรีรัฐบาลแห่งแรก คือ โรงเรียนบำรุงวิชา เปิดสอนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔

การศึกษาซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้จัดขึ้นนี้เป็นประจักษ์พยานว่า พระองค์ทรงให้สิทธิแก่ราษฎรในการศึกษาเท่าเทียมกันหมด ไม่เลือกว่าจะเป็นเจ้านายขุนนาง หรือสามัญชน และยังคงพระทัยจะขยายการศึกษาถึงขั้นอุดมศึกษาด้วย และมีอุปสรรคมหาวิทยาลัยแห่งแรกได้เริ่มเปิดสอนในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

### การคมนาคม

การคมนาคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะดำเนินการหลาย ๆ ด้าน ทั้งสิ่งที่เคยได้ทำมาในรัชกาลก่อน รวมทั้งการริเริ่มใหม่ การพัฒนาการคมนาคมในสมัยนั้นแบ่งออกได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑. การขุดคลอง
๒. การสร้างถนน
๓. การรถไฟ



### การขุดคลอง

การขุดคลองมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การขุดคลองมีจุดมุ่งหมายสำคัญ ๒ ประการคือ เพื่อใช้สำหรับเป็นที่เพาะปลูกประการหนึ่ง และเพื่อใช้เป็นเส้นทางคมนาคมอีกประการหนึ่ง ในสมัยนี้ได้มีการขุดคลองที่สำคัญหลายสาย เช่น คลองอัครมจร คลองพระยาราชพลขันธ์ คลองวังสีตปุระบุรีศักดิ์ เป็นต้น จากการขุดคลองดังกล่าวทำให้ที่ดินที่เคยแห้งแล้งกลายเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ และพร้อมกันนั้นคลองเหล่านี้ก็ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งสินค้าอีกด้วย

### การสร้างถนน

การสร้างถนนสายสำคัญเริ่มต้นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น ถนนบำรุงเมือง ถนนเฟื่องนคร ถนนเจริญกรุง เป็นต้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขยายการสร้างถนนออกไปอีกหลายสาย เช่น ถนนราชดำเนิน ถนนดินสอ<sup>๒</sup> เป็นต้น การสร้างถนนเหล่านี้ทำให้การคมนาคมเจริญก้าวหน้ามากขึ้น

<sup>๑</sup> เสถียร ลายลักษณ์, กฎหมายประจำศก เล่ม ๕ (พระนคร : เติลเมล์, ๒๔๗๘), หน้า ๒๒๓.

<sup>๒</sup> เสถียร ลายลักษณ์, กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๖, ๑๗ หน้า ๔๐๑,

## การรถไฟ

การรถไฟเกิดขึ้นเนื่องจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งเสด็จประพาสมลายูและอินทโยคี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๔ พระองค์ทรงเห็นว่าการรถไฟจะมีประโยชน์ในกิจการโดยसार กมนาคม และการขนส่ง อย่างไรก็ตามพระราชดำรินี้ไม่สามารถปฏิบัติได้โดยทันที ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนเงินทุนที่จะดำเนินการ เพราะในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ได้มีการพัฒนาบ้านต่าง ๆ หลายบ้านซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๓๐ การรถไฟจึงเริ่มขึ้นอย่างจริงจัง โดยมีพระบรมราชโองการให้มีการสำรวจพื้นที่เพื่อสร้างทางรถไฟ

ทางรถไฟสายแรกที่สร้างขึ้นในประเทศไทย คือ ทางรถไฟสายกรุงเทพฯ - นครราชสีมา โดยจุดแรกสร้างถึงอยุธยา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินไปทำพิธีเปิดเส้นทางรถไฟสายนี้เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๓๕ อย่างไรก็ตามจากหลักฐานที่ปรากฏ รัฐบาลได้อนุญาตให้ชาวต่างประเทศดำเนินการรถไฟระหว่างกรุงเทพฯ - สมุทรปราการมาก่อน แต่เนื่องจากเส้นทางรถไฟจากกรุงเทพฯ - อยุธยานั้น รัฐบาลได้ดำเนินการเองจึงนับว่าเป็นทางรถไฟสายแรกที่รัฐบาลได้สร้างขึ้น

หลังจากที่ได้เปิดเส้นทางรถไฟสายกรุงเทพฯ - อยุธยาแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างทางรถไฟสายอื่น ๆ เช่น ทางรถไฟจากสถานีบางกอกน้อยไปจังหวัดเพชรบุรี สายตะวันออกออกไปถึงฉะเชิงเทรา และสายใต้จากเพชรบุรีไปถึงเขตประเทมลายู<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> เสลา เวชะรุจิ และ อุกม ประมวลวิทยา, ปียมหาราชทูตพาลงกรณ์, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์, ๒๕๐๔), หน้า ๖๔๒.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๕๐.

จากการสร้างทางรถไฟและดำเนินกิจการรถไฟดังกล่าวทำให้การคมนาคมขนส่งเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการสร้างทางรถไฟสายใต้จากเพชรบุรีไปถึงมณฑลภาคใต้นั้นทำให้การขนส่งสินค้าสะดวกมากขึ้น นอกจากนี้การสร้างทางรถไฟยังจะช่วยให้ดินแดนทางภาคใต้กลายเป็นที่คึกคัก เพราะการคมนาคมเข้าไปถึง

อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาการคมนาคมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการพัฒนาประเทศที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะทำให้การค้าหมุนเวียน เศรษฐกิจดีขึ้นและช่วยให้สังคมสะดวกสบายมากขึ้น

การสาธารณสุขและการสาธารณสุขโลก

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความจำเป็นของบ้านเมืองย่อมเกิดแต่ประชาชนที่มีสุขภาพอนามัยดี ทรงห่วงใยชีวิตราษฎรที่สูญเสียไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บ การคุดน้ำ และบริโภคอาหารที่ไม่สะอาดทำให้เกิดโรคร้ายได้ ดังนั้นในต้นที่พระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ก็ทรงประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสุขาภิบาลเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๓ กฎหมายนี้ชื่อว่า "พระราชบัญญัติธรรมนิยมคลอง"

ใน พ.ศ. ๒๔๓๒ มีข้อบังคับออกมาอีกฉบับหนึ่ง เรียกว่า "ข้อบังคับ เป็นกฎสำหรับการประพุดิแห่งผู้ที่ตั้งทำนน้ำในคลองนินยอมยตรา เป็นการรักษาคคลอง" อันเป็นข้อบังคับเพื่อรักษาความสะอาดคคลองโดยเฉพาะ เช่น ความตอนหนึ่งว่า "ผู้ใดจะตั้งเว็จ ก็ให้ตั้งพนคคลองชนไป ๔ เส้น จะไคไคไม่เป็นที่รังเกียจน้ำในคคลองซึ่งจะบริโภคใช้สอย..."<sup>๒</sup>

---

<sup>๑</sup> พิชญา พัฒนา (รวบรวม), ความเป็นมาของการแพทย์เมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรบริกร, ๒๕๐๕), หน้า ๓๘๘.  
<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๑.

ใน พ.ศ. ๒๔๕๐ ทรงออกพระราชกำหนดสุขาภิบาลอีกฉบับหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันโรคติดต่อมิให้แพร่หลายขึ้น การจัดการสุขาภิบาลตามพระราชกำหนดนี้ได้อนุมัติไว้ ๔ หัวข้อใหญ่ ๆ คือ

๑. การทำลายขยะเยื่อมูลฝอย
๒. การจัดเว็จที่ตายอุจจาระและปัสสาวะของมหาชนทั่วไป
๓. การจำกัดคอกไปในภายในหน้า อย่านำไปปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรียนที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้

๔. การขนย้ายสิ่งโสโครกที่ร่ำคาญให้พ้นเสีย

การปฏิบัติงานให้เป็นที่ไปตามพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นหน้าที่ของกรมสุขาภิบาล ซึ่งมีเจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล และเจ้าพนักงานช่างใหญ่เป็นผู้บริหารงานตรวจตรา ดูแลสุขลักษณะของสถานที่ต่าง ๆ อาทิ-ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ที่ทำการสูบน้ำ ที่อาบน้ำ โรงซักผ้า ส้วม รางถ่ายน้ำโสโครก ตลอดจนการกวาดถนนและการรดน้ำถนนด้วย แพทย์สุขาภิบาลและนายช่างใหญ่สุขาภิบาลคนแรกได้แก่ ดร.เปี เอช ไนติงเกล และกัปตัน เย คาตอง ตามลำดับ ต่อมาจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เป็นผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาล เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระเสนาบดีกระทรวงนครบาล กับเพื่อควบคุมเจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล และเจ้าพนักงานช่างใหญ่อีกชั้นหนึ่ง

ในปีต่อ ๆ มาก็มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับการสุขาภิบาลเรื่องต่าง ๆ ออกมาอีก คือ พระราชบัญญัติสำหรับตรวจป้องกันโรคสัตว์พาหนะ ร.ศ. ๑๑๕ พระราชบัญญัติลักษณะฆาตกรรมกระบือ และสุกรตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๕ พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ ประกาศกรมสุขาภิบาลเรื่องจัดการบ้านให้สะอาด ร.ศ. ๑๒๓

ใน ร.ศ. ๑๒๗ มีพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ เพื่อให้ราษฎรรู้จักรักษาความสะอาดในบ้านเรือนของตน และเพื่อดูแลสุขภาพของราษฎร มีกรรมการสุขาภิบาลคอยดูแล โดยจัดการปลูกฝีและจัดที่จำหน่ายยารักษาโรคให้แก่ประชาชน ดูแลรักษาความสะอาดของน้ำบริโภค รักษาถนนหนทาง สะพาน ท่อน้ำ ให้สะอาดเรียบร้อย

ประกาศการสร้างประปา ร.ศ. ๑๒๘

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่า แม้จะได้โปรดให้จัดการสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ แล้วก็ดี แต่ก็ยังหาสำเร็จดังพระราชประสงค์ไม่ เนื่องจากยังขาดน้ำที่จะบริโภคน้ำสะอาด เป็นเหตุให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บขึ้นแก่ประชาชน จึงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรมสุขาภิบาลจัดการนำน้ำมาใช้ในพระมหานคร โดยใช้เงินทุนประมาณ ๓ ล้านบาทเศษ และโปรดเกล้าฯ ให้เรียกกิจการนี้ว่า "การประปา"

การจัดกิจการประปาค่าเงินอยู่จนถึง ๕ ปี ก็สำเร็จลงในสมัยรัชกาลที่ ๖ โดย (ทางการตั้งโรงสูบน้ำขึ้นที่สามเสน ขุดคลองประปาเข้ามา จัดที่ซึ่งน้ำที่คลองเชียงราก สามารถนำน้ำสะอาดไปใช้ได้อย่างทั่วถึง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จไปทรงเปิดกิจการประปาแห่งนี้เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๗

จะเห็นได้ว่ารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสมัยแห่งการปรับปรุงบ้านเมืองตามแบบตะวันตก แ่งงานปรับปรุงทั้งหมดนี้เป็นเพียงการเริ่มต้นเท่านั้น กิจการเหล่านี้ต้องการผู้ที่จะมาดำเนินงานต่อไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย พระราชโอรสส่วนใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกำลังสำคัญในการนี้ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ ๔, ๕ และ ๖