



บทที่ 3

วัฒนธรรมข้าราชการกับการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความศิวิไลซ์

บทบาทของข้าราชการในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่มีอยู่สูงมาก เป็นข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่กล่าวอธิบายไว้ในหลายที่แล้ว (Siffin 1966; Riggs 1966; Thawatt Mokarapong 1972) พวกเขาเป็นกลไกของรัฐสมัยใหม่

ทดแทนขุนนางในรัฐแบบเดิม โดยมีความต่างกันอย่างสำคัญอยู่ที่ข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีรายได้ในรูปเงินเดือน ทำงานเต็มเวลาและมีตารางการทำงานที่แน่นอน ทำงานตามระเบียบกฎเกณฑ์มากกว่าการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีการปกครองลดหลั่นควบคุมบังคับบัญชากันอย่างมีระเบียบ และมีการฝึกฝนอบรมกันในสถานศึกษาสมัยใหม่ซึ่งควรจะมีคณาจารย์เป็นหลักตรงกันข้ามกับการยึดถือวิชาคิวจีเป็นหลักหน้าที่ของพวกเขาคือการทำงานให้กับรัฐบาลในด้านต่าง ๆ นับตั้งแต่การปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บภาษี การจัดการศึกษา การพิพากษาคดี การบริการชุมชน และการป้องกันประเทศ ใช้อำนาจที่มีอยู่ควบคุมทฤษฎีหมายและใช้กำลังคืออาวุธสมัยใหม่ที่โคตรครอบครองอยู่ ดังนั้นโดยฐานะการทำงานของพวกเขา จึงจะเป็นองค์กรสมัยใหม่เพียงส่วนเดียวที่มีการรวมกลุ่มจัดตั้งและมีพลังมากที่สุดในสังคม ความมั่นคงและเกียรติยศจากการเป็นข้าราชการเป็นแรงจูงใจสำคัญดึงดูดทรัพยากรบุคคล ผู้มีความรู้ความสามารถให้มาเป็นข้าราชการ ค่านิยมเป็นข้าราชการ กล่าวได้ว่าเป็นค่านิยมสำคัญประการหนึ่ง และกล่าวกันว่าตกทอดมาจากค่านิยมเป็นขุนนางในสังคมศักดินา บางท่านเรียกลักษณะเด่นดังกล่าวว่า "สังคมราชการ" (patrimonial society) (เสนห์ จามริก 2526 : บทที่ 2; Jacob 1971; chap. 1) ในแง่นี้ข้าราชการมีความคิดริเริ่ม นำการเปลี่ยนแปลงได้ในขณะที่กลุ่มพลังนอกระบบราชการไม่มีบทบาทมากนัก อย่างเช่นเหตุการณ์กรณีส.ศ. 130 และการยึดอำนาจ พ.ศ. 2475 เป็นต้น

การศึกษาในที่นี้ไม่อาจปฏิเสธบทบาทที่สำคัญยิ่งของข้าราชการได้ แต่ก็มีความเห็นเพิ่มเติมเห็นว่า การอธิบายบทบาทต่าง ๆ ของข้าราชการจากการถกเถียงรื้อฟื้น

ผลประโยชน์กึ่งๆ และการไม่มีความพอใจสภาพการปกครองในระบบเก่ากึ่งๆ ไม่เพียงพอที่จะอธิบายฐานะแท้จริงของพวกข้าราชการจำนวนมากซึ่งไม่มีส่วนร่วมทำการเปลี่ยนแปลงระบอบเก่าโดยตรงได้ และข้าราชการโดยรวม ๆ ไม่ใช่ต้องการเปลี่ยนแปลงแค่เพียงอย่างเดียว หากยังมีอีกด้านหนึ่งคือต้องการรักษาระเบียบทางการเมืองด้วยการศึกษามหาวิทยาลัยของข้าราชการจึงควรพิจารณาทั้งสองด้านของความคิดว่าพวกข้าราชการต้องการเปลี่ยนแปลงและต้องการรักษาระเบียบทางการเมืองอย่างไร

สาระโดยส่วนใหญ่ของบทนี้จึงเป็นการอธิบายผลการเปลี่ยนแปลงของข้าราชการว่าพวกเขานึกถึงอะไรและมีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง น้ำหนักของคำอธิบายอยู่ที่ข้าราชการจะคิดจะทำอะไรยอมขึ้นกับวัฒนธรรมข้าราชการ (bureaucratic culture) เป็นสำคัญ ในรายละเอียดของวัฒนธรรมข้าราชการมีทั้งส่วนโดยทั่วไป และส่วนเฉพาะของกลุ่มข้าราชการซึ่งมีความชำนาญเฉพาะด้าน ที่สำคัญมีข้าราชการปกครอง ทหาร นักกฎหมาย และนักการศึกษา ซึ่งในแต่ละส่วนจะมีการให้คุณค่าแก่ความศิวิไลซ์ที่ต่างกันอยู่บ้าง ความเข้าใจว่าวัฒนธรรมข้าราชการมีลักษณะอย่างไรจะช่วยให้มีความเข้าใจรากฐานกว้าง ๆ ของการปกครองระบอบใหม่ของไทย

3.1 จำนวนของข้าราชการและข้อสังเกตบางประการ

จำนวนข้าราชการในช่วงทศวรรษที่ 2470 จำนวนร้อยละเมื่อเทียบกับจำนวนพลเมือง และร้อยละของเงินเดือนข้าราชการกับรายได้ของประเทศ (total revenue) ในปีนั้น สามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนรวมข้าราชการ พ.ศ. 2470-2480 เทียบส่วนเป็นร้อยละกับพลเมือง และเทียบส่วนร้อยละของเงินเดือนกับรายได้ของประเทศ

ปี พ.ศ.	จำนวนรวมของข้าราชการ	ร้อยละกับพลเมือง	ร้อยละของเงินเดือนกับรายได้ของประเทศ
2466	27,629	0.9	
2470	78,962	0.71	29.00
2471	77,222	0.68	33.45
2472	78,343	0.68	34.47
2473	78,314	0.66	38.51
2474	78,458	0.64	45.85
2475	72,351	0.57	41.85
2476	71,203	0.55	39.01
2477	78,409	0.58	38.11
2478	83,503	0.61	39.52
2479	89,951	0.63	32.53
2480	93,494	0.64	37.38

สอบ ณ วันที่ พ.ศ. II

ที่มา : SYB : No. 21 : 451.

เมื่อพิจารณาจากตารางข้างต้น มีข้อสังเกตบางประการประกอบไว้ดังนี้ คือ ประการแรกในแง่ของจำนวนจะเห็นได้ชัดว่าได้ลดลงในช่วงกาลศตวรรษ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2475 น้อยกว่าปี 2474 เกือบ 6 พันคน จำนวนนี้เองคือจำนวนข้าราชการที่ถูกคัดเลือกครั้งใหญ่เป็นครั้งที่สองตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ในอันที่จริงหากย้อนหลังขึ้นไปอีกสักเล็กน้อย กล่าวคือ ในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการคัดเลือกข้าราชการออกมากครั้งใหญ่หนึ่งครั้งแล้วในปี พ.ศ. 2469 ข้าราชการในปีนั้นลดน้อยลงกว่าปีก่อนนั้นจำนวน 6 พันคนเศษ ควรกล่าวไว้ด้วยว่า จำนวนข้าราชการในระบอบเก่า นั้น ปี พ.ศ. 2466 จะมีมากที่สุดคือมีจำนวน 87,629 คน คิดเป็นร้อยละ 0.9 ของจำนวนประชากรของประเทศ (SYB : no.21)

และได้มีจำนวนลดลงเรื่อยมาจนเหลือจำนวนเพียง 72,351 คน ในปี พ.ศ. 2475 และ 71,203 คน ในปี พ.ศ. 2476 และหลังจากนั้นก็จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น เพราะได้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการใหม่จะเห็นได้จากมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม กับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2476 ผลประการหนึ่งคือการเพิ่มจำนวนข้าราชการอีกเกือบ 7 พันคนในปี พ.ศ. 2477 และเพิ่มขึ้นทุกปี ก่อนที่จะมีจำนวนลดลงอีกครั้งหนึ่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง และหลังจากนั้นก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อีก

จำนวนข้าราชการแสดงข้างต้นหากจะแยกออกไปในรายละเอียดแล้วก็จะให้ภาพได้ว่า ข้าราชการกระทรวงกลาโหมจะมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งเฉลี่ยประมาณ 3 หมื่นเศษ รองลงมาคือข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเฉลี่ยประมาณ 2 หมื่นคนเศษ ทั้งสองกระทรวงรวมกันคิดเป็นกว่าร้อยละ 60 ของข้าราชการทั้งหมด อันดับสามคือข้าราชการกระทรวงการคลังประมาณ 6-7 พันเศษ อันดับสี่คือข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ประมาณ 5 พันคนเศษ ต่อมาหลังปี พ.ศ. 2475 กระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงเกษตราธิการรวมกันเป็นกระทรวงเดียวทำให้มีจำนวนข้าราชการประมาณ 7 พันคนเศษหรืออยู่ในอันดับสาม รองลงมาคือข้าราชการกระทรวงธรรมการเฉลี่ยประมาณ 3 พันคนถัดมาคือกระทรวงวัง ยุติธรรม ต่างประเทศ และที่เหลือก็กระจายอยู่ตามกรม กองอิสระต่าง ๆ รวมทั้งสำนักนายกรัฐมนตรีที่เพิ่งตั้งขึ้นหลังปี พ.ศ. 2475 ด้วย

(SYB : no.18)

ประการต่อมาคือ จำนวนข้าราชการที่ไต่ลดลงในกลางทศวรรษที่ 2470 และไต่เพิ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปลายทศวรรษนั้น แม้จะมีจำนวนพลชายที่มีคนอยู่ก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในแต่ละปีแล้ว อัตราร้อยละของจำนวนข้าราชการกับจำนวนประชากรก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าทศวรรษที่ 2460 เลย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สภาพความเข้มข้นในเชิงปริมาณของ "สังคมราชการ" กลับมีน้อยลง ร้อยละของจำนวนข้าราชการต่อจำนวนพลเมืองในทศวรรษที่ 2460 คือ 0.8 และ 0.9 ในขณะที่ปี พ.ศ. 2480 คือ 0.64 เท่านั้น

ประการสุดท้าย คือ รัฐบาลต้องจ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการเป็นจำนวนมากพอสมควรในแต่ละปี คิดเป็นร้อยละสามสิบเศษ (เทียบกับรายได้ของประเทศ) โดยเฉลี่ย ข้อที่น่าสังเกตคือรัฐบาลในระบอบเก่ามีนโยบายลดข้าราชการออกหวังให้ประหยัดรายจ่ายซึ่งก็ได้ผลพอสมควร เพราะในทศวรรษที่ 2460 เงินเดือนข้าราชการคิดเฉลี่ยเป็นร้อยละสี่สิบของรายได้ของประเทศ จุดสูงสุดคือในปี พ.ศ. 2465 ประเทศต้องใช้จ่าย 45.76 ของรายได้ของประเทศเพื่อจ่ายเงินเดือนข้าราชการ เฉพาะในปี พ.ศ. 2470 รัฐบาลสามารถประหยัดรายจ่ายลงมาได้เป็นอย่างมาก กล่าวคือค่าลงมาเหลือเพียงร้อยละ 29.00 ของรายได้ของประเทศ กระนั้นก็ตามในปี พ.ศ. 2474 และ 2475 ก็กลับสูงขึ้นเป็นอย่างมากอีก เพราะรัฐบาลต้องจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้กับข้าราชการที่ถูกปลดออก ส่วนในระบอบใหม่ข้าราชการได้รับเงินเดือน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดว่าเพิ่มมากขึ้นมากกว่าในทศวรรษที่ 2470 เล็กน้อย แต่ก็ยังน้อยกว่าในทศวรรษที่ 2460

ควรกล่าวไว้ด้วยว่าจำนวนตัวเลขต่าง ๆ ข้างต้นไม่ได้เป็นตัวกำหนดโดยตรงต่อความรู้สึกมากหรือน้อยของบุคคลในสมัยนั้นอย่างเช่น การลดข้าราชการหกพันคนเศษในปี พ.ศ. 2474 อาจจะมากหรือน้อยก็ได้ซึ่งต้องประเมินในสมัยนั้นเป็นเกณฑ์ การทรวางจำนวนต่าง ๆ ไว้บ้างพอเป็นเค้าโครงจะช่วยให้การประเมินความคิดเห็นต่าง ๆ มีความรอบคอบมากขึ้น

3.2 ขุนนางกับข้าราชการ

เนื่องจากการศึกษาที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ข้าราชการสมัยใหม่สืบทอดมรดกมาจากขุนนางเพราะความคิดแบบเจ้าขุนมูลนายมีความเข้มแข็งมากจึงครองง่า

ตกทอดลงมาได้ (สุขา ย ทวีรัตน์ 2524 : 74) ความเข้าใจดังกล่าวมีรายละเอียดสนับสนุนไม่มากนัก และไม่ไต่แยกแยะให้เห็นค่านตรงข้ามของความต่อเนื่องในประวัติศาสตร์ นั่นคือความไม่ต่อเนื่อง อย่างน้อยที่แลเห็นในเบื้องต้นก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับการ เป็นขุนนางกับแนวคิดเกี่ยวกับการ เป็นข้าราชการว่ามีความเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร

* ขุนนาง คือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังคมประเพณี ในแง่ของอุคคมคกิมิ พระพิไชยเสนา เป็นตำราสั่งสอนว่าควรจะทำอะไรอย่างไร (สมบัติ จันทรวงศ์ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2523 : บทที่ 7) ในวิธีคิดของขุนนางที่พอสืบเค้าอยู่ได้บ้าง ในระยะหลัง กล่าวว่หลักชัยของบ้านเมืองมีอยู่ 4 ประการ คือ พระชื่อเมือง พระทรงเมือง พระหลักเมือง และพระกาลเมือง และขุนนางคือพระหลักเมือง (สมบัติ จันทรวงศ์ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2523 : 149-150) พระพิไชยเสนา ซึ่งมีชื่อแนะนำอยู่ 25 ข้อ กล่าวแนะนำในสิ่งที่ขุนนางครุ่นคิดแม้ในความเป็นจริงจะไม่ปฏิบัติตามครบถ้วนตามกันเท่าใดนักว่ คือเรื่องของการมีคุณธรรมตามพุทธศาสนา แบบชาวบ้าน และการจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ อันแรกคือการตั้งจิตอยู่ในพระพุทธศาสนา รักษาเบญจศีล ให้ความเคารพ กตัญญูต่อบรมมิตร หึงมีใจโอบอ้อมอารี ละความพยายาม พูจาด้วยคำไพเราะ และมีความรอบรู้ในคุณารูป ฐานานุกรมแห่งทหารไพร่ทั้งหลาย อันหลังคือการทำนุบำรุงคำหรับตำรา ราชประเพณี มีความยุติธรรมในการว่าความ เพราะเป็นผู้ถืออาญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดิน และวางตัวให้เหมาะสมกับที่มีอำนาจตามที่พระเจ้าแผ่นดินมอบหมายให้ การมีกริยามท 4 ประการ คือ กิน นอน เดิน คุยพิท 4 อย่างให้กระทำด้วยความไม่ประมาทเหมือนดังพระยาราชสีห์ ในการนี้ขุนนางต้องรู้จักลักษณะของสังคมมาก่อนด้วยแล้วว่ามีจักษ พง ใส และเอ็น สี่ประการ ประกอบกันเป็นองคาพยพ กล่าวคือในสังคมมีคนที่แตกต่างหลากหลายกัน การวางตัวพิทต่อสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ จึงควรกระทำด้วยความพอดี กระทำการต่าง ๆ ให้ไม่อ่อนและแข็งเกินไป การเดินทางสายกลาง "ดูจสายพิณเส้นกลางไพเราะหนัก" เป็นเรื่องที่ตี การผูกจิตผูกใจมนุษย์เป็นข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะจะทำให้เรามี "ปฏิพัทธ์รักใคร่ยำเกรง" การวางตัวต้องทำ "ดูจดังสุวรรณบรรพตอันเป็นที่อาศัยแห่งนิกรบรรพตั่ว" การสมาคมต้องทำอย่าให้เสียเปรียบ เก็บความลับและรู้จักใช้อุบาย

ข้อกลศักร (ดู แถลงงานประวัติศาสตร์โบราณคดี 2513 : 69-90) สิ่งเหล่านี้เป็นหลักการและแนวทางการวางตัวของขุนนางที่ดูเหมือนว่าจะสืบทอดต่อเนื่องกันมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการประพฤติปฏิบัติและการสมาคมนั้น ข้าราชการสมัยใหม่ในส่วนของ "นักปกครอง" รู้สึกตัวเองว่ายอมรับนับถือ "ความเป็นเจ้าขุนมูลนาย" ดังกล่าวมากกว่าสายอื่น ๆ พิจารณาจากข้อเขียนของพระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ) เรื่อง วิญญานแห่งนักปกครอง (2500) และ ลักษณะผู้ปกครอง (2506) ก็คงจะพอเห็นได้ว่าเน้นเรื่องของการสมาคมและการวางตัวแบบทางสายกลางเป็นหลักใหญ่ ซึ่งในบรรยากาศแบบไทยหมายถึงการบำรุงรักษาระเบียบอำนาจรัฐ และการโอนอ่อนผ่อนปรนในบางขณะเพื่อประโยชน์สุขในทางการปกครอง (รายละเอียดดูต่อไปข้างหน้า)

ส่วน "ข้าราชการ" เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 โดยให้หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานตามองค์กรสมัยใหม่ที่ทยอยจัดตั้งขึ้น ในอันที่จริงคำว่า "ข้าราชการ" ที่ปรากฏขึ้นใช้ในสมัยรัชกาลที่ 4 หมายถึงส่วนที่ทำงานเป็นข้าราชการในพระองค์กึ่งเช่น ประกาศทรงพระราชบัญญัติอนุญาตข้าราชการฝ่ายในทูลลาออกนอกราชการ พ.ศ. 2397 เป็นต้น และประชาชนทุกคนก็เป็น "ข้าราชการ" อยู่ด้วยเมื่อพิจารณาจากความรู้สึกของชนชั้นนำเพราะให้ประชาชนเสีย "ข้าราชการ" แทนการเกณฑ์แรงงาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2433 ยอมรับว่าข้าราชการหมายถึงคนทำงานใน "ออฟฟิส" ของหลวงแต่ก็ด้วยเพราะมีปัญหาการขาดแคลนคนทำงาน บุตรข้าราชการจึงสามารถเข้ารับราชการด้วยได้ ในทศวรรษที่ 2440 คำว่าข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร ข้าราชการหัวเมือง ปรากฏขึ้นใช้อย่างเป็นทางการ (ดู อาทิเช่น ปชศ. : 17 : 423-440) ข้าราชการในส่วนต่าง ๆ จะมีเครื่องแต่งตัวที่แตกต่างกันออกไป มีเครื่องหมายและเครื่องยศเฉพาะแสดงสังกัดของตน ตราเป็นพระราชกำหนดไว้ อย่างเช่น พระราชกำหนดเครื่องแต่งตัวข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงโยธาธิการ รัตนโกสินทรศก 124 เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2454 มีพระบรมบัญญัติระเบียบดำนันครข้าราชการฝ่ายพลเรือน รัตนโกสินทรศก 130 กำหนดตำแหน่งยศคือ ฐานันดรอันเป็นเครื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ในกระทรวงมหาดการไว้เป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งมีอยู่ 10 อันดับขึ้นตั้งแต่มหาอำมาตย์-

เอกเทียบเท่านั้นพลเอกไปจนถึงราชบุรุษซึ่งเทียบเท่านั้นนายคายน ร่องลงมาคือบรรดาศักดิ์ ซึ่งไค้แก่ เจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุน เป็นต้น และในส่วนสุดท้ายคือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กล่าวได้ว่าข้าราชการใหม่ได้รับการยอมรับให้อยู่สูงกว่าขุนนางเพราะ อำมาตย์ตรี แต่เป็นขุนจะอยู่หน้ารองอำมาตย์เอก แม้จะมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงก็ตาม (ปชศ : 24 : 138-169) การอยู่ร่วมกันของแนวคิดใหม่และเก่าคงกล่าวนี้จะมี เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2471 จึงมีพระบรมราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ขึ้นเป็นฉบับแรก จุดมุ่งหมายคือเพื่อจัดระเบียบการสอบคัดเลือกคนเข้ารับราชการใหม่ รวมทั้งมีบทลงโทษข้าราชการพลเรือนตามแนวคิดใหม่ขึ้นด้วย

เมื่อเรากล่าวถึงความต่างกันระหว่างข้าราชการกับขุนนางนั้น การเปรียบเทียบ เป็นข้าราชการประการหนึ่งกับอุดมคติที่นิยมจะเป็นอีกประการหนึ่ง เห็นได้ชัดว่าต่างกัน อยู่มาก ขุนนางเรียนรู้จากบ้านขุนนางและการปฏิบัติฝึกงานกับเจ้านาย ในขณะที่ ข้าราชการสมัยใหม่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผ่านการศึกษอบรมในสถานศึกษาสมัยใหม่ สถานศึกษาจะเป็นเครื่องบังคับการ เป็นข้าราชการว่าต่างจากคนธรรมดาสามัญชนอย่างไร บ้าง และในอีกประการหนึ่งก็บังคับบอกความแตกต่างกันระหว่างข้าราชการสังกัดต่าง ๆ กันด้วย เพราะสถานศึกษาสมัยใหม่จะฝึกคนให้เข้ารับราชการ เป็นเฉพาะด้าน ข้าราชการ จำเป็นต้องมีความรู้เฉพาะในหน้าที่การงาน ความรู้แบบกว้าง ๆ อย่างเช่น ขุนนาง ในอดีตนั้นไม่สามารถใช้ได้เลยกับหน้าที่การงานแบบใหม่ เหมือนคังเช่นไม่สามารถใช้ กฎหมายลักษณะพยานตามกฎหมายตราสามดวงกับสังคมในสมัยรัชกาลที่ 5 และก่อ ๆ มาได้

การวิเคราะห์ "ข้าราชการ" ในระบอบเก่าจึงควรคำนึงถึงข้อเท็จจริง ข้างกันว่าแนวคิดแบบใหม่กับเก่านั้นได้ซ้อนทับกันอยู่ ผู้ที่ผ่านสถานศึกษาแบบใหม่และเข้าไปรับราชการตามกระทรวง ทบวง กรม ในทางหนึ่งจะคำนึงถึงหลักวิชาและทัศนคติ แบบใหม่ ๆ ที่ได้รับการฝึกฝนมา และพร้อมกันนั้นพวกเขาก็ต้องคำนึงถึงชั้นยศและ บรรดาศักดิ์ ตลอดจนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เป็นจริงอยู่ในระบอบเก่านั้นด้วย หลักวิชาแบบใหม่กับวัฒนธรรมแบบเก่าจึงผสมกันอยู่ในตัวของข้าราชการเอง ส่วนใดจะแสดงอาการเด่นกว่าอีกอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไข สภาพแวดล้อมทางภูมิปัญญา ของสังคม และขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของข้าราชการคนนั้นเองด้วย ลักษณะของหลักวิชา

ความรู้ก็มีส่วนหนุนช่วยอยู่มากเช่นกัน เพราะความรู้ในแต่ละสาขาวิชาจะให้คุณค่าที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาที่คนจำนวนมากครุ่นคิดอยู่ในเวลานั้นว่า ทำอย่างไรประเทศชาติจึงมีความ "ศิวิไลซ์"

3.3 หลักราชการกับหลักวิชา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชนิพนธ์ หลักราชการ ในปี พ.ศ. (2457) นั้น พระราชประสงค์ในเบื้องต้นคือทรงเตือนพวกข้าราชการรุ่นใหม่ที่ได้ผ่านระบบการศึกษาแบบใหม่ไม่ให้หลงไหลไปกับหลักวิชามากนัก เพราะผู้ที่มี "แก้วสารพัดนึก" ดังกล่าวเมื่อรับราชการก็อาจไม่ได้ตำแหน่งอันสูงเพียงพอกแก่ที่ตนที่ราคาไว้ก็ได้ วิชาเปรียบเสมือนเครื่องแต่งตัว ซึ่งใครมีทุนแล้วก็อาจหาได้เท่ากัน พวกครูบาอาจารย์ทั้งหลายก็ไม่ได้เป็นคนใหญ่คนโตอะไร วิชาอย่างเดี๋ยวจึงไม่เพียงพอกแก่การรับราชการ ต้องมีคุณสมบัติอื่นประกอบอีก 10 ประการได้แก่ ความสามารถ ความเพียร ความมีไหวพริบ การรู้จักปฏิบัติกิจการให้เหมาะสม ความซื่อตรงต่อหน้าที่ ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป ความรู้จักนิสัยคน ความรู้จักผ่อนผัน ความมีหลักฐาน และความจงรักภักดี (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 2508 : 1-33)

พระราชนิพนธ์ พิมพ์พระราชทานแจกข้าราชการเล่มดังกล่าวนี้ ได้ประเมินพลังของกลุ่มข้าราชการไว้ค่อนข้างสูง สาเหตุประการหนึ่งเพราะในปี พ.ศ. 2454 ได้มีความพยายามของกลุ่ม ร.ศ. 130 คิดเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นอย่างอื่น แต่ก็ล้มเหลวและถูกจับกุมเสียก่อน เหตุการณ์คราวนี้มีผลกระทบต่อพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวค่อนข้างมาก ทรงวิตกว่าพวกไม่มีความรู้ในทางลัทธิการเมืองแน่ชัด จะลงมือประทุษร้ายก่อผู้ปกครอง แล้วอ้างว่ากระทำโดยความรักชาติ ใช้อาจาโวหารลวงผู้คนให้ทลายใจ อีกทั้งใช้ผู้อื่นเป็นเครื่องมือ หรือสิ่งที่สุกดิ์ "เท็จ" (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 2508 : 16; แดมสุข นุ่มนนท์ 2524 : 11-20) ซึ่งไม่มีผลลึกลับต่อประเทศชาติและราชบัลลังค์เลย

ในค่านองข้าราชการนั้น มีส่วนจริงอยู่มากอย่างที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์จะเตือนไว้ กล่าวคือนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2450 เป็นต้นมาข้าราชการซึ่งผ่านระบบศึกษาสมัยใหม่เริ่มทยอยไปอยู่ตามกระทรวง ทบวง

กรมต่าง ๆ อย่างเป็นกลุ่มก้อน แทนที่ข้าราชการแบบเดิมที่ผ่านการศึกษาระบบการสอบของสงฆ์และระบบโรงเรียนตามบ้านและวัด ซึ่งเฟื่องฟูอยู่ในระยะหนึ่งในทศวรรษที่ 2420 และ 2430 (วารุณี โอสถารมย์ 2524 : 200-205) พวกข้าราชการที่ผ่านระบบการศึกษาแบบใหม่จะมีเครื่องหมายเป็นพิเศษนับตั้งแต่วัยโรงเรียนอันเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องหมาย อย่างเช่น หมวก คุม และเข็ม เป็นต้น และเมื่อมารับราชการในกระทรวงแล้วก็ยังสามารถใช้เครื่องหมายเหล่านั้นบางอันต่อเนื่องมาได้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนมหาคเล็กที่มารับราชการในกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ค้อมมหาคเล็กได้ (ปชศ. : 20 : 32) นักเรียนโรงเรียนมหาคเล็กและนักเรียนโรงเรียนราชวิทยาลัยได้รับการยกเว้นจากการเกณฑ์ทหารเป็นพิเศษ นักเรียนโรงเรียนกฎหมายมีสิทธิใส่ครุย ต่างจากทนายความจารีตประเพณี ซึ่งพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช 2457 ระบุให้เป็นได้แก่ทนายความชั้นสอง (ปชศ. : 27 : 435-441) นักเรียนโรงเรียนนายร้อย

นายเรือ นายช่างกล โรงเรียนฝึกหัดครู โรงเรียนราชแพทยาลัย ฯลฯ ต่างก็มีเครื่องหมายของตนและเข้ารับราชการกันอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน นอกจากนี้ก็มีนักเรียนที่กลับจากต่างประเทศจำนวนประมาณสองร้อยคนได้กลับเข้ามารับราชการแล้ว (ละออทอง อัมรินทร์รัตน์ 2522 : 200-201) ในกลางทศวรรษที่ 2460 มีข้าราชการจำนวนสูงที่สุดถึง 87,629 คน อันเป็น "ยุคทอง" ของข้าราชการในระบบบองเกา สิ่งที่จะติดตามมากับคนใหม่ในระบบราชการคือความเชื่อว่าความรู้ที่คนได้ร่ำเรียนมามีความถูกต้องและน่าจะไปใช้ปฏิบัติ เป็นความหลงใหลในหลักวิชาซึ่งจะมีความเข้มข้นแตกต่างกันไป ตามสาขาวิชาความรู้

สภาพของระบบราชการในระบบบองเกานั้น แม้จะมีรูปปลัดภรณ์และโครงสร้างแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจากระบบขุนนางดั้งเดิม แต่ในแง่ของการบริหารงานภายในระบบราชการเองนั้น กลับมีลักษณะ "ส่วนตัว" ตามแบบศักดินาอยู่ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ก่อนปี พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นปีที่มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการยังคงเป็นไปแบบ "ถวายตัว" เป็นหลัก ขอให้มีการศึกษาและมีคนแนะนำพาไป เสนาบดีก็มีอำนาจที่จะบรรจุเข้ารับราชการได้ การเลื่อนชั้น การโยกย้าย และการลงโทษก็เป็นอำนาจของเสนาบดี

ก่อนปี 2471
การถวาย
ตัว

แต่ละกระทรวงที่แตกต่างกันไป การลงโทษโยยทหารเพิ่งถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2463 ในบางกระทรวงมีการลงโทษด้วยการไล่ออกเพียงอย่างเดียว และบ้างก็เริ่มมีโทษตัดเงินเดือนทั้งเดือน ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าไม่มีระเบียบที่เป็นอย่างเดียวกัน (ก.พ., ผู้รวบรวม 2507 : 21-22) การใช้ความส่วนตัวในการบริหารงานราชการนี้ตรงกันข้ามกับหลักการที่ว่าด้วยความเป็นระเบียบของรัฐแบบใหม่ ซึ่งอาจมีผลดีแก่คนที่เกิดขึ้นอยู่ในตระกูลผู้ดี และผู้ที่สามารถหาผู้อุปถัมภ์ภายในระบบราชการพาไปถวายตัวแก่เจ้านาย ในขณะที่สามัญชนและพวกที่อยู่นอกวงชั้นสูงจะอยู่ในภาวะที่ถูกกดขี่ค่อนข้างมากกว่าอันเนื่องมาจากการเลื่อนชั้นทางสังคมเป็นไปอย่างไร้ระเบียบ คำกล่าวขบขันที่อาจเกินจริงไปอยู่บ้างเช่น "เกิดเป็นเจ้าจะได้เลื่อนยศเร็วกว่าสามัญชน" (หลวงวิจิตรวาทการ 2475 ก. : 93) ก็คงจะเกิดจากสภาพแวดล้อมในทศวรรษที่ 2460 เพราะระบบราชการมีความอึมทึบในขณะเดียวกันมีผู้ต้องการเข้ารับราชการอีกเป็นจำนวนมาก

ความพยายามทำให้ระบบราชการมีระเบียบ ที่สำคัญคือมีการสอบไล่แข่งขันทั่วไปเพื่อรับคนทำราชการ ตลอดจนมีระเบียบการปกครองและลงโทษที่แน่นอน เพื่อให้ข้าราชการได้รับความยุติธรรมและมีสิทธิหรือหน้าที่ (duty) ต่อราชการเหมือนกัน หมศปรางค์เป็นพระราชกระแสนในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2469 (ก.พ., ผู้รวบรวม 2507 : 21-22) ทั้งนี้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต ทรงเสนอเรื่องขึ้นก่อนในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2468 และต่อมา สมเด็จพระยาคำรั้งราชานุภาพ ได้รับไปร่างแก้พื่อเป็นโครงขึ้นก่อน ใช้เวลาสองปีเศษจึงประกาศเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2471 สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ในทางหนึ่งคือความพยายามของชนชั้นนำผู้ผลักดันให้ระบบราชการก้าวหน้าพ้นไปจากการประพฤติปฏิบัติแบบยึดถือส่วนตัวเป็นหลัก และใช้ระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลักมากขึ้น กระนั้นก็ดีการออกกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีชื่อยกเว้นอันเนื่องมาจากทัศนคติของชนชั้นนำเองที่คิดเห็นว่าหลักการที่เป็นระเบียบนั้นควรจะมีชื่อยกเว้น ดังเช่นพระองค์เจ้าไทรทศประพันธ์ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ทรงกล่าวว่า

... การเลือกคนเข้ารับราชการในกระทรวงต่างประเทศ นอกจากความรู้ที่สอบไล่ได้ในสนามของกรมการกลางแล้ว กระทรวงยังปรารถนาเลือกแต่เจ้าพวกคนที่มีอชญาศัยดี และมีทรัพย์สินและตระกูลมั่งคั่ง กระทรวงต่างประเทศของอังกฤษ เขาก็มีหลักที่เลือกอยู่อย่างนี้ แต่วิธีที่ให้โอกาสแก่เจ้ากระทรวงใดเลือกโดยวิธีเหล่านี้ควย... (ก.พ., ผู้รวบรวม 2507 : 194)

พระเจ้าพี่ยาเชอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ จึงทรงกล่าวไว้ค่อนข้างถูกต้องว่า ข้าราชการในขณะนั้นมีฐานะ "กวัดแกว่งอยู่ในระหว่างเป็นข้าแผ่นดินที่ท่านใช้กับลูกจ้างที่ไ้รับเงินเดือน แล เบี้ยบ้านเช่าเป็นการตอบแทนงานการ" (ก.พ., ผู้รวบรวม 2507 : 192) หลักวิชาซึ่งใคร ๆ ก็อาจเรียนรู้เท่าทันกันได้ นั้น เป็นคนละส่วนกับหลักราชการซึ่งเป็นการประพฤตินิติปฏิบัติภายในระบบราชการ

อย่างไรก็ดี ไม่ควรสรุปให้เกินเลยไปว่าหลักราชการกับหลักวิชา จะต้องขัดแย้งหักล้างกันโดยสิ้นเชิง เพราะผู้เข้ารับราชการโดยผ่านระบบการศึกษาแบบใหม่นั้นก็ดูเหมือนว่าเขาเข้าใจอย่างยอมรับหลักราชการข้างต้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของเขาอยู่ควย อย่างเช่น ถ้าเป็นบุตรข้าราชการหัวเมืองก็จะต้องมาพักบ้านข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรุงเทพฯ ทั้งในขณะที่เรียนหนังสือและทำงาน การมีข้าราชการผู้ใหญ่ให้คำแนะนำก็จะช่วยส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้ ความไม่พอใจจากการปฏิบัติที่ยึดถือ "ส่วนตัว" เป็นหลักนี้ย่อมจะต้องมีอยู่อย่างแน่นอน เขาทำนองไม่มีพวกพ้องก็ไม่สามารถก้าวหน้าในราชการได้ และในประการต่อมาคือคำขบขิบทกล่าวหาว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวกกินนอกกินใน อย่างเช่นข้าหลวงว่าพระเจ้าพี่ยาเชอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงทุจริตเงินสร้างสะพานพระพุทธรูปยอกฟ้า (หลวงวิจิตรวาทการ 2475 ก. : 107) น่าจะเกิดสะสมมาปลายมาจากเงื่อนไขการทำงานแบบ "หลักราชการ" ข้างต้นและหนุนเสริมส่งให้ความไม่พอใจการบริหารงานของชนชั้น

* มีตัวอย่างมากมายที่แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงนี้ อย่างเช่น หลวงประกอบนิตินสาร (ประกอบ บุญยัษฐิติ) (2514 : 6-7) ได้กล่าวว่าในขณะที่คนเรียนวิชากฎหมายได้พำนักอยู่ที่บ้านพระยามโหสถศรีพิพัฒน์ (เชิญ ปริชญานนท์) และทำงานในกองล้าม กระทรวงยุติธรรม โดยมีพระยามานวราชเสวี (ปลอด ฅ สงขลา) เป็นผู้ให้คำแนะนำ ซึ่งจะทำให้มีความก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว.

นำขยายตัวออกไปได้ง่ายและดูเป็นจริงเป็นจังขึ้นมาในช่วงสุดท้ายของระบอบเก่า
 ลำพังแต่ความไม่พอใจในหลักการการ เป็นที่น่าสงสัยว่าจะเป็นความคิดเห็น
 มีพลังพอทำให้คิดเห็นนิยมระบอบการปกครองอื่นใดหรือไม่ แม้ในอันที่จริงจะเป็นส่วน
 เสริมให้ข้าราชการหลายคนมีความท้อแท้หันแล่นอยู่บ้าง สิ่งสำคัญกว่าคือพลังอยู่ใน
 หัวข้าราชการคือ "หลักวิชา" ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี
 พระราชประสงค์กึกก้องไว้มิให้ไปนิยมพวก "นักธุรกิจการเมือง" (พระบาทสมเด็จพระ
 พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 2508 : 16) เพราะหลักวิชาต่าง ๆ ที่รู้ได้จากการอ่าน
 และประสบการณ์ในวิชาชีพของแต่ละกลุ่มนั้นได้ทำให้การวิจารณ์การเมืองว่า "รัฐบาล
 จัดการปกครองโดยขาดหลักวิชา" เป็นพลังทางการเมืองตั้งแต่ทศวรรษที่ 2460
 และเข้มข้นในทศวรรษที่ 2470 ควรกล่าวไว้ด้วยว่าในก่อนหน้าคือในทศวรรษที่ 2450
 คำว่า "ขาดหลักวิชา" ไม่มีน้ำหนักและความหมายมากนัก คำกรณบบังคมพูดความ
 เห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 ของเจ้านายและข้าราชการ
 นั้นที่ "อันตรายจะมาถึงกรุงสยามไต่ควยเหตุภัยต่าง ๆ" และการที่ "กรุงสยามที่มี
 ความปกครองอย่างทุกวันนี้เป็นช่วงเป็นทางอันใหญ่ที่ชาติใดจะมารบเอาญาปกครองด้วย
 อูบายหนึ่งทางใด" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยศุภยา กรรณสูต, ผู้รวบรวม 2518 :

หลักการปกครองในระบอบเก่านั้นไม่ได้เป็นวิชาที่ศึกษาหรือวิจารณ์กันได้
 เหตุเพราะเป็นสิ่งเกี่ยวกับแนวพระราชดำริและพระราชประสงค์ ทรงกันข้ามกับสังคม
 สมัยใหม่ซึ่งถือว่าวิชาเป็นของสาธารณะ บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการตรวจสอบรัฐบาล
 ซึ่งมีเพิ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 ในทางหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า "หลักวิชาการปกครอง"
 ไม่ใช่เป็นของลึกลับต่อไปอีกแล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 7 นักคิดนักเขียนหลายคนได้แสดงความ
 เห็น "ไม่พอใจ" กับรัฐประศาสนนโยบายของรัฐบาล เขาย่อมต้องมีหลักวิชาบางอย่างอยู่
 ในใจจึงสามารถกล่าวชี้ชัดเปรียบเทียบได้ว่า "รัฐบาล คำนึงรัฐประศาสนนโยบาย ทำกัน
 โดยลักษณะง่ายคายเป็นอย่างยิ่ง" (พระยาศรารักษ์พิพัฒน์ 2512 : 34) หลวงวิจิตร-
 วาทการ (2475 ก. : 105-106) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าข้าราชการในสมัยรัชกาลที่ 7
 มีการแถลงการอย่างสั้น ๆ และมีไม่ได้ใจความ อย่างเช่นเหตุใดต้องมีพระราชบัญญัติ
 จำกัการชุกและสง่แร่ดีบุก ก็ไม่ได้อธิบายความให้เข้าใจกันเลย ประชาชนจึงเข้าใจ
 กันว่า "รัฐบาลโง่" ซึ่งเป็นความรู้สึกที่คุ่อออกจะรุนแรงมาก.

47-50) ส่วนข้อวิจารณ์การเมืองของนายเทียนวรรณ และ ก.ศ.ร. กุหลาบ นั้นไม่ปรากฏว่าใครกล่าวพาดพิงถึงหลักวิชาอันใดหรือคติเตียนรัฐประศาสน์นโยบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ว่าดำเนินไปอย่างขาดหลักวิชา จริงอยู่ที่นายเทียนวรรณได้กล่าวถึงการมี "ปาลีเมนต์" ก็เป็นไปเพราะจิตใจที่ต้องการและเห็นบ้านเมืองมีความ "ศิวิไลซ์" เขากล่าวว่า "ต่อไปเบื้องหน้าบ้านเมือง จำเป็นจะต้องเลื่อนไปตามประเทศที่เขาประพฤติกิจจริง ๆ จึงจะรักษาตัวตลอดไปได้ ซึ่งจะเหลวไหลอยู่อย่างที่เป็นมานั้นคงไม่ได้ตัวเอง" (สมมติ จันทรวงศ์ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2523 : 342-343) อีกทั้งสองคนก็ได้กล่าวถึงประเด็นปลีกย่อยต่าง ๆ ที่ต้องแก้ไขเป็นอันมาก กระนั้นก็ตามหลักใหญ่ก็ยังคงเป็น "การช่วยเจ้านาย" คือเชื่อถ้อยยอมรับในการคงไว้ซึ่งความยุติธรรมของพระเจ้าแผ่นดิน ข้าราชการเสียอีกที่ต้องปรับปรุงตนเองให้มีธรรมะมากขึ้น (สมมติ จันทรวงศ์ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2523 : 336) ข้อวิจารณ์ของข้าราชการรุ่นใหม่อยู่ในกระแสของการแสวงหาความเจริญซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่า ความศิวิไลซ์ให้แก่บ้านเมือง อันเป็นกระแสภูมิปัญญาหลักของสยามใหม่เช่นเดียวกับนายเทียนวรรณ และนาย ก.ศ.ร. กุหลาบ แท้ก็ด้วยจุดยืนของการมีความเห็นที่ต่างไปจากปัญญาชนก่อนหน้าทศวรรษที่ 2460

เมื่อกล่าวถึง "หลักวิชา" ของข้าราชการนั้น เป็นที่เข้าใจได้ว่าเกิดจากพื้นฐานของสังคมสยามเอง การส่งนักเรียนไปศึกษาต่างประเทศก็มุ่งประสงค์ไปเอา "หลักวิชาความรู้" กลับมารับราชการรับใช้คุณสนองบ้านเมือง เป็นที่น่าสังเกตประกอบกันไปด้วยว่า การทำนาทำสวนไม่ได้เป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยหลักวิชามาแต่ดั้งเดิม ครั้นสมัยที่บ้านเมืองต้องการการบริหารโดยหลักวิชาขึ้นมา การทำนาก็ต้องอาศัยหลักวิชาขึ้นมาบ้างดังตัวอย่างเช่น มีการแต่งตำราการทำนาขึ้นหลายเล่ม (ขุนมงคล-ประศาสน์ 2471) กิจกรรมการค้าขายซึ่งเป็นเรื่องคนจีนและคนหมกก็เริ่มมีการแต่งตำราขึ้นเพื่อทำให้เป็นหลักวิชาเช่นกัน (ต้นบุญเต็ก 2477 : คำนำ) หลายสิ่งหลายอย่างที่ไม่เคยเป็นหลักวิชา กลับกลายเป็นหลักวิชาขึ้นมา นี้กล่าวได้ว่าเป็นความรู้ลึกของสมัยทศวรรษที่ 2460 และ 2470 โดยมีกลุ่มข้าราชการเป็นผู้นำ และหลักวิชาในแต่ละหลักจะผูกพันอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละสาขาวิชา บ้างก็ไม่มีอันตรายกัระบอบเก่า และบ้างจะสร้างความรู้สำนึกคิดให้ปฏิเสธระบอบเก่าแลเห็นความเป็น

ไปได้ที่จะมีระบอบใหม่

สายของกลุ่มข้าราชการที่จะอธิบายต่อไป เน้นให้เห็นลักษณะทางวิชาชีพ 4 ลักษณะ คือ นักการทหาร นักปกครอง นักการศึกษา และนักกฎหมาย

3.4 นักการทหาร

ทหาร เป็นข้าราชการแบบใหม่ที่ถูกร่างขึ้นตั้ง ^{ว-4} แคร่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ควบคู่กับคนจีนซึ่งนำในเวลานั้นที่ขึ้นชมกับแสนยานุภาพทางทหารของตะวันตก ในอันที่จริงกรมเกณฑ์ทหารหัดอย่างฝรั่ง หรือที่เรียกกันว่า การทหารหน้าได้มีมาแต่โบราณกาล แต่ก็ควบคู่การสงครามยังคงปะปนกันระหว่างแบบใหม่กับเก่า กองทหารหน้าจึงหลงเหลือเพียงการแต่งกายแบบฝรั่งและมีภาระกิจหน้ากระบวนเสด็จ (กรมพระยาคำรงราชานุภาพ 2507 : 5499) คราวจนถึงปี พ.ศ. 2413 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พัฒนาการฝึกทหารมหาดเล็ก ซึ่งในเบื้องต้นมีอยู่เฉพาะแต่ในวังหน้า และโรงทหารบ้านเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ขึ้นมาเป็นกองทหารมหาดเล็กส่วนพระองค์ โดยมีพระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง ชูโต) จางวางมหาดเล็กเป็นผู้คัดเลือกบรรดาบุตรราชตระกูลและข้าราชการหนุ่ม ๆ มาฝึกทหาร กองทหารมหาดเล็กนี้เองได้แปรเปลี่ยนก้าวหน้าขึ้นตามลำดับจนถึงปี พ.ศ. 2424 ได้มีการตั้งโรงเรียนฝึกวิชาชีพทหารขึ้นมา เป็นเฉพาะที่ข้างวังสราญรมย์มีชื่อว่า โรงเรียนคะเด็กทหารหน้า ในขณะที่เดียวกัน กองทหารหน้าก็ได้รับการทำนุบำรุงขึ้นใหม่ จัดตั้งเป็นกรมทหารหน้า ประกาศรับสมัครคนเข้ามาเป็นทหารโดยมีอาหาร เงินเดือน เครื่องแบบ และคราภูมิคุ้มห้าม เป็นรางวัลล่อใจ กรมทหารหน้านี้เองเป็นกำลังสำคัญในการปราบปรามฮ่อที่ทุ่งเชียงคำ (พ.ศ. 2426) หัวพันทั้งห้าทั้งหก และสิบสองจุไทย (พ.ศ. 2428) และที่หลวงพระบาง (พ.ศ. 2430) ตลอดจนปราบปรามจลาจลที่เกิดจากพวกอั้งยี่ กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน และเงี้ยวเมืองแพร่เป็นต้น (อัครราชทูต กบฏพิสมัย 2524 : 28-30)

พร้อมกับมีอาชีพทหาร ก็มีการจัดตั้งกองทัพประจำการ ซึ่งเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการปลดปล่อยไพร่ การประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2448 จะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เริ่มจากมหาดเล็ก ๆ เพราะไม่มีปัญหาขัดแย้งกับ

อำนาจท้องถิ่นก่อน มณฑลกรุงเทพฯ และจังหวัดจะประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2451 ส่วนมณฑลที่อำนาจท้องถิ่นเข้มแข็งมากอย่างเช่นนครศรีธรรมราช ภูเก็ต และสุราษฎร์ธานี จะประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารเมื่อปี พ.ศ. 2458 ผลของการใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารคือชายฉกรรจ์ที่มีอายุครบ 18 ปี ต้องเข้ารับราชการทหารในกองประจำการมีกำหนด 2 ปี แล้วจึงปลดประจำการไปเป็นทหารกองหนุน ไม่ต้องเสียเงินค่าราชการ แต่ทั้งนี้ก็มีผู้ได้รับการยกเว้นจากการเกณฑ์ทหารอยู่บ้าง ได้แก่ พระราชวงศ์ ข้าราชการสัญญาบัตร นักเรียนผู้สำเร็จอุดมศึกษา เป็นต้น

การฝึกฝนนายทหารจึงเกิดขึ้นและได้ขยายทั่วไปตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ทั้งพระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานนักเรียนนายร้อยเมื่อปี พ.ศ. 2452 ความว่า

... การทหารนั้น ที่จะสำเร็จไปได้ก็โดยที่มีผู้บังคับบัญชาควบคุมให้พอแก่การ ถึงแม้ว่าเราจะมีพลทหารมากมายเท่าใดก็ดี แต่ไม่มีผู้ที่จะควบคุมทหารเหล่านั้นเขาสามารถรบ ทหารเหล่านั้นก็ไม่สามารถจะโค่นชัยชนะแก่ข้าศึกได้เลย ย่อมคงอาศัยนายทหารที่มีความรู้ และมีสติปัญญาที่จะนำไปสู่ชัยชนะโค่นและควบคุมบังคับบัญชาในเวลาปฏิบัติ ก็นายทหารนั้นจะใคร่มาจากไหนเล่าก็คงได้จากโรงเรียนนายร้อยคือจากพวกเจ้านี่เอง เพราะฉะนั้นเจ้าทั้งหลายจงตั้งอุสาหะพยายามในการเล่าเรียนวิชาของทนายให้ดีเถิด เตรียมการที่จะทำหน้าที่ ซึ่งสำคัญที่สุดซึ่งถูกในทางทั่วๆ ไปแก่เจ้าแผ่นดิน ก็เป็นการฉลองพระเดชพระคุณดีที่สุดกว่าอย่างอื่น คือหน้าที่ป้องกันความอริสภภาพของบ้านเกิดเมืองนอนของเรา... (พระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว... 2473 : 37)

การผลิตบุคคลากรระดับชั้นผู้บังคับบัญชาของทหารดังกล่าว เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าเริ่มกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2424 แล้ว และได้ขยายเป็นโรงเรียนสำหรับทหารบกทั่วไปใน พ.ศ. 2430 เรียกว่า "คะเค็คสกูล" กล่าวได้ว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทย (ประวัติโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า 2510 : 95) กระนั้นก็ดี ความเป็นสถาบันการศึกษาสมัยใหม่ก็มีข้อจำกัดอยู่ด้วยจารีตประเพณีและประโยชน์ใช้สอยบางประการ กล่าวคือ ก่อนปี พ.ศ. 2441 ผู้เข้ามาศึกษาได้แก่ผู้มี "ชาติตระกูล" (อัจฉราพร กมฺพิสมย์ 2524 : 51-53) คือจะต้องเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเป็นบุตรข้าราชการทหารหรือพลเรือนเท่านั้น การจำกัดคุณสมบัติเข้าศึกษา จะได้รับการผ่อนปรนอันเนื่องมาจากการขาดแคลนหัวนายทหาร ต่อมาในสมัยสมเด็จพระ

เจ้าฟ้า กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ เป็นผู้บังคับบัญชาโรงเรียน (พ.ศ. 2449-2463) ได้ทรงกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเข้าเป็นนักเรียนนายร้อยชั้นปฐม โดยให้เฉพาะ แก่บุคคล 3 จำพวก คือบุตรข้าราชการสัญญาบัตรทั่วไป ราชินิกุล และเชื้อพระวงศ์ ส่วนสามัญชนนั้นให้สมัครสอบได้ในชั้นปีที่ 4 คือชั้นมัธยมแค่เพียงชั้นเดียว ทั้งนี้ได้เพ่งเล็งถึงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์เป็นประการสำคัญ (อัญราพร กุมพิตสมัย 2524 : 51-53)

เหตุการณ์เกี่ยวกับวิชาชีพทหารที่สำคัญที่สุดในทศวรรษที่ 2450 คงจะได้แก่ "กบฏ ร.ศ. 130" ได้มีผู้ศึกษาวิเคราะห์เหตุการณ์นี้กล่าวอธิบายสาเหตุไว้ว่าเกิดจากการเคลื่อนไหวทางความคิดในหมู่ทหารใหม่นั้นเองประการหนึ่ง อิทธิพลทางความคิดจากการเปลี่ยนแปลงภายนอกปรากฏอยู่ตามหน้าหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ จีนโบ-สยามวารศัพท์ อีกประการหนึ่ง และการก้าวกายขัดแย้งกับผู้นำของประเทศคือองค์พระมหากษัตริย์เกี่ยวกับกิจกรรมเสือป่าอีกประการหนึ่ง (อัญราพร กุมพิตสมัย 2524 : บทที่ 3) จึงมีการรวมตัวของกลุ่มทหารหนุ่มอายุประมาณ 20-30 ปี มี ร.อ. เหล็ง ศรีจันทร์ เป็นผู้นำ คิดเปลี่ยนระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นอย่างอื่น แต่ก็ถูกจับกุมเสียก่อน (ดู แถมนุช นุ่มนนท์ 2522 : 17-59) ผลกระทบของเหตุการณ์นี้มีทั้งต่อแนวพระราชดำริในระยะต่อมา ความสัมพันธ์ภายในหมู่พระราชนัดดา ตลอดจนการควบคุมกิจกรรมกองทัพให้ปลอดจากแนวคิดทางการเมือง ภายในหมู่ทหารต้องทอดเวลาผ่านไปอีกสองทศวรรษจึงมีกลุ่มนายทหารระดับกลางทำการยึดอำนาจรัฐเปลี่ยนระบอบการปกครองได้สำเร็จ

ข้อควรพิจารณาคือนายทหารโดยทั่วไปในทศวรรษที่ 2460 และต้นทศวรรษที่ 2470 ยังคงหลักการของวิชาชีพทหารไว้ส่วนหนึ่ง กับในส่วนที่สองได้มีทัศนคติและบุคลิกภาพบางประการที่เปลี่ยนไปจากเดิมบ้างหรือไม่เพียงใด เหตุที่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหานี้ก็เพราะทหารในคณะราษฎรกับทหารในคณะ ร.ศ. 130 คงจะมีความเห็นที่ทั้งเหมือนและต่างกัน ซึ่งควรจะแยกแยะให้เห็นทั้งสองส่วน

หลักวิชาที่ทหารสมัยใหม่จำเป็นต้องเอาใจใส่ศึกษา เกี่ยวพันทั้งกับวิชาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และยุทธวิธี นายทหารได้ถูกสร้างขึ้นอย่างมุ่งหวังให้เป็นเลิศก็เพราะนายทหารคือผู้ที่จะไปให้การอบรมพลทหารอีกทีหนึ่ง (พระยาอนุภาพไกรภพ 2472 : 627-637)

และถ้าหากสมมุติว่าพลทหารก็คือพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ ก็หมายความว่านายทหารคือผู้ต้องเตรียมตัวให้พร้อมที่จะออกไปอบรมพลเมืองให้เป็นคนไทย ที่มีจิตใจเสียสละ มีพละกำลังและมีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ (กรมยุทธการทหารบก 2472 : บทที่ 3) ทหารกับหลักแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพและการมีกำลังจึงอยู่ควบคู่กันเหมือนคานหัวและก้อยของเหรียญ ทหารหนุ่มเมื่อ ร.ศ. 130 กับนายทหารในระยะต่อมาต่างก็ยึดถือหลักการอย่างสุดจิตใจเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่คณะ ร.ศ. 130 เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้ทรงคิดอ่านให้ประเทศสยามมีความเจริญเหมือนอย่างประเทศอื่นอย่างจริงจัง โปรกการ เล่นโซน เล่นละคร ส่วนทหารเสือป่านั้นก็ทำอะไรไม่เป็น มีแต่จะเปลืองราชทรัพย์ (เหรียญ ศรีจันทร์ และ เนตร พูนวิวัฒน์ 2503 : 20) นายทหารรุ่นต่อมาซึ่งเป็นแกนนำของคณะราษฎรก็เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้แสดงความสามารถที่จะแก้ไขเรื่องของชาติให้รุ่งเรืองขึ้น มุ่งแต่จะฟื้นฟูฐานะของเจ้านายที่ตกต่ำมาแต่ครั้งสมัยรัชกาลที่ 6 ขึ้นมากกว่า (พระยาทรงสุรเดช, ใน สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ผู้รวบรวม 2516 : 101)

ความมุ่งหวังที่จะให้ชาติมีกำลังก็เพื่อปกป้องอิสรภาพของประเทศเหมือนกัน พระบรมราชาโฆวาทในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังที่ได้คัดมาแสดงแล้วข้างต้น การพูดว่าประเทศสยามอาจจะต้องเสียดินแดนอีกและถูกข่มเหงอีกเหมือนคราว ร.ศ. 112 นั้นเป็นคำกล่าวที่ออกมาจากใจจริงของทหารในยุคนั้น ไม่ใช่เป็นคำกล่าวแบบคนองปลาหรือขบขัน (หจข., ร.7 รล. 6/1 "รายงานคณะกรรมการฝ่ายทหาร" พฤศจิกายน 2468) จิตใจของทหารจึงมีความเป็นนักต่อต้านจักรวรรดินิยม (anti-imperialism) อยู่ด้วย ในกรณีของคณะ ร.ศ. 130 มุ่งที่จะทำอย่างคณะเหม็งของจีน ทุกคนตั้งใจ "ทำเพื่อชาติ" ในพ้นจากสภาพลาหลัง ส่วนนายทหารในระยะถัดมาได้ผสมผสานความคิดเรื่องชาติ พระมหากษัตริย์ และความศิวิไลซ์ไว้ด้วยกันโดยรับอิทธิพลจากแนวคิดชาตินิยมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่ด้วย

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผู้วางรากฐานแนวคิดเรื่องชาตินิยมที่สำคัญคนหนึ่งให้แก่สังคมสยามใหม่ พระราช-

จริยวัตรส่วนพระองค์เป็นที่น่าสงสัยว่านายทหารจะไม่นิยมชมชอบ กระนั้นก็ตีพระราช-
 นิพนธ์และการดำเนินรัฐประศาสนโยบายเพื่อปลุกเร้าความคิดรักชาติ ศาสนา พระมหา-
 กษัตริย์ นั้นเป็นเสมือนแม่บทที่นายทหารรุ่นใหม่จะใช้ที่ความอ้างอิงเพื่อสนับสนุนการ
 กระทำของตนได้โดยส่วนมาก "เมื่อหวังตั้งสงบ จึงเตรียมรบให้พร้อมสรรพ" เป็น
 ตัวอย่างหนึ่งในพระราชนิพนธ์ของรัชกาลที่ 6 ที่จะกลับกลายมาเป็นคำขวัญของนาย
 ทหารในทศวรรษที่ 2470 (Vella 1978 : chap. 10) พระราชนิพนธ์เรื่อง
หัวใจนักรบ พระร่วง และ โคลงสยามมานุสติ ได้ถูกนายทหารและปัญญาชนที่ทำงาน
 ในทหารในหลังปี พ.ศ. 2475 นำมาเป็นเครื่องมือปลุกเร้าความรู้สึกชาตินิยมแบบมี
 ทหารเป็นผู้นำอย่างมีประสิทธิภาพ มากกว่าในสมัยที่พระราชนิพนธ์ดังกล่าวปรากฏต่อ
 ที่สาธารณะในระยะแรก เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าในขณะที่นายทหาร ร.ศ. 130 แล
 เห็นความเป็นไปได้ที่จะมีระบอบการปกครองแบบ "ลิมิเต็ด มอนาร์กี" และ "รีพับลิค"
 คณะราษฎรเองก็จะกล่าวถึงความเป็นไปได้ดังกล่าวนั้นไว้ในแถลงการณ์ของคณะราษฎร
 ฉบับที่ 1 แต่ดูเหมือนว่าน้ำหนักจะเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ นายทหารระดับหัวหน้าคือ
 ร.อ. เหล็ง ศรีจันทร์ เองเห็นว่า รีพับลิค คีที่สุด (แถมสุข นุ่มนนท์ 2522 : 170)
ส่วนสายทหารในคณะราษฎร ทั้งระดับหัวหน้าและระดับรองนั้นจะไม่มีใครมีความเห็น
รุนแรงเช่น ร.อ. เหล็ง ศรีจันทร์ เลย *

ความคิดแบบหลักการคำนึงถึงประสิทธิภาพและกำลังของกองทัพ รวมทั้ง
 แนวคิดเรื่องชาตินิยม จะไม่แสดงอาการขัดแย้งกับระบอบการปกครองเก่าได้อย่าง
 มีพลังหากปราศจากรายละเอียดในชีวิตรุ่น ๆ คอน ๆ ของทหารในต้นรัชกาลที่ 7
 สนับสนุน การทหารในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้นได้รับการส่งเสริมให้มีการขยายหน่วยงาน
 เพิ่มงบประมาณและกำลังรบ (แม้จะมีผลกระทบต่อการคลังของประเทศ) ซึ่ง
 เป็นนโยบายสืบเนื่องมาจากรัชกาลที่ 5 ตรงกันข้ามกับในสมัยรัชกาลที่ 7 เพราะได้
 คัดทอนงบประมาณ ยุบหน่วยงานและบุคลากรออกจากราชการ (จิตราภรณ์ ไชยกันทา
 2521 : 50-51, 82-90) ในปีแรกของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 งบประมาณกระทรวงทหารสองกระทรวงคือกลาโหม และทหารเรือลดลง 9.6 เปอร์เซ็นต์
 จากปีก่อนหน้านั้น และคณะกรรมการฝ่ายทหารยังคงได้เตรียมโครงการในระยะยาวที่จะ
 ช่วยประหยัดรายจ่ายให้กับรัฐบาลไว้ดังนี้ (หจช., ร.7 รล. 6/1 "รายงานคณะ

กรรมการฝ่ายทหาร" พุทธศักราช 2468) คือ

1. รวมกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงทหารเรือเข้าด้วยกันแล้วแบ่งเป็น แผนกทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ
2. ลดรายจ่ายโดยให้ทหารเกณฑ์เข้าประจำการน้อยกว่า 2 ปี
3. ลดอัตราเงินเดือนทหาร โดยคณะกรรมการทหารเห็นว่าการลดเงินเดือนเป็นวิธีที่ดีกว่าการปลดคนออก
4. การลดอัตราเบี้ยกันดาร เบี้ยเลี้ยงเดินทาง

มาตรการดังกล่าวได้ทยอยนำมาปฏิบัติทีละส่วน นับตั้งแต่ตัดทอนและเลิกกรมและกองทหาร ตัดเงินค่าใช้จ่าย ปลดนายทหารออกจากราชการ ตลอดจนลดอัตราเงินเดือน และในปี พ.ศ. 2473 ก็ทรงเห็นควรรวมกิจการกระทรวงทหารเรือเข้ากับกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อความรู้สึกทั่วไปของทหาร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีกระแสพระราชดำริในการประชุมครั้งใหญ่ครั้งแรกหลังจากการรวมสองกระทรวงทหารว่า ขณะนั้นได้มีคำยุแหย่อยู่มากมาย แต่ก็หวังใจว่านายทหารทั้งหลายจะต้องพยายามคอยชี้แจงว่าการรวมกระทรวงทหารเข้าด้วยกันครั้งนี้ไม่ใช่เหตุจากการมุ่งจะประหยัดเงินอย่างเดียว แท้จริงเป็นความเหมาะสมทางการทหารพิจารณาจากการวางแผนป้องกันพระราชอาณาจักร เป็นสำคัญ ทรงย้ำว่า ทหาร (และข้าราชการทั่ว ๆ ไปด้วย) จะต้องรู้สึกตัวว่าเป็น "ข้าแผ่นดิน" ไม่ใช่ "ลูกจ้าง" ด้วย เหตุนี้ต้องสละความสุขส่วนตัวให้เมื่อจำเป็น การที่ทหารรู้สึกตัวว่าเป็นลูกจ้างจะทำให้บ้านเมือง "ลุ่มแ่น" (หจช., ร.7 ก.1/37 "กระแสพระราชดำริ" 8 พุทธศักราช 2474) ต่อมาเมื่อมีการเขียนคำแถลงการณ์ของกระทรวงกลาโหมชี้แจงต่อประชาชน คำว่า "บ้านเมืองก็ลุ่มแ่น" ได้แก้ไขใหม่เป็น "บ้านเมืองก็ไม่เจริญอย่างแน่นอน" (หจช., ร.7 ก.1/37) เพื่อควบคุมไม่ให้มีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อสถานการณ์ทางทหารบานปลายออกไป เหมือนดังความรู้สึกของนายทหารผู้หนึ่งซึ่งได้กล่าวแสดงไว้อย่างค่อนข้างกลาง ๆ ว่า "ประเทศกำลังอยู่ในฐานะที่คับขันและอ่อนแอเต็มที่" (หลวงชำนาญยุทธศาสตร์ 2480 : 6)

ความ "ไม่พอใจ" ในหมู่ทหารต่อการตัดทอนกำลัง และลดอัตราเงินเดือนย่อมจะมีอยู่เหมือนเคลื่อนไต้หน้า แต่ก็ไม่ได้ทำให้ทหารทุกคนลุกขึ้นทำการเปลี่ยนแปลง

การปกครอง คำอธิบายในส่วนนี้เป็นไปตามคำคาดการณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า "การที่จะคิดคัดอาหารต้องอย่าให้มีอันตราย ถ้ามีฉะนั้นก็เลิกทหารเสียเลยเอาเงินมาเพิ่มตำรวจมีแต่ทหารจ้าง" (หจช., ร.7 ก.1/9 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 47/2474" 25 มกราคม 2474) และ "ว่าถึงความเคียดแค้นและอันตรายยุบพลทหารที่หัวเมืองไม่มีอันตราย ปลดนายทหารชั้นผู้ใหญ่ก็ไม่เป็นไรแต่กลาง ๆ ชั้น นายทหารผู้น้อยลำบาก อันตรายจากราษฎรพลทหารไม่มีปัญหา" (หจช., ร.7 ก.1/9 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 49/2474" 3 กุมภาพันธ์ 2474)

บุคคลิกภาพของนายทหารรุ่นหนุ่มในทศวรรษที่ 2460 และ 2470 เป็นที่น่าสังเกตว่าได้เปลี่ยนไปจากในช่วงก่อนหน้านั้นอยู่บ้าง ในประการแรก พิจารณาจากคลังความรู้ของนายทหาร ซึ่งแต่ก่อนโดยหลักวิชาชีพแล้วคือวารสาร ยุทธโภษ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2458 ในส่วนของกรมยุทธศึกษาทหารบกได้ออกวารสาร เสนาศึกษา และ แผ่วิทยาศาสตร์ เพิ่มขึ้นมาอีก วารสารฉบับหลังนี้ไม่ใช่มีเพียงแต่หลักวิชาความรู้ และสังคมของวิชาชีพนายทหารหากแต่มีบันเทิงคดีและความรู้ทางวิทยาวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้นมาอีกสองส่วน ในส่วนของการมีบันเทิงคดีได้ส่งผลให้เห็นได้ในระยะต่อมาคือนายทหารฝ่ายยุทธการจะมีความสัมพันธ์ทั้งทางส่วนตัวและทาง ความรู้สึกนึกคิดกับกลุ่มปัญญาชนและนักเขียนกลุ่มใหม่ อย่างเช่น นายกุหลาบ สายประดิษฐ์ หลวงวิจิตรวาทการ หลวงสารานุประพันธ์ นายสนิท เจริญรัฐ เป็นต้น บางส่วนของปัญญาชนรุ่นใหม่ซึ่งได้ส่งผลงานมาตีพิมพ์ใน เสนาศึกษาและแผ่วิทยาศาสตร์ ในระยะต่อมาจะช่วยทำงานสนับสนุนการมีอำนาจของทหาร ผลอีกประการหนึ่งก็คือ นายทหารรุ่นใหม่จะมีความนิยมบางประการ อย่างเช่น การแต่งบทกวี การแสดงละคร การร้องเพลง เป็นต้น ซึ่งมีส่วนร่วมทั้งกิจกรรมของพลเรือนโดยเฉพาะ

อย่างยิงคนชั้นกลางในเขตเมืองหลวงได้* ความคิดที่จะแสวงหาสัญลักษณ์ใหม่
อย่างเช่นการมีเพลงชาติ ควบคู่กับเพลงสรรเสริญพระบารมี ก็ริเริ่มมาจากนายทหาร
 รุ่นใหม่ี่เช่นกัน (พระเจนศรียางค์ มปป. : 19-20)

นายทหารระดับกลาง และรุ่นหนุ่มได้ก้าวมามีบทบาทอย่างสำคัญในปี พ.ศ.
 2475 และหลังจากปราบกบฏบวรเดชในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 ก็มีบทบาทเพิ่มขึ้น
 อีกในฐานะผู้ปกป้องทั้งเอกราชของชาติและระบอบการปกครองใหม่ การปรับปรุง
 ภายในกองทัพมีแนวโน้มที่จะให้มีขนาดเล็ก มีผู้บังคับบัญชาระดับนายพัน นายพลจะมี
 จำนวนน้อยกว่าก่อนปี พ.ศ. 2475 แต่ในแง่ของงบประมาณทหารกลับมีเพิ่มขึ้นอัน
 เนื่องจากนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพทางอาวุธให้แก่กองทัพ (หจช., ศบ.0701.9/14
 "แจ้งความทหารที่ 78/9251" พ.ศ. 2477) ในขณะเดียวกันแนวคิดเรื่อง "ทหาร
 เป็นผู้นำ" ก็เริ่มแพร่กระจายออกไปจากภายในกองทัพออกสู่ประชาชน (หลวงชำนาญ-
 ยุทธศิลป์ 2480; พระประศาสน์พิทยายุทธ, ใน ส.ศิลปานันท์, ผู้รวบรวม 2480 :
 297-319) ในปี พ.ศ. 2478 มีการตั้งกรมยุวชนทหารขึ้น โรงพิมพ์แผนที่ทหารได้
 พิมพ์แผนที่แสดงอาณาเขตที่เชื่อว่ามีมาแต่ดั้งเดิมออกเผยแพร่พร้อมกับมีชื่อเสียงเรียก-
 ร้องให้เอาคืนแดนกลับคืนมา ความหมายของการปฏิวัติ หรือสร้างระบอบใหม่ที่แท้จริง
 ถูกตีความหมายว่าต้องมีการปฏิวัติทางวัฒนธรรมสร้างประชาชนให้มีความศิวิไลซ์
 (หลวงวิจิตรวาทการ 2518 : 243-264) สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้หนุนเนื่องให้ทหาร
 มีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นและมีมากกว่ากลุ่มข้าราชการและกลุ่มสังคมอื่น ๆ

ตัวอย่างเช่นความเป็นนักชาตินิยมของทหารในขณะนั้น กล่าวคือแนวคิด
 เรื่องนิยมไทยและใช้สินค้าไทยได้เป็นแนวปฏิบัติภายในหมู่ทหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477

มีตัวอย่างหลายประการ นับตั้งแต่การฝึกฝนให้นักเรียนนายร้อยเขียน
 บทละคร และแสดงละคร (เสนาศึกษาและแคว้นวิทยาศาสตร์ 2472 : 62-73)
 การแสดงดนตรี ฯลฯ นายทหารรุ่นหนุ่มหลังปี พ.ศ. 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 รุ่นของนายพันโท หลวงพิบูลสงคราม ต่างมีความสามารถในการเขียน แต่งบทกวี
 ซึ่งนายทหารรุ่นก่อนและหลังมักจะมีความสามารถน้อยกว่ามาก.

ในขณะที่การออกกฎหมายและกฎข้อบังคับโดยตรงยังไม่อาจกระทำได้ (หลวงชำนาญ-
ยุทธศิลป์ 2480 : 17-18) ความริเริ่มของทหารในส่วนนี้มีความสอดคล้องกับแนว
คตินิยมที่เคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกวงราชการอยู่ก่อนแล้ว และพิจารณา
โดยเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าข้าราชการในส่วนอื่น ๆ อย่างเช่น ครู ตุลาการ หรือ
นักปกครอง มีบทบาทเป็นผู้นำอยู่อย่างค่อนข้างน้อยกว่า

3.5 นักปกครอง = *วิธี and power + part of the army for with the army*

คำว่า นักปกครองหรือข้าราชการฝ่ายปกครอง เป็นข้าราชการของรัฐ
สมัยใหม่ ได้รับพัฒนาควบคู่มาพร้อมกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทนับเนื่องแต่ศักราช
ที่ 2430 ในระยะก่อนการปฏิรูประบบราชการนั้น ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย
มักจะจำกัคอยู่ในบุคคลสองจำพวก คือ หนึ่ง เป็นบุคคลที่เกิดในตระกูลข้าราชการ
ผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย และได้ถวายตัวเป็นมหาดเล็กในพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว กับ สอง เป็นลูกคฤหบดีซึ่งผู้ปกครองนำเข้ามาฝึกหัดรับราชการตั้งแต่
ยังเป็นหนุ่ม บางคนจะได้รับเลื่อนขึ้นจนเป็นถึงพระยาภิรมย์ (กรมพระยาดำรงราชานุ
ภาพ 2503 : 14-15) นอกจากนี้มีข้าราชการในท้องถิ่นซึ่งในเบื้องต้นยังได้
รับคัดเลือกให้เข้ามารับราชการในส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย การขาด
คนผู้มีความชำนาญทางการเมืองทำหน้าที่ในหน่วยงานที่เพิ่งปฏิรูปเป็นปัญหาใหญ่
ปัญหาหนึ่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในส่วนกลางได้มีการ
จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2441 และได้เปลี่ยน
ชื่อเป็น โรงเรียนมหาดเล็กหลวง เมื่อปี พ.ศ. 2445 คุณสมบัติประการหนึ่งของ
ผู้เป็นนักเรียนโรงเรียนดังกล่าวนี้คือ "เป็นผู้ดีโดยสกุลหรือโดยฐานะอันสมควรจะ
ถวายตัวเป็นมหาดเล็กได้" (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ 2487 : 219-220)
ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ต่างจากลักษณะของข้าราชการก่อนการปฏิรูประบบราชการ
การคงอยู่ของจารีตประเพณีแบบเจ้าขุนมูลนายในส่วนสำคัญจึงเป็นไปเพราะพื้นเพ
ทางครอบครัวของข้าราชการนั่นเอง กับอีกส่วนหนึ่งคือหลักวิชาของความเป็น
ข้าราชการมหาดไทยคงจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย คือการปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อย
ภายในประเทศ และช่วยทุกข์สุขของพลเมือง จึงเปรียบเสมือน "แขน ขา" ของ

รัฐบาล การงานของข้าราชการฝ่ายปกครองครอบคลุมตั้งแต่งานเสมียน ปกครอง มณฑล ราชทัณฑ์ ตำรวจ สาธารณสุข การตรวจคนเข้าเมือง และกรมนคราทร กล่าวได้ว่าเป็นความภาคภูมิใจของนักปกครองที่มีภาระกิจกว้างขวาง อันมีต่อเนื่องมาจาก สมัยปฏิรูป การแยกงานในส่วนต่าง ๆ ไปขึ้นกับกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องในสมัย รัชกาลที่ 6 อย่างเช่น การป่าไม้ไปขึ้นกับกระทรวงเกษตร การศึกษา ไปขึ้นกับ กระทรวงธรรมการเสียอีก กลับมีผลในทางลบต่อข้าราชการฝ่ายปกครอง เหตุเพราะ

... (การ) แยกแผนกราชการต่าง ๆ ไปสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ตามสมควร แก่รูปการนั้น ข้าพระพุทธเจ้าคิดเห็นตามพระราโชบายว่าเพื่อจะใ้ระเบียบ ราชการดำเนินเป็นอันหนึ่งเดียวกันทั้งพระราชอาณาจักร ซึ่งเห็นควยเกล้าว่า เป็นการสมควรยิ่งนัก แต่หากข้าราชการผู้น้อยหาเข้าใจตามพระราโชบาย ไม่พากันเข้าใจว่าเวลานี้เจ้ากระทรวงมหาดไทยหยอนแถมลงหมดค่านางแล้ว... (พจน., ร.6 ม.20/1 อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2527 : 28)

การปฏิบัติราชการนั้น พระยาสุนทรพิพิธได้กล่าวสรุปไว้ว่าต้องคำนึงถึง กฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผน นิติประเพณี และพระบรมราโชบาย หรือ ราชประสงค์ (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นนโยบายของรัฐบาล) เป็นสำคัญและดูเหมือนว่าจะ เป็นเรื่องที่วินิจฉัยได้ยากกว่าในการปฏิบัติจริงนั้น ข้าราชการนักปกครองให้น้ำหนัก ความสำคัญกับหลักปฏิบัติราชการข้อใดมากกว่ากัน ค้วยเหตุนี้เจ้าริตประเพณีที่ว่า ข้าราชการจำเป็นต้องเดินทางสายกลาง "คุดสายพิณเส้นกลางไฟเราะหมัก" จึงถูก ถ้ายทอดต่อ ๆ มา เรียกกันในหมู่นักปกครองว่า ศิลปการปกครอง ประกอบไปค้วย การปรับตัวให้เข้าห้องที่ รู้จักงาน รู้จักคน รู้จักตน ต้องเข้าใจหลักการผูกใจคน การหาทางร่วมใจและชนะใจคน และมีขรรมะเพียงพอกแก่การปกครองป้องกัน บำรุง และอบรมสั่งสอนทั้งผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชน (พระยาสุนทรพิพิธ 2516 : 1-144)

ส่วนการศึกษาเล่าเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ซึ่งต่อมาคือคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็มีลักษณะเป็นการเรียน

เป็นที่น่าสังเกตโดยเปรียบเทียบว่า นักการทหาร ไม่มีศิลปทหาร และ นักกฎหมายก็ไม่มีศิลปกฎหมาย.

↑ ทน. ๒๕๒๗ หน้า ๑๐๐๐ มลินะ //

เฉพาะด้านจริง ๆ เกี่ยวกับระเบียบและการปฏิบัติงานบนที่ว่าการอำเภอ ไม่มีการศึกษาเล่าเรียนหลักหรือทฤษฎีอันใดที่ว่าด้วยองค์ประกอบของรัฐสมัยใหม่ ความรู้ทางทฤษฎีทาง "รัฐศาสตร์แบบพุทธเจ้าหลวง" (หลวงวิจิตรวาทการ 2491 : 460-461) จำกัดอยู่เฉพาะในหมู่เจ้านายไม่ได้ถ่ายทอดลงมาเป็นคำราใช้ศึกษาในสถาบันการศึกษาทั้งหลาย หรือถ้าจะเปรียบกับรัฐศาสตร์ตะวันตก (political science) ก็ยังมีการศึกษาที่ห่างไกลกันอยู่มาก (พระองค์เจ้าธานีนิวัติ อ่างถึงใน นิรมล ศีรณสาร สวัสดิ์คัมภีร์ 2526 : 118-119) ลักษณะของการใช้ชีวิตของนักเรียนก็เน้นความมีระเบียบ วินัย การเชื่อฟังนักเรียนอาวุโส การปลูกฝังให้รักบ้านเกิดเมืองนอน และเสียสละความสุขความสบายส่วนตัวเพื่อประโยชน์ของคณะ หรือที่เรียกว่า เอสปริค์ เดอ คอร์ปส์ (esprit de corps) (จุลลันต์ เทพหัสดินทร ณ อยุธยา 2522 : 148-151) นอกจากนี้เมื่อจบการศึกษาจากโรงเรียนแล้วก็ต้องไปฝึกงานตามที่ว่าการอำเภอต่าง ๆ อีก เพราะหลักระเบียบที่เล่าเรียนในห้องเรียนกับศิลปการปกครองที่แท้จริงไม่เหมือนกัน ในส่วนของศิลปการปกครองไม่สามารถสอนในห้องเรียนได้ หากแต่ต้องฝึกฝนเรียนรู้ด้วยตนเอง นักปกครองรุ่นใหม่จึงอยากที่จะแยกตัวเองให้ออกห่างจากนักปกครองรุ่นเก่า

คลังความรู้ของนักปกครอง คือ เทศาภิบาล พิจารณาจากเนื้อหารายละเอียดแล้วสรุปได้ว่าเป็นการพิมพ์ทฤษฎีระเบียบต่าง ๆ สำหรับนักปกครองส่วนหนึ่งกับรายงานข่าวการแต่งตั้งและการผดุงเปลี่ยนแปลงข้าราชการอีกส่วนหนึ่ง การแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระของข้าราชการฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของบทความสารคดี หรือแม่แต่นิยาย และบทละคร ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมอยู่ในช่วงทศวรรษที่ 2460 และ 2470 นั้น กล่าวได้ว่าแทบไม่มีปรากฏเลย พิจารณาจากหลักวิชาที่นักปกครองยึดถืออยู่ในขณะนั้นอาจกล่าวได้ว่า ไม่อาจถือเป็นจุดริเริ่มใช้วิจารณ์รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าปกครองอย่างขาดหลักรัฐประศาสน์นโยบาย เพราะหลักรัฐประศาสน์นโยบายคืออันเดียวกับพระบรมราชาธิบายและพระราชประสงค์

นักปกครองในช่วงสุดท้ายของระบอบเก่าจึงมีความคิดอ่านเป็นปฏิปักษ์หรือเป็นอันตรายต่อหลักปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ค่อนข้างน้อย หลักวิชาตลอดจนประเพณีการประพฤติปฏิบัติภายในพวกเขานั้นเองสอนให้เขาเดินทางสายกลาง และ

ค่อนข้างเป็นนักอนุรักษ์นิยม และแม้จะมีจำนวนข้าราชการอยู่มากเป็นอันดับหนึ่งของสายข้าราชการพลเรือน ก็ไม่มีหน่วยงานใดในกระทรวงมหาดไทยที่มีกิจกรรมสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางวัฒนธรรมและความคิดของกลุ่มคนนอกระบบราชการ ดังเช่นที่ฝ่ายเสนาธิการทหารบกได้แสดงบทบาท

วิลเลียม เจ. ซิฟฟิน (William J. Siffin) (1966 : chap. 5, 6) ได้กล่าวถึงข้าราชการสมัยใหม่แห่งชาติของไทยว่าได้เริ่มต้นจากพัฒนาการของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือจากการพื้นฐานทางครอบครัวเป็นผู้มีสกุลแล้ว การศึกษาก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งของการไต่เต้าไปสู่การมีอำนาจ อภิสิทธิ์ และความมั่งคั่ง มีเครื่องแสดงฐานะประกอบไปด้วยยศ ตำแหน่ง เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และลำดับอาวุโส ระบบเงินเดือนก็เป็นแรงจูงใจที่สำคัญเพิ่มขึ้นมาอีกประการหนึ่ง และมีการควบคุมภายในระบบราชการ นอกจากการบังคับบัญชาสั่งงานแล้วก็คือความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ค่านิยมแบบพุทธศาสนา พร้อมกันนั้นก็ยังมีทัศนคติมุ่งรักษายลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่มตนด้วย

โครงสร้างภายในระบบข้าราชการแบ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และชั้นผู้น้อย ตามมติในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2479 กำหนดว่า ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่คือผู้ที่มีเงินเดือนตั้งแต่ 700 บาทขึ้นไป และตามจารีตประเพณีจะระบุรายชื่อไว้ใน "หนังสือราชสีห์" สำหรับทูลเกล้า ถวาย ควรกล่าวไว้ด้วยว่าการขึ้นเงินเดือนไม่ใช่สิทธิ (right) ของข้าราชการแต่อย่างใด หากเป็นบำเหน็จซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า (หจช., ร.7 ค.11/5 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 35/2469" 9 มีนาคม 2469) ภาวะการที่ไม่มีอัตราเงินเดือนที่แน่นอนแม้แต่ในระดับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ส่วนข้าราชการชั้นผู้น้อยก็ได้รับเงินเดือนขึ้นเริ่มต้นที่ทรงตัวมาเกือบสามสิบปี เป็นประเด็นที่กล่าวถึงกันอยู่แต่ไม่อาจแก้ไขได้ในขณะนั้น อันเนื่องจากมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ

แนวนโยบายการคลังแบบควบคุมไม่ให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กำหนดให้มีการตัดทอนงบประมาณให้เข้าสู่ดุลยภาพเป็นประจำทุกปี หน่วยงานที่สำคัญในกระทรวงมหาดไทยคือ มณฑลเทศาภิบาล ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2468 รวม 4 มณฑล และในปี 2475 อีก 4 มณฑล ด้วย

เหตุว่าเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำมาก การยุบเลิกหน่วยงาน การลดข้าราชการออก และการไม่ขึ้นเงินเดือนมีผลให้เกิดการวิจารณ์กันโดยทั่วไป แต่ก็จะไม่ร้ายแรงเท่า การลดเงินเดือนร้อยละ 5 ในปี พ.ศ. 2474 วิธีการหลังนี้พระยาศรารักษ์พิพัฒน์ (เลื่อนศรารักษ์พิพัฒน์) ได้แสดงความคิดเห็นสะท้อนความรู้สึกของผู้คนในขณะนั้นไว้ว่า "ทำกันโดยลักษณะง่ายกายเป็นอย่างยิ่ง และเงินที่พระคลังไ้ไปโดยวิธีตัดเงินเดือนนี้ก็มีเพียงสี่แสนบาทเศษ ๆ เท่านั้น" (พระยาศรารักษ์พิพัฒน์ 2512 ก. : 34)

ความรู้สึกว่ารัฐบาลแก้ปัญหาอย่างง่าย ๆ ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้พยายามมากนักที่จะฟื้นฟูฐานะความตกต่ำของประเทศ เป็นความรู้สึกของยุคสมัยที่ข้าราชการหลายท่านได้แสดงทัศนะไว้ทั้งในหนังสือพิมพ์และผ่านการฎีกาถวายความเห็น* เป็นที่น่าสังเกตว่าความไม่พอใจที่มีอยู่อย่างกว้างขวางในหมู่ข้าราชการนี้ได้ส่งผลให้ข้าราชการเฉพาะที่มีฐานะอยู่ในระดับกลางนับตั้งแต่หลวงลงไป หลายคนจบการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งมีโอกาสได้เข้าทางราชการได้เป็นอย่างดี และส่วนใหญ่มีฐานะทางครอบครัวอยู่ในระดับคนชั้นกลาง ได้รวมตัวกันยึดอำนาจเปลี่ยนระบอบการปกครอง ส่วนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการระดับล่างสุดไม่ได้มีส่วนร่วมโดยตรง

ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงบทบาทสนับสนุนระบอบใหม่อย่างแข็งขันตั้งแต่ต้น และดูเหมือนจะเป็นผู้เดียวเท่านั้น คือพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ได้เรียกนายอำเภอและกำรวจมาประชุมเตรียมพร้อมทำการสร้างทางรถไฟไว้ ห้ามขบวนรถไฟที่จะผ่านไปทางหัวหินโดยเด็ดขาด (สำนักพระราชวัง, บัญชีรวม 2489 : 13) ซึ่งคู่ออกจะเป็นลักษณะเฉพาะพระองค์

* การเขียนบทความแสดงความเห็นตามหน้าหนังสือพิมพ์เป็นการสื่อสารทางการเมืองแบบใหม่ ในขณะที่การถวายฎีกาเป็นการสื่อสารทางการเมืองแบบจารีตประเพณี ความต่างกันอยู่ที่วิธีการแสดงความคิดเห็นและความคิดที่อยู่เบื้องหลังวิธีการทั้งสอง (คู่มือไปโนบที่ 5) ตัวอย่างของผู้เขียนบทความในหนังสือพิมพ์มีอย่างเช่น พระยาศรารักษ์พิพัฒน์ หลวงวิจิตรวาทการ ฯลฯ และตัวอย่างของผู้ทำฎีกามีอย่างเช่น เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี หลวงนฤราชภักดี ฯลฯ คู่มือไปในตอนท้ายของบทนี้.

มากกว่าที่จะเป็นลักษณะของนักปกครองชั้นผู้ใหญ่

บทบาทของข้าราชการฝ่ายปกครองในระบอบใหม่กล่าวได้ว่ายังคงมีสูงเด่น เช่นในระบอบเก่า การโยกย้ายตำแหน่งและการเลื่อนชั้นข้าราชการยังคงเป็นไปตามระบบอาวุโส ข้าราชการหนุ่มในคณะราษฎรไม่อาจก้าวข้ามระบบอาวุโส และไม่มีการปลดข้าราชการอาวุโสคั่งเช่นที่เกิดกับข้าราชการทหาร ในปี พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2476 พระยาศรีเสนา (สะ สมบัติศิริ) สมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตได้ย้ายเข้ามาเป็น ปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนแรกของรัฐบาลระบอบใหม่ พระยาอุคคพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ (ม.ร.ว. ประยูร อิศรศักดิ์) อดีตเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนที่สอง (ดู มนูญ บริสุทธ์, ผู้รวบรวม 2508 : 118-124) พระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ) ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกเป็นข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครและธนบุรี และเป็นอธิบดีกรมมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. 2478 เป็นต้น ข้าราชการรุ่นหนุ่มของคณะราษฎร คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม และ หลวงชำระนาวาสวัสดิ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในช่วงที่ติดต่อกันระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2477 จนถึงกันยายน พ.ศ. 2481 และมีความพยายามที่จะจัดตั้งข้าหลวงรุ่นใหม่ผ่านการจัดตั้งการปกครองแบบเทศบาล และภายใต้แนวนโยบายรักษาความสงบภายในของคณะราษฎร แนวความคิดที่อาจย้อนหลังไปได้จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า "ข้าราชการไม่ใช่นายประชาชน" (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 2517 : 61) "หากแต่เป็นผู้ว่ามักทุกระบ่าวรุงสุข" (หลวงชำระนาวาสวัสดิ์ 2508 : 46-49) ก็เริ่มตอกย้ำกันอย่างจริงจังทั้งทางนโยบายและการจัดอบรมข้าราชการตอบสนองกับการที่สยามมีระบอบการปกครองใหม่

3.6 นักการศึกษา

นักการศึกษา คือ ผู้ประกอบอาชีพรับราชการทางสายกระทรวงธรรมการ และส่วนใหญ่คือ ครูผู้มีหน้าที่อบรมสั่งสอนพลเมืองในสังคม คนกลุ่มนี้เป็นข้าราชการสมัยใหม่อีกส่วนหนึ่งและเป็นกลไกให้กับรัฐสมัยใหม่ทดแทนบทบาทของ "พระ" กลุ่มนี้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่างที่ต่างไปจากทหารและนักปกครอง มีทัศนคติต่อความก้าวหน้าของประเทศโดยมีลักษณะของตนอยู่ ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการ

สร้างสรรค์แบบแผนทางภาษาแบบใหม่ และได้แสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์สังคม และการเมืองอย่างกว้างขวาง

นักการศึกษาในฐานะเป็นข้าราชการสมัยใหม่ย่อมต้องพัฒนาการควบคู่ไปกับการจัดตั้งและขยายตัวของการศึกษาสมัยใหม่ ในปี พ.ศ. (2428) มีการจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับประชาชนทั่วไปแห่งแรกขึ้นที่วัดมหรพาราม หลังจากนั้นก็มีโรงเรียนหลวงทยอยตั้งขึ้นตามวัดต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2441 ได้มีการขยายการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ออกไปหัวเมืองโดยมอบการจัดศึกษาค้นวิชาการให้แก่คณะสงฆ์ ฝ่ายฆราวาสนั้นให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าโรงเรียนฝึกหัดครูที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 ได้ผลิตทั้งครูฆราวาสและพระ ส่วนโรงเรียนฝึกหัดครูสตรีตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2450 ครูซึ่งผ่านการศึกษามอบตามหลักสูตรโรงเรียนฝึกหัดครู จะสามารถสอนหนังสือได้ทั้งในการศึกษาอักษรวิธีแบบใหม่ ซึ่งเป็นสมรรถภาพเบื้องต้นในการเป็นข้าราชการ และสอนจริยธรรม มุ่งอบรมให้เยาวชนเป็นพลเมืองดี (วารุณี โอสธารมย์ 2524 : 187-195)

ในทศวรรษที่ 2450 มีการจัดตั้งโครงการศึกษาสองโครงการ คือ หนึ่งโครงการ พ.ศ. 2456 เสนอร่างโดยเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) กับ สองคือโครงการ พ.ศ. 2458 ซึ่งเป็นการปรับปรุงโครงการเก่าหลังจากที่มีปัญหาโต้แย้งกันอย่างหนักในเสนาบดีสภา จากข้อโต้แย้งที่แม้จะเป็นความคิดของเสนาบดีและนักการศึกษาชั้นนำ แต่ก็สะท้อนให้เห็นฐานะความสำคัญของการศึกษาที่พึงมีต่อความก้าวหน้าของสังคม

ประการแรก เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในขณะนั้นว่าการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะหนุนช่วยให้บ้านเมืองมีความก้าวหน้า ประโยชน์ของการศึกษาเล่าเรียนมีทั้งเพื่อฝึกหัดคนทำราชการ และฝึกหัดราษฎรทั่วไปให้ฉลาดขึ้นไม่ว่าจะประกอบสัมมาอาชีพใด ความเชื่อมั่นในลักษณะนี้ผลักดันให้มโนนโยบายสร้าง "การศึกษาสำหรับชาติ" ขึ้น (วารุณี โอสธารมย์ 2524 : บทที่ 6) มุ่งหวังที่จะให้มีการกระจายการศึกษาและให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมออกเงินบำรุงการศึกษา ซึ่งเรียกกันว่าเงินศึกษาฟรี แนวคิดเรื่องการศึกษาภาคบังคับในส่วนหนึ่งก็มาจากความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าในอุปนิสัยของการศึกษาคงปรากฏให้เห็นเป็นกฎบังคับจากนักการศึกษาในสมัยนั้นใช้เวลาสิบปีจึงมีการประกาศ

ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464 (ระลึก ธานี 2527 : 10-15)

ประการที่สอง ภายใต้ข้อเท็จจริงว่าแนวคิดทางการศึกษามีผลเป็นการปฏิบัติย่อมต้องมีการคัดลึนใจทางการเมืองเสียก่อน พิจารณาในแง่นี้แล้วจะเห็นได้ว่า การขยายการศึกษาไปสู่ทวยราษฎร์ได้ถูกคัดค้านเรื่อยมาหลายครั้ง มีข้อคัดค้านทั้งทางงบประมาณและข้ออ้างในการจัดการศึกษา อย่างเช่นข้อเห็นแย้งว่าการเก็บเงินค่าบำรุงการศึกษาจากท้องถิ่นจะมีผลกระทบกระเทือนถึงรายได้ ภาษีที่เก็บเข้าสู่ส่วนกลาง และบ้างก็ว่าการลงทุนในกิจการอื่นเป็นเรื่องเร่งด่วนมากกว่า (วารุณี โอสถารมย์ 2524 : 250-254; ระลึก ธานี 2527 : 14-15) เป็นต้น

แม้ว่าการจัดการศึกษามีข้อคัดค้านในโครงสร้างอำนาจ และคงจะเป็นการขยายตัวอย่างเชื่องช้าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีประเทศอื่นอยู่บ้างก็ตาม (เสนห์ จามริก 2526 : บทที่ 2) ความยึดมั่นถือมั่นว่าการศึกษาที่มีคุณค่าทำให้คนหลุดพ้นจากความป่าเถื่อนได้ทำให้นักการศึกษาชั้นนำในทศวรรษที่ 2450 และ 2460 คือเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ต่างก็อุทิศทั้งกำลังความคิดและกำลังกาย พากเพียรชี้แจงให้ทั้งรัฐบาลและประชาชนยอมรับคุณค่าของการศึกษา กลุ่มนักการศึกษาที่จบมาจากอังกฤษได้เคยออกหนังสือ ลัทธิวิทยา มาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ได้ใช้นามปากกาว่า "ครูเทพ" เขียนบทกลอนและบทความแสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์สังคมอย่างกว้างขวาง (ครู ชลธิรา กลัค้อย, บรรณาธิการ 2518) ในส่วนของนักการศึกษาหรือครูในระดับล่างอาจพิจารณาได้จากบรรดาคำราเรียนที่พิมพ์ในทศวรรษที่ 2450 ก่อนที่จะมีระเบียบตรวจคำราเรียนอย่างเข้มงวดในปี พ.ศ. 2456 กล่าวคือ ได้มีการแสดงความเชื่อมั่นและความหวังในความก้าวหน้าของสังคมและการเมืองจากพื้นฐานของการขยายการศึกษาไว้อย่างตรงไปตรงมา ตัวอย่างนี้อาจดูรุนแรงไปบ้าง แต่ก็ปรากฏอยู่จริงในคำราเรียนเล่มหนึ่ง

...เมืองต่าง ๆ ใ้รวมกันขึ้นเป็นประเทศ ตั้งหัวหน้าเรียกว่าพระเจ้าแผ่นดิน เป็นประธานและมีอำญาสิทธิศักดิ์เขาคในราชการบ้านเมือง ทูมมาบางประเทศที่พลเมืองมีความรู้ดีแล้วโคเบ่เปลี่ยนแปลงการปกครองชนิดนี้ ใ้ชีวิตการปกครองที่ดีเอาเสียงของประชาชนส่วนใหญ่... (หลวงอนุภาณสิศยานุสรณ์ 2456 : 74)

ครูที่ได้ผ่านการศึกษอบรมจากโรงเรียนฝึกหัดครูในระหว่างปี พ.ศ. 2437-2475 นั้นในอันที่จริงมีไม่มากนัก ได้มีผู้คำนวณไว้ว่ามีจำนวนเป็นชาย 960 คน และหญิง 100 คน (วารุณี โอสถากรมย์ 2524 : 318) บทบาทของคนกลุ่มนี้ในฐานะที่เป็นข้าราชการฝ่ายการศึกษาคือ การสร้างพลเมืองแบบใหม่ในโรงเรียนนั้นมีผลกระทบต่องสังคมอย่างกว้างขวางมากกว่าจะอธิบายได้ด้วยการวางแสดงปริมาณการเติบโตของนักเรียน การสอนหนังสือตามตำราเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเป็นครู อยู่ในห้องเรียน เพราะมีอีกส่วนหนึ่งคือ "การสอนนอกตำรา" ซึ่งได้สร้างทัศนคติใหม่ ๆ และแรงบันดาลใจให้กับคนหนุ่มในทศวรรษที่ 2460 และ 2470 คำบรรยายของ กุหลาบ สายประดิษฐ์ ดังต่อไปนี้แสดงภาวะการสอนนอกตำราในช่วงปลายระบอบเก่า

... มีบ่อยครั้งที่ครูแทบจะซีลงไปไม่ได้ว่า อะไรคือความดี อะไรคือความชั่ว อะไรคือความงาม อะไรคือความอัปลักษณ์ อะไรคือเทพ และอะไรคือมาร แต่ก่อนนี้ถ้าครูจะซีถึงสิ่งเหล่านี้ คงจะซีใค้อย่างงายกาย ครูจะซีไปที่บุคคลและตำแหน่งอันทรงอิทธิฤทธิ์ แล้วก็จะบอกวานั้นเป็นสิ่งที่แทนความดีความงามแล้ว ครูก็จะมองไปที่ชีวิตอันตอกล้อเพื่อการดำรงชีพ ควบการอาบเหงื่อต่างน้ำ และการดิ้นรนไต่หนจากความอดหยาก ปิมาว่าสายตัวแทบขาด และซีว่านั่นเป็นความอัปลักษณ์ และความโสโครก ซึ่งครูโคสอนศิษย์ให้พยายามหลีกเลี่ยงหนัก แต่ผู้คนที่จมอยู่ในชีวิตเหล่านี้รวมทั้งลูกเต่าเลาอ่อนของเขาจะออกมาจากชีวิตอัปลักษณ์โสโครกเช่นนั้นได้อย่างไร ครูไม่เคยมอง มันเกินความรู้อของครู และมันไม่ใช่ธุระของครูแน่นอน ครูคิดว่าเรื่องเช่นนี้เป็นธุระของเทพคา...

(กุหลาบ สายประดิษฐ์ 2526 : 6-7)

ความคิดเห็นของครูจึงมีทั้งพร่ำสอนให้ลูกศิษย์มุ่งศึกษาเล่าเรียนเพื่อได้เข้าฐานะทางสังคม และในขณะเดียวกันก็ได้สร้างแรงบันดาลใจให้เห็นคุณค่าของการมีการศึกษาว่าเป็นทางนำมาซึ่งความก้าวหน้าของสังคมและการเมืองด้วย ตัวอย่างของครูผู้วิจารณ์สังคมและการเมืองอยู่เสมอคือ หลวงสำเริงจรบรรณกิจ (บุญ เสขะนันท์) แห่งโรงเรียนเทพศิรินทร์ พระยาประมวลาวิชาพูล (วงษ์ บุญ-หลง) แห่งโรงเรียนวัดเบญจมบพิตร และโรงเรียนฝึกหัดครูบ้านสมเด็จ หลวงบุญปาลีทวิชาสาส์ก (บุญเลี้ยง บุญโยประการ) แห่งโรงเรียนมัธยมวัดประทุมคงคา เป็นต้น

คลังความรู้ของครูและนักการศึกษา คือ หนังสือ วิทยาจารย์ (พ.ศ. 2444 จนถึงปัจจุบัน) พิจารณาจากเนื้อหาโดยส่วนรวมแล้วจะเห็นได้ว่าในทศวรรษที่ 2460

และ 2470 มีบทความแสดงความคิดเห็นทางการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพิ่มขึ้น เป็นแผนกความรู้หนึ่งสำหรับครูนอกไปจากเรื่องหลักสูตร การสอน และประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2472 โสภ ภาลบุตร เขียนบทความเรื่อง "การศึกษาสอนให้คนเป็นคนได้อย่างไร" ค. อินทวงศ์ เรียบเรียงบทความเรื่อง "ประชาธิปไตยเยอรมันกับสงครามเศรษฐกิจ" แสดงบทวิจารณ์เศรษฐกิจด้วยว่าจะ แก้ปัญหาได้ต้องใช้ "หลักวิชา" อย่างถูกต้อง (วิทยาคารย 2472 : 642) ในปี พ.ศ. 2473 หลวงบวรบรรณรักษ์ เขียนบทความแสดงความคิดเห็นเรื่อง "ชาติเจริญขึ้น และเสื่อมลง" โดยมีความหวังว่า "ผู้นำ" จะเป็นผู้แก้ปัญหาได้ (วิทยาคารย 2473 : 640-647) หลวงบุญปาลิตวิชาวาสาสัก เขียนแสดงความคิดเห็นเรื่อง "ทางที่จะนำไปสู่ ความเจริญ" ฯลฯ อาจกล่าวได้ว่า หนังสือ วิทยาคารย เป็นที่นิยมอ่านกันอย่าง กว้างขวางฉบับหนึ่ง เพราะได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าที่ไม่ยากต่อ การทำความเข้าใจ แตกต่างจากวารสารของพวกนักกฎหมาย และนักปกครองที่มีลักษณะ เฉพาะวิชาชีพมาก

ความเป็นคนกว้างของนักการศึกษา รวมทั้งการมีการแลกเปลี่ยนทัศนะความคิด เห็นกับข้าราชการสายอื่น พิจารณาเพิ่มเติมได้จากบทบาทของสามัคยาจารย์สมาคม ซึ่งมี สโมสรแสดงปาฐกถาบรรจุกองทัพได้ประมาณ 400-500 คน ในระหว่างปี พ.ศ. 2470 จนถึงปี พ.ศ. 2474 อย่างน้อยมีการแสดงปาฐกถา 31 เรื่อง (ดู หลวงเลขาวิจารณ์, ผู้รวบรวม 2474) ผู้เป็นปาฐกถามีนับตั้งแต่เจ้านาย คือสมเด็จฯ กรมพระยาดำรง-ราชานุภาพ ข้าราชการฝ่ายมหาดไทย คือ เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) นายทหาร คือ พลโท พระยาเฉลิมอากาศ (สุณี สุวรรณประทีป) นักกฎหมายคือ พระยามานวราชเสวี (ปลอก ณ สงขลา) นักการศึกษาคือ พระยาอุปถัมภ์คสิลาปสาร (นิม กัญจนชีวะ) รวม ตลอดไปจนถึง นายแพทย์ นักจิตวิทยา เจ้าหน้าที่ฝ่ายชลประทาน และครูจากโรงเรียน มัธยม การมีกิจกรรมในลักษณะที่เปิดเผยเช่นนี้ต่างจากกิจกรรมของทหาร นักปกครอง และแม้แต่นักกฎหมายซึ่งมีลักษณะเฉพาะในสาขาวิชาและปิดกั้นไม่ให้คนอื่นแสดงความคิดเห็นร่วมได้ ความเป็นนักการศึกษาและครูในช่วงสมัยนั้นจึงเป็นผู้ที่ครุ่นคิดถึงความ ก้าวหน้าของสังคมและได้ให้คำวิจารณ์ที่แม้จะไม่รุนแรงจนก่อให้เกิดการขึ้นำเปลี่ยนระบอบ การปกครองแต่ก็ได้บั่นทอนฐานะของระบอบเก่าอยู่ไม่น้อย ยกตัวอย่างเช่น ปาฐกถาของ

หลวงบุญปาสติวิชาสาสก์ (บุญเลี้ยง บุญโยประการ) ครูโรงเรียนมัธยมวัดประทุม-
คงคา เรื่อง "เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของชีวิต" (พ.ศ. 2471) มีความสรุป
ตอนท้ายหลังจากกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและอาชีพแล้วว่า

...ตาม Theory แห่งเศรษฐวิทยาการอาชีพของมนุษย์เราจะเป็นชนิดไร
ก็ตามขอให้ เป็นชนิด Productive ก็แล้วกันตอมนับว่าสำคัญเหมือนกัน
ทั้งสินเพราะจะถูขาคแต่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว โลกของเราที่จะเจริญไม่ได้
...ข้าพเจ้าเชื่อว่าราชการสัญญาบัตรที่โกงเงินหลวงบ่อย ๆ บางราย
เงินเดือน 3-4 พันบาทเท่านั้นก็โกงนั้นเพราะอะไร ข้าพเจ้ามั่นใจว่าเพราะ
เขาเป็นข้าราชการเศรษฐกิจล้มตัวในการใช้จ่าย จนต้องเป็นยูนหมคความ
นับถือตนเอง... (หลวงบุญปาสติวิชาสาสก์, ใน หลวงเลขาวิจารณ์,
บูรพาบรรณ 2474 : 186-187)

นักการศึกษาหรือข้าราชการกระทรวงธรรมการ ได้รับผลกระทบจากการ
ถูกยุบข้าราชการ การตัดทอนหน่วยงาน และการลดเงินเดือนเช่นเดียวกับข้าราชการ
กระทรวงมหาดไทย ความไม่พอใจก็ย่อมต้องมีอยู่บ้าง แต่พวกเขาไม่มีบทบาทที่สำคัญ
อย่างใดในขณะผู้นำเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้ที่มีความคิดริเริ่มและมีทัศนวิพากษ์-
วิจารณ์ในขณะนั้นคือพระยาประมวลวิชาพูล (วงศ์ บุญ-หลง) ได้รับแต่งตั้งเป็น
กรรมการราษฎรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในคณะรัฐมนตรีชุดแรก รัฐมนตรีใน
คณะรัฐบาลชุดที่สองคือ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ผู้เป็นนักการศึกษาหัวก้าวหน้า
ในระบอบเก่า การแสดงบทบาทในฐานะเป็นผู้วิจารณ์สังคมของนักศึกษายังคง
มีต่อเนื่องมาและคงจะมีเพิ่มขึ้นมากด้วย เพื่อหนุนช่วยให้ประเทศมีความก้าวหน้าทัดเทียม
กับนานาประเทศ

3.7 นักกฎหมาย

นักกฎหมายเป็นข้าราชการสมัยใหม่อีกส่วนหนึ่งที่แม้ในแง่จำนวนจะมีน้อยกว่า
ทหาร นักปกครอง และนักการศึกษาอยู่มาก แต่ในแง่หลักวิชาความรู้มีลักษณะเฉพาะ
อย่างชัดเจน มีฐานะสืบทอดมาทั้งจากจารีตประเพณีของสยามและตะวันตก เป็นผู้
เดียวที่จะช่วยพระมหากษัตริย์จัดวางบรรทัดฐานและกฎระเบียบใหม่ให้กับสังคม อำนาจ
สูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ก็จริง แต่ก็ต้องคำนึงถึงหลักของกฎหมายตะวันตกอยู่ด้วย ส่งผล
ให้นักกฎหมายในสังคมสยามกลายเป็นทั้งผู้รักษาระเบียบและชี้แนะให้มีการเปลี่ยนแปลง

ทางการเมือง คำวินิจฉัยต่าง ๆ เกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะมีระบอบการเมืองใหม่
ในส่วนสำคัญที่สุด กล่าวได้ว่ามาจากความรู้ทางกฎหมายมากกว่าจะมาจากความรู้ทาง
การทหาร ความรู้ทางรัฐประศาสน์นโยบายและความรู้ทางการศึกษา ซึ่งแพร่กระจาย
อยู่ก่อนสิ้นยุคระบอบเก่า

ความรู้ทางกฎหมายแบบจารีตประเพณีรวมทั้งบทบาทของพวก "หัวหมอ"
และนายความในสังคมจารีตประเพณีแทบไม่มีประโยชน์เท่าใดเลยเมื่อสังคมสยาม
ยอมรับอิทธิพลของตะวันตก เหตุสำคัญเป็นเพราะการฟ้องร้อง การสืบพยาน การ
ตัดสินความ และการลงโทษ ได้เปลี่ยนแปลงไปตามแนวทางที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ
จนชั้นนำเป็นผู้เข้าใจอย่างยอมรับและตระหนักว่าสังคมสยามจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง
ไปตามแนวทางนั้น เพื่อคงไว้ซึ่งการปกครองตนเองของประเทศสยาม ในความ
สัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศนับตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่ 25
เป็นต้นมา การเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในทางหนึ่งก็คือ การประนีประนอมกับ
มหาอำนาจตะวันตกด้วยความหวังว่าในอีกไม่ช้าประเทศสยามจะได้มีการแก้ไขกฎหมาย
ให้เป็นอย่างสากลและจะได้แก้ไขสภาพการณ์ที่ต้องขึ้นต่อต่างประเทศ

ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้น เจ้าพระยามหิธร
(ลออ ไกรฤกษ์) เห็นว่าเป็นผลเนื่องมาจากความคิดที่จะเลิกศาลกงสุล (เรื่องของ
เจ้าพระยามหิธร 2499 : 51) ความคิดนี้อาจกล่าวได้ว่าปลูกฝังอยู่ในหมู่นักเรียน
กฎหมาย ผู้ซึ่งเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าการมีศาลต่างประเทศมีผลกระทบต่ออำนาจ
ของสยามโดยตรง นักเรียนกฎหมายรุ่นแรก ๆ มีประมาณ 100 คน และส่วนใหญ่คือ
ผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับศาลอยู่แล้วแต่ผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละปีมีน้อยมาก เนื่อง
จากความเคร่งครัดในหลักวิชาแบบการศึกษากฎหมายของอังกฤษ ต่อมาโรงเรียน
กฎหมายได้รับการยกฐานะเป็นโรงเรียนหลวงเมื่อปี พ.ศ. 2454 ได้ขยายหลักสูตร
จากหนึ่งปีเป็นสองปี เพิ่มวิชาธรรมศาสตร์กับวิชากฎหมายว่าด้วยเอเยนต์ ทุนส่วน
บริษัทและล้มละลาย เปิดรับสมัครนักเรียนโดยทั่วไปในเงื่อนไขว่าจะต้องมีผู้ให้คำ
รับรองสองคน (วิจิตร ลุสิตานนท์, ใน หลวงจ่าบุญเนติศาสตร์ และ ไพโรจน์
ชัยนาม, บรรณาธิการ 2517 : 73)

การศึกษากฎหมายในสยามไม่ได้รับอิทธิพลจากประเทศหนึ่งประเทศเดียว เหตุผลมีอยู่ทั้งสองทางคือพิจารณาจากปัจจัยภายในเป็นพระบรมราชโองบายที่จะให้อิทธิพลของมหาอำนาจมาค้ำคานกันเอง กระนั้นก็ตามการที่กฎหมายเก่าทำเป็นลายลักษณ์อักษรและการเร่งรัดมีกฎหมายเพื่อการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ กัน การร่างกฎหมายจึงจะมีทางเลือกเดียว คือทำเป็นประมวลกฎหมายซึ่งมีผลให้มีการยอมรับอิทธิพลแนวคิดของฝรั่งเศสและเยอรมัน ปัจจัยภายนอกคือมหาอำนาจตะวันตกที่สำคัญคืออังกฤษและฝรั่งเศสต่างก็พยายามเข้ามามีอิทธิพลในวงการศึกษากฎหมายของสยาม ตัวอย่างคือ ในขณะที่นักเรียนกฎหมายก่อนทศวรรษที่ 2460 นิยมไปศึกษากฎหมายที่อังกฤษ การตั้งสถานศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2467 (หลังจากประกาศใช้ กฎหมายลักษณะอาญา และ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 และ 2 แล้ว) จะเห็นได้ว่ากรรมการชำระประมวลกฎหมายซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศสได้เข้ามามีบทบาทกำหนดวิชาและการเรียนรวมทั้งเป็นผู้สอนในโรงเรียนกฎหมาย การเรียนวิชากฎหมายแบบเก่าบางส่วนจึงแยกออกไปเป็นวิชาหนึ่งเรียกว่า วิชากฎหมายอังกฤษ และมีวิชาเปรียบเทียบกับอีกหนึ่งวิชาเรียกว่า วิชากฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งแล้วแต่ว่านักเรียนจะเลือกศึกษาวิชาใด นอกจากนี้อิทธิพลของที่ปรึกษาสถานศึกษาชาวฝรั่งเศสก็ได้ผลักดันให้มีวิชาใหม่ ๆ เกิดขึ้นด้วย คือ มีวิชากฎหมายปกครอง วิชากฎหมายการเงิน (หรือการคลัง) และวิชาเศรษฐวิทยา แต่ก็เนื่องด้วยคณาจารย์ของโรงเรียนกฎหมายในทศวรรษที่ 2460 ส่วนใหญ่ศึกษามาแบบกฎหมายอังกฤษ วิชากฎหมายใหม่ ๆ แบบฝรั่งเศสจึงต้องผัดผ่อนเรื่อยมาด้วยเหตุที่ว่าไม่มีผู้สอน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "รายงานประชุมสถานศึกษา" พ.ศ. 2474) ส่วนกฎหมายแบบเยอรมันนั้นได้ถ่ายทอดผ่านระบบกฎหมายญี่ปุ่นมาอีกทีหนึ่ง นักกฎหมายไทยได้ให้ความสนใจและติดตามความก้าวหน้าของระบบกฎหมายญี่ปุ่น นำมาปรับใช้ในการร่างกฎหมายอยู่เสมอ

ความตื่นตัวและตระหนักรู้ถึงความสำคัญของตนเอง ปรากฏให้เห็นตั้งแต่ทศวรรษที่ 2450 ตัวอย่างแรกคือ "คดีพญาระกา" ในปี พ.ศ. 2453 (เรื่องของเจ้าพระยามหินทร 2499 : 76-81) เหตุเกิดเพราะมีผู้แต่งหนังสือชื่อ "ปักษี-ปะกษณ์ เรื่องพระยาระกา" ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงเห็นว่าเป็นการหมิ่นประมาทพระองค์ท่าน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่มีพระราช-

กระแสน้ำอย่างไร กรมหลวงราชบุรีฯ และข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม 28 คนพากันหลบลเกล้าถวายฎีกาขอลาออก และขุนหลวงพระไกรสี (เปล่ง) ยังได้แสดงโหวตทางกฎหมายหลบลเกล้าฯ ถวายตอบพระราชกระแสโดยไมยอมรับผิด อีกตัวอย่างหนึ่งคือ กบฏ ร.ศ. 130 ได้มีนักกฎหมายเข้าร่วมด้วยแม้จะเป็นส่วนน้อยและไม่มีกำลังอาวุธอันใด บทบาทของนักกฎหมายในคณะ ร.ศ. 130 ก็มิได้อยู่สูงมาก โดยให้คำชี้แนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองระบอบต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง (เนตร พูนวิวัฒน์ 2523 : 98-106)

คลังความรู้ของนักกฎหมายนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2450 เป็นต้นมามีเป็นจำนวนมากและอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักวิชาความรู้ที่มีความเข้มข้นและเข้มข้นมากกว่าหลักวิชาความรู้ทางด้านอื่น ๆ ที่เป็นตำราที่มีดังเช่น หัวข้อเล็กเซอร์ (2452) ของพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา (2463) ของพระยาปริศนาถเบศร์ (พัก พันธุ์พัก) คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา 4 เล่ม (2468) ของ พระยาเลขาวิชัยธรรมวิทักษ์ วิธีสืบสวนโจรผู้ร้าย (2464) ของพระยาศรีเสนา (คิค คชาชีวะ) มูลคดีสัญญา (2466) ของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) คำอธิบายกฎหมายลักษณะที่ดิน (2458) ของหลวงวรวาทีวินิจัย ลักษณะผังเมีย (2461) ของพระยาพิจารณาปฤชามาตย์ เป็นต้น ที่เป็นวารสารก็มีมากมายหลายฉบับ อาทิเช่น คุลพาหะ บทบัญญัติ ธรรมศาสตร์วินิจัย ปัญหาวินิจัย มโนสาร ธรรมสาร และ นิติสาร เป็นต้น (หยุด แสงอุทัย 2523 : 163-219) เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงในส่วนอื่นประกอบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 จนถึงปี พ.ศ. 2476 มีผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนกฎหมายเพียง 901 คน เป็นชาย 899 คน และหญิง 2 คน (วิจิตร ลุสิตานนท์, ใน หลวงจำรัฐเนติศาสตร์ และไพโรจน์ ชัยนาม, บรรณาธิการ 2517 : 81) จำนวนตำราและวารสารกฎหมายที่มีมากมายแพร่กระจายอยู่ในระบอบเก่าคงกล่าวดูจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่านักกฎหมายเป็นผู้คงแก่เรียนและทุ่มเทความสนใจให้กับหลักความรู้ในสายงานของตน และในขณะเดียวกันก็บ่งบอกถึงการแพร่กระจายความรู้ทางกฎหมายไปสู่วงการอื่น ๆ อยู่ด้วย

ยกตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงการแพร่กระจายของความรู้ในวิชากฎหมายได้แก่การปรากฏขึ้นของคำว่า "กฎหมายธรรมบัญญัติประเพณี" "พระธรรมบัญญัติ" "สภา" "รัฐสภา"

"รัฐสภาขุนนางกับรัฐสภาสามัญ" ในทศวรรษที่ 2460 ซึ่งในก่อนหน้านี้นั้นส่วนใหญ่ยังคงใช้คำทับศัพท์ภาษาอังกฤษอยู่ (ดู อาทิเช่น การแปลศัพท์ของ หลวงเนติวิจารณ์ 2469 : 394-416) การมีภาษาการเมืองใหม่และกลาวกันโดยทั่วไปอย่างคุ้นเคยในทศวรรษที่ 2460 และก่อนที่จะมีระบอบใหม่นั้น แม้ผู้ใช้จะไม่มี ความเข้าใจที่ตรงแท้เท่าใดนักก็ตาม ก็มีผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของผู้คนโดยทั่วไป แม้แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงประวิติกว่าภาษาการเมืองและแนวคิดการเมืองแบบใหม่ได้ชักจูงให้ผู้คนหลงใหลในระบอบการเมืองใหม่ที่จะมาถึงว่าเป็นระบบที่ดีกว่าระบอบเก่า (หงช., สบ. 2.47/32 "พระราชบันทึก Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469)

สำหรับนักกฎหมายในระบอบเก่าแล้วเป็นเรื่องที่เข้าใจได้โดยง่ายว่าระเบียบการปกครองย่อมแบ่งออกเป็น ประเทศ แดนดิน และรัฐ รูปของรัฐมีทั้งรัฐเดี่ยวและรัฐรวม เอกราชของรัฐมีทั้งมีเอกราชและไม่มีเอกราช รัฐบาลคือคณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแบ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจสูงสุดนั้นประชาชนอาจเป็นผู้ใช้เองโดยตรงก็ได้ มีผู้แทนก็ได้ หรืออยู่ที่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ รัฐบาลในโลกนี้จึงแบ่งได้ออกเป็นสองชนิดคือ รัฐบาลราชาธิปไตย กับ รัฐบาลประชาธิปไตย ฯลฯ เหตุเพราะเป็นหลักวิชาที่พวกเขาต้องศึกษากันอยู่โดยตรง ผู้ที่ไม่ได้ศึกษาเล่าเรียนโดยตรงก็อาจมีความเข้าใจได้จากการอ่านและรับฟัง แต่ความรู้เพียงผิวเผินก็ย่อมไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายแข่งขันกับนักกฎหมายได้

แม้ว่านักกฎหมายจะเป็นผู้มีควมร่ำรวยความคิดอ่านในทางการเมืองอยู่มากในช่วงสุดท้ายของระบอบเก่า ก็ไม่ได้หมายความว่านักกฎหมายจะสนับสนุนให้มีการ "ปฏิวัติ" ไปเสียทั้งหมด โดยจารีตประเพณีแล้ว นักกฎหมายเสียอีกต้องทำหน้าที่รักษาระเบียบเก่า ความมุ่งหวังที่จะให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลงในทัศนะของนักกฎหมายแล้ว กล่าวได้ว่ามี 2 แนวทางคือ หนึ่ง เป็นไปตามหลักวิวัฒนาการ คือ ค่อยเป็นค่อยไป ข้อสำคัญคือองค์อธิปัตย์เดิม (หมายถึงพระมหากษัตริย์) ผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมมาแต่โบราณ ควรจะต้องเป็นผู้ที่ตัดสินใจ "พระราชทาน" อำนาจสูงสุดลงมาเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังเช่นที่เกิดขึ้นในอังกฤษ กับ สอง คือการยึดอำนาจสร้างองค์อธิปัตย์ใหม่ (หมายถึงรัฐธรรมนูญ) ให้สูงกว่าองค์อธิปัตย์เก่า เพราะในการปกครองจะมีองค์

อชิปัตย์อยู่สองไม่ได้ การที่องค์อชิปัตย์เก่าจะสละอำนาจสร้างองค์อชิปัตย์ใหม่ขึ้นมา นั้น คุณจะมีปัญหาอยู่มากเพราะจะมีปัญหาว่าใครคือองค์อชิปัตย์ที่แท้ รัฐธรรมนูญที่เกิดจากการพระราชทานจะจำกัดอำนาจผู้พระราชทานอำนาจมาให้ได้อย่างใด เป็นข้อปัญหาทางกฎหมายที่คุณจะมีแก่นักกฎหมายเท่านั้นที่จะเข้าใจมากกว่าผู้ที่ไม่ได้ศึกษามาทางค่านกฎหมายโดยตรง

การมีบทบาทเพิ่มขึ้นของนักเรียนกฎหมายสายฝรั่งเศษในปลายทศวรรษที่ 2460 และ 2470 อย่างเช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) หลวงประเจิดอักษรศักดิ์ (สมโภช อัสวานนท์) หลวงศิริราชโมทรี (จรูญ สิงหเสนี) เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมได้ยอมรับเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายปกครองที่โรงเรียนกฎหมายเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2474 ได้มีผล "ปฏิวัติ" จารีตประเพณีทางกฎหมายในประเทศสยาม เพราะกฎหมายเท่าที่ได้มีการเรียนการสอนกันมาเป็นลักษณะวิชาเฉพาะ อย่างเช่น ที่ดิน ครัวเมีย าลา ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองเท่าวิชากฎหมายปกครอง ในอันที่จริงในโรงเรียนมหาดเล็กหลวงได้มีการสอนวิชากฎหมายปกครองอยู่บ้าง แต่จำกัดอยู่เฉพาะข้อระเบียบกฎหมายที่ใช้บังคับการปกครองท้องที่ กฎหมายปกครองตามการบรรยายของหลวงประดิษฐมนูธรรมเกี่ยวข้องกับหลักการแห่งอิสรภาพ เสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพ เขาได้บรรยายเป็นครั้งแรกในที่สาธารณะ รวมทั้งได้อธิบายอย่างชัดเจนเกี่ยวกับระบอบการปกครองแบบต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ของรัฐ และหลักการค้ำของประเทศไทย ความสำคัญในเชิงความคิดอ่านคือ แนวนโยบายทางการเมือง ไม่ใช่ "ศาสตร์" หรือเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับพระราชประสงค์และพระบรมราชวินิจฉัยอีกต่อไป หากเป็น

ขอให้ดูตำรากฎหมายเล่มสำคัญในยุคสมัยนี้ ซึ่งแม้จะไม่ได้แสดงความเห็นแย้งกันอย่างตรงไปตรงมา แต่เนื้อความและการอธิบายแสดงให้เห็นปัญหาทางกฎหมายที่ขัดแย้งกันอยู่มากดังกล่าวข้างต้น อย่างเช่น หลวงจักรปาณีศรีศิลวิสุทธิ, คำอธิบายรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ (2475) และ หลวงประเจิดอักษรศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (2477).

เรื่องที่มีมนุษย์จัดสร้างขึ้นตามสภาพซึ่งมนุษย์มีอิสรภาพ เสรีภาพ ความเสมอภาพ และ
ภราดรภาพ อยู่ตามธรรมชาติ

นักกฎหมายมีบทบาทอย่างสูงในฐานะผู้มีความรู้ที่จะช่วยค้ำจุนระบอบใหม่
ความข้อนี้เป็นที่ยอมรับทั้งภายในและจากภายนอกวงการนักกฎหมาย และเป็นเงื่อนไข
ให้พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) อธิบดีศาลอุทธรณ์ นักกฎหมายผู้มีความ
สามารถและตรงไปตรงมาได้รับการยอมรับจากหลายฝ่ายให้เป็นประธานกรรมการ-
ราษฎร และเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก และในระยะต่อมาไม่นานก็พิสูจน์ให้เห็นอีก
เช่นกันว่าความซัดแย้งภายในกลุ่มนักกฎหมายชั้นนำ ผสมกับแรงหนุนช่วยของกลุ่มพลัง
ต่าง ๆ ใค้กลายเป็นวิกฤติการณ์ทางการเมือง และได้ล้มบทบาทของนักกฎหมายลง
ไป โดยมีทหารขึ้นมามีบทบาทเป็นผู้นำแทน (รายละเอียดดูบทที่ 8 และ 9)

3.8 วัฒนธรรมข้าราชการกับการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงของสังคมสยามใหม่ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2450 จนถึง 2470
มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับข้าราชการ

ในประการแรก หน้าที่ประจำวันของข้าราชการในแต่ละส่วนมีเพื่อมุ่งรับใช้
แนวนโยบายของรัฐบาลใหม่ นับเนื่องมาแต่การปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
เกล้าเจ้าอยู่หัว สิ่งที่เตรียมกระทำอย่างเช่น เตรียมกำลังไว้ให้พร้อมเพื่อรักษา
อิสรภาพของชาติ และสิ่งที่กระทำอย่างเช่น การคัดลिनคดีความและการร่างกฎหมาย
เพื่อแก้ไขศาลกงสุล เป็นต้นนี้ในตัวของกิจกรรมนั้นเองกล่าวได้ว่าเป็นประสบการณ์
ทางชีวิตและสังคมแบบใหม่ ความพึงพอใจในระดับเบื้องต้นคือการมีเงินเดือนและ
การมีเกียรติยศในสังคมราชการ ซึ่งถือเสมือนเป็นความสำเร็จหลังจากจบการศึกษา
ความพึงพอใจในอีกระดับหนึ่งคือการทำการให้พระเจ้าแผ่นดินและประเทศชาติ เพื่อ
จะได้มีความวิไลซ์อันเป็นที่ยอมรับของสังคมนานาชาติ

ในฐานะที่เป็นข้าราชการสมัยใหม่ทำหน้าที่ให้กับรัฐบาล จะพบว่าพวกเขา
ถูกกระตุ้นอย่างสม่ำเสมอจากกระแสพระราชดำรัสให้กระทำหน้าที่ฉลองพระเดช-
พระคุณอย่างเข้มแข็ง และตระหนักตนเองว่าเป็น "ข้าแผ่นดิน" ไม่ใช่ "ลูกจ้าง
บริษัท" และในขณะที่เดียวกันนั้น กลุ่มปัญญาชนและหนังสือพิมพ์นอกระบบราชการ

นับตั้งแต่ นายเทียนวรรณ นายหลุย คีรีวัต นายกุหลาบ สายประดิษฐ์ ฯลฯ ได้กระตุ้น และมีความคาดหวังในพลังของระบบราชการอยู่มากกว่าจะมีการทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ มีธรรมชาติอยู่ในจิตใจ เพื่อสร้างความเจริญให้ทัดเทียมกับสังคมญี่ปุ่นและตะวันตก การทำหน้าที่ราชการอยู่ภายใต้ความมุ่งหวังดังกล่าว เป็นสิ่งที่ระหนักกัน แม้ในหมู่เจ้านายเองก็คิดว่าข้าราชการต้องมีระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นับตั้งแต่การสอบเข้าเป็นข้าราชการ การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ และไม่ควรมีข้อเปรียบเทียบกันระหว่างนายทหารกับพลเรือน หากแต่ในข้อปฏิบัติจริงภายในระบบราชการนั้นมีข้อคิดศกอยู่มากที่สำคัญมี 2 ประการ คือ หนึ่ง การถือชาติวุฒิเป็นใหญ่ กับสอง คือ แนวนโยบายการคลังในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจภายในหมู่ข้าราชการโดยทั่วไป

หลังความขัดแย้งระหว่างความมุ่งหวังจะไขหลักวิชาความรู้ กับข้อปฏิบัติจริงภายในหลักราชการ มีผลให้บางคนมีความรู้สึกในทำนองว่า

... ทำอย่างไรหนอการบริหารแผ่นดิน จึงจะไม่ผูกขาดไว้ในกำมือของพวกเจ้านาย และเสนาบดีผู้ใหญ่เพียงไม่กี่คน เพราะว่าถ้าปล่อยให้มันเป็นเช่นนั้นอยู่เรื่อย ๆ ไปแล้ว และฉวยพวกผู้ใหญ่เกิดคำวิะไรโง่ ๆ ขึ้นมามีหยุดหยอน และพวกผู้น้อยที่มีปัญญาซึ่งในบางคราวก็อาจจะมีสติเห็นดี ๆ ไฉนจะขึ้นชดู้ดททานไว้ก็มีฟังแล้ว ก็อาจเป็นเหตุให้บ้านเมืองประสบความล้มเหลว หรืออย่างน้อยก็ไม่มีวันเจริญก้าวหน้าเทียบทันประเทศเพื่อนบ้านเขาใดเป็นแน่... (กุหลาบ สายประดิษฐ์ 2518 : 61-62)

ปฏิกิริยาต่อหลักการชาติวุฒิเป็นใหญ่ ซึ่งข้าราชการประสพด้วยตนเองนับตั้งแต่ในสถาบันศึกษาของตน จนกระทั่งถึงภายในสังคมข้าราชการที่ตนทำหน้าที่ประจำวันอยู่นั้น เป็นที่ทราบกันเป็นอย่างดี รวมทั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วย และผู้มีความเห็นแย้งต่อหลักการดังกล่าวนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าก็ไม่ใช่จะเป็นผู้ไม่มีชาติสกุลแต่อย่างใด หลายคนเป็นผู้ที่อยู่ในตระกูลใหญ่โตและมีทรัพย์ "เอกสิทธิ์ของผู้ที่แต่กำเนิดจึงเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา" (เคื่อน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม 2480 : 3-4) เป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นภายในหมู่ข้าราชการบางส่วน และเป็นพื้นฐานของการแสวงหาสิ่งใหม่มาทดแทนสิ่งเก่านี้

ปฏิกิริยาต่อแนวนโยบายการคลังในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น กล่าวได้ว่ามีอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ชาวสื่อว่ารัฐบาลจะยุบตำแหน่ง หน่วยงานที่ตน

สังกัดอยู่บ้าง รัฐบาลสนับสนุนแต่พวกเจ้าไม่อุกหนุนข้าราชการอีกแล้วบ้าง และบ้างก็เห็นว่ารัฐบาลกระทำอะไรง่าย ๆ ไม่คิดแก้ไขปัญหาคับยวิธีการอื่น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงสลดพระทัยที่พระองค์ขึ้นครองราชสมบัติแล้วมีแต่คัดค้าน แต่ก็ได้ทรงขอความเห็นใจในความจำเป็น ต้องเสียสละความสุขส่วนตัวกันทุกฝ่ายเพื่อรักษาสถานะการคลังของประเทศ (هجช., ร.7 ก. 1/37 "กระแสพระราชดำรัส" 8 พฤศจิกายน 2474)

ในประการที่สอง ความรู้สึกอีกอีกไม่พอใจทั้งต่อสภาพเศรษฐกิจการเมืองโดยทั่วไป และการแก้ไขปัญหามาตรฐานของรัฐบาลในหมู่ข้าราชการจะมีความหมายยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาจากภายในกรอบหลักวิชาของข้าราชการแต่ละสาย นักการทหารอย่างเช่น นายพันโท หลวงชำนาญยุทธศาสตร์ (2480 :) เห็นว่า "ปลายสมัยการปกครองระบอบราชาธิปไตย ประเทศสยามกำลังอยู่ในฐานะที่คับขันและอ่อนแอเต็มที่ เกือบจะเอาตัวไม่รอด..." นายพันตรี หลวงจุมภะวณยุทธ (แซม กระบวนยุทธ) (2520 : 18) บันทึกว่า "การปลดคนออกจากราชการเพื่อให้งบประมาณแผ่นดินเข้าสู่คุณภาพ เคืองคร่อนกันทั่วไปทั้งแผ่นดิน..." นักการปกครองจะไม่แสดงหลักวิชาอันใดซึ่งหักล้างแนวพระราชประสงค์ได้ มีบางคนซึ่งถูกปลดจากราชการเห็นว่าควรมีการตั้งบริษัทจัดหางานเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของคนไม่มีงานทำ (هجช., ร.7 รล.20/193 "หลวงสุนทรวิเศษราช ถวายฎีกาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" 2 กุมภาพันธ์ 2474) นักการศึกษาได้แสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ กัน หลักใหญ่ใจความอยู่ที่เห็นว่าต้องใช้หลักวิชาแก้ปัญหา บุคคลทุกคนต้องทำหน้าที่ และหัวหน้าต้องมีความสามารถ (วิทยารย 2473 : 640-647, 995-996, 1085-1090) ความเห็นที่รุนแรงต่อระบบการปกครองน่าจะมาจากสายนักกฎหมายมากกว่าสายอื่น ๆ นักกฎหมายย่อมเข้าใจว่ากฎหมายมีเพื่อคุ้มกันรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งแบ่งเป็นเพื่อประโยชน์ของเอกชน และประโยชน์ของมหาชน คำกล่าวที่ว่า "สิ่งที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด" (ขุนประเสริฐสุภมาตรา 2472 : 155-157) อาจจะเป็นความได้หลายแบบ แต่ทางโน้นจะเป็นว่ากฎหมายอยู่เหนือบุคคลจะเป็นเงื่อนไขที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหามากกว่าบุคคลอยู่เหนือกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า "ความไม่พอใจ" แนวทางการบริหารประเทศของรัฐบาล ในระบอบเก่าภายในหมู่ข้าราชการเองก็น่าจะมีหลายแบบ ความไม่พอใจเรื่อง การคลัง ข้าราชการ การตัดเงินเดือน และการยุบหน่วยงาน ย่อมมีอยู่ แต่จะถูกต้องที่ความ เข้ากับหลักวิชาและประสมการณ์ความเห็นของกลุ่มข้าราชการที่มีอยู่ต่าง ๆ กัน ความเห็นว่ารัฐบาลทำงานโดยขาดหลักวิชา จึงดูจะมีความรุนแรงมาก อดีตนาย ทหารผู้หนึ่งได้กล่าวว่า "รัฐบาลสมัยนั้นไม่มีสมรรถภาพในการบริหารประเทศ. ไม่มี ความรู้ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ใช่วิธีง่าย ๆ โดยปลดข้าราชการออกเพื่อ ใ้งบประมาณเข้าสู่คลัง (พระบัญชาคุณ ปุณณะวังโส 2527 : 85) ความเห็นว่า รัฐบาล "ขาดหลักวิชา" ทำงานโดยไม่มีความรู้จึงมีส่วนสำคัญซึ่งนำไปให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ในประการที่สาม แนวความคิดชาตินิยม (nationalism)* ภายใน สังคมข้าราชการ กล่าวได้ว่ามีความรู้สึกแบบชาตินิยมมากขึ้น นับตั้งแต่ศวรรษที่ 2460 เป็นต้นมา ลักษณะพื้นฐานคือความมุ่งหวังจะให้ประเทศเจริญทัดเทียมกับ ที่ยอมรับในสังคมการเมืองระหว่างประเทศ อิทธิพลอันไม่ชอบธรรมของมหาอำนาจ ตะวันตกควรจะถูกขจัดออกไป อย่างเช่น ศาลกงสุล และการครอบงำทางการค้า เป็นต้น การประกาศสงครามร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่หนึ่งก็ เป็นส่วนของการแสวงหาการยอมรับในสังคมนานาชาติ ประเทศ ลักษณะพื้นฐานจะทวี ความเข้มข้นขึ้น เพราะแนวนโยบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประการหนึ่ง และการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเอเชีย ในจีน และ ญี่ปุ่น อีกประการหนึ่ง

ความนิยมญี่ปุ่นนั้นมีอยู่ในหลายส่วนของกลุ่มข้าราชการ ความสำเร็จของ ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่กล่าวอ้างถึงกันอยู่เสมอ อย่างเช่น นักกฎหมายจะยกย่องการร่าง

* จะอธิบายแทรกเป็นตอน ๆ ในบทที่ 4, 5, 6, 9 และ 10 และจะเห็น ต่อไปว่าแนวคิดชาตินิยมในประสมการณ์ทางสังคมที่ต่าง ๆ กัน จะมีความหมายต่างกัน ลักษณะของผู้นำ และกลุ่มผู้สนับสนุนทางภูมิปัญญาเป็นปัจจัยช่วยให้เห็นความต่างกันใน แนวคิดกว้าง ๆ ช่างคน.

กฎหมายแบบใหม่ที่สำคัญอย่างรวดเร็วและคงคามของญี่ปุ่น (พระยามานวราชเสวี, ใน หลวงเลขาวิจารณ์, ผู้รวบรวม 2474 : 436-437) นายทหารเรือที่ส่งไปเรียนที่ญี่ปุ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2446 ก็มีส่วนแพร่กระจายให้นิยมความสำเร็จของญี่ปุ่นมากขึ้นด้วย (พระยาวิจารณ์จักรกิจ 2510 : 16-28) เป็นต้น ความนิยมและแลเห็นความเป็นไปได้ที่เอเชียจะเจริญทัดเทียมเท่าทันยุโรปนี้เองมีผลต่อนโยบายต่างประเทศในระบอบเก่าอยู่มากเช่นกัน อย่างเช่น การที่รัฐบาลวางตนเป็นกลางกรณีพิพาทในเซี่ยงไฮ้ในต้นปี พ.ศ. 2475 เป็นต้น (Batson 1984 : 179) ชาตินิยมแบบเชื่อมั่นในเอเชียและหันกลับไปหารากเง้าที่มาของชาติตระกูล โดยลดความรู้สึกนิยมตะวันตกลง (ไม่โค่นล้มชาติสายใยไปเสียทั้งหมด) กล่าวได้ว่าเป็นลักษณะใหม่ที่เห็นได้ชัดตั้งแต่ทศวรรษที่ 2460 และมีเพิ่มขึ้นในทศวรรษที่ 2470

ส่วนอิทธิพลแนวคิดชาตินิยมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นคงได้กล่าวไปข้างแล้วว่ามีอยู่อย่างหนาแน่นในสายผู้ทำงานใกล้ชิดกับฝ่ายเสนาธิการทหารตั้งแต่ทศวรรษที่ 2460 เป็นต้นมา ความรู้สึกในทำนองว่า "ถ้าชาติใดมีวีรกรรมแล้วก็ต้องมีโชคไม่ดี เพราะผลแห่งการที่ไม่เตรียมพร้อมในยามปรกติ" (ปลั่ง หวานนท์, ผู้แปลและเรียบเรียง 2469 : 1225) น่าจะมีอยู่ในหมู่ นายทหารโดยทั่วไป และต่อมา นายทหารระดับกลางยศนายพัน อย่างเช่น หลวงพิบูลสงคราม (แปลก ชีตตะสังคะ) หลวงพรหมโยธี (มังกร ผลโยธิน) ก็มักจะยอมรับคุณค่าของแนวคิดชาตินิยมดังกล่าวอยู่มาก และนำมาปรับใช้อย่างจริงจังเพื่อสนับสนุนการมีอำนาจของทหารในระบอบใหม่

การแสดงออกอย่างมีพลังของข้าราชการประกอบด้วยกันอยู่สองส่วนทั้งค่าน้ำกำลังสติปัญญาความคิด และค่าน้ำกำลังอาวุธ ทหารมีบทบาทเป็นผู้ควบคุมและใช้กำลังอาวุธอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะมีส่วนเข้ามาช่วยให้แนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงแต่อยู่นอกศูนย์กลางอำนาจ มีความเป็นไปได้ (รายละเอียดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๕๐๒ และ ๒๕๐๓) เพราะสามารถใช้บังคับให้เจ้านายยินยอมสละฐานะและอำนาจทางการเมือง หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการซึ่งควรจะเริ่มต้นมาจากศูนย์กลางอำนาจเองมีความล่าช้าและมีอุปสรรค (รายละเอียด ๒๕๐๓)

ภายในระบอบเก่านั้น การเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น
 กุจะเป็นเรื่องที่ทำใ้กระทำใ้ค่อนข้างลำบาก แม้แต่ภายในระบบข้าราชการ เองซึ่งมี
 อภิสันธิ์หลายอย่างมากกว่าราษฎรสามัญ การแสดงออกเท่าที่ปรากฏอาจสรุปใ้ได้ว่า
 มี 3 ลักษณะ คือ

1. ถวายฎีกา การเขียนฎีกาเป็นกติกาทางการเมืองแบบจารีตประเพณี
 ที่ราษฎรทุกคนพึงกระทำใ้เพื่อขอพระราชทานกรุณาแก้ไขในสิ่งที่ไม่ใ้ได้รับความเป็น
 ขรรรม และในบางครั้งก็อาจแปร เปลี่ยนเป็นช่องทางกราบบังคมทูลความเห็นของ
 เจ้านายและข้าราชการใ้ด้วย ดังเช่นที่ในปี ร.ศ. 103 มีเจ้านายและข้าราชการ
 กราบบังคมทูลความเห็นจัดการ เปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน เป็นต้น
 อย่างไรก็ตามก็วิธีกรถวายฎีกาแสดงความเห็นทางการเมืองของเจ้านายและข้าราชการ
 นี้ ไม่มีจำนวนที่เพิ่มขึ้น ทรายจนถึงในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ความคิดเห็นที่คุจะรุนแรงและแพร่กระจายกว้างขวาง ส่งผลใ้ข้าราชการกลุ่มหนึ่ง
 ตระหนักว่า "อันตราย" ถ้าสังจะมาถึงหากไม่มีการเปลี่ยนแปลง (หจช., ร.7
 รล.7/2 "เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี กราบทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว"
 18 กรกฎาคม 2469)

ความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับ "อันตราย" ที่อาจจะมาถึง อาจ
 ย้อนหลังนับตั้งแต่คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการ เปลี่ยนแปลงระเบียบราชการ
 แผ่นดินปี ร.ศ. 103 ซึ่งเห็นว่ามี "อันตราย" มาจากข้างนอกพระราชอาณาเขต
 คือสหิสลาอาณานิคม และทรายจนถึงทศวรรษที่ 2470 ความรู้สึกดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่

* กติกาทางการเมืองแบบจารีตประเพณี หมายความว่า เป็นข้อตกลงทาง
 การ เมืองของกลุ่มพลังในสังคม ซึ่งยอมรับและใ้ใช้สื่อสาร การแสดง "ความเห็น"
 ตลอดจนการ แสดงอำนาจบาบริมาเป็นเวลานานก่อนที่ จะใ้ได้รับอิทธิพลตะวันตก โดย
 ไม่ถือว่เป็นการกระทำผิด การเขียนฎีกาเป็นตัวอย่างหนึ่งที่เห็นใ้ชัดว่ต่างจาก
 การ แสดงความเห็นตามหนังสือพิมพ์ การจัดตั้งพรรคหรือคณะการเมือง ฯลฯ ซึ่งเป็น
 กติกาทางการเมืองแบบใหม่ รายละเอียดดูต่อไปในบทที่ 5 ข้างหน้า.

(หลวงสรวิสมรรต 2478 : 301-307) ในอีกทางหนึ่งเป็นแรงกระตุ้นจากพระบรมราชโองการและประกาศและแถลงการณ์ของรัฐบาลเอง อย่างเช่น ในพระราชพิธีฉัตรมงคล พ.ศ. 2474 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสเรียกร้องความสามัคคีกันให้บ้านเมือง "พันพิศพิศ" ความรู้สึกที่บ้านเมืองมีอันตรายอยู่จึงย่อมจะมีบังเกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยังมีที่มาที่สำคัญจากชาวต่างประเทศ หนังสือพิมพ์โดยทั่วไปมีหน้าข่าวต่างประเทศขึ้น อย่างเช่น หนังสือพิมพ์ ไทยใหม่ มีหลวงวิจิตรวาทการ (กิมเหลียง วัตตันพฤก) เป็นผู้รายงานในตลอดปี พ.ศ. 2474 และต้นปี พ.ศ. 2475 ชาวที่รายงานเกี่ยวข้องกับสงครามซึ่งประเทศต่าง ๆ กำลังเตรียมพร้อมอยู่ มีทั้งสงครามอาหรับและเศรษฐกิจสงครามมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศทั้งในยุโรปและในเอเชีย และความไม่สงบภายในประเทศต่าง ๆ อย่างเช่น สเปน อินเดียน แมนจูเรีย พม่า เป็นต้น (หลวงวิจิตรวาทการ 2478 : 1-86) และเมื่อข้าราชการมีความรู้สึกที่ประเทศกำลังตกอยู่ใน "อันตราย" ในบรรยากาศดังกล่าวข้างต้น จึงมีการเขียนฎีกาถวายความเห็นเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2469 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ถวายความเห็นให้ทรงจัดระเบียบราชการตั้งอภิรัฐมนตรี รัฐมนตรี และองคมนตรี เข้าร่วมเป็นสภาเดียวกัน เรียกว่าสหรัฐมนตรี พระยามรวิสัยสรเดช ถวายความเห็นเรื่อง การแก้ไขเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2474 พลตรีพระยาพิชัยบรมวงศ์สงคราม ถวายความเห็นเรื่องแก้ไขปัญหาของชาติ รวม 11 ข้อ ปี พ.ศ. 2474 หลวงนฤราชภักดี ถวายความเห็นเรื่องจัดการป้องกันเศรษฐกิจของประเทศสยาม และให้ตั้งโรงงานในปี พ.ศ. 2474 และ 2475 พระแกลงแกลงกล้า ถวายความเห็นให้รัฐบาลรับซื้อข้าวจากราษฎร ปี พ.ศ. 2474 (นจช., ร.7 รล.7/2, รล.20/188, รล.20/194, รล.20/172, รล.20/162) เป็นต้น

ปรากฏการณ์ข้าราชการทำหนังสือกราบบังคมทูลถวายความเห็นต่าง ๆ เหล่านั้น พิจารณาจากจารีตประเพณีแล้วเป็นเรื่องที่ข้าราชการสามารถกระทำได้ แต่ก็คงจะเป็นการ "มีบังควร" อยู่มาก เพราะเท่ากับคิดว่าไม่มีพระราชดำริอยู่ จึงได้ถวายความเห็น พิจารณาจากเนื้อหาแล้วก็เป็นเรื่องที่สอดคล้องกับยุคสมัย คือ ในทางการเมืองควรมี "อัครมหาเสนาบดี" ขึ้นมารับแบ่งเบาพระราชกรณียกิจและในทางเศรษฐกิจ ควรจะมีโครงการต่าง ๆ อย่างเช่น ตั้งโรงงาน และควรมี

แทรกแซงกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ อย่างเช่น รัชชื้อข้าว เพื่อแก้ไขเศรษฐกิจไม่ให้
ประเทศสยามตกอยู่ในภาวะคับขันดังที่เป็นอยู่ (คูหาทิเช่น หจช. ร.7 รล.20/172
"หลวงนฤราชภักดี กราบทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" 22 ตุลาคม
2474)

การเคลื่อนไหวดังกล่าวทำให้เรื่องราวที่พูดจากันภายในหมู่ข้าราชการสมัย
นั้นปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และทูลเกล้า ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
เพื่อทรงทราบโดยตรง แต่ก็ไม่มีผลตอบสนองให้ดูเห็นเป็นจริงเป็นจังเท่าใดนัก
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชกระแสตอบเจ้าพระยาสุรศักดิ์-
มนตรี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในปี พ.ศ. 2469 ว่า

... ขอบใจเจ้าพระยาสุรศักดิ์ที่ได้ส่งความเห็นนี้มาด้วยความกตัญญูและจงรัก
ภักดี เรื่องสภารัฐมนตรีนี้เป็นเรื่องที่กำลังคำวิหัตกันอยู่เหมือนกัน เท่าที่ไต่ฟัง
ความเห็นต่าง ๆ มาแล้วยังมีความเห็นแตกต่างกันมาก จะยุติเอาเป็นแนว
อย่างไรจะเป็นผลดีเอาได้ไม่ จึงยังใคร่รอก่อนเพื่อคำวิหัตให้รอบคอบ
เพราะเมื่อตั้งขึ้นแล้วก็ต้องหวังให้เป็นของมั่นคง เป็นประโยชน์จริงแลไม่
กลายเป็นมีแต่ชื่ออยู่ เหมือนอย่างที่เคยเป็นมาแล้ว ฉันรู้สึกดีว่าเวลานี้ถึง
เวลาแล้วที่จะต้องคิดแก้ไขระเบียบหลายอย่าง แต่จะทำได้โดยรีบความหาได้
ไม่ เพราะเป็นการรับฉึกชอบตอบานเมืองอย่างใหญ่หลวงนัก (หจช., ร.7
รล.7/2 "พระราชกระแส" 22 กรกฎาคม 2469)

จะเห็นได้ว่าต้อง "ร้งรอก่อนเพื่อคำวิหัตให้รอบคอบ" นี้ เป็นปัญหา
ภายในกลุ่มเจ้านายชั้นผู้ใหญ่เอง (คูหาที่ 7) จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2475 จึงมี
ข้าราชการผู้ไม่เคยทำฎีกาถวายความเห็น หากแต่ใช้ลักษณะการเคลื่อนไหวแบบ
ไม่ใช่จารีตประเพณีทำการยื่นอำนาจเปลี่ยนระบอบการปกครอง

2. เขียนหนังสือ ลงหนังสือพิมพ์ วารสาร และแสดงปาฐกถาในที่
ชุมนุม กล่าวได้ว่าเป็นลักษณะการเคลื่อนไหวทางการเมืองตามกติกาแบบใหม่
เพราะไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้าพุทธศตวรรษที่ 25 ข้าราชการผู้กล้าแสดง
ความคิดเห็นทางการเมืองในที่ชุมนุมนี้ ในส่วนลึกของจิตใจแล้วย่อมต้องตระหนัก
ใน "สิทธิ" เป็นพื้นฐาน (เจตนาทางการเมืองแต่ละคนย่อมต่างกัน ซึ่งเป็นเรื่อง
ที่ท้องพิสุจน์ในรายละเอียดต่อไป แต่คงไม่ใช่ในที่นี้) ว่าตัวเองมีความรู้ ความคิด

ก็ควรจะได้แสดงออกเพื่อช่วยให้ประเทศสยามมีความก้าวหน้า ความคิดความีประโยชน์ สาธารณะ (public interests) ไม่ใช่มีแต่ประโยชน์ส่วนบุคคลหรือคณะบุคคลนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีแพร่กระจายอยู่ร่วมกันระหว่างคนชั้นกลางและข้าราชการรุ่นใหม่ การแสดงออกในหลักวิชาชีพของนักกฎหมาย และนักหนังสือพิมพ์ เป็นตัวอย่างของ คำกล่าวข้างต้น

ในปี พ.ศ. 2470 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติสมัคเอกสารและ หนังสือพิมพ์ เป็นครั้งแรก ระบบห้ามข้าราชการเขียนบทความแสดงความคิดเห็นใน หน้าหนังสือพิมพ์ และควบคุมหนังสือพิมพ์มากขึ้นกว่าแต่ก่อน (พ.ศ. : 40 : 151-172) กระนั้นก็ดี ก็ไม่อาจปิดกั้นการเคลื่อนไหวของข้าราชการได้ ตัวอย่างที่ดี คือ พระยาศรภักย์พิพิธไชยนามปากกาว่า "ศรทอง" เขียนบทความแสดงความคิดเห็น ก้าวหน้าเรื่อง ชีวิตของประเทศ พิมพ์ลงเป็นตอน ๆ ในหนังสือพิมพ์ ไทยใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีวารสารทางสายวิชาชีพเพิ่มขึ้น อย่างเช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ได้ออกวารสารทางกฎหมายชื่อ นิติสาส์น มี บทความแสดงความคิดเห็นทางกฎหมายและทางเศรษฐวิทยา อย่างเช่น บทความของ ม.ล. เกษ สนิทวงศ์ เรื่อง "เศรษฐวิทยา" (พ.ศ. 2471) เป็นต้น

การแสดงปรากฏการณ์ก็เป็นที่ยอมรับหลายอยู่เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ที่สามัคยาจารย์สมาคม เป็นต้น

ผลของการเคลื่อนไหวตามกติกาทิศทางการเมืองแบบใหม่ดังกล่าวนี้เป็น กิจกรรมร่วมกับกลุ่มนักหนังสือพิมพ์อาชีพ ได้ก่อให้เกิดสภาวะของการมีความคิดเห็น และการวิจารณ์อยู่โดยทั่วไป นักหนังสือพิมพ์ในยุคนั้นได้ประเมินไว้ว่า "การที่คณะราษฎรยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน สำเร็จเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ก็เนื่อง มาแต่อาณิสัยของหนังสือพิมพ์ที่พร้อมกันวอนขอไว้ก่อนนั้นคอก หากไม่ก็จะไม่สะดวกเช่นนั้น" (สถิติ เศษานิล 2514 : 376) และควรที่จะเพิ่มเติมให้ชัดเจนขึ้นด้วยว่าไม่ใช่ นักหนังสือพิมพ์อาชีพแค่เพียงผู้เดียว เหมือนคั้งที่นักหนังสือพิมพ์มีความรู้สึกในระยะต่อมา (เมื่อมีการตีความเห็นแย้งและถูกจำกัดเสรีภาพโดยรัฐบาล) เพราะในระยะบอบเก่านั้น ข้าราชการได้มีส่วนร่วมทำงานและเขียนบทความในหนังสือพิมพ์อย่างแข็งขันด้วย

3. การรวมกลุ่มเป็น "คณะ" โดยมีจุดประสงค์ในทางการเมือง กล่าวได้ว่า

เท่าที่มีหลักฐานแน่ชัด ก็มีแต่คณะ ร.ศ. 130 และคณะราษฎร เท่านั้นที่มีการรวมกลุ่มกันโดยมีจุดประสงค์ทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการ เมืองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นอย่างอื่น ในกรณีคณะ ร.ศ. 130 ประสบความสำเร็จล้มเหลว แต่คณะราษฎร ประสบความสำเร็จสามารถยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงระบอบการ เมืองได้เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 (ดูบทที่ 8 และ 9 ข้างหน้า)

3.9 วัฒนธรรมข้าราชการกับการรักษาระเบียบทางการเมือง

ในอีกด้านหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงก็คือ การคงรักษาระเบียบอำนาจทางการเมืองไว้ ซึ่งปรากฏเห็นได้ชัดว่าอยู่ในตัวของข้าราชการเองเช่นกัน

ประการแรก ข้าราชการส่วนใหญ่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองอยู่ภายในขอบเขตของระบบเดิม แสดงความไม่พอใจด้วยการพุดจากัน และบ้างก็จะถวายนึก ถวายความเห็น และบ้างจะแสดงความเห็นตามหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งจุดประสงค์ในทางการเมืองก็คือต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการ โดยที่ศูนย์กลางอำนาจควรจะเป็นผู้ที่คลั่งใจขยายให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ หรือจะกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสิทธิธรรมอย่างสมบูรณ์ที่จะวางแนวรัฐศาส- โนบายของชาติ ข้าราชการมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีสิทธิและหน้าที่ที่จะล้มล้างอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ข้อพิจารณาเหล่านี้สื่อแสดงให้เห็นว่าข้าราชการส่วนใหญ่มีระดับของความเป็นนักอนุรักษ์นิยมตั้งแต่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง (status quo) ไปจนถึงให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยกลุ่มเจ้านายเป็นผู้นำ (liberal conservative)

ประการที่สอง ข้าราชการส่วนใหญ่มีความผูกพันกับแบบบังคับบัญชาลดหลั่นเป็นลำดับชั้น และยึดติดอยู่กับระบบอาวุโส การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2475 เป็นที่เห็นได้ชัดว่าไม่ใช่เป็นจำนวนข้าราชการทั้งหมด เป็นเพียงข้าราชการ

ระบบอาวุโสของข้าราชการ ประกอบไปด้วยวัยวุฒิ คุณวุฒิ และฐานะทางราชการ ในระบอบเก่านั้น ชาติวุฒิมีคุณค่ามากพอและลดทอนความศักดิ์สิทธิ์ของวัยวุฒิ และคุณวุฒิของข้าราชการส่วนใหญ่ได้ ในระบอบใหม่นั้นคุณจะมีปัญหามากเพราะฐานะทางราชการจะไม่มีคุณค่าหากไม่มีวัยวุฒิและคุณวุฒิประกอบ.

ส่วนน้อย ซึ่งในการบริหารงานจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนใหญ่ ในสายทหารมีลักษณะเฉพาะในการควบคุมกำลัง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปลดนายทหารอาวุโสในทันทีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตรงกันข้ามกับข้าราชการพลเรือนซึ่งไม่มีการปลดครั้งใหญ่เหมือนทหาร ข้าราชการอาวุโสยังคงควบคุมกลไกการบริหารอยู่ อย่างเช่น พระยาศรีเสนา (อะ สมบัติศิริ) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต เลื่อนขึ้นมาเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย พระศรีวิมลสารวิศวกกรรม (ศรี ศรีวิมลสาร) เลขาเสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบเก่า เป็นปลัดกระทรวงธรรมการในระบอบใหม่ เป็นต้น ลักษณะข้าราชการพลเรือนไม่เปิดโอกาสให้คนรุ่นหนุ่มทำหน้าที่ควบคุมสั่งงานได้โดยตรง ข้าราชการรุ่นหนุ่มซึ่งบางส่วนได้กลายมาเป็นผู้นำทางการเมืองในระบอบใหม่จึงต้องสัมพันธ์กับราชการระดับล่างผ่านข้าราชการอาวุโส

บทบาทของข้าราชการอาวุโสมีทั้งอยู่ในระบบการบริหารและในการกำหนดแนวนโยบายทางการเมือง ในประการหลังมีตัวอย่างเช่น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มีอยู่ 9 ท่าน เกือบทั้งหมดยกเว้น หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นข้าราชการอาวุโสในระบอบเก่ามีศเป็น "พระยา" อาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการรุ่นใหม่ที่อาจหาญมาเป็นผู้นำทางการเมืองในระบอบใหม่ต้องประนีประนอมและมีความขัดแย้งกับข้าราชการอาวุโสอยู่ด้วย การที่ความขัดแย้งมักไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรมากนัก อาจอธิบายได้จากวัฒนธรรมของข้าราชการเอง ประการหนึ่งมีอยู่ว่า "พิณสายกลางมีความไพเราะหนัก"

ประการที่สาม ลักษณะของการรักษาระเบียบทางการเมืองมีอยู่ในหลักวิชา ทั้งทางทหาร กฎหมาย การปกครอง และการศึกษา ด้วย ตัวอย่างเช่น นักกฎหมายเมื่อมีการเปลี่ยนระบอบการเมืองแล้ว ก็จะมีการออกกฎหมายใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเก่า และตรากฎหมายบังคับใช้ใหม่ ด้วยความเชื่อว่าจะช่วยวางแนวการประพฤติปฏิบัติให้ดำเนินต่อไปและรักษาระบอบใหม่ให้อยู่สถาพร บางครั้งจะมีการใช้กฎหมายที่เคียดชาก็ด้วยมุ่งประสงค์ให้มีผลในทางการเมือง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้หากพิจารณาประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ แล้ว ลักษณะ "เผด็จการโดยตุลาการ" ก็มีทางโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ เป็นต้น ข้อพิจารณานี้ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนว่าเมื่อใดนักกฎหมายจะมีทางโน้มเป็นเสรีนิยมหรืออนุรักษนิยม หรือแม้แต่ทหาร ก็เช่นกัน

บางครั้งก็จะมีลักษณะใช้อำนาจปราบปรามอย่างรุนแรง แต่บางครั้งก็จะถูกควบคุมโดยพลังอื่น ๆ ใดด้วย ซึ่งจะต้องพิจารณาสถานะแวดล้อมในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ (ดูรายละเอียดในบทที่ 8 และ 9)

↓
 ข้อสรุปของบทนี้มีอยู่ว่า พลังของระบบราชการมีอยู่สูงมาก และเป็นส่วนสำคัญที่จะนำการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองในปี พ.ศ. 2475 ในฐานะที่เป็นองค์กรสมัยใหม่ ข้าราชการจึงมีลักษณะเป็นกลุ่มก้อน ทำหน้าที่ตามแนวนโยบายของรัฐบาล และมีความตื่นตัวรับแนวคิดทางการเมืองใหม่ ๆ ได้ พวกเขามีความมุ่งหวังที่จะผลักดันให้ประเทศไทยมีความก้าวหน้า เป็นที่ยอมรับของสังคมนานาประเทศ โดยมีเกณฑ์การประเมินที่ต่างกันไปตามสายงานและหลักวิชาความรู้ที่สำคัญคือ ทหาร นักปกครอง นักการศึกษา และนักกฎหมาย ข้อจำกัดภายในระบอบเก่าเรื่องยึดถือหลักการชาตินิยม และการดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษนิยมจำกัดให้มีการตั้งงบประมาณราชการ ขุดพูนหน่วยงานและบุคลากร ข้าราชการมีผลกระทบบอกให้เกิด "ความไม่พอใจ" กันอยู่ทั่วไป มีการเคลื่อนไหวภายในหมู่ข้าราชการในหลายลักษณะ ทั้งถวายฎีกา เขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ และรวมกลุ่มเป็น "คณะ" โดยมีจุดประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง พลังของการเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นไปเพราะข้าราชการในแต่ละส่วนมีเกณฑ์การประเมินจากหลักวิชาของตน ถึงกล่าวว่รัฐบาลดำเนินนโยบายโดยขาดหลักวิชาจึงเกิดขึ้น และแพร่กระจายอยู่โดยทั่วไป อันเป็นการบั่นทอนความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม พลังของข้าราชการก็มีทั้งส่วนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและรักษาระเบียบทางการเมือง ในประการหลังจะส่งผลให้เกิดทัศนคติไม่เห็นคุณค่าของพลังกลุ่มอื่น (หมายถึงพลังของราษฎร และคนชั้นกลาง) เพราะดูเหมือนว่าจะไม่มีใครมีความเข้าใจในทางการเมืองเท่าเทียมกับข้าราชการได้ ความประพฤติปฏิบัติของข้าราชการจึงมีลักษณะเป็น "เจ้าขุนมูลนาย" อยู่อย่างมากด้วย เพราะเปิดโอกาสให้พลังต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจำกัด อันมีเหตุผลว่าต้องมี "ขั้นตอน" เพื่อจะได้บรรลุประชาธิปไตย สมบูรณ์ต่อไปในวันข้างหน้า (ปริทัศน์ พนมยงค์ 2514 : 271)