

พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครอง : พระราชปณิธานใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการปกครองแผ่นดิน*

วศิวชัย มูลศิลป์**

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ และ (ท่านผู้หญิง) ดร.นิออน สนิทวงศ์ ได้ร่วมกันเขียนบทความที่สำคัญมากเรื่อง “แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”^๑ ซึ่งได้รับความสนใจและมีการศึกษาอ้างอิงตลอดมาจากนักประวัติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ ตลอดจนบุคคลทั่วไป ในบทความดังกล่าวผู้เขียนทั้ง ๒ ท่านได้สรุปว่า ทรงต้องการปลดปล่อยไพร่บ้านพลเมืองให้เป็นอิสระ มีฐานะพลเมืองอย่างแท้จริง และ “ทรงมุ่งมองแต่สภาพและผลต่างๆ เฉพาะในยุคสมัยของพระองค์ท่านเท่านั้น” คือยัง “ไม่ทรงสนับสนุนการเมืองแบบรัฐสภาในยุคสมัยนั้น”^๒ ผู้เขียนเป็นคนหนึ่งที่ได้ความรู้ความคิดจากบทความดังกล่าวและเห็นด้วยกับข้อสรุปดังกล่าว แต่ก็มีประเด็นเพิ่มเติม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจาก “พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน” ซึ่งเป็นพระราชดำรัสที่มีความสำคัญมาก แสดงให้เห็นความรอบรู้อย่างลึกซึ้งต่อรูปแบบการปกครองของไทยในประวัติศาสตร์และที่เป็นอยู่ในเวลานั้น อีกทั้งตระหนักในน้ำพระราชหฤทัยหรือพระราชปณิธานในการปกครองแผ่นดินหรือประเทศได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

* ปรับปรุงจากคำบรรยายที่สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ขอขอบพระคุณท่านผู้หญิงวราภรณ์ สนิทวงศ์ฯ ที่ให้ข้อมูลสำคัญหลายประการ และศ.ดร.วิษณุ เครืองาม ที่ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์หลายประการและชี้ให้เห็นข้อผิดพลาดบางประการ ข้อบกพร่องที่อาจมีเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน

** ภาควิชาสังคมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน, กรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย กระทรวงวัฒนธรรม, อดีตรองศาสตราจารย์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร และศาสตราจารย์อัครินตฤกษ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๔๐)

^๑ ใน *สังคมศาสตร์ปริทัศน์*. ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๑๐ ถึง กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ หน้า ๒๕-๔๖. บทความนี้มีการพิมพ์ซ้ำในหนังสือ *รวมทั้งในหนังสือ ประวัติศาสตร์และการเมือง* หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๖ บทความของผู้เขียนอ้างอิงจากหนังสือนี้

^๒ เกשמ ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์. “แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”. *ประวัติศาสตร์และการเมือง*. หน้า ๒๐๙.



พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นหนึ่งในเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปฏิรูปการบริหารการปกครองของประเทศสยาม (Archival Documents of King Chulalongkorn's Transformation of Siam (1868-1910) ที่องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ ยูเนสโก (UNESCO) ได้ขึ้นทะเบียนเป็น “มรดกความทรงจำแห่งโลก” หรือ “บันทึกความทรงจำแห่งโลก” (Memory of the World Register) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒* เป็นหนึ่งในเอกสารสำคัญซึ่งเป็นหลักฐานการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งยังเป็นสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ กรมขุนสุโขทัยธรรมราชา “ทรงอ่านและศึกษา” “ประเพณีการปกครองบ้านเมืองและราชการแผ่นดิน” เมื่อเสด็จกลับจากทวีปยุโรปใน พ.ศ. ๒๔๖๗ ครั้นเสด็จขึ้นครองราชสมบัติก็โปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์ใน พ.ศ. ๒๔๗๐^๑ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชนิพนธ์ค่านำหนังสือพระราชดำรัสพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน ตอนหนึ่งว่า “เป็นหนังสือที่ให้ความรู้ในทางการปกครองของประเทศสยามเป็นอย่างดียิ่ง” และ “ทำให้เห็นพระราชหฤทัยของพระบาท

* จากมติที่ประชุมคณะกรรมการว่าด้วยแผนงานมรดกความทรงจำแห่งโลกของยูเนสโก ที่ประเทศบาร์เบโดส ระหว่างวันที่ ๒๙-๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒

^๑ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน และพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส. หน้า คำนำ (๑).

สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงเป็นอย่างดีว่ามีได้ทรงนึกถึงสิ่งอื่นเลย นอกจากความสุขของประชาชน และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นที่ตั้ง”^๔

พระราชนิพนธ์คํานำของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นับได้ว่าเป็นความจริงแท้และเมื่อเราศึกษาพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินให้ลึกซึ้ง โดยเฉพาะเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ว่า “เพื่อให้เป็นการมั่นคงในการที่เป็นเอกราชของกรุงสยาม เป็นความสุขแก่ราษฎรทั้งปวงสืบต่อไป”^๕ ก็จะยิ่งเห็นพระราชปณิธานได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

บทความนี้เป็นการศึกษาพระราชปณิธานในการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน และผลของการแก้ไขการปกครองว่าทรงพอพระราชหฤทัยเพียงใดในพระราชปณิธานที่ทรงตั้งไว้

ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารพระราชดำรัสพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน

นับแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ใน พ.ศ. ๒๔๗๐ หนังสือพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ก็ได้เป็นหนังสือที่เป็นข้อมูลสำคัญในการศึกษาค้นคว้าของผู้ศึกษาประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และผู้สนใจโดยทั่วไป อีกทั้งมีการพิมพ์ซ้ำอีกหลายครั้ง^๖ ทั้งที่เป็นการพิมพ์เฉพาะเรื่อง รวมพิมพ์กับเรื่องอื่น และทั้งที่เป็นการพิมพ์โดยถ่ายแบบจากฉบับพ.ศ.๒๔๗๐ การพิมพ์ใหม่โดยคงอักขรวิธีตามฉบับพิมพ์ ๒๔๗๐ และการแก้ไขอักขรวิธีตามแบบปัจจุบัน* โดยไม่มีการตรวจสอบกับต้นฉบับเดิมที่เป็นตัวเขียนเลย โดยเชื่อว่าการพิมพ์น่าจะถูกต้อง แม้วามีข้อความบางตอน บางที่ น่าสงสัยว่าจะผิดหรือเข้าใจได้ไม่ชัดเจน

^๔ เพิ่งอ้าง. หน้า (๒).

^๕ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน สอบทานกับฉบับพิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. ๒๔๗๐. หน้า ๒๑๘. อักขรวิธีตามต้นฉบับ ต่อไปจะเรียกว่า พระราชดำรัสฯ พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน

^๖ “ประวัติการพิมพ์พระราชดำรัสพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน”. ใน พระราชดำรัสฯ พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน. หน้า ๒๒๘.

* เช่น ฉบับพิมพ์ในงานฌาปนกิจศพ หม่อมสนธิท กฤดากร วันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๐, ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เหตุที่มีการตรวจสอบพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน เพราะผู้เขียนได้รับต้นฉบับตัวเขียน ๒ ชุด จากคุณชินธุชา วงศ์พานิช อดีตผู้อำนวยการสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งมีสำเนาพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน โดยชุดแรกเป็นฉบับร่าง ชุดที่ ๒ เป็นฉบับคัดลอก^๗ และบอกว่าเอกสาร ๒ ชุดนี้มีอยู่ที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

เมื่อตรวจสอบพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินฉบับร่างกับฉบับคัดลอก พบว่าฉบับร่าง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงร่างไว้อย่างดี เกือบทั้งหมดไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญ มีเพียงการขีดเกลสาสำนวนภาษาและเพิ่มเติมรายละเอียดบ้างในบางแห่ง ดังตัวอย่าง

ตัวอย่างฉบับร่าง ๑

อันเดิมตั้งแต่ได้นับไม่เสด็จสวรรคต กรมอภัยมนตรี
 แห่งกรมหมื่นนรินทร์ เสด็จไปทรงฯ ไม่เคยเห็น
 คนในสำนักหมื่นฯ ซึ่งแรกแรกเสด็จทรงฯ
 หมื่นนรินทร์ ~~ทรงอภัยมนตรี~~ ~~กรมอภัยมนตรี~~
 แห่งนี้ เพราะได้ตั้งอยู่ในวังหมื่นนรินทร์
 แห่งนี้หมื่นนรินทร์ ได้รับทรงฯ ทรงฯ
 ทรงลงมาแล้ว ซึ่งได้มีหมายบอกขอสืบเสาะ
 หมื่นนรินทร์ ซึ่งแรกแรกทรงบอกหมื่นนรินทร์
 เมื่อแรก ซึ่งเคยไปให้ทรงฯ หมื่นนรินทร์
 แห่งนี้ทรงบอก ทรงให้ทรงฯ ทรงฯ
 สืบเสาะได้แต่ได้ลงมาแล้ว กรมอภัยมนตรี
 ทรงฯ หมื่นนรินทร์ ซึ่งหมื่นนรินทร์ ทรงฯ

^๗ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร.๕ บ ๑.๔/๕ พระราชดำรัสรัชกาลที่ ๕ ว่าด้วยเปลี่ยนประเพณีการปกครองราชการแผ่นดิน เป็นเอกสารฉบับร่าง และ เอกสารรัชกาลที่ ๕ รล.๓/๖ เรื่องสร้างป้อมและพระราชดำรัสเรื่องแก้ไขการปกครอง (๒๔ - ๒๕ เม.ย. ร.ศ. ๑๑๒) เป็นเอกสารฉบับคัดลอก มีข้อที่น่าสังเกตว่า เอกสารฉบับร่างไม่ปรากฏวันเดือนปี ส่วนฉบับคัดลอก ระบุวันเดือนปี แต่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้จะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่เข้าใจผิดที่นำเรื่องพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินไปรวมกับเรื่องสร้างป้อมพระจุลจอมเกล้า แล้วใช้วันเดือนปีของเรื่องสร้างป้อมพระจุลจอมเกล้า เป็นของพระราชดำรัสพระบรมราชาธิบายไปด้วย

ตัวอย่างฉบับร่าง ๒

โหมแลต้งทำแหร่น่องครุฑสมลว ^๑ เด็ไฟ
 เพิ่มเสิมใหม่ไม่เผ่นี่ดิมสมเดจพขงมไฟเระ
 โลกการจระจ ^๒ ค้งไดแยกศลทกกรมลทท
 ออกไปแตกให้กรมต่ง ๆ ค้งไดแยกศลท่ง

กลางแห่งเขจรให้อยู่ให้กรมลททหล่องศล
 เพระระบงศลท่งมีเขจรแ่งจ้งตามแห่ง ^๓ ค้งไดแยกศลท่ง
 ค้งไดแยกศลท่งมีอำนาจค้งจ้งในนครต้งได้ ^๔ ค้งไดแยกศลท่ง
 * เพื่อค้งให้เสพท่งดีแลอชบดักระทระจระจ
 ค้งไดแยกศลท่งมีอำนาจค้งจ้งในนครต้งได้
 แลค้งไดแยกศลท่งมีอำนาจค้งจ้งในนครต้งได้
 ค้งไดแยกศลท่งมีอำนาจค้งจ้งในนครต้งได้

ไม่ให้ล้งที่ล้งจ้งของ ^๕ ค้งไดแยกศลท่ง
 ลทททอจ้งค้งท่งให้เขจรใน ^๖ ค้งไดแยกศลท่ง
 ค้งไดแยกศลท่งมีอำนาจค้งจ้งในนครต้งได้
 ท้งจ้งนั้ง ค้งไดแยกศลท่งมีอำนาจค้งจ้งในนครต้งได้
 ให้ลทททเป็นล้งจ้งของ ^๗ ค้งไดแยกศลท่ง

ในฉบับคัดลอก อาลักษณ์ได้คัดลอกให้อ่านง่าย^{๙๘} และเชื่อได้ว่าเป็นฉบับสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำฉบับคัดลอกนี้ไปเปรียบเทียบกับฉบับพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๗๐ และฉบับอื่นๆ ที่พิมพ์ภายหลัง พบว่ามีข้อความไม่ตรงกันหลายแห่ง เช่น

ฉบับตัวเขียน	ฉบับพิมพ์ พ.ศ.๒๔๗๐
จึงไม่กล่าวว่	จึงได้กล่าวว่
ในข้อราชการ	ในข้าราชการ
ไม่ต้องกันเลย	ไม่ต้องการเลย ^{๙๙}

ซึ่งกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ และฉบับพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๗๐ น่าจะผิด เพราะการพิสูจน์อักษรผิด ประกอบกับฉบับพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๗๐ มีการเปลี่ยนอักษรวิธี^{๑๐๐} ยิ่งไปกว่านั้น มีบางฉบับที่พิมพ์ภายหลังมีการแก้ไขอักษรวิธีอีก ซึ่งทำให้พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน มีอักษรวิธีถึง ๓ แบบ คือ ฉบับตัวเขียนหรือฉบับคัดลอก, ฉบับพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๗๐, ฉบับงานสถาปนากิจศพลหม่อมสนิท กฤดากร เป็นต้น ทั้งนี้โดยไม่นับฉบับร่าง ซึ่งมีอักษรวิธีเหมือนฉบับคัดลอก เอกสารหลักฐานประวัติศาสตร์ไทยในลักษณะนี้ยังมีอีกมาก ดังนั้นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบกับหลักฐานต้นฉบับจึงมีอยู่

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ทรงมีขึ้นเมื่อใด

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่สมควรต้องวิเคราะห์คือ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ทรงมีขึ้นเมื่อใด เพราะประเด็นนี้จะทำให้เข้าใจและเห็นความสัมพันธ์ของสภาพการณ์ของบ้านเมืองในเวลานั้น อย่างไรก็ดี ประเด็นเวลาว่าทรงมีขึ้นเมื่อใดอาจไม่เป็นปัญหา ถ้าพิจารณาจากความในตอนต้นพระราชดำรัสที่ว่า “ตั้งแต่ข้าพเจ้าได้รับราชสมบัติ...มาจนถึงบัดนี้ก็กว่าสิบเก้าปีแล้ว” ถ้าคิดเวลาที่เสด็จขึ้นครองราชสมบัติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๑ บวกกับ ๑๙ ปี ก็เท่ากับ พ.ศ. ๒๔๓๐ แต่ปัญหาก็มีเพราะนักประวัติศาสตร์ให้ความเห็นไว้ต่างกัน โดยสมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

^{๙๘} สมาคมประวัติศาสตร์ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้พิมพ์ฉบับคัดลอก โดยถ่ายแบบต้นฉบับคัดลอก ซึ่งเรียกว่า ฉบับตัวเขียน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๙๙} พระราชดำรัสพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน หน้า (๑๒).

^{๑๐๐} เที่ยงอ้าง หน้า (๑๓). และรายละเอียดอื่นๆ โปรดดูในคำชี้แจงในฉบับพิมพ์ของสมาคมประวัติศาสตร์ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี

ทรงกล่าวว่า พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินมีขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๑ แต่พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ให้ความเห็นว่ามีขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕^{๑๑} ญัฐวุฒิ สุทธิสงคราม ราชบัณฑิต ซึ่งมีผลงานเกี่ยวกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลายเล่ม กล่าวว่า คงมีขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๔^{๑๒} ประยูร ธิตินันท์ ซึ่งรวบรวมเรื่องพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลายเล่มเช่นกัน ไม่ระบุเวลา แต่ดร. เดวิด เค. วยอจ (David K. Wyatt) นักประวัติศาสตร์ไทยชาวอเมริกัน เห็นว่า มีขึ้นเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๘๘^{๑๓} ซึ่งถ้านับตามแบบของไทยในเวลานั้น ยังเป็น พ.ศ. ๒๔๓๐* ทั้งนี้พิจารณาจากพระราชหัตถเลขาถึงพระเจ้าห้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วิโรปการ (ต่อมาคือสมเด็จพระยาในพระนามเดิม) ลงวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๓๐ และจดหมายพระเจ้าห้องยาเธอ กรมหมื่นเทเวศร์วิโรปการถึงพระเจ้าห้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (ต่อมาคือสมเด็จพระยาในพระนามเดิม) ในวันเดียวกัน นอกจากนี้ ดร.เดวิด เค. วยอจ ยังพบว่า พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินได้ทรงมีต่อคณะเสนาบดี พระเจ้าห้องยาเธอ คือพระเจ้าห้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วิโรปการ พระเจ้าห้องยาเธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม (ต่อมาเป็นกรมหลวงในพระนามเดิม) พระเจ้าห้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ (ต่อมาเป็นกรมพระในพระนามเดิม) พระเจ้าห้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ พระเจ้าห้องยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ (ต่อมาเป็นกรมพระในพระนามเดิม) พระเจ้าห้องยาเธอ กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ (ต่อมาเป็นกรมพระในพระนามเดิม) พระเจ้าห้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ (ต่อมาคือสมเด็จพระยาในพระนามเดิม) เจ้าพระยารัตนบดินทร์ (รอด กัลยาณมิตร) เจ้าพระยาพลเทพ (พุ่ม ศรีไชยันต์ ต่อมาเป็น เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์)^{๑๔}

การที่มีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกันในเรื่องที่ว่า พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินทรงมีขึ้นเมื่อใด ก็เพราะเอกสารพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ไม่ปรากฏวันที่ ส่วนวันที่ที่ปรากฏในใบปะหน้าของฉบับคัดลอกนั้นก็ไม่ต้อง เพราะเป็นวันที่ของเรื่องสร้างป้อมพระจุลจอมเกล้า สำหรับความเห็นของ ดร. เดวิด เค. วยอจ น่าจะถูกต้อง เพราะมีหลักฐานชัดเจน และสอดคล้องกับความในตอนต้นของพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย

^{๑๑} David K. Wyatt. *The Politics of Reform in Thailand, Education in the Reign of King Chulalongkorn*. p. 92.

^{๑๒} ญัฐวุฒิ สุทธิสงคราม. *สมเด็จพระปิยะมหาราช*. หน้า ๓๔๕.

^{๑๓} David K. Wyatt. *op.cit.* pp. 91-92.

* เพราะในเวลานั้นเฉลิมศกใหม่หรือขึ้นปีใหม่ในเดือนเมษายน

^{๑๔} David K. Wyatt. *op.cit.* p.92. ผู้เขียนพยายามค้นคว้าเอกสารที่เดวิด เค. วยอจ อ้างถึงที่สำนักจดหมายเหตุแห่งชาติ แต่ไม่พบ เข้าใจว่ามีการเปลี่ยนแปลงรหัสเอกสาร

แก้ไขการปกครองแผ่นดินที่ว่า ทรงครองราชย์มาเป็นเวลากว่า ๑๙ ปีแล้ว ซึ่งก็คือ พ.ศ. ๒๔๓๐ ดังกล่าวมาแล้ว สำหรับข้อมูลของสมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ว่าเป็น พ.ศ. ๒๔๓๑ ก็อาจอนุมานได้ว่า ทรงนับตามแบบใหม่หลังจากเปลี่ยนเวลาขึ้นปีใหม่เป็นเดือนมกราคม

ข้อที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับวันเวลาที่ทรงมีพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินคือ เป็นช่วง เวลาที่ต่อเนื่องกับการเกิดวิกฤติในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเพื่อนบ้านคือ พม่า จนทำให้พม่า สูญเสียเอกราชโดยสิ้นเชิง ในกรณีนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ราชทูตไทยประจำฝรั่งเศสและยุโรป ทำกราบบังคมทูลเสนอความเห็น ได้เต็มที่ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ จึงทำคำกราบบังคมทูลร่วมกับเจ้านายและข้าราชการรวม ๑๑ คน ถวายเข้ามาเมื่อวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๒๗^{๑๕} ขอให้เปลี่ยนแปลงการปกครองจาก แบบ “แอฟโซลูต โมนาเกี” (Absolute Monarchy) เป็นแบบ “คอนสตีติวชันแนล โมนาเกี” (Constitutional Monarchy) ให้เสนาบดีรับผิดชอบและมีอำนาจในการบริหารจัดการทุกอย่าง ภายในกรม (กระทรวง) และในวันเดียวกันนี้เจ้านาย ๔ องค์ ประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ราชทูตไทยประจำอังกฤษและสหรัฐอเมริกา พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์ (ต่อมาคือ สมเด็จพระ กุมารพินิตยลาภพฤตมโหฬาร) พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ ซึ่งกำลังทรงศึกษาต่อที่อังกฤษ และพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ (ต่อมาคือ พระวรวงศ์เธอ พระเจ้าปฤษฎางค์) ได้ร่วมกันถวายความเห็นอัญเชิญให้เสด็จประพาสยุโรป เพื่อทอดพระเนตรความเจริญและแบบอย่างการปกครองของยุโรปก่อนการปฏิรูปการปกครอง และบ้านเมือง^{๑๖} ๔ เดือนต่อมาในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๒๘ เจ้าหมื่นไวยวรนาถ (ต่อมาคือ จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เจิม แสง-ชูโต) ก็ได้ถวายความเห็นเรื่องจัดการ เปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินและเสด็จประพาสยุโรปอีก^{๑๗}

แต่คำกราบบังคมทูลที่น่าจะมีความสำคัญมากต่อการมีพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินเป็นของ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นเทวะวงศัวโรปการ หลังจากเสด็จกลับจากการไปร่วมงานฉลอง การครองราชสมบัติครบ ๕๐ ปี ของพระราชินีนาถวิกตอเรียแห่งอังกฤษ และศึกษารูปแบบ การปกครองของยุโรปใน พ.ศ. ๒๔๓๐ แล้ว “กราบบังคมทูลรายงานการที่ได้ไปตรวจตราวิธี ปกครองในนานาประเทศ”^{๑๘} หรือ “ร่างข้อใจความที่จะแก้ไขธรรมเนียมราชการ” ในวันที่

^{๑๕} วุฒิชัย มูลศิลป์. “คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน จ.ศ.๑๒๔๖”. *สารานุกรมประวัติศาสตร์ ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม ๒ อักษร ช-จ*. หน้า ๑๒๕-๑๒๙.

^{๑๖} วุฒิชัย มูลศิลป์. “บทนำเจ้านายทูลเกล้าถวายความเห็นเพื่ออัญเชิญเสด็จประพาสยุโรป”. *วารสารสมาคมประวัติศาสตร์*. ฉบับที่ ๓๑ พุทธศักราช ๒๕๕๒. หน้า ๑๔๘-๑๕๑. สำหรับคำกราบบังคมทูล หน้า ๑๕๒-๒๐๘.

^{๑๗} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๐๙-๒๑๔.

^{๑๘} สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. *ประวัติบุคคลสำคัญ*. หน้า ๒๒๖.

๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๓๐ ซึ่งมีสาระสำคัญ ๑๒ ประการ แต่ที่สำคัญคือ ควรแก้ไข ขยายงานฝ่ายบริหารเป็น ๗ หรือ ๑๔ ตำแหน่ง และวิธีการประชุมของ Cabinet Council หรือ เสนาบดีสภา นี้ กับการมี Legislative Council ซึ่งต่อมาเรียกว่า รัฐมนตรีสภา เป็นสภานิติบัญญัติ^{๑๙} ดังนั้นจึงเป็นไปได้มากกว่า พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน มีขึ้นหลังจากพระเจ้าห้องยาเออ กรมหลวงเทวะวงศัวโรปกการ กราบบังคมทูลรายงานไม่นานนัก อย่างไรก็ตามไม่ควรเข้าใจว่า คำกราบบังคมทูลหลายฉบับ หลายที่มาดังกล่าว ทำให้เกิดพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน แต่จริงๆ แล้วเป็นเรื่องที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริอยู่แล้ว ดังที่ทรงตอบกลุ่มเจ้านายและข้าราชการ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๒๘ ตอนหนึ่งว่า เรื่องที่กราบบังคมทูลไปนั้น ไม่ได้เป็นเรื่องใหม่สำหรับพระองค์ แต่เป็นเรื่องที่ทรงคิดเห็นแล้วทั้งสิ้น อีกทั้งทรงมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะจัดการให้สำเร็จลุล่วงไปด้วย แต่ความต้องการที่สำคัญในเวลานั้น ๒ ประการ คือ “คอเวนเมนต์รีฟอม” ที่ข้าราชการทุกคนทำงานได้เต็มตามหน้าที่ และมีการประชุมปรึกษากัน กับ”ผู้ทำกฎหมายให้เป็นผู้สำหรับที่จะตรึงตรวจตราทุกสิ่งทุกอย่าง” ซึ่งยังมีปัญหาเพราะขาดคนที่มีความรู้ ถ้าจะปฏิรูปการปกครองตามแบบที่เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลมานั้น เสนาบดีที่ดำรงตำแหน่งอยู่จะทำได้หรือไม่ ถ้าทำไม่ได้ก็จะต้อง “รีไซท์” (resign) หรือลาออก ซึ่งจะต้องลาออกกันหลายคน แล้วจะหาคนมาดำรงตำแหน่งแทนได้ยาก^{๒๐}

พระราชปณิธาน

ถึงปลายปี พ.ศ. ๒๔๓๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระชนมายุ ๓๕ พรรษา ส่วนพระเจ้าห้องยาเออทั้งหลายก็ทรงมีพระชนมายุลดหลั่นลงมา เช่น พระเจ้าน้องยาเออ กรมหลวงพิชิตปรีชากร พระชนมายุ ๓๓ พรรษา พระเจ้าน้องยาเออ กรมหมื่นนเรศร์วรฤทธิ์ พระชนมายุ ๓๓ พรรษา พระเจ้าน้องยาเออ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม พระชนมายุ ๓๑ พรรษา พระเจ้าน้องยาเออ กรมหลวงเทวะวงศัวโรปกการ พระชนมายุ ๓๐ พรรษา พระเจ้าน้องยาเออ กรมหมื่นสมมตอมรินทร์ พระชนมายุ ๒๘ พรรษา พระเจ้าน้องยาเออ

^{๑๙} สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.๕ สป.๑๖.๑๐/๓๐ ลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลร่างข้อความแก้ไขธรรมนูญราชการ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๓๐.

^{๒๐} “พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง” ใน เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ และพระราชดำรัสพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน. หน้า ๕๓-๖๐.

กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ พระชนมายุ ๒๗ พรรษา พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ พระชนมายุ ๒๖ พรรษา เป็นต้น และเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาศาสตร์ใหม่ ทรงรับราชการในตำแหน่งสำคัญ มีประสบการณ์มากแล้ว ขณะเดียวกันการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่มีต่อไทยโดยเฉพาะฝรั่งเศสก็รุนแรงยิ่งขึ้น โดยเริ่มจากทางด้านลาว ซึ่งเวลานั้นเป็นประเทศราชของไทย ดังนั้น จึงทรงเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องปฏิรูปการปกครองที่ดำเนินมาถึง ๕๐๐ ปี ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๙๙๑ - ๒๐๓๑) ให้เหมาะสมกับกาลสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเริ่มต้นพระราชดำริถึงความไม่เหมาะสมของรูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่ว่า “ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การทิ้งปวงเพนไปสวดกได้แต่เต็มมา” และถึงปัจจุบันที่บ้านเมืองเจริญมากขึ้นกว่าเดิมหลายเท่า “ก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที”^{๒๑} หน้าที่ของสมุหพระกลาโหมหรือสมุหนายกก็ว่าราชการหลายด้าน “เพนเสนาบดีว่าการบ้านเมืองด้วย เสนาบดีว่าการยุติธรรมด้วย เสนาบดีว่าการทหารด้วย เสนาบดีว่าการคลังด้วย...เพนเสนาบดีถึงสั่งห้าตำแหน่ง”^{๒๒} นอกจากนี้บางหน่วยงานก็มืองานมากล้นมือ บางหน่วยงานก็ไม่มืองานทำ งานพลเรือนไปอยู่กับฝ่ายทหารก็มี งานฝ่ายทหารไปอยู่กับฝ่ายพลเรือนก็มี วิธีการแบ่งงานราชการ “ซึ่งแบ่งไว้แต่ก่อนกับความต้องการในเวลาปัจจุบันนี้ไม่ต้องกันเลย”^{๒๓}

นอกจากนี้ระบบศาลที่เป็นอยู่ก็ปะปนกันทั้งกฎหมายเก่าและที่มีการแก้ไข “แต่มิได้มีฉบับที่ยืนยันว่าฉบับนั้นเพนเก่าฉบับนั้นเพนใหม่ ดูปนๆ กัน”^{๒๔} ทรงชี้ให้เห็นว่า “การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนี้เปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเปรี๊ยะแลปลวกกินดูโถมทั้งลำ...เพนเวลาสมควรที่ต้องตั้งกงขึ้นกระดานใหม่ให้เพนของมันคงถาวรสืบไป”^{๒๕}

เท่าที่กล่าวมาเป็นเพียงบางส่วนของพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินที่ทรงชี้ให้เห็นความไม่เหมาะสมและความล้มสมัยของโครงสร้างการปกครองในเวลานั้น ทรงสรุปว่า “ตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ เหนได้ว่าการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่ง ซึ่งได้ปันไว้แต่เดิม...จำจะต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีลงใหม่ ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้”^{๒๖} โครงสร้างใหม่ที่ทรงปฏิรูปคือ แบ่งเป็น ๑๒ กรม จากเดิมมีอยู่ ๖ กรม คือเพิ่มใหม่ ๖ กรม (ต่อมาจะเรียกว่ากระทรวง) ของเดิม ๖ กรม ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่ไปบ้าง คือ

^{๒๑} พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน. หน้า ๒-๓.

^{๒๒} เพิ่งอ้าง. หน้า ๑๕-๑๖.

^{๒๓} เพิ่งอ้าง. หน้า ๑๙๒. ในฉบับพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๗๐ พิมพ์เป็น ไม่ต้องกันเลย ซึ่งทำให้ไม่สอดคล้องกับข้อความข้างต้น

^{๒๔} เพิ่งอ้าง. หน้า ๗๑.

^{๒๕} เพิ่งอ้าง. หน้า ๑๑๒.

^{๒๖} เพิ่งอ้าง. หน้า ๑๙๗.

“กรมมหาดไทย	สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือแลเมืองลาว ประเทศราช
กรมพระกระลาโหม	สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตกตะวันออก แลเมืองมลายูประเทศราช
กรมท่า	เปนกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดียว ไม่ต้องว่าหัวเมือง
กรมวัง	ว่าการในพระราชวัง แลกรมซึ่งใกล้เคียงรับราชการในพร องค์พระเจ้าแผ่นดิน
กรมเมือง	ว่าการโปลิศ แลการบาญชีคน คือ กรมสุรัสวดีแลรักษาคนโทษ
กรมนา	ว่าการเพาะปลูก แลการค้าขาย ป่าไม้ บ่อแร่” ^{๒๗}

ส่วน ๖ กรมที่ตั้งขึ้นใหม่ คือ

“กรมพรคลัง	ว่าการบันดาภาษีอากรแลเงินที่จะรับจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น
กรมยุติธรรม	ได้บังคับศาลที่จะชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาญานครบาล อุทธร ทั้งแผ่นดิน
กรมยุทธนาธิการ	เปนพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตรา จัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหาก อีกตำแหน่งหนึ่ง
กรมธรรมการ	เปนพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวข้องในพรสงฆ์ ตำแหน่งที่พรยาพรเสด็จแลเป็นผู้บังคับการโรงเรียนแล โรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต
กรมโยธาธิการ	เปนพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้างทำถนนขุดคลอง แลการช่างทั่วไปทั้งการไปรษณีย์แลโทรเลขฤทธไฟ ซึ่งจะมี สืบไปภายหน้า
กรมมรุธาธิการ	เปนพนักงานที่จะรักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราช กำหนดกฎหมายแลหนังสือราชการทั้งปวง” ^{๒๘}

โครงสร้างใหม่ที่ทรงปฏิรูปนี้ทรงทดลองดำเนินการเป็นเวลา ๔ ปี จนถึงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นปีใหม่ในเวลานั้น ก็ทรงดำเนินการเป็นการถาวร พร้อมมีการเปลี่ยนคำว่ากรม เป็น กระทรวง และมีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงบ้าง สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบของบางกระทรวงมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง และยุบรวมกระทรวงด้วยจนถึง

^{๒๗} เพิ่งอ้าง. หน้า ๑๔๘. ตัวเอนโดยผู้เขียน

^{๒๘} เพิ่งอ้าง. หน้า ๑๔๙-๒๐๐. ตัวเอนโดยผู้เขียน

รัชสมัย เช่น หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมได้เปลี่ยนมาเป็นดังปัจจุบัน ยุบกระทรวงยุทธนาธิการมาขึ้นกับกระทรวงกลาโหมที่ทำหน้าที่ใหม่ เป็นต้น^{๒๙}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังมีพระราชดำริสัฯ ที่สำคัญมากอีก คือ

๑) ราชประเพณีที่ไม่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดกฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจน ที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งได้ในบ้านเมือง “ควรจะต้องลงให้เป็นแบบอย่างเสียให้ชัดเจน”^{๓๐} เช่น ผู้จะสืบสันตติวงศ์หรือครองราชสมบัติต่อ กฎหมายเก่าระบุไว้หลายแบบ คือสมเด็จพระนอ พระพุทธเจ้า (กมฺมณเฑียรบาล-สมัยอยุธยา) พระมหาอุปราชา (พระไอยการนาพลเรือน-สมัยอยุธยา) ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดการแย่งชิงราชสมบัติกันมากในสมัยอยุธยา ดังนั้นจึงทรงยุบเลิกราชประเพณีเก่านี้อันเปลี่ยนเป็นตั้งตำแหน่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๒๙

๒) พระราชดำริที่จะให้มี “กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดิน” ซึ่งพระองค์ “ไม่มีความรังเกียจอันใด” และทรง “คิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองแลเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป”^{๓๑} กฎหมายในลักษณะนี้ ประยูท สิทธิพันธ์ เรียกว่ารัฐธรรมนูญ^{๓๒} ตามแบบอย่างของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในทวีปยุโรป หรือตามที่กลุ่มเจ้านายและข้าราชการ ๑๑ คน ได้ทำกราบบังคมทูลเมื่อวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๒๗ ดังได้กล่าวมาแล้ว พระราชดำรินี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการเป็น Legal State หรือการ The Rule of Law หรือการปกครองตาม “หลักนิติธรรม” ของไทยตามความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม^{๓๓}

สำหรับพระราชดำริที่จะให้มีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดิน ตามความเห็นของประยูท สิทธิพันธ์ เห็นว่า ในเวลาต่อมาโปรดให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ ทรงร่าง และร่างเสร็จก่อนวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๓๒^{๓๔} เรียกว่า

^{๒๙} โปรดดูรายละเอียดใน วุฒิชัย มูลศิลป์. “การสิ้นสุดของระบบการปกครองปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือ”. ความยกย่องของ ประวัติศาสตร์. วินัย พงศ์ศรีเพียร บรรณาธิการ. หน้า ๒๕๗-๒๖๓.

^{๓๐} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๐๗-๒๐๘.

^{๓๑} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๑๑-๒๑๔.

^{๓๒} ประยูท สิทธิพันธ์. ตามรอยบาทพระพุทธเจ้าหลวง. หน้า ๑๓๗.

^{๓๓} วิษณุ เครืองาม. หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์ และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน วันพุธที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒.

^{๓๔} ประยูท สิทธิพันธ์. เล่มเดิม. หน้า ๑๓๘. เนื่องจากเอกสารนี้ซึ่งเรียกว่า “ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” ไม่ปรากฏวันที่และชื่อผู้ร่าง จึงทำให้มีความเข้าใจแตกต่างกัน คณะอนุกรรมการพิจารณาต้นฉบับรายงานการประชุมเสนาบดีสภาในรัชกาลที่ ๕ ซึ่งผู้เขียนเป็นประธานอนุกรรมการฯ เคยสันนิษฐานว่า มีขึ้นหลัง ร.ศ. ๑๑๓ หรือ พ.ศ. ๒๔๓๗ หรือเวลาใกล้เคียงกัน รายงานการประชุมเสนาบดีสภารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ ๑ เรื่องสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน. หน้า ๕๕. แต่หลักฐานของประยูท สิทธิพันธ์ ดูจะชัดเจนกว่าเพราะเป็นเวลาใกล้เคียงกับพระราชดำรินี้ในเรื่องนี้ คือต่อมาราว ๑ ปี ๔ เดือน

“ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” มีอยู่ ๒๐ มาตรา ที่สำคัญคือ การกล่าวถึงพระราชอาญาสิทธิ์ว่า ทรงมีพระราชอาญาสิทธิเด็ดขาด “ไม่มีสิ่งใดยิ่งขึ้นไปกว่านี้อีกแล้ว” (มาตรา ๒) “ทรงการอันใดไม่มีผิด ไม่มีอำนาจอันใดจะพิจารณาว่าโทษได้เลย” (มาตรา ๔) ทรงมีราชูปถัมภ์ (คือเสนาหลักคำจุน ซึ่งอาจเปรียบได้กับการแยกอำนาจหน้าที่) สามสถาน คือ รัฐมนตรีสภา หรือลูกขุน ณ ศาลหลวง “ให้คิดการแต่งตั้งกฎหมาย” องคมนตรีสภา เป็นที่ปรึกษาในพระองค์ “ให้ไต่สวนการทั้งปวงต่างพระเนตรพระกรรณ” เสนาบดีสภา หรือ ลูกขุน ณ ศาลา “ให้จัดการทำนุบำรุงรักษาแผ่นดินตามพระบรมราชโบายแลตามพระราชกำหนดกฎหมาย” (มาตรา ๕)^{๓๕} มกุฎราชกุมารเป็นผู้สืบสันตติวงศ์ หรือ “ผู้สืบชัตติยะสันตติ” (มาตรา ๖) และมีการกำหนดลำดับชั้นไว้ถึง ๓๒ ลำดับ (มาตรา ๗) ผู้ใดจะเป็นผู้สืบสันตติวงศ์ได้และไม่ได้ (มาตรา ๘,๙) ถ้าพระเจ้าแผ่นดินประชวรมาก หรือมีเหตุจำเป็น หรือพระชนมายุยังไม่เต็ม ๒๐ พรรษา ต้องมีผู้รั้งราชการ แต่อำนาจการตัดสินใจขึ้นกับการประชุมของสภาทั้งสาม คือ รัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา เสนาบดีสภา หรือสภาทั้งสี่ คือ รวมราชพันธุสภา (มาตรา ๑๐-๒๐)^{๓๖} แล้วแต่ลักษณะงาน

ไม่ปรากฏหลักฐานว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชกระแสอย่างไร และไม่ปรากฏหลักฐานเช่นเดียวกันว่า มีการประกาศใช้ แต่ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ นี้ ได้ให้พระราชอำนาจมากมายเหมือนกับการไม่ได้มีกฎหมายกำหนดพระราชอำนาจ หรืออาจจะมากกว่าที่ทรงมีพระราชดำรัส มีหลักฐานต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๔ ว่า ยังทรงไม่ลืมเรื่องนี้ แต่ก็ไม่พบว่าทรงดำเนินการอย่างไร

นอกจากร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ยังมีพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๒ “ว่าด้วยวิธีแลกระบวนชุมนุมมณฑลของรัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา เสนาบดีสภา” พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๓ “ว่าด้วยรัฐมนตรีสภาลูกขุน ณ ศาลหลวง” พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๔ เรื่อง “องคมนตรีสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์” พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๕ “ว่าด้วยเสนาบดีสภาลูกขุน ณ ศาลา”^{๓๗} พระราชกฤษฎีกาทั้ง ๕ ฉบับนี้ มีการประกาศใช้ในเวลาต่อมา*

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำรัสพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดินว่า “เพื่อให้เป็นการมั่นคงในการที่เป็นเอกราชของกรุงสยาม เป็นความศุขแก่ราษฎรทั้งปวงสืบต่อไป”^{๓๘}

^{๓๕} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๑๘. ตัวเอนโดยผู้เขียน

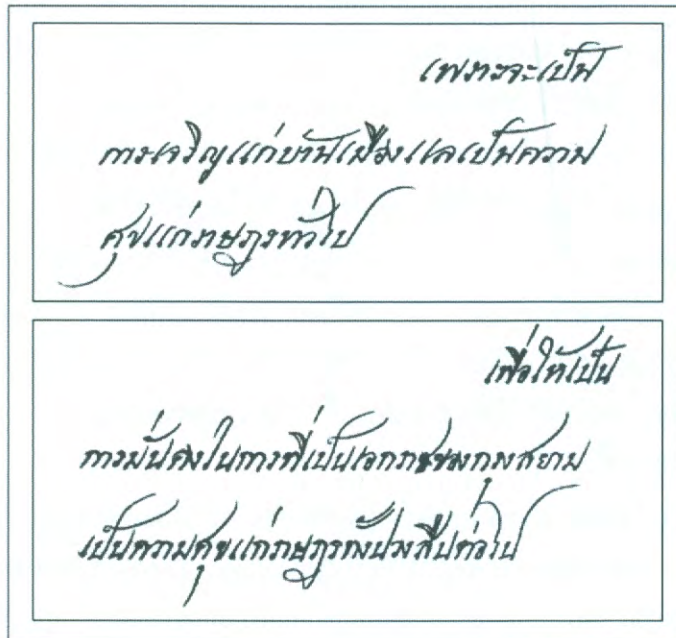
^{๓๖} รายงานการประชุมเสนาบดีสภาสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ ๑ เรื่องสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน. หน้า ๕๕-๕๖. เป็นความสมบูรณ์ และประยुท สิทธีพันธ์. เล่มเดิม. หน้า ๑๔๑. ซึ่งเป็นการสรุปสาระสำคัญสำหรับตัวเอนเป็นของผู้เขียน

^{๓๗} เพิ่งอ้าง. หน้า ๖๑-๖๔.

^{๓๘} เพิ่งอ้าง. หน้า ๖๖-๑๓๐.

* หลักฐานเกี่ยวกับสภาทั้งสามที่เปิดเผยยังมีจำกัด ยกเว้นหลักฐานเกี่ยวกับเสนาบดีสภาที่มีเผยแพร่บ้าง สำหรับการประชุมของเสนาบดีสภาประจำปี พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๓๗ มีการพิมพ์เผยแพร่ออกมาแล้ว

นี่คือ พระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงย้ำไว้อย่างชัดเจนในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๐ ว่า “เพื่อความเจริญแก่บ้านเมือง แลเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป” และ “เพื่อให้เป็นการมั่นคงในการที่เป็นเอกราชของกรุงสยาม เป็นความสุขแก่ราษฎรทั้งปวงสืบต่อไป” ทรงย้ำในเรื่องเป็นความสุขแก่ราษฎรถึง ๒ ครั้ง



ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงกล่าวว่า พระราชดำรัสนี้ “ทำให้เห็นพระราชหฤทัยพระพุทธเจ้าหลวงเป็นอย่างดีว่า มิได้ทรงนึกถึงสิ่งอื่นเลย นอกจากความสุขของประชาชน และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นที่ตั้ง”^{๓๙} ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ทรงพอราชหฤทัยในผลของพระราชปณิธานเพียงใด

คนไทยทั้งหลายตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนตราบเท่าปัจจุบัน รวมทั้งชาวต่างชาติ ต่างชื่นชม ซาบซึ้ง และสำนึกในพระกรุณาธิคุณที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกอบพระราชกรณียกิจมากมาย และทุกด้านเพื่อให้

^{๓๙} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. “คำนำ” ใน พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. (หน้า ๒).

กรุงสยามเจริญ ราษฎรมีความสุข และมีเอกราช ตามพระราชปณิธาน ดังนั้น ทุกวันที่ ๒๓ ตุลาคม ประชาชน ข้าราชการ นักเรียน จึงได้ถวายพวงมาลาแด่พระบรมรูป พระบรมสาทิสลักษณ์ของพระองค์ มิเพียงแต่คนไทย แต่องค์การยูเนสโก ได้ยกย่องพระองค์เป็นบุคคลสำคัญของโลก เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔ และประเทศไทยได้เฉลิมฉลองเป็นการใหญ่ในโอกาสที่วันบรมราชสมภพครบ ๑๕๐ ปี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ และใน พ.ศ. ๒๕๕๒ แผนงานความทรงจำแห่งโลก ขององค์การยูเนสโก ได้ขึ้นทะเบียนเอกสารเกี่ยวกับแผนการปฏิรูปการบริหารปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็น “บันทึกมรดกความทรงจำแห่งโลก”

พระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รับความสนใจและมีการศึกษาวิจัยกันอย่างกว้างขวาง ในบันทึกของคณะกรรมการมรดกโลกของไทย ซึ่งมีศาสตราจารย์ คุณหญิงแม้นมาส ชวลิต เป็นประธาน ได้กล่าวว่า มีวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก (Ph.D. dissertation) มากกว่า ๓๐ ฉบับ ทั้งของชาวไทยและชาวต่างชาติ ที่ศึกษาเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระองค์โดยตรง หรือที่เป็นการเปรียบเทียบ ทำนองเดียวกันวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของนักศึกษาไทย ก็ให้ความสำคัญแก่รัชสมัยของพระองค์มากที่สุด ดังนั้นจึงเป็นความยากลำบากสำหรับผู้เขียนมาก ที่จะกล่าวถึงพระราชกรณียกิจของพระองค์ได้อย่างสมบูรณ์ในบทความสั้นๆ นี้**

ผู้ศึกษาเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทราบกันดีว่า พระองค์ทรงนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่กรุงสยามตั้งแต่ก่อนการครองราชสมบัติด้วยพระองค์เองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ โดยทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งต่อมาจะเป็นการปฏิรูปการคลังของประเทศ เมื่อทรงครองราชย์ด้วยพระองค์เองได้ไม่กี่เดือน ก็ทรงตั้งสภาที่ปรึกษา ๒ สภา คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) เพื่อให้เกิด “ความดีความเจริญ...แก่บ้านเมือง” โดย “ช่วยกันคิดหลายปัญหา”^{๔๐} อีกทั้งสามารถตัดทอน คัดค้านพระราชดำริที่จะทำให้ราษฎรเดือดร้อนได้ ซึ่งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็ได้ช่วยพระองค์ทำความเป็นสุขแก่ราษฎร ซึ่งนำไปสู่การตรา

* ประกอบด้วยเอกสารชุดกรมราชเลขาธิการ ๑๓ ชุด ๘ แขนงแผ่น เช่น เป็นพระราชหัตถเลขา ไปบอก สารตรา รายงาน ขอราชการจากหัวเมือง หนังสือส่งราชการ ทั้งในรูปสมุดไทยดำ กระดาษฝรั่ง ตัวเขียน ตัวพิมพ์ดีด เมื่อนำมาวางเรียงกันมีความยาว ๘๗๙.๔ เมตร

** ผู้เขียนได้เขียนถึงพระราชกรณียกิจที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน *ใต้ร่มพระบารมี จักรีนฤพดินทร์สยามินทร์ราธิราช*. ราชบัณฑิตยสถาน ๒๕๔๗. หน้า ๒๔๓-๓๑๗. และที่เฉพาะเรื่องอีกหลายเล่ม เช่น *การปฏิรูปการศึกษาในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*, *วิกฤตการณ์ ร.ศ.๑๑๒ : บัอมพระจุลจอมเกล้ากับการรักษาเอกราชของชาติ* รวมทั้งมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับจีน ญี่ปุ่นในสมัยเดียวกัน

^{๔๐} วุฒิชัย มูลศิลป์. “วิกฤตการณ์วังหน้ากับผลกระทบต่อการปฏิรูปการปกครองในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”. *สายธารแห่งความคิด* ๓. หน้า ๑๗๒-๑๗๓.

“พระราชบัญญัติพิทักษ์อายุลูกทาสลูกไทย” จนยกเลิกการมีทาสในเมืองไทยได้ในรัชสมัยของ พระองค์ พระราชกรณียกิจด้านนี้ไม่เพียงการปลดปล่อยลูกทาส แต่ยังทรงห่วงใยอีกว่าลูกทาส ที่เป็นไทแล้ว จะต้องมีความรู้ไปเลี้ยงดูตนเอง เพื่อไม่ต้องหวนกลับมาเป็นทาสอีก ดังนั้นจึง ทรงให้มีการสอนภาษาหนังสือในวัดทั้งหลาย ให้ลูกทาสได้ไปเล่าเรียน ในเวลาต่อมาโปรดให้ กุลบุตร กุลธิดาทั้งหลาย ได้เล่าเรียนในโรงเรียนที่โปรดให้ตั้งขึ้นด้วย ส่วนไพร่ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ มีหน้าที่รับราชการหรือเข้าเดือน ปีละ ๓ เดือน สำหรับไพร่หลวง (คน ของหลวง) และปีละ ๑ เดือน สำหรับไพร่สม (คนของมูลนาย) หรือเสียเงิน สิ่งของ (ส่วย) แทนการเข้าเดือน ก็มีการยกเลิกในรัชสมัยของพระองค์เช่นกัน อนึ่ง การที่จะให้ราษฎรมี ความสุข ทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ในการปกครอง คือ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งแต่เดิมเป็น เพียงการบำบัดทุกข์แก่ราษฎรเท่านั้น กระทรวงมหาดไทยใช้แนวความคิดหรือคำขวัญนี้ต่อมา จนปัจจุบัน

การทำให้ความเป็นสุขแก่ราษฎร ยังได้ขยายไปสู่พระราชกรณียกิจด้านอื่นๆ เช่น การ ร้างและประกาศใช้กฎหมายตามระบบสากล การสร้างสาธารณูปโภค การสร้างโรงพยาบาล ถนนและทางรถไฟ การให้ราษฎรมีการปกครองตนเองในรูปสุขาภิบาล ขณะเดียวกันโฉมหน้า ของบ้านเมืองที่เป็นความเจริญก็เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กันด้วย ถนนราชดำเนินเป็นโฉมหน้าใหม่ ของกรุงเทพฯ ทางรถไฟ (กรุงเทพฯ-นครราชสีมา, กรุงเทพฯ-บ้านดารา (พิชัย), กรุงเทพฯ- เพชรบุรี, กรุงเทพฯ-ฉะเชิงเทรา) ไม่เพียงแต่ทำให้การเดินทางสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย แต่ ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ สินค้าจากทุกภูมิภาคได้เข้าสู่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้า และส่งต่อไปต่างประเทศได้เร็วขึ้น ปริมาณมากขึ้น ได้ราคาดีขึ้น การ เสด็จประพาสต้น ประพาสหัวเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ทั้งในด้านความเจริญแก่บ้านเมืองและความเป็นสุขแก่ราษฎรเช่นกัน

พระราชปณิธานที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือ “เพื่อให้เป็นการมั่นคงในการที่เป็นเอกราช ของกรุงสยาม” ในเรื่องนี้คนไทยทั้งหลายต่างทราบดีว่าพระองค์ทรงรักษาเอกราชของกรุงสยาม ไว้ได้ และเป็นเพียงชาติเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่คงรักษาเอกราชไว้ได้ ชาติใหญ่ ที่มีความเจริญรุ่งเรืองมานาน เช่น อินเดีย ได้ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ส่วนจีนอยู่ใน สภาพที่เรียกว่า เป็นกึ่งอาณานิคมของหลายชาติพร้อมกัน การคุกคามจากต่างชาติที่พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเผชิญนั้น ไม่ได้มีเพียงชาติตะวันตกคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส แต่ยังถูกคุกคามจากชาติในเอเชียคือจีนด้วย โดยในต้นรัชสมัย จีนซึ่งอยู่ในปลายสมัยราชวงศ์ชิง (Qing Dynasty, ค.ศ. ๑๖๔๔ - ๑๙๑๒, พ.ศ. ๒๑๘๗ - ๒๔๕๕) ได้ “ทวงก้อง” หรือทวง

เครื่องราชบรรณาการจากไทย* โดยใน พ.ศ. ๒๔๑๘ ข้าหลวงมณฑลกว่างตง (กวางตุ้ง) ได้มีหนังสือถึงเจ้าพระยาพระคลังทวงก้อง แต่เจ้าพระยาพระคลังได้ขอเปลี่ยนสถานที่ที่คณะทูตเคยไปขึ้นบกที่เมืองกว่างโจว (กวางตุ้ง) เป็นเทียนจิน (เทียนจิน) เพราะปลอดภัยกว่าและใกล้กรุงปักกิ่งมากกว่า ทางจีนยังไม่ตกลงจนถึง พ.ศ. ๒๔๒๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรึกษากับที่ปรึกษาหลายคน ซึ่งมีความเห็นร่วมกันว่าควรยุติการถวายก้องแก่เงินโดยเสนาบดีและที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (เคาน์ซิลลอร์ ออฟสเตต) รวม ๑๕ นาย ได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นในระหว่างเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๒๐ มีความเห็นว่าควรไปถวายก้อง ๔ นาย ควรรอ ๕ นาย ไม่ควรไป ๖ นาย^{๔๑} แต่จีนยังทวงก้องต่อมา โดยใน พ.ศ. ๒๔๒๗ หลี่ หงจาง (Li Hongzhang, หลี่ฮงซาง หรือ หลี่ฮองเจียง ในเอกสารไทย) ข้าหลวงใหญ่มณฑลจ้อลี่ (จีลี่ หรือ จิตตี ในเอกสารไทย) ได้ทวงก้องจากไทยอีก แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าไม่สมควรจะส่งก้องไปอีก^{๔๒} นอกจากนี้ยังต้องทรงแก้ไขปัญหาจากคนจีนที่เป็นอั้งยี่ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทั้งในกรุงและหัวเมืองเป็นเวลาหลายปี

สำหรับการคุกคามจากอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้ไทยต้องเสียดินแดนหลายครั้ง เสียเงินค่าปฏิกรรมสงคราม แต่พระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็คือต้องรักษาเอกราชของชาติไว้ให้ได้ ในต้นปี ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเสนาบดีสภาว่า จะพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์หนึ่งหมื่นชั่ง (๘๐๐,๐๐๐ บาท) เพื่อเร่งสร้างป้อมพระจุลจอมเกล้าและซื้ออาวุธไว้ป้องกันประเทศ เพราะ “ฉันทรู้ตัวชัดอยู่ว่า ถ้าความเปนเอกราชของกรุงสยามได้สุดสิ้นไปเมื่อใด ชีวิตฉันทก็คงจะสุดสิ้นไปเมื่อนั้น”^{๔๓} นอกจากนี้ยังเสด็จฯ ไปทอดลองยิงปืนใหญ่ที่เรียกว่า ปืนเสือหมอบ ที่ป้อมพระจุลจอมเกล้าด้วยพระองค์เอง

การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกมีอยู่ตลอดเวลาในครึ่งหลังรัชสมัย โดยต้องเสียดินแดนสี่รัฐมณฑลแก่อังกฤษในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๑ (ค.ศ. ๑๙๐๘) เป็นครั้งสุดท้าย นอกจากนี้กรุงสยามยังถูกคุกคามจากปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและคนในบังคับต่างชาติ (สับเจกต์) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินการร่วมกับผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์โรประการ เสนาบดีว่าการต่างประเทศ พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุญนาค) อัครราชทูตประจำฝรั่งเศส เจรจาต่อรองด้วย

* ไทยถวายก้องหรือเครื่องราชบรรณาการแก่จีนตลอดมาตั้งแต่สมัยอยุธยา จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกเลิกไม่ถวายก้องให้จีนในต้นรัชสมัย โดยคณะทูตสุดท้ายที่ส่งไป คือ พ.ศ. ๒๓๙๕ หลังจากนั้นประกาศยกเลิกการส่งก้อง แต่ประกาศนี้ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี

^{๔๑} สัมพันธภาพระหว่างไทย - จีน, หน้า ๒๑๐ - ๒๓๗.

^{๔๒} สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสาร ร.๕ สบ. ๑๖.๔.๓/๕๖ เงินทวงก้อง

^{๔๓} วุฒิชัย มูลศิลป์, วิภัติกรรม ร.ศ. ๑๒๒ : ป้อมพระจุลจอมเกล้ากับการรักษาเอกราชของชาติ, หน้า ๑๐๒.

ความอดทน อดกลั้น รวมทั้งเสด็จไปเจรจากับรัฐบาลฝรั่งเศสด้วยพระองค์เอง และทรงแสวงหามิตรประเทศที่จะช่วยค้ำจุนเอกราชของกรุงสยาม จนทำให้เอกราชของกรุงสยามอยู่ได้ ริชาร์ด เอส. สเตตสัน (Richard S. Stetson) ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของเขา เรื่อง “Siam’s Diplomacy of Independence, ๑๘๕๕ - ๑๘๐๙, In the Context of Anglo-French Interests” ว่า “ไทยได้รับเอกราชสูงสุดที่ชาติในเอเชียทั้งหลายต่างพึงปรารถนา คือ การขจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเกือบทุกด้าน ใน ค.ศ. ๑๘๐๙ นอกเหนือจากญี่ปุ่นแล้ว บรรดาชาติทั้งหลายในเอเชียก็มีเพียงสยามเท่านั้นที่ยังคงรักษาเอกราชและอำนาจอธิปไตยไว้ได้” และ “การที่สยามสามารถรักษาเอกราชอธิปไตยไว้ได้ ก็เพราะสยามมีค่าควรแก่เอกราชอธิปไตยของตน”^{๔๔}

แต่การดำเนินงานตามพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ใช่งานที่ปราศจากอุปสรรค อันที่จริงอุปสรรคมีตลอดเวลา และเป็นอุปสรรคทั้งจากภายในและภายนอก ตั้งแต่ต้นรัชสมัยทรงเปรียบพระองค์ว่า “เหมือนตะเกียงริบหรือจวนจะดับ” คือ อาจเสด็จสวรรคต เพราะประชวรด้วยไข้มาลาเรีย หรือถูกแย่งชิงราชสมบัติ เมื่อทรงปฏิรูปประเทศในปีแรกที่ครองราชย์ด้วยพระองค์ก็เกิด “วิกฤติการณ์วังหน้า” เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ จนต้องหยุดการปฏิรูปประเทศถึง ๑๓ ปี จน พ.ศ. ๒๔๓๐

ครั้งทรงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเรียกว่าเป็นการ “พลิกแผ่นดิน” หรือ “Revolution”^{๔๕} โดยอุปสรรคในช่วงต้นรัชสมัยได้ผ่านไปแล้ว แต่ปัญหาใหม่และร้ายแรงกว่าเดิม คือ การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกรุนแรงมาก จนต้องทรงหุ่มเหงประมาณ และใช้คนที่มีความสามารถสูงสุดมาทำงานรับผิดชอบในด้านการรักษาเอกราช โดยเฉพาะพระเจ้านั่งงยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ และพระเจ้านั่งงยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่ทรงเปรียบเสมือนพระหัตถ์ซ้ายขวา

ขณะเดียวกัน การปฏิรูปการปกครองที่เป็นการตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การปกครองหัวเมืองในระบบเทศาภิบาล และยกเลิกระบบกินเมืองที่เคยใช้กันมานาน ทำให้เกิดปัญหาคือ ความไม่พอใจของข้าราชการระบบเก่าที่สูญเสียทั้งอำนาจและผลประโยชน์ จนทำให้เกิดการต่อต้านที่เรียกว่า “ขบถ ร.ศ.๑๒๑” (พ.ศ.๒๔๔๕) คือ ขบถเงี้ยวเมืองแพร่, ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน และพระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ตามที่ดร.เดช บุญนาค เรียก^{๔๖}

^{๔๔} อ่างใน วุฒิชัย มูลศิลป์. “ลัทธิจักรวรรดินิยมกับการรักษาเอกราชของไทย”. *ใต้ร่มพระบารมี จักรีนฤพดินทร์ สยามมินทราธิราช*. หน้า ๒๘๓ และ ๒๙๐.

^{๔๕} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. “คำนำ” ใน *พระราชดำรัสพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน*. หน้า (๒๒).

^{๔๖} โปรดดูรายละเอียดใน เดช บุญนาค. *ขบถ ร.ศ.๑๒๑*.

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการ คือ การขาดแคลนคนที่มีความรู้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๖ ทรงกล่าวถึง “เหตุขัดข้องซึ่งไม่ให้การทั้งปวงนี้สำเร็จได้โดยเร็ว” ว่ามี ๔ ประการ คือ

“๑ พื้นเดิมไม่มีเลยทุกตำแหน่ง ๒ ขาดตัวคนซึ่งประจำตำแหน่ง ๓ เพราะข้อ ๒ นั้นแล เป็นเหตุให้การทั้งปวงซึ่งจำต้องเดินไปพร้อมกัน ไม่เดินไปพร้อมกันได้ ๔ ซึ่งเป็นข้อสำคัญที่สุด คือ อำนาจต่างประเทศเข้าแทรกแซง เปนยาดำไปทุกหนทุกแห่ง”^{๔๗}

ปัญหาการขาดแคลนคนที่มีความรู้ความสามารถ ขาดความเพียร เป็นเรื่องสำคัญมาก แม้ในระดับสูงถึงระดับเสนาบดีก็มีปัญหาเช่นกัน เช่น เสนาบดีกระทรวงธรรมการ (เจ้าพระยาภาสกรวงศ์-พร บุนนาค) นักเรียนเก่าอังกฤษ และเคยเป็นผู้มีความคิดก้าวหน้า แต่เมื่ออายุมากขึ้น การทำงานในกระทรวงธรรมการก็มีปัญหามาก ใน พ.ศ. ๒๔๔๑ ทรงกล่าวถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ว่า “เจ้ากระทรวง (ธรรมการ) ทุกวันนี้บกพร่องด้วยความสามารถเพี้ยนมาก”^{๔๘} จนในที่สุดท่านก็ต้องลาออกจากตำแหน่งในเวลาต่อมา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงกล่าวถึงการขาดแคลนคนในช่วงปลายรัชกาล ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาวงษานุประพัทธ์ (ม.ร.ว. สท้าน สนิทวงศ์ฯ ต่อมาเป็นเจ้าพระยา) รองเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒) ว่า มีปัญหาทั้งการใช้คนรุ่นใหม่และรุ่นเก่า คนรุ่นใหม่รู้แต่วิชาแบบยุโรป คนรุ่นเก่าตั้งใจทำงานแต่พื้นความรู้ไม่มี “ความต้องการของเราต้องการให้รู้ทั้งนอกทั้งใน ทั้งใหม่ทั้งเก่าประกอบกันได้ ซึ่งเป็นข้อที่ขัดสนอย่างเอกอยู่ในเวลานี้ ถึงจะบ่นไปก็หาไม่ได้” แม้การปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเต็มไปด้วยอุปสรรค แต่พสกนิกรของพระองค์ในเวลานั้น และชาวไทยทั้งหลายในปัจจุบันรวมทั้งชาวต่างประเทศด้วย ต่างชื่นชมและยกย่องพระปรีชาสามารถและพระราชกรณียกิจที่ทรงมีต่อประเทศและราษฎร พระราชสมัญญานาม พระปิยมหาราช ซึ่งจารึกที่ฐานพระบรมรูปทรงม้า และการถวายพวงมาลาในทุกวันที่ ๒๓ ตุลาคม แสดงถึงความสำนึกในพระกรุณาธิคุณและเทิดทูนพระองค์อย่างสูงสุดอย่างไรก็ดี สำหรับพระองค์เองยังไม่พอพระราชหฤทัยนัก ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงพระราชโอรสพระองค์หนึ่ง คือ “ลูกชายเล็ก” หรือ สมเด็จฯ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๓ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของรัชสมัยว่า ผลงานที่ทรงทำมา

^{๔๗} อ่างใน วุฒิชัย มูลศิลป์. การปฏิรูปการศึกษาในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า ๔๗-๔๘.

^{๔๘} เพิ่งอ้าง. หน้า ๑๔๑.

๔๒ ปี ทำได้เพียงหนึ่งครั้ง หรือ ๒ ส่วน (คือ ๑.๕ หรือ ๒ ส่วน จาก ๑๐) ยังขาดอยู่ถึง ๘ ครั้ง หรือ ๘ ส่วน* ซึ่งทำให้อดคิดไม่ได้ว่า ถ้าทรงทำได้เต็มที่บ้านเมืองของเราจะเจริญเพียงใด

ประการสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ ข้อสังเกตของดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ และดร.นิออน สนิทวงศ์ ที่ว่า “ทรงมุ่งมองแต่สภาพและผลต่างๆ เฉพาะในยุคสมัยของพระองค์ท่านเท่านั้น” และ “ไม่ทรงสนับสนุนการเมืองแบบรัฐสภาในยุคสมัยนั้น” ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยอยู่มากเพราะ ยุคสมัยนั้นมีความตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตยกันมากในทวีปยุโรป รวมทั้งในญี่ปุ่น ญี่ปุ่น ประกาศใช้รัฐธรรมนูญครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๘๙ (พ.ศ. ๒๔๓๑) คือราว ๑ ปี หลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แต่ข้อที่พึงระลึกถึงการเมืองแบบรัฐสภาที่แพร่หลายในยุโรปและญี่ปุ่นนั้น ยังมีข้อจำกัด ไม่ใช่ทุกคนมีสิทธิดังที่เราได้กันในเมืองไทยตั้งแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ดูที่ ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่าง รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๘๘๙ ให้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะผู้ชายที่เสียภาษี ๑๕ เยน หรือมากกว่า ซึ่งปรากฏว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใน ค.ศ. ๑๘๙๐ มีจำนวน ๔๕๐,๐๐๐ คน หรือเพียงร้อยละ ๕ ของผู้ชายเท่านั้น และกว่าที่ผู้หญิงจะมีสิทธิออกเสียงก็ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ที่สหรัฐอเมริการ่างให้หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวถึงความไม่พร้อมของการเมืองแบบรัฐสภาสำหรับกรุงสยามไว้ตั้งแต่มีพระราชหัตถเลขาตอบเจ้านายและข้าราชการที่กราบบังคมทูลเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๗ ว่า เสนาบดีไม่พร้อมสำหรับภารกิจในปัจจุบัน พวกนี้หลีกเลี่ยงไม่เข้าประชุม หรือเข้าประชุมก็ไม่พูดแสดงความคิดเห็น “เห็นเสียวว่าสู้รักษาให้เป็นคนในฝึกไม่ได้”^{๔๙} ดังนั้นถ้ามีการปกครองที่ให้เสนาบดีรับผิดชอบงานหน้าที่อย่างเต็มที่ ก็ต้องมีคนลาออกจากตำแหน่ง แล้วก็หาคนแทนได้ยาก

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงชี้แจงความไม่พร้อมของการเมืองแบบรัฐสภาในเมืองไทย ในพระราชดำรัสฯ ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินไว้ตอนหนึ่งว่า ถ้ามีปาลิเมนต์ หรือรัฐสภา จะมีคนซึ่งสามารถเป็นสมาชิกได้กี่คน และจะทำงานได้เพียงใด เพราะไม่มีความรู้ ไม่มีการฝึกหัด หรือเตรียมตัวมาก่อน ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียแก่การทั้งปวง “และข้าเป็นที่หวาดหวั่นของราษฎรผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด”^{๕๐} ในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุรียานุวัตร ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ทรงกล่าวว่า

* พลตรี ม.ร.ว.ศุภฉวี เกษมศรี เป็นผู้ให้ข้อมูลนี้กับผู้เขียน ขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

^{๔๙} พระราชหัตถเลขาตอบกลุ่มเจ้านายและข้าราชการ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๒๘ หลังคำกราบบังคมทูล ๓ เดือนเศษ

^{๕๐} พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน หน้า ๒๑๔-๒๑๕.

“แคบิเนตของไทยจะเข้าใจว่าตั้งขึ้นได้แล้วอย่างฝรั่งนั้นไม่ได้ เพราะเป็นต่างคนต่างทำอยู่โดยมาก บางคราวการนำที่กระทบกันเข้าก็ไม่มีใครจะได้ บางที่เจ้าหน้าที่ต้องการปรึกษา ก็ไม่มีใครมีใครออกความเห็น การที่จะเชื่อมในระหว่างเสนาบดีเหล่านี้ก็มีแต่ตัวเรา เมื่อพูดมาถึงเช่นนี้ มักจะมีผู้เห็นว่า เพราะไม่มีไปรมินิสเตอ* ด้วยเหตุเราเป็นที่รังเกียจความเห็นอันนี้เป็นแต่ความเห็นของคนภายนอก แต่ถ้าถามตัวเสนาบดีเอง ไม่มีผู้ใดหาญจะเป็นสักคนหนึ่ง ไม่ใช่เพราะกลัวทนายเราไม่ไหว ฤกว่ากลัวภัยอันตรายอันใด เพราะรู้แน่ ว่าหาเพื่อนครบตำแหน่งไม่ได้ ถ้าเป็นขึ้นเมื่อไรงานก็หยุดเมื่อนั้น การซึ่งเป็นดังนี้เพราะเหตุขัดข้องที่ตัวคน”^{๕๑}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวย้ำความไม่เหมาะสมอีกครั้งในพระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี (ไม่ปรากฏวันเดือนปีที่ทรงพระราชนิพนธ์ แต่น่าจะเป็นราว พ.ศ. ๒๔๔๖) ว่าจะเอาแบบอย่างของยุโรปมาใช้ในเมืองไทย “เป็นการไม่ถูกกันเลย ด้วยพื้นเพการทำงานไม่เหมือนกัน เหมือนหนึ่งจะไปลอกเอาตำราทำนาปลูกข้าวสาธิตในยุโรปมาปลูกข้าวเจ้า ข้าวเหนียวในเมืองไทย ก็จะไม่ได้อันใด”^{๕๒} และระหว่างเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๕๐ ก็ยังทรงได้รับการกราบบังคมทูลจากนายกรัฐมนตรีของนอร์เวย์ รวมทั้งกษัตริย์นอร์เวย์ด้วย “กำชับพ่อนักว่า อย่าได้มีสตอดติง (ปาลิเมนต์) ในเมืองไทยเลย”^{๕๓} ตามความเห็นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปกครองที่เหมาะสมกับเมืองไทย คือระบอบกษัตริย์เดินสายกลาง มีความสามัคคีพร้อมเพรียงเป็นสำคัญ

ดังนั้นการที่จะให้มีการเมืองแบบรัฐสภาตามกระแสของโลกในเวลานั้น จึงไม่แน่ว่าจะเป็นผลดีหรือเป็นผลร้ายมากกว่ากัน

สรุป

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินที่ทรงมีขึ้นในปลาย พ.ศ. ๒๔๓๐ มีความสำคัญมาก ทั้งที่เป็นพระบรมราชาธิบายที่ให้ความรู้อย่างดีเลิศ เป็นแหล่งความรู้ที่สำคัญมากที่ใช้อ้างอิงกันอยู่เสมอ

* Prime Minister หรือ อัครมหาเสนาบดี, นายกรัฐมนตรี

^{๕๑} พระบรมราชาธิบายและพระราชหัตถเลขา... ทรงมีพระราชทานแด่มหาอำมาตย์เอก พระยาสุริยานุวัตร. หน้า ๔๔.

^{๕๒} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี. หน้า ๕.

^{๕๓} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ไกลบ้าน. พระราชหัตถเลขา ฉบับที่ ๒๗, ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๐ อ้างใน ประยูร ธวัชพันธุ์. เล่มเดิม. หน้า ๑๔๖.

“แคบิเนตของไทยจะเข้าใจว่าตั้งขึ้นได้แล้วอย่างฝรั่งนั้นไม่ได้ เพราะเป็นต่างคนต่างทำอยู่โดยมาก บางคราวการหน้าที่กระทบกันเข้าก็ไม่มีใครจะได้ บางที่เจ้าหน้าที่ต้องการปรึกษา ก็ไม่มีใครมีใครออกความเห็น การที่จะเชื่อมในระหว่างเสนาบดีเหล่านี้ก็มีแต่ตัวเรา เมื่อพูดมาถึงเช่นนี้ มักจะมีผู้เห็นว่า เพราะไม่มีไปรมินิสเตอร์* ด้วยเหตุเราเป็นที่รังเกียจความเห็นอันนี้เป็นแต่ความเห็นของคนภายนอก แต่ถ้าถามตัวเสนาบดีเอง ไม่มีผู้ใดหาญจะเป็นสักคนหนึ่ง ไม่ใช่เพราะกลัวทนายเราไม่ไหว ฤกว่ากลัวภัยอันตรายอันใด เพราะรู้แน่ ว่าหาเพื่อนครบตำแหน่งไม่ได้ ถ้าเป็นขึ้นเมื่อไรงานก็หยุดเมื่อนั้น การซึ่งเป็นดังนี้เพราะเหตุขัดข้องที่ตัวคน”^{๕๑}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวข้อความไม่เหมาะสมอีกครั้งในพระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี (ไม่ปรากฏวันเดือนปีที่ทรงพระราชนิพนธ์ แต่น่าจะเป็นราว พ.ศ. ๒๔๔๖) ว่าจะเอาแบบอย่างของยุโรปมาใช้ในเมืองไทย “เป็นการไม่ถูกกันเลย ด้วยพื้นเพการทำงานไม่เหมือนกัน เหมือนหนึ่งจะไปลอกเอาตำราทำนาปลูกข้าวสาธิตในยุโรปมาปลูกข้าวเจ้า ข้าวเหนียวในเมืองไทย ก็จะไม่ได้อันใด”^{๕๒} และระหว่างเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๕๐ ก็ยังทรงได้รับการกราบบังคมทูลจากนายกรัฐมนตรีของนอร์เวย์ รวมทั้งกษัตริย์นอร์เวย์ด้วย “กำชับพ่อนักว่า อย่าได้มีสตอตติง (ปาลิเมนต์) ในเมืองไทยเลย”^{๕๓} ตามความเห็นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปกครองที่เหมาะสมกับเมืองไทย คือระบอบกษัตริย์เดินสายกลาง มีความสามัคคีพร้อมเพรียงเป็นสำคัญ

ดังนั้นการที่จะให้มีการเมืองแบบรัฐสภาตามกระแสของโลกในเวลานั้น จึงไม่แน่ว่าจะเป็นผลดีหรือเป็นผลร้ายมากกว่ากัน

สรุป

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินที่ทรงมีขึ้นในปลาย พ.ศ. ๒๔๓๐ มีความสำคัญมาก ทั้งที่เป็นพระบรมราชาธิบายที่ให้ความรู้อย่างดีเลิศ เป็นแหล่งความรู้ที่สำคัญมากที่ใช้อ้างอิงกันอยู่เสมอ

* Prime Minister หรือ อัครมหาเสนาบดี, นายกรัฐมนตรี

^{๕๑} พระบรมราชาธิบายและพระราชหัตถเลขา...ทรงมีพระราชทานแด่มหาอำมาตย์เอก พระยาสุรียานุวัตร. หน้า ๔๔.

^{๕๒} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี. หน้า ๕.

^{๕๓} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ไกลบ้าน. พระราชหัตถเลขา ฉบับที่ ๒๗, ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๐ อ้างใน ประยุทธ์ สิทธิพันธ์. เล่มเดิม. หน้า ๑๔๖.

เกี่ยวกับประเพณีการปกครองของไทยที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นเวลาถึง ๔๐๐ ปี และที่เป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ที่เป็นการ “พลิกแผ่นดิน” (Revolution) ดังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงนิพนธ์ไว้ค่านำ เมื่อโปรดให้พิมพ์พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ และความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการเริ่มต้นใหม่ที่ผลยาวนานจนกระทั่งปัจจุบัน

ประเด็นสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นพระราชปณิธานในการปกครองประเทศที่ชัดเจนที่สุด และทั้งยังเป็นพระราชกรณียกิจที่ทรงประกอบตลอดรัชสมัยอันยาวนานกว่า ๔๒ ปี ที่ทรงครองราชสมบัติ ทั้งก่อนมีพระราชดำรัสและหลังมีพระราชดำรัสนี้ คือ เพื่อ “เป็นการเจริญแก่บ้านเมืองแลเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป” และ “เป็นการมั่นคงในการที่เป็นเอกราชของกรุงสยาม” สืบไป ความเปลี่ยนแปลงนี้ “เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ” ไม่เหมือนกับ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในหลายประเทศในทวีปยุโรป ที่เกิดขึ้นจากความไม่พอใจของราษฎร และต่อระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ จนทำให้เกิดการปฏิวัติในหลายประเทศ

พระราชปณิธานในส่วนที่ “เป็นการเจริญแก่บ้านเมืองแลเป็นความสุขแก่ราษฎร” พระองค์ทรงเริ่มทำตั้งแต่ก่อนที่จะครองราชย์ด้วยพระองค์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ และทำต่อเนื่องกันตลอดรัชสมัย เช่น การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์, การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์, การปลดปล่อยลูกทาสและการเลิกทาส, การผ่อนปรนการเข้าเดือนของไพร่จรรยาไปสู่การยกเลิกระบบไพร่ ทำให้ไพร่เป็นราษฎรที่มีเสรี, การเลิกบ่อนเบี้ย, การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน, การจัดระบบการปกครองประเทศใหม่เป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ชัดเจน, การจัดการปกครองหัวเมืองในระบบเทศาภิบาล ซึ่งเป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ศูนย์กลาง, การสำรวจเขตแดนของประเทศ ซึ่งทำให้กรุงสยามมีลักษณะเป็นรัฐชาติตามแบบสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี พระองค์ยังไม่ทรงเห็นด้วยกับการปกครองแบบรัฐสภา โดยที่ทรงเห็นว่ายังไม่เหมาะสมกับเมืองไทยในสมัยนั้น ดังที่ทรงเปรียบเทียบว่า “เหมือนหนึ่งจะไปลอกเอาตำราทำนาปลูกข้าวสาธิตในยุโรปมาปลูกข้าวเจ้าข้าวเหนียวในเมืองไทย ก็จะไม่ได้อะไรอันใด” เพราะผู้คนของเรายังไม่มีความรู้พอ* แต่ถึงกระนั้น พระองค์ก็ทรงให้มีการคัดค้านพระองค์ได้ และมีการตัดสินใจร่วมกันในลักษณะการระดมมันสมอง สภาทั้งหลายที่ทรงตั้งขึ้นตั้งแต่ต้นรัชสมัย และมีการปรับปรุงใหม่ในครึ่งหลังของรัชสมัย เป็นการเปิดโอกาสให้มีการดำเนินงานโดยใช้

* มีการพูดกัน แต่ผู้เขียนยังไม่พบหลักฐานที่ชัดเจนว่าจะโปรดให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานรัฐธรรมนูญให้

เสียงข้างมากเป็นสำคัญ และมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตั้งแต่การตรงต่อเวลา การทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบสูง แต่ก็ไม่พอพระราชหฤทัยนัก หม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล พระธิดาสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมตำรวจราชานุภาพ บันทึกว่า “รัชกาลที่ ๕...โปรดให้มีการทดลองประชุม ออกความเห็น ออกเสียงกันอยู่เสมอๆ มีสภาเสนาบดี, สภามหาดไทย และในท้องที่ปกครองฝ่ายมหาดไทย ซึ่งมีผลที่สำเร็จได้เพียงการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้เองเท่านั้น...”^{๕๔}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า การปกครองที่เหมาะสมของกรุงสยาม ในเวลานั้น คือ “อาศัยเจ้าแผ่นดินเป็นหลัก”^{๕๕} ยึดความสามัคคีและเดินสายกลาง และทรง “ไม่มีความรังเกียจอันใดซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน”^{๕๖}

พระราชปณิธานที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือ “การมั่นคงในการที่เป็นเอกราชของกรุงสยาม” พระองค์ทรงยืนยันไว้หลายครั้งว่า จะทรงรักษาเอกราชของชาติด้วยชีวิต และถ้าเอกราชของชาติสูญสิ้นไปเมื่อใด ชีวิตของพระองค์ก็จะสิ้นสุดไปเมื่อนั้น พระราชปณิธานด้านนี้ได้เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า ทรงทุ่มเททุกอย่างเพื่อเอกราชตั้งแต่บริจาคพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ ทรงทดลองการยิงปืนใหญ่ที่ป้อมพระจุลจอมเกล้า เสด็จฯ ไปยุโรปเพื่อหาพันธมิตร ค้ำจุนเอกราชของกรุงสยาม และเจรจากับผู้นำของประเทศที่คุกคามไทยด้วยพระองค์เอง ทรงอดทนและอดกลั้นต่อข้อเรียกร้องต่างๆ ที่ตามมาเรื่อยๆ ขณะเดียวกันก็พยายามเจรจาลดหรือจำกัดข้อผูกมัดกรุงสยามทั้งเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต, อัตราภาษีร้อยละ ๓ และเรื่องคนในบังคับต่างชาติ พระราชปณิธานและพระราชกรณียกิจในด้านนี้ทำให้ไทยเป็นชาติเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่รักษาเอกราชไว้ได้ และดีกว่าจีนซึ่งเป็นชาติใหญ่ มีความรุ่งเรืองยาวนานที่เป็น “กึ่งอาณานิคมของหลายชาติพร้อมกัน”

สำหรับคนไทยและชาวต่างชาติที่ศึกษาพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่างชื่นชมและสำนึกในพระกรุณาธิคุณของพระองค์ที่ทรงทำเพื่อประเทศและพสกนิกรของพระองค์ ถึงปัจจุบันองค์การยูเนสโก ได้ยกย่องพระองค์เป็น “บุคคลสำคัญของโลก” และหลักฐานการประกอบพระราชกรณียกิจทั้งหลายของพระองค์ก็ถือเป็น “มรดกความทรงจำแห่งโลก” จากองค์การยูเนสโกเช่นเดียวกัน แต่กระนั้นสำหรับพระองค์ทรงประเมินว่า ที่พระองค์ทรงทำไปนั้นได้เพียง ๑.๕-๒ ส่วน จาก ๑๐ ส่วน เท่านั้นเอง

พระราชปณิธานและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นมรดกที่ยิ่งใหญ่ที่พระองค์ทรงมอบให้ประเทศไทยและคนไทย เป็นมรดกที่ทำให้เปลี่ยนแปลง

^{๕๔} ม.จ.พูนพิศมัย ดิศกุล. สิ่งที่ย้ำพบเจ้าพบเห็น : ประวัติศาสตร์เปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕. หน้า ๘๑.

^{๕๕} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระบรมราชาธิบายเรื่องความสามัคคี. หน้า ๑๕.

^{๕๖} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน. หน้า ๒๑๑-๒๑๒.

เป็นประเทศสมัยใหม่ ที่ส่งผลยาวนานต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน ถ้าคนไทยนึกถึงพระราชปณิธานของพระองค์ให้มากขึ้น และช่วยกันสืบสานให้พระราชปณิธานเต็มเต็ม ๑๐ โดยเฉพาะในเรื่องความเจริญของบ้านเมืองและความเป็นสุขของราษฎร ก็จะเป็นคุณประโยชน์อันนอเนกอนันต์ต่อบ้านเมืองและคนไทยทั้งมวล

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้พิมพ์

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ ร.๕ บ.๑.๔/๕ พระราชดำรัสรัชกาลที่ ๕ ว่าด้วยเปลี่ยนแปลงการปกครองราชการแผ่นดิน (ม.ท.) ๘๙ แผ่น.

_____. เอกสารรัชกาลที่ ร.๕ สป.๑๖.๑๐/๓๐ ลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลร่างข้อความแก้ไขธรรมนูญมราชการ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๓๐.

_____. เอกสารรัชกาลที่ ร.๕ สป.๑๖.๔.๓/๕๖ จันทวงศ์ จ.ศ. ๑๒๔๖ (พ.ศ. ๒๔๒๗).

เอกสารชั้นต้นที่พิมพ์แล้ว

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ ๕ รล.๓/๖ เรื่องสร้างป้อมและพระราชดำรัสเรื่องแก้ไขการปกครอง (๒๔ - ๒๕ เม.ย. ๑๑๒).

หนังสือและวารสาร

เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นีออน สนิทวงศ์. “แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”. ประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๖.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ฉบับตัวเขียน สอบทานกับฉบับพิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. ๒๔๗๐. กรุงเทพฯ : สมาคมประวัติศาสตร์ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ๒๕๕๑.

_____. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน และพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส. ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ นายกัลย์ อิศรเสนา ณ อยุธยา วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๐.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี. โปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในพระราชพิธีทรงบำเพ็ญพระราชกุศลปัญญาสมวาร พระราชทานพระศพสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๑.

เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.๑๐๓ และพระดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. พิมพ์ในงานฌาปนกิจศพ หม่อมสนธิ กฤดากร วันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๐.

ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม. สมเด็จพระปิยะมหาราช, พระราชประวัติ ๔๒ ปี แห่งการครองราชย์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ส่งเสริมบัณฑิต, ไม่ปรากฏปีพิมพ์ (ราว พ.ศ. ๒๕๓๐).

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระ. กรมพระยา. ประวัติบุคคลสำคัญ. กรุงเทพฯ : บรรณาการ, ๒๕๑๗.

เดช บุณาค. ขบถ ร.ศ.๑๒๑. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๕๑.

ประยูทธ สิทธิพันธ์. ตามรอยบาทพระพุทธรูปเจ้าหลวง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๑๔.

พระบรมราชาธิบายและพระราชหัตถเลขา สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชทานแด่มหาอำมาตย์เอก พระยาสุรียานุวัตร. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์เอก พระยาสุรียานุวัตร วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๙.

พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ ๕ และ ๖. โปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ วัดเทพศิรินทราวาส ๑๗ มีนาคม ๒๕๐๗.

พูนพิศมัย ดิศกุล, ม.จ. สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น : ประวัติศาสตร์เปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๔.

รายงานการประชุมเสนาบดีสภารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ ๑ เรื่องสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๕.

ราชสกุลวงศ์ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, ๒๕๓๖.

วิษณุ เครืองาม. หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน วันพุธที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒, ถ้ายเอกสาร.

วุฒิชัย มูลศิลป์. “การสิ้นสุดของระบบการปกครองปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือ”. *ความຍອກຍ້ອນຂອງປະវັດສາສຕຣ໌*. วินัย พงศ์ศรีเพียร บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๓๙.

_____. “คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน จ.ศ. ๑๒๔๖”.

สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม ๒ อักษร ช-จ. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๕. หน้า ๑๒๕-๑๓๐.

_____. “บทนำ เจ้านายทูลเกล้าถวายความเห็นเพื่ออัญเชิญเสด็จประพาสยุโรป”. *วารสารสมาคมประวัติศาสตร์*. ฉบับที่ ๓๑ พ.ศ. ๒๕๕๒. หน้า ๑๔๘ - ๒๑๔.

_____. *การปฏิรูปการศึกษาในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในโอกาสที่วันพระบรมราชสมภพครบ ๑๕๐ ปี พุทธศักราช ๒๕๔๖.

_____. “วิกฤตการณ์วังหน้ากับผลกระทบต่อการปฏิรูปการปกครองในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๒๔๒๘)”. *สายธารแห่งความคิด* ๓. วุฒิชัย มูลศิลป์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : กองทุนเพื่อวิชาการ วรณยูพา สนิทวงศ์, ๒๕๕๒.

_____. “ภาคที่ ๒ สู่ความทันสมัยและความอยู่รอด”. *ใต้ร่มพระบารมี จักรีนฤพดินทร์สยามินทราธิราช*. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๗.

_____. *วิกฤตการณ์ ร.ศ.๑๑๒ : ป้อมพระจุลจอมเกล้ากับการรักษาเอกราช*. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.

_____. *พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ ๑ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐)*. กรุงเทพฯ : ต้นอ้อ ๑๙๙๙.

สงวน เล็กสกุล. *งานปฏิรูปในรัชกาลที่ ๕*. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสงวน เล็กสกุล ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๖.

สัมพันธภาพระหว่างไทย - จีน. กรุงเทพฯ : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, ๒๕๒๑.

Wyatt, David K. *The Politics of Reform in Thailand, Education in the Reign of King Chulalongkorn*. New Haven: Yale University Press, 1969.