



บทที่ 4

การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : การศึกษาภูมิหลังความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ
ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453)

การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ความขัดแย้งในสมัยปฏิรูประยะแรก
(พ.ศ. 2416 - พ.ศ. 2418)

จากบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการเป็นระบบกระทรวงในรูปแบบใหม่เริ่มเกิดขึ้นในสมัยปฏิรูประยะที่สอง (พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453) ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่านับจากการที่ได้มาเอาระบบบริหารราชการดังกล่าวมาใช้จนตลอดสมัยปฏิรูประยะที่สอง ความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นจะมีรูปแบบ กระบวนการ และสิ่งผลกระทบอย่างไรต่อระบบการเมืองไทย

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะศึกษาถึงความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ควรจะได้พิจารณาถึงความขัดแย้งในช่วงสมัยปฏิรูประยะแรก (พ.ศ. 2416-พ.ศ. 2418) ว่ามีรูปแบบ กระบวนการ และสิ่งผลกระทบต่อมาอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อจะช่วยให้เชื่อมต่อกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก่อนหน้า (โปรดกลับไปพิจารณาในบทที่ 2) กับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระหว่างสมัยปฏิรูประยะที่สองได้อย่างสืบเนื่องและชัดเจนยิ่งขึ้น อันอาจนำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นไปได้เกี่ยวกับความขัดแย้งในระบบการเมืองไทยนับแต่ได้มีการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบจารัตซึ่งได้ใช้กันมาตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยปฏิรูประยะที่สองในรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งได้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบกระทรวงในรูปแบบใหม่ อันจะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองระหว่างองค์การของรัฐในระบบบริหารราชการของไทยในช่วงสมัยประวัติศาสตร์ที่มีระยะเวลาสืบเนื่องยาวนานสมัยหนึ่งได้ในระดับหนึ่ง

ความขัดแย้งที่เห็นเด่นชัดในช่วงสมัยปฏิรูประยะแรกก็ยังคงมีรูปแบบเดิมกับช่วงก่อนหน้า คือ เป็นความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างผู้นำทางการเมืองของไทยมี 3 กรณี คือ ระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้า 1 ราย ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง 1 ราย และระหว่างขุนนางกับขุนนาง 1 ราย โดยที่ความขัดแย้งในกรณีที่สามอาจพิจารณาว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐได้ ความขัดแย้งทั้ง 3 กรณีนี้ สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 4.1 ดังนี้

ตารางที่ 4.1
แสดงความขัดแย้งในลัทธิปฏิรูประยะแรก

คู่ขัดแย้ง	วัตถุประสงค์/สาเหตุ	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5	สืบเนื่องมาจากทั้งสองพระองค์ต่างทรงระแวงซึ่งกันและกันในการแย่งชิงเพื่ออำนาจ โดยเฉพาะรัชกาลที่ 5 ทรงมีพื้นฐานความไม่พอใจพระทัย "วังหน้า" มาตั้งแต่ต้นเนื่องจากมิได้ทรงเป็นผู้เลือกและแต่งตั้ง "วังหน้า" ด้วยพระองค์เองตั้งพระมหากษัตริย์องค์ก่อน ๆ ประกอบกับไม่ทรงมีความคุ้นเคยกับ "วังหน้า" พระองค์มีมาก่อน พระชนมายุก็แตกต่างกันถึงกว่า 20 พรรษา นอกจากนี้ยังทรงระแวงว่าสมเด็จพระยาจะล้นเกล้าให้ "วังหน้า" มีพระอำนาจเหนือพระองค์ ส่วน "วังหน้า" เองก็ทรงตระหนักว่ารัชกาลที่ 5 ไม่พอใจพระทัยพระองค์ ดังนั้นเมื่อฝ่ายรัชกาลที่ 5 แสดงพฤติกรรมขัดแย้งออกมาให้ปรากฏจึงนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์วังหน้า	ทั้งสองพระองค์ต่างมีท่าทีไม่ "ลงรอย" กันมาตั้งแต่ต้นรัชกาล เพราะความระแวงซึ่งกันและกันดังกล่าว เมื่อรัชกาลที่ 5 ยื่นครองราชย์อย่างล้นเกล้าใน พ.ศ. 2416 ได้ทรงปฏิรูปบ้านเมืองอย่างรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจ การปกครองและสังคมซึ่งส่งผลกระทบต่อการสูญเสียผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเก่า ประจวบกับกลุ่มล้นเกล้าซึ่งล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ได้เขียนบทความโจมตีว่าตำแหน่งวังหน้าไม่ถูกต้อง พวกเขาจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และผู้สืบราชบัลลังก์ที่เป็นราชโอรสโดยตรงเท่านั้น นอกจากนี้ "วังหน้า" ยังได้รับบัตรสนเท่ห์ว่าจะถูกลอบปลงพระชนม์ด้วย ประกอบกับ "วังหน้า" เองทรงรู้สึกว่าจะขาดกำลังล้นเกล้าสำคัญ คือ ล้นเกล้าเจ้าพระยาซึ่งมักไปพักอยู่ที่ราชบุรีภายหลังจากที่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแล้ว พฤติกรรมที่แสดงความขัดแย้งของรัชกาลที่ 5 และกลุ่มที่ล้นเกล้าพระองค์ต่อ "วังหน้า" ดังกล่าวทำให้ "วังหน้า" ทรงรู้สึกไม่ปลอดภัย จึงต้องล้นเกล้าและระดมอาวุธ เข้าในวังตอนกลางคืนเป็น	รัชกาลที่ 5 ทรงขอให้ล้นเกล้าเจ้าพระยาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย พระองค์เองก็ทรงเล่นที่ละประนีประนอมกับ "วังหน้า" แต่ "วังหน้า" ทรงปฏิเสธ เพราะคิดว่าอังกฤษจะให้การล้นเกล้าพระองค์ รัชกาลที่ 5 จึงทรงเชิญผู้สำเร็จราชการอังกฤษที่สิงคโปร์มากรุงเทพฯ และให้ทรงชี้แจงว่าความขัดแย้งดังกล่าวเป็นเรื่องภายในของพระราชวงศ์ ทรงขอร้องไม่ให้อังกฤษเข้าแทรกแซง ซึ่งผู้แทนอังกฤษก็ตกลง "วังหน้า" ทรงหมดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากอังกฤษ จึงทรงยอมประนีประนอมกับรัชกาลที่ 5 ผลก็คือ "วังหน้า" ยอมลดกำลังทหารพร้อมอาวุธเหลือเพียง 200 คน ซึ่งจะเคลื่อนย้ายออกจากวังหน้าไม่ได้ นอกจากนี้จะได้รับพระบรมราชโองการนอกจากนี้จะล้นเกล้าอาวุธยุทธภัณฑ์ไม่ได้ ส่วน "วังหน้า" ก็ยอมให้ "วังหน้า" ได้รับรายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ มากเท่ากับตอนต้นรัชกาล เป็นการยุติวิกฤตการณ์วังหน้า	พระมหากษัตริย์มีฐานะมั่นคงทางการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจยิ่งขึ้น ขณะที่ "วังหน้า" ลดบทบาทและอำนาจลง ทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงได้รับบทเรียนว่าการจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งใดนั้นต้องค่อย ๆ ดำเนินการอย่างประนีประนอม มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาทางการเมืองที่ร้ายแรงซึ่งจะส่งผลร้ายต่อบ้านเมืองที่จะถูกแทรกแซงจากต่างชาติ การตระหนักดังกล่าวจะเห็นได้จากการปฏิรูปบ้านเมืองระยะต่อมา ตำแหน่ง "วังหน้า" ถูกยกเลิกหลังจาก "วังหน้า" องค์นี้ถึงวาระและมีการตั้งตำแหน่งล้นเกล้ามกุฎราชกุมารแทนใน พ.ศ. 2429

คู่ขัดแย้ง

วัตถุประสงค์/ลำเอียง

พฤติกรรม

การปฏิบัติ/ผล

ผลกระทบ

การใหญ่ ซึ่งดูเหมือนเป็นการทำท่าย
"วังหน้า" อย่างเห็นได้ชัด

เหตุการณ์ตั้งเครียดขึ้นเมื่อเกิดเพลิง-
ไหมต้องเก็บอาวุธคืนตำในพระบรมมหา-
ราชวัง ทหารวังหน้าก็อาวุธครบมือจะ
เข้าไปวังหลวงโดยอ้างว่าจะไปช่วยดับ-
เพลิง แต่ถูกทหารวังหลวงขัดขวาง หลัง
จากนั้นฝ่ายวังหลวงก็เรียกทหารประจำการ
สี่ด เวรยามอย่างเข้มแข็ง

พฤติกรรมทั้งหมดกดดันให้ "วังหน้า"
ตื่นตระหนกเกรงว่า "วังหลวง" จะสืบ
พระองค์ลงโทษฐานกบฏ ประกอบกับความ
กดดันอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้
"วังหน้า" เล็ดลไปขอลี้ภัยทางการเมือง
กับมิลิ เตอร์นอกสังกัดลูเลเยเนราตซึ่งกฤษฎ
ซึ่งมีความคุ้นเคยกับพระองค์

ดังนั้นพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่าง
รัชกาลที่ 5 กับ "วังหน้า" ซึ่งมีมาเป็น
เวลานานจึงประทุกลายเป็นวิกฤตการณ์
ทางการเมืองซึ่งเรียกกันว่า "วิกฤตการณ์
วังหน้า" ใน พ.ศ. 2417

คู่ขัดแย้ง	วัตถุประสงค์/สาเหตุ	พฤติกรรม	การบุติ/ผล	ผลกระทบ
<p>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5</p> <p># เจ้าพระยาศรัลบุรีวงศ์ (สมเด็จพระยาบรมมหาศรัลบุรีวงศ์ยวงขุนนาท)</p>	<p>- รัชกาลที่ 5 ทรงไม่พอพระทัยที่เจ้าพระยาศรัลบุรีวงศ์กระทำการประหนึ่งยึดเอาพระราชอำนาจในฐานะพระมหากษัตริย์ของพระองค์ไปซึ่งจะเห็นได้อย่างเด่นชัดเมื่อเจ้าพระยาศรัลบุรีวงศ์ไปอำนาจสนับสนุนพระองค์ เจ้ายอดปิงยศพระโอรสของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นกรมพระราชราชวังบวรวิชัยชาญ "วังหน้า" ของพระองค์ ซึ่งเป็นการขัดต่อราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง "วังหน้า" เอง (ร.1-ร.4)</p> <p>นอกจากนี้ยังทรงกลางแกลงพระทัยในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพระยาศรัลบุรีวงศ์กับ "วังหน้า" ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพในราชบัลลังก์ของพระองค์ ยิ่งกว่านี้ตลอดช่วงเวลา ที่เจ้าพระยาศรัลบุรีวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2411-2416) ก่อนที่พระองค์จะทรงบรรลุนิติภาวะ เจ้าพระยาศรัลบุรีวงศ์ได้ "แสดงให้ เห็นว่ามีอำนาจเป็นล้นพ้นในลักษณะที่เป็นการท้าทายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงต้องการที่จะดึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กลับคืนมา</p>	<p>- รัชกาลที่ 5 ทรงหาวิธีการที่จะลดอำนาจของเจ้าพระยาศรัลบุรีวงศ์ผู้เฝ้าของตระกูลขุนนาท ซึ่งเท่ากับเป็นความพยายามในการตัดทอนอำนาจของพวกขุนนางซึ่งมีอยู่อย่างล้นพ้นในวังต้นรัชกาล โดยวิธีการต่อไปนี้ (1) การแสวงหากลุ่มพันธมิตรทางการเมืองเพื่อเป็นฐานกำลังของพระองค์ ซึ่งจะปรากฏอย่างเด่นชัดตั้งแต่ พ.ศ. 2416 นับจากพระองค์ได้ขึ้นครองราชย์อย่างสมบูรณ์ โดยไม่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน กลุ่มดังกล่าวประกอบด้วยเจ้าและขุนนางรุ่นใหม่ กับขุนนางรุ่นเก่าบางตระกูลที่ไม่อาจไปกันได้กับตระกูลขุนนาทเช่นตระกูลอมตยกุล เรียกว่า "กลุ่มลัษมหนู่ม" มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันพระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์โดยถือว่าความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศในยามที่ถูกลูกคามจากศัตรูรุกรานตะวันตก กลุ่มดังกล่าวแสวงการต่อต้านเจ้าพระยาศรัลบุรีวงศ์ ซึ่งขัดแย้งได้รับการยกขึ้นเป็น สมเด็จพระยาบรมมหาศรัลบุรีวงศ์ และ "วังหน้า" อย่างเปิดเผย</p>	<p>- พฤติกรรมความขัดแย้งดังกล่าวบดบังด้วยการเกิดวิกฤตการณ์วังหน้าในพ.ศ. 2417 ซึ่งทำให้รัชกาลที่ 5 ต้องทรงขอความช่วยเหลือเหลือจากสมเด็จพระยาฯ ให้มาช่วยคลี่คลายวิกฤตการณ์ครั้งนี้ มิฉะนั้นอาจถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจตะวันตกได้</p>	<p>- ทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงตระหนักว่าการปฏิรูปบ้านเมืองนั้นต้องมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มิใช่รวดเร็วด้วยพลัน มิฉะนั้นจะเกิดผลร้ายดังวิกฤตการณ์วังหน้าซึ่งจะนำไปสู่การถูกแทรกแซงจากต่างชาติ เป็นผลให้การปฏิรูปบ้านเมืองในระยะต่อมาถึงพระองค์มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปโตเริ่มดำเนินการใหม่ภายหลังการถึงพิราลัยของสมเด็จพระยาฯ ในพ.ศ. 2425 และการกึ่งกตของ "วังหน้า" ในพ.ศ. 2428</p> <p>- ทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงค่อย ๆ ได้พระราชอำนาจกลับคืนมา และการปฏิรูปในระยะแรกนี้ได้เป็นพื้นฐานของการปฏิรูปในระยะต่อมา</p>

คู่ขัดแย้ง

วัตถุประสงค์/ลำเอียง

พฤติกรรม

การปฏิบัติ/ผล

ผลกระทบ

- ไม่ปรากฏหลักฐานแสดงทัศนคติของ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ต่อรัชกาลที่ 5 แต่จากพฤติกรรมที่แสดงออกต่าง ๆ ข้างต้นมีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น นอกจากนี้เป็นไปได้ว่าความแตกต่างในลักษณะที่เรียกว่า "ช่องว่างระหว่างวัย" ก็ยังทำให้เกิดปัญหาความเข้าใจซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็มีความทะเยอทะยานต้องการอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ด้วย

(2) การส่งเสริมให้เจ้าพระยาเจ้าอนุวงศ์และพระเจ้าน้องยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ รวมทั้งขุนนางผู้เป็นกำลังสนับสนุนพระองค์ให้ได้รับการศึกษาแบบตะวันตกเพื่อเป็นการเตรียมกำลังคนให้เข้าปฏิบัติราชการในระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ได้รับการปฏิรูปใหม่ (3) การปฏิรูปบ้านเมืองอย่างรวดเร็ว โดยการออกพระราชบัญญัติคิด ๆ กันในระหว่าง พ.ศ. 2416-2417 เพื่อปฏิรูปการคลัง กฎหมาย การศาล และเรื่องทาส เพื่อเป็นการดึงอำนาจจากขุนนางมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์และเพื่อ "ตั้งรับ" การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกอย่างมีประสิทธิภาพ

- จากการปฏิรูปในเรื่องการคลังนี้เอง พระองค์ได้ทรงใช้อำนาจของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งทรงออกพระราชบัญญัติตั้งขึ้นในพ.ศ. 2416 ทิศการณ์ของพระยาอาหารบริรักษ์ (บุญ บัญ หลง) เล่นนาบศักรมนาซึ่งเป็นหลานผู้ใกล้ชิดของสมเด็จพระยาฯ ในฐานะที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบด้านการคลังที่ได้รับการปฏิรูปใหม่ พระยาอาหารฯ ต้องถูกถอดออกจากตำแหน่ง ถูกปรับทรัพย์สัมปติ และถูกจำคุก กรณีนี้นับว่าเป็นการทำทลายอำนาจของสมเด็จพระยาฯ อย่างมาก

คู่ขัดแย้ง

วัตถุประสงค์/สาเหตุ

พฤติกรรม

การยุติ/ผล

ผลกระทบ

ซึ่งท่านไม่อาจช่วยเหลือหลานของท่าน
ได้ เพราะรัชกาลที่ 5 ทรงดำเนิการ
โดยผ่านคณะที่ปรึกษาและระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดินตามพ.ร.บ. มิได้ทรง
นำพระองค์เองเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง
- ล้มเลิกเจ้าพระยาฯ มีปฏิกริยาตอบสนอง
ต่อลการปฏิรูปครั้งนี้โดยท่านและบุตรชาย
ปฏิเสธไม่เข้าร่วมเป็นกรรมการของ
สภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน และท่าน
มักออกไปอยู่หัวเมือง (ราชบุรี) เป็น
ส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดปัญหา
ทางการเมืองภายใน ซึ่งรัชกาลที่ 5
ขอความช่วยเหลือจากท่าน ท่านก็จะ
สนองตอบ เป็น กรณีวิกฤตการณ์วังหน้า
พ.ศ. 2417 เป็นต้น

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คู่ขัดแย้ง	สำเนาเหตุ/วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
<p>สมเด็จพระเจ้าบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) # พระยากระษัตริย์โกศล (โหมต อมาตยกุล)</p>	<p>- สืบเนื่องมาจากต่างฝ่ายเป็นคนละพวกกัน พระยากระษัตริย์โกศลแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าเป็นผู้สนับสนุนรัชกาลที่ 5 ในการตั้งพระราชนัดดาจากขุนนาง (ตระกูลบุนนาคซึ่งนำโดยสมเด็จพระยาฯ) มาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งยอมเป็นฝ่ายตรงกันข้ามของสมเด็จพระยาฯ ไปโดยปริยาย</p>	<p>- ในพ.ศ. 2416 การปฏิรูปการคลังซึ่งกำหนดให้ข้าราชการ เจากรมต่าง ๆ ส่งรายได้ส่วนกลางปรากฏว่าพระยาอาหารบริรักษ์ (บุญ บุญ-หลง) เล่นเอาบดบังกรมมาหลายนายผู้ใกล้ชิดของสมเด็จพระยาฯ ไม่ยอมทำตามระเบียบใหม่ จึงถูกที่ประชุมสภาที่ปรึกษาข้าราชการแผ่นดินซึ่งมีพระยากระษัตริย์โกศลเป็นประธานพิจารณาไล่ไล่วางและตัดสินให้ถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่ง ทรัพย์สินส่วนตัวถูกริบและถูกจำคุก โดยที่สมเด็จพระยาฯ ไม่อาจ "ยื่นมือ" เข้าไปช่วยเหลือได้ ซึ่งเข้าใจกันว่าเรื่องนี้เป็นสาเหตุที่เพิ่มความขัดแย้งระหว่างสองตระกูลนี้อันจะนำไปสู่การ "แกแค้น" กันในภายหลัง</p> <p>ต่อมาพ.ศ. 2421 เกิดคดีพระปริยัติการ (สำออง อมาตยกุล) บุตรชายคนโตของพระยากระษัตริย์โกศลซึ่งเป็นเจ้าเมืองปราจีนบุรี หลายคดีคือมีความผิดเป็นข้าราชการผู้ใหญ่แต่งงานกับสตรีชาวต่างประเทศโดยไม่กราบบังคมทูลให้ทรงทราบ กระทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงและกดขี่ยืมเงินราษฎร โดยการสังหารอย่างทารุณหลายราย รัชกาลที่ 5 ได้โปรดฯ ให้กรรมการของสภาที่ปรึกษาข้าราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์เป็นผู้พิจารณาตัดสินคดีนี้ โดยมีสมเด็จพระยาฯ เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยสมเด็จพระยามหินทรศักดิ์ธำรง (เพ็ง เทียมกุล) พระยาพรหมมุนี และพระยาพรหมทัต การตัดสินโดยสภาที่ปรึกษาว่าพระปริยัติการประพฤติผิดจริง และได้รับการตัดสินประหารชีวิต ส่วนพระยากระษัตริย์โกศลซึ่งมีส่วน "ปกป้อง"</p>	<p>- ความขัดแย้งระหว่างสองตระกูลนี้สิ้นสุดลงโดยความพ่ายแพ้ของฝั่งของตระกูลอมาตยกุลทั้งนี้เป็นไปตามครรลองของการสืบสวน ทิศารณาคดีความตามกระบวนการยุติธรรมในสมัยนั้นโดยในทางทฤษฎีไม่ใช่เป็นเรื่องส่วนตัวคนแต่เป็นเรื่องของสถาบัน ซึ่งลักษณะนี้ตระกูลอมาตยกุลก็เคยกระทำมาแล้วเมื่อ 5 ปีก่อน แต่ตระกูลอมาตยกุลได้รับผลที่ร้ายแรงกว่าตระกูลบุนนาค</p>	<p>- ทำให้ตระกูลอมาตยกุลต้อง "พ่ายแพ้" และ "ตกต่ำ" ลงอย่างสิ้นเชิงในสมัยนั้น</p> <p>- คดีพระปริยัติการแสดงให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองไทย คือ รัชกาลที่ 5 และสมเด็จพระยาฯ แม้จะมีความขัดแย้งกันเป็นการส่วนตัวแต่เมื่อถึงคราวคับขันที่อาจถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจตะวันตกซึ่งจะเป็นอันตรายต่ออำนาจอธิปไตยของบ้านเมืองแล้วก็จะผนึกถึงประโยชน์ส่วนรวม คือ ผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยช่วยกันคิดไตร่ตรองแก้ไขปัญหาคงด้วยความฉลาด ลุ่มลึก รอบคอบ จนสามารถยุติปัญหาได้อย่างงดงาม และเป็นผลดีต่อบ้านเมือง (เช่นเดียวกับกรณีวิกฤตการณ์วังหน้า)</p>

ผู้ขัดแย้ง

ลำ เหนือ/วัดพระปลั่งค์

พฤติกรรม

การปฏิบัติ/ผล

ผลกระทบ

ความผิดของบุตรชายก็ถูกปลดออกจากตำแหน่งทางราชการ และถูกถอดลงเป็นนายโหมต อมาตยกุล จึงเป็นอันยุติคดีนี้ใน พ.ศ. 2422

คดีพระปรีชาฤทธิการณีนี้อีกเล่าเรียนเกี่ยวกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระปรีชาฯ เป็น 2 ตำนาน เอกสารฝ่ายไทยซึ่งส่วนใหญ่เป็นเอกสารชั้นต้นได้ชี้ให้เห็นว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มิได้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับคดีนี้แต่ต้น ท่านได้รับการขอร้องจากรัชกาลที่ 5 ให้มาเป็นปรึกษาในภายหลัง เนื่องจากเรื่องมีได้พัวพันไปถึงการพยายามเข้าแทรกแซงการเมืองภายในของอังกฤษ และฝรั่งเศส เพราะลัทธิที่พระปรีชาฯ แต่งงานด้วยคือธิดาของมิสเตอร์นอกซ์ซึ่งลี้ภัยในระบอบอังกฤษอย่างไรก็ดี เมื่อท่านเข้าไปเกี่ยวข้องของท่านก็สามารถแก้ไขปัญหาแต่ละขั้นตอนได้อย่าง "ทะลุปรุโปร่ง" เป็นการ "จุดช่องว่าง" มิให้อังกฤษและฝรั่งเศสเข้าแทรกแซงได้สำเร็จ และสามารถทำให้พระปรีชาฯ รับสารภาพว่าทำผิดจริงและถูกลงโทษในที่สุด ส่วนเอกสารต่างประเภทซึ่งมีอยู่น้อยมากและเป็นหนังสืออ่านประเภท "นิยายอิงประวัติ-คำลัทธิ" กล่าวว่ เรื่องคดีพระปรีชาฯ เกิดขึ้นมาจากการ "หาเรื่อง" ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งมีความเป็นจริงที่พระยากระษัตริย์โกศลผู้ติดตามตั้งแต่คดีพระยาอาครบุรีรัษฎ์ซึ่งแกแค้นกับบุตรชาย หาเรื่องสืบพระปรีชาฯ โดยรัชกาลที่ 5 ไม่ทรงมีส่วนรู้เห็นด้วย แม้อมาตยกุลที่ 5 จะทรงพยายามช่วยก็ช่วยไม่ได้เพราะเกรงอำนาจและอิทธิพลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในที่สุดด้วยเล่ห์เหลี่ยมของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระปรีชาฯ ก็ถูกตัดสินประหารชีวิตโดยมิได้ทำความผิดอะไร ไม่ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จะเป็นไปตามเอกสารของฝ่ายไหนก็ตาม แต่พฤติกรรมที่ปรากฏออกมา

คู่ขัดแย้ง

สาเหตุ/ วัตถุประสงค์

พฤติกรรม

การปฏิบัติ/ผล

ผลกระทบ

ของทั้งสองฝ่ายก็แสดงถึงความขัดแย้งซึ่ง
ยุติลงด้วยการสูญเสียของอีกฝ่ายหนึ่งใน
ต่างวาระกัน

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นช่วงสมัยปฏิรูประยะแรกที่ได้มีการปฏิรูปบ้านเมืองให้เป็นแบบสมัยใหม่บ้างแล้ว แต่ยังไม่มีการสกัดตั้งกระทรวง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็ยังคงมีลักษณะเป็นแบบจารีต คือยังมีสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัว อันได้แก่ ความต้องการอำนาจทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่การต่อสู้แข่งขันทางการเมือง โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ และระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ พฤติกรรมความขัดแย้งจะออกมาในรูปของการต่อต้าน "วังหน้า" และ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" โดยฝ่าย "วังหลวง" ซึ่งเป็นกลุ่ม "คนหนุ่มรุ่นใหม่" วิธีการที่ใช้คือการบัญญัติและประกาศใช้กฎหมายเพื่อรีดถอนอำนาจของฝ่ายตรงข้าม การใช้หนังสือพิมพ์และบัตรสนเท่ห์โจมตี และการให้การศึกษาแบบใหม่แก่กลุ่มคนรุ่นใหม่ที่เป็นฝ่าย "วังหลวง" ทำให้เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงจากฝ่าย "วังหน้า" ซึ่งออกมาในรูปของวิกฤตการณ์ทางการเมือง ส่วนการต่อต้านของ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" เป็นไปในลักษณะที่ไม่ยอมรับเข้าร่วมในกิจกรรมการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹

ในด้านการยุติความขัดแย้งนั้น สำหรับในกรณีระหว่าง "วังหลวง" กับ "วังหน้า" แม้ว่าความขัดแย้งจะมีลักษณะรุนแรงถึงขั้นวิกฤตการณ์ทางการเมืองอันเสี่ยงต่อการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตก แต่คู่ขัดแย้งก็สามารถตกลงประนีประนอม และประสานประโยชน์กันได้ เช่นเดียวกับกรณีความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" ซึ่งในที่สุดก็ได้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลายครั้งจนสำเร็จลงด้วยดี ทั้งนี้ก็เพราะทุกฝ่ายต่างตระหนักถึงภัยจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก และเกรงภัยจากการแทรกแซงของต่างชาติ ผลก็คือการยุติความขัดแย้งที่คู่ขัดแย้งต่างก็ได้รับและเสียประโยชน์ในลักษณะที่ยอม "ออมช่อม" กันได้ ลักษณะเช่นนี้จะไม่พบในสมัยอยุธยา ส่วนผลกระทบของความขัดแย้งคือการยกเลิกตำแหน่ง "วังหน้า" การทำให้ "รัชกาลที่ 5"

¹ ทรายละเหียดใน ปิยนาค บุนนาค, "บทบาทและแนวคิดทางการเมืองของสมเด็จพระเจ้าพระยา"

ต้องทรง "ชะลอ" การปฏิรูปบ้านเมืองให้ช้าลง การที่ "รัชกาลที่ 5" ค่อย ๆ ได้รับความทราบอำนาจกลับคืนมา และการที่การปฏิรูประยะแรกเป็นพื้นฐานของการปฏิรูประยะที่สอง

ส่วนกรณีความขัดแย้งระหว่าง "สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ" กับพระยาอภิบาลราชโกศลในเรื่องพระยาอาหารบริรักษ์และพระปรีชาภักดีการนั้น แม้จะมีลักษณะเป็นแบบจารีต คือล่าเหตุและวัตถุประสังข์ของความขัดแย้งยังเป็น เรื่องส่วนตัว อันได้แก่การแย่งชันทางการเมืองระหว่างตระกูลขุนนาทกับตระกูลอมตยกุล แต่ก็มีลักษณะเด่นของพฤติกรรมความขัดแย้ง คือ มิใช่เป็นการเผชิญหน้ากันโดยตรงระหว่างคู่ขัดแย้ง ดังกรณีความขัดแย้งอื่น ๆ ที่ผ่านมา แต่ก็เป็นกรพยายามนำเอาองค์การซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในช่วงสมัยปฏิรูประยะแรกมาใช้ประโยชน์ นั่นคือการให้ประชุมของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอันประกอบด้วยเจ้าและขุนนาง เจ้ากรมต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาตัดสินคดี และลงมติตัดสินลงโทษบุคคลในตระกูลทั้งสองซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความขัดแย้งระหว่างตระกูลที่เกิดขึ้นต่างวาระกัน ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่ง คือข้อกล่าวหาในความผิดของบุคคลทั้งสองคือ การฉ้อราษฎ์บังหลวงซึ่งกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะคดีพระปรีชาภักดีการยังเพิ่มข้อหาการสังหารชีวิตราษฎรสามัญเข้าไปด้วย ลักษณะการให้ความสำคัญต่อความผิดที่กระทำต่อส่วนรวมและราษฎรสามัญเช่นนี้จะไม่พบในกรณีความขัดแย้งในอดีต

สำหรับในด้านการยุติความขัดแย้งนั้น เป็นไปในลักษณะที่ไม่มีการประนีประนอม แต่เป็นตามมติของที่ประชุมซึ่งมีความชอบธรรมในการตัดสินคดีโดยที่ผู้นำของตระกูลทั้งสองไม่อาจใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงได้ แต่ต้องยอมรับผลการตัดสินโดยสุจริต ผลก็คือผู้ต้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นสัญลักษณ์แห่งความขัดแย้งระหว่างตระกูลต้องถูกตัดสินลงโทษอย่างรุนแรงถึงขั้นถูกถอดลงเป็นไพร่ และถูกจำคุกในคดีพระยาอาหารบริรักษ์ และถูกประหารชีวิตในคดีพระปรีชาภักดีการ ผลกระทบขั้นสุดท้ายคือ ประการแรกทำให้ตระกูลอมตยกุลต้องพ่ายแพ้และหมดอำนาจลงอย่างสิ้นเชิงในสมัยนั้น ประการที่สองความขัดแย้งสะท้อนให้เห็นความร่วมมือระหว่าง "รัชกาลที่ 5" กับ "สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ" ซึ่งแม้จะมีความขัดแย้งกันเป็นส่วนตัว แต่ก็มีความเห็นสอดคล้องกันในการที่จะปกป้องภัยจากการแทรกแซงของต่างชาติ

กล่าวโดยสรุป ความขัดแย้งในช่วงสมัยปฏิรูประยะแรกนี้ ชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีลักษณะส่วนใหญ่เป็นแบบจารีต คือพระมหากษัตริย์ยังคงลงมา เป็นคู่ขัดแย้ง โดยเฉพาะในสองกรณีแรก ลำเหตุและวัตถุประสงค์ของความขัดแย้งยังคงเป็นเรื่องส่วนตัว คือการแย่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจแต่พฤติกรรมของความขัดแย้งมีลักษณะ การนำเอา "กิจกรรมสมัยใหม่" มาใช้ประโยชน์ แทนการเผชิญหน้ากันโดยตรงด้วยวิธีการต่อสู้อย่างเปิดเผยของคู่ขัดแย้ง เช่น กฎหมาย สิ่งตีพิมพ์ องค์การในรูปของที่ประชุมสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และกระบวนการโต้ส่วนพิจารณาคดี เป็นต้น ซึ่งแม้จะนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงถึงขั้นการต่อสู้กันตั้งวิกฤตการณ์วังหน้า แต่ก็ผ่านขั้นตอนบางประการข้างต้นมาก่อนจนถึงขั้น "ลู่กองม" แล้วจึง "ระเบิด" ออกมาเป็นวิกฤตการณ์ดังกล่าว การยุติความขัดแย้งก็มีลักษณะประนีประนอมประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยใจผู้ชนะอย่างเด็ดขาดหรือผู้แพ้อย่างสิ้นเชิงในความขัดแย้งนั้น ๆ ผลก็คือ "การสูญเสีย" และ "การได้มา" ในสัดส่วนที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจำต้องยอมรับ ความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลกระทบคือเป็น "บทเรียน" ที่ทำให้ "รัชกาลที่ 5" ต้องทรงระมัดระวัง และรอบคอบยิ่งขึ้นในการดำเนินการปฏิรูประยะที่สอง เพื่อป้องกันมิให้ความขัดแย้งในลักษณะเดียวกันนี้เกิดขึ้นได้อีก แม้กระนั้น เมื่อมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบกระทรวง ก็ยังคงมีความขัดแย้งเกิดขึ้น แต่ละออกมาในรูปแบบ กระบวนการ และสิ่งผล และผลกระทบอย่างไรต่อระบบการเมืองไทยนั้น จะได้อำนาจการศึกษารายละเอียดในหัวข้อต่อไป

การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูประยะที่สอง (พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453)

ลักษณะเด่นของช่วงสมัยปฏิรูประยะที่สอง (พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453) คือ การนำเอาระบบกระทรวงซึ่งเป็นองค์การในรูปแบบใหม่ตามแบบตะวันตกมาใช้ในการบริหารราชการโดยทั่วไป แต่ละกระทรวงซึ่งเป็นองค์การของรัฐย่อมมีวัตถุประสงค์เฉพาะของตนซึ่งเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักของประเทศอันถือได้ว่าเป็นองค์การใหญ่ที่สุด ซึ่งในขณะนั้นคือความพยายามในการรักษาเอกราชของชาติไว้ในสถานการณ์ที่กำลังถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกโดยรอบด้าน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้น แต่ละกระทรวงย่อมเผชิญปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลทางประวัติศาสตร์

ประกอบกับกรอบความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง และองค์การในบทที่ 1 อาจศึกษาภูมิหลังของกรณี ความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ โดยใช้ประเด็นสาเหตุของความขัดแย้งซึ่งเป็น ตัวสำคัญที่ก่อให้เกิดกระบวนการต่าง ๆ ของความขัดแย้ง เป็นแกนมาในการศึกษา เพื่อเป็นพื้นฐาน ในการวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งดังกล่าวในเชิงทฤษฎีในบทที่ 5 ต่อไป

สาเหตุของความขัดแย้ง : จุดเริ่มต้นของกระบวนการความขัดแย้ง

จากกรอบความคิดในบทที่ 1 ได้ชี้ว่า สาเหตุของความขัดแย้งมาจากเป้าหมาย ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง และการประเมินกำลังทรัพยากรและสถานการณ์ ของคู่กรณีและของตนเอง ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในช่วงสมัยปฏิรูป พบว่า เป้าหมายของความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ มี 2 ประการคือ

1. การให้โตมาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด
2. ความต้องการมีอำนาจวิฉลยสังการในการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้จะมีประเด็นของความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้งและการประเมินกำลัง ทรัพยากร และสถานการณ์ของคู่กรณีและของตนเองแทรกประกอบอยู่บ้างโดยการวิเคราะห์ตีความ ทั้งนี้เพราะข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้มีระบุอย่างชัดเจนเท่ากับประเด็น "เป้าหมาย"

เป้าหมายของความขัดแย้ง : การให้โตมาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

ทรัพยากร เป็นสิ่งมีคุณค่าที่จะทำให้การดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ ที่ต้องการได้ แต่เนื่องจากในขณะนั้นประเทศอยู่ในระหว่างการปฏิรูปบ้านเมืองแทบทุกด้านเพื่อ ให้สามารถรักษาเอกราชของชาติไว้ได้ จึงจำเป็นต้องระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ ดังกล่าว แต่เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัดรัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ตามความจำเป็นก่อน-หลังของบ้านเมืองในขณะนั้น ซึ่งไม่อาจสนองตอบความต้องการของแต่ละ กระทรวงได้อย่างทั่วถึง นั่นคือปริมาณการใช้จ่ายและประเภทของการใช้จ่ายของรัฐบาลย่อม ก่อให้เกิดผลต่อกลุ่มบุคคลในสังคมแตกต่างกัน²

²Ira Sharkansky, The Politics of Taxing and Spending.

(New York : The Boobs-Merrill Company, Inc., 1969), pp. 1-5.

ทรัพยากรอันเป็นที่ต้องการของกระทรวงต่าง ๆ มีหลายประเภทได้แก่ งบประมาณ กำลังคน และสถานที่

งบประมาณ แบ่งเป็นงบประมาณแผ่นดิน และงบประมาณจากเงินกู้ต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม งบประมาณไม่ว่าจะเป็นประเภทไหนก็นับว่าเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่ทำให้การดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันถ้าหากถือว่าการเมืองคือความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบหรือพอใจปรากฏในนโยบายของชาติ ผลของความขัดแย้งหรือการต่อสู้กันไม่ว่าจะเป็นชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ การประนีประนอม หรือการต่อรองตกลงกันได้ก็จะปรากฏอยู่ในงบประมาณนั้นเอง และหากพิจารณาว่าการเมืองคือกระบวนการที่รัฐพยายามระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อบำบัดความต้องการหรือปัญหาที่มีอยู่แล้ว งบประมาณก็คือศูนย์รวมของความพยายามเหล่านั้น³ ดังนั้นในความหมายรวม งบประมาณจึงเป็นหัวใจของกระบวนการเมืองนั่นเอง⁴

งบประมาณแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453 เป็นการใช้จ่ายที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า เรียกว่าการทำงบประมาณรายจ่ายเงินแผ่นดินหรืองบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังที่ปรากฏในพระบรมราชโองการเดือนเสนาบดีว่า

³ นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, "การจัดสรรงบประมาณ : ความขัดแย้งระหว่างหลักเศรษฐกิจ - คำลัทธิกับหลักรัฐคำลัทธิ," (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) หน้า 1-2.

⁴ Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process. (Boston : Little Brown and Company, 1964), pp. 3-5.

...การรับจ่ายเงินของราชอาณาจักร เป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ เปรียบดังชีวิตของกรุงสยามเช่นนี้ ซึ่งทรงพระราชอุทิศลาหะที่จะจัดการตั้งแบบอย่างการคลังให้ทำการให้เป็นหลักฐานมั่นคงแน่นอนทั้ง เวลาการรับการจ่ายก็เป็นที่ยึดมั่นของพระราชอาณาจักร เพื่อให้การเจริญที่ได้จัดแล้ว และจะจัดสืบไปได้ดำเนินสะดวกและทวียิ่งขึ้น ทำให้เป็นที่เชื่อถือของประเทศทั้งหลาย ซึ่งมีการเกี่ยวข้องกับพระราชอาณาจักรอันนี้ เพื่อความมั่นคงแก่อิสรภาพของกรุงสยาม...⁵

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณฯ เมื่อพ.ศ. 2433 กำหนดหลักเกณฑ์ในการทำงบประมาณฯ ไว้ในมาตรา 1 ว่า เล่นาบตีพระคลังมหาสมบัติต้องทำงบประมาณฯ ในปีหน้าขึ้นทุก เล้าฯ ถวายในที่ประชุมเล่นาบตีไม่เกินวันที่ 15 มีนาคม⁶ เพื่อจะปรึกษาให้ตกลงก่อนสิ้นปีนั้น⁷

อย่างไรก็ดี ในมาตราเดียวกันนี้ยังได้ผ่อนปรนไว้ว่า

"...ถ้ายังปรึกษาตกลงก่อนสิ้นปีไม่ได้ จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชา-
ัญญาตีให้ผ่อนจ่ายเงินให้กรมต่าง ๆ เบิกไปผ่อนจ่ายตามสมควร มิให้ขัดขวางแก่
ราชการ แต่ถึงอย่างไรจำเป็นต้องตกลงไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายน..."⁸

จากข้อผ่อนปรนนี้ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่เล่นาบตีกระทรวงต่าง ๆ นำงบประมาณฯ เล่นต่อเล่นาบตีพระคลังฯ การตรวจงบประมาณฯ จึงมีกล่าวอ้างตั้งนั้นใน พ.ศ. 2439 ซึ่งมีการประกาศใช้ข้อบังคับงบประมาณฯ กำหนดว่าในปีต่อไปทุกกระทรวงทบวงกรมจะต้องนำงบประมาณฯ ไปยื่นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่ช้ากว่าวันที่ 15 ธันวาคม เมื่อเล่นาบตีกระทรวงพระคลังฯ ได้รับงบประมาณฯ ของกระทรวงต่าง ๆ แล้ว ต้องทำงบประมาณแผ่นดินขึ้น เล่นอนในที่ประชุมเล่นาบตีภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์⁹

หลักสำคัญของการจัดทำงบประมาณฯ ของแต่ละกระทรวงคือ ทุกกระทรวงต้องรวบรวมงบประมาณรายจ่ายของตน เล่นต่อกระทรวงพระคลังฯ เพื่อเล่นต่อที่ประชุมเล่นาบตี และจะไม่มีการจ่ายเงินเกินงบประมาณฯ ทั้งนี้เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง

⁵ กขช., ร.5, ค. 5.1/8 งบประมาณแผ่นดิน คัก 117 พระบรมราชโองการเดือนเล่นาบตี ลงวันที่ 1 มกราคม ร.ศ. 117.

⁶ ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ," ประชุมกฎหมายประจำคัก. (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิเมิ้ล, 2478), 12 : 198.

⁷ เฟิ่งอ้าง.

⁸ เฟิ่งอ้าง.

⁹ กขช., ร.5, ค. 18/6 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เล่นาบตีกระทรวงพระคลังฯ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 23 กันยายน ร.ศ. 115, ร.5, ค. 5.1/28 งบประมาณแผ่นดิน คัก 129.

ขีดมันในหลักการคลังที่ว่ารายจ่ายไม่ควรเกินรายได้ในแต่ละปีงบประมาณ¹⁰ ดังนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงพระคลังฯ จึงระมัดระวังให้งบประมาณฯ ในแต่ละปีเป็นไปในทางที่เกินดุลย์อยู่เล็กน้อย คือรายรับของรัฐบาลมากกว่ารายจ่ายของรัฐในปีต่อไป อย่างไรก็ตาม ในบางระยะที่จำเป็นต้องยอมให้งบประมาณฯ ขาดดุลย์บ้าง ก็จะพยายามตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ เพื่อให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้เป็นจำนวนน้อยที่สุด ปรากฏว่าระหว่างพ.ศ. 2437 ถึง พ.ศ. 2453 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของรัชกาล เป็นระยะเวลา 17 ปี เงินรายได้แผ่นดินขาดดุลย์เพียง 5 ปี และในปีที่ขาดดุลย์มากที่สุดก็เป็นจำนวนไม่เกิน 7 ล้านบาท และจำนวนเงินที่ขาดดุลย์ก็คิดเป็นเพียงร้อยละ 1 ของรายได้ของแผ่นดิน¹¹ ดังปรากฏในตารางที่ 4.2

ศูนย์วิทยพัทธยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ กจช., ร.5, ค. 5.1/5 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เลื่อนาบดีกระทรวงพระคลังฯ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 23 กันยายน ร.ศ.115, ร.5, ค. 5.1/28 งบประมาณแผ่นดิน คก 129.

¹¹ สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416-2453)," วิทยานิพนธ์ประกอบปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 239.

ตารางที่ 4.2

รายได้และรายจ่ายแผ่นดิน พ.ศ. 2437 - 2453 (หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	รายได้	รายจ่าย	เกินดุล (+) หรือ ขาดดุล (-)
2437	17.33	12.48	+ 4.84
2438	18.07	12.68	+ 5.38
2439	20.64	18.48	+ 2.16
2440	24.80	23.99	+ .81
2441	28.49	23.78	+ 4.70
2442	29.92	27.05	+ 2.86
2443	35.61	31.84	+ 3.77
2444	36.15	36.64	- .48
2445	39.15	39.24	- .09
2446	43.45	43.90	- .45
2447	46.04	46.63	- .58
2448	51.65	50.03	+ 1.62
2449	57.01	56.83	+ .17
2450	55.82	56.50	- .67
2451	60.85	58.37	+ 2.48
2452	62.67	58.84	+ 3.83
2453	63.50	59.07	+ 4.43

ที่มา : คู่มือสถิติ การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า -
เจ้าอยู่หัว, หน้า 174.

รายได้แผ่นดินส่วนที่เกินดุลย์แต่ละปีนั้นรัฐบาลได้สะสมไว้เพื่อเป็นเงินคองคลัง ซึ่งนับว่าจำเป็นมากที่จะนำมาใช้จ่ายในกรณีเร่งด่วน และยังใช้เป็นเงินสำรองในมณฑลกรุงเทพฯ และหัวเมือง กับทั้งยังได้เก็บไว้เป็นเงินคองคลังสำรองไว้ในธนาคารที่สิงคโปร์และลอนดอนด้วย¹² ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2437 รัฐบาลมีเงินคองคลังจำนวน 12.39 ล้านบาท แต่เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2453 เงินคองคลังเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 39.52 ล้านบาท¹³

หลักการและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทางงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เพื่อการได้มาซึ่งงบประมาณแผ่นดิน และความขัดแย้งระหว่างกระทรวงพระคลังฯ กับกระทรวงอื่น ๆ เพื่อการเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นเหล่านี้จะนำไปกล่าวในหัวข้อเป้าหมายของความขัดแย้งประการที่สี่

ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เพื่อการให้ได้มาซึ่งงบประมาณแผ่นดิน

ความขัดแย้งเพื่อการนี้ในระยะแรกไม่ปรากฏเห็นชัดในที่ประชุม เพราะเป็นที่ยอมรับกันในหมู่เสนาบดีว่าการที่กระทรวงใดจะได้รับงบประมาณเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับลำดับความสำคัญก่อน-หลังของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของรัฐให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ตามความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมืองประการหนึ่ง และขึ้นอยู่กับความสามารถและบารมีของเสนาบดีเจ้ากระทรวงอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกมีการ "ประท้วง" ไม่ยอมรับการตัดสินใจไม่ให้งบประมาณแผ่นดินของรัฐ 1 กรณีคือกรณีของพระยาสุรศักดิ์มนตรีเสนาบดีกระทรวงเกษตร - พณิชยการซึ่งได้ "ประท้วง" ในการที่การของงบประมาณแผ่นดินของกระทรวงเกษตรฯ ไม่ได้รับการอนุมัติด้วยการลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี ปรากฏว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่กระทรวงต่างก็มีเป้าหมายเพื่อการให้ได้มาซึ่งงบประมาณแผ่นดิน จะออกมาในรูปของการแสดงออกทางเอกสาร

¹² กจช., ร.5, ค. 5.1/25 พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 17 ธันวาคม ร.ศ. 126.

¹³ Ministry of Finance, Department of Commerce and Statistic Statistical Year Book of the Kingdom of Siam, 1917, p. 20.

แสดงความน้อยใจของเจ้ากระทรวงที่ถูก "บีบคั้น" ในเรื่องดี และที่ออกมาเป็นพฤติกรรม ความขัดแย้งที่รุนแรงก็คือ กรณีระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับพระทรวงพระคลังฯ ระหว่าง กรมหลวงดำรงราชานุภาพกับพระยาสุรียานุวัตรตอนปลายรัชกาลดังจะได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ดี ในขั้นต้นควรจะได้พิจารณาถึงข้อจำกัดที่ทำให้ขัดแย้งระหว่างกระทรวง ต่าง ๆ เพื่อการให้ได้มาซึ่งงบประมาณแผ่นดินไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด เป็นเวลากว่าทศวรรษ นับจากมีการนำเอาระบบการบริหารราชการแบบกระทรวงมาใช้ ดังนี้

ความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมืองที่ส่งผลต่อการลำดับความสำคัญอัน-หลังของการ สดสร้างงบประมาณแผ่นดินให้แก่กระทรวงต่าง ๆ

เนื่องจากไทยถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งทำให้ต้องเสียสิทธิสภาพ- นอกอาณาเขต และเสียดินแดนให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสหลายครั้ง¹⁴ โดยเฉพาะเมื่อเกิด วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 กับฝรั่งเศสในพ.ศ. 2436¹⁵ ทำให้รัฐบาลไทยพบว่ากองทัพไทยไม่ มีความเข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับกองทัพของประเทศตะวันตกได้¹⁶ จึงเกิดความหวุ่นวิตกระแวง ภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยมขึ้นในหมู่คนไทยและผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็มีความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการ แก้ปัญหาแตกต่างกันออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายพลเรือนและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศทางด้านการ- คลัง เห็นว่าการจะลงทุนในกิจการทหารมากเกินไปนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ เพราะถึงอย่าง ไรก็ไม่สามารถสู้มหาอำนาจตะวันตกได้ เนื่องจาก "...ทหารไทยถึงแม้จะฝึกมาให้เข้มแข็ง ก็สู้กองทัพยุโรปไม่ได้ และวิธีการใช้อาวุธยุโรปเป็นเจ้าของย่อมสามารถใช้ได้ยาวนานกว่า..."¹⁷ การที่จะรักษาเอกราชไว้ได้ ก็คือต้องสร้างความเจริญให้แก่ประเทศเป็นสำคัญ ดังข้อเสนอ ของนายริเวต คาร์แนค ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ต่อเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เมื่อ พ.ศ. 2442 ตอนหนึ่งว่า

¹⁴ ดูรายละเอียดใน ใหญ่ศิริ ติก, เรื่องเดิม, หน้า 9-96.

¹⁵ ดูรายละเอียดใน จิราภรณ์ สถาปนวรรณนะ, "วิกฤตการณ์สยาม ร.ศ. 112," (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2509).

¹⁶ กชช., ร.5, บ. 1.4/1 เจ้านายแลข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการ เปลี่ยนระเบียบราชการแผ่นดิน.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

"...อนึ่งคิดถึงถึงการข้างหน้าก็แลเห็นได้ว่า ความเปิดเผยของบ้านเมืองคงจะเจริญขึ้นโดยรวดเร็ว อันเป็นเหตุอันจำเป็นที่จะต้องเพิ่มแลจัดการราชการฝ่ายพลเรือนให้ดียิ่งขึ้น และในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นการสมควรโดยแท้ ที่จะใช้เงินให้มากมายนักในการที่จัดการทวิกาสิ่งของกองทัพบกแลกองทัพเรือ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องออกเงินไปจมทิ้งเสียเปล่า ๆ ปลายมาก ๆ แลหาได้ทำประโยชน์สิ่งใดขึ้นมาไม่..."¹⁸

ส่วนฝ่ายทหารมีความเห็นขัดแย้งว่า

"...บ้านเมืองทุกวันนี้เหมือนตั้งอยู่ในหม้อหั่วไม้ ถ้าไม่เตรียมพลองไว้สู้พวกหั่วไม้บ้าง พวกหั่วไม้ก็ยอมมีใจกำเริบมารั้งแกเราไป ถึงโดยจะสู้ใช้ชนะจริง ๆ ไม่ได้ ก็ให้เป็นแต่พอให้พวกหั่วไม้รู้ว่าพลองของเราก็มีอยู่ ถ้าจะเขามารั้งแกคงจะเจ็บบ้างดีกว่าที่จะยอมฝังให้เขา ร้างแกได้เลย ๆ..."¹⁹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว เองก็ทรงตระหนักถึงความคิดเห็นของฝ่ายพลเรือนดังปรากฏในพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีเมื่อ พ.ศ. 2444 ตอนหนึ่งว่า

"...มักมีผู้คิดกันโดยมากกว่าการทหารไม่สำคัญ ทว่าแต่อย่าง เกณฑ์เช่นแต่ก่อนก็พอแล้ว เพราะถึงจะศัตรูอย่างไรที่จะไว้วางใจเมืองอื่นได้จริง ๆ ก็ไม่ได้โดยเอง... เพราะฉะนั้นการทหารไม่มีประโยชน์อะไร เป็นแต่ดอกไม้ไหวกระสัง สำหรับประดับบ้านเมืองดูเล่นงาม ๆ เท่านั้น ไม่ใช่โครงแลรากของบ้านเมือง การที่สำคัญนั้นถ้าจัดการบ้านเมืองให้ดี การปกครองดี ๆ เปิดเผยการค้าขายให้เจริญ มีการรถไฟ อีรีเคชั่น แลอื่น ๆ ใหทวีขึ้น จะเป็นหนทางป้องกันบ้านเมืองดีกว่าทหาร เพราะเมื่อเราจัดการบ้านเมืองของเราให้เจริญ แลบำรุงการค้าขายให้ปรากฏแล้ว ก็จะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเอาปืนมาบีบคั้นได้ ความคิดเช่นนี้มีอยู่มาก ไม่เป็นแต่คนชั้นเก่าเท่านั้น ถึงนักเรียนที่ไปเรียนมาแต่ยุโรปก็เห็นกันเช่นนี้ชุกชุม เป็นความเห็นอย่างล้นพลเรือนอย่างหนึ่ง..."²⁰

อย่างไรก็ดี พระองค์ทรงเห็นว่ากิจการทหารมีความสำคัญต่อการรักษาป้องกันบ้านเมือง ทั้งนี้ทรงมีพระราชดำรัสตั้งกล่าวตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ดังพระราชดำรัสที่พระราชทานแก่กองทัพบกในพ.ศ. 2435 ตอนหนึ่งว่า

¹⁸ กขช., ร.5, ค. 5.1/11 งบประมาณแผ่นดิน คก 118-119 หนังสือราชการเลขที่ 4/875 ของกรมมหาดมหาราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 11 เมษายน คก 118.

¹⁹ กขช., ร.5, ก. 13.2/21 รายงานการประชุมเสนาบดีเรื่องจัดการทหาร ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน คก 120.

²⁰ กขช., ร.5, ก. 13.2/21 รายงานการประชุมเสนาบดี เรื่องจัดการทหาร ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 120.

"...ทหารย่อมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับที่จะรักษาป้องกันพระราชอาณาเขต และเป็นเหตุที่ทำให้อำนาจบ้านเมืองกว้างขวางมั่นคง ยั่งยืน ทหารไม่เป็นแต่ที่จะต้องสู้ในเวลาเกิดศึกสงครามอย่างเดียว ย่อมเป็นประกันห้ามการศึกสงครามมิให้เกิดมิได้ด้วย เพราะฉะนั้นจึงต้องกล่าวว่าการที่มีทหารประจำรักษาพระราชอาณาเขตอันพร้อมพร้อมได้ด้วยกำลังอาวุธ และความกล้าหาญนั้น เป็นเครื่องป้องกันการที่จะเกิดสงครามได้ เหตุนี้กองทหารทั้งปวงจึงเป็นผู้มีความชอบอยู่เนื่องเนืองนิตย์ เพราะเป็นผู้ทำให้เกิดมีความสงบเรียบร้อยแก่บ้านเมือง... เราจึงได้ตั้งใจที่จะคิดอ่านจัดการอุดหนุน ให้กองทหารทั้งปวงมีความเจริญ พรั่งพร้อมยิ่งอยู่เสมอ..."²¹

ต่อมาหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 และไทยต้องเสียดินแดนบางส่วนให้แก่อังกฤษกับฝรั่งเศสแล้ว พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีว่าประเทศไทยถูกแบ่งแล้วโดยอังกฤษและฝรั่งเศสชาติละซีก คงเหลือแต่ส่วน "เอืงกลาง" ไว้เพื่อเป็นรัฐกันกระทบเท่านั้น จึงทรงมีพระราชดำรัสว่า

"...ถ้าเรานิ่งเฉยอยู่จนเขาเห็นชัดว่าเราไม่มีกำลังพอที่จะรักษาแม้แต่เอืงกลางอันนั้นไว้ได้ จนอย่างหนึ่งเห็นว่าทั้งไว้อีกอย่างหนึ่งก็จะมาเอาเอืงกลางเป็นของเขาเสีย ก็คงจะหาเหตุขอะไรต่าง ๆ เพื่อจะได้เปรียบอย่างตน โดยเขาไม่เชื่อว่าเราจะรักษาเอืงกลางไว้ได้เช่นนั้น ก็มีแต่เราจะยับเยินไปทุกที... ก็ถ้าเราจะเชื่อสัญญาที่อังกฤษกับฝรั่งเศสได้ทำกันไว้ว่าจะไม่ล่วงเข้ามาในเอืงกลางของเรานั้นแล้วเลยเสียไม่จัดกำลังของเราให้เขาเห็นว่าเราสามารถจะรักษาเอืงกลางของเราไว้ได้ ²²อันนั้นก็คงทำให้เขาหมดความเชื่อเขาทุกที เราจำเป็นต้องจัดการให้มีกำลังไว้..."

ดังนั้น แม้ว่าความคิดในวิธีการรักษาเอกราชของชาติจะแตกต่างกันระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร แต่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายว่าจะใช้วิธีการไหนในการรักษาเอกราชของชาติ ก็คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า จะต้องสร้างกองทหารให้เข้มแข็ง และการที่จะกระทำการดังกล่าวนั้นก็จำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เพราะนอกจากนำมาใช้ในการสร้างแสนยานุภาพของกองทัพทั้งด้านกา รฝึกทหาร การซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ และอื่น ๆ แล้ว ยังมีปัญหาเรื่องผู้ที่จะมาเป็นทหาร เพราะรัฐไม่สามารถเกณฑ์คนให้ไปรบได้ตั้งแต่ก่อน เนื่องจากสัญญาที่ทำไว้กับนานาประเทศ²³ ตั้งข้อความที่ปรากฏในรายงานการประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2444 ตอนหนึ่งว่า

²¹ ราชกิจจานุเบกษา. 9(24 กันยายน ร.ศ. 111) : 222.

²² กลข., ร.5, ก. 13.2/21 รายงานการประชุมเสนาบดีเรื่องจัดการทหารลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 120.

²³ ประเทศไทยได้รับเชิญให้เข้าร่วมทำสัญญาว่าด้วยการสงคราม ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ใน พ.ศ. 2435 ผลของสัญญาทำให้ไทยไม่สามารถเกณฑ์ไพร่เข้ารบได้ เพราะนานาชาติถือว่าไพร่ไม่ใช่ทหาร เนื่องจากไม่มีการฝึกหัด ไม่มีเครื่องแบบ และไม่รู้แบบแผนการทำสงคราม ดูรายละเอียดใน ภารดี มหาจันทร์, "การปฏิรูปการทหาร...", หน้า 269.

"...การทหารทุกวันนี้ แม้มีการอันโตขึ้นจะ เกษรทกองทัพไปอย่างแต่ก่อน คนมุ่งฆ่า เขียวจะให้ไปรบเช่นเคยก็ไม่ได้เสียแล้ว เป็นการผิดสัญญาที่เราได้ เข้ากับเมืองทั้งปวงไว้..."²⁴

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อปรับปรุงกิจการทหารให้เป็นแบบสากล และเปลี่ยนแปลงลดความสำคัญของระบบไพร่ จนกระทั่งสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหารได้ในพ.ศ. 2448 อันเป็นการยกเลิกระบบไพร่ไปโดยปริยาย²⁵

อย่างไรก็ดี ในระยะแรกกองทัพไทยยังไม่อยู่ในสภาพที่เข้มแข็งพอที่จะป้องกันตนเองได้ เพราะแม้เมื่อเกิดกบฏเจ็วขึ้นที่เมืองแพร่และกบฏผู้มีบุญที่ภาคอีสานใน พ.ศ. 2445 กองทัพไทยก็ไม่สามารถปราบปรามกบฏเหล่านั้นได้ในเวลาอันรวดเร็ว เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีกองทหารในหัวเมือง²⁶ และการคมนาคมไม่สะดวก จึงทำให้กองทัพเคลื่อนที่ไปได้ช้า²⁷

จากเหตุการณ์กบฏเจ็วเมืองแพร่ และกบฏผู้มีบุญภาคอีสาน จึงทำให้ความสำคัญของทหารยิ่งเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเพื่อใช้เป็นกำลังในการป้องกันมิให้เกิดการจลาจลขึ้นภายในประเทศ หรือเพื่อปราบปรามการกบฏที่อาจเกิดขึ้นอีกได้ทันกาล ซึ่งถ้าเหตุการณ์ภายในบ้านเมืองไม่สงบก็จะส่งผลเกี่ยวเนื่องกับการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตกด้วย ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องเร่งขยายการจัดการทหารแบบใหม่ในมณฑลต่าง ๆ จนกระทั่งสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารทั่วพระราชอาณาศจรได้ใน พ.ศ. 2448 ดังกล่าวแล้ว ซึ่งก็ย่อมหมายถึงการใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย และหน้าที่ในส่วนนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม*

²⁴ กชข., ร.5, ก. 13.2/21 รายงานการประชุมเสนาบดี ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 120.

²⁵ ดูรายละเอียดใน อัญชลี สู่สายัณห์, เรื่องเดิม, หน้า 276-292.

²⁶ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช, หน้า 43-44.

²⁷ กชข., ร.5, ค. 5.1/20 งบประมาณแผ่นดิน คก 122 รายงานงบประมาณ คก 122 ของนายริเวต คาร์แนค.

* ดูงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมในตารางที่ 4.6 และ 4.7.

นอกจากนี้ อิทธิพลของสังกรวรรดินิยมตะวันตกและเหตุการณ์ไม่สงบภายในดังกล่าว ยังทำให้รัฐเห็นความสำคัญของการจัดการปกครองให้มีประสิทธิภาพ และการจัดการคมนาคมโดยเฉพาะทางรถไฟด้วย ทั้งนี้เพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักในการรักษาเอกราชของชาตินั่นเอง ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริว่า การจะรักษาเอกราชไว้ได้นั้น นอกเหนือจากต้องดำเนินการทูตอย่างฉลาดแล้ว ต้องสร้างกองทัพให้เข้มแข็งเพื่อสนับสนุนการทูตด้วย พร้อมกันนั้นก็จำเป็นต้องจัดการปกครองเพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย อันจะทำให้ราษฎรสามารถทำมาหากินได้โดยสะดวก และ "...ได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดินซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากร จึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้..."²⁸

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยืนยันพระราชดำริในการจัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อยว่ามีความสำคัญต่อเอกราชของประเทศชาติ ดังปรากฏในพระบรมราชโองการแต่งตั้งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ว่า "...ด้วยต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการบ้านเมืองให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวมเช่นเป็นอยู่ เข้าไปเห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้..."²⁹

ปรากฏว่าภายหลังการปฏิรูปใน พ.ศ. 2435 หน้าที่ในการจัดการปกครองและรักษาความสงบภายในของบ้านเมืองอยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงนครบาลรับผิดชอบในอาณาบริเวณกรุงเทพฯ และหัวเมืองโดยรอบ อันได้แก่ ธนบุรี ลุ่มทรปราการ นนทบุรี รัษฎบุรี พระประแดง มินบุรี และปทุมธานี ส่วนกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบหัวเมืองในส่วนภูมิภาค และเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในพื้นที่เป็นอาณาบริเวณกว้างกว่ากระทรวงนครบาล จึงย่อมมีรายจ่ายมากกว่ากระทรวงนครบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ประกอบกับฝรั่งเศส รัสเซียและอังกฤษรุกรานที่คุกคาม

²⁸ กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ พ.ศ. 2435-2495, หน้า 146.

²⁹ มจ.หญิงพูนพิศมัย ดิศกุล, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (ธนบุรี : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา, 2515), หน้า 11.

ขยายแดนของไทยมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเหตุการณ์กบฏเจ็ยวเมืองแพร่และกบฏผู้มีบุญภาคอีสานก็ยิ่งทำให้รัฐบาลไทยเห็นความสำคัญในการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคมากขึ้น³⁰ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังปรากฏในตารางที่ 4.3



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ กช., ร. 5, ก. 13.2/30 เรื่องจัดการเตรียมรบ.

ตารางที่ 4.3

งบประมาณรายจ่ายในการจัดการปกครองและรักษาความสงบภายใน

พ.ศ. 2435-2453

พ.ศ.	รายจ่ายนครบาล	รายจ่ายมหาดไทย	รวบรวมรายจ่ายในการจัดการปกครองและรักษาความปลอดภัย	คิดเป็นร้อยละ
2435	586,706	197,681	784,387	5.26
2436	644,928	484,230	1,129,158	6.21
2437	679,247	205,933	885,180	7.09
2438	636,536	394,852	1,031,388	8.13
2439	875,792	526,406	1,402,198	7.59
2440	1,050,370	1,896,570	2,946,940	12.28
2441	1,491,840	3,425,837	4,917,677	20.67
2442	2,276,734	3,972,399	6,249,133	23.10
2443	2,253,977	6,384,310	8,638,287	27.13
2444	2,601,350	6,120,469	8,721,819	23.80
2445	2,814,199	6,906,064	9,720,263	24.77
2446	2,872,837	6,588,324	9,461,161	21.55
2447	3,160,503	8,849,745	12,010,248	25.75
2448	3,445,386	10,012,279	13,457,665	26.90
2449	3,493,460	10,545,985	14,039,445	24.70
2450	3,957,344	10,576,642	14,533,986	25.72
2451	4,024,384	10,287,721	14,312,105	24.52
2452	4,320,950	10,776,914	15,097,864	25.66
2453	4,215,206	10,703,534	14,918,740	25.25

- ที่มา
- พ.ศ. 2435 และ 2436 รายงานแลงบปี ร.ศ. 116
 - พ.ศ. 2437-2453 จาก Statistical year book of the Kingdom of Siam A.D. 1932 pp. 37,52.
 - สุทรธาดา เลขไวฑูรย์, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435-2453)." วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 99.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระหว่างพ.ศ. 2435 ถึงพ.ศ. 2439 รายจ่ายในการจัดการปกครองและการรักษาความสงบภายในส่วนใหญ่อยู่ในส่วนกลางซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล แต่ต่อมาในพ.ศ. 2440 ซึ่งเป็นปีแรกที่กระทรวงมหาดไทยตั้งงบประมาณรายจ่ายส่วนภูมิภาคคือมณฑลต่าง ๆ ครอบคลุมมณฑล³¹ จึงเป็นผลให้รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ยิ่งเมื่อเกิดปัญหาการคุกคามชายแดนจากมหาอำนาจตะวันตกและปัญหาภัยภายในก็ทำให้รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยทวีขึ้นอย่างรวดเร็วจนกระทั่งนับจาก พ.ศ. 2441 จนถึง พ.ศ. 2453 เมื่อรวมกับรายจ่ายของกระทรวงนครบาลซึ่งมีอัตราน้อยกว่าก็จะมีอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายของรัฐในแต่ละปี

พร้อม ๆ กับการส่งเสริมด้านการป้องกันประเทศ การจัดการปกครองบ้านเมืองโดยเฉพาะหัวเมือง และการรักษาความสงบภายในรัฐก็ให้ความสำคัญต่อการจัดสร้างทางรถไฟให้กระจายไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อนโยบายการป้องกันประเทศ การจัดการปกครองหัวเมือง และการรักษาความสงบภายใน อันจะทำให้บรรลุเป้าหมายหลักคือการรักษาเอกราชของชาติ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า

"...ไม่มีสิ่งใดที่จะถูกใจฉันยิ่งขึ้นไปกว่าที่ได้เห็นความเจริญที่ได้มีขึ้นในการขยายทางรถไฟของเมืองเรา ทางรถไฟย่อมเป็นพยานแห่งความรุ่งเรืองของบ้านเมืองกับทั้งเป็นหนทางที่จะช่วยให้เกิดความเจริญเช่นนี้ได้อย่างยิ่ง รถไฟทำให้เกิดยานพาหนะอย่างสะดวกแลอย่างรวดเร็ว แลรักษาทำให้ตำบลต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกลเข้าใกล้ซัดชิดถึงกัน เหตุฉะนั้น จึงทำให้เกิดความสับสนแลความเจริญของประชาชนพลเมืองยิ่งขึ้น รถไฟทำให้รัฐบาลสามารถที่จะจัดการเอาใจใส่ดูแลให้ยิ่งขึ้นอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการจำเป็นของการรักษาบ้านเมืองที่จะมีผลได้..."³²

การสร้างทางรถไฟอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงโยธาธิการ ดังนั้นกระทรวงโยธาธิการจึงได้รับเงินงบประมาณเพื่อจัดการคมนาคมในอัตราสูงมาก ในช่วงระหว่างพ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2446 ดังปรากฏในตารางที่ 4.4

³¹ กชย., ร.5, ค. 5.1/5 งบประมาณแผ่นดิน ค.ศ. 115-116 หนังสือของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 15 เมษายน ร.ศ. 116.

³² กชย., ร.5, ยธ. 5.4/7 ร่างพระราชดำรัสตอบของรัชกาลที่ 5 เปิดทางรถไฟสายตะวันออกและทางรถไฟสายนครราชสีมาช่วงปากน้ำโพ-พิษณุโลก ลงวันที่ 24 มกราคม ร.ศ.126.

ตารางที่ 4.4
 รายจ่ายคมนาคมคิดเป็นร้อยละ พ.ศ. 2435 - 2446

พ.ศ.	รายจ่ายคมนาคม	รายจ่ายของรัฐ	ร้อยละ	อันดับ
2435	2,943,445	14,918,977	19.73	2
2436	2,193,901	18,174,504	12.07	2
2437	2,317,624	12,487,165	18.56	1
2438	2,261,590	12,685,697	17.83	2
2439	4,551,207	18,482,715	24.62	1
2440	4,525,616	23,996,625	18.86	1
2441	5,214,468	23,787,582	21.92	1
2442	4,353,393	27,052,717	16.09	2
2443	5,547,749	31,841,257	17.42	2
2444	9,340,699	36,646,558	25.49	1
2445	5,608,449	39,248,544	14.29	2
2446	5,968,881	43,908,902	13.59	3

ที่มา Statistical Year Book of the Kingdom of Siam A.D. 1923

จะเห็นได้ว่า รายจ่ายในด้านการคมนาคมอยู่ในอันดับ 1 เป็นเวลา 5 ปี อยู่ใน
 อันดับ 2 เป็นเวลา 6 ปี จนกระทั่ง พ.ศ. 2446 จึงลดลงเป็นอันดับ 3 การที่กระทรวง
 โยธาธิการได้รับงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนมากเช่นนี้ ก็ส่งผลต่อการสร้างและการขยาย
 เส้นทางรถไฟอย่างกว้างขวาง³³ อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังงบประมาณในการสร้างทางรถไฟ
 ดังที่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดินลดน้อยลง ทั้งนี้มิใช่เป็นเพราะการสร้างทางรถไฟถูกลดความ
 สำคัญลง แต่เป็นเพราะรัฐบาลไทยได้ตัดสินใจกู้เงินจากต่างประเทศ 3 ครั้ง ในพ.ศ. 2447
 พ.ศ. 2449 และ พ.ศ. 2451 เป็นจำนวนเงิน 1,000,000 ปอนด์ 3,000,000 ปอนด์
 และ 4,000,000 ปอนด์ตามลำดับเพื่อนำมาสร้างทางรถไฟ³⁴ แม้กระนั้นรัฐบาลก็ยังคงใช้
 จ่ายเงินเพื่อกิจการรถไฟจากเงินรายได้ของรัฐระหว่าง พ.ศ. 2448 - พ.ศ. 2453 ดัง
 ปรากฏในตารางที่ 4.5

³³ ดูรายละเอียดใน ส้มใจ ไพโรจน์ธีรรัตน์, "บทบาทของพระมหากษัตริย์ในประวัติศาสตร์
 ในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและ
 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว." วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติ-
 ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517. และ ปิยนาท บุณนาค, "บทที่ 5 การ-
 รถไฟ," การวางรากฐานการคมนาคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,"
 รายงานทุนวิจัยรัชตภิเษกสมโภช, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518, หน้า 125-162.

³⁴ ดูรายละเอียดใน ส้มใจ ไพโรจน์ธีรรัตน์, เรื่องเดิม.

ตารางที่ 4.5

งบประมาณรายจ่ายรถไฟลากเงินรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2448-2453

พ.ศ.	งบประมาณรถไฟ	งบประมาณ โยธาธิการ	ร้อยละ	งบประมาณของรัฐ	ร้อยละ
2448	1,199,850	3,256,875	36.84	53,000,000	2.26
2449	1,688,600	3,744,438	45.10	54,700,000	3.09
2450	1,483,385	3,570,570	41.54	56,261,524	2.64
2451	1,932,194	3,954,052	48.87	60,599,611	3.19
2452	2,043,090	4,055,600	50.38	60,179,953	3.39
2453	2,118,802	3,941,369	53.76	60,522,962	3.50

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังงบประมาณ ค.ศ. 124-129.

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางข้างต้นชี้ให้เห็นว่างประมาณรายจ่ายของกระทรวงโยธาธิการซึ่งเป็นงบประมาณด้านการคมนาคมเป็นส่วนใหญ่ ในพ.ศ. 2448 ถูกนำไปใช้ในกิจการรถไฟถึงร้อยละ 36.84 และเมื่อเทียบกับรายจ่ายของรัฐก็เป็นจำนวนร้อยละ 2.26 และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงร้อยละ 3.50 ยกเว้น พ.ศ. 2450 ซึ่งลดลงกว่าพ.ศ. 2449 แต่ก็ยังมากกว่า พ.ศ. 2448 ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐให้เงินสนับสนุนสมทบกับเงินกู้จากต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่ารัฐได้ใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากทั้งจากเงินแผ่นดินและเงินกู้ในการสร้างทางรถไฟ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในทางการเมือง แม้กระนั้นก็ส่งผลทางเศรษฐกิจด้วย คือทำให้รัฐได้รายได้จากค่าโดยสารและค่าขนส่งสินค้า เช่น ในพ.ศ. 2446 รายได้ 1,972,903 บาท ขณะที่รายจ่าย 887,570 บาท พ.ศ. 2447 รายได้ 2,312,201 และ 1,348,785 ตามลำดับ³⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการสร้างทางรถไฟแม้โดยรูปแบบแล้วจะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน (Infra-Structure) แต่จุดประสงค์เบื้องต้นของการส่งเสริมกิจการรถไฟในประเทศไทยก็เพื่อเชื่อมต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและเพื่อประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ แม้กระนั้นก็ส่งผลทางเศรษฐกิจด้วยดังกล่าวมาแล้ว

จากที่นำเสนอมาย่างต้น จะเห็นได้ว่ากระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมากที่สุดคือกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงโยธาธิการ ทั้งนี้เพราะความจำเป็นของสถานการณ์ในขณะนั้น อันทำให้วัตถุประสงค์หลักของประเทศคือการรักษาเอกราชของชาติ ซึ่งผู้นำของรัฐเห็นว่าวิธีการไปสู่วัตถุประสงค์หลักคือการสนับสนุนด้านการป้องกันประเทศ การจัดการปกครองบ้านเมืองโดยเฉพาะหัวเมือง และการรักษาความสงบภายใน ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำได้ต้องมีประสิทธิภาพก็ด้วยกลไกในด้านการคมนาคม โดยทางรถไฟอันถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าในด้านการคมนาคมในยุคนั้น การที่ต้องจัดความสำคัญให้แก่กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงโยธาธิการก่อนเพราะรัฐเห็นว่างประมาณมีจำกัด จึงต้องจัดความ

³⁵ กจข., ร.5, ยธ. 5.1/46 รายงานกองจัดการครั้งที่ 8 กล่าวด้วยการเดินรถไฟหลวงในกรุงเทพฯ ร.ศ. 123 และปิยนาด บุนนาค, การวางรากฐานการคมนาคม..., หน้า 158-161.

สำคัญในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่กระทรวงต่าง ๆ ตามความจำเป็นเร่งด่วนในขณะนั้น โดยที่กระทรวงทั้งสามเมื่อเสนองบประมาณไปยังกระทรวงพระคลังเพื่อนำเสนอในที่ประชุม เลื่อนาบดีก็มักได้รับการอนุมัติให้เป็นไปตามที่เสนอมานี้ ทั้งนี้ นอกจากเป็นเพราะความจำเป็นเร่งด่วนตามวัตถุประสงค์หลักและนโยบายของประเทศดังกล่าวมาแล้ว ยังเป็นเพราะความสามารรถและบารมีของ เลื่อนาบดีด้วยดังจะได้ศึกษาในตอนต่อไป

ในขณะที่เดียวกันกระทรวงที่ได้รับการสนับสนุนในการจัดสรรงบประมาณน้อยอย่างเห็นได้ชัด คือ กระทรวงธรรมการ และกระทรวงเกษตรราธิการ

ว่าที่จริงแล้ว รัฐบาลไทยต้องประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังคนผู้มีความสามารรถมาปฏิบัติราชการที่ได้รับการปฏิรูปร่างอย่างขนานใหญ่เป็นจำนวนมากจนถึงกับต้องว่าจ้างชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 แต่เนื่องจากการลงทุนเพื่อการศึกษาเป็นการหวังผลในระยะยาว ในขณะที่รัฐต้องเผชิญกับปัญหาการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้า ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องให้คุณค่า และเน้นความสำคัญของการป้องกันประเทศ การจัดการปกครองบ้านเมือง การรักษาความสงบภายในและการจัดการคมนาคมมากกว่าด้านการศึกษา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การจัดการด้านการศึกษาจะเป็นไปไม่ได้ ถ้าบ้านเมืองอยู่ในอันตราย ดังพระราชดำรัสชี้แจงเหตุผลในการแต่งตั้งกรมหมื่นดำรงราชานุภาพผู้ซึ่งทรงไว้วางพระทัยอย่างมาก ให้ดำรงตำแหน่ง เลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทยแทนการ เป็น เลื่อนาบดีกระทรวงธรรมการ ดังที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพเองทรงคาดหวังไว้แต่แรกว่า

"...กรมดำรงฉันเชื่อว่า เธอจะทำการศึกษาได้สำเร็จ แต่บัดนี้บ้านเมืองอยู่ในอันตราย ถ้าเราตกลไปเป็นข้าเขาอื่น การศึกษาที่เธอรักจะอยู่ที่ไหน ใครเขาเป็นนายก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามพอใจเขา เรามาช่วยกันรักษาชีวิตของประเทศไว้จะไมดีกว่าหรือ..."³⁶

ด้วยเหตุนี้งบประมาณของกระทรวงธรรมการจึงค่อนข้างน้อยในแต่ละปี และงบประมาณมักถูกตัดอยู่เสมอ ดังพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2441 ว่า

³⁶ มจ. หลุยงพูนพิคัมัย ดิศกุล, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ,

"...ด้วยกระทรวงธรรมการนี้ สังกัดตรวจงบประมาณครั้งใดเป็นกระทรวงที่ถูก
ตัดยับ เป็นทุกครั้ง..."³⁷ การที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายน้อยก็ทำให้
การศึกษาของไทยมีลักษณะเหมือน "ไม่กระถางที่โตจนเต็มกระถางแล้วก็ไม่งอกงาม
ขึ้นไปได้อีก..."³⁸

ปรากฏว่าตั้งแต่ปีแรกของการสถาปนากระทรวงธรรมการใน พ.ศ. 2435 จนถึง
พ.ศ. 2453 นั้น กระทรวงธรรมการได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังปรากฏใน
ตารางที่ 4.6



ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ วุฒิชัย มุลศิษฐ์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาคม-
สังคมค้าส่งแห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 122.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

ตารางที่ 4.6

งบประมาณรายจ่ายกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2435 - 2453

พ.ศ.	รายจ่ายกระทรวง ธรรมการ	รายจ่ายของรัฐ	ร้อยละ
2435	297,420.50	14,918,977	1.99
2436	407,092.87	18,174,504	2.24
2437	300,733	12,487,165	2.41
2438	341,533	12,685,697	2.69
2439	294,874	18,482,715	1.60
2440	710,139	23,996,625	2.96
2441	514,024	23,787,582	2.16
2442	473,402	27,052,717	1.75
2443	1,005,833	31,841,257	3.16
2444	1,000,168	36,646,558	2.73
2445	1,078,902	39,248,544	2.75
2446	1,218,118	43,908,902	2.77
2447	1,372,583	46,634,654	2.94
2448	1,348,733	50,035,524	2.70
2449	1,426,640	56,837,460	2.51
2450	1,422,214	56,503,303	2.52
2451	1,464,036	58,378,548	2.51
2452	1,280,845	58,844,619	2.18
2453	1,251,965	59,076,554	2.12

ที่มา พ.ศ. 2435-2436 ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รายงาน
แลงบปีรายย่อ ร.ศ. 116.

พ.ศ. 2437-2453 ข้อมูลจาก Statistical Year Book of the Kingdom of Siam
A.D. 1923, pp. 52-53.

ตารางดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า อัตราการขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง
 ธรรมการค่อนข้างช้า คือไม่ถึงร้อยละ 2 ของรายจ่ายของรัฐใน พ.ศ. 2435 และพ.ศ.
 2439 และไม่ถึงร้อยละ 3 ของรายจ่ายของรัฐใน พ.ศ. 2436 ถึง พ.ศ. 2438 และใน
 พ.ศ. 2440 ถึงพ.ศ. 2441 ยิ่งใน พ.ศ. 2442 เมื่อการศึกษาคณะครูเมืองถูกโอนไปอยู่
 กับกระทรวงมหาดไทย งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงธรรมการก็ถูกตัดเหลือเพียงร้อยละ
 1.75 ของรายจ่ายของรัฐ ต่อมาในพ.ศ. 2443 การศึกษาคณะครูเมืองถูกโอนกลับมาขึ้นสังกัด
 กระทรวงธรรมการ รายจ่ายก็เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.16 แต่หลังจากนั้นก็ลดลงไม่เกินร้อย
 ละ 3 ของรายจ่ายของรัฐ

อนึ่ง รายจ่ายด้านการศึกษาของกระทรวงธรรมการไม่อาจถือได้ว่าเป็นรายจ่ายด้าน
 การศึกษาทั้งหมดของรัฐ เพราะยังมีการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระดับสูงในต่างประเทศอีกเป็น
 จำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถนำมาแยกประเภทและรวมเข้ากับรายจ่ายของกระทรวงธรรมการได้
 เพราะล้วนแต่เบิกจ่ายจากกระทรวงเจ้าสังกัด³⁹

ส่วนกระทรวงเกษตรราธิการก็ประสบชะตากรรมเช่นเดียวกับกระทรวงธรรมการ เพราะ
 แม้ว่าจะเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการประกอบอาชีพโดยตรงของราษฎรคือการ
 เกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจไทย แต่ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจให้การสนับสนุนจาก
 รัฐเท่าที่ควร แม้แต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดีคนแรกของกระทรวงเกษตรราธิการในสมัยปฏิรูป
 คือ พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ก็มิได้มีความรู้หรือความถนัดทางด้านเกษตร
 มาก่อน แต่ได้ปฏิบัติราชการเป็นทหารมาโดยตลอด ยิ่งกว่านั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
 เจ้าอยู่หัวยังมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีถึงความจำเป็นทหารของ
 พระยาสุรศักดิ์มนตรีว่า "... ให้เจ้าระลึกถึงหน้าที่ของเจ้าว่าเจ้าเป็นทหารไม่ใช่พลเรือน
 เมื่อมีสิ่งใดเกิดขึ้น เจ้าต้องกลับมาเป็นทหารทันที..."⁴⁰ ด้วยเหตุนี้จึงอุปสรรคหนึ่งว่าทรงให้

³⁹ ฎรายละ เอียดใน ละออทอง อัมรินทร์รัตน์, "การส่งนักเรียนไปศึกษาต่อต่างประเทศ
 ตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2475," (วิทยานิพนธ์ประกอบการศึกษาปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต
 ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 104-199.

⁴⁰ ไทน้อย, จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี. (กรุงเทพฯ : ศสจวิทยา, 2500),
 หน้า 365.

พระยาสุรศักดิ์มนตรีมาเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการโดยมิได้ทรงคาดหวังที่จะให้มา
สร้างสรรคความเจริญให้แก่กระทรวงเกษตรราชการ

นอกจากนี้ยังได้ทรงลดหน้าที่ของกระทรวงเกษตรราชการโดยเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวง
เกษตรพาณิชย์ ให้ทำหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับที่ดิน การรักษาสารบบบาณูชีสำหรับที่สวน การทำ
แผนที่ การขุดและการรักษาคลอง โดยเรื่องเกี่ยวกับการเงินทางด้านการเกษตรให้โอนไปขึ้น
กับกระทรวงพระคลัง⁴¹ ต่อมาได้มีการยุบกระทรวงเกษตรพาณิชย์ไปรวมกับกระทรวง
พระคลังฯ แล้วจึงยกฐานะตั้งเป็นกระทรวงขึ้นใหม่ในเวลาต่อมา ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

การที่รัฐไม่ให้ความสำคัญต่อกิจกรรมของกระทรวงเกษตรราชการ อันสะท้อนให้เห็น
ถึงการไม่ให้ความสำคัญต่อการเกษตรกรรมของประเทศด้วย ก็ทำให้กระทรวงเกษตรราชการได้
รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายค่อนข้างน้อย ดังจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง
เกษตรราชการระหว่าง พ.ศ. 2435 ถึงพ.ศ. 2439 ก่อนที่จะถูกโอนไปอยู่ในสังกัดของกระทรวง
พระคลังฯ ในตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7

งบประมาณรายจ่ายกระทรวงเกษตรราชการคิดเป็นร้อยละ พ.ศ. 2435-2439

พ.ศ.	รายจ่ายกระทรวงเกษตรฯ	รายจ่ายของรัฐ	ร้อยละ
2435	68,045	14,918,977	0.46
2436	673,474	18,174,504	3.17
2437	327,470	12,487,165	2.62
2438	399,080	12,685,697	3.15
2439	598,286	18,482,715	3.24

ที่มา 1. พ.ศ. 2435-2436 จากรายงานและงบปี ร.ศ. 116

2. พ.ศ. 2437-2439 จาก Statistical Year Book of the Kingdom
of Siam A.D. 1923 p. 53.

⁴¹ กข., ร.5, กษ. 2/1 ตั้งตำแหน่งเสนาบดีเอกสารประกาศตั้งเสนาบดี
พ.ศ. 2429.

ตารางดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าปีแรกรายจ่ายของกระทรวงเกษตรธิการคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.46 ของรายจ่ายของรัฐซึ่งนับว่าน้อยมาก ต่อมาในพ.ศ. 2436 จึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นร้อยละ 3.71 แต่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.62 ใน พ.ศ. 2437 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.15 และ 3.24 ในพ.ศ. 2438 และ พ.ศ. 2439 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงธรรมการในช่วงเวลาเดียวกันโดยเฉพาะระหว่างพ.ศ. 2436-พ.ศ. 2439 งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงเกษตรธิการก็ยังมีอัตราสูงกว่าของกระทรวงธรรมการค่อนข้างมาก กล่าวคือ พ.ศ. 2436 กระทรวงธรรมการมีงบประมาณรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 2.24 ของรายจ่ายของรัฐ กระทรวงเกษตรธิการเป็นร้อยละ 3.17 สำหรับพ.ศ. 2437 พ.ศ. 2438 และ พ.ศ. 2439 นั้น กระทรวงธรรมการเป็นร้อยละ 2.41, 2.69 และ 1.60 ตามลำดับ กระทรวงเกษตรธิการเป็นร้อยละ 2.62, 3.15 และ 3.24 ตามลำดับ

นอกจากนี้ปรากฏว่าทั้งกระทรวงเกษตรธิการและกระทรวงธรรมการมักไม่ได้รับการสนับสนุนจากที่ประชุมเสนาบดีในการเสนองบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นเพราะขอบข่ายของงานไม่ตรงกับภารกิจสำคัญหลักของรัฐแล้ว ก็เป็นเพราะตัวเสนาบดีเองด้วย ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งกับเสนาบดีกรมอื่น หรือแม้แต่กับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเอง ดังจะได้ศึกษาในตอนต่อไป

สำหรับกระทรวงอื่น ๆ นั้น ก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามสมควรแก่อำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งเมื่อมาประมวลทั้งหมดแล้วกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงโยธาธิการจะได้รับงบประมาณมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ ดังปรากฏในตารางที่ 4.8 งบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2445 และเมื่อคิดเปรียบเทียบเป็นร้อยละของรายจ่ายของรัฐทั้งหมด จะเห็นได้จากงบประมาณระหว่าง พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2444 ในตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.8

งบประมาณกระทรวงต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2445

กระทรวง	ร.ศ. 111	ร.ศ. 112	ร.ศ. 113	ร.ศ. 114	ร.ศ. 115	ร.ศ. 116	ร.ศ. 117	ร.ศ. 118	ร.ศ. 119	ร.ศ. 120	ร.ศ. 121
	พ.ศ. 2435	พ.ศ. 2436	พ.ศ. 2437	พ.ศ. 2438	พ.ศ. 2439	พ.ศ. 2440	พ.ศ. 2441	พ.ศ. 2442	พ.ศ. 2443	พ.ศ. 2444	พ.ศ. 2445
มหาดไทย	19768132	48423000	20593208	39485208	52540608	139657028	342582557	397239845	638431029	612046916	690506431
กลาโหม	335982351	427551922	224899923	245037556	296331622	315918130	296861517	375715453	407927411	409932749	494059249
ต่างประเทศ	52758833	70775057	62775461	63951930	74643851	39709359	92614857	136737636	56343626	110230831	109299247
นครบาล	58670640	64492356	67924708	63653516	87579220	105037011	149183940	227673356	225397403	260135015	281419930
วัง (มกุฎราช)	98677708	67577456	49405632	47226632	84380834	80072509	152607944	-	-	-	-
พระคลังมหาสมบัติ	76326464	3085230	57202360	39444555	64113913	125742243	122389739	114756503	117436756	111192017	133554829
เกษตรราชการ	68045.-	67347348	32746948	39907940	59828624	รวมกระทรวงคลัง	71350225	89207705	95167965	140258131	
ยุติธรรม	8976348	23158016	19558808	30729316	38562512	64361746	72008015	91852349	108921716	105897957	124988302
ธรรมการ	29742032	40709256	30073308	34153216	29487416	71013914	51402410	47340139	100533040	100016655	107390161
โยธาธิการ	82359308	106635524	88624948	73066624	298858421	133987961	122680663	112872962	164978143	440946545	135230928
ยอดรวมชาย	1491897730	1817450423	1248716508	1258569737	1848271552	2399662548	2378758215	2705271747	3184125737	3664655817	3924854459

พ.ศ. 121 : Year 121, pp. 26-27, Statement C. Comparative Statement of the Expenditure of the Kingdom of Siam for the Year 111-121. Ministry of Finance, "Report of the Financial advisor upon the Budget of the Kingdom of Siam for the year 121 (1902-1930)", Translated and Printed by order of His Royal Highness Krom Mun Mahisra Haruthai, Minister of Finance.

ตารางที่ 4.9

งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินในงบประมาณปกติ พ.ศ. 2435-2444 (ล้านบาท)

กระทรวง	พ.ศ. 2435	พ.ศ. 2436	พ.ศ. 2437	พ.ศ. 2438	พ.ศ. 2439	พ.ศ. 2440	พ.ศ. 2441	พ.ศ. 2442	พ.ศ. 2443	พ.ศ. 2444	คิดเป็น ร้อยละ
กลาโหม	3.3	4.2	2.2	2.4	2.9	3.1	2.9	3.7	4.0	4.0	24.25
ทหารเรือ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
การต่างประเทศ	0.5	0.7	0.6	0.6	0.7	0.3	0.9	1.3	0.6	1.0	5.19
พระคลังมหาสมบัติ	0.7	0.3	0.5	0.3	0.6	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	5.93
มหาดไทย	0.1	0.4	0.2	0.3	0.5	1.8	3.4	3.9	6.3	6.1	17.06
มหاربาล	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	1.0	1.4	2.2	2.2	2.6	9.27
ยุติธรรม	0.8	0.2	0.1	0.3	0.2	0.7	0.5	0.4	1.0	1.0	4.37
ธรรมการ	0.2	0.4	0.3	0.3	0.2	0.7	0.5	0.4	1.0	1.0	7.04
โยธาธิการ	0.8	0.1	0.8	0.7	0.2	4.5	5.2	4.3	5.5	9.3	23.29
เกษตรราชการ	0.6	0.6	0.3	0.3	0.5	รวมกับคลัง	0.7	0.8	0.9	0.9	3.48

ที่มา

Ministry of Finance, Report of the Financial advisor upon

the Budget of the Kingdom of Siam for the year 121 (1902-1903).

ในบรรดากระทรวงเหล่านี้ กระทรวงยุติธรรมนับว่าน่าสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นทีละน้อยตั้งแต่ร้อยละ 0.60 ของรายจ่ายของรัฐใน พ.ศ. 2435 จนกระทั่งถึงร้อยละ 4.53 ใน พ.ศ. 2453 โดยที่ในระหว่างนั้นบางปีก็เพิ่มมากเกินไปถึงร้อยละ 3 บางปีก็เพิ่มน้อยแต่ก็ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 โดยเฉลี่ย ดังปรากฏในตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10

การใช้จ่ายของกระทรวงยุติธรรม

พ.ศ.	รายจ่ายกระทรวง ยุติธรรม/บาท	รายจ่ายของรัฐ บาท	ร้อยละ
2435	89,763	14,918,977	0.60
2436	231,580	19,174,504	1.27
2437	193,588	12,487,165	1.55
2438	307,298	12,685,697	2.42
2439	385,625	18,482,715	2.08
2440	643,618	23,996,625	2.68
2441	720,080	23,787,582	3.03
2442	918,624	27,052,717	3.40
2443	1,089,217	31,841,257	3.42
2444	1,058,980	36,646,558	2.89
2445	1,249,883	39,248,544	3.18
2446	1,351,559	43,908,902	3.07
2447	1,782,299	46,634,654	3.82
2448	2,062,230	50,035,524	4.12
2449	2,055,096	56,837,460	3.62
2450	2,138,583	56,503,203	3.79
2451	2,268,891	58,378,548	3.89
2452	2,589,807	58,844,619	4.40
2453	2,671,880	59,076,554	4.53

ที่มา พ.ศ. 2435 - 2436 จาก ราชกิจจานุเบกษา 20(30 กันยายน ร.ศ. 122) :
โฉมหน้า.

พ.ศ. 2437 - 2453 จาก Statistical Year Book of the Kingdom of Siam A.D. 1923 , pp. 52-53.

งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงยุติธรรมที่เพิ่มมากขึ้นกว่าปีแรกในแต่ละปีนั้น เป็นไปตามลักษณะการขยายตัวของหน่วยงานที่เสนาบดีเจ้ากระทรวง เสนอของงบประมาณรายจ่ายไป โดยมีได้รับการโต้แย้งหรือคัดค้านแต่อย่างใด การที่เป็นเช่นนี้นอกจากเป็นเพราะรัฐให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงขบวนการยุติธรรม เพื่อให้ได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตกลับคืนมา และเป็นการช่วยรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศแล้ว⁴² ยังเป็นเพราะบทบาทของเสนาบดีเจ้ากระทรวงอีกด้วย เช่นเดียวกับในกรณีของกระทรวงอื่น ๆ ในเวลานั้น

ความสามารถและบารมีของ เสนาบดี

นอกจากการตัดสินค่าความสำคัญก่อน-หลังของกระทรวงต่าง ๆ ที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินตามความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมืองดังกล่าวมาแล้ว บังคับที่ทำให้การตัดสินสรรงบประมาณของแต่ละกระทรวงแตกต่างกันอีกประการหนึ่งคือความสามารถและบารมีของเสนาบดี ปรากฏว่าในช่วงเริ่มต้นของสมัยปฏิรูประยะที่สอง เสนาบดีส่วนใหญ่คือพระบรมวงศานุวงศ์ ดังนี้

1. กระทรวงกลาโหม ระยะแรกคือ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ ต่อมาคือกรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม และเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ตามลำดับ
2. กระทรวงมหาดไทย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
3. กระทรวงนครบาล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศรวรฤทธิ์
4. กระทรวงต่างประเทศ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ
5. กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต)

⁴² ดูรายละเอียดใน พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, "การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2478," (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517). และ ภูธร ภูมะธน, "คำพิพากษา พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2481," (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 4.

6. กระทรวงยุติธรรม พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าลลิตโลภณ
7. กระทรวงโยธาธิการ พระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์
8. กระทรวงมหรธรร พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา
9. กระทรวงพระคลัง พระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดัย กรมพระจักร-
พรรดิพงษ์ รองเสนาบดีคือกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ปฏิบัติราชการแทน
10. กระทรวงยุทธนาธิการ พระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์
กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช
11. กระทรวงธรรมการ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (บุร บุนนาค)

จะเห็นได้ว่ามีเสนาบดีที่เป็นข้าราชการจากตระกูลขุนนางเพียง 2 คนเท่านั้น คือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ และพระยาสุรศักดิ์มนตรี ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าในระยะที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดเหนือขุนนางเช่นนี้ พระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใกล้ชิดและไว้วางพระทัยให้ปฏิบัติราชการเสนาบดี ย่อมได้รับความเคารพยำเกรงในที่ประชุมเสนาบดีมากกว่าเสนาบดีที่เป็นขุนนาง ปรากฏว่ากรมหลวงดำรงราชานุภาพ และกรมหลวงเทววงศ์-
วโรปการ ทรงเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 มากกว่าเสนาบดีอื่น ๆ โดยเฉพาะกรมหลวงดำรงราชานุภาพซึ่งต่อมาทรงได้รับพระอิสริยยศสูงสุดเป็น
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
เจ้าอยู่หัวได้ตรัสไว้ว่า "ใครได้พบกรมดำรงตราพระราชสีห์ก็เหมือนกับได้เฝ้าพระราชอา"⁴³
ประกอบกับกรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงใช้วิธีทำงานในแบบขยายงานออกไปทีละมณฑลเมื่อ
ทรงเห็นว่างานที่เริ่มต้นทำในบางมณฑลประสบผลสำเร็จจึงจะเริ่มงานในมณฑลอื่น ๆ ต่อไป
การทำงานในลักษณะนี้จึงไม่ทำให้เกิดความยุ่งเหยิงในการเปลี่ยนแปลง เพราะรายจ่ายมิได้เพิ่ม
ขึ้นอย่างรวดเร็วภายในปีเดียว แต่เป็นการค่อย ๆ ทวีขึ้นในแต่ละปีเมื่อขยายงานออกไป
ทั้งนี้ทรงดำเนินตามนโยบายที่ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ที่ว่า

⁴³ บุตร ธิดาและครอบครัวเจ้าพระยายมราช (รวบรวม), สำเนาพระราชหัตถเลขา
ส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยายมราช (ปั้น ลุ่ม) กับ
ประวัติเจ้าพระยายมราช. (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงธรรม, 2482), หน้า 121.

"...ประหยัดเงินช่วยพระคลังบ้าง เป็นต้นว่าตำแหน่งข้าราชการที่รับเงินเดือนขอให้ตั้งขึ้นแต่น้อยก่อน อัตราเงินเดือนก็ให้กำหนดเป็นอย่างต่ำแต่พอคนล้มคร่ำทำการได้ อีกประการหนึ่งอย่าเพื่อกิดสร้างอะไรให้สิ้นเปลืองมากนัก สถานที่ทำการหรือที่พักอันจำเป็นจะต้องมี ถ้าไม่มีของเดิม ขอให้ทำถูก ๆ หรือเช่าเขาแต่พอใช้ก่อน เมื่อจำนวนแผ่นดินมีรายได้มากขึ้น จึงค่อยขยายรายการเหล่านี้ให้กว้างออกไป..."⁴⁴

จากวิธีการที่ค่อย ๆ ขยายงานออกไปนี้เอง ก็ทำให้รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับพระบารมีและพระปรีชาสามารถในการ "พูดลงใจ" ที่ประชุม รวมทั้งสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นที่ส่งผลต่อวิธีการดำเนินนโยบายไปสู่เป้าหมายหลักของประเทศดังกล่าวมาแล้ว ก็ทำให้การ เล่นองพระมาฆของกระทรวงมหาดไทยแต่ละปี มักไม่มีผู้ใดกล้าคัดค้าน⁴⁵ อย่างไรก็ดี เมื่อพระยาสุริยานุวัตรเข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯก็ได้เล่นอให้ตั้งงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยในงบประมาณปี พ.ศ. 2450⁴⁶ จนเกิดความขัดแย้งกันอย่างมากระหว่างกระทรวงพระคลังฯกับกระทรวงมหาดไทย และระหว่างเสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้งสอง จนกระทั่งส่งผลให้พระยาสุริยานุวัตรต้องพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯในที่สุดดังจะได้กล่าวรายละเอียดในเรื่องเป้าหมายของการ เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานต่อไป

อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า เสนาบดีผู้เป็นพระบรมวงศานุวงศ์สามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณซึ่งส่งผลกระทบต่องบประมาณของกระทรวงสำคัญได้โดยไม่ได้รับการคัดค้านในที่ประชุมคือกรณีพระ เจ้าลูกยา เธอ กรมหมื่นสนทนบุรินฤนาถซึ่งทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯต่อจากพระยาสุริยานุวัตรได้ทรง เล่นอความเห็นว่างประมาณกระทรวงกลาโหมไม่ควรจะเพิ่มมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่คือร้อยละ 22 $\frac{1}{2}$ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐ⁴⁷

⁴⁴ เตย บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบอบการปฏิบัติหรือวิวัฒนาการ," วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์. 4(ธันวาคม - กุมภาพันธ์ 2509) : 62.

⁴⁵ ยิวดี ไกรพิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 180.

⁴⁶ กลข., ร.5, ค. 5.2/15 "รายงานเสนาบดีสภา ลงวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 126."

⁴⁷ กลข., ร.5, ค. 5.1/27 กรมหมื่นสนทนบุรินฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 127.

ข้าง เท้าหลังที่มีน้ำหนักน้อย⁵⁰ ด้วยเหตุนี้งบประมาณของกระทรวงธรรมการจึงมักจะถูกตัดอยู่
เสมอ ดังพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 11
มิถุนายน พ.ศ. 2441 ตอนหนึ่งว่า

"...ด้วยกระทรวงธรรมการนี้ สังกัดตรวจงบประมาณครั้งใด เป็นกระทรวงที่ถูกตัดยับเป็นทุกครั้ง ทั้งที่รู้ว่าการเล่าเรียนเป็นสิ่งสำคัญอยู่ตั้งนั้น การที่เป็นเช่นนั้น เพราะเหตุที่ตัวเสนาบดีเสียโดยมาก ไม่มีโวหารพอที่จะอธิบายได้นาน แลความจริง การเปลี่ยนแปลงอันใด ซึ่งจะเป็นได้ว่าขึ้นสู่ทางเจริญ เป็นพยานก็ไม่มีด้วย การศึกษาของเรา ยิ่งเลวทรามยิ่งนัก..."⁵¹

การที่กระทรวงธรรมการถูกตัดงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่เริ่มแรกเช่นนี้ก็ทำให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์รู้สึกท้อแท้ใจ ดังที่ท่านได้กราบทูลปรารภไปยังกรมหมื่นสัณเฑาะพินธ์ว่าเป็นการยากที่จะทำงานให้กว้างขวาง ถูกตัดงบประมาณทุกปี⁵² เรื่องงบประมาณนี้จึงเป็นการจำกัดบทบาทของเสนาบดีกระทรวงธรรมการได้ประการหนึ่ง เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ถึงกับกล่าวว่า การจัดการศึกษาไม่สามารรถจะเจริญกว้างขวางไปได้เพราะมีความขัดสนในเรื่องเงิน ต้องทำเฉพาะที่มีทุนพอจะทำไปได้ "ผิดสมัยกับเวลา เมื่อพระเจ้าน้อยยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นพระอรรชัดการอยู่เพราะเอาไครยพระบารมีปกเกล้าฯ แลยังไม่ได้มีการตรวจงบประมาณ"⁵³

การถูกลดเงินงบประมาณน้อยกว่ากระทรวงอื่น อาจทำให้เสนาบดีเกิดความท้อใจจนนำไปสู่กรณีขัดแย้งกับผู้อื่น และมีผลต่อนโยบายบริหารของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ด้วย โดยเฉพาะการลดเงินเดือนและตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงธรรมการ ทำให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ไม่พอใจอย่างยิ่ง การขัดแย้งกรณีแรกคือการลดเงินเดือนของมิลสเตอร์ เอ็ดวิน แมกฟาแลนด์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นล่ามแปล แต่งตำราของกระทรวง มิลสเตอร์ แมกฟาแลนด์นี้

⁵⁰ กจข., ร.5, ค. 1/35 เจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสัณเฑาะพินธ์."

⁵¹ วุฒิชัย มุลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ สยามคัมภีร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 122.

⁵² กจข.; ร.5, ค. 1/35 เจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสัณเฑาะพินธ์ ลงวันที่ 21 มิถุนายน ร.ศ. 117.

⁵³ กจข., ร. 5, ค. 1/35.

รับราชการตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระยาตากสินทรงเป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการจางไว้ว ด้วยเงินเดือนครั้งสุดท้ายเดือนละ 640 บาท แต่เมื่อมีการประชุมงบประมาณสมัยเจ้าพระยา- ภาสกรวงศ์ ที่ประชุมให้ตัดเงินเดือน ได้รับแต่เพียงเดือนละ 400 บาท ในเรื่องนี้ มีสเตอร์ แมกฟาแลนด์ ได้ทำหนังสือขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อขอพระมหากรุณาธิคุณ ว่า "... ซึ่งกระทำได้ 54 ข้ำพระพุทธเจ้าก็ไม่ทราบว่าจะมีความผิดสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จึงได้ตัดเงินเดือน..." "

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบในคราวเดียวกันว่า ขอให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ตรองและดำเนิการตามความเห็นสมควรซึ่งเท่ากับเปิด โอกาสให้เสนาบดีมีอำนาจที่จะตัดสินใจ และกราบบังคมทูลเสนอใหม่ แต่ความคิดของเจ้าพระยา- ภาสกรวงศ์ มิได้สอดคล้องกับพระราชประสงค์นี้ กลับให้ มีสเตอร์ แมกฟาแลนด์ ลาหยุด 1 ปี และตรวจตัดตำแหน่งหน้าที่ราชการหลายอย่างรวมทั้งหน้าที่ของ มีสเตอร์ แมกฟาแลนด์ก็ขาด ไปด้วย ด้วยเหตุนี้ มีสเตอร์ แมกฟาแลนด์ จึงต้องทำหนังสือกราบบังคมทูลอีกครั้งหนึ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทรงมีลายพระราชหัตถเลขาเข้ามาในที่ประชุมเสนาบดี กล่าวถึง เรื่อง มีสเตอร์ แมกฟาแลนด์ "มีหนังสือลง วันที่ 13 กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ศก 111 มาฉบับหนึ่ง ร้องด้วยกรมพระธรรมการไม่เห็นว่าให้รับราชการ มีความปรารถนาที่จะได้เข้ารับ- ราชการต่อไป ฉะนั้นเห็นว่า มีสเตอร์ เอตวิน แมกฟาแลนด์ เป็นคนรู้ภาษาไทยดี ควรที่จะใช้ 55 ราชการได้ กรมใดจะมีตำแหน่งว่างให้กับราชการบ้าง"

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีหนังสือมาเช่นนี้ก็เท่ากับทรง มีพระราชประสงค์อย่างยิ่ง แต่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ไม่สนองพระราชประสงค์ดังกล่าว ในที่สุด มีสเตอร์ แมกฟาแลนด์ ต้องลาออก และต่อมาเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูล 56 ขอให้พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ากิติยากร ทำหน้าที่แปลและแต่งตำราเรียนแทน ต่อมา ใน พ.ศ. 2438 พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ากิติยากรได้เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการด้วยความมุ่งหมายของ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ก็คือ การที่งบประมาณกระทรวงธรรมการถูกตัดลงไปมาก

⁵⁴ กขย., ร.5, ค. 1/5 หนังสือมีสเตอร์แมกฟาร์แลนด์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ร.ศ. 111.

⁵⁵ กขย., ร.5, ค. 1/5 เดิม.

⁵⁶ กขย., ร.5, ค. 1/31 หนังสือกราบบังคมทูล เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ลงวันที่

คงเป็นเพราะอำนาจการต่อรองของตนในที่ประชุมไม่เท่า เลื่อนาบดีอื่น แม้ตำแหน่ง เลื่อนาบดีจะเป็นตำแหน่งสูงสุดในกระทรวง แต่ก็ไม่เท่ากับการมีพระเจ้าลูกยาเธอเข้าร่วมบริหารงานในกระทรวง ถึงแม้จะเป็นตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการเท่านั้น และในที่ประชุมเลื่อนาบดีทุกครั้ง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงมีบทบาทมาก จากหนังสือที่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์มีไปถึงพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสัสมมตอมรพันธ์ ตอนหนึ่งก็กล่าวไว้ว่า

"... แลในล้นวงงบประมาณการศึกษา เดิม มีเงินกัปปียของแล้วพระเจ้าน้องยาเธออยู่เดือนละ 40 บาท เมื่อว่างประมาณที่ประชุมก็ตัด มีพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นต้น ได้ทรงขอตัดออกเสียจากงบประมาณเพราะว่า เปนการที่พระองค์ท่านได้กราบทูลขอสำหรับพระองค์ ของกรมหมื่นวชิรญาณ... โรงเรียนเขลยัคคีดี มีคนขอจดทะเบียนมากโดยลำดับ ครั้นเวลาว่างประมาณพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นต้น ทรงพระดำริเห็นว่า วิธีที่ช่วยอุดหนุนโรงเรียนเขลยัคคีดีเดือนละ 10 บาท ไม่เป็นธรรมนิยมที่ดีที่มีมาแล้ว ก็ให้คงอยู่ไม่ควรจะอุดหนุนต่อไป ตัดงบประมาณที่อนุญาตไว้แต่เดิมปีละ 120 ชั่งนั้นออกเสียครั้งหนึ่ง... ข้าพระพุทธเจ้ามีน้ำหนักร้อยและโวหารที่จะอธิบายไม่เพียงพอ แก่คนเห็นข้างมากดังนี้ ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้อธิคระวัง จึงได้ขอฝ่าพระบาท แลพระเจ้าลูกยาเธอเปนอธิบดี เพื่อที่จะให้มีน้ำหนักร..."⁵⁷

จะเห็นได้ว่า เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ต้องการตำแหน่งโยบายถ่วงดุลย์อำนาจกับ เลื่อนาบดีกระทรวงอื่นโดยเฉพาะ เลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทย แม้ตอนปลายสมัยที่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็น เลื่อนาบดีกระทรวง ตำแหน่ง เลื่อนาบดีกระทรวงต่าง ๆ คือตำแหน่งที่พระเจ้าน้องยาเธอทรงควบคุมไว้หมด ยกเว้นกระทรวงธรรมการกับกระทรวงโยธาธิการเท่านั้น เลื่อนาบดีกระทรวงโยธาธิการคือ พระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ (ม.ร.ว. หลาน กฤษร) ดังนั้น แม้โดยตำแหน่งจะเป็น เลื่อนาบดีด้วยกัน แต่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างมั่นคงในระบอบนั้นความเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ย่อมอยู่เหนือกว่าตำแหน่ง เลื่อนาบดี ทำให้การโต้แย้งไม่มีน้ำหนัก ดังที่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์กล่าวไว้ แต่ถึงกระนั้น เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ก็พยายามบริหารงานแม้จะเป็นไปอย่างไรก็ไม่ได้รับความสะดวกใจเท่าใดนัก⁵⁸

⁵⁷ เอกสารเดิม; หนังสือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ลงวันที่ 21 มิถุนายน ร.ศ. 117.

⁵⁸ ตูรายละเอียดยใน แห่งน้อย ดิตติรานนท์, "เลื่อนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์...",

ความไม่พอใจที่กระทรวงธรรมการถูกตั้งงบประมาณฯ ประกอบกับนิสัยที่ชอบแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา ไม่ยอมประนีประนอมกับผู้อื่นของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ก็ทำให้เกิดกรณีขัดแย้งกับกระทรวงต่าง ๆ อยู่เสมอ เช่น กรณีขัดแย้งกับกระทรวงมหรธาธร เมื่อกระทรวงมหรธาธรขอเบิกสิ่งของจากกรมราชบัณฑิตซึ่งสังกัดในกระทรวงธรรมการ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ไม่ยอมให้ผู้ทำหน้าที่เบิกสิ่งของ ได้ทำหน้าที่เพราะในที่ประชุมงบประมาณ พ.ศ. 2435 ได้ตัดหน้าที่นี้ไปแล้ว เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้อ้างหลักการขึ้นกราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิราตา เล่านาบทกระทรวงมหรธาธร ว่า

"... เบี้ยหวัดหลวงวิจิตรธรรมปริวัตินตำแหน่งกรมราชบัณฑิตก็ได้อัดเสียแล้ว คงได้รับพระราชทานอยู่แต่เงินเดือนตำแหน่งนายเวรเท่านั้น หลวงวิจิตรธรรมปริวัติน ร้องขอรับราชการทำการประจำอยู่ในออฟฟิศฝ่ายเดียว... ถ้านำที่นั่นจำเป็นต้องมีแล้ว ทรงเหน็ดใครเป็นผู้แทนได้ก็ให้ลดชื่อมาขึ้นยังกระทรวง จะได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอตั้ง เพราะตำแหน่งเบี้ยหวัดก็ตัดเสียแล้ว... เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ที่กรมราชบัณฑิตเข้ามาขึ้นอยู่ในกรมพระธรรมการนั้นจะไม่ลืพอพระไทยนัก นานไปเบื้องหน้าข้าพระพุทธเจ้าจะไม่พบความผิดแลจะเป็นที่เคืองรำคาญได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทเนื่อง ๆ ไป กรมราชบัณฑิตก็ไม่ได้ผิดอะไรกับกรมโทรแลพราหมณ์นัก ถ้ายกไปขึ้นอยู่ในกระทรวงวังตั้งกรมโทรพราหมณ์จะดีกว่าอยู่ในกระทรวงนี้..."

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ในระยะนี้เป็นเล่านาบทกระทรวงธรรมการ มีลักษณะขัดแย้งกับผู้อื่นอยู่ตลอดเวลา จึงดูเหมือนมีศัตรูมาก และทำให้การบริหารงานไม่ราบรื่น หรืออย่างวลีสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงกล่าวไว้ว่า

"...อันวาล์นาของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์นั้น ถ้าว่าเป็นอุปมาโดยย่อ เปรียบดังเห็นใครจะคันตรงไหนแล้วเป็นอดที่จะลี้จะเกาเขาที่ตรงนั้นไม่ได้ ไข่จะทำด้วยอคติอย่างใดเป็นมูลล่อมอนั้นก็หาไม่ เป็นตัวยอดไม่ได้เป็นพื้น... ถ้าจะรวมเรื่องที่เกิดปากเสียงกับวาล์นาของเจ้าพระยาภาสกร มาพรรณนาก็เห็นจะหมดได้..."

ความขัดแย้งระหว่างเจ้าพระยาภาสกรวงศ์กับกรมหลวงดำรงราชานุภาพเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณฯ จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีการขยายการศึกษาชั้นมูลศึกษาให้เป็นแบบ

⁵⁹ กขช., ร.5, ค. 1/22 หนังสือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบทูล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิราตา ลงวันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ. 111.

⁶⁰ ลักจ. นิมมานเหมินทร์, เรื่องเดิม, หน้า 67.

⁶¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ประวัติเจ้าพระยาภาสกรวงศ์," เรื่องเดิม, หน้า 344.

กระจายอำนาจ กล่าวคือ จากการประชุมงบประมาณประจำปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ซึ่งเจ้าพระยา-
ภานุภักดิ์ ไม่พอใจที่ประชุมลงมติให้ตัดงบประมาณกระทรวงลงมาก ด้วยเหตุนี้จึงมีการตัด
งบประมาณช่วยเหลือโรงเรียนตามวัด เพราะยังไม่ถือว่าเป็นโรงเรียนหลวง เจ้าพระยา-
ภานุภักดิ์ จึงมีความคิดว่าสมควรจะเลิกโรงเรียนหลวงตามวัดบางแห่งเสียด้วย แล้วพยายาม
จัดการศึกษา เสียใหม่โดยให้เอกชนเข้าแบ่งภาระของกระทรวงธรรมการทันที ซึ่งเจ้าพระยา-
ภานุภักดิ์ ได้กล่าวว่า เป็นการตรงกันข้ามกับระยะที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพคิด
ซึ่งในสมัยนั้นเป็นการตั้งอำนาจลุ่มนกลาง ส่วนท่านพยายามที่จะกระจายอำนาจออกไป และ
คิดว่าจะ เป็นการทำให้จัดการศึกษาได้แพร่หลายที่สุด จึงได้ขอพระบรมราชานุญาตออกประกาศ
ตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษาทั้ง โรงเรียนเขลยศักดิ์ (โรงเรียนราชฎี) และโรงเรียนวิเศษเขลยศักดิ์
(โรงเรียนราชฎีที่สอนภาษาต่างประเทศด้วย) ขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2435⁶² โดยกระทรวง-
ธรรมการจะจ่ายเงินอุดหนุนให้โรงเรียนละ 10 บาท ต่อเดือน กระทรวงธรรมการได้รับเงิน
งบประมาณเพื่อการนี้ปีละ 120 ชั่ง เจ้าพระยาภานุภักดิ์ได้อธิบายถึงนโยบายเรื่องนี้ไว้ว่า

"...โรงเรียนหลวงที่ตั้งตามพระอารามได้หยุดเลิกไปก็ เป็นความเสียตกอยู่แก่
ข้าพระพุทธเจ้า เมื่อการเปนมัตถ์นี้ ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้อุสาหะจัดการศึกษา
เป็นอย่างดี เช่น เตตลเขลิน* แบ่งการเล่าเรียนเป็นชั้นต้นมูลศึกษา ส่วนที่เป็นภ
ภาษาอังกฤษเป็นชั้นกลาง ได้ขอพระบรมราชานุญาตออกประกาศ แล้วแต่ผู้ศรัทธา
ตั้งโรงเรียนเขลยศักดิ์ กรมศึกษาธิการอุดหนุนให้เพียงเดือนละ 10 บาท ก็ยังมีผู้
เห็นแก่การเล่าเรียน ตั้งขึ้นตามวัดบ้าง ตามบ้านบาง..."⁶³

ต่อมาในที่ประชุมงบประมาณ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงคัดค้านว่า "วิธีที่ช่วย
อุดหนุนโรงเรียนเขลยศักดิ์เช่นนี้" ไม่เป็นธรรมเนียมที่ดีที่มีมาแล้ว...ไม่ควรจะอุดหนุนต่อไป"⁶⁴
ที่ประชุมจึงตัดงบประมาณแต่เดิมที่ได้ไว้ 120 ชั่ง ออกเสียครึ่งหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ เจ้าพระยา-
ภานุภักดิ์ จึงกล่าวว่าทุกอย่างที่เกิดขึ้นกลายเป็นความเสียหายที่เกิดกับตนทั้งสิ้น แม้กระทั่ง
การเลิกโรงเรียนหลวง คือโรงเรียนวัดนิเวศน์ธรรมประวัตินั้นบางปะอิน เป็นที่ทราบกันว่า

⁶² เอกสารเรื่องจัดการศึกษา "ประกาศตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษา (โรงเรียนเขลยศักดิ์
และโรงเรียนวิเศษเขลยศักดิ์), ร.ศ. 111," หน้า 160.

* หมายถึง Decentralization.

⁶³ เอกสารเรื่องจัดการศึกษา..., " หน้าเดียวกัน.

⁶⁴ กข., ร.5, ค. ค. 1/35 เจ้าพระยาภานุภักดิ์ กราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ
กรมพระสัสมตอมรพันธุ์ ลงวันที่ 21 มิถุนายน ร.ศ. 111.

โรงเรียนนี้กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงก่อตั้งและเอาใจใส่ตั้งแต่นั้น การที่คิดแบบเรียนเร็วขึ้นก็เพราะได้ไปตรวจการเล่าเรียนที่นี่ และทรงพบว่าเด็กอ่านหนังสือแบบโบราณได้ช้าเกินไป ดังนั้นเมื่อเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ได้อ้างเหตุผลเรื่องงบประมาณ จึงให้เลิกเป็นโรงเรียนหลวง โรงเรียนนี้ก็ได้รับทูลร้องเรียนกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ซึ่งก็ได้ทรงมีลายพระหัตถ์ไปยังเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ วันที่ 21 มิถุนายน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) เพื่อขอทราบเหตุผล และทรงชี้แจงว่า

"... ด้วยเมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปดูการที่พระราชวังบางปอินในวันสองวันนี้ พระภิกษุสงฆ์ที่วัดนิเวศน์ธรรมประวัติพากันร้องเรียนว่ามีความเสียหายในการที่เลิกโรงเรียนในวัดนั้นเสีย แลชี้แจงเหตุผลว่าวัดนี้เป็นวัดอยู่ในพระราชูปถัมภ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่สร้างวัดก็เคยมีโรงเรียนมา ฟังจะเลิกเสียในปีนี้ เด็ก ๆ จะแตกฉานอ่านเขียนขาดความบริบูรณ์ในพระอารามด้วย ข้าพเจ้าเห็นท่านว่าควรอยู่ จึงได้นำความมาแจ้งเพื่อเจ้าคุณจะได้ดำริห์ตามสมควรแก่ราชการ

อนึ่ง การคัดปียสังห็นของพระสงฆ์สามเณรวัดนิเวศน์นั้น เมื่อปีก่อนข้าพเจ้าอยู่ในกรมธรรมการ เคยเรียรายแต่พระบรมวงศานุวงศ์ส่งไป เป็นกับปียมูลพระเจ้าพระสงฆ์ก็บริบูรณ์ดีขึ้นมา เพราะที่ได้รับผลทานอันนั้น แต่ในปีนี้เจ้าคุณจะคัดประการใด ข้าพเจ้าอยากจะทราบ..."

เมื่อกรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงทักท้วงมาดังนี้ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ก็ไม่ได้ใช้อำนาจเล่นนาบตีอันใดที่จะชี้แจงการปฏิบัติการของตน แต่ได้นำเรื่องขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งอาจเป็นเพราะคงต้องการให้ทรงทราบว่าเงินอุดหนุนโรงเรียนของกระทรวงไม่มีจริง ๆ ในที่สุด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินด้วยการพระราชทานเงินพระคลังข้างที่ให้เดือนละ 44 บาท⁶⁵ เป็นการแสดงถึงสถานะของเล่นนาบตีกระทรวงธรรมการได้ว่า อำนาจการตัดสินใจและการปฏิบัติงานยังไม่มั่นคงเท่าใดนัก การแก้ปัญหาในครั้งนี้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์จึงกล่าวว่า ความเสียหายอยู่กับตน แมตต่อมาเมื่อเจ้าพระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกรเป็นเล่นนาบตีกระทรวงธรรมการ ก็กิจการในกระทรวงธรรมการก็ไม่ค่อยมีสิ่งใดก้าวหน้า พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้เปรียบเทียบว่ากระทรวงธรรมการมีความและช้า เหมือนเป็นโรคเรื้อรัง⁶⁷

⁶⁵ กข., ร.5, ค. 1/5 ลายพระหัตถ์ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 21 มิถุนายน ร.ศ. 111.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁷ กข., ร.5, ค. 1/102 รายงานลับของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เรื่องราชการเลื่อมทราวมของกระทรวงธรรมการ ลงวันที่ 18 สิงหาคม ร.ศ. 128.

ส่วนพระยาไพศาลศิลปศาสตร์ (สิ้น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ข้าราชการผู้ใหญ่ของกระทรวง
 ธรรมการอีกผู้หนึ่ง มีความเห็นว่ากระทรวงธรรมการนั้นขาดหัวหน้าที่จะดำเนินการให้ก้าวหน้า
 งบประมาณมีแต่คงที่และลดลง "จะโทษคลังก็ไม่ได้ เพราะเจ้าของเงิน ถ้าผู้ขอไม่สำแดงให้เห็น
 ชัดได้ว่าจะทำประโยชน์ และทั้งไม่มีเครดิตที่จะให้เชื่อแล้วก็ให้ไม่ได้เป็นธรรมดา" ⁶⁸

นอกจากปัญหา เรื่องงบประมาณแผ่นดินซึ่งกระทรวงธรรมการต้องยอมรับการคัดสรร
 งบประมาณด้วยความ "ขมขื่น" ดังกล่าว แม้เรื่องทรัพยากรบุคคลของกระทรวงซึ่งถูกโยกย้าย
 ไปกระทรวงอื่น ๆ เลื่อนาบดีกระทรวงธรรมการก็จำเป็นต้องยอมรับแม้จะไม่พอใจ แต่ก็ไม่มี
 อำนาจทัดทานแต่อย่างใดดังจะกล่าวรายละเอียดในเรื่องบุคลากรต่อไป

นอกจากเล่านาบดีที่เป็นขุนนาง จะไม่มีบรรดาศักดิ์ เลื่อนาบดีที่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์แล้ว
 ยังไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฯ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เลื่อนาบดี
 ของตนด้วย พระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เลื่อนาบดีกระทรวงเกษตรราภิกรวมักต้องคอยฟังคำแนะนำ
 ชี้แจงจากกรมหมื่นมศิศราชฤทธิย์ เลื่อนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ในเวลาประชุมเล่านาบดี ทำให้
 ยิ่งเสียเปรียบในที่ประชุมเล่านาบดี ⁶⁹

กล่าวโดยสรุป งบประมาณแผ่นดินเป็นที่ต้องการของทุกกระทรวงเพราะว่าเป็นปัจจัย
 พื้นฐานที่จะทำให้การดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของกระทรวง
 เพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักของประเทศอันได้แก่การรักษาเอกราชของชาติ แต่ปรากฏ
 ว่างบประมาณแผ่นดินมีจำกัดในขณะที่มีความจำเป็นต้องปฏิรูปบ้านเมืองหลาย ๆ ด้านพร้อมกัน
 จึงทำให้รัฐไม่อาจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน
 รัฐจึงต้องลำดับความสำคัญก่อนหลังของการจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวง ซึ่งก็เป็นที่ยอม
 รับของ เลื่อนาบดีแต่ละกระทรวง เพราะมีเพียงแต่ความสำคัญของการลำดับการจัดสรรงบประมาณ

⁶⁸ พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 11 สิงหาคม ร.ศ. 129.

ประกาศตั้งเจ้าพระยา

⁶⁹ กจช., ร.5, ค. 5.11/14 เงินรับแลจ่าย คก 120 รายงานการประชุมงบประมาณ
 กระทรวงเกษตร คก 120.

ให้แล้ว ยังสืบเนื่องมาจากความสามารถและบารมีของเสนาบดีเจ้ากระทรวงด้วย แม้กระนั้น ก็ยังมีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงเกิดขึ้นโดยเฉพาะระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงพระคลังฯ และระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงธรรมการ พฤติกรรมของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เป็นไปในลักษณะของการโต้แย้ง และการประท้วง ซึ่งลงท้ายด้วยการยอมผ่อนปรนของเสนาบดีเจ้ากระทรวงผู้มี "บารมี" น้อยกว่า ข้อที่น่าสังเกตรวมถึง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวในฐานะผู้นำของรัฐเป็นผู้ตัดสินขั้นสุดท้ายว่าวิธีการที่จะทำให้วัตถุประสงค์หลักของรัฐสัมฤทธิ์ผล ก็คือการจัดการป้องกันประเทศ การจัดการปกครองหัวเมือง การรักษาความสงบภายใน การสร้างและการขยายกิจการคมนาคมโดยเฉพาะการรถไฟ ก็ทำให้รัฐส่งเสริมผลประโยชน์ให้แก่กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงโยธาธิการมากเป็นพิเศษ ในขณะที่กระทรวงเกษตรราธิการและกระทรวงธรรมการซึ่งก็มีหน้าที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากระทรวงทั้งสามข้างต้น ได้งบประมาณฯ ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่และความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ลำหัดที่กระทรวงเกษตรราธิการและกระทรวงธรรมการได้รับงบประมาณฯ ค่อนข้างน้อยกว่ากระทรวงอื่น ๆ เช่นกระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่เป็นเพราะความไม่สอดคล้องหรือความสอดคล้องกับความจำเป็นของรัฐแต่เพียงประการเดียว แต่ยังเป็นเพราะบทบาทของเสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นตัวแปรสำคัญอีกประการหนึ่งด้วย และเนื่องจากงบประมาณมีจำกัด รัฐจึงเห็นความจำเป็นต้องใช้วิธีกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงได้อย่างเด่นชัด

ความขัดแย้งเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่างบประมาณของรัฐมีจำกัดในขณะที่มีรายจ่ายหลายด้าน นายริเวตต์ คาร์แนคที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ จึงเสนอความคิดเห็นว่า

"... เวลามาถึงแล้วที่รัฐบาลควรจะ เลิกเดินตามความคิดที่จะ เป็นอยู่ในเดี๋ยวนี้ การปกครองบ้านเมืองที่กำลังเจริญรวดเร็ว จำเป็นต้องใช้เงินทวีขึ้นทุกปีสำหรับ การศาล การรักษา การศึกษา แลการโยธาธรรมตา แลการปกครองทั่วไป เป็นต้น เห็นว่าไม่ควรจะรักเอา เงินผลประโยชน์ไปลงทุนในการโยธาที่เกิดผลประโยชน์ในตัวได้ เช่น การรถไฟ แลการคลองนา ซึ่งต่อไปอย่างน่าคงจะหาผลประโยชน์พอใช้จ่าย แลเหลือเป็นกำไรแก่รัฐบาลได้ด้วย เหตุฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่า เป็นเวลาจวนจะ

จะมาถึงแล้วที่กรุงเทพฯ จะต้องเดินตามรอยประเทศอื่น ๆ ที่มีความเจริญ คือกู้เงิน⁷⁰ มาลงทุนในโยธาต่าง ๆ ที่เกิดผลประโยชน์ เพื่อบำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้น..."

การพิจารณา เรื่องกู้เงินครั้งแรกนี้ เป็นที่ถกเถียงกันมากในหมู่เสนาบดี ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการกู้เงินจากต่างประเทศจะเป็นการนำประเทศไปผูกพันกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก ประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ กรมหลวงนครราชสีมาผู้จัดตั้งเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ และนายเกิร์ (Gerth) เจ้ากรมรถไฟมีความเห็นว่า ยังไม่จำเป็นต้องกู้เงินมาเพื่อสร้างทางรถไฟ เพราะจะมีผลให้ทางรถไฟสร้างเสร็จเร็วขึ้นเพียง 1-2 ปีเท่านั้น แต่รัฐบาลจะต้องเป็น
หน้า⁷¹

กรมหลวงเทววงค์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศทรงแสดงความเห็นว่า

"...การรถไฟหลวงที่ได้ทำมาแล้วนั้น ยังไม่มีหวังว่าจะได้กำไรถึงร้อยละ 5 มีแต่จะต่ำกว่านั้นเสมอมาตั้งแต่แรกมีการรถไฟจนถึงทุกวันนี้ ถ้าแม้ว่านำมาใช้ใน การที่ไม่มีเหตุผลพอสมควร ถ้าไรไม่เท่ากับดอกเบี้ยที่จะต้องเสียเงินกู้แล้ว ก็เห็นเป็นผลอย่างเดียวที่จะต้องเป็นหนี้ทวีมากขึ้นทุกวันไป จนกว่าจะหาประโยชน์อื่นมาช่วยไว้ได้ ถ้ามิฉะนั้นก็ต้องล้มละลายไป..."⁷²

ส่วนข้าราชการอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะกรมหมื่นมหิศร์ราชฤทธิย์ เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ นายคาร์แนคที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ และกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าควรจะกู้เงินจากต่างประเทศ แม้ว่าจะไม่นำมาใช้ในกิจการรถไฟก็ตาม แต่กิจการอื่น ๆ เช่น การทหาร การปกครองมหาดไทยก็เป็นกิจการเร่งด่วนที่จำเป็นต้องใช้
เงิน⁷³ นอกจากนี้พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุญนาค) อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีสได้มี

⁷⁰ กขย., ร.5, ค. 5.1/14 รายงานของที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

และอธิบดีกรมตรวจและสำรับบัญชี.

⁷¹ กขย., ร.5, ค. 25/4 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงนครราชสีมาผู้จัดตั้ง ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121.

⁷² เรื่องเดียวกัน.

⁷³ กขย., ร.5, ค. 25/4 คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นมหิศร์ราชฤทธิย์ ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121.

หนังสือทูลกรมหลวงเทววงษ์วโรปการ เสนอบติกระทรวงการต่างประเทศว่า ควรกู้เงิน
ต่างประเทศเพื่อกิจการอื่นดีกว่าสร้างทางรถไฟซึ่งไม่แน่ใจในผลกำไร ถ้าการกู้เงินครั้งนี้
เพื่อผลประโยชน์ในด้านการปกครอง และรักษาเอกราชของชาติแล้ว แม้ว่ารัฐบาลจะขาดทุน
ก็ต้องยอม⁷⁴

ในระหว่างนั้นนายวันเตอร์ ไฮเต.(Von der Heide) นายช่างชาวฮอลันดาที่ปรึกษา
กระทรวง เกษตราริการและเจ้ากรมคลองสังกัดกระทรวง เกษตราริการได้เสนอโครงการขุด
ข้อมคลองและสร้างคลองทดน้ำเพื่อกู้เงินมาใช้ในโครงการนี้โดยเสนอเงิน 24,000,000 บาท
ทั้งนี้นายไฮเตคาดหวังว่า ถ้าได้ทำตามโครงการนี้จริง ๆ แล้วก็เปรียบเสมือนว่ารัฐบาลได้แก้
ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง⁷⁵

อย่างไรก็ดี โครงการของไฮเตได้รับการคัดค้านจากที่ประชุมเสนาบดีโดยเฉพาะ
กรมหลวงเทววงษ์วโรปการ เสนอบติกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากไม่ทราบแน่ชัดว่า
โครงการนี้จะได้ผลตอบแทนมากน้อยเพียงใด และขณะนั้นไทยยังไม่มีผู้มีความรู้ในเรื่องช่าง
ดีพอ ต้องอาศัยนายไฮเตคนเดียวและโครงการนี้ต้องใช้เวลาานาน ซึ่งถ้าเกิดปัญหาจากนาย-
ไฮเตก็จะไม่มีช่างรับงานต่อ⁷⁶ ดังคำกราบบังคมทูลตอนหนึ่งว่า

"...ยังไม่มีหลักฐานสำหรับที่จะคิดให้ปรากฏในทางเลยว่าจะควรได้มาทางใดบ้าง
และเมื่อปลงใจว่าควรเชื่อผู้เชี่ยวชาญในทางนี้คนเดียว ก็ยังมีความที่พึงกล่าอันตราย
ได้อยู่อีก เพราะการทำทางโยนน้ำนี้ยอมอาศัยอยู่ในชีวิตของดอกเตอร์วันเตอร์ไฮเตเป็น
สำคัญแต่ผู้เดียว ความมอดฉั่งในสังขารก็มีอยู่ ไม่รู้แน่ได้ว่าจะมีเหตุการณ์ไม่พึงปรารถนา
มาถึงเข้าวันใด..."⁷⁷

⁷⁴ กจข., ร.5, ค. 25/4 พระยาสุริยานุวัตร ทูลกรมหลวงเทววงษ์วโรปการ
ลงวันที่ 13 มีนาคม ร.ศ. 121.

⁷⁵ กจข., ร.5, กษ. 9/5 รายงานโครงการทดน้ำโยนน้ำสำหรับที่ราบแห่งลาดแม่หน้า
เจ้าพระยาตอณโฑของมิสเตอร์วันเตอร์ ไฮเต.

⁷⁶ กจข., ร.5, ค. 25/2 เลขที่ 41/4026 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหลวง
เทววงษ์วโรปการ ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ร.ศ. 122.

⁷⁷ กจข., ร.5, ค. 25/2 สำเนาที่ส่งไปลงพิมพ์ เอกสาร เลขที่ 41/4026 ลงวันที่
18 กรกฎาคม ร.ศ. 122 หนังสือกรมหมื่นเทววงษ์วโรปการกราบบังคมทูล ร.5.

กรมหลวงเทววงศ์ฯ ทรงเล่นว่า ควรมีพนักงานที่มีความรู้ทางชลประทานให้เพียงพอเสียก่อน จึงค่อยขยายออกไปทีละน้อย โดยให้เลือกทำการในที่ที่จะมีกำไรหรือเสมอตัว พอให้ได้เงินเป็นดอกเบียในเงินที่จะกู้มา⁷⁸ ประกอบกับโครงการนี้เล่นพร้อมๆกับโครงการสร้างทางรถไฟซึ่งต้องมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบมาก

ประเด็นที่ก่อให้เกิดความหวุ่นวิตกกันมาคือ การกู้เงินต่างชาตินี้จะเป็นเหตุให้ต่างชาติเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเงินของไทย ซึ่งจะเป็นผลเสียต่ออธิปไตยของประเทศ แต่กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงคัดค้านว่า

"... ในการกู้เงินนอกประเทศนั้นเป็นการให้ผลร้ายผลดีแก่บ้านเมืองการใดนั้นจะถือเอาหลักเอาเรื่องอะไรมาคิดเป็นการที่แน่นอนไม่ได้เลย เพราะไม่มีผู้พิพากษาหรือสำนักมยุติธรรมสำหรับโลกย์... เช่นกันในประเทศจีน อยู่ดี ๆ ไม่รู้ไม่ชื้ออะไรด้วยก็เกิดคนพาลคุมล้อมครุฑพวกเข้ามาบังคับกดขี่ให้ทำสาธารณธรรม แล้วยังเร่งเอาเงินเอาว่าเป็นลูกหนี้..."⁷⁹

อย่างไรก็ดี สรุปลได้ว่าปัญหาในการกู้เงินมี 2 ประการคือ ควรกู้หรือไม่ และกู้เพื่อไปทำอะไร ในระยะแรกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงแสดงความคิดเห็นด้วยเหตุผลที่ว่า "พอรู้สึกว่าคุณรู้ไม่พอเลย"⁸⁰

หลังจากมีการถกเถียงกันมาเกือบปี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ยังไม่แน่วพระทัยตั้งทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงเทววงศ์ฯ ตอนหนึ่งว่า

"... เรื่องนี้ฉันไม่กล้าที่จะออกปากว่าอะไรเลย เพราะเห็นเป็นการสับสนเห็นความคิด โต้แต่เป็นผู้ฟังความวิฉลยของผู้อื่น ไหลจนไปลุดทางลงเพียงใด เมื่อฟังไปคงทวนวิฉลยแน่นอนจึงจะออกปาก ถึงเรื่องการถกไปก็เห็นโต้แต่เพียงว่าถ้ามีขึ้นจะเป็นการจ่ายในส่วนราชการอย่างเดียวเท่านั้น ส่วนในเรื่องเงินไม่เห็นทีเดียวในการโยนน้ำนั้นมีความล่งลยมากกว่ารถไฟ แลไม่เห็นตั้งแต่เรื่องหน้าเค็ม เป็นต้น

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹ กลข., ร.5, ค. 25/2 เอกสารหอรัษฎากรพิพัฒน์ เลขที่ 226/6780 ลงวันที่

5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121 ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลร. 5.

⁸⁰ กลข., ร.5, ค. 25/3 การกู้เงินทำรถไฟฝ่ายเหนือ พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ทรงมีถึงกรมหมื่นราชบุรดีเรกฤทธิ์ ลงวันที่ 26 ธันวาคม ร.ศ. 121.

ทั้งเห็นตัวอย่างที่ชื่อว่า เขาพร้อมด้วยเอ็นนิเฉยผู้ชำนาญเพียงใด การซึ่งจะทำขึ้นใหม่ในสามมณฑลที่สันไปเห็นได้หยุดหายใจคิดถึง 17 ปีจึงได้ลงมือ... อากาการซึ่งจะโถมลงท่าอย่าง เข่นคลั่งพูด และที่กระทรวง เกษตรเชือรายงานวันเตอร์ไอเดว่าพอแล้วนั้น ฉันเห็นตามไม่ได้..."⁸¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องเงินเพื่อใช้ในกิจการรถไฟและการชลประทาน ประกอบด้วย กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์ดิวงค์ กรมหมื่นมศิศราชฤทธิ และเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เป็นกรรมการ ปรากฏผลของการประชุมว่า

"...รัฐบาลสยามจะหนีความจำเป็นในการที่จะกู้เงินเขาไม่พ้นแน่ ผิดกันแต่ว่าเวลาช้าหรือเร็ว แต่เนื่องจากเงินคงคลังในคัก 120 มีอยู่จำนวน 28,042,372 บาท และคาดว่าในวันสิ้นคัก 121 จะมีเงินคงคลัง 24,139,902 บาท ดังนั้นจึงเห็นควรว่าควรตัดเงินคงคลังไปใช้ก่อน ต่อเมื่อปรากฏว่าไม่พอจริงเมื่อใด จึงค่อยคิดอ่านเรื่องเงินกู้..."⁸²

ดังนั้นในพ.ศ. 2446 ไทยจึงยังไม่กู้เงินจากต่างชาต

ต่อมา พ.ศ. 2447 งบประมาณรายจ่ายของไทยสูงมากถึง 57,389,622 บาท ทั้งนี้เพราะรัฐตั้งงบประมาณสำหรับสร้างทางรถไฟถึง 6,003,000 บาท ซึ่งจะสร้างทางรถไฟได้ถึงเพียงอุตรดิตถ์เท่านั้น ยังไม่บรรลุถึงจุดหมายที่แท้จริงของการสร้างทางรถไฟสายเหนือคือถึงมณฑลพายัพ⁸³ ดังนั้นในการประชุมเสนาบดีเมื่อ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2447 จึงได้มีการพิจารณากันว่าจะหยุดสร้างทางรถไฟหรือจะสร้างต่อไป

ผลจากการประชุมคือจำเป็นต้องสร้างทางรถไฟสายเหนือต่อไปเพราะนอกจากจะได้ประโยชน์ทางการค้าและราชการแล้ว ยังได้ประโยชน์ในการปกครองมณฑลพายัพอีกด้วย นอกจากนี้ การกู้เงินมาสร้างทางรถไฟยังจะทำให้มีเงินเหลือพอที่จะบำรุงการทหารให้ดีขึ้นด้วย⁸⁴

⁸¹ กขช., ร.5, ค. 25/3 กู้เงินทำรถไฟสายเหนือ พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบกรมหมื่นเทเวศร์วัชรปการ ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 121.

⁸² กขช., ร.5, ค. 5.2/9 เอกสารหอระฎากรพิพัฒน์ คำกราบบังคมทูลของคณะกรรมการพิจารณาเงินที่จะทำรถไฟและเอริ เกย่น.

⁸³ กขช., ร.5, ค. 25/5 กรมหมื่นมศิศราชกรบบังคมทูล ร.5 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 123.

⁸⁴ กขช., ร.5, ค. 25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุมเสนาบดี ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 123.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปรียบเทียบการกู้เงินมาสร้างทางรถไฟว่า
 "...เปรียบตัวอย่างชาวสวนทำการตามมีตามได้ ทำการใหญ่ไม่ได้ การที่จะกู้เปรียบด้วย
 ประพุดอย่างเจ้าสัว กู้เงินเขามาทำการหาประโยชน์ใหญ่โตได้..."⁸⁵

ในที่สุดไทยตกลงกู้เงินครั้งแรกใน พ.ศ. 2447 ในวงเงิน 1,000,000 ปอนด์
 เสียดอกเบี้ยร้อยละ $4\frac{1}{2}$ ได้รับเงินต้นเพียงร้อยละ $91\frac{1}{2}$ เท่านั้น⁸⁶ และต่อมาก็ทำการกู้เงินจาก
 ต่างประเทศอีกสองครั้งดังกล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างการกู้เงินมาเพื่อการชลประทาน
 และการสร้างทางรถไฟ รัฐบาลเห็นว่าควรกู้เงินมาเพื่อสร้างทางรถไฟเพราะนอกจากรัฐจะได้
 ค่าตอบแทนจากค่าโดยสารและค่าบรรทุกสินค้าแล้ว รถไฟยังเป็นประโยชน์ต่อการปกครองและ
 สะดวกต่อการขนส่งทหารไปยังที่ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย⁸⁷

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้ตัดโครงการของนายไอเดียงทั้งหมด เพียงแต่ชะลอ
 โครงการไว้ก่อนจนกว่า "...เมื่อถึงเวลาควรจะทำเมื่อไร เรามีพื้นเพ ผู้คนและความรู้ที่ได้
 สังเกตมาช้านานแล้ว จะลงมือทำได้พร้อมเพรียงกัน สิ่งที่จะตัดสินตกลงทำตามความคิดของ
 ม.วันเตอร์ไอเด ในเวลานี้ก็ยังอีกหลายปีทหลายสิบปี กว่าการณ์นั้นจะได้ลงมือทำแลแล้ว
 เล่รีจ..."⁸⁸

ดังนั้นงบประมาณของโครงการนายไอเดียงถูกตัดลงเหลือ 6,000,000 บาท โดย
 รัฐบาลเลือกทำตามโครงการในส่วนที่ได้รับผลตอบแทนอย่างเห็นได้ชัดเท่านั้น คือ การซ่อมคลอง
 และการสร้างประตูกันน้ำ ซึ่งทำให้รัฐบาลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมเรือที่สัญจรไปมา⁸⁹

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁶ กขย., ร.5, ค. 25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุม
 เลื่อนาบตี ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 123.

⁸⁷ กขย., ร.5, ค. 25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุม
 ลงวันที่ 118 พฤศจิกายน ร.ศ. 123.

⁸⁸ กขย., ร.5, กษ. 11/6 เลขที่ 42/2499 พระราชลระแลรัชกาลที่ 5 โต้ตอบ
 พระนรลคร ลงวันที่ 5 ธันวาคม ร.ศ. 122.

⁸⁹ กขย., ร.5, ค. 5.2/3 เลขที่ 39/1400 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นมหิศร-
 ราชหฤทัย ลงวันที่ 17 มิถุนายน ร.ศ. 122.

ปรากฏว่าหลังจากรัฐบาลตัดสินใจกู้เงินเพื่อสร้างทางรถไฟครั้งแรกแล้ว ก็ได้กู้ต่อมาอีก 2 ครั้ง เพื่อสร้างทางรถไฟดังกล่าวมาแล้ว

กรณีการกู้เงินจากต่างประเทศแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง และที่ปรึกษาชาวต่างประเทศของกระทรวงนั้น ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิดและการพิจารณาของเสนาบดีและที่ปรึกษาเอง อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกระทำการขึ้นลู่สุดท้ายคือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั่นก็คือ การยอมกู้เงินจากต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นการยืนยันว่า รัฐบาลเห็นความสำคัญของการสร้างทางรถไฟมากกว่า การทำนุบำรุงการเกษตรกรรม ซึ่งผู้ที่มีบทบาทขัดแย้งกับกระทรวงเกษตรธิการในเรื่องนี้ อย่างเด่นชัดนอกจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็คือ กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศผู้รับผิดชอบในการเจรจากู้เงินจากต่างประเทศ โดยผ่านอัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีสและกรุงลอนดอน ดังนั้นจึงต้องทรงพิจารณาไตร่ตรองเรื่องนี้อย่างรอบคอบเสียก่อน แล้วก็ได้ทรงกราบบังคมทูลขอปกครองของโครงการนี้ให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบ ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการรถไฟแล้ว ก็ยังทำให้โครงการนี้ไม่เป็นโครงการเร่งด่วนที่จำเป็นต้องรีบดำเนินการ ซึ่งเท่ากับเป็นความ "พ่ายแพ้" ของกระทรวงเกษตรธิการในความขัดแย้งกับกระทรวงโยธาธิการ เพื่อให้ได้งบประมาณจากเงินกู้ต่างประเทศ โดยผ่านการ "กลั่นกรอง" ของที่ประชุมเสนาบดีอันประกอบด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการและความจำเป็นตามสภาพการณ์ในขณะนั้นประกอบด้วยดังกล่าวมาแล้ว

บุคคลากร

เป็นทรัพยากรที่ขาดไม่ได้ขององค์การ องค์การจะดำเนินงานไปได้ก็ต้องประกอบด้วยบุคคลากรผู้มีคุณภาพตรงกับความต้องการขององค์การ ปรากฏว่าในระยะแรกของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบกระทรวงนั้น กระทรวงต่าง ๆ ล้วนประสบปัญหาบุคคลากรผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เฉพาะด้าน ซึ่งได้รับการศึกษาอบรมตามแบบตะวันตกจนกระทั่งมีความจำเป็นที่ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาชาวตะวันตกมารับราชการในกระทรวงต่าง ๆ

ในขณะที่รัฐกำลังเสริมการศึกษาเพื่อฝึกหัดคนเข้ารับราชการ⁹⁰ และส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่อ
ณ ต่างประเทศดังกล่าวมาแล้ว⁹¹

การขาดแคลนบุคคลากรผู้มีความรู้ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ดังเช่น ในพ.ศ.
2435 กระทรวงพระคลังฯ แม้จะมีการแจกแจงตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม
แต่ก็ยังคงมีความกำกวมและสับสน โดยเฉพาะการทำบัญชีพระราชทรัพย์ที่ค้างค่างจนไม่สามารถ
นำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเป็นรายเดือนรายปีได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเจ้าหน้าที่พนักงานบัญชีมีน้อย
กว่าพนักงานหนังสืออื่น ๆ⁹² แม้กระนั้นโดยส่วนรวมแล้ว จำนวนคนประจำหน้าที่ต่าง ๆ ของ
กระทรวงพระคลังฯ ก็ยังมีไม่เพียงพอ ซึ่งทำให้ต้องมีการขอเพิ่มอัตรากำลังให้แก่กระทรวงเช่น
การขอเพิ่มอัตราเสียมยเมื่อ พ.ศ. 2435⁹³ เป็นต้น

กระทรวงที่ประสบปัญหาการขาดแคลนบุคคลากรมากที่สุดคือกระทรวงมหาดไทย เพราะ
มีงานในภาระความรับผิดชอบมากโดยเฉพาะเมื่อมีการขยายงานด้านกา รปกครองไปตามมณฑล
ต่าง ๆ ทั้งราชอาณาจักร และต้องรับภาระจัดการงานส่วนที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงอื่นในหัวเมือง
ในเวลาทีกระทรวงนั้น ๆ ยังไม่พร้อมตั้งเช่นงานด้านการศึกษาของกระทรวงธรรมการ ด้านการ
คลังของกระทรวงพระคลังฯ ด้านการเพาะปลูกของกระทรวงเกษตรราธิการ ทั้งนี้เป็นไปตาม
พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า

"...กระทรวงเสนาบดีอื่น ๆ กำลังจัดระเบียบการกระทรวงที่ในกรุงเทพฯ ยังไม่
สามารถจะจัดการแผนกกระทรวงนั้น ๆ ออกไปถึงหัวเมืองได้ ซึ่งทรงพระราชดำริ
เห็นว่าไม่ควรจะรอการทํานุบำรุงหัวเมืองไว้ จนกว่ากระทรวงการแผนกนั้น ๆ จะ
สามารถออกไปสู่จัดการไต่เอง ซึ่งดำริลี้สั่งว่า การทํานุบำรุงอย่างไต่ซึ่งควรจะจัดตาม
หัวเมืองไต่ ให้กระทรวงมหาดไทยลงมือจัดการนั้นไปไต่ไต่ยว..."⁹⁴

⁹⁰ ดูรายละเอียดใน วุฒิชัย มุลคิสป์, เรื่องเดิม.

⁹¹ เรื่องเดิม.

⁹² กขช., ร.5, ค. 5.2/2 เรื่อง "กรรมการตรวจงบประมาณกระทรวงพระคลังฯ
ลงวันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 111."

⁹³ กขช., ร.5, ค. 1/5 "คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ เรื่องขอ
เพิ่มพนักงานและเสียมย."

⁹⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจราชานุภาพ, "เรื่องอนามัย," นิทาน-
โบราณคดี, เล่ม 1. (พระนคร : สำนักพิมพ์อุดม, 2487), หน้า 284-285.

อีกกระทรวงหนึ่งที่ต้องการบุคคลากรผู้มีความรู้ความชำนาญในลักษณะวิชาชีพโดยเฉพาะ มาปฏิบัติราชการ แต่หาได้ยากมากคือกระทรวงโยธาธิการ ดังพระราชปราชญ์ที่ว่า "กรมโยธาธิการมีความต้องการคนไม่มีอะไรจะพูด จะไปแย่งโฉบมาจากไหนก็ไม่ได้ เพราะไม่มีความรู้..."⁹⁵ อย่างไรก็ตามก็ดี บางกระทรวงก็มีคนมากแต่ไม่ค่อยมีคุณภาพดังพระราชปราชญ์ ต่อมาว่า "...กรมที่มีคนมากคือกรมวังมหาดเล็ก แต่ก็เปิ่นประเภทคนบุรา ผล็กไปไหนก็ไม่พ้น..."⁹⁶

ปัญหาการขาดแคลนบุคคลากรทำให้กระทรวงต่าง ๆ สามารถใช้เป็นข้ออ้างในการ ปฏิบัติราชการบกพร่อง ดังได้ทรงมีพระราชปราชญ์ว่า เมื่อทรงตำหนิข้าราชการเรื่องใดไปยัง หน่วยราชการใด เช่น กรมเมือง กรมท่า ต่างก็อ้างเหตุผลว่าไม่มีคนทั้งสิ้น⁹⁷

ปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคคลากรเพื่อเข้ารับราชการนี้มีอยู่ในทุกระดับแม้แต่บุคคลที่จะ ดำรงตำแหน่ง เลื่อนาบดี ก็หายากที่จะมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่จริง ๆ ดังพระราชปราชญ์ว่า "เลื่อนาบดีทุกวันนี้เหมือนควายที่หีบอ้อย ถ้าหยุดเตือนแม่เตือนกระตักก็หยุดบดเอื้องกัน เสียหมด จะผลัดเปลี่ยนก็ไม่มีคน...คิด ๆ ขึ้นมาแล้วเหือดแห้งใจเต็มที"⁹⁸

การเลือก เลื่อนาบดีให้ทำหน้าที่ในระบบราชการแบบใหม่นั้น มิได้อยู่ที่ความชำนาญ เฉพาะด้านนั้น ๆ เพราะ เลื่อนาบดีเกือบทั้งหมดก็ไม่ได้มีความชำนาญการด้านต่าง ๆ ที่ตนเอง จะต้องทำหน้าที่รับผิดชอบมาก่อน แต่อยู่ที่ความไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เลื่อนาบดีผู้นั้นเป็นหลักใหญ่ ทรงเปิดโอกาสให้เลื่อนาบดีได้แสดงความสามารถ

⁹⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขา และหนังสือกราบบังคมทูล ของเจ้าพระยาพระเสด็จ สุเรนทราธิบดี เล่ม 2. (พระนคร : องค์การศึกษาคูรุสภา, 2506), หน้า 146.

⁹⁶ เพิ่งอ้าง.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-146.

⁹⁸ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และลายพระหัตถ์พระ- ปิตุจฉาเจ้า. (พิมพ์ในงานพระเมรุ จอมพลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ณ เมรุท้องสนามหลวง 10 เมษายน พุทธศักราช 2493), หน้า 35.

และผลงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล พระองค์ได้ทรงวิจารณ์เสนาบดีบางคน เช่น เจ้าพระยาภาลกรวงศ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมากรว่า "เป็นแต่ข้างเท้าหลัง" ส่วนคนอื่นนอกนั้นก็เป็พวก "สันโตษครีมา" ⁹⁹

ส่วนการขาดแคลนบุคคลากรในระดับรองลงมาของกระทรวงต่าง ๆ นั้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงขึ้น ดังปรากฏว่าแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีปัญหาการขาดแคลนบุคคลากรมากที่สุดเพราะอยู่ในระหว่างการขยายงานดังกล่าวมาแล้ว แต่ก็เป็นที่ต้องการเข้ารับราชการของบรรดาผู้มีความรู้ความสามารถ นอกจากได้รับบุคคลากรจากโรงเรียนมหาดเล็กหลวงโดยตรงแล้ว ¹⁰⁰ ข้าราชการของกระทรวงอื่น ๆ ก็นิยมย้ายไปรับราชการที่กระทรวงมหาดไทยเพราะมีโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการภายใต้การบังคับบัญชาของกรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนาบดีเจ้ากระทรวงมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ จึงทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องมีข้อขัดแย้งกับกระทรวงอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงธรรมากร กล่าวคือใน พ.ศ. 2435 เมื่อมีการแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง เสนาบดีก็มีการสับเปลี่ยนข้าราชการในแต่ละกระทรวงด้วย ปรากฏว่าข้าราชการผู้มีความสามารถหลายคนของกระทรวงธรรมากรได้ย้ายตามไปรับราชการในกระทรวงมหาดไทยกับกรมหลวงดำรงราชานุภาพซึ่งทรงเคยจัดการศึกษา ณ กระทรวงธรรมากรมาก่อน เช่น หลวงวินิจฉัยวิทยาการ และหลวงไพศาลศิลป นอกจากนี้บางคนก็ย้ายไปอยู่กระทรวงพระคลังฯ และกระทรวงมูรธาธร บางคน "ถูกขอ" ไปรับราชการ ณ กระทรวงอื่นก่อน เมื่อมีปัญหาที่กระทรวงใหม่ ก็ไม่กลับกระทรวงเดิมของตน แต่ขอไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ดังกรณี พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) เดิมเป็นสารวัตรตรวจโรงเรียนหลวง ในพ.ศ. 2435 กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ รักษาการเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ได้ขอตัวไปอยู่กระทรวงพระคลังฯ ต่อมาเมื่อกรมพระนราธิปทรงเวนคืนตำแหน่งหน้าที่กระทรวงพระคลังฯ พระยาโบราณฯก็มิได้กลับมากกระทรวงธรรมากร เพราะกรมหมื่น

⁹⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เรื่องเดิม, พระราชหัตถเลขาถึงพระยาวิสุทธ์สุริยศักดิ์ ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน ร.ศ. 117, หน้า 151.

¹⁰⁰ ลมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "เรื่องโรงเรียนมหาดเล็กหลวง," นิทานโบราณคดี, หน้า 248.

ตำราข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทย¹⁰¹ ลักษณะเช่นนี้ทำให้เจ้าพระยา-
ภาสักรวงศ์ เลื่อนบติกระทรวงธรรมการท้อแท้ใจตั้งแต่เริ่มต้นรับเป็นเล่านบติกระทรวงธรรมการ
ตั้งหนังสือที่มีไปกราบทูลกรมพระสมมตอมรพันธ์ ราชเลขานุการ

"... ด้วยกระทรวงธรรมการศึกษาริการ ซึ่งย้ายอธิบดีแล เจ้าพนักงานในกระทรวง
แลกรมไปจากตำแหน่ง... เจ้าพนักงานตำแหน่งสัญญาบัตร ไม่มีตัวรับราชการคือหม่อม
เจ้าประภากรที่ปลัดบำณูซึ่งพระ เเต่พระคุณประทานลายพระหัตถ์โปรดเกล้าฯ โหยกไป
รับราชการในกระทรวงมธธาธิการนั้น หม่อมเจ้าประภากรก็เป็นผู้สำคัญอยู่ในกรม-
ศึกษาองค์หนึ่ง ซึ่งได้ทรงชำนานมาแล้วต้องลื่อนำที่ไป หลวงวินิจวิทยาการที่เสมียนตรา
ไปรับราชการเมืองนครราชสีมา หลวงไพศาลศิลปนาย เหวพิเล่คว่าที่เสมียนตรา
กับขุนวรภักคิคำล นายเวรบามูชี่ 2 คนนี้ตามเสด็จพระเจ้า นองยา เรอกรมหมื่นตำรง
ราชานูภาพไปอยู่กระทรวงมหาดไทย และพระวรวงษ์ เรอพระองค์เจ้าลูทักันนี้ นาย เหว
ร้างลาออกไปรับราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รวมเจ้าพนักงานที่ย้ายไปจาก
กระทรวงธรรมการแล้ว 5 ยังจะย้ายไปอีกนั้น..."¹⁰²

มีข้อนำสังเกตคือ กระทรวงต่าง ๆ ที่ตั้งเอาบุคคลากรของกระทรวงธรรมการไปนั้น
เล่านบติเจ้ากระทรวงล้วนเป็นพระบรมวงค์านุวงศ์ผู้ใกล้ชิดระดับพระเจ้านองยา เรอ เช่น
กระทรวงมธธาธิการ เล่านบติคือ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศาธา กระทรวงมหาดไทย เล่านบติ
คือกรมหมื่นตำรงราชานูภาพ และกระทรวงพระคลังฯ รักษาการเล่านบติคือ กรมหมื่น-
นราธิประพันธ์พงศ์โดยเสพากระทรวงมหาดไทยนั้น เล่านบติทรงมีอำนาจมาก ถ้าบุคคลใดเป็น
ผู้มีฝีมือ หรือจบจากต่างประเทศซึ่งเป็นที่ต้องการของกระทรวงต่าง ๆ แต่ถ้าเล่านบติกระทรวง
มหาดไทยทรงต้องการให้มาปฏิบัติราชการในกระทรวงมหาดไทย ก็จะได้มาด้วยพระอำนาจ¹⁰³

ปัญหาการขาดแคลนบุคคลากรผู้มีคุณภาพนี้ นอกจากทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง
กระทรวงในการแย่งบุคคลากรกันแล้ว ยังนำไปสู่ความขัดแย้งกับกระทรวงพระคลังฯ ด้วย
เนื่องจากกระทรวงที่ขาดแคลนบุคคลากรก็จะขอเพิ่มงบประมาณในการจ้างบุคคลากรเพิ่มขึ้น
หรือเพิ่มเงินเดือนบุคคลากรดังกล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรธาธิการนั้น
พระยาสุริศศักดิ์มนตรี เล่านบติคนแรกขงกระทรวงได้ขอเพิ่มงบประมาณเพื่อเพิ่มจำนวนข้าราชการ

¹⁰¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์ เรอ กรมพระยาตำรงราชานูภาพ, ประวัติบุคคลสำคัญฉบับ
สมบูรณั. (พระนคร : คลังวิทยา; 2505), หน้า 187.

¹⁰² กจย., ร.5.,.1 ค.1/12 หนังสือเจ้าพระยาภาสักรวงศ์กราบทูลพระเจ้านองยา เรอ
กรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ร.ค., 111.

¹⁰³ เรื่องของเจ้าพระยามหิธร ภาค 4 หนังสือถึงบุตรธิดา จดหมายฉบับที่ 4 ลงวันที่
28 พฤศจิกายน 2464, หน้า 238.

และเงินเดือนข้าราชการ ไปยังกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ รองเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ปฏิบัติหน้าที่แทนเสนาบดี แต่ได้รับการปฏิเสธจึงเป็นล่า เหตุหนึ่งที่ทำให้พระยาสุรศักดิ์มนตรี ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี ปัญหาการขาดแคลนบุคคลากรนี้คลี่คลายลงเมื่อรัฐได้จัดการปฏิรูปการศึกษาระยะหนึ่งในลักษณะที่ส่งเสริมให้ราษฎรสามัญได้มีโอกาสรับการศึกษามากขึ้น โดยมีนัยบายตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดังนี้

"...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่า วิชาหนังสือเป็นต้นเค้า คุณความดีจริยธรรมของราษฎรบ้านเมืองยิ่งกว่าศิลปศาสตร์วิชาการอื่น ๆ ทั้งสิ้น ถ้าผู้ใดเล่าเรียนถ่องแท้อจริง ถึงแม้ว่าจะเป็นคนตระกูลสูง หรือตระกูลต่ำอย่างใดก็สมควรที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ อุปเลี้ยงให้มีโอกาสเข้ารับราชการบ้านเมืองฉลองพระเดชพระคุณตามคุณานุรูปถ้วนทั่วกัน..."¹⁰⁴

ดังนั้นในช่วงปลายรัชกาล สี่งมีบุคคลากรเข้ารับราชการเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้เหตุผลว่าเป็นเพราะคนไทยนิยมการเข้ารับราชการ เนื่องจากหวังการเป็นใหญ่เป็นโตและร่ำรวย จนทำให้กระทรวงทุก ๆ กระทรวงมีจำนวนคนล้นงาน และอัตราเงินเดือนก็สูง¹⁰⁵

การที่มีบุคคลากรรับราชการเป็นจำนวนมากเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาการคลังของประเทศ ในเรื่องงบประมาณรายจ่ายประเภทเงินเดือนมีอัตราสูงมาก ซึ่งรัฐต้องรับดำเนินการแก้ไขภายใต้บทบาทของกระทรวงพระคลังฯ อันเป็นผลให้กระทรวงพระคลังฯต้องมีเรื่องขัดแย้งกับกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว

สถานที่ทำงาน

นับเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งอีกประเภทหนึ่ง เนื่องจากเป็นสิ่งที่ทำให้กระทรวงมีความเป็นองค์การในรูปแบบใหม่ยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นที่ตั้งของกระทรวงอย่างเป็นทางการเป็นหลักแหล่ง เป็นศูนย์

¹⁰⁴ "ประกาศกรมศึกษาธิการ จุลศักราช 1247," เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 36.

¹⁰⁵ กชช., ร.5, ต. 5.1/28 "รายงานเสนาบดีสภา ลงวันที่ 6 พฤษภาคม ร.ศ. 129."

แห่งกิจกรรมโดยทั่วไปของกระทรวง ทำให้การทำงานของบุคคลากรมีระเบียบแบบแผนตามกำหนดเวลาในการปฏิบัติราชการ สถานที่ทำงานถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของกระทรวงสำหรับไทยนั้น สถานที่ทำงานของกระทรวงตามแบบสากลเพิ่งมีขึ้นในช่วงสมัยปฏิรูปเช่นเดียวกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน การกำหนดให้ข้าราชการมีเงินเดือน และการรับบุคคลากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ารับราชการ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ อันมีสาเหตุเนื่องมาจากทรัพยากรเท่าที่ปรากฏจากหลักฐานเอกสารในขณะนี้ พบว่าปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากเรื่องสถานที่ทำงานนั้นมีเพียงกรณีเดียวคือระหว่างกระทรวงเกษตรธิการ (ขณะนั้นชื่อกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ) ในสมัยพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นเสนาบดี กับกระทรวงยุติธรรม (ขณะนั้นยังไม่ได้รวมกับกระทรวงกลาโหม) ในสมัยที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระภาณุพันธุ์วงศ์วรเดชเป็นเสนาบดี กล่าวคือ พระยาสุรศักดิ์มนตรีขอพระราชทานที่โรงพยาบาลหน้าข้างศาลาว่าการกระทรวงเกษตรธิการ¹⁰⁶ เพื่อขยายที่ว่าการกระทรวง และ เสนอให้ย้ายโรงพยาบาลมาหน้าไปอยู่ที่ศาลายุติธรรมการ แต่เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระภาณุพันธุ์วงศ์วรเดชไม่ทรงยินยอม ด้วยเหตุผลที่ว่าศาลายุติธรรมการมีเนื้อที่คับแคบ มีตึบบังอยู่ริมถนนไม่มีลานเป็นที่พักผ่อนของม้า นอกจากนี้โรงพยาบาลกับโรงทหารราบก็ไม่สมควรจะตั้งอยู่ร่วมกัน พร้อมกับเสนอว่าที่ตั้งของกระทรวงเกษตรธิการควรตั้งอยู่ใกล้กับสถานที่ค้าขายเช่นเดียวกับโรงภาษี และที่ทำการกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรธิการไม่จำเป็นต้องอยู่ในบริเวณเดียวกัน อาจแยกที่ทำการได้เช่นเดียวกับกระทรวงโยธาธิการ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองกระทรวงก็ตกลงประองคองกันได้ โดยเจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุ์วงศ์วรเดชทรงยอมอนุญาตให้กระทรวงเกษตรธิการใช้ที่ส่วนหนึ่งซึ่งพ้นจากโรงทหารม้าออกมา¹⁰⁷

¹⁰⁶ ขณะนั้นที่ทำการอยู่ที่ตึกโรงเรียนนายสิบวังของพระองค์เจ้าประดิษฐวรการ.

¹⁰⁷ กลย., ร.5, กษ. 4/2 เรื่อง "แย้งซึ่งกันระหว่างกระทรวงยุติธรรมการและกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ."

เป้าหมายของความขัดแย้ง : ความต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน*

เป้าหมายที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงข้อนี้ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. ความขัดแย้ง เกี่ยวกับการรักษากฎระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน
2. ความขัดแย้ง เกี่ยวกับการก้าว ก้าวอำนาจหน้าที่
3. ความขัดแย้ง เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

1. ความขัดแย้ง เกี่ยวกับการรักษากฎระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน

หมายความว่าจากเป้าหมายของความขัดแย้งที่ต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน ทำให้กระทรวงที่มีลักษณะการทำงานเป็นขั้นตอนในการรักษากฎระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนต้องมีความขัดแย้งกับกระทรวงอื่น ๆ ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบขั้นตอนที่วางไว้ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "procedural conflict" ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดคือ กระทรวงพระคลังฯ ซึ่งมีบทบาทต่อกระทรวงต่าง ๆ ทุกกระทรวง โดยเฉพาะในด้านงบประมาณประจำปีซึ่งแต่ละกระทรวงขอมา แม้ว่าจะมีการประชุมเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ร่วมกัน แต่กระทรวงพระคลังฯ เป็นหน่วยงานที่มีน้ำหนักในการพิจารณาและควบคุมการใช้จ่ายเงินของกระทรวงต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากพระราชกระแสรับสั่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งกระทรวงเกษตรธิการขอตั้งอัตราเงินเดือนของข้าหลวงเกษตรมณฑลกรุงเทพฯและมณฑลภูเก็ต ใน พ.ศ. 2452 ว่า

*การวินิจฉัยสั่งการ เป็นภาระหน้าที่สำคัญและจำเป็นต่อภาวะผู้นำและเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอในการบริหารงาน การวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้าง เพราะมีความหมายครอบคลุมถึงการวินิจฉัยสั่งการทางกลยุทธ์ การตัดสินใจทางการบริหาร และการตัดสินใจในทางปฏิบัติการ หรือการวินิจฉัยสั่งการหมายถึง การตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทางเพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้.

ดู สัมพงศ์ เกษมสัน, การบริหาร. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 191-200.

"...การที่ได้อนุญาตความคิดที่จะวางงานอันใดในกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด ซึ่งพูดจាកันกับเจ้าพระทรงนั้น ๆ ความหมายที่พูดกันแต่ถึงทางการที่จะรวมฤกษ์ แยก จะเลิกฤกษ์จะตั้งขึ้นใหม่ แต่เฉพาะทางการไม่เกี่ยวแก่เรื่องเงิน ซึ่งเจ้ากระทรวงใดจะถือว่า เมื่อได้อนุญาตให้จัดการตามความเห็นแล้วก็เป็อันอนุญาตเงินตรา ตามที่เสนาบดีกระทรวงนั้นจะกะด้วยดังนี้มิได้ การเช่นนี้โดยมากได้สั่งให้ไปปรึกษา คลัง เว้นแต่ไม่มีข้อซึ่งยกขึ้นเป็นปัญหาจึงมิได้สั่ง แต่ที่แทกระทรวงคลังมีอำนาจที่จะ คั่งางบรรดาการที่จะต้องจ่ายเงินทุกอย่างเพื่อจะให้ลงระเบียบ แลเพื่อจะให้ลูกกับเงิน ที่มีจ่าย ถึงจะได้อนุญาตแล้วว่าการควรทำเช่นนั้น แต่หากยังเป็นที่ยัดของในการเงินก็ เป็นการจำเป้นที่ต้องรอ...¹⁰⁸ (ขีดเส้นโดยผู้ทำวิทยานิพนธ์)

ดังนั้นแต่ละกระทรวงเมื่อจำเป็นต้องใช้เงิน ก็ต้องปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ถึงเรื่อง จำนวนเงินที่จะให้ วิธีการเบิกจ่ายเงิน และการจัดตั้งงบประมาณ เพื่อความสะดวกในการจัดสรรเงินรายได้รายจ่ายให้สมดุลกันหรือให้รายได้มากกว่ารายจ่ายอันเป็นหลักของการจัดท่างบประมาณฯ ในสมัยนั้นดังกล่าวมาแล้ว

ด้วยเหตุนี้เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ จึงมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการจ่าย การรักษาเงินแผ่นดินพระราชทรัพย์ รายพัสดุทั้งปวง การเก็บภาษีอากรและเงินขึ้นแผ่นดิน ตลอดพระราชอาณาจัก¹⁰⁹ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงออกคำสั่งว่าด้วยการจัดการแผนกต่าง ๆ ในกระทรวงพระคลังฯ เพื่อให้เป็นระเบียบแบบแผนและเกิดความ สะดวกในการรับ-จ่ายเงินของแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. 2439 โดยระบุไว้ 4 ประการคือ

"...1. บรรดาการทั้งปวงซึ่งเป็นหน้าที่ของคลังฯ เกี่ยวข้องแก่คลัง เสนาบดี กระทรวงพระคลังต้อง เป็นผู้มีอำนาจแลเป็นผู้รับผิดชอบในหน้าที่นั้นทั้งสิ้น

2. ให้เสนาบดีกระทรวงคลังมีอำนาจคัดออกข้อบังคับ แลคำสั่งบรรดาการซึ่ง เกี่ยวข้องในกระทรวงคลังต่อกระทรวงต่าง ๆ ได้ ให้กระทรวงต่าง ๆ ฟังแลประพฤติตาม

108

กขย., ร.5 ค.5.2/3 พระราชกระแสเรื่อง "กระทรวงเกษตรราชการขอตั้ง อัตราเงินเดือนของข้าหลวง เกษตรกรมหลวงกรุงเทพฯและมณฑลภูเก็ต ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 128."

109

กขย., ร.5, ค. 1/5 เรื่อง "จัดราชการกระทรวงพระคลัง."

3. เมื่อเล่นนาบตีกระทวงคสัง เหนศวรจะไต่ส่วนการทั้งปวง ซึ่งเกี่ยวข้องด้วย นำที่กระทวงคสังต่อกระทวงใด ๆ ฤาในมณฑลต่าง ๆ ที่จะต้องไต่ส่วน ฤาจะเรียกบาญชี แลไปตรวจบาญชีในกระทวงใด มณฑลใด ก็ให้ทำได้ไม่มีที่ขัดขวาง

4. บรรดาเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องด้วยการบาญชีทั้งปวง จนตลอดชั้นเสมียร เอกสำหรับ เวรบาญชีให้กระทวงคสังมีหน้าที่จะตรวจขึ้น วิชาความรู้แลกระบวนวิธีหน้าที่ซึ่งจะ ประพฤติราชการของผู้ให้ เป็นผู้ที่จะออกความเห็นว่ามีสมควรแก่หน้าที่ฤาไม่สมควรด้วย...¹¹⁰

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกระทวงพระคสังฯ และเล่นนาบตีเจ้ากระทวง ก็ทำให้ กระทวงพระคสังฯต้องปฏิบัติหน้าที่รักษาฐานะ เกี่ยวกับการคสังโดยเฉพาะการคสังทางบ- ประมวลอย่างเคร่งครัด อันส่งผลให้ต้องมีความขัดแย้งกับกระทวงต่าง ๆ ซึ่งอาจแบ่งสาระ ของความขัดแย้งได้เป็นหลายประการดังนี้

1.1 การที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ส่งงบประมาณรายปีตามกำหนด ดังได้กล่าวแล้วว่า การคสังทางบประมาณประจำปีเป็นภารกิจสำคัญของกระทวงพระคสังฯและกระทวงอื่น ๆ เพราะ เป็นนโยบายอันสำคัญในการที่จะควบคุมรายรับรายจ่ายของประเทศให้สมดุลย์กัน ซึ่งกระทวง ต่าง ๆ จะได้รับมอบหมายให้ร่างงบประมาณแยกเป็นแต่ละกรมให้แต่ละกระทวงแสดงมาอย่าง ละเอียด แต่ปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติคือกระทวงต่าง ๆ มักส่งงบประมาณล่าช้า อันเป็น ผลทำให้การเบิกจ่ายเงินของปีงบประมาณนั้นติดขัดไม่สามารถที่จะควบคุมยอดเงินของประเทศได้ เช่น พ.ศ. 2440 กระทวงธรรมการ กระทวงนครบาล กระทวงโยธาธิการ และมณฑล- นครสวรรค์ส่งงบประมาณช้ากว่ากำหนด ซึ่งกระทวงพระคสังฯก็ไม่สามารถจัดการเรื่องนี้ให้ สำเร็จได้ และยังมีปัญหาการส่งงบประมาณล่าช้าอยู่เสมอ จนในที่สุดกรมหมื่นมหิศร- ราชหฤทัยซึ่งทรงเป็นเล่นนาบตีกระทวงพระคสังฯในรัชกาลนี้นานที่สุด คือ 10 ปี ทรงท้อถอยและ คิดจะลาออกจากตำแหน่ง ดังคำกราบบังคมทูลตอนหนึ่งว่า

¹¹⁰ กลข., ร.5, ค. 1/18 เรื่อง "จัดการแผนกต่าง ๆ ในกระทวงพระคสัง- มหาสมบัติ."

"...ถ้ามีโอกาสอันสมควรที่จะมีผู้สามารถรับราชการ เมื่อใด ข้าพระพุทธเจ้าก็มีความยินดีในที่จะทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้รับราชการเถิดโดยวิธีอื่น ๆ ที่จะไม่ลุ่มีความลำบากใจ ถ้าพอแก่คุณวุฒิของข้าพระพุทธเจ้าที่จะรักษาใจให้เป็นสุขได้ สิบไป..."¹¹¹

ในที่ลุดกระทรวงพระคลังฯต้องขอพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จัดการในเรื่องนี้ ซึ่งก็ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปเตือนบรรดากระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

"...เห็นว่าเรื่องงบประมาณจำเป็นต้องให้ทันตามกำหนดให้ยื่น ถึงจะเป็นระยะทางไกลทางไกล หรือการคิดใหม่ประการใด ต้องตัดให้ลงตามกำหนดสิ่งคลังทั้งสิ้น ถึงจะเป็นการลำบากในปีแรก ต่อไปภายหน้าก็คงจะเป็นธรรมเนียมที่เคยคิดจะการเสียแต่เนิ่นหันขึ้นงบประมาณ ถ้ากระทรวงหนึ่งกระทรวงใดยังเห็นว่ากระทรวงนั้นจะขอเลื่อนกำหนดการขอขึ้นได้ ก็คงจะไม่มีเวลาทันกำหนดแน่แท้เป็นแน่เลย ถ้าไม่เชื่อเพื่อในการที่จะกำหนดงบประมาณลงได้ ก็เหมือนอย่างไมช่วยให้การทั้งปวงเรียบร้อยทั่วไป..."¹¹²

แม้แต่หน่วยงานของกระทรวงพระคลังฯ เองก็ยังสั่งงบประมาณมาแล้วซ้ำ ดังใน พ.ศ. 2441 คลังหัวเมืองมณฑลซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของ เลขาธิการกระทรวงพระคลังฯก็สั่งงบประมาณมาแล้วซ้ำ ซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระพิโรธมาก ดังพระราชหัตถเลขาตอนหนึ่งว่า

"...ด้วยมิสเตอร์มิตเชล อินเนลยื่นบาญชีงบประมาณ ซึ่งยังไม่ได้ส่งตามเคย ล้นได้ทำคำสั่งถึง เลขาธิการทุกกระทรวงตามสำเนาซึ่งได้ส่งมาด้วยนั้นแล้ว แต่มีความเสียใจที่ได้เห็นคลังหัวเมืองมณฑลพิบูลย์โลกยังพลอยติดค้างอยู่ด้วยได้ หวังใจว่าเธอจะได้อัปบัญชาให้เป็นแบบอย่างสำหรับกิจการของกระทรวงคลังไม่ให้เป็นอย่างนี้ ซึ่งจะเป็นอย่างอันชั่วร้ายให้กระทรวงอื่นอ้างถึง และขอให้แจ้งความให้มิสเตอร์มิตเชล อินเนลทราบในกรณีที่ได้ตักเตือนไปแล้ววันนี้..."¹¹³

อย่างไรก็ดี การสั่งงบประมาณมาแล้วซ้ำก็ยังคง เป็นปัญหาต่อมาจนกระทั่งนายมิตเชล อินเนลที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯเสนอให้เลขาธิการกระทรวงพระคลังฯ มีอำนาจที่จะกำหนดงบประมาณได้โดยยอมให้ที่ประชุม เลขาธิการแต่เงินที่ใช้เป็นการจรเท่านั้น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วย¹¹⁴ ดังนั้น เลขาธิการกระทรวงพระคลังฯจึงใช้วิธีเชิญเลขาธิการเจ้ากระทรวงแต่

111

กชย., ร.5, ค. 5.1/11 เรื่อง "งบประมาณเงินแผ่นดิน คัก 118-119."

112

กชย., ร.5, ค. 5.1/5 งบประมาณ คัก. 115-116 พระราชหัตถเลขาของ ร.5 เลขที่ 26/980, 29/901, 33/928 ถึงเลขาธิการกระทรวงต่าง ๆ เพื่อเตือนเรื่องงบประมาณ.

113

กชย., ร.5, ค. 5.1/8 "พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ลงวันที่ 1 มกราคม ร.ศ. 117."

114

กชย., ร.5, ค. 5.1/10 หนังสือราชการเลขที่ 143/081 พระราชกระแสของรัชกาลที่ 5 ตอบความเห็นของนายมิตเชล อินเนล.

ละครทรวงมาประชุมพิจารณาเป็นราย ๆ ไป แล้วจึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็น
ขั้นสุดท้าย ซึ่งนับได้ว่ามีการกลั่นกรองมาหลายชั้น จึงทำให้ปัญหาการล่งงงบประมาณล่าช้า
เบาบางลง ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงพระคลังฯ กับกระทรวงอื่น ๆ ที่ล่งงงบประมาณล่าช้า
จึงลดลงโดยเฉพะในที่ประชุมเสนาบดี อย่างไรก็ตามก็ยังมีหน่วยงานบางหน่วยงานล่ง
งงบประมาณล่าช้า ดังนั้นใน พ.ศ. 2450 พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) เสนาบดี
กระทรวงพระคลังฯ ในช่วงนั้น จึงได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับกำหนดเวลาการงงบประมาณฯ บังคับ
หน่วยราชการต่าง ๆ ทางอ้อมให้มายื่นต่อกระทรวงพระคลังฯ ระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน-
31 ธันวาคม ของทุก ๆ ปี มิฉะนั้นกระทรวงพระคลังฯ จะ "...ยกเอาแต่ยอดเงินการประจำ
ในงบประมาณของกระทรวง กรมหรือมณฑลนั้น ๆ ที่ได้อนุญาตสำหรับคักก่อนมาตั้งให้ หรือจะกะ
ตามที่เทียบเคียงกับรายจ่ายจริงที่เห็นสมควรจะจ่าย ยกไปลงในยอดงบประมาณเป็นเงินอนุญาต
สำหรับจ่ายปีใหม่..."¹¹⁵ ปรากฏว่านับจากนั้นมาจนสิ้นรัชกาลไม่มีปัญหากระทรวงต่าง ๆ
ล่งงงบประมาณล่าช้าอีกเลย ซึ่งเท่ากับเป็นการลดความขัดแย้งไปโดยปริยาย

1.2 การตั้งงบประมาณเพิ่มเติม ปรากฏว่ากระทรวงต่าง ๆ มักตั้งงบประมาณเพิ่มเติม
ขึ้นมาเสมอ ทั้งนี้เพราะการคาดคะเนจำนวนเงินผิดเป็นส่วนใหญ่ เช่น พระยาสุรศักดิ์มนตรี
เสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ ได้ขอเพิ่มงบประมาณของกระทรวงเกษตรฯ เพื่อเพิ่มจำนวนข้าราชการ
และเพิ่มเงินเดือนข้าราชการที่มีอยู่ แต่กระทรวงพระคลังฯ ซึ่งกรมหนึ่งนราธิประพันธ์พงษ์
รองเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ปฏิบัติหน้าที่แทนเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ไม่เห็นด้วย เรื่อง
นี้ได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระยาสุรศักดิ์มนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง
เกษตรฯ¹¹⁶

¹¹⁵

กมล., ร.5, ค. 18/6 เบ็ดเตล็ด ข้อบังคับเพิ่มเติมกำหนดเวลาการงงบประมาณฯ.

¹¹⁶

ดูรายละเอียดใน พวงเพชร สุรัตน์วิบูล, "เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวง
เกษตรราชการ พ.ศ. 2435-2475 (ค.ศ. 1891-1932)," วิทยานิพนธ์การศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516, หน้า 27-28.

อีกกรณีหนึ่งคือกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เล่นนาบตีกระทรวนครบาลได้คิดงบประมาณที่จะจ่าย
ให้แก่พลตระเวนนครบาลขาดไปเดือนละ 3,000 บาท รวม 9 เดือน เป็นเงิน 27,000 บาท
จึงได้ตั้งงบประมาณเพิ่มเติมมาอีกเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2436¹¹⁷ และอีกตอนหนึ่งส่ง -

การขอเพิ่มพนักงานและเสียมยงจตุรตะเขยเป็นอั้งยี่ เป็นเงิน 2,400 บาท หรือกรณี
กระทรวโยธาริการขอเพิ่มงบประมาณ 6,015 บาท 29 อัฐ เพื่อชำระค่าธรรมเนียมให้แก่กรม
ไปรษณีย์ในต่างประเทศ และการจัดตั้งไปรษณีย์ในหัวเมืองลาว¹¹⁸

การขอเพิ่มงบประมาณของกระทรวต่าง ๆ เช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาและการสับสนใน
การจัดสรรงบประมาณฯ ในขณะที่เดียวกันงบประมาณบางอย่างก็ไม่จำเป็น ซึ่งเมื่อกระทรว -
พระคลังฯ ไม่ยอมให้เพิ่มงบประมาณฯ ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งกับกระทรวดังกล่าว¹¹⁹ จนกระทั่ง
เล่นนาบตีบางท่านต้องลาออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ดี เล่นนาบตีกระทรวพระคลังฯ บางคนเช่น
กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยก็จะเล่นนาบตีกระทรวเพื่อการแก้ปัญหาในบางกรณี เช่น เมื่อคราว
พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้าประวิตร วัฒนโธมขอเงินซ่อมสร้างพระราชอุทยานสำราญรมย์เมื่อ
พ.ศ. 2441 ว่า "...งบประมาณได้ทำแล้วใหม่ ๆ จะเพิ่มขึ้นดูเป็นการผลัดเปลี่ยนเร็ววัน...
ให้ท่านเลือกดูแต่การที่จำเป็นจะต้องทำเร็ว โย้เงินรายอื่นใช้ทำไปพลางก่อน..."¹²⁰

1.3 การประมาณการงบประมาณมากเกินไป กล่าวคือ บางกระทรวจัดทำงบประมาณ
โดยประมาณการงบประมาณมากเกินไป เพราะในตอนคิดทำงบประมาณของบางกระทรว
นั้น มีลักษณะที่ "...มักถือเอาเวลาที่ส่งงบประมาณนั้นเป็นเวลาคิด แลการที่จะคิดนั้นก็คิดโดย
ปราศจากความรู้ว่า ผลประโยชน์ของแผ่นดินจะมีมากขึ้นเพียงใด เพราะฉะนั้นก็เป็นอันคิดไว้

¹¹⁷ กขย., ร.5, ค. 5.2/1 เรื่อง "ขอเพิ่มงบประมาณพลตระเวนนครบาลปี 112."

¹¹⁸ กขย., ร.5, ค. 5.2-1 เรื่อง "ขอเพิ่มงบประมาณกระทรวโยธาริการ คัก 111."

¹¹⁹ กขย., ร.5, ค. 5.2/3 "คำกราบบังคมทูลของพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรม-
ขุนนริศรานุวัดติวงศ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกระทรวนครบาล."

¹²⁰ กขย., ร.5, ค. 5.2/6 "พระหัตถเลขากรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยถึงพระเจ้าลูกยาเธอ
พระองค์เจ้าประวิตร วัฒนโธม ลงวันที่ 15 พฤษภาคม ร.ศ. 117."

มาก ๆ แขนงจะถูกรื้อถอนหลาย ครั้งเมื่อสิ่งเข้ามา ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขกันที่กระทรวงคลังอีก
 121
 อันหนึ่ง..."

ด้วยเหตุนี้บางกระทรวงจึงตั้งงบประมาณของตนไว้ตามที่ต้องการโดยไม่คำนึงถึงความ
 จำเป็นโดยรวมของประเทศ เช่นกรณีกระทรวงนครบาลขอเพิ่มพนักงานและ เลี้ยงนกกระทาเป็ยน
 ั้งยี่เป็นเงิน 2,400 บาท แต่เจ้าฟ้า กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์รักษาการ เล่านาบตีกระทรวง
 พระคลังฯ ขณะนั้นทรงไม่เห็นสมควรให้งบประมาณสำหรับหมวดนี้ตามจำนวนเงินที่ขอมมา เพราะ
 "...แลการเริ่มต้นเช่นนี้ ควรจะรวมฝากอยู่ในหน้าที่อื่นก่อน ไม่หยากจะให้จ่ายพระราชทรัพย์เพิ่ม
 ขึ้นในชั้นต้นอีกเลยโดยยังไม่เห็นประโยชน์ แต่ถ้าหากจำเป็น จะต้องเพิ่มก็ควรเพิ่มคนทำการนี้
 ลัก 3 คน เงินเดือน ๆ หนึ่งเพียง 120 บาท 5 เดือนรวม 600 บาทเท่านั้น ก็เห็นว่ายังมาก
 122
 เสียอีก..." หรือกรณีกระทรวง เกษตรราธิการและกระทรวงธรรมการซึ่ง เลื่อนองบประมาณ
 ไปตามที่ตนต้องการ ปรากฏว่าถูกตัดเป็นจำนวนมากดังกล่าวมาแล้ว

ข้อนำสังเกตคือ ในข่วงปลายรัชกาลมีปัญหา การของบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนมาก
 ในหมวดเงินเดือน ทั้งนี้เพราะแต่ละกระทรวงต่างต้องการที่จะขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการใน
 สังกัดของตน ซึ่งเป็นเหตุให้งบประมาณรายจ่ายเงินเดือนมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ดังใน พ.ศ. 2452
 งบประมาณรายจ่ายเงินเดือน 23,670,027 บาท หรือ ร้อยละ 39.33 ของงบประมาณรายจ่าย
 ในปีนั้น¹²³ และต่อมาใน พ.ศ. 2453 งบประมาณเงินเดือนเพิ่มขึ้นเป็น 25,000,000 บาท¹²⁴
 ดังนี้ รัฐบาลจึงต้องระมัดระวังอย่างมากในการอนุมัติงบประมาณส่วนนี้แก่กระทรวงต่าง ๆ
 ซึ่งทำให้เกิดความไม่พอใจและนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกระทรวงพระคลังฯ กับกระทรวงนั้น ๆ
 ขึ้น เช่น ในพ.ศ. 2450 พระยาลู่ขุมมัยวิดิต เล่านาบตีกระทรวงนครบาลขอเปลี่ยนแปลงกรมกอง

¹²¹ กจข., ร.5, ค.5.1/18 งบประมาณคัก 122 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่น -
 มหิศรราชเทวทัย เลขที่ 15/532 วันที่ 4 พฤษภาคม คัก 122.

¹²² กจข., ร.5, ค.5.2/3 "คำกราบบังคมทูลของพระเจ้า้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุน -
 นริศรานุวัดติวงศ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกระทรวงนครบาล."

¹²³ กจข., ร.5, ค.5.1/27 เอกสารหรือฎีกาการพิพจน์ เลขที่ 201/9645 กรมหมื่น -
 สันทุรณฤนาถ กราบทูลรัชกาลที่ 5 วันที่ 6 พฤษภาคม คัก 129.

¹²⁴ กจข., ร.5, ค.5.1/28 รายงานเล่านาบตีสภา วันที่ 6 พฤษภาคม คัก 129.

ระยะเวลาของกระทรวงนครบาลโดยต้องจ้างคนเพิ่มขึ้นอีก 106 คน เป็นเงิน 9,201 บาท ซึ่งเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติแต่เดิมเดือนละ 1,185 บาท พระยาลูเรียนานุวัตร เลื่อนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ขณะนั้นไม่อนุญาตเพราะเห็นว่าจำนวนคนมากกว่างานที่รับผิดชอบ¹²⁵

หรือในกรณีกรมหลวงดำรงราชานุภาพเลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงขอเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนของกรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทยในงบประมาณปี พ.ศ. 2451 ซึ่งเพิ่มมากกว่าปี พ.ศ. 2450 เป็นจำนวนเงินถึง 49,050 บาท โดยทรงอ้างเหตุผลว่า

"...ข้อสำคัญในใบเปลี่ยนแปลงมีเกี่ยวกับทางราชการมาก คือต่อไปคิดจะเอาใครเข้ารับราชการ แต่เวลานี้เป็นเวลาหัวต่อ จะใช้ไทยทั้งนั้นยังไม่ได้ จำต้องเอาใครฝรั่งไปก่อน จึงได้ขยายตำแหน่งให้มีหลายขึ้นขึ้น เพื่อจะได้เอาไทยเข้าแซมไป ถ้าคนไหนทำการได้ดีก็ให้ทำการแทนฝรั่งไป..."¹²⁶

แต่พระยาลูเรียนานุวัตร เห็นว่าถ้าจ่ายทั้งหมดตามที่กระทรวงมหาดไทยขอซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มากเกินไปนั้น จะทำให้รายได้อาจไม่พอกับรายจ่ายในงบประมาณของปีนั้น จึงตกลงจ่ายเงินเพิ่มให้ไม่เกิน 23,306 บาท

ยิ่งกว่านั้นพระยาลูเรียนานุวัตรในฐานะเลื่อนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ยังยึดระเบียบการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2450 พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เลื่อนาบดีกระทรวงวัง ทรงขอให้จ่ายเงินเดือนเพิ่มให้แก่พนักงานเสมียนในกรมราชเลขาธุการ พระยาลูเรียนานุวัตรไม่อนุญาตโดยเหตุผลที่ว่า

"...ตามธรรมเนียมขึ้นเงินเดือนตามอัตราจะขึ้นได้ต่อเมื่อผู้นั้นทำการมาบรรจบรอบปีหนึ่งที่กรมสารบัญชีชดของไม่ยอมก็ถือตามระเบียบข้อบังคับซึ่งได้ปฏิบัติขึ้นไว้เป็นแบบมาแล้ว ข้าพระพุทธเจ้า เห็นด้วยเกล้าๆว่า เจ้าพนักงานแลเสมียนในกรมราชเลขาธุการ ส้มควรจะได้รับพระราชทานเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามสมควร แต่ครั้งนั้นจะอนุญาตนายให้ผิดไปจากระเบียบการ ก็เกรงว่าจะเป็นโอกาสให้กระทรวงต่าง ๆ ยกเหตุเป็นตัวอย่างร้องขอไม่มีที่สิ้นสุด เพราะฉะนั้น ขอได้โปรดฯให้เป็นไปตามระเบียบได้จะเป็นพระเดชพระคุณ..."¹²⁷

125

กมล., ร.5, ค.5.2/6 "รายงานการประชุมเลื่อนาบดีสภา ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126."

126

กมล., ร.5, ค.5.2/15 "รายงานการประชุมเลื่อนาบดีสภา ลงวันที่ 9 ธันวาคม ร.ศ. 126."

127

กมล., ร.5, ค.5.2/2 "หนังสือกราบทูลของพระยาลูเรียนานุวัตรถึงพระเจ้าลูกยาเธอ-กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ลงวันที่ 13 พฤษภาคม ร.ศ. 126."

จะเห็นได้ว่า ในการของงบประมาณนั้น แต่ละกระทรวงต่างก็ดำเนินการตามที่ต้องการ โดยคิดว่าเป็นความจำเป็นของกระทรวง อันทำให้กระทรวงพระคลังฯ ซึ่งเป็น "ด้านแรก" ในการพิจารณา เรื่องนี้ต้องประสบปัญหาขัดแย้งกับกระทรวงนั้น ๆ เพราะไม่อาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่ร้องขอของกระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากงบประมาณมีจำนวนจำกัดซึ่งต้องจัดสรรแบ่งปันอย่างเหมาะสม ฉะนั้นจะต้องนำเงินคงคลังมาใช้ อันเป็นการผิดหลักการของการใช้จ่ายเงินของประเทศ เพราะยังไม่มีมูลค่าเป็นถึงขนาดนั้น โดยเฉพาะในช่วงปลายรัชกาล ซึ่งรัฐกำลังประสบปัญหาภาวะเงินกู้จากต่างประเทศด้วย ดังนั้น เล้านาบตีกระทรวงพระคลังฯ ในช่วงนั้นคือพระยาสุรียานุวัตรจึงต้องประสบปัญหาขัดแย้งกับเล้านาบตีกระทรวงต่าง ๆ อยู่เสมอ และเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้พระยาสุรียานุวัตรต้อง "ถูกให้ออก" จากตำแหน่งเล้านาบตีในที่สุดดังจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

1.4 การติดตามเร่งรัดการค้างส่ง เงินรายได้และการขออนุมัติเงินโดยไม่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ก่อน - ปรากฏว่ารัฐต้องประสบปัญหาการค้างส่ง เงินรายได้ของกระทรวงต่าง ๆ อยู่เนือง ๆ อันส่งผลให้การจัดสรรเงินรายจ่ายขัดข้องไปด้วย กระทรวงพระคลังฯ ก็ต้องรับหน้าที่ในการเร่งรัดติดตามเรื่องนี้ ซึ่งก็นำไปสู่ขัดแย้งกับกระทรวงนั้น ๆ ดังกรณีของกรมเมืองนครบาลค้างส่ง เงินรายได้แก่กระทรวงพระคลังฯ เป็นจำนวนมาก ซึ่งกระทรวงพระคลังฯ ไม่อาจแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง ต้องอาศัยพระบรมราชโองการ ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาถึงกรมขุนศิริธัชสังกาศ เล้านาบตีกระทรวงพระคลังฯ ที่ว่า

"... ด้วยฉันได้สั่งงบประมาณกรมเมืองคืนออกมา และขอให้เธอเอาหนังสือฉบับนี้ของฉันไปตั้งวิวาทกรรมเร่ครั้นในที่ประชุมให้เล้านาบตีทั้งพิจารณาดูด้วย กรมพระนครบาลไม่ได้ส่งเงินตามงบประมาณรายรับเป็นอันมาก มีถูกซึ่งแลเห็นว่าตัวเงินได้เล่มไม่ขาดก็ไม่ส่ง เป็นต้น เธอทราบอยู่แล้วเรื่องนี้ฉันมีหนังสือไปถึงกรมเร่ครั้นเมื่อขออนุญาตขยายคุก (ให้คัดสำเนาหนังสือนี้ไปด้วย) กรมเร่ครั้นก็ผิดโย ๆ เย ๆ ประหนึ่งพรั่งนี้จะไม่ตอบมะรินจะตอบ หลายเดือนมาหนักหนาแล้ว ก็ไม่ได้ตอบจนบัดนี้ การซึ่งพูดไปไม่ตอบว่ากระไรหายสูญไป ๆ เช่นนี้ นับถือว่าเป็นการลงโทษแก่ฉันอย่างหนัก ขอให้ที่ประชุมเรียกคำอธิบายจากกรมหมื่นเร่ครั้นให้ชี้แจงหมัดแจ่มแจ้ง ถ้าขัดข้องด้วยผู้อื่นที่ขัดท้อตึง ก็ให้โต้ล่วนให้ตลอดไป แล้วให้บังคับบัญชาให้ส่งเงินที่ไม่ควรจะขัดข้องให้เสร็จ ถ้ากรมหมื่นเร่ครั้นนี้เสียไม่ทำตามที่ประชุมเห็นชอบประการใด เติมนั้น ๆ เสียแล้วก็ลืมไปเอง จะต้องเกาะเจ้าพนักงานซึ่งบังคับกรมต่าง ๆ ในกระทรวงนครบาลที่เงินคางนั้น มาชำระเร่งเอาเงินตามแบบอย่างราชการ..."¹²⁸

เรื่อง เงินค้ำไม่ส่งคสังนี้แสดงให้เห็นถึง "อุบาย" ของเจ้ากระทรวงที่จะ "ผิดผ่อน" ไม่ยอมส่งเงินให้แก่คสัง อันทำให้เป็นปัญหาต่อกระทรวงพระคสังฯ ในการติดตามและจัดการเรื่อง หนี้ให้เรียบร้อย แม้แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงมีความกังวลอย่างมาก และทรง ขอให้กระทรวงพระคสังฯ เร่งรัดดำเนินการโดยเร็วโดยผ่านที่ประชุมเสนาบดี และโดยอ้างพระบรมราชโองการซึ่งถือว่าเป็น "อาญาสิทธิ์" สูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการที่จะให้มีการปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏเอกสารต่อมาว่ากระทรวงพระคสังฯ สามารถจัดการเรื่องหนี้ได้สำเร็จหรือไม่ เพียงใด แต่ที่เห็นชัดคือเรื่องนี่ย่อมทำให้กระทรวงพระคสังฯ เข้าไปมีความขัดแย้งกับกระทรวง นครบาลอีกครึ่งหนึ่ง หลังจากที่มีข้อขัดแย้งกับกระทรวงนี้มาหลายครั้งดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ข้อขัดแย้งยังมาจากการที่บางกระทรวงดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเงินโดยไม่ ปรึกษากระทรวงพระคสังฯ ก่อน ซึ่งเป็นการผิดระเบียบและเป็นผลกระทบต่อการจัดสรรเงิน งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินอันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพระคสังฯ ซึ่งทำให้กระทรวง พระคสังฯ ไม่อาจผ่อนปรนได้ ดังจะเห็นจากกรณีของกระทรวงยุติธรรมซึ่งได้ดำเนินการให้ปรึกษา กฎหมายของกระทรวง เข้าบ้านโดยไม่ปรึกษากระทรวงพระคสังฯ ก่อน แต่เมื่อถึงตอนจ่ายเงิน กระทรวงพระคสังฯ ต้องเป็นผู้อนุมัติการเบิกจ่าย ดังนั้น กระทรวงพระคสังฯ จึงไม่ยอมจ่ายเงิน ค่าเข้าบ้านให้ กระทรวงยุติธรรมก็ไม่ยอม จึงเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างสองกระทรวงนี้ ต่างฝ่ายต่างไม่ยอม "อ่อนข้อ" เข้าหากัน ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงต้องทรง เข้าจัดการเอง โดยยอมอนุมัติจ่ายเงินค่าเข้าบ้านเฉพาะที่ผ่านมา เท่านั้น¹²⁹

เรื่องนี้ก็เช่นเดียวกับอีกหลายเรื่อง คือกระทรวงพระคสังฯ พยายามรักษากฎระเบียบ ต่าง ๆ จนทำให้เกิดข้อขัดแย้งกับกระทรวงอื่นซึ่งไม่พยายามรักษากฎระเบียบปฏิบัติ จนในที่สุด ผู้ที่ต้องเข้ามาแก้ปัญหาข้อขัดแย้งก็คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทรงพยายามใช้หลักผ่อนปรนประณีตประนีประนอมไม่ให้ "เสียหน้า" ของกระทรวงทั้งสอง

ตัวอย่างของการที่กระทรวงการคลังฯ มีความเคร่งครัดในการรักษาฐานะเปียบทางการคลังฯ โดยไม่ยอมผ่อนปรนให้แก่กระทรวงผู้กรณี จนทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงเข้าไปสวดการแก้ไขปัญหาด้วยพระองค์เอง คือกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงพระคลังฯ กับกระทรวงโยธาธิการ เกี่ยวกับเรื่องการเงินของกรมไปรษณีย์โทรเลข กล่าวคือ ก่อนที่กรมไปรษณีย์โทรเลขจะมารวมอยู่กับกระทรวงโยธาธิการในพ.ศ. 2434 นั้นการเงินของกระทรวงนี้ยังไม่ได้รับการชำระสะสางเพื่อส่งคืนกระทรวงพระคลังฯ ให้เรียบร้อย โดยเฉพาะเมื่อย้อนกลับไปถึง พ.ศ. 2432 กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดาซึ่งเพิ่งทรงรักษาการตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงโยธาฯ จึงทรงสั่งให้ขุนนวรณรรณกิตยสัมฤทธิ์ เวร เปิกจ่ายว่าที่เสนาบดีตรากระทรวงโยธาฯ ตรวจลอบ และสะสางบัญชีของกรมนี้ย้อนหลังไปถึง พ.ศ. 2432 ปรากฏว่าการตรวจลอบบัญชี เป็นไปด้วยความลำบากมาก¹³⁰ เมื่อตรวจลอบเสร็จก็ได้รวบรวมบัญชียื่นต่อกระทรวงพระคลังฯ ในพ.ศ. 2436 ข้อยุติของบัญชีดังกล่าวคือเมื่อหักเงินผลประโยชน์ออกจากเงินงบประมาณแล้ว กระทรวงโยธาฯ จะต้องได้รับเงินจำนวน 532 ชั่ง 35 บาท 4.6 ัฐครึ่ง จากกระทรวงพระคลังฯ¹³¹ แต่กระทรวงคลังฯ ไม่ยอมจ่ายเงินจำนวนนี้ให้ โดยอ้างว่า "การหักค่าหน่วยในตัวเช่นนี้ยอมตกลงไม่ได้"¹³² กรมหมื่นพิทยลาภฯ ได้ทรงชี้แจงเรื่องนี้ต่อกระทรวงคลัง ดังนี้

"... ในส่วนเงินที่ต้องส่งไปแบ่งให้แก่โทรเลขเมืองฉวนแลอินเตียนั้น ต้องเป็นการจำหน่ายในตัว เพราะเงินเก็บได้ก็ต้องแบ่งส่งไปให้เขาตามที่เขาได้ต่อสายไปต่างประเทศเสียเท่านั้น คงเงินส่งคลังเท่านั้นดังนี้ การจำหน่ายเช่นนี้ก็เป็นธรรมเนียมของบาญชีมาแต่เดิม ซึ่งจะไม่ยอมจ่าย เพราะเหตุนี้ ก็ยอมเป็นที่เดือดร้อนเพราะตัวเงินต้องส่งเขาไปทันที ดังนี้ อีกรายหนึ่งที่ค้างพระโทรเลขธุระการนั้น ก็ได้ให้กรมไวยการฟ้องเร่งอยู่แล้ว ถ้าได้เมื่อใดจึงจะได้นำส่งต่อไป ในขั้นนี้ต้องขอจำหน่ายเป็นค้างพระโทรเลขตามคำตัดสินของศาล พอให้การเสร็จกันอย่าต้องให้มาเป็นเหตุพาเงินอื่นติดขัดไปด้วย กับอีกรายหนึ่ง ซึ่งพระองค์เจ้าปฤษฎางค์เรียกเอาไปนั้น ก็เป็นอันพันวิสัยที่จะจำหน่ายตั้งเบิกว่ากระไรได้ เพราะไม่มีรายละเอียดเงิน เรื่องจะโต้ตอบถ้าไม่ได้ต่อก็ไม่เป็นทั้งสำเร็จแล้วตัวพระองค์เจ้าปฤษฎางค์อีก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³⁰ กจย., ร.5, ยร. 3.1/4 "หนังสือกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5," วันที่ 15 สิงหาคม ร.ศ. 115.

¹³¹ ดูรายละเอียดใน ปิยนาค, บุนนาค, "การวางรากฐานการคมนาคม...", หน้า 204-210.

¹³² อ้างถึงในสำเนาหนังสือที่กรมหมื่นพิทยลาภฯ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5, ที่ 19/2772,

สิ่งจำเป็นต้องขอจำหน่ายตามที่ยี่แจ่งต่อกระทรวงคลังดังนี้ ก็ไม่เป็นที่ตกลงได้ ในที่สุด
กระทรวงคลังว่าการ เรื่องนี้ต้องให้หน้าความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทาน
พระราชอำนาจ ถ้าพระราชทานแล้วสิ่งจะตกลงได้... 133

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวง
โยธาฯจำหน่ายเงิน 3 รายการออกจากผลประโยชน์ของกรมไปรษณีย์ได้ และโปรดเกล้าฯ
ให้กระทรวงคลังจ่ายเงินที่เหลือ 532 ชั่ง 35 บาท 46 อัฐครึ่ง ให้แก่กระทรวงโยธาฯ ได้¹³⁴
กระทรวงโยธาฯได้นำเงินดังกล่าวนี้ไปจำหน่ายใช้ให้แก่เจ้าหน้าที่รายต่าง ๆ ของกรมไปรษณีย์
ดังที่กรมหมื่นพิทยลาภฯ ทรงกล่าวว่

"...แต่เงิน 532 ชั่ง 35 บาท 46 อัฐครึ่ง ซึ่งเป็นเงินเบิกเหลือจากที่หักส่ง
ผลประโยชน์ที่กระทรวงโยธาฯจะได้รับจากคลังไปจำหน่ายใช้ให้แก่เจ้าหน้าที่รายต่าง ๆ
ซึ่งต้องทนถูกรบกวนเร่งรัดมาตั้งแต่จำเริญที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้เข้ามารับ
ราชการสนองพระเดชพระคุณในกระทรวงนี้ 3 ปีมาแล้วนั้น... 135

ต่อมาใน พ.ศ. 2438 เงินผลประโยชน์ของกรมไปรษณีย์โทรเลขประจำคัก พ.ศ.
2437 เก็บได้ไม่ครบ คงค้างเงินค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และเงินค่าโทรเลข ขุนนवरณบรรณกิตย
ผู้ตรวจสอบบัญชีกล่าวถึงสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ว่า

"...เป็นเพราะเงินค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และเงินเบ็จเตลิตต่าง ๆ ยังเก็บไม่ได้
สิ้นเชิง เพราะผู้ซึ่ง เป็นหนี้อ่างเหตุขัดข้องไปต่าง ๆ มีอ้างว่าเครื่องโทรศัพท์ใช้ไม่
สะดวกเป็นต้น บางทีก็ผิดเพี้ยนไปวันอันบ้าง หลบตัวเสียบ้าง จึงเป็นความลำบากต้องเป็น
ปากเสียงโต้ตอบกันไปมาไม่มีใครจะจน เป็นการช้าเวลาซึ่งจะเก็บเงินให้เสร็จได้
โดยเร็ว ทั้งนี้เป็นความผิดพระอาญาไม่พ้นเกล้า แต่การไปรษณีย์นั้นไม่มีหยกหยิกอันใด
เมื่อสิ้นปีไปแล้วจะส่งก็ได้ซึ่งยังไม่ถึงนั้น ก็เพราะเงินโทรเลขเก็บยังไม่เสร็จ... 136

133 กชย., ร.5, ยร. 3.1/4 "หนังสือกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดากราบบังคมทูล
รัชกาลที่ 5," สำนวนที่ 19/2772, 15 สิงหาคม ร.ศ. 115.

134 กชย., ร.5, ยร. 3.1/4 "พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่น
พิทยลาภพฤฒิธาดา," สำนวนที่ 11/239, 21 สิงหาคม ร.ศ. 115 และ "พระราชหัตถเลขา
รัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่นศิริรัชสังภาค" สำนวนที่ 35/240, 21 สิงหาคม ร.ศ. 115.

135
เพ็ญอ้าง.

136 กชย., ร.5, ยร. 3.1/4 "หนังสือกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดาเสนาบดีกระทรวง
โยธาฯ ถึงพระยาลำโวร์สรพยากรและขุนนवरณบรรณกิตย," วันที่ 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

และกชย., ร.5, ยร. 3.1/4 "หนังสือของขุนนवरณบรรณกิตยล์มุหบัญชีเวร
เบิกจ่ายว่าที่เสมียนตรากระทรวงโยธาฯกราบทูลกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดาเสนาบดีกระทรวง
โยธาธิการ," วันที่ 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

เมื่อเงินของกรมไปรษณีย์โทรเลขค้างอยู่เช่นนี้ก็เป็นผลให้เงินผลประโยชน์ที่เก็บได้แล้วของกรมอื่น ๆ ซึ่งสังกัดกระทรวงโยธาฯ เช่นเดียวกันยังคงค้างส่งกระทรวงคลังไม่ได้ เพราะกระทรวงโยธาฯถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องส่งเงินผลประโยชน์ของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงโยธาฯต่อกระทรวงพระคลังพร้อมกันครั้งเดียว เพราะเป็นการง่ายแก่การส่งและเป็นการสะดวกแก่การทำบัญชีเข้าด้วยกัน¹³⁷

นอกจากนี้ในระหว่างที่ค้างรอเงินผลประโยชน์ที่ยังเก็บไม่ได้นั้น กระทรวงโยธาฯ ได้นำเงินดังกล่าวบางส่วนไปฝากธนาคาร เพื่อได้ดอกเบี้ยให้เป็นผลประโยชน์ของหลวงเพิ่มขึ้น และบางส่วนก็นำไปใช้ทดรองจ่ายในการเร่งร้อนเมื่อเบิกกระทรวงคลังแล้วและยังไม่ได้ เช่น กระทรวงโยธาฯได้นำเงินผลประโยชน์บางส่วนประจำคัก 113 ไปจ่ายทดรองในการทำทางรถไฟสายนครราชสีมาเป็นการเดิมก่อน เมื่อกระทรวงโยธาฯทำฎีกาเบิกเงินต่อกระทรวงคลังรวม 80 ฉบับ จำนวนเงิน 582,409 บาท 16 ส่นางค์ กระทรวงคลังก็ไม่ให้เงิน¹³⁸ อันทำให้กระทรวงโยธาฯไม่อาจเก็บรวบรวมเงินผลประโยชน์ส่งกระทรวงคลังได้ครบทันปีงบประมาณ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงทรงเตือนมายังกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดาให้ตรวจตราส่งเงินผลประโยชน์แก่กระทรวงคลังโดยเร็ว¹³⁹

กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดาจึงทรงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการส่งเงินแต่เดิมซึ่งล่าช้า เพราะเงินที่เก็บง่าย ต้องพลอยมาติดรอเงินที่เก็บยาก มาเป็นว่ากรมไหนเก็บเงินผลประโยชน์ได้ครบก็ให้ส่งไปยังกระทรวงคลังเป็นกรม ๆ ไป ส่วนวิธีการที่ใช้ระหว่างรอเงินผลประโยชน์ที่ยังเก็บไม่ได้นั้น ก็โปรดฯ ให้ยกเลิกเพราะ

¹³⁷ เพิ่งอ้าง.

¹³⁸ กจช., ร.5, ยร. 3.1/4 "หนังสือกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดาเส่นาบตีกระทรวงโยธาฯทูลกรมหมื่นศิริรัชสังภาคีเส่นาบตีกระทรวงคลัง," วันที่ 5 มีนาคม ร.ศ. 114.

¹³⁹ กจช., ร.5, ยร. 3.1/4 "พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา," สำนวนที่ 12/621, 19 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

"... เป็นการไม่ลื้ควรวแก่ราชการนัก เมื่อการใดเร่งร้อนจริง ๆ เราก็เร่งคลั่งจนกว่าจะสำเร็จ เมื่อพบกับคลั่งไม่ใคร่สำเร็จดังที่เป็นมาก็ต้องถวญฎีกาขอพระบารมีปกเกล้าฯ เป็นที่พึ่งดีกว่าที่เราจะไขว้เขวเอาเองให้ยุ่งยากแก่บาญชีในภายหลัง... 140

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"... ซึ่ง เรอสิ่งกระทรวงตั้งนี้ถูกต้องแล้ว จะรับช่วยอุดหนุนในเรื่องเรื่องเบิกเงิน¹⁴¹ แต่ขอให้สังเกตในหนังสือผู้เบิกผู้รักษาเงินในกระทรวงอย่างหนึ่งที่ว่าด้วยเก็บเงินจากสายโทรศัพท์ไม่มีใครได้ เพราะว่าใช้ไม่สะดวกนั้น ขอให้เข้าใจว่าแกะเล่มก็ตัวเอง การซึ่งใช้โทรศัพท์ไม่ได้มัน ไม่เป็นความผิดของผู้อื่น ต้องเข้าใจเตือนว่า ขอให้ระวังเรื่องนั้นลงมาก... 142

เรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่กระทรวงคู่กรณีต่างก็ยึดในหลักการของตนเอง โดยเฉพาะกระทรวงพระคลังฯ มีความเคร่งครัดต่อกฎระเบียบมากโดยไม่ยอมที่จะเข้าใจเหตุผลความเป็นมาต่าง ๆ ของฝ่ายตรงข้าม ในที่สุดเรื่องนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับพระราชวินิจฉัยสั่งการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเช่นเดียวกับเรื่องอื่น ๆ ที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป การที่กระทรวงพระคลังฯ ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับด้านการคลังของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการก่อสร้างงบประมาณรายจ่ายของบ้านเมือง โดยแม้จะมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับพระราชทานอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีปัญหาอุปสรรคที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกระทบกระทั่งกับกระทรวงต่าง ๆ อย่างมาก กระทรวงพระคลังฯ เองพยายามรักษาระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อรักษาประโยชน์ด้านกิจการคลังของประเทศ ในขณะที่กระทรวงอื่น ๆ ก็ดำเนินถึงความจำเป็นและความต้องการของกระทรวงของตน จึงดูเหมือนขาดการให้ความร่วมมือกับกระทรวงพระคลังฯ ในขณะเดียวกัน ถ้ากระทรวงพระคลังฯ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

¹⁴⁰ กจข., ร.5, ยธ. 3.1/4 "หนังสือกรมหมื่นพิทยลาภฯ ถึงพระยาสโมสรสรรพการและขุนนवरณภรณภิตย," สำนวนที่ 1/4186, 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

¹⁴¹ ตั้งพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงกรมหมื่นศิริรัชสังภาค, สำนวนที่ 64/670, 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114 และพระหัตถเลขาของกรมหมื่นสम्मตอมรพันธ์ อธิบดีกรมพระราชเลขาธุการถึงกรมหมื่นพิทยลาภพฤธราดา เล่านาบดีกระทรวงโยธาฯ, สำนวนที่ 22/820, 22 มีนาคม ร.ศ. 114.

¹⁴² กจข., ร.5, ยธ. 3.1/4, "พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่นพิทยลาภพฤธราดา, วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

ของตนอย่าง เกรงคราใดก็จะส่งผลร้ายต่อเศรษฐกิจของประเทศ กั้บทั้งยังถูกตำหนิจากพระมหากษัตริย์ ด้วย กระทบวงพระคลังฯจึงมีลักษณะ เปรียบเสมือน "หน้าไฟ" เนื่องจากต้อง "รับหน้า" มีข้อพิพาทขัดแย้งกับกระทรวงอื่น ๆ อยู่เสมอ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องของส่วนรวมมากกว่าส่วนของ กระทรวงพระคลัง โดยเฉพาะ ความขัดแย้งของกระทรวงพระคลังฯกับกระทรวงอื่น จะมีระดับ ความเข้มข้นมากหรือน้อย หรือผ่อนคลายยุติได้ก็ขึ้นอยู่กับตัวเล่นาบัดเองด้วย ในขณะที่เดียวกัน ความขัดแย้งและความไม่ร่วมมือของ เล่นาบัดกระทรวงต่าง ๆ ก็ทำให้เกิดความท้อแท้ใจแก่ เล่นาบัดกระทรวงพระคลังฯ จนบางท่านถึงขั้นคิดจะลาออกจากตำแหน่ง ดังกรณีกรมหมื่นมหิศร- ราชหฤทัยได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า

"...ถ้ามีโอกาสอันสมควรที่จะมีผู้สามารถรับราชการเมื่อใด ข้าพระพุทธเจ้าก็ มีความยินดีที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รับราชการதாகใดอย่างอื่น ๆ ที่จะ ไปสู่มีความลำบากใจ ถ้าพอแก่คุณวุฒิของข้าพระพุทธเจ้าที่จะรักษาใจให้เป็นสุขได้ สิบไป..."¹⁴³

หรือบางท่านก็ถูกกดดันให้ออกจากตำแหน่ง ดังกรณีพระยาสุริยานุวัตร กระทบวงพระคลังฯ ซึ่ง มีการเปลี่ยนแปลง เล่นาบัดบ่อยครั้งที่สุดดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3

อย่างไรก็ดี ไข่ว่ากระทรวงพระคลังฯ จะมีความขัดแย้งกับกระทรวงอื่น ๆ เสมอไป บางครั้งกระทรวงพระคลังฯก็ได้รับความร่วมมือจากกระทรวงอื่นด้วย ดังกรณีกระทรวงพระคลังฯ กับกระทรวงเกษตรราพาณิชย์การซึ่งเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2437 กล่าวคือ เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์- ดวงศ์ทรงตรวจลอบการ เก็บภาษีอากรต่าง ๆ พบว่าการเก็บภาษีอากรไม่ไ้ส่ลู่ตามพระราช- บัญญัติพิกัดภาษีภายใน ร.ศ. 111 และทางกระทรวงเกษตรราพาณิชย์การ การเก็บอากรไม่ไ้ส่ลู่ก ตามประกาศอากรไม่ไ้ส่ลู่ก จ.ศ. 1237 (พ.ศ. 2418) อีกทางหนึ่ง ทำให้ประชาชนที่ปลูก ไม่ไ้ส่ลู่กได้รับความเดือดร้อนมาก เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์ทรงเห็นสมควรให้กระทรวงพระคลังฯ เป็นผู้เก็บภาษีไม่ไ้ส่ลู่กฝ่ายเดียว แล้วเลิกการเก็บอากรไม่ไ้ส่ลู่กทางด้านกระทรวงเกษตรฯ เลียบ โดยทรงให้เหตุผลว่า การเก็บภาษีไม่ไ้ส่ลู่กตามพระราชบัญญัติพิกัดภาษีภายใน ร.ศ. 111 นั้น กระทรวงพระคลังฯสามารถเก็บภาษีได้สะดวกและได้เงินมากกว่า เนื่องจากเก็บตามอัตรา

¹⁴³ กขล., ร.5, ค.5/11 เรื่อง "งบประมาณเงินแผ่นดิน คก 118-119."

ร้อยละสิบ ส่วนกระทรวงเกษตรฯ นอกจากจะเก็บอากรไม้ไผ่สลูกได้เงินน้อยกว่าแล้วยังประสบปัญหา โต้เถียงกับอยู่เลื่อมระหว่าง เจ้าพนักงานกับประชาชนที่ปลูกไม้ไผ่สลูกว่าจำนวนไม้ไผ่สลูกเท่าไรจึงจะจัดเป็นกอไม้ไผ่หนึ่งกอ ซึ่งเป็นการลำบากแก่เจ้าพนักงานในการเก็บอากรไม้ไผ่¹⁴⁴ ดังนั้น เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรฯ จึงทรงปรึกษาเรื่องนี้กับพระยาสุรศักดิ์มนตรีเสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ ขณะนั้น ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบจากพระยาสุรศักดิ์มนตรี เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรฯ จึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเลิกอากรไม้ไผ่สลูก จ.ศ. 1237 ซึ่งก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกประกาศเลิกอากรกอไม้ไผ่สลูก ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2437¹⁴⁵ การประกาศเลิกอากรกอไม้ไผ่สลูกดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้ราษฎรไม่ต้องเสียภาษีอากรถึงสองทางแล้วยังเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรปลูกไม้ไผ่สลูกเพิ่มมากขึ้นด้วย¹⁴⁶

การที่กระทรวงพระคลังฯ มีขั้นตอนของการทำงานและการรักษากฎระเบียบอย่างเคร่งครัดเข้มงวด ก็ทำให้เมื่อมีสถานการณ์ภายนอกมากกระทบอันก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคลังของประเทศ กระทรวงพระคลังฯ ต้องการเข้าไปมีบทบาทในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อตัดสินใจการตัดสินประมาทให้แก่กระทรวงต่าง ๆ ว่ากระทรวงใดควรได้รับงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด หรือไม่ เพียงใด และอย่างไร ทั้งนี้ด้วยการนำเอาระเบียบการบริหารอย่างใหม่เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งย่อมทำให้กระทรวงบางกระทรวง โดยเฉพาะกระทรวงที่มีอิทธิพลมากไม่พอใจเพราะพฤติกรรมการดังกล่าวของกระทรวงพระคลังฯ ดูเหมือนเป็นการเข้าไป "แทรกแซง" การประมาณการงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ และ

¹⁴⁴ กจช., ร.5, ค. 14.2 ก/9 "เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ถึงกรมหมื่นสัณเฑาะพินล์ วันที่ 27 ตุลาคม ร.ศ. 113."

¹⁴⁵ กจช., ร.5, ค. 14.2 ก/9 "ประกาศเลิกอากรกอไม้ไผ่สลูก ลงวันที่ 31 ธันวาคม ร.ศ. 113."

¹⁴⁶ ยุวดี ไกรพิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 68.

เป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ เกินขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ควรจะเป็น จึงก่อให้เกิด
 ปัญหาข้อขัดแย้งกับกระทรวงที่ไม่ยอมรับบทบาทดังกล่าวของกระทรวงพระคลังฯ ความขัดแย้ง
 ในลักษณะนี้จะพบได้ตอนปลายรัชกาล เมื่อสถานการณ์การคลังของประเทศมีปัญหา กล่าวคือ
 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งรัฐต้องดึงเอาเงินคงคลังออกมาใช้ และใน
 พ.ศ. 2453 ก็เป็นที่ยอมรับในประชุมเสนาบดีว่าการคลังของประเทศใกล้จะล้มละลายซึ่งรัฐ
 ต้องรับหาทางแก้ไข¹⁴⁷

สาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาการคลังคือภาวะขาดเงินเดือนข้าราชการและเงินกู้ โดย
 เฉพาะเงินเดือนข้าราชการในพ.ศ. 2452 เป็นงบประมาณรายจ่ายถึง 23,670,027 บาท
 หรือร้อยละ 39133 ของงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น¹⁴⁸ ต่อมาใน พ.ศ. 2453 งบประมาณ
 รายจ่ายเงินเดือนเพิ่มขึ้นเป็น 25,000,000 บาท หรือร้อยละ 41.31 ของงบประมาณรายจ่าย
 ทั้งหมด¹⁴⁹ นับว่างบประมาณรายจ่ายประเภทเงินเดือนสองปีหลังนี้เป็นจำนวนมากถึง 1 ใน 3
 ส่วนของทั้งหมด การที่เป็นเช่นนี้เพราะ "มีคนเต็มล้นอยู่ทุกกระทรวง"¹⁵⁰ ในที่สุดที่ประชุม
 เสนาบดีจึงตกลงกันว่า จะลดจำนวนคนที่รับราชการลงให้เหลือเท่าที่จำเป็น ส่วนคนที่ "เกินงาน"
 ก็ให้ออกจากราชการรับบำนาญแทน¹⁵¹

¹⁴⁷ กจช., ร.5, ค.5.1/28 รายงานเสนาบดีสภา วันที่ 6 พฤษภาคม คก 129.

¹⁴⁸ กจช., ร.5, ค.5.1/27 หนังสือกรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5
 วันที่ 17 มีนาคม คก 127.

¹⁴⁹ กจช., ร.5, ค.5.1/28 รายงานเสนาบดีสภา วันที่ 6 พฤษภาคม คก 129.

¹⁵⁰ เฝิงอ้าง.

¹⁵¹ เฝิงอ้าง.

โดยแท้จริงแล้วนายริเวต คาร์แนค ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสารบัญชี กระทรวงพระคลังฯ และผู้ช่วยที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ได้เคยเล่นอภัยหาการคลังนี้ขึ้นหลังจากการเล่นองบประมาณรายจ่ายของทุกกระทรวงใน พ.ศ. 2441 มาครั้งหนึ่งแล้ว ทั้งนี้เพราะระหว่าง พ.ศ. 2440 และพ.ศ. 2441 กระทรวงต่าง ๆ ได้ของงบประมาณเงินเดือนเพิ่มขึ้นมาก โดยใน พ.ศ. 2440 มีการของงบประมาณเงินเดือน 5,296,049 บาท¹⁵² และต่อมาอีกปีหนึ่ง ก็ขอเพิ่มขึ้นเป็น 6,316,997 บาท¹⁵³ นั่นคือในเวลาเพียง 1 ปี งบประมาณรายจ่ายเงินเดือนเพิ่มขึ้นถึง 1,020,948 บาท เขาจึงเกรงว่า "ถ้าเป็นไปเช่นนี้ ในไม่ช้าปีละล้มละลาย"¹⁵⁴ เขาจึงเล่นอวว่า "ควรจะมิตตพิจารณาเงินเดือนและหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง การ เพื่อได้จัดเป็นระเบียบพิทักษ์สำหรับเป็นแบบแผนสืบไป"¹⁵⁵

นายमितเชล อินเนลที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ขณะนั้นเห็นชอบด้วย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวก็ทรงสนองตอบโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งชื่อว่า "กรรมการสอบสวนกำลังสามารถต่อหน้าที่และผลประโยชน์ที่ข้าราชการได้รับพระราชทานอยู่กับทั้งระเบียบพนักงานที่วิชาอาณัติกร" ประกอบด้วยเจ้าพิภกรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ หม่อมเจ้าอสังการ์และนายริเวต คาร์แนค เป็นกรรมการประจำ มีกรรมการชั่วคราวอีก 2 คน ได้แก่ เล่นาบดีเจ้ากระทรวงและปลัดทูลฉลอง หรืออธิบดีหรือเจ้ากรม

งานของคณะกรรมการคือ การตรวจสอบให้รู้ว่างานที่พนักงานผู้หนึ่งผู้ใดทำอยู่นั้น "เป็นจำนวนมากน้อยละ เอียดหยาบประการใด" ให้ประมาณกำหนดความรับผิดชอบในหน้าที่นั้น ๆ พร้อมกับให้ลงความเห็นจำนวนเงินเดือนที่ควรได้ และมีอำนาจตรวจสอบความรู้อย่างข้าราชการได้ด้วย นอกจากนี้ยังสามารถไปตรวจหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งโดยได้รับอนุญาตหรือไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของสถานที่นั้น ๆ ได้¹⁵⁶

¹⁵² กขย., ร.5, ค. 5.1/8 งบประมาณแผ่นดินคก 117 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นมดิดรราชหฤทัย วันที่ 20 เมษายน 117.

¹⁵³ เฟิงอ้าง.

¹⁵⁴ กขย., ร.5, ค. 5.1/18 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นมดิดรราชหฤทัย วันที่ 31 ธันวาคม คก 117.

¹⁵⁵ เฟิงอ้าง.

¹⁵⁶ กขย., ค.5, ค. 7/1 กรรมการตรวจการในกรมต่าง ๆ บันทึกการประชุมเล่นาบดี วันที่ 25 มกราคม คก 117.

ปรากฏว่าในทางปฏิบัติคณะกรรมการชุดนี้ก็ประสบปัญหาความขัดแย้งในระหว่างกรรมการด้วยกันเอง คือระหว่างนายคาร์แนค กับเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ นายคาร์แนคเสนอให้คณะกรรมการปฏิบัติตามหน้าที่ที่มีอำนาจสอบสวนความรู้อำราชการได้โดยให้มีการไต่สวน เล่มียนคือวิชา เลขและวิชาหนังสือเสียก่อน ถ้าไม่ได้ก็ให้ปล่อย เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ทรงคำนวณว่าไม่ควรต้องตรวจความรู้อย่างละเอียดทั่วไปทุกคน ควรคิดเอาแต่งานที่จะทำสำเร็จได้ด้วยต้องใช้คนสักเพียงใด และต้องจ่ายเงินเท่าใดเป็นประมาณก็พอ ส่วนใครจะมีความรู้เพียงใดนั้นก็ต้องแล้วแต่เสนาบดีเจ้ากระทรวง¹⁵⁷ ในที่สุดคณะกรรมการก็ยอมลดหน้าที่ของตนเองในเรื่องการสอบสวนความรู้อำราชการ

นอกจากนี้คณะกรรมการยังตระหนักดีว่า หน้าที่ของกรรมการอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับเสนาบดีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ได้ จึงมักหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เสมอ จนนายคาร์แนคต้องกราบบังคมทูลฟ้องพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวซึ่งก็ได้ทรงส่งถามไปยังกรรมการคนอื่น ๆ แต่ไม่ได้รับคำตอบจึงทรงตำหนิกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯว่า

"... การตรวจหน้าที่และความสามารถของเจ้าพนักงานกระทรวงต่าง ๆ ไม่ได้มุ่งทำการประชุมอย่างเช่นแต่ก่อนเป็นด้วยเหตุไร... จตหมายที่มีไปถึงบุคคลใดก็ไม่ได้รับคำตอบ เป็นเรื่องคอยเอาขำตีหน้าดังนี้ การที่ตั้งกรรมการไปจะทำการฤาไม่ได้ทำการ ฉันทมิปัญญาฤาไม่มีใล่ปยศะไปสอบสวนให้รู้การได้ตลอด. เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงคลังจะต้องบอกให้รู้ เมื่อการไม่เป็นไปตามที่สั่ง... 158

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการก็ยังหลีกเลี่ยงไม่ไปตรวจสอบหน่วยงานบางหน่วยงานจนก่อให้เกิดผลเสียขึ้น คือการไม่ไปตรวจสอบที่กระทรวงเกษตรการซึ่งเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์เป็นเสนาบดีอยู่ในขณะนั้น ทำให้กระทรวงนี้ไม่สามารถเบิกเงินเดือนมาใช้นานถึง 5 เดือน เพราะการจะเบิกเงินได้นั้นต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการภายหลังการไปตรวจสอบที่กระทรวงก่อน เกี่ยวกับเรื่องนี้กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงให้เหตุผลว่า

¹⁵⁷ กลย., ร.5, ค. 7/1 สำนวนจดหมายเหตุการประชุมกรรมการตรวจตำแหน่งหน้าที่ผู้รับราชการ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ คศ 117.

¹⁵⁸ กลย., ร.5, ค. 5.7/1 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เลขที่ 30/1304 วันที่ 11 กรกฎาคม คศ 118.

"... เหตุที่ขัดข้องด้วยกระทรวง เกษตรนั้น ถ้าจะเดาบางทีจะเป็นด้วยรังเกียจท่าน เปอชอแนล ซึ่งจะไมพอพระทัยหักหา เพราะจะงบประมาณอัตราที่กระทรวง เกษตร- กระนั้น อยู่ในต่อง เคืองกันใหญ่ เพราะจะต้องพาดโครมใหญ่ ๆ ทั้งนี้ ด้วยอัตรา ได้ทะลุสูงเกินเหตุ ถ้าอนุญาตกระทรวงนี้ ก็จะรอนไปหมดด้วยกันทุกกระทรวง ด้วยเหตุ- ล่องประการ คือการยังไม่ระเบียบหมักเบาอย่างหนึ่งแลตำแหน่ง เป็นตำแหน่งตั้งใหม่ คนบรรจยังไม่เต็มยก คนขึ้นตำที่กระทรวงอื่นยังได้ทำการอยู่ในขั้นสูง..."¹⁵⁹

เมื่อไม่สามารถจัดการสิ่งใดได้ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมการชุดนี้จึงอยู่เฉย ๆ ไม่กระทำการใด ๆ ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวจึงทรงแต่งตั้งพระเจ้าลูก- ยายเธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ เป็นกรรมการแทนเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ตามคำแนะนำ ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ แม้กระนั้นก็ไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้หมดไปได้

ว่าที่จริงการที่คณะกรรมการไม่กล้ากระทำการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ด้วยเกรงจะ กระทบกระทั่งขัดแย้งกับเสนาบดีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ นั้นก็เพราะได้เคยปรากฏกรณีเงินตัวอย่าง มาแล้ว คือ เมื่อคราวกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขอเปลี่ยนแปลง อัตราค่าส่งคนและเงินเดือนใหม่ก็ได้แสดง "การปราม" มิให้คณะกรรมการชุดนี้เข้ามา "ตรวจ- ลอบ" การของงบประมาณดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยโดยทรงมีหนังสือถึงกรมหมื่นมหิศรราช- หฤทัยว่า "ขอให้ยุติไว้ในความเชื่อถือของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า จะไม่ตั้งเงินเดือน บุคคลใดให้เกินสมควรกว่าวุฒิ"¹⁶⁰ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวก็พระราชทาน พระบรมราชานุญาตให้กระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณตามที่ขอมา ก็ยิ่งทำให้คณะกรรมการ "ไม่กล้า" ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายมาดังกล่าว

สรุปได้ว่า แม้รัฐบาลไทยจะยอมกระทำตามข้อเสนอนของนายคาร์แนค โดยการตั้งคณะ- กรรมการชุดดังกล่าวขึ้น แต่ก็ไม่ให้อำนาจในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ประกอบกับค่านิยมของ สังคมไทยที่ให้ความสำคัญต่อระบบอาวุโส ขาดดิตระกูล และความเกรงใจกัน รวมทั้งนายคาร์แนค เองก็ยังไม่เป็นที่เชื่อถือมากพอจนเป็นที่ยอมรับปฏิบัติตาม ดังคำวิจารณ์ของกรมหมื่นมหิศรราช- หฤทัย

¹⁵⁹ กลศ., ร.5, ค. 7/9 กรรมการตรวจระเบียบอัตราเงินเดือนต่าง ๆ หนังสือ กราบบังคับมทูลของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย วันที่ 10 ธันวาคม คศ 121.

¹⁶⁰ กลศ., ร.5, ค. 5.2/12 งบประมาณกระทรวงมหาดไทย เรื่องกระทรวง- มหาดไทยขออนุญาตเปลี่ยนแปลงงบประมาณหนังสือกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทูลกรมหมื่นมหิศร- ราชหฤทัย วันที่ 8 กุมภาพันธ์ คศ 119.

ที่ว่า

"...มิสเตอร์คาร์แนค นั้น แก่ไม่สู้จะแจ่มในแอดมินิสเตรชั่นของเรามากนัก ถ้าใคร
ประชิดแกแรง ๆ แกก็ถอย เพราะแกไม่มีทุนจะฮัฟอ..."¹⁶¹

ด้วยเหตุนี้ การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจึงดูไร้ผล มีความขัดแย้งกันเองในคณะกรรมการ
และมีปัญหากระทบกระทั่งกับกระทรวงอื่นบ้าง ดังกรณีกระทรวงเกษตรราธิการ อย่างไรก็ตาม ใน
ขณะนั้น (พ.ศ. 2441-2442) ปัญหาเรื่องบุคคลากรและงบประมาณรายจ่ายเงินเดือนมากยัง
ไม่ปรากฏชัดเจน แต่ก็ได้สะสมเรื่อยมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้เพราะในระยะแรกที่มีการเล่น
งประมาณฯ เล่นาบตีแต่ละกระทรวงก็มักเล่นอมาตามความจำเป็นในความเห็นของตนในลักษณะ
ที่ "เล่นอโดยมิได้รู้ว่ามิเงินทุนให้ใช้ได้เท่าใด"¹⁶² ประกอบกับ "เจ้าพนักงานมีความรู้ใช้ได้
จริง ๆ น้อยตัว จึงตั้งตำแหน่งไว้มาก"¹⁶³ ต่อมาผู้ที่เข้ารับราชการมีความรู้สูงมากขึ้นเพราะ
ได้รับการศึกษาสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติราชการยังมีลักษณะที่ว่า "พวกหนึ่งเคยทำการ
ด้วยใจคนมากมายแต่เดิมก็ใจคนมากเท่าเดิม จึงมีคนล้มเต็มอยู่ทุกกระทรวง"¹⁶⁴

ยิ่งกว่านั้น อัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยยังสูงกว่าประเทศอื่นอีกหลายประเทศ
ทั้งนี้เพราะการที่ต้องจ้าง "ฝรั่ง" มารับราชการในไทย จำเป็นต้องตั้งอัตราเงินเดือนไว้สูงมาก
ทำให้เงินเดือนข้าราชการไทยสูงตามไปด้วย นอกจากนี้ข้าราชการไทยอยู่ในสภาพ "อาไครย
เลี้ยงตัวด้วยเงินเดือน ถ้าที่ใจสรอยในเวลาเสียบใจ และเลี้ยงบุตรภรรยาต่อไปก็ด้วยเงินเดือน"¹⁶⁵
ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายประเภทเงินเดือนจึงเพิ่มมากขึ้นทุกปี แม้นายคาร์แนคจะเตือนถึงปัญหา
ที่จะเกิดขึ้นตามมา และได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งดังกล่าวมาแล้วก็ตาม ซึ่งในที่สุด
ปัญหาเรื่องนี้ได้กลายเป็นปัญหาการคลังของประเทศ และถึงขั้นวิกฤติในสมัยที่พระยาสุริยานุวัตร

¹⁶¹ กจข., ร.5, ค. 7/9 กรรมการตรวจอัตราเงินเดือนต่าง ๆ หนังสือกราบบังคม-
ทูลของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 121.

¹⁶² กจข., ร.5, ค. 5/5 งบประมาณแผ่นดิน ร.ศ. 115-116 หนังสือกราบทูล
กรมหมื่นสุมตอมรพันธุ์ วันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 115.

¹⁶³ กจข., ร.5, ค. 5.1/28 รายงานการประชุมเล่นาบตี 6 พฤษภาคม ร.ศ. 129.

¹⁶⁴ เฟิงอ้าง.

¹⁶⁵ เฟิงอ้าง.

เป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯตอนปลายรัชกาลที่ 5 พระยาสุริยานุวัตรในฐานะเสนาบดี
 กระทรวงพระคลังฯจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขโดยนำเอาระเบียบการบริหารอย่างใหม่เข้ามาใช้
 ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับเสนาบดีบางกระทรวงกล่าวคือ เนื่องจากเงินรายได้รายจ่าย
 ของแผ่นดินรัฐวิไลเป็นจำนวนมาก ในพ.ศ. 2449 พระยาสุริยานุวัตรจึงเสนอให้มีการจัดตั้ง
 กรมสำรวจหรือกรมตรวจขึ้นในกระทรวงพระคลังฯ ทำหน้าที่ตรวจบัญชีรายรับรายจ่ายของ
 กระทรวงต่าง ๆ อย่างละเอียดเพื่อจะทำให้รายจ่ายลดน้อยลงได้บ้าง¹⁶⁶ ปรากฏว่าข้อเสนอ
 ดังกล่าวได้รับการคัดค้านอย่างหนักจากเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ¹⁶⁷ ซึ่งเป็นพระบรมวงศานุวงศ์
 ชั้นสูงเป็นส่วนใหญ่ เช่นกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและกรมหลวง
 นเรศร์วรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล เนื่องจากต่างมีความคิดว่าพระยาสุริยานุวัตรคิดจะ
 เข้าไปแทรกแซงควบคุมกิจการภายในของหน่วยงานอื่นในขณะที่กระทรวงพระคลังฯไม่มีผู้ใดควบคุม
 ตรวจตราเลย ซึ่งจะเป็นผลให้ข้าราชการในกระทรวงอื่น ๆ หหมดกำลังใจปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม
 กิติกรกรมหลวงเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศเห็นด้วยกับข้อเสนอของ
 พระยาสุริยานุวัตร ส่วนพระยาสุโขมัยวินิต เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ เสนอให้ตั้งกรมสำรวจ
 หรือกรมตรวจเป็นกรมหลวงไม่ขึ้นกับกระทรวงใด ๆ¹⁶⁸

ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งกรมสำรวจหรือกรมตรวจนี้ได้กลายเป็นความขัดแย้ง
 ระหว่างพระยาสุริยานุวัตรกับกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอย่างหนัก¹⁶⁹
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงแย้งว่า

¹⁶⁶ กขย., ร.5, ค. 1/44 "รายงานการประชุมเสนาบดีสภา เรื่องกรมสำรวจ
 ละครตรวจบัญชีแลเงินตามกระทรวงแลกรมต่าง ๆ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125." และ
 กขย., ร.5, ค. 1/25 "หนังสือกราบบังคมทูลของพระยาสุริยานุวัตร ลงวันที่ 20 มีนาคม
 ร.ศ. 125."

¹⁶⁷ กขย., ร.5, ค. 1/45 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา 6 มกราคม ร.ศ. 126.

¹⁶⁸ กขย., ร.5, ค. 1/44 รายงานการประชุม วันที่ 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125.

¹⁶⁹ กขย., ค. 5, ค. 1/45 "รายงานการประชุมเสนาบดีสภาฯ ลงวันที่ 6 มกราคม
 ร.ศ. 126."

"ด้วยการที่จะขอให้กระทรวงต่าง ๆ เขมิตแถมรายจ่ายนั้นก็ได้รับร้องขอกันมาทุกปี แต่ก็ไม่สำเร็จได้ เพราะกระทรวงต่าง ๆ ไม่เชื่อถือกระทรวงพระคลัง เพราะกระทรวงพระคลังเป็นผู้ตรวจคัดเลือกต่อน้อยกระทรวงอื่น ๆ แต่กระทรวงพระคลังไม่มีผู้ตรวจ จะจ่ายสักเท่าใดก็ได้ รายจ่ายในกระทรวงพระคลังยังพุ่มเฟือยเกินกว่าที่สมควรอยู่โดยมาก ถ้ากระทรวงพระคลังรับผิดชอบในการที่จะรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ แล้ว การที่จะตัดรายจ่ายเช่นนี้จึงจะสำเร็จได้"¹⁷⁰

ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริสอดคล้องกับกรมหลวงดำรงราชานุภาพว่า "เรื่องใช้เงินเปลืองนี้ได้ตัดอยู่เลื่อม แต่เห็นว่าจะให้แต่เจ้าหน้าที่ไปตรวจเห็นจะไม่สำเร็จ จะสำเร็จได้ก็ด้วยอำนาจพระเจ้าแผ่นดิน เช่น ะรับสั่งให้เลขาธิการในกระทรวงของตัวให้จ่ายลดลงจงได้ ดังนี้จึงจะสำเร็จ..."¹⁷¹

ความคิดในการจัดตั้งกรมตรวจหรือกรมสำรวจในสังกัดกระทรวงพระคลังนั้นเป็นไปได้อย่างในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมมีลักษณะเหมือนกับการเข้าไปแทรกแซงควบคุมและคอยสอดส่องกระทรวงอื่น ๆ ในขณะที่กระทรวงพระคลังไม่มีหน่วยงานของกระทรวงอื่นมาคอย "ตรวจตราสอดส่อง" ดังนั้น เลขาธิการกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับงบประมาณฯ เป็นจำนวนมากทุกปี จึงไม่พอใจกับข้อเสนอดังกล่าวของพระยาสุรียานุวัตร

ยิ่งกว่านั้น ในเวลาไล่เลี่ยกัน พระยาสุรียานุวัตรได้เสนอให้รัฐเข้าไปจัดการจัดเก็บภาษีอากรฝิ่นซึ่งเป็นรายได้สำคัญในขณะนั้นเอง¹⁷² ก็ยิ่งสร้างความไม่พอใจและความขัดแย้งกับพวกนายอากรฝิ่นผู้มีอิทธิพลซึ่งได้พากันรวมตัวกันแก่งแย่ง ทำให้เงินประมุขภาษีผูกขาดฝิ่นตกต่ำลงเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ท่านถูกกล่าวโจมตี ดังปรากฏในรายงานของเลขาธิการตอนหนึ่งว่า

"... ด้วยกระทรวงการคลังเวลานี้การงานทั้งปวง เป็นการนำกลัวใคร ๆ ก็ยอมทราบเรื่องนี้ไม่ (มี) ใครเห็นด้วยพระยาสุรียาแต่เป็นเตกนิ เกอลเควล่อนต้องการผู้พิจารณาแต่กรมหลวงดำรงให้มีความวิจก คือขอ 1 ตามที่ได้แลเห็นในกระทรวงคลังไม่มีใครสำนึกคิดกับพระยาสุรียา อีกข้อหนึ่งเลิกเป๊ะเจ้าภาษีนายอากรไม่มีใครเชื่อถือ ตลอดจนพวกฝรั่ง... ยังเรื่องหวยอีกเรื่องหนึ่ง เงินคงตกเป็นแน่ ในเรื่องเงินภาษีตกนี้ กรมหลวง

¹⁷⁰ กข., ร.5, ค. 5,1/7 "งบประมาณเบ็ดเตล็ด รายงานเลขาธิการฯ

วันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 126."

¹⁷¹ กข., ร.5, ค. 5,1/25 "รายงานเลขาธิการฯ วันที่ 19 มีนาคม ร.ศ. 125."

¹⁷² กข., ร.5, ค. 25/8 รายงานการประชุมเลขาธิการฯ 31 ธันวาคม ร.ศ. 125."

ตำรางได้เคยถามพระสุนทรพิมล ซึ่งเป็นคนรู้การงานว่าอย่างไร จึงปล่อยให้เงินตกมาก ไม่คิดแก้ไข พระสุนทรว่าพระสุริยาไม่หาฤา เป็นผู้นอยก็ต้องทำตามคำสั่ง... 173

ข้อความดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงพยายาม "จับผิด" พระยาสุริยานุวัตรถึงขั้น "ตึง" คนในกระทรวงพระคลังฯ มา เป็นพยานหลักฐานบ่งชี้ซึ่งก็ยอมทำให้พระยาสุริยานุวัตรอยู่ในฐานะลำบากยิ่งขึ้น แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว เองก็ทรงตำหนิเรื่องเงินภาษีตกตำว่า

"...บานพแนกที่ยังไม่ได้ส่งไปเพราะ เป็จะทรง เอมมาแสดงในที่ประชุมให้ เห็นว่าเงินตกไปเท่าไร ยังเรื่องหยวกก็หนักแล้วเงินจะตก... เป็นเพราะเสนาบดีไม่มีความสามารถ... ไม่สันทัดในการภาษีอากร... 174

การถูกตำหนิจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยอมทำให้พระยาสุริยานุวัตรอยู่ฐานะคลอนแคลนยิ่งขึ้น ในขณะที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพได้รับการยอมรับจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากนี้ พระยาสุริยานุวัตรยังเล่นอระเบียบการบริหารการคลังแบบใหม่อีกหลายเรื่อง ล้วนเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดงานคลังให้รัดกุมเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ เช่น การออกกฎข้อบังคับกำหนดการขึ้นงบประมาณให้ตรงตามกำหนด การจัดแบ่งเงินรายจ่ายออกเป็นประเภทต่าง ๆ อย่างชัดเจน และการจัดระเบียบการตรวจพระคลังมณฑล เป็นต้น 175 ซึ่งยอมส่งผลกระทบต่อบุคคลบางกลุ่มหรือหน่วยงานบางหน่วยงานเสียผลประโยชน์ จึงเป็นสาเหตุทำให้พระยาสุริยานุวัตรถูกกดดันให้ลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ดังพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ที่มีถึงพระยาสุริยานุวัตร วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2450 ตอนหนึ่งว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

173 กชย., ร.5, ค. 3/2 "รายงานเสนาบดีสภา วันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126."

174 เรื่องเดียวกัน.

175 ุรรายละเอียดใน ยวดี โกรพิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 120-130.

" เหตุว่าราชการในกระทรวงพระคลังเวลานั้นว่าเป็นความลำบากมาก เพราะเหตุว่าเป็นปีโสมบุญ และเป็นการที่ลำบากมาก่อนแล้วบ้างจริงอยู่ แต่เหตุการณ์ที่เป็นไปตั้งแต่กลับมาจากยุโรปเห็นว่า เปนด้วยใน... แต่กล่าวมคึกกัน และเล่นบตีพลาตถา พวกขุนอยกพิพากันทั้งดูเล่นเสีย เล่นบตีไม่มีความขำขันราชการในกระทรวง จะทำการอันใดก็เป็นการทดลองไปหมด คนภายนอกเห็นว่า เล่นบตีไม่มีกำลังในกระทรวงที่จะช่วยให้ความคิดแลเปนหูเปนตา ก็พากันเปนขื่นแข็งไปต่าง ๆ การไม่พอที่จะลำบาก ไม่พอที่จะเกิดการเสียหายก็เกิดขึ้น ประกอบกับทั้งความไม่รู้เท่าถึงการแลความแม่นยำมั่นคงไม่เป็นที่วางใจของคนทั้งปวง การเสียหายก็มีปรากฏแก่คนทั้งหลายขึ้นเช่น เรื่องอากรฝิ่นมณฑลขึ้นในและเรื่องพระยาบริบูรณ์แล้วนั้น ๆ ข้าราชการว่าภาชีครั้งนี้เงินตกไปเป็นอันมากเหลือเกินนั้น ตามที่รู้จักกันอยู่โดยทั่วไปว่านายอากรไม่ได้ขาดทุน ทั้งปีนี้หากงก็จะ เปนปีบริบูรณ์ ธรรมดาแต่ก่อนมาก็มีแต่จะประมูลขึ้นจะได้เงินสูง... อยู่แล้วก็รีบทำ เงินเดิมก็คงจะ เป็นกำไรมากกว่าปีหลัง การว่าภาชีผูกขาดยอมเอาไคร่ความพร้อมเพรียง แลความเชื่อถือเป็นเจ้าพนักงานมากเงินสูงไม่ตกต่ำ นี้เพราะความบกพร่องเสียรูดตั้งกล่าวมาแล้ว ผลประโยชน์แผ่นดินจึงตกต่ำมาก จึงประมาณที่เงินขาดอยู่แล้วก็ยิ่งเป็นความลำบากมากขึ้น

เห็นว่า เจ้าก็นับว่าได้ทำราชการมีความชอบความดีมา ถ้าจะมาตั้งอยู่ในที่ซึ่งไม่สามารถจะทำให้ดีได้เช่นนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ จะลบล้างความดีเสียหมดความตั้งใจของเจ้าที่ได้ทำดีตามทีบอกให้ทราบครั้งหนึ่งนั้น เห็นว่าต่อมาก็มีผลดีหลังเสียเกิดขึ้นเนื่องมา จึงเห็นว่าควรจะต้องเอาโดยทางลับ ขอให้ตรึงตรองดูให้ดี ถ้าเห็นว่า จะรวมคนไม่ติดปิดความเสียไม่อยู่ มีทางที่จะเกิดเหตุการณ์ต่อไปอีก คิดเพียง เบินหาทางหยุดพักเสียไว้สักการอย่างอื่นต่อไปข้างหน้าจะดีกว่า เมื่อเสียเข้าไปอีกมากแล้วได้ทำนุบำรุงปลูกฝัง เจ้ามาก็หวังจะได้เอาไคร่ยกกำลังแลเห็นเจ้ามีความเจริญยิ่งขึ้น เมื่อมาเห็นเหตุดังนี้เป็นที่น่า เสียตายมาก แต่เป็นการจำเป็นด้วยเป็นการแผ่นดิน จำจะต้องพูดแลทำไปตามที่ยังเห็นว่าที่ตักเตือนทั้งนี้เป็นการทำโดยประณีต แลหวังจะได้มีช่องอุดหนุนกันต่อไป ภายหน้า" 176

พระราชหัตถเลขา ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าพระยาสุริยานุวัตรไม่สามารถที่จะบริหารงานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้อีกต่อไป โดยเฉพาะที่สำคัญคือพระยาสุริยานุวัตร เป็นผู้ที่ไม่สามารถเป็นตัวเชื่อมหรือประสานงานกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่น ข้าราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เล่นบตีกระทรวงต่าง ๆ รวมถึงบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในราชการของกระทรวง เช่น เจ้าภาชีนายอากร ซึ่งล้วนเป็นกลไกสำคัญที่จะสนับสนุนให้นโยบายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติบรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้นถ้าพระยาสุริยานุวัตรยังคงดำรงตำแหน่ง เล่นบตีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อไป ปัญหาที่จะยังมีต่อไปไม่สิ้นสุดทั้งทางด้านความแตกแยกในกระทรวง รวมถึงเรื่องเงินรายได้จากภาชีอากรที่ตกต่ำลง ซึ่งล้วนแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศ ดังนั้นทางแก้ไขที่ดีที่สุดตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-

176.

กชข., ร. 5, ค. 3/2 สำเนาพระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุริยานุวัตร 14 กุมภาพันธ์

ร.ศ. 126.

คือ การเปลี่ยนตัวเล่นบาติกระทรงพระคลังมหาสมบัติ เลีย ¹⁷⁷

อย่างไรก็ดี พระยาสุริยานุวัตรได้กราบทูลชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องภาษีผูกขาดตกต่ำใน
ร.ศ. 127 นี้ พร้อมกับแสดงความรู้สึกของตนเองว่า

"...เรื่องภาษีผูกขาดต่ำต่ำไปในคัก 127 นี้ บังเอิญมาเป็นความเคราะห์ร้ายของ
ข้าพระพุทธเจ้า เมื่อข้าพระพุทธเจ้า ได้พยายามหาคนสู้ประมูลเมื่อก่อนนั้นไม่ได้มากพอ
คนแข่งประมูลน้อยตัว ภาษีก็ต้องตกอยู่เอ็ง ความที่ข้าพเจ้าภาษีเขาเท่านั้น ข้าพระ-
พุทธเจ้าแต่ก่อนก็ไม่ได้ยื่นมาสืบถามดูภายหลังนี้ก็ได้แค่มุลอะไรสักอย่างเดียว ที่แท้
จริงแต่ก่อน ๆ มาภาษีอากรบางปีก็เคยตกต่ำมากกว่านี้ เป็นต้นว่าในคัก 121 แต่บ่อน-
เบี้ยรายเดียวเงินตกถึง 7,080 ชั่ง ในคัก 125 ยิ่งตกมากถึง 7,735 ชั่ง ในคัก
127 รวมภาษีอากรทุกอย่างที่ประมูลในกรุงเทพฯ เพียง 4,450 ชั่ง เท่านั้น แต่ปรากฏ
ขึ้นครั้งนี้ก็เป็นคราวเคราะห์ของข้าพระพุทธเจ้าอยู่เอ็ง..."¹⁷⁸

สรุปได้ว่า ผู้ที่จะเล่นขอให้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการซึ่ง
ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานอื่นหรือบุคคลอื่นโดยที่บุคคลผู้นั้นไม่มีอำนาจต่อรอง
อย่างเพียงพอก็ย่อมจะทำให้เป็นผู้พ่ายแพ้ในความขัดแย้งในที่สุด ดังกรณีของพระยาสุริยานุวัตร
ซึ่งในที่สุดก็ต้องยอมรับแต่เพียงว่าเป็นเพราะ "คราวเคราะห์" ของตนเอง แต่ในขณะเดียวกัน
ในเรื่องเดียวกัน บุคคลบางคนสามารถดำเนินการได้โดยไม่เกิดความขัดแย้งกับบุคคลอื่นดังกรณี
สำนักบูรณานาถซึ่งได้ทรงเป็นเล่นบาติกระทรงพระคลังฯ ต่อจากพระยาสุริยานุวัตรเมื่อ พ.ศ. 2451
พระองค์ก็ได้ทรงดำเนินการจัดระเบียบการคลังอย่างกวัดชันเช่นเดียวกับพระยาสุริยานุวัตร
โดยเฉพาะการกวัดชันเจ้าภาษีนายอากร การตัดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น การตัดเงินการจรของ
กรมคลองลงถึง 200,000 บาท และขอให้นายวันเดอริโอเด ตัดเงินประจำในกรมคลองลง¹⁷⁹
และขอเล่นขอให้หยุดโครงการสร้างทางรถไฟที่จะทำถึงเชียงใหม่ ไว้เพียงค่าลาแม่พวกก่อน กับ

¹⁷⁷ วันเพ็ญ ลูฉิตปุตโต, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสันตบูรณานาถกับงานกับงาน
ด้านการคลัง พ.ศ. 2450-2479, วิทยานิพนธ์ประกอบการศึกษาปริญญาอักษร คำลัทธิมหาบัณฑิต
ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 14.

¹⁷⁸ กลย., ร.5, ค. 3/2 "หนังสือไปรเวตกราบบังคมทูลของพระยาสุริยานุวัตร
วันที่ 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126."

¹⁷⁹ กลย., ร.5, ค. 5.1/27 "งบประมาณของกรมคลองคัก 128."

ทั้ง เสนอให้ลดจำนวนเจ้าพนักงานลง¹⁸⁰ นอกจากนี้ยังทรง เสนอให้ เสนาบดีแต่ละกระทรวงลด
 เงินประจำลงร้อยละ 3 เพื่อให้รายได้กับรายจ่ายสมดุลกัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
 เจ้าอยู่หัวทรง เห็นด้วย¹⁸¹ พร้อมกันนั้นก็ให้มีการจำกัดงบประมาณประเทศลงไม่ให้สูงชันอีกใน
 ระยะ 5 ปี นโยบายในการจัดสรรงบประมาณก็คือพิจารณาตามความจำเป็นที่เร่งด่วนเสียก่อน
 ส่วนที่ไม่เร่งด่วนหรือถ้ายังไม่จัดทำในขณะนั้นไม่เสียหายก็ให้ผ่อนผันไว้ก่อน¹⁸² การดำเนินการ
 ของกรมหมื่นจันทบุรีฯ ดังกล่าวช่วยให้กระทรวงพระคลังฯ ลดรายจ่ายลงอย่างมาก การที่ทรง
 สามารถดำเนินการ เช่นนี้ได้ก็เพราะปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือการ เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ระดับ
 พระเจ้าลูกยาเธอ ซึ่งทรงสำเร็จการศึกษาจากประเทศตะวันตกเป็นรุ่นแรก และเป็นที่โปรดปราน
 ของสมเด็จพระบรมชนกนาถ ทำให้ข้อ เสนอของพระองค์ได้รับการยอมรับโดยปราศจากความขัดแย้ง
 ดังกรณีของ พระยาสุรียานุวัตรหรือ เสนาบดีผู้อื่นซึ่ง ไม่มีอำนาจต่อรองอย่างเพียงพอ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

180 กจย., ร.5, ค. 5.1/27 "งบประมาณการสร้างทางรถไฟสายเหนือ คัก 128."

181 กจย., ร.5, ค. 5.1/28 "พระราชย์กระแสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
 เจ้าอยู่หัว วันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2453."

182 ุตรายละเอียดใน ยุวดี ไกรพิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า 140-141.

2. ความขัดแย้งเกี่ยวกับการก้าวก้าวอำนาจหน้าที่

ในช่วงสมัยปฏิรูปที่ระบบบริหารราชการแบบกระทรวง เพิ่งถูกนำมาใช้นั้น มีปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งทำให้มีการก้าวก้าวแย่งอำนาจหน้าที่กันเพื่อการวินิจฉัยสั่งการซึ่งได้กลายเป็นพฤติกรรมของความขัดแย้งอีกลักษณะหนึ่ง จากการศึกษาข้อมูลเอกสารพบว่าความขัดแย้งในลักษณะนี้เกิดขึ้นจากบทบาทของกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้คงเป็นเพราะสาเหตุส่วนหนึ่ง คือ กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในด้านการบำรุงและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎรในหัวเมือง ซึ่งรวมถึงการจัดการบริหารราชการในด้านอื่น ๆ อันเกี่ยวกับกาะพำนักบำรุงหัวเมืองเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่กระทรวงอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ยังไม่สามารถขยายราชการออกไปยังส่วนภูมิภาคได้ เช่น ด้านการเกษตร การคลัง การศึกษา การยุติธรรม และการโยธา เป็นต้น ดังที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เล่าในบทละครกรมหลวงมหาดไทยได้ทรงกล่าวในที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลประจำปี เมื่อพ.ศ. 2438 ระบุถึงฐานะของกระทรวงมหาดไทยว่า

"...หน้าที่มหาดไทยเหมือนกับลูกกุญแจสำหรับไขกุญแจให้เครื่องจักรเดินโดยเรียบร้อย คงจะต้องคอยตรวจตราดูอยู่เสมอ ถ้าเห็นข้อขัดข้องจะมีขึ้นที่ใดก็จะต้องทักท้วง ถ้าและจะไม่หลุดออกไปได้ ก็คงจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ เห็นว่าเท่านี้พอจะป้องกัน..."¹⁸³

การที่กระทรวงมหาดไทยตระหนักถึงหน้าที่ของตนว่ามีความสำคัญในฐานะ เป็นเสมือนกุญแจไขให้เครื่องจักร คือ การบริหารราชการดำเนินไปได้ดีนั้น ก็เพราะว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการงานของกระทรวงอื่นในส่วนภูมิภาคด้วยดัง เคยกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นกรมหลวงดำรงราชานุภาพ จึงทรงมีท่าทีมีพระทัยในบทบาทและฐานะของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว และยังทรงสรุปว่า ถ้าเกิดปัญหาสิ่งใดที่กระทรวงมหาดไทยไม่อาจจัดการได้ ก็จะพึงพระราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีความใกล้ชิดและไว้วางพระทัยกรมหลวงดำรงราชานุภาพอยู่แล้ว ดังที่มีผู้กล่าวว่า

¹⁸³ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114. (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 114), หน้า 23.

"...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระยาตำราจ-
ราชานุภาพ เป็นอัครมหาเสนาบดี หรือนายก เสนาบดี โดยเปิดเผยทางราชการ
ไม่ได้ และราชการของกระทรวงต่าง ๆ ที่เป็นราชการสำคัญ ก่อนที่จะทรงนำ
ออกรับสั่งในการที่ประชุมเสนาบดี ก็ทรงสั่งมาให้สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ
ทรงและถวายความเห็นก่อนทุกเรื่อง..."¹⁸⁴

จากแนวความคิด และท่าทีของกระทรวงมหาดไทยกบฏกับอำนาจบารมีและพระปรีชา-
สามารถขององค์เสนาบดีเจ้ากระทรวงก็ทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องมีบทบาทซึ่งกระทบต่อ
กระทรวงอื่น ๆ ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกัน จนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น ดังกรณีต่าง ๆ ต่อไปนี้

กรณีกระทรวงเกษตรราธิการ ในสมัยที่เชื่อว่ากระทรวงเกษตรพาณิชย์การ โดยมีพระยา-
สุรศักดิ์มนตรีเป็นเสนาบดี ท่านได้เสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะนา
และให้มีการตั้งข้าหลวงกรมนาอยู่ประจำตำบลตามมณฑลเทศาภิบาล เพื่อจะได้สะดวกในการ
เก็บค่านาและทำให้การเก็บค่านาได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย¹⁸⁵ ทั้งนี้เพราะมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง
ของเจ้าพนักงานเก็บเงินค่านา และเงินค่านาตกค้างอยู่กับข้าหลวงเสนาและผู้ว่าราชการเมือง
มาก¹⁸⁶ ซึ่งแสดงถึงความขัดแย้งไม่ร่วมมือกันระหว่างข้าราชการกระทรวงเกษตรกับข้าราชการ
กระทรวงมหาดไทย อันส่งผลเสียต่อผลประโยชน์แผ่นดิน พระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงขอให้ที่ประชุม
รับดำเนินการตั้งข้าหลวงกรมนาโดยเร็ว แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติลักษณะนา ยังไม่มีการประกาศ
ออกใช้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ได้รับการคัดค้านจากกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (พระอิสริยย-
ยศในขณะนั้น) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ว่าการเสนอดังกล่าวเป็นการเร็วเกินไป และยังมี
ได้มีการกำหนดหน้าที่ของข้าหลวงกรมนาว่าจะเป็นอย่างไรร้อย่างแน่ชัด ดังทรงกล่าวว่า

¹⁸⁴ พระยาอมตยาธิบดี, "เรื่องมหาดไทย," อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึก
สถาปนากกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ พ.ศ. 2435-2495, หน้า 93-94.

¹⁸⁵ กจข., ร.5, กษ. 4/742, พระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบบุญกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ลงวันที่ 27 มกราคม ร.ศ. 114.

¹⁸⁶ กจข., ร.5, กษ. 32/2 เล่ม 1 หนังสือของพระยาสุรศักดิ์มนตรี กราบบังคม
ทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2435.

"...ข้าพเจ้ายังไม่เข้าใจชัดว่า อำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงกรมมาเหล่านี้จะเป็นอย่างไร ข้าหลวงเหล่านี้ที่ส่งออกไปทุก ๆ ปี อย่างแต่ไปตั้งประจำอยู่ที่นั่น หรือว่าจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข เป็นประการใด และหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล แล้วว่าราชการเมืองซึ่งจะปฏิบัติต่อข้าหลวงกรมมาที่จะไปตั้งประจำอยู่ตามมณฑลนี้จะเป็นประการใด จึงยังไม่อาจจะลงเพื่อเห็นโตเจ้าคุณโต ทั้งฝ่ายข้างจะเห็นชอบด้วย หรือเป็นเป็นอย่างอื่น..." 187

ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วยกับกรมหมื่นดำรงราชานุภาพในเรื่องอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงกรมมาประจำมณฑล และทรงเห็นว่าพระราชบัญญัติใหม่ที่เสนอยังเป็นความคิดซึ่งเปลี่ยนแปลงเกินไป มีทำที่จะต้องเปลืองเงินมาก และจะเกิดความขัดข้องขึ้นทั้งฝ่ายราชการและตุลาการ นอกจากนี้ทรงมีพระราชดำริว่า

"...การเก็บค่านานี้มันก็มีเหตุขัดแย้งในระหว่างข้าหลวงเสนา และผู้ว่าราชการเมืองอยู่เสมอ เมื่อประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล โตหารือกันในเรื่องนี้ เห็นพร้อมกันว่าถ้ากระทรวงเกษตรพาณิชย์การตั้งข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นข้าหลวงเสนาทุกมณฑล ความขัดข้องเพราะความแก่งแย่งต่าง ๆ คงจะไม่มีเรื่องเก็บเงินค่านานี้ เห็นว่าข้อบังคับสำหรับกรมที่เสนอนี้ใหม่เกินไป ถ้าสั่งปรึกษากันอยู่ เวลาที่ล่วงมานานแล้ว เห็นว่าควรจะมอบข้าหลวงเทศาภิบาลจัดการเอง..." 188

ดังนั้น การเก็บอากรค่านานจึงเปลี่ยนจากหน้าที่ของข้าหลวงกรมมาจากเมืองหลวงภายใต้กระทรวงเกษตรมาเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลภายใต้กระทรวงมหาดไทยซึ่งกรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้ทรงรายงานผลการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ว่า "การเรียบร้อยตลอดมา แล เก็บได้เงินค่านามากขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก" 189

ยิ่งกว่านั้นกรมหมื่นดำรงราชานุภาพยังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะ เก็บเงินค่านานเมื่อ พ.ศ. 2439 ซึ่งก็ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประกาศใช้ได้ 190

187 กขย., ร.5, กษ. 4/742 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพแจ้งความมายังพระยาลูรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114.

188 กขย., กษ. 4/74 พระราชหัตถเลขาถึงพระยาลูรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ 20 มีนาคม ร.ศ. 114.

189 กขย., ร.5, กษ. 3.2/31 เล่ม 2 พระหัตถเลขากรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

190 กขย., ร.5, กษ. 3.2/31 เล่ม 2 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 พระราชทานกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2443 และดูรายละเอียดใน นพรัตน์ นุสัรธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ปรินญาธกษรคำสาส์นมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 46-48.

ดังนั้น การเก็บภาษีอากรต่าง ๆ จึงได้โอนอยู่ภายใต้การดูแลของสภุมหาศาล
ทั้ง ๆ ที่แม้ว่าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจะได้พยายามกราบบังคมทูลถึงหน้าที่และอำนาจของข้าหลวง
กรมฯประจำมณฑลแล้วก็ตาม กระทรวงเกษตรฯซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการทำนา โดยเฉพาะการ
เก็บค่านาตั้งแต่สมัยโบราณ จึงหมดหน้าที่ไป ทำให้ความสำคัญของกระทรวงเกษตรฯลดน้อย
ลง¹⁹¹ ประกอบกับพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ขออนุมัติ เพิ่มงบประมาณของกระทรวงเกษตรฯไปยัง
กระทรวงพระคลังฯ ก็ไม่ได้รับอนุมัติ สาเหตุดังกล่าวข้างต้นก็ทำให้พระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่
สามารถทำงานของกระทรวงเกษตรฯให้บรรลุเป้าหมายได้ ในที่สุดท่านจึงกราบบังคม
ลาออกจากตำแหน่ง เลื่อนาบดี ดังข้อความตอนหนึ่งว่า

"...ราชการในกระทรวงเกษตรพาณิชย์การซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้
ข้าพระพุทธเจ้าฉลองพระเดชพระคุณอยู่ในทุกวันนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ
ว่า เวลาที่โปรดเกล้าฯให้จัดการกระทรวงพระคลัง แลการในหน้าที่กระทรวง
เกษตรพาณิชย์การก็เป็นหน้าที่กระทรวงพระคลังโดยมาก เพราะฉนข้าพระพุทธเจ้า
เห็นด้วยเกล้าฯ เวลาสมควรจะยกถอนกระทรวงเกษตรพาณิชย์การซึ่งมีการอย่างเดียวกับ
กระทรวงพระคลัง ราชการจะได้ดำเนินไปในทางตรงแลล็ดวักดีขึ้นมาก แลล่วน
ข้าพระพุทธเจ้านั้นขอรับพระราชทานออกจากตำแหน่งกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ
รับราชการฉลองพระเดชพระคุณในตำแหน่งอื่นซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ราชการได้
ต่อไปตามลัดที่กล่าวถึง..."¹⁹²

ในที่สุดกระทรวงเกษตรฯก็ถูกยุบเป็นกรมหนึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง
พระคลังฯในพ.ศ. 2439¹⁹³ จนถึงพ.ศ. 2442 จึงได้รับการตั้งขึ้นใหม่ในนามว่ากระทรวง
เกษตรราชการโดยเหตุผลที่ว่าราชการซึ่งรวมอยู่ในกระทรวงพระคลังมากเกินไปกำลังของ
เลื่อนาบดีกระทรวงพระคลังฯจะจัดการได้ทั่วถึง และเป็นกิจการที่ต่างกัน กระทรวงพระคลังฯ

¹⁹¹

นิติ กลีโกศล, "การเก็บค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2482,"
วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย-
ศิลปากร, 2525, หน้า 93.

¹⁹²

กลข., ร.5, กษ. 1/3 พระยาสุรศักดิ์มนตรี กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5
ลงวันที่ 11 มีนาคม ร.ศ. 115.

¹⁹³

กลข., ร.5, กษ. 1/3 เรื่อง "กระทรวงเกษตรพาณิชย์การยกขึ้นกระทรวง
พระคลังข้างที่."

ได้มอบกรมเกษตรกร กรมแผนที่และกรมแร่มาขึ้นกระทรวง เกษตรฯตามเดิม โดยมีพระยา-
เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เป็นเสนาบดีจนถึง พ.ศ. 2452¹⁹⁴ ส่วนการเก็บค่านากียกไปอยู่ในกรม
สรรพากรในและกรมสรรพากรนอกราชอาณาจักรกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย
ตามลำดับ

แม้กระนั้นก็ยังมีความการกำกวมงานกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวง
เกษตรฯต่อมาอีก เช่นงานของกรมแร่ และกรมป่าไม้ซึ่งบางระยะอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย¹⁹⁵
และกรมแผนที่ซึ่งภายหลังไปอยู่ภายใต้กระทรวงกลาโหม¹⁹⁶ เป็นต้น ทั้งนี้กล่าวได้ว่าเป็นเพราะ
ขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวง
กลาโหมมีความพร้อมมากกว่า ทั้งในด้านตัวเสนาบดี บุคคลากร งบประมาณฯ และเพื่อเป็นการ
ประหยัดงบประมาณในสภาพการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นดังกล่าวมาแล้ว

กรณีกับกระทรวงธรรมการ

เนื่องจากกระทรวงธรรมการในสมัย

เสนาบดีคนแรกคือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์แต่งตั้งให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ประจักษ์ว่าไม่อาจดำเนินการไปได้อย่างมีคุณภาพ ประกอบกับปัญหาอันเกิดจากตัวเสนาบดีเอง
ด้วย ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ (ต่อมาคือเจ้าพระยาพระเสด็จ-
สุเรนทราริบัติ) ตอนหนึ่งว่า

"...การในกระทรวงศึกษาทุกวันนี้ ภาร เล่าเรียนก็เป็นชั้นอักษรวิธแล เลขชั้นต่ำ ๆ
ถึงว่าจะได้ยั้งขึ้นไปบ้างใน 2 ปีนี้ก็ยังมีนักเรียนที่จะไล่ได้ให้เต็มหลักสูตรไม่มีใครมี
ฝ่ายโรงเรียนอังกฤษถ้าเป็นโรงเรียนหลวง ความเอื้อเฟื้อของผู้ที่เป็นครูบาอาจารย์
ก็น้อย อยากรู้โดยอ้อมไปเที่ยวเล่นมากกว่า เสนาบดีถ้าเจ้ากรมศึกษาก็อ่อนแอ เพราะจะ
เคยเป็นแต่ช่างเท้าหลังอยู่ในบ้านเรือนของตน จะว่ากล่าวหักหาญผู้ใดไปก็ไม่ได้..."¹⁹⁷

¹⁹⁴ กข. , ร.5, กษ. 1/5 เรื่อง "แยกกรมเกษตรจากกระทรวงพระคลังมาตั้ง
ขึ้นเป็นกระทรวงเกษตรธิการ ตั้งพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์เป็นเสนาบดี."

¹⁹⁵ ดูรายละเอียดใน ศักรกฤษฎี นรมติตมตุงการ, เรื่องเดิม, หน้า 151-155.

¹⁹⁶ ดูรายละเอียดใน พวงเพชร สุรัตนกวีกุล, เรื่องเดิม,

¹⁹⁷ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาและหนังสือ
กราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราริบัติ เล่ม 2, หน้า 151.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ากระทรวงธรรมการทำงาน
อย่างไม่เตรียมโครงการไว้ก่อนตั้งทรงกล่าวว่

"... ครั้นเมื่อเรารู้ว่ากล่าวถึงใตนี้ก็จะไม่มีใครจะออกเอาแต่ตำราออกมา
กางแปลคำเทศน์เทศ ออกเป็นภาษามคร หรือสันสกฤต แปลวิธีจัดการที่เขาเขียน
ไว้เป็นภาษาอังกฤษออกเป็นภาษาไทย แล้วก็เอามา เข็ดขูด เป็นความคิดที่จะจัดการ
ต่อไป ก็วิธีการเล่าเรียนที่เขาสอนคนภาษานั้นให้เรียนหนังสือ ฤฯ เรียนวิชาของ
ประเทศนั้นจะเอามาใช้ในคนชาติอื่นซึ่งอยู่ในประเทศอื่นมันจะได้ประโยชน์เหมือนกัน
อย่างไรได้..."¹⁹⁸

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า "การเปลี่ยนแปลง
ของกระทรวงธรรมการไม่มีอะไรที่แสดงให้เห็นพยานว่า เป็นไปในทาง เจริญขึ้นกว่า เดิม"¹⁹⁹

ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงประกาศกรมหลวงดำรง-
ราชานุภาพและกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เพื่อพิจารณา เรื่องจัดการศึกษา ซึ่งต่างก็ทรงเห็นว่า
ควรจะต้องจัดการศึกษาขั้นต้นก่อนให้ทั่วประเทศ ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพทรง "ยื่นมือ"
เข้ามา เกี่ยวข้อง โดยทรงอ้างว่า เป็นเรื่องจำเป็น ดังทรงมีพระปรารภกับพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ใน
พระหัตถเลขาตอนหนึ่งว่า

"... พระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่าทางความคิดของกระทรวงธรรมการ
นั้นยากที่จะสั่งให้สำเร็จได้ จึงมีรับสั่งหาหรือกรมหมื่นวชิรญาณและตัวฉันโดยเฉพาะ
มาตริตรองดูเห็นเป็นการยากที่จะออกความเห็นอยู่ เพราะความเห็นที่กระทรวง
ธรรมการถว้ย กระทรวงธรรมการยอมเห็นว่าเป็นอย่างดีที่สุดและคงจะเห็นว่าจะ
ทำได้ แต่ฉันเห็นว่าไม่ดีและจะทำก็ไม่ได้ด้วย ถ้าจะดีแต่ยืนโตแยงความเห็นกระทรวง
ธรรมการเข้าไปก็เห็นจะมีผลแต่ 2 ทาง คือจะไม่ได้จัดการอย่างใด เพราะ
เหตุที่กระทรวงธรรมการจะยืนยันว่าความเห็นของตนดี ไม่ยินยอมค้าโตแยงของผู้อื่น
และไม่ยอมรับจัดการตามความเห็นของผู้อื่นซึ่งกระทรวงนั้นไม่เห็นด้วย การคงตกลง
ไปในระหว่างกลาง หรือโดยจะตกลงตามความเห็นของกระทรวงธรรมการก็เป็นทาง
ที่ทำได้ คงไปเหลวอยู่นั่นเอง..."²⁰⁰

198

พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูล..., หน้า 151, พระราชหัตถเลขา
ลงวันที่ 21 มกราคม ร.ศ. 117.

199

กลข., ร. 5, แฟ้ม ค. 2/5.

200

พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูล..., (ภาคผนวก), หน้า 224,
ลายพระหัตถ์สมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

เมื่อเป็นเช่นนี้ ก็จะกลายเป็นว่าพระองค์ทรงว่าการ 2 กระทรวง แต่ "ครั้นจะปฏิเสธ ไม่เกี่ยวข้องรู้เห็นเสียทีเดียวก็จะเป็นการขัดชินพระราชประสงค์ของพระเจ้าอยู่หัว และเราเป็นคนเก่าในการนี้จะทำอย่างนั้นดูไม่ดี..."²⁰¹

ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวจึงทรงมอบหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง ให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เป็นผู้อำนวยการจัดการศึกษา และหัวเมือง โดยให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ช่วยเหลือ ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงธรรมการก็เหลือเพียงจัดการศึกษาใน กรุงเทพฯ เท่านั้น ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงมีความเห็นว่า

"...คิดดูก็ต้องรับว่าไม่สู้เข้าที่ เพราะกระทรวงธรรมการก็เป็นกระทรวงใหญ่ มีเสนาบดี ต้องจำหน่ายหน้าที่ให้ผู้อื่นทำ และยังมีผู้อื่นยื่นเข้าไปรับทำ ใครไม่รู้ บางทีก็จะติเตียนว่า สัมพอใจที่จะรวบ 3 ระหว่าง 4 เอาการกระทรวงอื่นมาเข้ามาทำเสียเอง แต่ความจริงเป็นดังที่เล่าให้ฟัง กล่าวคือ พระเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์อันแรงกล้าในการนั้น และมีรับสั่งขอให้อนุกุลแก่พระราชประสงค์โดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาเหตุรูปการเห็นว่ว ถ้าไม่ยื่นเข้าไปรับ คงไม่สำเร็จได้ดังพระราชประสงค์ ดังนั้นจะให้ทำอย่างไร..."²⁰²

ดังนั้น การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เพื่อจัดการศึกษาหัวเมืองจึงโอนมาอยู่ในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยแทนกระทรวงธรรมการ โดยที่มีพระบรมราชโองการจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"...คือมณฑลต่าง ๆ ไม่มีอะไรเกี่ยวกับกรมศึกษาธิการเป็นขาดตอน ในการโรงเรียนหัวเมืองที่ได้เงินบำรุงอยู่นั้นเป็นอันงด เลิกตั้งแต่ค.ศ. 118 ไป การที่จัดเช่นนี้แปลตามรูปของสัคิม กรมศึกษาธิการว่า โรงเรียน ก ข นโม กรมศึกษาไม่ได้คิดจัดการอะไรเลย นอกจากที่ละมีชื่ออยู่ในสัคิมอย่างเดียว เพราะฉะนั้นจึงไม่มีเหตุอะไรที่จะคิดเห็นว่า การที่จัดเช่นนี้เกี่ยวกับกรมศึกษาธิการเลย เป็นประโยชน์เกิดขึ้นใหม่อันหนึ่ง..."²⁰³

นอกจากกระทรวงธรรมการจะถูกลดอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดการศึกษาหัวเมืองแล้ว ยังถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ทางด้านศาลาด้วย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส

201 เฟิงอ้าง.

202 พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูล... , หน้า 226.

203

ท.ก.ช., ร.5, ค. 12/7 จัดการศาลาและการศึกษาพระราชดำรัสจัดการประชุม

ทรงรับหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง โดยมีกรมหลวงดำรงราชานุภาพเจ้ากระทรวงมหาดไทยเป็นที่ปรึกษาตั้งกล่าวมาแล้ว ปรากฏว่าการดำเนินงานได้อาศัยผู้อำนวยการการศึกษามณฑลต่าง ๆ และพระสงฆ์ที่วราษอณาจักรรายงานความเป็นไปของคณะสงฆ์ให้ทรงทราบทุกระยะ ซึ่งทำให้ได้ทรงทำหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ที่วราษอณาจักร และใน พ.ศ. 2445 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งแสดงถึงความสำคัญและอำนาจของกิจการทางฝ่ายศาสนจักรสูงชันกว่า เดิมมาก²⁰⁴ โดยที่มีการจัดแบ่งส่วนการปกครอง เป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาเป็นชั้น ๆ ตามลำดับ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสทรงเป็นประธานในมหาเถรสมาคม ทรงประชุมปรึกษาและประทานพระลัทธิวิเศษตลอดมา²⁰⁵

พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ได้ระบุระเบียบการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการควบคุมและแต่งตั้งพระภิกษุสงฆ์²⁰⁶ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นเรื่องของคณะสงฆ์โดยเฉพาะ เพียงแต่คณะสงฆ์แจ้งให้กระทรวงธรรมการทราบเพื่อประทับตราเท่านั้น กระทรวงธรรมการจึงมีหน้าที่เพียงรับทราบรายงานและการติดต่อกับพระสงฆ์เจ้าคณะตามหัวเมือง ช่วยบำรุงรักษาปฏิสังขรณ์พระอารามดูแลเกี่ยวกับที่ดินและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของวัดที่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับฆราวาสเท่านั้น ดังนั้นการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ จึงนับเป็นครั้งแรกที่คณะสงฆ์ได้รับพระราชทานอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์กันเอง พร้อมกันนั้นก็เท่ากับเป็นการลดอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ของกระทรวงธรรมการด้วย ดังปรากฏว่า ถ้ากระทรวงธรรมการจะมีท้องตราอย่างใดไปยังเจ้าคณะหัวเมือง ก็ต้องส่งให้พระสังฆราชทรงตรวจก่อน* ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้น

²⁰⁴ ทรายละเอียดใน แฉ่งน้อย ดินตรานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 106-107.

²⁰⁵ ลัทธิวิเศษพระอริยวงศ์คำตัญญา (อัญญาณี), เรื่องเดิม, หน้า 10.

²⁰⁶ กช., ร.5, ค. 16/1 (1-2) พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121.

* ปรากฏกรณีขัดแย้งระหว่างเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ กับกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเกี่ยวกับเรื่องพระครูวินยานุบูรณาจารย์ รับตำแหน่งแล้วอยู่ในกรุงเทพฯ ไม่ไปอยู่นครเขื่อนขันธ์สิบได้ ความว่าพระครูได้แจ้งแก่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์แล้ว กรณีนี้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสทรงขอให้กำหนดหน้าที่เสนาบดีกับหน้าที่ของพระองค์ให้แน่นอน และขอให้เสนาบดีถือตามพระราชโองการว่า เสนาบดีจะมีท้องตราอันใด ควรส่งไปให้พระองค์ตรวจก่อน ทรงกล่าวว่ามีอยู่เสมอกับเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ติดต่อกับคณะสงฆ์ โดยอ้างว่าไม่ใช่ท้องตรา เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้กล่าวแย้งว่า การติดต่อกับทางคณะสงฆ์ที่ใช้เป็นจดหมายเพราะเห็นเป็นเรื่องไม่สำคัญและไม่แปลก การติดต่อนั้นมิได้ส่งให้พระสังฆราชตรวจเพื่อความรวดเร็ว แต่ถ้าเป็นเรื่องแปลกจึงจะส่งให้ตรวจก่อน

ที่คำสำคัญ ๆ แยกออกจากการควบคุมของเสนาบดีกระทรวงธรรมการในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี ในพ.ศ. 2442 กระทรวงมหาดไทยได้โอนหน้าที่จัดการศึกษาหัวเมืองกลับไปยังกระทรวงธรรมการตามเดิม ทั้งนี้กรมหลวงดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลเป็นการส่วนพระองค์แต่เพียงว่า เนื่องจากการศึกษาในหัวเมืองทำได้ดีและสำเร็จเกินกว่าคาดหมายแล้ว และเพื่อจะมีให้กลายเป็นว่ากระทรวงมหาดไทยแย่งทำงาน ควรจะโอนกลับให้กระทรวงธรรมการดังเดิม²⁰⁷

แม้กระนั้น กระทรวงมหาดไทยก็ยังเข้าไปก้าวก่ายอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงธรรมการในเรื่องนี้โดยกรมหลวงดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลเสนอให้พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ์ (ต่อมาคือกรมพระจันทบุรีนฤนาถ) อธิบดีกรมศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยไม่ผ่านเสนาบดีเจ้ากระทรวงธรรมการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย ทรงมีพระราชหัตถเลขาว่า

"... เบนการดีแล้ว แต่จะต้องให้กิติยากรมณเฑาะว์ที่รับผิดชอบจริง ๆ ไม่ต้องขัดกับเจ้าพระยาภาสกรเศียร" ²⁰⁸

ยิ่งกว่านั้นใน พ.ศ. 2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้อธิบดีกรมศึกษาธิการ คือพระองค์เจ้ากิติยากรฯ มีอำนาจกว้างขวางขึ้น คือให้กราบบังคมทูล และรับพระบรมราชโองการโดยไม่ผ่านเสนาบดีเจ้ากระทรวง ทั้งนี้โดยทรงอ้างว่า ราชการในกรมศึกษาธิการมักล่าช้าเกินไป ไม่กราบบังคมทูลให้ทันพระราชประสงค์ ดังปรากฏข้อความในพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ตอนหนึ่งว่า

²⁰⁷

กลข., ร.5, ค. 12/10 จัดการคำสอนและการศึกษา (ร.ศ. 110-118).

²⁰⁸

กลข., ร.5, ค. 12/10 จัดการคำสอนและการศึกษา พระราชหัตถเลขาถึง

กรมหลวงดำรงราชานุภาพ วันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 117.

"...กว่าจะได้ทราบปัจจัยทั้งหมด ต้องไปหาพิธอยู่ซ้ำ แลไม่มีใครกระสัดขัดความ ทำให้เข้าใจผิดต่าง ๆ แต่นี้ต่อไป ราชการในกรมศึกษาให้อธิบดีทราบปัจจัยทั้งหมดแล้วรับพระบรมราชโองการเอง เป็นแต่ส่งสำเนาไปยังกระทรวงธรรมการ การรับผิดชอบในหน้าที่ให้อธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบเต็มตัวทุกอย่าง แต่การเบิกจ่ายเงินลงในที่ประชุมเสนาบดีคงอยู่ในกระทรวงธรรมการ..."²⁰⁹

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจของเสนาบดีกระทรวงธรรมการถูกลดลงมาก และยิ่งส่งผลถึงอำนาจในการบังคับบัญชาไม่เป็นไปตามลำดับชั้น ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งก็มาจากการก้าวก่ายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

ส่วนการศึกษาหัวเมืองในเวลาต่อมา ยังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร เพราะหาผู้ที่เป็นครูสอนได้ยาก พระสงฆ์ที่ตั้งใจสอนก็มีอยู่ แต่ก็ไม่เคยเปลี่ยนแนวหรือวิธีการสอนเป็นแบบใหม่ ดังนั้นการศึกษาศึกษาในหัวเมืองที่ย่ำแย่มากกว่าเดิม แต่มีใช่เป็นการปฏิพื้นฐานเพื่อต่อเนืองกับความรู้ในระดับประถมศึกษา จึงส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างการศึกษาในกรุงเทพฯ กับหัวเมืองต่อกันมาเป็นเวลานาน²¹⁰

นอกจากงานด้านการศึกษา ราชการซึ่งกระทรวงมหาดไทยเข้าไปมีบทบาทแทนกระทรวงธรรมการระยะหนึ่งดังกล่าวมาแล้ว กระทรวงธรรมการยังต้องเสียกรมพยาบาลไปอยู่ใต้สังกัดของกระทรวงนครบาล ทั้งนี้เพราะในระหว่างที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงธรรมการนั้น งานของกรมพยาบาลไม่มีสิ่งใดก้าวหน้า จนอาจกล่าวได้ว่า "แทบไม่มีสิ่งใดเรียกว่าเป็นการสำเร็จอย่างแท้จริง"²¹¹ ส่วนที่ยังเหลือกับกระทรวงธรรมการในด้านนี้คือโรงพยาบาลศิริราชซึ่งกระทรวงธรรมการใช้เป็นที่พักพิงเด็ก เรียนแพทย์กับหน้าที่อุดหนุนข้าหลวงเทศาภิบาลในงานที่เกี่ยวกับการอนามัยในส่วนภูมิภาค คือ การตรวจ การแนะนำเทศาภิบาลและการอุดหนุนเทศาภิบาล แต่การที่จะจัดให้มีข้าราชการและนายแพทย์ของกระทรวงธรรมการไปประจำอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ นั้นยังไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้นหน้าที่ในการป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บ

²⁰⁹

ภคช. ร. 5, ค. 1/78 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์

ลงวันที่ 18 สิงหาคม ร.ศ. 120.

²¹⁰

แห่งน้อย ดินตรานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 109.

²¹¹

กระทรวงสาธารณสุข, สมัยเติลกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับการสาธารณสุข.

(พระนคร : โรงพิมพ์ไทยเชชม เฟื่องนคร, 2505), หน้า 53.

ในล้นวณภูมิภาคจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย²¹²

ยิ่งกว่านั้นใน พ.ศ. 2444 กระทรวงธรรมการก็ถูกโอนหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการดูแลผลประโยชน์การเงินทุกประเภท พร้อมทั้งพนักงานที่ทำการในหน้าที่เหล่านี้ไปขึ้นตรงกับกระทรวงพระคลังฯ เลื่อนาบดีเป็นเพียงขอพระบรมราชานุญาตในรายการที่ต้องการตีวง ส่วนการเบิกจ่ายเงินให้เป็นหน้าที่ของกรมศึกษาธิการซึ่งพระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ (ต่อมาคือกรมพระสันตบุรินถนาถ) เป็นอธิบดี เลื่อนาบดีเป็นเพียงผู้รับทราบ และประทับตราในใบเบิก ทั้งนี้โดยทรงอ้างเหตุผลว่ารายได้ของกระทรวงธรรมการเป็นจำนวนเงินมากเกินไปเกรงว่ากระทรวงธรรมการจะทำงานไม่เรียบร้อยตั้งข้อความว่า

"...เงินจำหน่ายที่วัด ค่าเช่าที่วัด ค่าเช่าที่ขึ้นโรงเรียน โรงพยาบาล เงินบำรุงการศึกษา เงินเรียรายเป็นต้นเหล่านี้ ซึ่งกระทรวงธรรมการเป็นธุระดูแลอยู่ในบัดนี้เห็นว่าเป็นจำนวนเงินมาก เป็นการเนื่องด้วยการคลัง จะให้คงอยู่ในกระทรวงธรรมการจะไม่เป็นการเรียบร้อย... การที่จะเบิกจ่ายในเงินผลประโยชน์เหล่านี้ต่อไป ถ้าเป็นการประจำให้กระทรวงธรรมการทำงานประมาณอื่น แต่การเบิกเงิน ถ้าเป็นเงินบำรุงพระอารามให้มรรคทายกอุปถัมภ์การกเบิก ถ้าเป็นเงินบำรุงการศึกษาก็ให้กรมศึกษาธิการอุปถัมภ์ดูแลการศึกษาเบิก เลื่อนาบดีกระทรวงธรรมการเป็นผู้ประทับตราในใบเบิก ถ้าเป็นการจรให้เลื่อนาบดีกระทรวงธรรมการขอพระบรมราชานุญาตเมื่อใดอนุญาตแล้วให้เป็นผู้ประทับฎีกา เบิก เหมือนการประจำนั้น..."²¹³

การที่ต้องมีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการเงินในกระทรวงธรรมการใหม่โดยให้ขึ้นตรงกับกระทรวงพระคลังฯ ก็เพราะกระทรวงธรรมการมีปัญหาเรื่องการใช้จ่ายเงินซึ่งไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ และระเบียบของกระทรวงพระคลัง และจากการตรวจสอบบัญชีการเงินของกระทรวงธรรมการก็พบว่าเงินสูญหายเป็นจำนวนมาก และเกี่ยวพันถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ กล่าวคือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้นำเงินทดลองจ่ายราชการไปใช้จ่ายหนี้ส่วนตัวใน พ.ศ. 2442 และมีเงินทดลองจ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์อีก 11,299 บาท 13 อัฐ ซึ่งท่านยังไม่สามารถชี้แจงหลักฐานรายละเอียดการเบิกจ่ายได้²¹⁴ ในที่สุดเจ้าพระยาภาสกรวงศ์

²¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-15.

²¹³ กจช., ร. 5, ค. 1/79 สัตการเรื่องเงินผลประโยชน์การพระอารามและการศึกษา พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 25 สิงหาคม ร.ศ. 120.

²¹⁴ กจช., ร. 5, ค. 1/79 รายงานตรวจรับการเงินลำธารผลประโยชน์ในกรมสังฆการีย์ กระทรวงธรรมการของหม่อมเจ้าคุ้ม, 20 ธันวาคม ร.ศ. 120, หน้า 14-16, 17.

ก็กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เลื่อนาบดีกระทรวงธรรมการเมื่อ พ.ศ. 2445 โดยอ้างเหตุผลว่าชราภาพ ความจำ และสติปัญญา เลอะเลือนและมีโรคประจำตัว ซึ่งก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต²¹⁵

กรณีกระทรวงธรรมการแสดงให้เห็นถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ ซึ่งถูกลดลงเรื่อย ๆ ขณะที่ไปเพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้แก่กระทรวงอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระคลังฯ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงธรรมการ กับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระคลังฯ แม้ไม่มีการแสดงพฤติกรรมความขัดแย้งออกมาให้ปรากฏอย่างเด่นชัด แต่ฝ่ายกระทรวงธรรมการย่อมไม่พอใจ และเกิดความท้อแท้ในการปฏิบัติราชการ นับตั้งแต่ตัวเลื่อนาบดีลงมาถึงข้าราชการระดับรอง ๆ ลงมา "บางคนก็ย้ายโอนไปอยู่กระทรวงอื่น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยเพื่อโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตน ดังกล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม การที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงธรรมการได้รับความกระทบกระเทือนถูกลดขอบเขตลงเรื่อย ๆ เช่นนี้สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ รวมทั้งตัวเลื่อนาบดีเองด้วยดังกล่าวมาแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

215

กลข., ร.5, ค. 1/81 เจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 วันที่ 18 เมษายน ร.ศ. 121 และพระราชกระแสตอบ และดูรายละเอียดใน อุทิศ สิงนิพนธ์สกุล, "เศรษฐกิจวัดในกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2325-2453)," วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 187-189.

3. ความขัดแย้ง เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

ความขัดแย้งลักษณะนี้มีกมาจากการที่หน่วยงานล่องหนหน่วยงานมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานสาธารณะร่วมกัน แต่ทั้งสองฝ่ายต่างถือสิทธิในความคิดเห็นของตน ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการ "เอาชนะ" ซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ความขัดแย้ง พฤติกรรมที่ออกมาจะปรากฏในรูปของการ "ขัดทอด" การ "เกี่ยงงาน" การถกเถียง และการไม่ประสานร่วมมือกันทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติงาน โดยมีเป้าหมายขั้นสุดท้ายคือความต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ความขัดแย้งในลักษณะนี้ปรากฏขึ้นหลายกรณีที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

กรณีกระทรวงโยธาธิการกับกระทรวงนครบาล ทั้งสองกระทรวงมีหน้าที่ต้องร่วมมือกันตัดถนนในเขตกรุงเทพฯ โดยกระทรวงโยธาธิการเป็นผู้ตัดถนน กระทรวงนครบาลเป็นผู้เวรคืนที่ดินมามอบให้กระทรวงโยธาธิการเพื่อตัดการตัดถนนให้แล้วเสร็จ ปรากฏว่าในการตัดถนนเยาวราช ทั้งสองกระทรวงมีปัญหาขัดแย้งกันเป็นเหตุให้การตัดถนนเยาวราชต้องใช้เวลาจนถึง 8 ปี (พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2443) กล่าวคือ กระทรวงโยธาธิการได้ทำการปักกฤษฎาแนวทางเพื่อตัดถนนนี้เสร็จตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2435 แต่มีอุปสรรคไม่สามารถตัดถนนนี้ได้โดยตลอดต้องทำเป็นระยะ ๆ เนื่องจากกระทรวงโยธาได้ขอให้กระทรวงนครบาลตัดที่ดินที่จะตัดถนนให้ตามที่ได้กฤษฎาทางไว้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2435 แต่ปรากฏว่าจนเกือบสิ้นปี พ.ศ. 2436 กระทรวงโยธาฯก็ยังไม่ได้รับที่ดิน จึงทำให้การตัดถนนเยาวราชยังคงค้างอยู่ และส่งผลกระทบต่อการทำงานหลายอื่น ๆ ด้วย เพราะกระทรวงโยธาฯมีความรู้สึกว่าจะอาจไม่ได้รับที่ดินจากกระทรวงนครบาลตั้งถนนเยาวราช ซึ่งจะก่อให้เกิดเวลาในการสำรวจและปักกฤษฎาทาง ดังนั้นกระทรวงโยธาฯจึงไม่ดำเนินการตัดถนนสายอื่น ๆ

ส่วนกระทรวงนครบาล การที่รั้งรออยู่ก็เพราะได้รับหนังสือร้องเรียนจากราษฎรว่าถนนเยาวราชที่จะตัดขึ้นนั้น กระทรวงโยธาฯทำการปักกฤษฎาทางเป็นทางอ้อม เพื่อจะตัดถนนไม่ให้ถูกบ้านผู้มีเงิน แต่ถูกบ้านคนจน ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่คนจน ซึ่งกระทรวงนครบาลเห็นว่าไม่เป็นการยุติธรรม จึงอยากจะให้กระทรวงโยธาฯตัดถนนให้ตรงไม่ต้องหลีกอ้อมค้อม ถ้าทำได้เช่นนั้นแล้ว กระทรวงนครบาลจึงจะจัดการเวรคืนที่ดินให้ เกี่ยวกับเรื่องนี้กระทรวงโยธาฯเห็นว่าการทำงานที่จะตัดถนนไปตรง ๆ นั้น ต้องถูกตีทหลายหลัง ทำให้เสียทรัพย์ล้มบดตีมาก

และเสียเวลารื้อถอนนาน ถ้าภายหลังรัฐบาลจะต้องให้เงินทุนค่าที่ดินแก่เจ้าของตึก ก็จะต้องสิ้นเปลืองเงินของหลวงเป็นจำนวนมาก สิ่งทำให้ตกลงกันไม่ได้ ต่างฝ่ายต่างก็ถือถือเห็นว่าความคิดเห็นของตนถูก

เมื่อไม่สามารถหาข้อยุติได้ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา เลขาธิการกระทรวงโยธาฯ ขณะนั้น จึงทรงใช้วิธีให้กระทรวงโยธาฯ สักการกำหนดที่ดินส่วนที่เป็นของหลวง และในที่ดินซึ่งเจ้าของที่อนุญาตให้ทำไปพลาง ๆ ก่อน โดยมีจุดประสงค์ว่า เมื่อกระทรวงนครบาลฯ เห็นว่ากระทรวงโยธาฯ ทำจริง ก็อาจรับมอบที่ดินให้แก่กระทรวงโยธาฯ

ตั้งนั้นกระทรวงโยธาฯ จึงได้เริ่มตัดถนนตั้งแต่คลองโอง่างถึงตรอกเต้า ปรากฏว่าเกิดติดขัดเพราะเจ้าของที่ยังไม่ได้รื้อตึกหรือเรือนไปหมด เนื่องจากกระทรวงนครบาลยังไม่ได้จัดเวนคืนที่ดินและมอบที่ดินให้กระทรวงโยธาฯ ในระหว่างนั้นราษฎรบางคนโดยเฉพาะเจ้าของบ้านเรือนตำบลถนนเจริญกรุงข้างวัดลำสนธิซึ่งเป็นปากทางถนนเยาวราชที่ตัดใหม่ คิดจะเอาที่ไปขายให้แก่คนในบังคับต่างประเทศ เพื่อจะได้ไม่เสียที่ดินโดยไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน เพราะคนในบังคับต่างประเทศจะได้รับข้อยกเว้นในกรณีนี้ ดังนั้น กระทรวงโยธาฯ จึงขอให้กระทรวงนครบาลรับผิดชอบทำดังนี้ คือเมื่อคนในบังคับต่างประเทศจะมาขอให้ทำสัญญาซื้อขายหรือเช่าที่ดินในละแวกที่กฤษฎาทำถนนนี้ กระทรวงนครบาลต้องสั่งเจ้าพนักงาน หรืออำเภอกำหนดให้ทราบว่าเป็นที่ที่จะตัดถนนอย่างไรรับทำหนังสือซื้อขาย²¹⁶ ซึ่งเรื่องนี้ก็ไม่ปรากฏหลักฐานเอกสารระบุว่ากระทรวงนครบาลได้ดำเนินการตามที่กระทรวงโยธาฯ ขอมมาอย่างไร

ปรากฏว่าจนถึง พ.ศ. 2441 การตัดถนนเยาวราชก็ยังไม่แล้วเสร็จ อันนับว่าส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ เพราะทำให้กิจการต่าง ๆ เช่น การขนส่ง การดำเนินธุรกิจค้าขายและการเดินทางในบริเวณดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียงเป็นไปอย่างยากลำบาก กับทั้งรัฐบาลเองก็เสียเงินและเสียเวลาเพื่อการนี้โดยยังไม่ได้รับผลสำเร็จออกมา ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อ

²¹⁶ กจข., ร.5, ยร. 9/3 "กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา เลขาธิการกระทรวงโยธาฯ กราบอุทธรณ์กรมหมื่นนครสวรรค์ เลขาธิการกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 114. และดูรายละเอียดใน ปิยนารถ บุนนาค, "การวางรากฐานการคมนาคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," หน้า 42-46.

การตัดถนนสายอื่น ๆ ทำให้ต้องล่าช้าไปด้วย ดังนั้น ในวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นนเรศร์วรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาลและกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา เสนาบดีกระทรวงโยธาฯ เข้าเฝ้าพร้อมกัน แล้วทรงพระราชปรารภด้วยเรื่องถนนเยาวราชซึ่งจัดทำมาช้านานแล้วยังไม่สำเร็จ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างก็ไม่ยอมรับผิดชอบ คือ กระทรวงโยธาฯ อ้างว่ากระทรวงนครบาลยังไม่มอบที่ให้ ฝ่ายกระทรวงนครบาลก็โต้แย้งว่า ได้รับเรื่องราวขัดข้องที่ราษฎรมาร้องเรียนเรื่องกระทรวงโยธาฯ ตัดถนนกินที่คนจนเลี้ยงที่คนรวย กระทรวงทั้งสองจึงคิดจะรอพระราชบัญญัติสำหรับตัดซื้อที่ทำถนน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขปัญหาโดยโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงโยธาฯ ทำแผนที่ตัดถนนว่าทำถนนแล้วเสร็จเพียงใด หลังจากนั้นได้ทรงพิจารณาเห็นว่าบ้านเรือนที่ถนนตัดผ่านนั้นถูกรื้อไปแล้วส่วนมาก ดังนั้นบ้านเรือนส่วนน้อยที่เหลืออยู่ก็ควรจะรื้อไปด้วย เพื่อจะได้ทำถนนเสร็จเร็ว และทรงมีพระราชดำริว่าที่แผ่นดินซึ่งถูกถนนตัดไปนั้นย่อมมีราคาสูงมากยิ่งกว่าแต่ก่อนหลายสิบเท่า นับว่าเป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่อย่างมากมาย ดังนั้นเจ้าของที่ดินจึงไม่ควรเสียตานั้นที่ดินซึ่งถูกตัดเป็นท้องถนนแต่เพียงเล็กน้อย รัฐบาลเองซึ่งเป็นฝ่ายช่วยลงทุนทำถนน ก็ไม่ได้เก็บค่าคนเดินหรือรถม้าเดินบนถนนเลย รัฐบาลลงทุนเปล่า ๆ เป็นเงินจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อบำรุงการค้าขายให้มีทางไปมาได้สะดวก ฉะนั้นเจ้าของที่ไม่ควรหวังแทนที่ดิน เจ้าหน้าที่ยุ่เกี่ยวข้องก็ไม่น่าเพิกเฉยชักช้า เพราะจะทำให้การทำถนนลุล่วงล่าช้าไปอันเป็นผลถ่วงความเจริญและผลประโยชน์ของบ้านเมือง²¹⁷

หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงใช้วิธีให้เสนาบดีทั้งสองปรึกษาดกกลงกันต่อหน้าพระที่นั่ง ให้เด็ดขาดลงไปว่าจะทำถนนเยาวราชให้แล้วเสร็จได้อย่างไร เพื่อจะได้เลิกขัดทอดกันต่อไป การพัฒนาประเทศก็จะได้ไม่หยุดชงัก เสนาบดีทั้งสองตกลงกันว่าฝ่ายกระทรวงนครบาลจะออกประกาศลวงหน้าให้เจ้าของที่ดินที่ถูกตัดถนนรื้อบ้านเรือนเพื่อให้กระทรวงโยธาฯ ทำถนนได้ในกำหนดหนึ่งเดือน คือกำหนดจะออกประกาศวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2441 และในวันที่ 6 กรกฎาคม จะเป็นวันลงมือทำ นอกจากนี้ถ้ามีเรื่องขัดข้อง เช่น เจ้าของที่ไม่ยอมรื้ออาคาร กระทรวงโยธาฯ ก็จะบอกเรื่องขัดข้องนี้ไปยังกระทรวงนครบาล

217 กชข., ร.5, ยธ. 9/3 "จดหมายเรื่องที่ถูกตัดถนน,"

ซึ่งก็จะเป็นผู้จัดการให้กรมอัยการฟ้องส่วนที่ดินที่ไม่ขัดข้องก็ให้กระทรวงโยธาฯลงมือทำก่อน
ที่เดียวไม่ต้องรอที่ดินที่ขัดข้อง

เมื่อตกลงกันได้ตั้งนี้แล้ว กระทรวงทั้งสองก็ประสานงานกันตัดถนนเขาวราข้อย่าง
จริงจัง จนกระทั่งสำเร็จในปีเดียวกันนั้น ต่อมาใน พ.ศ. 2443 ได้ขยายถนนและท่อน้ำ
การสร้างถนนเขาวราข้อย่างเป็นอันแล้ว เสร็จลงอย่างสมบูรณ์ในปีนั้นโดยใช้เวลาทำถึง 8 ปี

กรณีกระทรวงโยธาธิการกับกระทรวงเกษตรธิการ สืบเนื่องมาจากปัญหาการสร้าง
สะพานรถไฟข้ามคลองแสนแสบที่ตำบลคลองต้นในระหว่างที่กรมรถไฟภายใต้สังกัดกระทรวงโยธาฯ
กำลังดำเนินการสร้างทางรถไฟสายตะวันออกใน พ.ศ. 2450 กล่าวคือ นายวันเตอร์ ไฮเต
เจ้ากรมคลองได้ร้องเรียนไปยังพระยา เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เลขาธิการกระทรวงเกษตรธิการ
เจ้าสังกัดว่ากรมรถไฟได้สร้างสะพานรถไฟข้ามคลองแสนแสบซึ่งเป็นคลองที่มีเรือผ่านไปมา
สูงเพียง 2.70 เมตรเท่านั้น ทำให้เรือไม่สามารถผ่านไปมาในคลองนี้ได้โดยสะดวก เพราะ
ว่าติดสะพานรถไฟโดยเฉพาะในฤดูน้ำมาก นับเป็นการกีดขวางการจราจรทางน้ำอย่าง²¹⁸

เลขาธิการกระทรวงเกษตรธิการได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งได้
โปรดเกล้าฯให้กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เลขาธิการมหาดไทยไปทรงตรวจการเรื่องนี้
พร้อมกับผู้เกี่ยวข้อง คือ พระยาลู่ขุมหน้าวิเศษ เลขาธิการกระทรวงโยธาฯ พระยา เทเวศร์ฯ เลขาธิการ
กระทรวงเกษตรธิการ นายหลุยส์ ไวเลอร์ (Louis Weiler) เจ้ากรมรถไฟชาวเยอรมัน
และนายวันเตอร์ ไฮเต เจ้ากรมคลอง แล้วนำเรื่องมาเสนอสู่ที่ประชุมเสนาบดีต่อไป

ผลของการไปตรวจการเรื่องนี้ ก็ปรากฏว่าเป็นจริงดังที่กรมคลองร้องเรียนมา และ
มีปัญหาตามมาว่ารัฐบาลควรจะต้องลงเงินอีก 26,000 บาท เพื่อแก้ไขสะพานนี้ใหม่หรือไม่ กรมหลวง-
ดำรงฯได้ทรง เสนอในที่ประชุมเสนาบดีว่า รัฐบาลยังไม่สมควรแก้ไขสะพานนี้ให้สูงขึ้น เพราะ
นอกจากจะเสียเงินเพิ่มขึ้นแล้ว ยังทำให้การเปิดเดินรถไฟสายตะวันออกล่าช้าลงอีกด้วย ควร
จะรอเวลาไว้ก่อน เพราะว่าสะพานแก้ไขได้ด้วยการเปิดหรือปิดประตูน้ำตามเวลาที่จะให้เรือ

218

กลข., ร.5, ยร. 5.4/7 "หนังสือนายวันเตอร์ ไฮเต เจ้ากรมคลองกราบบังเรียน
พระยา เทเวศร์ฯ เลขาธิการกระทรวงเกษตรธิการ," สำเนาที่ ร.ร. 2/175, ลงวันที่ 29
เมษายน ร.ศ. 126.

เข้าออก เมื่อเปิดประตูน้ำระบายน้ำออก ระดับของน้ำจะลดลงก็จะทำให้เรือผ่านสะพานได้
ที่ประชุมตกลงตามข้อเสนอของกรมหลวงดำรงฯ และได้มีการพิจารณาต่อไปว่า การที่มีปัญหาเช่นนี้
เกิดขึ้นก็เพราะกรมรถไฟและกรมคลองต่างฝ่ายต่างทำงานโดยไม่ได้มีการประสานงานกัน
ฉะนั้นจึงตกลงในที่ประชุมว่าต่อไปเมื่อกรมรถไฟจะแบบแปลนการทำทางรถไฟแล้ว ควรจะต้อง
ปรึกษากับกรมคลองเสียก่อนว่าจะเกี่ยวกับโครงการของกรมคลองอย่างไรบ้าง กล่าวคือ ทั้งสอง
ฝ่ายต้องมีการประสานงานกันและมีการประนีประนอมกัน ก็จะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา
ต่าง ๆ 219
ต่อไป

กรณีกระทรวงโยธาธิการกับกระทรวงพระคลัง เป็นเรื่องเกี่ยวกับแสตมป์ซึ่งในสมัย
นั้นเรียกว่า "ตัวตราไปรษณีย์" กล่าวคือ กระทรวงโยธาธิการทำหน้าที่ยื่นแบบ "ตัวตราฯ" ไม่ให้
เป็นที่ขัดขวางต่อสัญญาล่ากลไปรษณีย์ ส่วนกระทรวงพระคลังฯ ทำหน้าที่ส่ง "ตัวตราฯ" จาก
ต่างประเทศเข้ามาเก็บและจำหน่าย ปรากฏว่าในพ.ศ. 2439 กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา
เลขาธิการกระทรวงโยธาฯ กราบบังคมทูลขอให้กระทรวงโยธาฯเป็นธุระจัดการเรื่อง "ตัวตราฯ"
เอง โดยทรงให้เหตุผลว่า กรมไปรษณีย์ภายใต้สังกัดของกระทรวงโยธาฯร้องเรียนว่า "ตัวตราฯ"
ที่ได้รับจากกระทรวงพระคลังฯ นั้นไม่ใช่ที่ห้างเคลารูเคยทำ และการที่จะใช้ "ตัวตราฯ" ของ
ห้างใหม่ปะปนกับของเก่า เช่นนี้ย่อมผิดธรรมเนียมการไปรษณีย์ เพราะว่าถ้าจะใช้ "ตัวตราฯ"
อย่างใหม่ก็ต้องใช้ของเก่าให้หมดเสียก่อน และควรมีกำหนดเวลาที่จะออกใช้ กระทรวงโยธาฯ
เห็นว่าควรรับหน้าที่เป็นธุระจัดการส่ง และเก็บจ่าย "ตัวตราฯ" เอง เพราะการที่กระทรวง
พระคลังฯมี "ตัวตราฯ" ประเภทต่าง ๆ ไม่ครบ เมื่อกรมไปรษณีย์จะเบิก "ตัวตราฯ" ที่ต้อง
การ กระทรวงพระคลังฯก็เอา "ตัวตราฯ" อย่างอื่นมาเปลี่ยนให้ กรมไปรษณีย์ต้องใช้
"ตัวตราฯ" แปลงเล่มอมมา ทำให้ได้รับการตำหนิตติเตียนจากล่ากลไปรษณีย์นานาประเทศอยู่
เนื่อง ๆ เป็นที่เสียชื่อเสียงแก่กรมไปรษณีย์สยาม 220

219 กขย., ร.5, ยธ. 5.4/7 รายงานเลขาธิการสภา, 23 พฤษภาคม ร.ศ. 126,
วาระที่ 2 เรื่องสะพานรถไฟข้ามคลองแสนแสบ และดูรายละเอียดใน ปิยนาค.บุนนาค, การวาง-
รากฐานการคมนาคม..., หน้า 155-156.

220 กขย., ร.5, ยธ. 3.5/2 "หนังสือกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา เลขาธิการกระทรวง
โยธาฯ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ร.ศ. 115.

สำหรับเรื่องนี้ กรมหมื่นมหิศร์ราชฤทธิย์ เลื่อนาศักดิ์กระทรวงพระคลังฯ ได้กราบบังคม-
ทูลว่า การที่ต้องให้ห้างใหม่ทำ "ตัวตราฯ" เพราะว่าห้างเก่าคิดราคาแพง ส่วนของห้างเก่า
ยังไม่หมดสัญญา กระทรวงพระคลังฯ จึงต้องแก้ไข เมื่อหมดสัญญาแล้วจึงได้ใช้ของใหม่ ดังนั้น
เมื่อกระทรวงโยธาฯ จะใช้ของใหม่เมื่อขึ้นปีใหม่ หรือวันเฉลิมพระชนมพรรษา กระทรวงพระคลังฯ
จึงตอบไปว่า "ตัวตราฯ" ได้ยกขึ้นบัญชีเช่นตัวเงิน ถ้าจำเป็นต้องแก้ไขแล้ว จะต้องขอพระบรมราชอา-
มัญญาตงหน้าบัญชี และขณะนี้กระทรวงพระคลังฯ ก็ได้ลงในงบประมาณตั้งกรมบัตรขึ้นในแผนก
กรมกษาปณ์เพื่อจัดการเรื่องนี้โดยเฉพาะ ฉะนั้นถ้าเปลี่ยนไปตั้งที่กระทรวงโยธาฯ ขอมาก็อาจ
จะทำให้การไม่เรียบร้อย ²²¹

เรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 พระราชทานพระบรมราชกระแสว่า
"...ต่างคนต่างพูดคนละที่ สืบต่อกันไม่ติด ขอให้ปรึกษาพร้อมกันเสียทั้ง 2 ฝ่าย (เมื่อจะไม่
ตกลงได้ก็ให้ลากเข้าไปในที่ประชุม)..." ²²²

ในที่ลี้ดก็ เป็นอันตกลงว่า การสั่ง "ตัวตราฯ" และ การเก็บสัจตงหน้ายังคงอยู่ใน
หน้าที่ของกระทรวงพระคลังฯ สืบต่อมา ²²³

กรณีกระทรวงนครบาลกับกระทรวงยุติธรรม สืบเนื่องจากปัญหาการควบคุมนักโทษ
ในระหว่างการพิจารณาไต่สวนที่ศาล กล่าวคือ ในระหว่างการพิจารณาไต่สวนนั้น ได้มีญาตินักโทษ
บางคนเข้ามาพูดจาแนะนำนักโทษ จึงเป็นที่ถกเถียงกันว่าระหว่างกระทรวงนครบาลกับกระทรวง
ยุติธรรมควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายไหนในการควบคุมนักโทษในระหว่างการพิจารณาไต่สวน
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่า การที่หน่วยงานขัดแย้งกันด้วยเรื่องเล็กน้อย
เช่นนี้ นับเป็นการเสื่อมเสียแก่ประเทศชาติตั้งพระราชดำริว่า

²²¹ กจข., ร.5, ยธ. 3.5/2 "หนังสือกรมหมื่นมหิศร์ราชฤทธิย์ เลื่อนาศักดิ์กระทรวง
พระคลังฯ กราบทูลกรมหมื่นสุมตอมรพันธ์ราชเลขานุการ มกราคม ร.ศ. 115.

²²² กจข., ร.5, ยธ. 3.5/2 พระราชหัตถเลขา

²²³ กจข., ร.5, ยธ. 3.5/3 ตัวตราไปรษณีย์ (31 สิงหาคม 118- 9 มิถุนายน
129). และดูรายละเอียดใน ปิยนาค บุนนาค, "การวางรากฐานการคมนาคม...", หน้า
177-178.

"...ฝ่ายนี้ก็เป็นต่างคนต่าง โยนหน้าที่กันและกันซึ่งไม่คิดเห็นว่า จะเกิดขึ้นด้วยการ เล็กน้อยเพียงนี้ ถ้าพูดหาหรือกันด้วยถือเอาว่าเป็นราชการอันเดียวกัน ทางล้มครกแก่ หน้าที่ของผู้ใด ผู้หนึ่งรับผิดชอบก็จะเป็นการสะดวกได้โดยง่าย เพราะคิดเห็นเช่นนี้จึง มิได้ตัดสินลงว่าหน้าที่ผู้ใดอย่างใด บัดนี้มาราบว่าต่างคนต่างลงแพทไปคนละทางดังนี้ เหนียว เป็นอประมงคณแกบ้านเมือง..."²²⁴

ข้อขัดแย้งดังกล่าว ก็ยุติลงด้วยการตกลงประสานงานกันระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ดัง กระแสพระราชดำริ

กรณีกระทรวงมหาตไทยกับกระทรวงนครบาล ปรากฏว่าหลังจากที่กระทรวงมหาตไทย และกระทรวงนครบาลได้รับหน้าที่เป็นผู้ เก็บค่านา แทนกระทรวง เกษตราริการดังกล่าวมาแล้ว กระทรวงทั้งสองก็มีความคิดเห็นขัดแย้งกันใน เรื่องการ เก็บอากรค่านาซึ่งเป็น เรื่องรับผิดชอบ ร่วมกัน กล่าวคือ นับตั้งแต่ได้มีการ เริ่มออกโฉนดในเขตมณฑลกรุงเทพฯ ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2445 มาจนถึง พ.ศ. 2447 ราษฎรในท้องที่ออกโฉนดใหม่นี้ จะต้องเสียค่านาแบบนา คู่โค* ตามประกาศออกโฉนด พ.ศ. 2444 แต่กลับโปรดเกล้าฯให้ออกประกาศเก็บอากรค่านา ในมณฑลกรุงเทพฯ เป็นอย่างนาฟางลอย กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล จึงทรง เสนอในที่ประชุม เสนาบดีว่าให้เก็บอากรค่านา เฉพาะที่ซึ่งได้รับโฉนดอย่างใหม่แล้ว เป็น นาคู่โค แต่ที่ซึ่งยังไม่ได้รับโฉนดยังคงให้เก็บ เป็นนาฟางลอยตามเดิม²²⁵ แต่เนื่องจากในการ ประชุมครั้งนั้นกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาตไทยมิได้เข้าประชุมด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำรัสว่า "การที่จะออกประกาศที่ละ เล็กน้อยนั้นดูไม่สู้งาม และการในมณฑลกรุงเทพฯกับหัวเมืองก็คงต้องจัดอย่างเดียวกัน เวลา นี้กรมหลวงดำรงไม่อยู่ควรรอไว้ปรึกษาคราวหน้า..."²²⁶

²²⁴ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวถึงกรมหมื่นนเรศวร ฤทธิ์ ลงวันที่ 17 มกราคม ร.ศ. 115. อ้างถึงใน อมรา ชันอาสา, "สภาพสังคมไทย : ศึกษาจากงานการราชทัณฑ์ระหว่าง พ.ศ. 2433-2476," วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาศิลป มหาวชิยาวิทยาลัยศิลปากร, 2525. หน้า 69.

* ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง.

²²⁵ กขย., ร.5, กษ. 32/36 รายงานประชุมเสนาบดี ลงวันที่ 30 สิงหาคม ร.ศ. 123.

²²⁶ เพิ่งอ้าง.

เกี่ยวกับเรื่องนายไยล์ เจ้ากรมสรรพากรนอกได้เสนอความเห็นว่าการเก็บเงินค่านานี้ ทางที่สมควรเก็บอย่างนาคู่โคทั้งหมด ปัญหาที่ควรจะวินิจฉัยมีแต่ว่าควรจะเก็บในอัตราไรละเท่าไร จะเก็บเมื่อใด และการที่จะเปลี่ยนการเก็บเงินค่านาอย่างนาฟางลอยเป็นนาคู่โค นั้น ควรทำพร้อมกันหมด²²⁷

ปรากฏว่าเมื่อมีการประชุมเสนาบดีครั้งต่อมา กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงมีความเห็นพ้องกันนายไยล์คือการขึ้นเงินค่านา ถ้าจะขึ้นหลายคราว ราษฎรจะรู้สึกเดือดร้อนควรจะขึ้นเสียนคราวเดียวกัน ซึ่งคงพร้อมจะเก็บได้ใน พ.ศ. 2448 โดยจะประกาศเก็บเป็นนาคู่โคและขึ้นค่านาพร้อมกันทีเดียว²²⁸ จะเห็นได้ว่าความเห็นของกรมหลวงดำรงราชานุภาพสอดคล้องกับพระราชดำริดังกล่าวข้างต้น แต่ขัดแย้งกับเสนาบดีกระทรวงนครบาลที่จะให้มีการเก็บค่านาในลักษณะ "ทีละคราว" และที่จะให้ผู้รับโฉนดใหม่แล้วเสียค่านาเป็นแบบนาคู่โค ในที่สุดที่ประชุมเสนาบดีก็เห็นด้วยกับข้อคิดเห็นของกรมหลวงดำรงราชานุภาพและถือเป็นนโยบายในการเก็บอากรค่านา เป็นนาคู่โคทั่วทั้งพระราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่า เรื่องนี้แสดงถึงความมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ โดย "นัย" ของกรมหลวงดำรงราชานุภาพในที่ประชุมเสนาบดี

กรณีกระทรวง เกษตรธิการกับกระทรวงนครบาล เกี่ยวกับเรื่อง โฉนดที่ดิน -- กล่าวคือ กระทรวง เกษตรฯ ทำหน้าที่ร่างระเบียบการออกโฉนดที่ดินโดยการให้รังวัดและทำแผนที่เพื่อความถูกต้องของที่ดินที่ถูกสำรวจ ส่วนกระทรวงนครบาลทำหน้าที่ออกใบเหยียบย่ำ* ในมณฑลกรุงเทพฯ

²²⁷ กขย., ร.5, ม. 2.11/11 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ปีที่ 10 ครั้งที่ 3 วันที่ 16 กันยายน ร.ศ. 123.

²²⁸ กขย., ร.5, กษ. 3.2/36 รายงานการประชุมเสนาบดี ลงวันที่ 29 กันยายน ร.ศ. 123.

²²⁹ โฉนดที่ดิน คือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทที่นา ล้วน ที่บ้านอย่างถาวรที่สุด ในบรรดาเอกสารทั้งหมดคือ 10 ปีในสมัยนั้น เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2444.

* ใบเหยียบย่ำคือ หนังสือแสดงการสำรวจที่ดินประเภทที่นาชั่วคราวแต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ระยะเวลาที่ถือครองที่ดิน 1 ปี เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2433.

แต่ในระหว่างที่กระทรวง เกษตรฯ กำลังวางแผนงานและสำรวจรังวัดที่ดินอยู่นั้น กระทรวงนครบาล แทนที่จะระงับการออกใบเหี้ยบย่ำ กลับออกใบเหี้ยบย่ำทั้ง ๆ ที่จะเลิกใบเหี้ยบย่ำแบบเก่า อยู่แล้ว ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างกระทรวงทั้งสอง เรื่องถึงพระบาท-
สมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ซึ่งต้องมีพระบรมราชโองการให้อำเภอยุดออกใบเหี้ยบย่ำ
ชั่วคราว เพื่อให้ร่างระเบียบการออกโฉนดแบบใหม่สำเร็จก่อน²³⁰ และให้กระทรวงนครบาล
รับเร่งแบ่งปันขอบเขตของอำเภอรวมทั้งตั้งชื่ออำเภอต่าง ๆ ให้เรียบร้อย²³¹ จึงเป็นอันยุติ
ข้อขัดแย้งดังกล่าว

กรณีกระทรวง เกษตรฯ กับการกับกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่มีความ
เกี่ยวเนื่องกันในเรื่องการออกตราจองที่ดินชั่วคราว* กล่าวคือ การออกโฉนดตราจองฯ ในมณฑล
อื่น ๆ นอกเหนือจากมณฑลกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียง เป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของ
กระทรวง เกษตรฯ กับกระทรวงมหาดไทย กระทรวง เกษตรฯ ทำหน้าที่ในการออกโฉนดตราจองฯ
ขณะที่กระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการ เมืองทำหน้าที่รายงานจำนวนที่ดินที่ต้องออกตราจองฯ
ราคาที่ดินและคดีความเกิดจากที่ดินอย่างละเอียดแก่กระทรวง เกษตรฯ ก่อนจะทำหน้าที่ออกโฉนด
ตราจองฯ ต่อไป เพราะว่าการออกโฉนดตราจองฯ ไม่สามารถกระทำได้ทุกแห่ง เนื่องจากต้อง
สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก และต้องใช้พนักงานแผนที่ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ในการรังวัดทำ

²³⁰ กขย., ร.5, กข. 4.4/1 ห้ามอำเภอมิให้ออกใบเหี้ยบย่ำที่ดินในมณฑลกรุงเทพฯ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ลงวันที่ 20 เมษายน
ร.ศ. 120.

²³¹ ดูรายละเอียดใน อรรถิพย์ เทลสิริ, "การถือครองที่ดินในประเทศไทย (พ.ศ. 2444-
2475) : ศึกษาเฉพาะกรณีมณฑลกรุงเทพฯ," วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 77-80.

* ตราจอง เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทพาหนะ โดยมิระยะเวลา
ถือครองที่ดิน 3 ปี ถ้าที่ดินว่างเปล่าเกิน 3 ปี เจ้าของก็จะหมดกรรมสิทธิ์ การออกหนังสือ
ตราจองนี้เริ่มมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว.

ตราจองที่ดินชั่วคราว เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทพาหนะ ระยะเวลาที่
ถือครองที่ดิน 3 ปี รัฐจะออกตราจองชั่วคราวเพื่อแสดงการรับรองที่นาของราษฎรผู้นั้น ในกรณี
ที่รัฐออกโฉนดที่ดินให้ไม่ทัน.

แผนที่ซึ่งในขณะนั้นยังมีปัญหาความขาดแคลนอยู่มาก²³²

ในการออกตราจองที่ดินชั่วคราวในระยะแรก ๆ เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์
เสนาบดีกระทรวง เกษตรฯ ต้องการขยายออกไปหลาย ๆ ณฑล ปรากฏว่าข้าหลวงเทศาภิบาล
ต่าง ๆ ไม่เข้าใจวิธีการออกตราจอง จึงกราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวง
มหาดไทยถึงแนวทางที่จะปฏิบัติ²³³ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงมีพระหัตถ์เลขาถึงเสนาบดี
กระทรวง เกษตรฯ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2446 ว่า

"... แต่การออกโฉนดชั่วคราวพึงตั้งต้นทดลองใหม่ยังทำไม่สำเร็จเลยสักอำเภอเดียว
เพราะฉะนั้นการออกโฉนดชั่วคราว แม้แต่ตัวสั้นก็ยังบอกไม่ได้ว่าจะสำเร็จหรือไม่ แต่ถ้า
สำเร็จได้จะสำเร็จได้โดยความคิดเดิม หรือจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงประการใดบาง
การที่จะรู้แนวว่าสำเร็จได้อย่างไรนั้น เมื่อทำสำเร็จในที่แห่งใดแห่งหนึ่งแล้ว และได้ไป
ตรวจตราเห็นเป็นที่พอใจ เข้าใจได้ตลอดจึงจะเห็นเป็นแนวว่าจะทำในที่อื่นสำเร็จได้
เพราะฉะนั้นในการที่จะขยายเรื่องออกโฉนดที่ดินชั่วคราวนี้ สันเห็นว่าถ้ารอไว้ให้เห็น
ความสำเร็จในท้องที่ซึ่งได้ลงมือทำที่แรกเสียก่อน เมื่อเห็นว่ดีแล้วจึงค่อยคิดขยายต่อไป
ในที่อื่น ๆ การจะละระแวกดีกว่าทำหลายแห่งพร้อมกัน..."²³⁴

แต่ปรากฏว่า กระทรวง เกษตรฯ ก็มีได้เชื่อคำทักท้วงดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่ามีการขยาย
การออกตราจองฯ ไปตามเมืองต่าง ๆ ในปีเดียวกันนั้นเอง เช่น เมืองนครไชยศรี เมืองชลบุรี²³⁵
ในระหว่างนั้น เจ้าพระยา เทเวศร์ฯ ก็พยายามปรับปรุงวิธีการออกตราจองที่ดินฯ ให้รวดเร็วและ
มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ใบบัตรส่วนซึ่งเคยมี 2 ฉบับก็ให้คงเหลือเพียงฉบับเดียวสำหรับหอทะเบียน
ส่วนฉบับที่เคยมอบแก่ราษฎรก็ให้เปลี่ยนเป็นใบบัตรมีข้อความสั้น ๆ ใบบัตรส่วนแบบใหม่นี้จัดเฉพาะ
ข้อความสำคัญ และยกเลิกการลงชื่อของพยานข้างเคียง²³⁶ อย่างไรก็ตามความคิดเปลี่ยน-

²³² กจช., ร.5, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม 48 เรื่องที่ 1447 รายงาน
กรมทะเบียนที่ดินประจำคึก 121 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2446

²³³ กจช., ร.5, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม 60 เรื่องที่ 2811
พระหัตถ์เลขาของ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ประทานเจ้าพระยา เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ลงวันที่
28 เมษายน พ.ศ. 2446.

²³⁴ เรื่องเดียวกัน.

²³⁵ ดูรายละเอียดใน นพรัตน์ มุสสิธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาท-
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชา-
ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520. หน้า 170-173.

²³⁶ กจช., ร.5, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม 59 เรื่องที่ 2766
"บรรทึกความเห็นท่านเสนาบดีกระทรวง เกษตรราชการ เรื่องการออกตราจองชั่วคราว ลงวันที่
1 ธันวาคม พ.ศ. 2447.

แปลงนี้ได้รับการคัดค้านจากกรมหลวงดำรงราชานุภาพซึ่งทรงไม่เห็นด้วยกับการที่กระทรวง
เกษตรฯ ขยายการออกตราจองที่ดินกว้างขวางเกินไป ดังทรงมีพระหัตถ์เลขาลงวันที่
6 มกราคม พ.ศ. 2447 มาถึงเจ้าพระยาเทเวศร์ตอนหนึ่งว่า

"...ว่า โดยย่อการออกโฉนดเป็นการที่ทำเล็มไปเป็นพื้นการออกตราจอง
ชั่วคราวเป็นการทำแก้อ่อนในที่แห่งหนึ่งคราวหนึ่งแต่ที่เล่าเป็น แต่การที่ปรากฏแก่
ข้าพเจ้า ต่อมา แต่จะเข้าใจผิดหรือถูกประการใดไม่แน่ วิธีออกตราจองชั่วคราว
ได้ใช้ขยายใหญ่โตกว้างขวางถึงได้ใช้ทั้งเมืองในบางแห่ง และยังคงใช้ต่อไปทั้งอำเภอ
ทั้งเมืองอีกบางแห่ง ไม่เฉพาะแต่ที่มีวิวาท..."²³⁷

กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงมีพระดำริว่า เจ้าพระยาเทเวศร์ควรวินิจฉัยข้อบกพร่อง
ในการออกโฉนดที่ดินมากกว่าที่จะแก้ไขวิธีการออกตราจองที่ดินชั่วคราว ถ้าหากวิธีการออกโฉนด
ยากลำบากเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ ควรจะใช้วิธีออกตราจองที่ดินชั่วคราวแทน ในกรณีที่
กระทรวงเกษตรฯ ได้ใช้นโยบายออกโฉนดที่ดินพร้อมกับการออกตราจองที่ดินชั่วคราวโดยขยาย
ออกไปนั้น ทรงเห็นว่า

"...จะเกิดเป็นวิธีที่ดิน 2 วิธี เพราะวิธีทั้ง 2 อย่างนี้ ความจริงเป็นข้าศึกต่อกัน
อยู่ในข้อความที่สำคัญ กล่าวคือ ตราจองชั่วคราวไม่มีมั่นคงเหมือนโฉนด เพราะเหตุที่
ยังจะต้องเปลี่ยนแปลงในเวลาใดเวลาหนึ่งไม่แน่นอน ถ้ารัฐบาลออกตราจองชั่วคราวกับ
โฉนดนั้นคงมีราคาไม่เลื่อมกันอยู่วันยังค่ำ ถ้าออกตราจองชั่วคราวนำหน้าไปเหมือนใบ
นำ และออกโฉนดตามหลังไปก็เป็นการเปลืองทุนเปลืองแรงของรัฐบาลไปเกินกว่าที่
สมควร..."²³⁸

แม้ว่า เลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับการออกตราจองที่ดิน
ชั่วคราวพร้อมกับการออกโฉนดที่ดินก็ตาม กระทรวงเกษตรฯ ก็ยังคงดำเนินการออกตราจองที่ดิน
ชั่วคราวต่อไป โดยที่กระทรวงมหาดไทยก็ไม่อาจทัดทานได้²³⁹ จนกระทั่งในที่สุดวันที่ 31
มีนาคม พ.ศ. 2448 กระทรวงเกษตรฯ สามารถทำให้ประกาศออกตราจองที่ดินชั่วคราวใน
มณฑลพิษณุโลกได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองได้²⁴⁰ ซึ่งอาจกล่าว

237

เรื่องเดียวกัน, พระหัตถ์เลขาของกรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงเจ้าพระยา-
เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ลงวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2447.

238

เรื่องเดียวกัน.

239

ดูรายละเอียดใน นพรัตน์ มุสสิภรธรรม, เรื่องเดิม, หน้า 173.

240

รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "ประกาศเปลี่ยนแปลงนามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดิน
ชั่วคราวเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง, และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ลงวันที่ 31 มีนาคม
พ.ศ. 2448," หน้า 71.

ได้ว่าเป็นการแสดง "ฮัยฮนะ" ในความขัดแย้งของกระทรวง เกษตรฯ ต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งนาน ๆ ครั้งจะพบได้ในคู่ขัดแย้งกับกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น เพราะกระทรวงมหาดไทย มักจะเป็น "ผู้ชนะ" ในกรณีความขัดแย้งกับกระทรวงอื่น ๆ อยู่เสมอ

กรณีกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม กระทรวงทั้งสองต่างก็มีความรับผิดชอบ ในการตรวจร่างประมวลกฎหมายตามแบบตะวันตกซึ่ง เพิ่ง เริ่มดำเนินการในรัชกาลนี้ กล่าวคือ ในการตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2449 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เลื่อนาบดี กระทรวงมหาดไทยได้ทรงแก้ไขร่างกฎหมายอาญาให้เป็นไปตามแบบกฎหมายของนักปกครองคือ การชักชวนให้จำเลยรับสารภาพโดยให้มีการลดโทษเพื่อจะให้คดีต่าง ๆ เสรีลไปโดยรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะได้ละล่างทำคดีอื่นต่อไป แต่กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลื่อนาบดีกระทรวง ยุติธรรมไม่ทรงเห็นด้วย เพราะตามหลักนิติศาสตร์แล้ว จำเลยทุกคนบริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษา ของผู้พิพากษา ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้จำเลยต่อสู้ป้องกันตนเองได้ในศาล แต่ข้อโต้แย้ง ของกรมหมื่นราชบุรีฯ ไม่ได้ผล เพราะที่ประชุมพิจารณาร่างกฎหมายเห็นควรให้เป็นไปตามข้อ เสนอของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ดังนั้นกรมหมื่นราชบุรีฯ จึงตามเสด็จพระบาทสมเด็จพระ- จุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวสมเด็จพระชนกนาถประพาสยุโรปใน พ.ศ. 2440 มิได้ทรงร่วมเป็น กรรมการตรวจกฎหมายลักษณะอาญา ทรงมอบให้นายโตภิจิ มาเซา และนายดิลเลเก ที่ปรึกษา กระทรวงยุติธรรมตรวจกฎหมายแทนพระองค์ ทั้งนี้นอกจากเพื่อเป็นการ "ประท้วง" การไม่ เห็นด้วยของพระองค์แล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระองค์ไม่ทรงพระประสงค์ที่จะรับผิดชอบในกฎหมายฉบับนั้น²⁴¹

ความขัดแย้งระหว่าง เลื่อนาบดีของกระทรวงทั้งสองยังคงยังพบได้อีกในการพิจารณา ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตอนปลายรัชกาล (พ.ศ. 2452) ปราบกฏข้อโต้แย้งระหว่าง กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เลื่อนาบดีกระทรวงมหาดไทยกับพระองค์เจ้าจรัสวงศ์ กฤดากร เลื่อนาบดีกระทรวงยุติธรรมต่อจากกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้ง

²⁴¹ หลวงจักรปาณิศร์คิลวิสุทธ์, เรื่องของเจ้าพระยามหิธร. (พระนคร : โรงพิมพ์- ตริธรรสาร, 2499), หน้า 71.

คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ แต่ในที่สุดข้อเสนอของกรมหลวงดำรง
ราชานุภาพก็ได้รับการยอมรับ²⁴²

การที่ทั้งกรมหมื่นราชบุรินทร์และพระองค์เจ้าจรัญศุภดิศักดิ์ฤดากรทรงมีข้อขัดแย้งกับ
กรมหลวงดำรงราชานุภาพในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองกรณีเพราะทั้งสองพระองค์เป็น
"คนรุ่นใหม่" ที่ได้รับการศึกษาทางด้านกฎหมายจากประเทศตะวันตกโดยตรง ขณะที่กรมหลวง-
ดำรงราชานุภาพทรงมีความรู้และประสบการณ์ในการ เป็นผู้บริหารบ้านเมืองแต่มิได้ทรงรับการ-
ศึกษาทางด้านกฎหมายโดยตรง จึงเป็นความขัดแย้งระหว่าง "คนรุ่นเก่า" กับ "คนรุ่นใหม่"
ดังพระราชประวัติถึง เจ้าพระยาวิเศษวงษาประพัทธ์เมื่อ พ.ศ. 2452 ตอนหนึ่งว่า

"...คนรุ่นใหม่ไม่รู้จักการเก่า ข้างคนรับเก่าตั้งใจทำให้ดีแต่หัดหัดความรู้ไม่มี...
ความต้องการของเราต้องการให้รู้ทั้งนอกทั้งใน ทั้งใหม่ทั้งเก่าประกอบกันได้
ซึ่งเป็นข้อขัดสนอย่างเอกอยู่ในเวลานี้ ถึงจะบ่นไปก็หาไม่ได้..."²⁴³

อย่างไรก็ดี ผู้ที่ชนะในกรณีความขัดแย้งดังกล่าวก็คือ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ
ทั้งนี้คงเป็นเพราะกรมหลวงดำรงราชานุภาพเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่รับราชการมาเป็น
เวลานาน ทรงพระปรีชาสามารถและเป็นที่โปรดปรานไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระ
พระเจ้าอยู่หัว จึงยอมทรงมี "ภาคี" เหนือกว่ากรมหมื่นราชบุรินทร์ และพระองค์เจ้าจรัญศุภดิศักดิ์
ผู้ทรงมีฐานะ เป็นพระนัดดาซึ่งยังทรงมีประสบการณ์น้อยในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ที่ประชุมจึง
ยอมรับกรมหลวงดำรงราชานุภาพมากกว่าพระนัดดาทั้งสองพระองค์ อันแสดงถึงความสำคัญของ
ระบบอาวุโสในสังคมไทยซึ่งเกี่ยวเนื่องถึงระบบบริหารราชการของไทยด้วย ระบบอาวุโสทำให้
ข้าราชการไทยไม่กล้าท้าทายผู้มีอาวุโสสูงกว่า เพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนถึงความ-
สัมพันธ์ส่วนตัวและหน้าที่การงานต่อไปด้วย ดังที่พระองค์เจ้าจรัญศุภดิศักดิ์ฤดากรทรงกราบบังคม-
ทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า

²⁴²ดูรายละเอียดใน พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, "การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย
ตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2478," วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชา-
ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517. หน้า 184-186.

²⁴³คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลยราชสมบัติครบ 100 ปีในพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รวบรวมพิมพ์), การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช. (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายก-
รัฐมนตรี, 2511), หน้า 67.

"...ข้าพระพุทธเจ้ารู้สึกว่าการไม่เห็นด้วยกับข้อเสนองของพระองค์ (กมมพระยา-
ตำราฯ) นั้น จะทำให้เกิดความไม่พอใจ และในขณะที่ฐานะของข้าพระพุทธเจ้า เป็น
หลานด้วยแล้ว ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะโต้แย้งกับพระองค์มากขึ้น เพราะจะทำให้เกิด
ความไม่พอใจ และสัมพันธ์ภาพอันดี เครียดซึ่ง เป็นการไม่ลู่ภาพที่จะก่อให้เกิดขึ้น..."²⁴⁴

ความขัดแย้ง เกี่ยวกับการก้าว ก้าวอำนาจหน้าที่พอจะสรุปได้เป็น 3 ประการดังนี้

ประการแรก คู่ขัดแย้งที่เห็นเด่นชัดจากเอกสาร เท่าที่ปรากฏมี 8 กรณี กระทรวง
ที่มีความขัดแย้งมากที่สุด คือ กระทรวงนครบาล (4 กรณี) รองลงมาคือกระทรวงมหาดไทย
กระทรวงโยธาธิการและกระทรวงเกษตรธิการ (กระทรวงละ 3 กรณี) ต่อมาได้แก่กระทรวง
ยุติธรรม (2 กรณี) และกระทรวงพระคลังฯ (1 กรณี) ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าความถี่ของ
ความขัดแย้งไม่แตกต่างกันระหว่าง 4 กระทรวงแรก อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยยังคง
เป็นผู้นำในความขัดแย้ง กระทรวงนครบาลกับกระทรวงเกษตรฯ ยังคงเป็นคู่ขัดแย้งกับกระทรวง
มหาดไทย เช่นเดียวกับความขัดแย้ง เกี่ยวกับการก้าว ก้าวอำนาจหน้าที่ ส่วนกระทรวงโยธาธิการ
เพิ่งปรากฏความขัดแย้งกับกระทรวงอื่นอย่าง เห็นได้ชัดในความขัดแย้งลักษณะนี้ เช่นเดียวกับ
กระทรวงยุติธรรม สำหรับกระทรวงพระคลังฯซึ่ง เคยมีบทบาทอย่างโดดเด่นในความขัดแย้ง
ลักษณะแรกคือ ความขัดแย้งที่เกี่ยวกับการรักษาฐานะเยียบและขึ้นตอนในการปฏิบัติงาน ใน
ความขัดแย้งลักษณะที่สามมีบทบาทเพียง 1 กรณี ว่าที่จริงแล้ว ความขัดแย้งดังกล่าวส่วนหนึ่ง
เป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับความพยายามรักษาฐานะเยียบและขึ้นตอนในการปฏิบัติงานของ
กระทรวงพระคลังฯ แต่เนื่องจากโดยหลักการแล้ว เป็นความขัดแย้ง เกี่ยวกับความรับผิดชอบ
ในการปฏิบัติงานระหว่างกระทรวงพระคลังฯกับกระทรวงโยธาฯ คู่กรณี ผู้ศึกษาจึงนำมาศึกษา
ในประเด็นนี้

ประการที่สอง เนื้อหาของความขัดแย้งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน
ทางเศรษฐกิจคือ การสร้างถนน ทางรถไฟ การประกอบอาชีพคือ การทำนา และที่ดินทำกิน
และด้านกฎหมาย ความขัดแย้งที่ดูจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศมากที่สุด คือ กรณีความ
ขัดแย้งระหว่างกระทรวงโยธาฯกับกระทรวงนครบาลในเรื่องการตัดถนนเยาวราช

²⁴⁴ กข., ร.5, ย. 10/17 "รายงานของหม่อมเจ้าจรัญศักดิ์กฤดากรถวาย
รัชกาลที่ 5, ลงวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1910,."

ประการที่สาม ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ อย่างเด่นชัดเกิดขึ้นกับหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในงานสาธารณะร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกัน งานจึงจะสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ในทางปฏิบัติมีหลายกรณีที่ต่างฝ่ายต่างกระทำการตามความคิดเห็นของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ๆ และ "ขัด" ความรับผิดชอบที่จะทำงานอย่างสอดคล้องต่อเนื่องร่วมกัน อันนำไปสู่สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างกระทรวง ปรากฏว่าผู้กรณีทั้งหมดไม่สามารถแก้ไขหรือยุติปัญหาได้ด้วยตนเองไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือเรื่องใหญ่ เพราะมักเกิดการเผชิญหน้า (confrontation) กันเสียก่อน เป็นผลให้ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงต้องเป็นผู้ตัดสินกรณีขัดแย้งด้วยพระองค์เองอย่างตรงไปตรงมา โดยทรงชี้ให้ผู้กรณีเห็นถึงความสำคัญของ "ความสอดคล้องปรองดองกัน" ระหว่างกระทรวงที่ต้องทำงานรับผิดชอบร่วมกัน และอันตรายนจากการขาดคุณธรรมดังกล่าว ซึ่งมีเพียงแต่เป็นผลร้ายต่อการดำเนินงานของกระทรวงเอง ยังสั่งร้ายต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมด้วย ทั้งนี้บางกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศก็จะทรงให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงผู้กรณีสัญญากัน "ต่อหน้าพระที่นั่ง" ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกันระหว่างกระทรวงทั้งสองด้วยความร่วมมือประสานงานกัน ดังกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงโยธาธิการกับกระทรวงนครบาลในเรื่องการตัดถนนเยาวราช

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษา ภูมิหลังความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในบทนี้จะเห็นได้ว่าสาเหตุพื้นฐานของความขัดแย้งคือการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและความต้องการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติงาน อันนำไปสู่รายละเอียดของกระบวนการความขัดแย้ง ซึ่งผู้ทำวิทยานิพนธ์จะได้นำไปใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการความขัดแย้งในเชิงทฤษฎีในบทที่ 5 ต่อไป