

ปัญหาในการปรับตัวสู่ระบบราชการสมัยใหม่ของขุนนาง
“ข้าราชการบริพาร” ตามจารีตแบบเก่าของสยาม: กรณี
ศึกษาเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (พ.ศ. 2420-2453)
The problems of the adaptation of noblemen
serving the king as “royal pages” to perform
in modern bureaucracy: a case study of
Chao Praya Surasakmontri (1877-1910)

ญานินี ไพบยวัฒน์
Yaninie Phaithayawat

อาจารย์ ดร. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
Lecturer, Ph.D. at Department of History, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

บทความนี้คัดลอกมาจาก Yaninie Phaithayawat. *The Adaptation of Thai Noblemen to Perform in the Modern Bureaucracy.*

DOCTORAL THESIS GRADUATE SCHOOL OF ASIA-PACIFIC STUDIES WASEDA UNIVERSITY, 2020

ได้รับ 20 กุมภาพันธ์ 2564 แก้ไข 22 มีนาคม 2564 ฉบับตีพิมพ์ 17 พฤษภาคม 2564

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการนำเอาระบบราชการสมัยใหม่แบบตะวันตกเข้ามาใช้ในการบริหารประเทศเพื่อรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง ประเด็นหลักของบทความต้องการแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของขุนนางซึ่งเป็นบุคลากรในระบบราชการแบบเก่าเข้าสู่การเป็นข้าราชการในระบบราชการสมัยใหม่โดยศึกษาจากกรณีเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่คุ้นเคยกับระบบราชการแบบเก่า ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนมาเป็นข้าราชการในระบบราชการสมัยใหม่ ผลของการศึกษาพบว่า ในกรณีของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) ปัญหาในการทำงานของท่านในฐานะเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ คือความเข้าใจลักษณะของระบบราชการสมัยใหม่ เรื่องการจัดการระบบออฟฟิศ ระบบเอกสาร และการพัฒนาข้าราชการให้ทำงานในกฎเกณฑ์ รวมถึงคุณลักษณะของเสนาบดีในระบบราชการสมัยใหม่ ที่จะต้องสื่อสารกับข้าราชการในกระทรวงด้วยเหตุผล กรณีของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นจึงตัวอย่างให้เห็นถึงปัญหาการทำงานของขุนนางในระบบราชการแบบเก่าที่เผชิญความยากลำบากในการปรับตัวเป็นข้าราชการสมัยใหม่ ที่มี “หลักวิชา” แต่ท่านคือตัวอย่างของการเป็น “ข้าราชการบริพาร” เน้นรับใช้พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ด้วยความจงรักภักดีในระบบราชการสมัยใหม่

คำสำคัญ: ข้าราชการบริพาร เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ระบบราชการสมัยใหม่

Abstract

This research aims to study the officials working in the reign of King Chulalongkorn who applied the modern bureaucracy in Siam in order to centralize Siam. The main argument of this research is to show the adaptation of noblemen to work in the modern bureaucracy through a case study of Chao Praya Surasakmontri who was a high-ranking nobleman and struggled to perform in the modern bureaucracy. The findings are 1) Chao Praya Surasakmontri did not have agricultural knowledge as the Minister of Agriculture. 2) He did not clearly understand the patterns of modern bureaucracy which managed the office system and documentary system and trained the officials working under rules. 3) The Minister used reasons to communicate with his subordinates. A case study of Chao Praya Surasakmontri is an outstanding example of problems of traditional nobleman who struggled to be the modern bureaucrat who had “professionalism”, but he was an example of “royal servant” serving loyally the monarch in the modern bureaucracy

Keywords: Royal servant, Chao Praya Surasakmontri, Modern bureaucracy

1. บทนำ

งานการศึกษาประวัติศาสตร์ในสมัยรัชกาลที่ 5 เสนอว่า จุดเปลี่ยนของระบบราชการสยามเกิดขึ้นหลังการปฏิรูปประเทศในปี 2435 รัชกาลที่ 5 ทรงเปลี่ยนแปลงระบบราชการจากระบบเดิมแบบจารีตเปลี่ยนเป็นระบบราชการสมัยใหม่ โดยนำระบบราชการสมัยใหม่แบบตะวันตกมาปรับใช้ แบ่งการปกครองส่วนกลางเป็นกระทรวง และแต่งตั้งเสนาบดีดูแลกระทรวงต่าง ๆ เสนาบดีเหล่านั้นได้รับเลือกจากรัชกาลที่ 5 โดยพิจารณาจากความไว้วางใจและความจงรักภักดีที่มีต่อพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงระบบราชการเป็นสมัยใหม่ยังทำให้เสนาบดีแต่ละกระทรวงมีหน้าที่เพิ่มเติมนอกเหนือการบริหารจัดการในกระทรวงคือ หน้าที่เปรียบเสมือนเป็นคณะรัฐมนตรีที่คอยให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์ และร่วมกันบริหารประเทศ

งานวิชาการมีข้อเสนอหลักที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศมีสองกลุ่มหลัก กลุ่มแรกมองการปฏิรูปประเทศคือ ความสำเร็จของรัชกาลที่ 5 และความสามารถที่โดดเด่นของเสนาบดีบางท่านเช่น สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และสมเด็จฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ซึ่งสร้างความเจริญมาสู่ประเทศไทย¹ ทำให้ไทยเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่และรอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 เรียกว่า “การพลิกแผ่นดิน”² ส่วนกลุ่มที่สองมุ่งวิเคราะห์ผลของการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่งผลต่อพัฒนาการของกระทรวงต่าง ๆ ที่มีพัฒนาการของความเจริญก้าวหน้าที่ไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากขาดงบประมาณกับกำลังคน เสนาบดีแต่ละกระทรวงในสมัยรัชกาลที่ 5 ต้องแย่ง

¹ เตช บุนนาค. (2556). *การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458: กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.*; วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย. (2547). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ.*

² ปิยนาด บุนนาค. (2554). *พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: พระผู้ทรงวางรากฐานการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย.*

งบประมาณที่มีอยู่จำกัดและกำลังคนที่ไม่เพียงพอ¹ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหมเป็นสองกระทรวงที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่น ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 และผู้ที่จบการศึกษาจากต่างประเทศต้องการมาทำงานรับราชการในสองกระทรวงมากที่สุด ขณะที่กระทรวงเกษตรกับกระทรวงศึกษาธิการเป็นสองกระทรวงที่ประสบปัญหาขาดแคลนทั้งงบประมาณและคนเข้ารับราชการ เนื่องจากได้รับงบประมาณในลำดับที่น้อยที่สุด ผลที่ตามมาคือ ทั้งสองกระทรวงไม่มีผลงานที่โดดเด่นและไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรในสมัยรัชกาลที่ 5

นอกจากนี้ งานวิชาการกลุ่มที่สองยังได้เสนอว่า การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งนำไปสู่การสิ้นสุดของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัชกาลที่ 7 เนื่องจากระบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 มีความจำเป็นต้องสร้างข้าราชการสมัยใหม่จำนวนมากเพื่อทำงานในกระทรวงต่าง ๆ ข้าราชการที่มาจากชนชั้นสูงมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะทำงานในระบบราชการ จึงมีการสร้างโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน โรงเรียนคณะเด็ตสกุลหรือโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า และโรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม การเกิดขึ้นของโรงเรียนเหล่านี้เปิดโอกาสให้สามัญชนได้เรียนหนังสือ และเข้ารับราชการในกระทรวง ข้าราชการมีเชื้อสายสามัญชนกลุ่มนี้ในเวลาต่อมามีส่วนสำคัญต่อการเป็นกลุ่มที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475²

งานวิชาการที่กล่าวมาข้างต้นสร้างข้อเสนอมูลค่าสำคัญคือ การปฏิรูปประเทศในรัชกาลที่ 5 เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงในไทย โดยเฉพาะการสร้างระบบราชการให้มีความทันสมัยมากขึ้น และการสร้างข้าราชการสมัยใหม่ที่มีเชื้อสายของสามัญชนเข้ามารับราชการ บทความวิชาการเรื่องนี้ต้องการนำเสนออีกด้านหนึ่งของปัญหาของการปฏิรูปประเทศที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่อบุคคลที่ทำงานในระบบราชการช่วงเปลี่ยนแปลงระหว่างระบบราชการแบบจารีตไปทำงานในระบบราชการสมัยใหม่ โดยบทความเรื่องนี้เน้นยังกรณีศึกษา คือ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) ผู้เป็นขุนนางในรัชกาลที่ 5 และเป็นข้าราชการคนหนึ่งที่ประสบปัญหาจากระบบราชการสมัยใหม่

งานวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก่อนหน้านั้นเน้นไปที่บทบาทของท่านในระบบราชการ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ศึกษาเกี่ยวกับการปราบฮ้อและเสนอประเด็นบทบาทของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีในฐานะแม่ทัพไปปราบฮ้อในสมัยรัชกาลที่ 5 ช่วง พ.ศ. 2428-2431 ในช่วงเวลานี้ ท่านเป็นผู้บัญชาการทหารสังกัดกองทหารหน้าและตัวแทนรัฐบาลสยามในการเจรจากับฝรั่งเศสเรื่องการปักปันเขตพรมแดนหลวงพระบาง บทบาทดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนการปฏิรูปประเทศ และการไปปราบฮ้อเป็นการตอกย้ำว่า เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นขุนนางที่มีความสามารถและพิสูจน์ความจงรักภักดีต่อรัชกาลที่ 5³ พวงเพชร สุรัตน์ทิวกุลเสนอประเด็นบทบาทของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีในฐานะเสนาบดีกระทรวงเกษตรช่วง พ.ศ. 2435-2439 ข้อเสนองานของพวงเพชรชี้ให้เห็นว่า การบริหารกระทรวงเกษตรของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีดำเนินไปอย่างยากลำบากเนื่องจากการขาดแคลนทั้งงบประมาณและกำลังคน⁴ อุปสรรคดังกล่าวทำให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีลาออกและผันตัวทำธุรกิจป่าไม้ศรีราชาตั้งแต่ พ.ศ. 2436-2474 ลักษณะ รัตตสัมพันธ์ ได้ศึกษาบทบาทของ

¹ ปิยนาด บุนนาค. (2533). การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปประเทศ (พ.ศ.2435-พ.ศ.2453).

² กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2562). ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วิวัฒนาการรัฐไทย.

³ นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2509). การปราบฮ้อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431.

⁴ พวงเพชร สุรัตน์ทิวกุล. (2516). เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีเกษตรธิการ พ.ศ. 2435-2475 (ค.ศ. 1892-1932).

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีในการทำธุรกิจป่าไม้ศรีราชา ท่านได้รับการสนับสนุนการเงินในการทำธุรกิจป่าไม้ศรีราชาจากพระคลังข้างที่ และใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวโน้มหน้าสมาชิกพระราชวงศ์ให้สนับสนุนถือหุ้นบริษัทป่าไม้ศรีราชา เช่น สมเด็จเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ, สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี และเจ้าคุณพระประยูรวงศ์ (แพ บุนนาค) เป็นต้น¹

งานวิทยานิพนธ์ทั้งสามเรื่องข้างต้นมุ่งวิเคราะห์บทบาทของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีทั้งการทำงานในระบบราชการและการเป็นนักธุรกิจ แต่งานศึกษาข้างต้นไม่ได้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการจากจารีตไปสู่ระบบราชการสมัยใหม่อันส่งผลกระทบเป็นปัญหาต่อข้าราชการที่ทำงานในระบบราชการแบบจารีต บทความเรื่องนี้จึงต้องการจะเสนอประเด็นปัญหาเรื่องการทำงานในระบบราชการสมัยใหม่ โดยศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีระหว่าง พ.ศ. 2420-2453 อันเป็นช่วงเวลาที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีประสบความสำเร็จในระบบราชการแบบจารีตก่อนการปฏิรูปประเทศ และหลังจาก พ.ศ. 2439 ท่านลาออกจากระบบราชการและปรับตัวเป็นข้าราชการบริพารในรัชกาลที่ 5 การศึกษาปัญหาของระบบราชการสมัยใหม่ในกรณีศึกษาของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีทำให้เข้าใจวิธีการทำงานของขุนนางแบบจารีตที่ไม่สามารถเข้ากับระบบใหม่ เนื่องจากเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีมีคุณลักษณะของขุนนางในยุคจารีตที่เน้นงานรับใช้พระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญชา ส่งผลให้ท่านประสบปัญหาในการทำงานในระบบราชการสมัยใหม่ที่เน้นการทำงานใช้หลักการและเหตุผลมากขึ้น

ประเด็นหลักที่นำเสนอในบทความวิจัยเรื่องนี้ คือ ปัญหาการปรับตัวของขุนนางที่เคยชินกับระบบการทำงานแบบจารีตให้ปรับตัวทำงานเข้ากับระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งตามระบบราชการแบบจารีตขุนนางต้องปฏิบัติหน้าที่ได้หลากหลายตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ไม่จำเป็นต้องชำนาญความรู้ด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ระบบราชการสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับความสามารถใน “หลักวิชา” ตามสายงาน การทำงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและตามกฎหมายของแต่ละกระทรวง กรอบการทำงานราชการสมัยใหม่นี้ย่อมส่งผลกระทบต่อขุนนางที่เคยชินกับการปกครองแบบจารีต

บทความนี้แบ่งการนำเสนอเป็นสามส่วน ส่วนแรกคือภูมิหลังของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ครอบครัวและการศึกษาที่ส่งผลต่อวิถีคิดในการทำงานของท่าน รวมทั้งลักษณะของระบบราชการก่อนการปฏิรูปประเทศส่งผลต่อการสร้างขุนนางทำงานในระบบราชการแบบจารีต ส่วนที่สองคือการเปลี่ยนแปลงระบบราชการเป็นสมัยใหม่อันส่งผลให้เกิดความต้องการข้าราชการที่มีคุณสมบัติการทำงานเป็นระบบและอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเสนาบดีกระทรวงเกษตร เนื่องจากท่านใช้วิธีการทำงานแบบจารีตไม่สอดคล้องกับความต้องการของระบบราชการสมัยใหม่ ส่วนที่สามคือการสรุปประเด็นปัญหาที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเผชิญหลังการปฏิรูปราชการและการเปลี่ยนเป็นข้าราชการบริพารรับใช้พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์

1.1 ภูมิหลังและการศึกษาของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี

ระบบราชการในยุคจารีตเป็นระบบอุปถัมภ์ระหว่างเชื้อพระวงศ์กับกลุ่มขุนนางที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด การเข้ารับราชการจึงถูกจำกัดไว้เพียงกลุ่มชนชั้นสูงเท่านั้น ผู้ที่จะเข้ารับราชการจะต้องผ่านการฝากตัว ซึ่งเป็นวิธีการคัดเลือกบุตรของขุนนางโดยราชสำนัก การฝากตัวกำหนดเงื่อนไขบุตรของขุนนางที่จะเข้ารับราชการว่าบุตรผู้นั้นต้องมาจากครอบครัวขุนนางที่เคยรับราชการมาตั้งแต่สมัยอยุธยาและมีบรรพบุรุษรับใช้ใกล้ชิด

¹ ลักษมี รัตตสัมพันธ์. (2523). จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกับการดำเนินงานธุรกิจของท่านระหว่าง พ.ศ.2428-2474.

พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์จักรีมาหลายรัชกาล เจื่อนไซที่จำกัดการเข้ารับราชการจากสายสัมพันธ์นี้ทำให้ครอบครัวขุนนางจะแต่งงานระหว่างครอบครัวขุนนางด้วยกันเพื่อประสานผลประโยชน์ และสร้างความมั่นคงในการทำงานในระบบราชการ ระบบราชการแบบจารีตก่อน พ.ศ. 2435 จึงเป็นระบบที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของกลุ่มชนชั้นสูง นั่นคือ พระบรมวงศานุวงศ์และครอบครัวขุนนางไม่กี่ครอบครัว

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) มีชาติกำเนิดมาจากครอบครัวขุนนาง ตระกูลของบิดาคือพระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง แสง-ชูโต) เป็นบุตรชายของพระยาสุรเสนา (สวัสดิ ชูโต) กับคุณเปี่ยม บุนนาค พระยาสุรเสนา (สวัสดิ ชูโต) เป็นบุตรชายของพระยาสมบัติยาธิบาล (เลื้อ) กับคุณม่วง ชูโต คุณม่วงเป็นบุตรของเจ้าคุณพระอัยกาชูโต ซึ่งเป็นพระเชษฐาของสมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี พระราชินีในรัชกาลที่ 1 และพระมารดาในรัชกาลที่ 2¹ เมื่อพิจารณาสาแหรกตระกูลบิดาของพระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง แสง-ชูโต) นี้จะเห็นได้ว่า ท่านสืบเชื้อสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราชินีกุลแห่งสมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี พระบรมราชชนนีพันปีหลวงในรัชกาลที่ 2 ส่วนสายตระกูลมารดาของท่าน คือ คุณเปี่ยม บุนนาค เป็นบุตรของสมเด็จพระเจ้าพระยามหาพิชัยญาติ (ทัต บุนนาค) กับหม่อมป่าน²

ส่วนสายตระกูลมารดาของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) คือ คุณเดิม บุนนาค เป็นบุตรของพระสุริยภักดี (สนิท บุนนาค) กับท่านเอี่ยม พระสุริยภักดีซึ่งเป็นบุตรชายของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต บุนนาค) กับท่านผู้หญิงน้อย ชูโต³ สายโลหิตของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงเป็นการสืบสายตระกูลผ่านการแต่งงานร่วมกันระหว่างตระกูลบุนนาคกับตระกูลชูโตและมีความใกล้ชิดทางเครือญาติระหว่างกัน ในวัยเยาว์ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีนั้นได้รับการเลี้ยงดูมาจากครอบครัวทางฝ่ายมารดาและได้รับการศึกษาอ่านออกเขียนได้ ท่านเรียนหนังสือกับครูที่บ้านของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ และต่อมาบิดาส่งไปเรียนหนังสือ ขอม ไทยกับพระเปริยญเอี่ยม คณะธรรมยุติกนิกาย ที่วัดพิชัยญาติการาม⁴ เมื่อเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีอายุได้ 13 ปีบวชเป็นสามเณรในสำนักพระวิเชียรรมณี 1 พรรษา หลังจากสึกจากสามเณรแล้วอายุได้ 14 ปี บิดาได้นำท่านไปฝากตัวกับสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)⁵ เพื่อให้ท่านรับใช้สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเรียนรู้กิจการกับชนบทรบเร่เยี่ยงประเพณีราชการ⁶

การศึกษาของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นการเรียนหนังสือในระบบการศึกษาก่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งไม่มีการตั้งโรงเรียนฝึกหัดขุนนางเข้ารับราชการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม การเรียนรู้งานราชการของขุนนางดำเนินผ่านการฝึกงานและสังเกตการทำงานของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ความรู้และประสบการณ์ของเจิมจึงมาจากการเรียนรู้งานด้วยการสังเกตขุนนางชั้นผู้ใหญ่ทำงานราชการ ในเวลาต่อมา บิดาได้นำท่านเข้าถวายตัวเป็นมหาดเล็กหลวงในรัชกาลที่ 4 ตามอย่างบุตรข้าราชการ แต่เมื่อรัชกาลที่ 4 สวรรคต เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีมีอายุครบ 17 ปีก็กลับไปรับใช้สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เช่นเดิม⁷

1 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี. (2504). *ประวัติการจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เล่ม 1*. หน้า 23.

2 แหล่งเดิม.

3 แหล่งเดิม.

4 แหล่งเดิม.

5 ในช่วงเวลาที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้รับการฝากตัว สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ยังมีบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ที่สมุหพระกลาโหม

6 แหล่งเดิม.

7 แหล่งเดิม. หน้า 27-28.

ประวัติครอบครัวและภูมิหลังทางการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่แตกต่างจากลูกหลานขุนนางโดยปกติที่ได้รับการศึกษาจากวัด และถวายตัวรับราชการเป็นมหาดเล็กรับใช้พระมหากษัตริย์ และศึกษางานราชการกับขุนนางชั้นผู้ใหญ่ จุดเปลี่ยนของชีวิตที่ทำให้ท่านก้าวหน้ามากกว่าลูกขุนนางคนอื่นในรุ่นเดียวกัน คือ การแสดงออกถึงความจงรักภักดีของครอบครัวแสง-ชูโตที่มีต่อรัชกาลที่ 5 ตั้งแต่สมัยพระยาสุรศักดิ์มนตรี ผู้เป็นบิดา ซึ่งเป็นมหาดเล็กคนแรกในรัชกาลที่ 5

อีกทั้งในช่วงเวลาที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) เริ่มต้นเข้ามารับราชการเป็นมหาดเล็ก เป็นช่วงเวลาที่ดีภาวะทางการเมืองภายในราชสำนัก แบ่งเป็นหลายชั่วอำนาจทางการเมือง อย่างน้อยสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งประกอบไปด้วยขุนนางตระกูลขุนาค, กลุ่มกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ คือกลุ่มขุนนางที่รับใช้กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลในสมัยรัชกาลที่ 5 ด้วยการสนับสนุนของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการสยาม ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่รัชกาลที่ 5 เป็นอย่างมากเพราะพระองค์ทรงไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล และกลุ่มรัชกาลที่ 5 อันประกอบไปด้วยขุนนางที่เคยรับใช้รัชกาลที่ 4 ด้วยความจงรักภักดีและพระบรมวงศานุวงศ์ ความขัดแย้งของทางสามกลุ่มมีสาเหตุสำคัญมาจาก เรื่องผลประโยชน์การเก็บภาษีไพร่ กลุ่มของรัชกาลที่ 5 มีนโยบายปฏิรูปการคลังและระบบการจัดเก็บภาษีแบบใหม่ การตั้งหอรัษฎากรณิพัฒน์ในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2416 เพื่อเก็บรวบรวมเงินรายได้ของแผ่นดิน รวมทั้งตรวจนับและเก็บภาษีต่าง ๆ ของแต่ละกระทรวง กลุ่มกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญจึงไม่พอใจนโยบายดังกล่าวของรัชกาลที่ 5 เป็นอย่างมากเพราะเป็นการลดรอนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มตนเอง¹ โดยเฉพาะการควบคุมกำลังพลและการเก็บภาษีจากไพร่² กลุ่มสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ไม่ได้พอใจการรวบอำนาจการจัดเก็บภาษีเบ็ดเสร็จของกลุ่มของรัชกาลที่ 5

รัชกาลที่ 5 ทรงทราบถึงพระราชอำนาจทางการเมืองของพระองค์ที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด และอำนาจของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์มีอยู่มากในราชสำนัก รัชกาลที่ 5 จึงทรงมีความจำเป็นต้องคิดสรรหาขุนนางที่จงรักภักดีต่อพระองค์และสนับสนุนแนวคิดเปลี่ยนแปลงสยามให้ทันสมัย พระองค์ทรงสนับสนุนพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางให้ตามเสด็จไปดูงานต่างประเทศ เพื่อนำความรู้ที่ได้จากการดูงานในต่างประเทศ มาพัฒนาสยามในอนาคต พระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง แสง-ชูโต) และเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) เป็นขุนนางที่ได้รับเลือกให้ตามเสด็จรัชกาลที่ 5 เมื่อครั้งที่พระองค์เสด็จประพาสอินเดียใน พ.ศ. 2414 เพื่อสังเกตระบบการบริหารจัดการปกครองอาณานิคมของอังกฤษในอินเดีย³

หลังจากการเดินทางเสด็จประพาสอินเดีย รัชกาลที่ 5 ทรงเริ่มนโยบายปรับปรุงประเทศในด้านการทหารเป็นอันดับแรก พระองค์โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกองทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ขึ้นในพระบรมมหาราชวัง ทรงมีพระราชโองการให้พระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง แสง-ชูโต) เป็นผู้บังคับการกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ และพระราชทานยศทหารเหมือนกับตะวันตก พระยาสุรศักดิ์มนตรีดำรงตำแหน่งเลียบเตอร์แนนท์โคโลเนล และมีหน้าที่คัดเลือกลูกขุนนางมารับราชการในกองทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ พระยาสุรศักดิ์มนตรีใช้ออกาสดังกล่าวคัดเลือกบุตรชายของตน คือ เจิม แสง-ชูโต ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในตำแหน่ง

¹ แหล่งเดิม.

² กุลลดา เกษบุญชู มีต์. (2562). ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วิวัฒนาการรัฐไทย. หน้า 20-25.

³ สาคชิตอนันท์ สหาย. (2546). ร.5 เสด็จอินเดีย (India in 1872 as seen by the Siamese).

หลวงศัลยยุทธสรกรร มาเป็นทหารมหาดเล็กคนแรก และดำรงตำแหน่งนายกำปั่นที่ 6 (ผู้บังคับการกองร้อยที่ 6) ซึ่งทำให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้รับบรรดาศักดิ์ใหม่คือ หลวงศัลยยุทธวิธีการ

ความก้าวหน้าของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งหลวงศัลยยุทธวิธีการ จึงเริ่มต้นขึ้นด้วยการสนับสนุนของบิดาโดยตรงประกอบกับความสัมพันธ์จรรงรักภักดีต่อรัชกาลที่ 5 ซึ่งพระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง แสง-ชูโต) เป็นขุนนางที่มีความจงรักภักดีต่อรัชกาลที่ 5 อย่างมาก เห็นได้จากในช่วงก่อนท่านเสียชีวิต เมื่อรัชกาลที่ 5 เสด็จไปเยี่ยมท่านที่บ้านใน พ.ศ. 2416 ท่านให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี พยุงลูกขึ้นกราบบังคมทูลลาและกราบบังคมทูลพระกรุณาต่อไปว่า

“...ข้าพระพุทธเจ้าได้เป็นข้าสวามีภักดี ตั้งใจรับราชการฉลองพระเดชพระคุณมาโดยหวัง จะทำราชการให้สำเร็จตามพระบรมราชประสงค์ทุกประการ ตามที่ทรงได้พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้านั้น แต่การบางสิ่งยังหาทันจะสำเร็จไม่ ก็เฝ้าฎมาป่วยหนักจะสิ้นชีวิตเสีย ในระหว่างดังนี้ ข้าพระพุทธเจ้ามีความเสียดายต่อการที่ยังไม่ทันได้ทำให้สำเร็จนั้นเป็นอันมาก ในการที่จำเป็นที่จะต้องกราบบังคมลาในครั้งนี้ แต่การเร่งเงินภาษีอากรและการเป็นกองฝึชื้อจ่าย ของใช้ในราชการต่าง ๆ นั้น เงินพระราชทรัพย์ที่เกี่ยวข้องด้วยการเหล่านี้ได้เกี่ยวข้องพัวพันแก่ ข้าพระพุทธเจ้า แต่ว่าปัญหานี้ยังหาได้เป็นการแล้วเสร็จไม่ ถ้าข้าพระพุทธเจ้ากราบถวายบังคมลาตาย ไปแล้ว แม้จะมีคดีเกิดขึ้นในเรื่องเหล่านี้ด้วยประการใด ขอพระราชทานอย่าได้เกี่ยวข้องแก่บุตรหลาน ด้วยเลย และบุตรชายของข้าพระพุทธเจ้าทั้งสองที่ทรงพระกรุณาชุบเลี้ยงอยู่นี้ หลวงอังคนิสรพลารักษ์ ผู้ที่นั้นเป็นคนเชื้องูไม่ผู้จะประเปรียวนัก แต่หลวงศัลยยุทธวิธีการผู้น้องนั้นข้าพระพุทธเจ้าได้สังเกต ดูนิสัยมาตั้งแต่เด็ก มีน้ำใจ กล้าหาญดี และมีความกตัญญูรู้คุณผู้ที่เป็นเจ้าพระคุณ ถ้าเจ้านาย จะทรงใช้ให้เข้าไปในปากเสือปากหมาประการใดก็คงเอาชีวิตฉลองพระคุณด้วยความจงรักภักดี และซื่อสัตย์ แต่อย่างไรก็ดีเป็นคนที่มีสันดานซื่อตรงด้วยกันทั้งสองคน ข้าพระพุทธเจ้าประธาน ถวายให้เป็นข้าในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทแทนตัวข้าพระพุทธเจ้าสืบไป...”¹

คำพูดของพระยาสุรศักดิ์มนตรีข้างต้นมาจากหนังสือ *ประวัติการของจอมพล เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี* ซึ่งเป็นหนังสือที่คัดลอกมาจากบันทึกส่วนตัวของท่าน และสะท้อนให้เห็นถึงการแสดงออกภายในครอบครัว ของท่านที่เชื่อในคุณลักษณะของความจงรักภักดี พระยาสุรศักดิ์มนตรีได้แสดงออกถึงความจงรักภักดี ต่อรัชกาลที่ 5 และขอฝากฝังบุตรชายหลวงอังคนิสรพลารักษ์ (จัน แสง-ชูโต) และเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) เป็นข้ารับใช้ต่อรัชกาลที่ 5 เปรียบได้กับเป็นการยืนยันสถานภาพของครอบครัวแสง-ชูโต ว่าจะเป็นการรับใช้รัชกาลที่ 5 หลังจากการเสียชีวิตของพระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง แสง-ชูโต) รัชกาลที่ 5 ทรงอุปถัมภ์ครอบครัวแสง-ชูโต โดยทรงเลื่อนตำแหน่งราชการของหลวงอังคนิสรพลารักษ์และเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี หลวงอังคนิสรพลารักษ์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพระยาสงครามรามพิไชย ดำรงตำแหน่ง เจ้าเมืองสุพรรณบุรี (พ.ศ. 2426-2429)²

¹ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี. (2546). *ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี* (เจิม แสง-ชูโต). หน้า 18-19.

² *แหล่งเดิม*. หน้า 12.

ส่วนเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) ได้เลื่อนตำแหน่งจากหลวงศัลยอุทวิธิการเป็นจมีนตราภยีสถษดีการ และเป็นอุปทูตเดินทางติดตามเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) ซึ่งเป็นราชทูตไปยังประเทศอังกฤษ เพื่อเจรจาเรื่องคดีพระปรีชาภคกาลใน พ.ศ. 2421 การเดินทางไปยังอังกฤษดังกล่าวเป็นโอกาสที่ทำให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ไปดูงานกิจการทหารที่ประเทศอังกฤษและประเทศในยุโรป เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส และเยอรมัน¹ เมื่อเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเดินทางกลับสยาม ท่านกลายเป็นขุนนางหนุ่มที่มีประสบการณ์ดูงานการทหารในต่างประเทศ มีความทะเยอทะยานและมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการทหารให้ทันสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงเลื่อนตำแหน่งให้ท่านเป็นจมีนตราภยีสถษดีการ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้แสดงจุดยืนทางการเมืองอย่างชัดเจนที่จะเป็นมหาตเล็กรับใช้รัชกาลที่ 5 ด้วยการร่วมสภานความจงรักภักดีต่อรัชกาลที่ 5 และมกุฎราชกุมารที่วัดพระแก้วพร้อมกับพระบรมวงศานุวงศ์กับขุนนางรุ่นหนุ่มคนอื่น และได้เขียนจดหมายถึงรัชกาลที่ 5 ถวายความเห็นในการปรับปรุงสยามในปี พ.ศ. 2427² ด้วยคุณลักษณะที่แสดงออกถึงความจงรักภักดีและการมีประสบการณ์ดูงานการทหารในต่างประเทศส่งผลให้รัชกาลที่ 5 สนับสนุนจมีนตราภยีสถษดีการ (เจิม แสง-ชูโต) ย้ายจากกรมทหารมหาตเล็กมาดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการกรมทหารหน้า

1.2 พัฒนาการกรมทหารหน้าในทศวรรษ 2420

กรมทหารหน้าก่อตั้งในสมัยรัชกาลที่ 4 และได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยในรัชกาลที่ 5 การเลือกบุคคลเข้ามาดูแลกรมทหารหน้านั้นเป็นระบบอาวุโส รัชกาลที่ 5 ทรงแต่งตั้งให้พระยามหามนตรี (อ่ำ อมรนาถ) เป็นผู้บังคับบัญชากรมทหารหน้า แต่ต้องออกจากราชการเนื่องจากมีความผิดในความประมาททำให้สมเด็จพระนางเจ้าสุทนต์ทกมารีรัตน์ และพระราชธิดาประสออุบัติเหตุเรือล่มใน พ.ศ. 2423 รัชกาลที่ 5 ทรงเลือกขุนนางที่ไว้วางใจมาดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชากรมทหารหน้าแทน คือ พระยานรรัตนราชมานิต (โต มานิตยกุล) ส่วนเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) พระองค์ทรงแต่งตั้งให้เป็นรองผู้บัญชาการกรมทหารหน้าการทำงานร่วมกันระหว่างพระยานรรัตนราชมานิต แต่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีความขัดแย้งกันในแนวทางการพัฒนากรมทหารหน้า พระยานรรัตนราชมานิตเป็นขุนนางอาวุโสไม่เคยมีประสบการณ์ดูงานการทหารในต่างประเทศ ส่วนเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นขุนนางหนุ่มที่อยากเปลี่ยนแปลงกรมทหารหน้าให้ทันสมัยแบบยุโรป³ พระยานรรัตนราชมานิตกล่าวหาเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีที่ยกเงินหลวงแต่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบทูลรัชกาลที่ 5 ถึงความบกพร่องในหน้าที่ของพระยานรรัตนราชมานิตในการเกณฑ์ทหารมาสังกัดกรมทหารหน้า ในท้ายที่สุดรัชกาลที่ 5 ทรงตัดสินใจย้ายพระยานรรัตนราชมานิตไปที่กรมมหาตเล็กแทน และแต่งตั้งเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นผู้บัญชาการกรมทหารหน้าแทน⁴

การทำงานของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีในฐานะผู้บัญชาการกรมทหารหน้าริเริ่มการเกณฑ์ทหารที่มาจากความสมัครใจเป็นครั้งแรก เนื่องจากยุคสมัยก่อนการปฏิรูปประเทศยังไม่มีกรยกเลิกระบบไพร่ไพร่ยังสังกัดกับมูลนายซึ่งเป็นขุนนางและพระราชวงศ์ กรมทหารหน้ามีความต้องการทหารในสังกัดจำนวนมาก

¹ แหล่งเดิม. หน้า 34-37.

² ขัตติยา กรรณสูตร; และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2532). เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477). หน้า 40-41.

³ Noel Alfred Battye. (1974) *The Military, Government and Society in Siam, 1868-1910: Politics and Military Reform During the Reign of King Chulalongkorn.*

⁴ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต). (2546). *ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต).* หน้า 78-79.

การเกณฑ์ไพร่เข้ามารับราชการในกรมทหารหน้าจึงเป็นเรื่องยากประกอบกับไพร่หวาดกลัวที่จะเป็นทหาร เพราะกลัวที่จะถูกเกณฑ์ไปรบในสงคราม เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีหาทางแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังพล ดังกล่าว ด้วยการตัดสินใจสมัครไพร่ข้อมือชายที่ยังไม่ได้สังกัดมูลนาย โดยมีเงินเดือน อาหาร และเครื่องแบบ เป็นแรงจูงใจให้ไพร่ข้อมือชายมาสมัคร ชายฉกรรจ์จำนวนมากเป็นชาวลาวที่อาศัยอยู่ในเมืองราชบุรีและเมืองเพชรบุรีเข้ามาสมัครเป็นทหารในกรมทหารหน้าจำนวนมาก¹ สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งขณะนั้นอาศัยอยู่ในราชบุรี หลังจากท่านไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการได้ทราบข่าวไพร่ที่ราชบุรีและเพชรบุรีไปสมัครเป็นทหารหน้าจำนวนมาก นำความไม่พอใจแก่สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เนื่องจากท่านเกรงจะสูญเสียไพร่ข้อมือชายในเมืองราชบุรีและเพชรบุรีไปกองทหารหน้า สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์นำความกราบทูลรัชกาลที่ 5 เรื่องการสมัครทหารดังกล่าว รัชกาลที่ 5 ทรงชี้แจงกับสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ว่า บุคคลเหล่านั้นมิใช่คนไทย แต่เป็นลาวที่ไม่ได้สังกัดมูลนาย การรับสมัครไพร่ข้อมือชายมาเป็นทหารหน้าเป็นทั้งความสำเร็จของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีในการแก้ไขปัญหา และเป็นชัยชนะของรัชกาลที่ 5 เหนือกลุ่มสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เพราะเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเปรียบเสมือนข้าในพระองค์ของพระองค์สามารถดึงไพร่จำนวนหนึ่งในเมืองราชบุรี และเพชรบุรีซึ่งเป็นฐานกำลังพลของขุนนางตระกูลขุนนาคได้สำเร็จ² กระนั้น ความสำเร็จดังกล่าวส่งผลต่อความสัมพันธ์ส่วนตัวของครอบครัวของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีที่เป็นเครือญาติกับตระกูลขุนนาคเกิดความห่างเหิน เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีพาน้องของท่านย้ายออกจากที่ดินของครอบครัวขุนนาค และรัชกาลที่ 5 ทรงอุปถัมภ์ที่อยู่อาศัยใหม่ให้กับครอบครัวแสง-ชูโต³

กรมทหารหน้ามีพัฒนาการที่โดดเด่นด้วยการสนับสนุนงบประมาณจากรัชกาลที่ 5 และการทำงานที่มุ่งมั่นและทุ่มเทของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ในทางกายภาพของกรมทหารหน้า มีการสร้างอาคารโรงทหารหน้าซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารสองชั้น เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีใช้เงินส่วนตัวซื้อเครื่องปั่นไฟฟ้าเพื่อใช้ในที่ทำการโรงทหารหน้า⁴ สำหรับทหารอาสาสมัครของกรมทหารหน้า เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจัดหาม้า, อาวุธ, เครื่องแบบ, อาหาร, ที่พัก, เบี้ยเลี้ยง และเงินเดือนให้แก่นายทหาร ทหารในกรมทหารหน้าได้รับการฝึกหัดโดยกลุ่มนายทหารม้าชาวอิตาลี⁵ เมื่อเปรียบเทียบกับกรมทหารอื่น ๆ ในช่วงเวลานั้น กรมทหารหน้าพัฒนาไปอย่างรวดเร็วและมีการฝึกฝนทหารแบบสมัยใหม่อย่างเป็นรูปธรรม

ในช่วงทศวรรษ 2420 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก้าวหน้าในระบบราชการ เพราะการวางตนเองเป็นกลุ่มมหาดเล็กในรัชกาลที่ 5 ที่สนับสนุนนโยบายการปฏิรูปประเทศ ท่านสร้างความเชื่อใจให้พระมหากษัตริย์เห็นถึงความสามารถและความจงรักภักดี ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของระบบราชการก่อนการปฏิรูปประเทศที่เน้นระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ประกอบกับช่วงเวลานั้น รัชกาลที่ 5 ทรงต้องการสร้างกลุ่มขุนนางรุ่นใหม่ที่มีความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในทางเดียวกับพระองค์เพื่อสนับสนุนนโยบายปฏิรูปประเทศในอนาคตและทดแทนพวกขุนนางรุ่นเก่าที่ไม่อยากเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างอำนาจแบบเดิม

¹ Noel Alfred Battye. (1974). *The Military, Government and Society in Siam*. pp.65-67.

² กุลลดา เกษบุญชู รัตน์. (2562). *ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วัฒนาการรัฐไทย*. หน้า 70-75.

³ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต). (2546). *ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต)*, หน้า 78-79.

⁴ แหล่งเดิม.

⁵ แหล่งเดิม.

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีมีคุณลักษณะที่เหมาะสมกับช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงจากระบบราชการเก่าเป็นระบบราชการสมัยใหม่ เพราะท่านสนับสนุนและรับใช้รัชกาลที่ 5 ที่จะมุ่งมั่นจะปฏิรูปประเทศ

2. การปฏิรูปประเทศ และการสร้างระบบราชการสมัยใหม่

ในส่วนที่สองจะกล่าวถึงการปรับตัวของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกับการทำงานในระบบราชการสมัยใหม่ ระบบราชการที่เปลี่ยนไปส่งผลต่อการทำงานของท่านอย่างไร และสาเหตุใดที่ท่านไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานในระบบราชการสมัยใหม่

รัชกาลที่ 5 ทรงเริ่มงานการปฏิรูปประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2416-2418 โดยเริ่มจากการปฏิรูปการคลังก่อนเป็นลำดับแรก พระองค์ทรงตั้งหอรัษฎากรณพิพัฒน์ใน พ.ศ. 2416 เพื่อเป็นสำนักงานกลางเก็บผลประโยชน์รายได้ของภาษีอากรของแผ่นดิน สำนักงานของหอรัษฎากรณพิพัฒน์มีเจ้าหน้าที่ทำงานในเวลาราชการและรับเงินเดือน ซึ่งเป็นกรนำเอาระบบราชการสมัยใหม่เข้ามาใช้ในสยามครั้งแรก ใน พ.ศ. 2417 มีการตั้งสภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ โดยเฉพาะการตั้งสภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินมีบทบาทในการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบด้านการคลังแบบใหม่¹ ต่อมาใน พ.ศ. 2418 พระองค์ออกพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ และว่าด้วยการตั้งงบประมาณของกรมต่าง ๆ ล่วงหน้าเพื่อขอพระราชทานงบประมาณรายจ่ายของประเทศตามหลักสากล การปรับปรุงด้านการคลัง และการตั้งสภาที่ปรึกษา ซึ่งสมาชิกในสภาคือบุคคลที่จงรักภักดีกับรัชกาลที่ 5² หลังจากที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ถึงแก่อนิจกรรมใน พ.ศ. 2425 และการทิวคตของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญใน พ.ศ. 2428 อำนาจทางการเมืองของรัชกาลที่ 5 ก็มีควมมั่นคง เนื่องจากไม่มีข้าวนาจทางการเมืองอื่นมาขัดขวางการตัดสินใจการวางนโยบายของประเทศอีกแล้ว

ในพ.ศ. 2435 การออกพระราชบัญญัติปรับปรุงระบบราชการ ยกเลิกระบบจตุสดมภ์ และใช้การบริหารงานแบบกระทรวงตามแบบตะวันตก โดยจัดรวมกรมที่มีลักษณะงานคล้าย ๆ กันมาเป็นกรมขนาดใหญ่ทั้งหมด 12 กรม ต่อมาเปลี่ยนกรมเหล่านั้นเป็นกระทรวง จำนวน 12 กระทรวง ดังนี้ กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงกลาโหม, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงวัง, กระทรวงนครบาล, กระทรวงเกษตราธิการ, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงมูรธาธิการ และแต่งตั้งเสนาบดีมาทำงานดูแลแต่ละกระทรวง³ บรรดาเสนาบดีส่วนใหญ่คือ พระบรมวงศานุวงศ์ ส่วนขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเสนาบดีมีเพียงสองท่านคือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ และเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต - ขณะนั้นดำรงบรรดาศักดิ์เป็นพระยาสุรศักดิ์มนตรี) ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ จะเห็นได้ว่ารัชกาลที่ 5 ทรงเลือกเสนาบดีมาจากความสามารถ ความจงรักภักดี และการมีประสบการณ์ที่เคยรับราชการมา เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีในภายหลังได้รับการเลื่อนบรรดาศักดิ์จากพระยาสุรศักดิ์มนตรีขึ้นเป็นเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีใน พ.ศ. 2436 และได้รับพระราชทานบ้านศาลาแดงที่ตั้งอยู่ที่ถนนสีลม ให้เป็นที่พัก⁴

¹ ปิยนาด บุนนาค. (2549). *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริงถึง “เหตุการณ์ 14 ตุลาคม” พ.ศ.2516)*. หน้า 67-68.

² แหล่งเดิม.

³ แหล่งเดิม. หน้า 71-72.

⁴ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต). (2546). *ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี*

การก้าวขึ้นมารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการนั้นเป็นการมารับตำแหน่งแทนเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ซึ่งโยกย้ายไปเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่มีความรู้ทางการเกษตร เนื่องจากท่านรับราชการทหารมาโดยตลอด แต่ท่านย้ายออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร เพราะมีความขัดแย้งกับพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ซึ่งรั้งตำแหน่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เรื่องการสั่งเครื่องแต่งตัวทหาร 5,000 สำหรับ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ไม่ทรงเห็นด้วยและไม่ตกลง และให้ความเห็นว่า เวลานี้ทั่วโลกเขาจะไม่ใช้อาวุธรบกันแล้ว เขาใช้ด้ามปากกาแทนอาวุธ¹ พระดำรัสของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ดังกล่าวทำให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่พอใจ เพราะท่านคิดว่าท่านได้ใช้เหตุผลที่สมเหตุสมผลเพื่อของบประมาณดังกล่าว แต่ยังไม่ได้รับการปฏิเสธ ท่านจึงทำหนังสือกราบบังคมทูลขอลาออกจากหน้าที่ผู้บัญชาการทหารบกใน พ.ศ. 2434 รัชกาลที่ 5 จึงตัดสินพระทัยเลือกให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการแทน เพราะพิจารณาจากความจงรักภักดีและการมีประสบการณ์รับราชการเคยเป็นผู้บัญชาการทหารมาก่อน² ประกอบกับกระทรวงเกษตราธิการไม่ใช่กระทรวงที่มีความสำคัญมากเมื่อเทียบกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งทั้งสามกระทรวงเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยภายในประเทศ มีความสำคัญมากกว่าในสภาพการณ์ที่สยามต้องป้องกันตนเองจากการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก และเน้นนโยบายการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

การบริหารจัดการแบบกระทรวงสมัยใหม่มีความยุ่งยากกว่าระบบราชการแบบเดิม เนื่องจากกระทรวงสมัยใหม่มีการแบ่งงานกันเป็นแผนกต่าง ๆ มีหัวหน้างานที่ทำงานตามแผนก ข้าราชการกระทรวงทำงานภายใต้กฎเกณฑ์ของกระทรวงแต่ละกระทรวง และทำงานลดหลั่นเป็นลำดับขั้น มีหัวหน้างานคอยดูแลข้าราชการสมัยใหม่ได้รับเงินเดือนแทนการรับเบี้ยหวัดรายปี³ แต่ยังคงได้รับพระราชทานยศ บรรดาศักดิ์ และราชทินนามเหมือนราชการแบบจารีต นอกจากนี้ อีกสิ่ง que เปลี่ยนไปของระบบราชการสมัยใหม่คือ ข้าราชการได้รับการฝึกฝนให้ทำงานมีระบบ ระเบียบมากขึ้น มีการประชุมในหน่วยงานภายใน และมีการจัดระบบเอกสารในองค์กร แต่ละกระทรวงต้องมีการจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอต่อที่ประชุมเสนาบดี และที่ประชุมเสนาบดีมีมติร่วมกันว่า แต่ละกระทรวงควรได้งบประมาณเท่าไรในแต่ละปี ระบบราชการสมัยใหม่ของไทยสอดคล้องกับแนวคิดของระบบราชการสมัยใหม่ของแมกซ์ เวบเบอร์ (Max Weber) ที่ว่าระบบราชการมีความซับซ้อนในสายการทำงาน ใช้เหตุผลในการทำงาน และต้องการข้าราชการที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาทำงานในแต่ละกระทรวง⁴ เสนาบดีแต่ละกระทรวงในช่วงแรกของการปฏิรูปประเทศจึงต้องมีความเข้มแข็งและมีความสามารถที่จะปกครองข้าราชการในกระทรวง ด้วยหลักกฎเกณฑ์และเหตุผล อีกทั้งยังต้องมีความเข้าใจรูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่

ปัญหาของการปฏิรูปประเทศในช่วงแรกมีการนำเสนอในงานวิชาการในสองประเด็นคือ การขาดแคลนข้าราชการที่จะทำงานในแต่ละกระทรวงและการกระจายงบประมาณที่ไม่เท่าเทียมกัน บางกระทรวงได้รับ

(เจิม แสง-ชูโต). หน้า 40-41.

¹ แหล่งเดิม. หน้า 600.

² แหล่งเดิม.

³ Max Weber. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*.

⁴ *Ibid*.

งบประมาณมากอย่างต่อเนื่อง ส่วนกระทรวงที่ได้รับงบประมาณน้อยก็ยังคงได้รับงบประมาณน้อยในทุก ๆ ปี¹ ปัจจัยทั้งขาดข้าราชการที่มีความชำนาญเฉพาะทางและงบประมาณที่ไม่เพียงพอส่งผลอย่างมากต่อการเติบโตและความก้าวหน้าในแต่ละกระทรวง กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมได้รับงบประมาณมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีความสามารถที่จะดึงข้าราชการที่มีความสามารถจากกระทรวงอื่นมาทำงานรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ขณะที่กระทรวงธรรมการและกระทรวงเกษตรได้รับงบประมาณน้อยกว่าและขาดกำลังคนที่จะเข้ามารับราชการในกระทรวง ทั้งสองกระทรวงจึงไม่มีผลงานที่โดดเด่น

นอกเหนือจากปัญหาการขาดกำลังข้าราชการสมัยใหม่ ที่จะรับราชการในแต่ละกระทรวง และงบประมาณที่ไม่เพียงพอที่จะพัฒนากระทรวง กรณีศึกษาของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ในฐานะที่เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตร ช่วง พ.ศ.2435-2439 ที่เสนอต่อไป ชี้ให้เห็นถึงปัญหาอื่น ๆ ของการจัดการกระทรวงสมัยใหม่ โดยเฉพาะประเด็นความเข้าใจในรูปแบบและลักษณะการทำงานแบบราชการสมัยใหม่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นตัวอย่างของขุนนางที่คุ้นเคยกับระบบราชการแบบจารีตมาทำงานในระบบสมัยใหม่ จึงเผชิญกับปัญหาในการปรับตัวเข้ากับระบบราชการดังต่อไปนี้

2.1 การจัดการระบบออฟฟิศในกระทรวงเกษตร พ.ศ. 2435-2439

กระทรวงเกษตรเป็นกระทรวงที่ยกระดับมาจากกรมนาหรือกรมเกษตรราชการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของในระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ หน้าของเสนาบดีกรมนา มีหลักฐานปรากฏเป็นครั้งแรกในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราในแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 กล่าวถึงหน้าที่ของขุนเกษตราธิบดี ว่ามีหน้าที่ดูแลข้อพิพาทด้วยเรื่องข้าว, พืชผลไร่นาและสัตว์พาหนะ เช่น ช้าง ม้า โค กระบือ, การออกโฉนดตราจอง และการเก็บสรรพากรขนอน ตลอดจนหน้าที่จัดเตรียมเสบียงอาหารไว้เป็นกำลังสำหรับไพร่พลสำหรับป้องกันบ้านเมือง² เมื่อมีการเปลี่ยนระบบราชการสมัยใหม่ในรูปแบบของกระทรวงสมัยใหม่ ธรรมเนียมการปฏิบัติงานของกระทรวงสมัยใหม่จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากที่สร้างในการทำงานร่วมกันในกระทรวง เช่น การจัดทำที่ทำงานที่จะเป็นที่ตั้งของกระทรวง การแบ่งแผนกในหน่วยงานภายในแต่ละกระทรวง รูปแบบการจัดทำเอกสารราชการ การจัดการเวลาในการทำงานที่เปลี่ยนไปที่ต้องมีการเข้างานและออกจากงานในตอนกลางวัน การจัดทำแผนเงินเดือนของข้าราชการสมัยใหม่ในแต่ละกระทรวง การทำงานงบประมาณประเมินรายรับและรายจ่ายในแต่ละกระทรวง และการสร้างระบบการทำงานเป็นทีมที่มีการประชุมภายในองค์กร

เสนาบดีในแต่ละกระทรวงหลังการปฏิรูปประเทศใน พ.ศ. 2435 จึงต้องมีการวางแผนงานในกระทรวงอย่างเป็นระบบ ซึ่งในกรณีของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ท่านจัดหาที่ทำงานให้กระทรวงเกษตร โดยการขอที่ตั้งโรงทหารม้าหน้าข้างศาลาว่าการกระทรวงเกษตร เพื่อขยายพื้นที่ให้ที่ว่าการกระทรวงเกษตร และเสนอให้ย้ายโรงทหารม้าไปอยู่ที่ศาลายุทธนาธิการ แต่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ เสนาบดีกระทรวงยุทธนาธิการไม่ยินยอมในตอนแรก แต่ในท้ายที่สุดปรองดองกันได้ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ ทรงยอมอนุญาตพื้นที่ส่วนหนึ่ง

¹ ปิยนาด บุณนาค. (2533). การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-พ.ศ.2453).

² กระทรวงเกษตร. (2499). ประวัติกระทรวงเกษตร. หน้า 8.

ซึ่งพ้นจากโรงทหารม้าออกมาให้เป็นพื้นที่ให้กระทรวงกระทรวงเกษตร¹ และมีการแบ่งโครงสร้างการทำงานในกระทรวงกระทรวงเกษตรใหม่ โดยการแบ่งเป็นห้อง ๆ ได้แก่ ห้องเสนาบดี, ห้องปลัดทูลฉลอง, ห้องเวรกลาง, ห้องบัญชี, ห้องแร่, ศาลเกษตรราธิการ, กรมแผนที่, กรมทางไถ และกองโค² การแบ่งเป็นห้องต่าง ๆ แบ่งตามความสำคัญของงานในกระทรวงเกษตรในช่วงเวลานั้น เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรียังวางแผนระบบเงินเดือนให้แก่ข้าราชการในกระทรวงกระทรวงเกษตร

ปัญหาในการทำงานของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีคือ การจัดการระบบออฟฟิศในกระทรวงเกษตรไม่ปรากฏหลักฐานว่า มีจิตเวลาการประชุมพูดคุยในออฟฟิศเป็นประจำ และการสร้างรูปแบบหนังสือราชการใช้ในกระทรวงเกษตรควรมีฟอร์มเฉพาะรับ-ส่งออกเอกสารราชการ พัฒนาการระบบออฟฟิศในกระทรวงเกษตรที่บริหารโดยเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงไม่เป็นระบบมากนักในช่วงที่ท่านบริหารกระทรวงช่วง พ.ศ. 2435-2439 การจัดการระบบออฟฟิศที่เป็นระบบจะส่งผลอย่างมากต่อการทำงานในระบบราชการสมัยใหม่ เพราะระบบราชการสมัยใหม่เป็นการทำงานที่แบ่งข้าราชการไปตามแผนกต่าง ๆ และฝึกฝนให้ข้าราชการทำงานภายใต้ผู้บังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไป การสั่งงานและการตัดสินใจในการทำงานต้องเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบการสั่งงานของหัวหน้างาน และการติดต่องานภายในและภายนอกกระทรวง งานราชการแบบสมัยใหม่สามารถติดตามงานได้ผ่านหลักฐานเอกสารราชการ

เมื่อเปรียบเทียบกระทรวงมหาดไทยที่บริหารโดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชานุภาพ พระองค์ได้สร้างระบบการทำงานในออฟฟิศอย่างเป็นระบบ ออฟฟิศของกระทรวงมหาดไทยเปิดตอนห้าโมงในตอนเช้า ปิดตอนห้าโมงเย็น ข้าราชการประจำกระทรวงมหาดไทยต้องมาทำงานที่ออฟฟิศอย่างน้อยหกชั่วโมงในวันทำงานและได้รับสิทธิในการลาหยุดได้ 15 วัน³ กระทรวงมหาดไทยในสมัยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชานุภาพปกครองได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวงออกเป็นแผนกหลายครั้งมาก ในช่วงแรกของการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2435 แบ่งเป็นแผนกต่าง ๆ เช่น แผนกป่าไม้, แผนกเหมืองแร่, แผนกพยาบาล และแผนกทะเลเบียนกลาง เป็นต้น แผนกต่าง ๆ มีโครงสร้างที่ซับซ้อน และมีงานราชการที่กระทรวงมหาดไทยต้องปฏิบัติมากกว่ากระทรวงอื่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชานุภาพทรงคำนึงถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากความซับซ้อนของโครงสร้างภายในองค์กร พระองค์เน้นเรื่องการจัดการงานเอกสารราชการให้เป็นระบบ เช่น การจัดการเรื่องแบบฟอร์มการรับออกหนังสือราชการมาจากกระทรวงมหาดไทย, การทำสารบัญชื่การรับหนังสือราชการจากกระทรวงอื่น, การออกหนังสือราชการจากกระทรวงมหาดไทยต้องลงทะเบียนไว้ และการนัดประชุมประจำในองค์กรทุกอาทิตย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยต้องมีการประเมินจากความสามารถในการทำงาน และพิจารณาจากการขาดลามาสายของข้าราชการ⁴ ความสำเร็จในการจัดการระบบออฟฟิศของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชานุภาพภายในกระทรวงมหาดไทยใช้เวลาวางแผนและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งรัชกาลที่ 5 การจัดการระบบออฟฟิศและการจัดทำเอกสารอย่างเป็นระบบส่งผล

1 หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.5 กษ.4/2. เรื่อง แยกชิงที่ระหว่างกรมยุทธนาธิการและกระทรวงเกษตรพานิชยการ.

2 ตำแหน่งกระทรวงเกษตรพานิชยการ รัตนโกสินทร์ ศก 111. (2435, 29 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 9 ตอนที่ 9. หน้า 55.

3 หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. 5 *มหาดไทย.1/15*. สารบัญชารายชื่อชั่วโมงการทำงานของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย (28 สิงหาคม 2441-28 ตุลาคม 2442).

4 หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. 5 *มหาดไทย.1/15*. สารบัญชารายชื่อชั่วโมงการทำงานของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย (28 สิงหาคม 2441-28 ตุลาคม 2442).

อย่างมากต่อการบริหารงานในกระทรวง เพราะข้าราชการในแต่ละแผนกเรียนรู้การทำงานติดต่อกัน สารากัน ภายใต้คำสั่งราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรและภายใต้ผู้บังคับบัญชาที่ทำงานอยู่แต่ละแผนก เมื่อเปรียบเทียบ การบริหารจัดการงานของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีในฐานะเสนาบดีกระทรวงกระทรวงเกษตรไม่ได้มุ่งมั่นไปที่ การจัดการออฟฟิศ และพัฒนาให้ข้าราชการในกระทรวงเข้าใจระบบการทำงานแบบสมัยใหม่ แต่ท่านมุ่งไปที่ การทำงานในหน้าที่เฉพาะของกระทรวงเกษตร เช่น เรื่องการจัดเก็บภาษีอากรค่านา, การขุดคูคลองใหม่ ที่จัดการโดยบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม, การเก็บภาษีเปิดปิดประตูน้ำเข้าคลอง และการสำรวจการเพาะปลูก ในสยาม⁵ ซึ่งงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่กระทรวงต้องปฏิบัติตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปประเทศ การสร้างระบบราชการ สมัยใหม่ยังไม่ได้เป็นระบบในสมัยของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี การพัฒนาและสร้างข้าราชการพลเรือน เข้ามาทำงานในกระทรวงกระทรวงเกษตรยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม มีเพียงการตั้งโรงเรียนแผนที่ ที่วังสระปทุมเพื่อสร้างข้าราชการไทยในการทำงานเกี่ยวกับแผนที่ในอนาคต กระทรวงกระทรวงเกษตร ในสมัยการบริหารของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่ได้พัฒนาระบบงานและข้าราชการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพื่อให้เข้าใจรูปแบบการทำงานแบบกระทรวงสมัยใหม่ ผลที่ตามมากระทรวงกระทรวงเกษตรถูกยุบแล้ว ไปสังกัดรวมกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และที่ทำการกระทรวงย้ายไปอยู่ภายในหอรัษฎากรพิพัฒน์ หลังจากเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีลาออกจากราชการ กระทรวงเกษตรก็ได้ตั้งขึ้นมาใหม่อีกครั้งใน พ.ศ. 2442⁶

2.2 อุปนิสัยของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี

อุปนิสัยของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีส่งผลต่อการทำงานในระดับกระทรวงสมัยใหม่ เนื่องจาก ท่านเป็นคนที่มีนิสัยพูดตรง กล้าเผชิญหน้า และซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ นิสัยของท่านดังกล่าวปรากฏมาตั้งแต่ ก่อนเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตร ท่านมีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานตั้งแต่ดำรงตำแหน่งเป็นจมื่นไวยวรนาถ สังกัดรองผู้บัญชาการกรมทหารหน้า อาทิ พระยานรรัตนราชมานิต (โต มานิตยกุล) ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ กรมทหารหน้า เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีขัดแย้งในเรื่องแนวทางการพัฒนากรมทหารหน้า มีความเห็นไม่ลงรอยกัน กับพระยานรรัตนราชมานิต และกลายเป็นคดีความฟ้องร้องถึงรัชกาลที่ 5 พระยานรรัตนราชมานิตกล่าวหาว่า จมื่นไวยวรนาถยักยอกเงินหลวง ส่วนจมื่นไวยวรนาถฟ้องกลับ

นอกจากความขัดแย้งกับพระยานรรัตนราชมานิต เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีในขณะนั้นดำรงตำแหน่ง เป็นพระยาสุรศักดิ์มนตรีมีความขัดแย้งกับพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ซึ่งเป็นเสนาบดี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. 2431 ในขณะนั้นท่านดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ ท่านต้องการขอเงินค่าตัดชุดเครื่องแบบให้นายทหารกรมทหารหน้าจำนวน 5,000 ชุดซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มาก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงไม่อนุญาติงบประมาณดังกล่าวเพราะมองว่าไม่จำเป็น ผลที่ตามมาเกิดข้อถกเถียงกันในที่ประชุมเสนาบดี ท้ายที่สุด เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีลาออกจากผู้บัญชาการ กระทรวงยุทธนาธิการ⁷ ความขัดแย้งกับเพื่อนร่วมงานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงนิสัยของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ที่ไม่ประนีประนอมกับเพื่อนร่วมงาน และความสามารถใช้เหตุใช้ผลเพื่อของงบประมาณมาพัฒนากระทรวงเกษตร

อุปนิสัยดังกล่าวของท่านส่งผลต่อการบริหารงานในกระทรวงเกษตร ท่านมีปัญหาเกี่ยวกับลูกน้อง

⁵ กระทรวงเกษตร. (2499). *ประวัติกระทรวงเกษตร*. หน้า 9.

⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. *ร.5.กษ.1/3. เรื่อง กระทรวงเกษตรพานิชการยกมาขึ้นกระทรวงพระคลังข้างที่*.

⁷ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต). (2546). *ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต)*. หน้า 600.

ในกระทรวงเกษตรกับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเรื่องงบประมาณที่จะพัฒนากระทรวงเกษตร ตัวอย่างแรก ความขัดแย้งกับลูกน้องในกระทรวง นั่นคือ พระยาประจำชัชวาล (ฝั่ง ชูโต) ทำหน้าที่เป็น ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรและทำหน้าที่ดูแลการจดทะเบียนที่ดิน เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี มีความระแวงสงสัยความสนิทสนมของพระยาประจำชัชวาลที่มีต่อเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) และคุณหญิงเปี่ยม ชูโต ซึ่งเป็นเครือญาติกับพระยาประจำชัชวาล เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีสงสัยว่า พระยาประจำชัชวาลนำความภายในกระทรวงเกษตรไปแจ้งให้คุณหญิงเปี่ยม ซึ่งเป็นญาติ กับพระยาประจำชัชวาล และทำให้เกิดข่าวลือเรื่องเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีนำเงินงบประมาณแผ่นดิน ไปใช้จ่ายส่วนตัว โดยคนที่ปล่อยข่าวลือนี้คือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ พระยาประจำชัชวาลยอมร่วมมือ เพราะ อยู่ในตำแหน่งที่สามารถเลื่อนขึ้นมาเป็นเสนาบดีเกษตรแทนท่านได้ในอนาคต เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี แสดงความไม่พอใจต่อพระยาประจำชัชวาล ด้วยการตำหนิต่อว่าต่อหน้าข้าราชการคนอื่นในกระทรวงเกษตร และไม่ให้ติดตามไปร่วมประชุมเสนาบดี¹

พระยาประจำชัชวาลหนังสือลับชี้แจงปัญหาการทำงานเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีต่อรัชกาลที่ 5 แต่รัชกาลที่ 5 ไม่มีหนังสือตอบกลับในประเด็นดังกล่าว ความขัดแย้งภายในระหว่างเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีมีต่อพระยาประจำชัชวาลเป็นเรื่องความไม่พอใจส่วนตัวที่มีต่อลูกน้องที่ท่านไม่เชื่อใจส่งผลต่อการทำงานร่วมกันในองค์กรแบบกระทรวงสมัยใหม่

ตัวอย่างที่สอง การของบประมาณในระบบราชการสมัยใหม่ต้องอาศัยความสามารถของเสนาบดีแต่ละคนที่จะวางแผนจัดลำดับความสำคัญของการขอเงินมาบริหารจัดการภายในกระทรวง และเมื่อมีการนำเสนอแผนงบประมาณแผ่นดินในการประชุมเสนาบดี เสนาบดีที่มีกรวางแผนการใช้จ่ายอย่างระบบ และอธิบายโน้มน้าวให้เห็นถึงความสำคัญของความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินดังกล่าวส่งผลให้สามารถได้รับ งบประมาณจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาพัฒนากระทรวงของตนเอง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นตัวอย่างของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่วางแผนขอใช้จ่ายงบประมาณจากความจำเป็น ค่อย ๆ ของงบประมาณ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในทุกปีพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทยที่มีภาระงานเพิ่มขึ้นในทุกปี จึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการพัฒนากระทรวงมหาดไทย และสามารถอธิบายให้ที่ประชุมเสนาบดีเข้าใจ ถึงความสำคัญของการของบประมาณ² ผลที่ตามมากระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงที่ไม่ค่อยถูกตัด งบประมาณจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในขณะที่กระทรวงเกษตรและกระทรวงธรรมการจะโดนตัด งบประมาณเสมอ เนื่องจากเสนาบดีเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีและเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ไม่สามารถอธิบาย หาเหตุผลในความจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณดังกล่าวไปพัฒนากระทรวงของตนได้ อีกทั้งเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ก็ขัดแย้งกับพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเรื่อง การเพิ่มงบประมาณในการจ้างบุคลากรเพิ่มขึ้นและเพิ่มเงินเดือนข้าราชการในกระทรวงเกษตร³ เนื่องด้วย การให้เหตุผลของท่านในที่ประชุมถึงประโยชน์ของการเพิ่มเงินเดือนและจำนวนข้าราชการยังไม่ชัดเจน

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. 5 ยุติธรรม.12/114. เรื่อง พระยาประจำชัชวาลเขียนจดหมายถึงรัชกาลที่ 5 (11 ตุลาคม - 11 พฤศจิกายน 2439).

² จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2505). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย. หน้า 368-379.

³ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต). (2546). ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต). หน้า 600.

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้เสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะนา และให้มีการตั้งข้าหลวงกรมนาอยู่ประจำตำบลมณฑลเทศาภิบาล เพื่อสะดวกต่อการเก็บค่านาและเก็บค่านา ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่กลับกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกระทรวงเกษตรกับข้าราชการ กระทรวงมหาดไทย เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงขอให้ที่ประชุมเสนาบดีรีบดำเนินการตั้งข้าหลวงกรมนาโดยเร็ว แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติลักษณะนายังไม่มีการประกาศออกใช้ก็ตาม สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงคัดค้านการตั้งข้าหลวงกรมนา เพราะยังมีได้กำหนดหน้าที่ของ ข้าหลวงกรมนาว่าจะเป็นอย่างไรรุ่นชัด สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงกล่าวว่า

“...ข้าพเจ้ายังไม่เข้าใจชัดว่า อำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงกรมนาเหล่านี้จะเป็นอย่างไร ข้าหลวงเสนา ที่ตั้งออกไปทุก ๆ ปี อย่างแต่ไปตั้งประจำอยู่เท่านั้น หรือว่าจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใด แลหน้าที่ ของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งจะปฏิบัติต่อข้าหลวงกรมนาที่จะไปตั้งประจำอยู่ ตามมณฑลนั้นจะเป็นประการใด จึงยังไม่อาจจะลงเพื่อเห็นได้เจ้าคุณ ทั้งฝ่ายข้างจะเห็นชอบด้วย หรือเป็นอย่าง อื่น...”¹ (เขียนตามต้นฉบับ)

รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นด้วยกับความเห็นของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพงานในเรื่องของอำนาจ หน้าที่ของข้าหลวงกรมนาประจำมณฑล และทรงเห็นว่าพระราชบัญญัติที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเสนอยังเป็น ความคิดและน่าจะสิ้นเปลืองเงินมาก² การจัดเก็บภาษีอากรค่านาจึงได้ออกร่างงานไปอยู่ภายใต้การดูแล ของสมุหเทศาภิบาล ถึงแม้ว่าเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจะได้พยายามกราบบังคมทูลถึงหน้าที่และอำนาจของ ข้าหลวงกรมนาประจำมณฑล แต่ปัญหาเกิดจากความไม่มั่นพระราชหฤทัยของรัชกาลที่ 5 ว่ากระทรวงเกษตร จะเก็บเงินภาษีอากรค่านาตามหัวเมืองได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ สามารถ ดูแลสั่งการลูกน้องในกระทรวงได้เป็นระบบกว่าประกอบกับทรงสามารถใช้เหตุผลอธิบายกับเสนาบดีท่านอื่น ในการประชุมได้ดีกว่า ภาระงานการเก็บภาษีอากรค่านาจึงตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยแทน

การปรับเปลี่ยนขอบข่ายหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของระบบราชการสมัยใหม่ สมัยรัชกาลที่ 5 ที่ยังมีปัญหาในเรื่องการแบ่งภาระหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ยังไม่เข้ารูปเข้ารอยกันระหว่าง กระทรวงที่ชัดเจน³ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกัน สภาวะ ของระบบราชการที่ยังไม่เป็นรูปเป็นร่างดังกล่าวส่งผลให้เสนาบดีในแต่ละกระทรวงต้องมีความเข้าใจ ลักษณะของระบบราชการสมัยใหม่ สามารถใช้เหตุผลในการจัดการงานราชการ และบริหารบุคคลในองค์กร ความสามารถของเสนาบดีที่สามารถใช้เหตุผลในการอธิบายในที่ประชุมเสนาบดีย่อมได้เปรียบเสนาบดี ที่ไม่สามารถโน้มน้าวอธิบายด้วยเหตุผลเสียเปรียบในที่ประชุมเสนาบดีในวาระที่เกี่ยวข้องการใช้งบประมาณ และงานราชการในกระทรวง นอกจากนี้ระบบราชการสมัยใหม่เรียกร้องให้ข้าราชการต้องปรับตัว ให้มีคุณลักษณะ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กษ.4/74. พระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุรศักดิ์มนตรี (20 มีนาคม ร.ศ.116).

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 กษ.3.2/31 เล่ม 2. พระราชหัตถเลขากรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 (พฤศจิกายน พ.ศ. 2443).

³ ปิยนาด บุนนาค. (ตุลาคม 2542 - มกราคม 2543). ระบบราชการแบบตะวันตกในบริบทของสังคมไทย: ผลกระทบต่อ โลกทัศน์และภูมิปัญญาทางการเมืองของข้าราชการระดับผู้บริหารในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-2453). ราชบัณฑิตยสถาน. 25(1).

ของข้าราชการสมัยใหม่ทำงานอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของแต่ละกระทรวง การเลื่อนตำแหน่งมาจากผลงานการทำงาน และมีความชำนาญเฉพาะทางเพื่อมาพัฒนางานในกระทรวง

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่ชำนาญเฉพาะทางด้านเกษตร เนื่องจากท่านเติบโตมากับการทำงานในสายทหาร ซึ่งส่งผลให้ท่านไม่มีความรู้เฉพาะทางเพื่อพัฒนางานราชการในกระทรวงเกษตร ประสบการณ์ในชีวิตของท่านเติบโตมากับการเป็นมหาดเล็กที่จงรักภักดีรับใช้รัชกาลที่ 5 การรับใช้ใกล้ชิดและความจงรักภักดีของท่านที่มีต่อรัชกาลที่ 5 ทำให้ท่านก้าวหน้าในระบบราชการแบบเก่า แต่ท่านกลับประสบปัญหาในการทำงานในระบบราชการแบบใหม่ เพราะท่านไม่ได้วางระบบออฟฟิศในกระทรวงอย่างเข้มงวด รวมถึงอุปนิสัยของท่านที่พูดจาตรงไปตรงมา ไม่มีวาทศิลป์โน้มน้าวให้เสนาบิตท่านอื่น ๆ เห็นพ้องกับความสำคัญของงานในกระทรวงเกษตร เมื่องานราชการกระทรวงเกษตรไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร ท่านจึงตัดสินใจลาออกจากเสนาบิตกระทรวงเกษตร

แม้ว่าท่านจะลาออกจากระบบราชการ แต่ท่านยังได้รับความไว้วางใจจากรัชกาลที่ 5 ให้ปฏิบัติราชการภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงจากรัชกาลที่ 5 เช่น การทูลขอเกณฑ์ทหารเคอร์รับใช้ในกรมทหารหน้าไปช่วยในเหตุการณ์ปากน้ำหรือเหตุการณ์ ร.ศ.112¹ และการเป็นแม่ทัพส่งไปปราบเงี้ยวเมืองแพร่ใน พ.ศ. 2443²

ในปลายรัชกาลที่ 5 บทบาทของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกลายเป็นข้าราชการรับใช้พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ แม้ว่าท่านไม่ได้รับราชการในกระทรวงและกลับไปทำธุรกิจบริษัทป่าไม้ศรีราชาที่จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากพระคลังข้างที่ และมีพระบรมวงศานุวงศ์ถือหุ้นในบริษัท เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรียังคงเขียนจดหมายถึงรัชกาลที่ 5 สอบถามเรื่องพระอาการประชวรของพระองค์ และรับใช้พระบรมวงศานุวงศ์ ดังเช่น ท่านได้เสนอให้รัชกาลที่ 5 มาพักผ่อนที่เกาะสีชังเพื่อพักฟื้นพระวรกาย ท่านเสนอให้สมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนา มาพักฟื้นพระวรกายที่อำเภอสรีราชา โดยสร้างตำหนักริมชายฝั่งทะเลเพื่อเป็นที่ประทับให้สมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนาที่ศรีราชา³

3. บทสรุป

จากกรณีศึกษาปัญหาในการปรับตัวสู่ระบบราชการสมัยใหม่ของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีช่วง พ.ศ. 2420-2453 แสดงให้เห็นถึงช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงระหว่างความเป็นระบบราชการแบบดั้งเดิม เปลี่ยนเป็นระบบราชการแบบสมัยใหม่ส่งผลต่อขุนนางที่เคยชินวิธีการทำงานในระบบเก่า และไม่สามารถปรับตัวทำงานในระบบราชการสมัยใหม่ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นตัวอย่างหนึ่งของขุนนางที่ก้าวหน้าในระบบราชการก่อนการปฏิรูปประเทศ เพราะระบบราชการแบบเดิมจะเน้นระบบอุปถัมภ์ด้วยการฝากตัวรับราชการ และความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีและครอบครัวของท่านมีความจงรักภักดีต่อรัชกาลที่ 5 และสามารถพิสูจน์ความสามารถทางการทหารในสงครามปราบฮ่อจนได้รับการเลื่อนตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการปรับใช้เป็นระบบราชการสมัยใหม่ ที่ต้องการความชัดเจนของขอบเขตภาระหน้าที่การทำงานในแต่ละกระทรวง และต้องการสร้างข้าราชการให้มี “หลักวิชา” ความชำนาญเฉพาะทางเพื่อพัฒนางานราชการในกระทรวง ข้าราชการสมัยใหม่ได้รับการประเมินจากความสามารถในการทำงาน

¹ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต). (2546). ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต). หน้า 311-312.

² แหล่งเดิม. หน้า 711-721.

³ โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา. (2564). พระราชทานกำเนิดโรงพยาบาล. (Online).

จากผู้บังคับบัญชาเพื่อที่จะเลื่อนตำแหน่ง และเพิ่มเงินเดือน การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการสมัยใหม่ในด้านหนึ่งได้ลดทอนความสัมพันธ์ส่วนตัวในระบบราชการและระบบอุปถัมภ์ไปในตัว เพราะระบบราชการสมัยใหม่เป็นระบบเน้นความสามารถและผลงานของข้าราชการในการทำงาน จากกรณีศึกษาของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี พบว่าระบบราชการสมัยใหม่ต้องการเสนาบดีที่สามารถเข้าใจรูปแบบการบริหารองค์กรแบบใหม่ การจัดการระบบออฟฟิศ ระบบเอกสาร และการพัฒนาข้าราชการในองค์กรให้ทำงานเป็นทีม ลดหลั่นภายใต้ผู้บังคับบัญชา เสนาบดีที่สามารถเข้าใจรูปแบบระบบราชการสมัยใหม่สามารถพัฒนางานราชการกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีมีความเคยชินกับการทำงานในระบบเก่า ที่เน้นการทำงานตามพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ และเน้นสร้างผลงาน ประกอบกับอุปนิสัยของท่านที่เป็นพุดจาตรังไปตรงมา มีความยากลำบากในการทำงานเป็นทีม ท่านจึงไม่ค่อยมีผลงานที่โดดเด่นในการบริหารจัดการกระทรวงเกษตร เมื่อเปรียบเทียบกับท่านกับขุนนางท่านอื่นที่ฝากตัวเข้ารับราชการก่อนปี 2435 และไม่เคยได้รับการศึกษาในโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการ อาทิ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการระหว่าง พ.ศ.2435-2445 เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรระหว่าง พ.ศ.2442-2452 ขุนนางเหล่านี้ประสบปัญหาการทำงานในระบบราชการสมัยใหม่เช่นเดียวกัน ซึ่งน่าจะมาจากความเคยชินกับการทำงานในรูปแบบจารีต คือเน้นทำงานตามพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ และไม่สร้างระบบออฟฟิศให้มีประสิทธิภาพ แต่ทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ และเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ยังคงอดทนทำงานต่อไปจนกระทั่งลาออกไปเพราะปัญหาสุขภาพ ส่วนเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีนั้นเปลี่ยนสถานภาพเป็น “ข้าราชการบริหาร” ไม่ได้สังกัดกระทรวง เน้นรับใช้พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ทั้งในเรื่องส่วนพระองค์และงานราชการเพราะคุณลักษณะเด่นของท่านในเรื่องความซื่อสัตย์และความจงรักภักดี

บรรณานุกรม

จดหมายเหตุ

- หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. 5 กษ.4/2. เรื่องแย่งชิงที่ระหว่างกรมยุทธนาธิการและกระทรวงกระทรวงเกษตร. _____ . 5 มหาดไทย.1/15. เรื่อง สารบัญรายชื่อชั่วโมงการทำงานของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย (28 สิงหาคม 2441 - 28 ตุลาคม 2442).
- _____ . 5 ยุติธรรม.12/114. เรื่อง พระยาประชาชีพบริบาลเขียนจดหมายถึงรัชกาลที่ 5 (11 ตุลาคม - 11 พฤศจิกายน 2439).
- _____ . กษ.4/74. เรื่อง พระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุรศักดิ์มนตรี (20 มีนาคม ร.ศ.116).
- _____ . 5 กษ.3.2/31 เล่ม 2. เรื่อง พระราชหัตถเลขากรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 (พฤศจิกายน พ.ศ. 2443).
- _____ . 5 กษ.1/3. เรื่อง กระทรวงเกษตรยกมาขึ้นกระทรวงพระคลังข้างที่.

ราชกิจจานุเบกษา

- ตำแหน่งกระทรวงเกษตรพินิจการ รัตนโกสินทร์ ศก 111. (2435, 29 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 9 ตอนที่ 9. หน้า 55.

หนังสือ

- กระทรวงเกษตร. (2499). *ประวัติกระทรวงเกษตร*. พระนคร: รุ่งเรืองธรรม.
- กุลลดา เกษบุญชู รัตน์. (2562). *ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วิวัฒนาการรัฐไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- ชัตติยา กรรณสูตร ;และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2532). *เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477)*. กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- จักรกฤษณ์ นรินดีตมุงการ. (2505). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย*. พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดช บุนนาค. (2556). *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458: กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*. กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ.
- ปิยนาด บุนนาค. (2549). *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริงถึง “เหตุการณ์ 14 ตุลาคม” พ.ศ.2516)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ United Design,
- _____. (2554). *พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: พระผู้ทรงวางรากฐานการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- วิมลพรรณ ปัตถวิชัย. (2547). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพฯ.
- สาครชิตอนันท์ สหาย. (2546). *ร.5 เสด็จอินเดีย (India in 1872 as seen by the Siamese)*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- สุรศักดิ์มนตรี, เจ้าพระยา (เจิม แสง-ชูโต). (2504). *ประวัติการจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เล่ม 1*. พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- _____. (2546). *ประวัติการของจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Weber, Max. (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. California: University of California Press.

วารสาร

- ปิยนาด บุนนาค. (ตุลาคม 2542 - มกราคม 2543). ระบบราชการแบบตะวันตกในบริบทของสังคมไทย: ผลกระทบต่อโลกทัศน์และภูมิปัญญาทางการเมืองของข้าราชการระดับผู้บริหารในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-2453). *ราชบัณฑิตยสถาน*. 25(1): 130-175.

วิทยานิพนธ์

- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2509). *การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431*. วิทยานิพนธ์ปริญญา อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยนาด บุนนาค. (2533). *การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้ง ที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่างๆในสมัยปฏิรูปประเทศ (พ.ศ.2435-พ.ศ.2453)*. วิทยานิพนธ์ ร.ด. (รัฐศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พวงเพชร สุรัตน์กุล. (2516). *เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีเกษตราธิการ พ.ศ. 2435-2475 (ค.ศ.1892-1932)*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ลักษมี รัตตสัมพันธ์. (2523). *จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกับการดำเนินงานธุรกิจของท่านระหว่าง พ.ศ.2428-2474*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Battye, Noel Alfred. (1974). *The Military, Government and Society in Siam, 1868-1910: Politics and Military Reform During the Reign of King Chulalongkorn*. Dissertation Ph.D. New York: Cornell University.

แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา. (2564). *พระราชทานกำเนิดโรงพยาบาล*. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://somdej.or.th>