

บทที่ ๑

ภูมิหลังเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การจัดการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยก่อนรัชสมัยพุทธศักราช ๒๓๑๑

สมัยรัตนโกสินทร์เริ่มแก่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกขึ้นครองราชย์ ก็ทรง
รับเอาระบบการปกครองสมัยอยุธยาซึ่งพระองค์เคยเห็นมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยา และใช้ใ้ถอดตั
มาแล้ว

การปกครองสมัยอยุธยานี้ได้ไ้มาแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองและพระบรมไตรโลกนาถ คือ
มหาดไทย กลาโหม และ เมือง รัง คลัง ขา ซึ่งได้ทรงแก้ไขบ้าง เช่น กระทรวงต่างประเทศ
เป็น กรมท่าเจ้าพระยาพระคลังไ้ว่าการกระทรวงต่างประเทศด้วย

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เมื่อเริ่มสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า
จุฬาโลก ทรงดำเนิการปกครองตามแบบเมื่อครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการแก้ไขบ้างเล็กน้อยและ
ทรงดำเนิการปกครองแบบที่จนถึงรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มี
การปฏิรูปการปกครองเสียใหม่ ระเบียบการบริหารราชการนั้น พระเจ้าแผ่นดินยอมทรงถือพระราช
อำนาจสิทธิ์ขาด แต่เมื่อพระเจ้าแผ่นดินทรงพระเยาว์หรือทรงพระชราหรือเสด็จประพาสต่างประ
เทศ ก็ต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินมีหน้าที่ช่วยเหลือ มีอำนาจสิทธิ์ขาดเหมือนพระเจ้าแผ่นดินทุก
ประการ

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางตั้งแต่รัชกาลที่ ๑ - รัชกาลที่ ๔ ค่อนการปฏิ
รูปการบริหารราชการแผ่นดินได้แบ่งเสนาบดีออกเป็น ๖ ตำแหน่งคือ

- ๑. สมุหนายก หรือกรมมหาดไทย มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง
- ๒. สมุหกลาโหม มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งปวง และการทหารบก

ทหารเรือ

ตำแหน่งหัวหน้าบังคับบัญชาทั้ง ๒ ตำแหน่งนี้เรียกว่าอรรคมหาเสนาบดี

ลักษณะการจัดระเบียบบริหารราชการองลงมาได้แบ่งออกเป็น ๔ แขนง เรียกว่า
จตุสดมภ์ คือ กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง กรมขวา มีหัวหน้าปกครองทั้ง ๔ แขนง เรียกว่า
เสนาบดีจตุสดมภ์

- ๑. กรมเมือง มีเสนาบดีเป็นต้นบังคับบัญชา มีหน้าที่บังคับบัญชาการรักษาทะนกร

และพระนครมา ศึกษากวณสันติสุขของบรรดาไพร่บ้านพลเมือง บังคับบัญชากองอาศักระแวงข้าม
ขวานอำเภอ คำนับในเขตกรุง บังคับศาลพิจารณาคดีกร รจมนับโคลบั้งคับบัญชารักษาคูก

๒. กรมวัง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่บังคับราชการในระบมรเมทา -
ราชวัง รักษา พระราชมณเฑียรและพระราชวัง เป็นผู้จัดทำพระราชพิธีต่าง ๆ และมีหน้าที่
เกี่ยวข้องกับรักษาความยุติธรรม เช่น คึงศาลชำระความแห่ง

๓. กรมพระคลัง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชากรมท่า และกรมพระคลังต่าง ๆ
มีหน้าที่จ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ไ้มาจาก ส่วย อากร หรือภาษีอากร ส่วย ฤชา จึง
ลอบ กรมท่าเป็นเหมือนกรมเจ้าท่าแยกเป็น ๒ ฝ่าย เป็นกรมท่าขวา เป็นเจ้าท่าเรือ แรก
ฝรั่ง กรมท่าซ้ายเป็นเจ้าท่าเรือจีน ครั้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย การค้า
ราชสัมพันธ์ต่างประเทศมีมาจึ้น เสนาบดีกรมพระคลังจึงต้องย้ายมาว่าราชการต่างประเทศ คือ กรมท่า
ต่อมาจึงเรียกว่าเสนาบดีกรมท่า บังคับบัญชาการต่างประเทศและกรมพระคลังด้วย

๔. กรมอา มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รักษานาหลวง เก็บข้าว คำนว
หรือข้าวขึ้นนางหลวง เพื่อจ่ายในพระราชวังและไร่นาสำหรับพระนครและช่องเสมิพระราชกร เกี่ยวกับการสำ
นา ระับการวิาพเรือมา (๑)

ตำแหน่งหน้าที่ทั้ง ๒ ตำแหน่งนี้ดำเนินการบังคับบัญชาตามหน้าที่ แต่อำมีราชการ
คือสงคราม ตำแหน่งนี้คืออ่าวทองคูนนายพัน นายกอง ขอดไปคือผู้รักษาเขตกรุง ถ้าเวอาปกติ
คือปฏิบัติหน้าที่ในวังเมืองให้ไปคนพระราชประสงค์ อำนาจบริหารราชการสำคัญคือมีการประชุมปรึก
ษาหาวิธีอื่น ๆ ที่ประชุมเสนาบดี

การเมื่อชนเมืองและป็นผู้ปรุงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยต้องเจริญขึ้นหรือลจของชาติและบุคคลที่มีบุญงหมายที่จะเอาชาติต่าง ๆ ใน
เอเซียเป็นเมืองขึ้นหรืออาณานิคมด้วยเหตุนี้อาราติโคดาเนินนโยบายไม่ว่าที่มิไม่ละสืบโดยพระรัตนโคใน-

ครั้งนี้ แคว้นอยุธยาพิหารของชาติไทยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงปรากฏเป็รื่องรอมฎุ เหตุการณ์ของโลก
จึงสามารถนำประเทศชาติรอดพ้นมาจากภัยครั้งนี้ได้

อิทธิพลตะวันตกเริ่มเข้ามาอย่างเด่นชัดในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้า-
อยู่หัว รัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระเจ้าแผ่นดินไทยพระองค์นี้ทรงปรับปรุงบ้านเมืองให้
เราก็มอิทธิพลตะวันตก เช่น ประกาศให้ช่วยกันรักษาบ้านเมืองให้สะอาดเรียบร้อย จ้างครูชาว -
ต่างประเทศให้เข้ามาช่วยการสอนแก่สมเด็จพระบรมราชโอรสและเจ้านายในพระราชวังเป็นต้น

จอมพลระพีลังในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาปนาควบคุม
ทั้งภายในภายนอกอยู่ในภาวะที่อ่อนแอเป็นอย่างยิ่ง พระองค์ทรงต่อสู้กับ "ศัตรู" รวมกันพร้อม
กันนั้นคือกองกิจการบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าไปทั่ว แต่พระองค์ท่านทรงมีพระปรีชาญาณเป็นเยี่ยม
จึงสามารถแก้ปัญหาและจัดการเรื่องราวต่าง ๆ ให้สำเร็จได้เป็นอันดี

เมื่อพระองค์ขึ้นครองราชสมบัตินั้น อำนาจของเสนาบดีมีมากเป็นอันหนัก ทำให้พระองค์
ไม่สามารถจะทำอะไรใดก็ตามที่ทรงคิดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสนาบดีผู้ใหญ่บางท่านที่มีความคิดแบบ
"หัวโบราณ" ไม่สามารถจะพลัดถิ่นเข้าใจได้ เสนาบดีสำคัญในสมัยนั้นก็คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรม-
มหาศรีสุริยวงศ์ ความขัดแย้งกันระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ได้มีมากขึ้นทุกวัน แต่พระองค์ทรง
ใช้พระปรีชาญาณคิดแผนการที่จะปรับปรุงประเทศชาติให้ทันสมัยโดยทางจารีตประเพณีอันดีงามของ
เสนาบดีทุกทาง รวมอำนาจเข้าสู่พระองค์เอง และเมื่อขึ้นดำรงบริหารประเทศแล้วพระองค์จึงขึ้น

จะเห็นได้ว่าหลังจากที่พระองค์ทรงเข้าสู่พระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สองแล้ว พระ
องค์ก็มีรับสั่งให้ราชการลดเลิกการขอมลทานในทางเราเข้าเป็นการจัดการที่ดีต่อไปได้เป็นการ
ปฏิวัติการปกครองภายในของประเทศ โดยตั้งคณะกรรมการควบคุมการปกครองประเทศโดยขึ้นชื่อว่าการบริหาร
ประเทศ เรียกว่าการบริหารงานของรัฐบาลเรียกว่า "สภาบริหาร" ประกาศแต่งตั้งในวันที่ ๔
พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๓๗ โดยเรียกสั้นๆว่าเป็นชื่อภาษาอังกฤษว่า "เคาน์ซิลออฟสเตต" Council
of State ซึ่งเป็นการปรับปรุงครั้งแรกในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยที่ได้มีการจัด
ตั้งสภาที่ปรึกษาการปกครองแผ่นดินขึ้นอย่างในต่างประเทศ

เคาน์ซิลออฟสเตต ซึ่งทรงแต่งตั้งขึ้นนี้ พระองค์ทรงเป็นประธาน และทรงตั้งขุนนาง
ผู้ใหญ่เป็นเคาน์ซิลออฟสเตตมีจำนวน ๑๒ คน คือ (๒)

- ๑. พระยาราชสุภาวดี (เพี้ย เพี้ยภูษ) คอมาเป็นเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ศรีราช
- ๒. พระยาศรีวิชัย (แพ มุขนาค) คอมาเป็นเจ้าพระยาศรีวิชัย
- ๓. พระยาราชวรานุกูล (บุญรอด ถ้อยยามิตร) คอมาเป็นเจ้าพระยาวิเทศมนตรี
- ๔. พระยาภาณุโลก (โหมค อมาคยกุล)
- ๕. พระยาภาณุวงศ์ (พร มุขนาค) คอมาเป็นเจ้าพระยาภาณุวงศ์
- ๖. พระยามหาอำมาตย์ (จีน ถ้อยยามิตร)
- ๗. พระยาตรัง (แย้ม บุญยรัตพันธุ์)
- ๘. พระยาราไชย (เจ้าเวียง บุรณศิริ)
- ๙. พระยาเจริญราชไมตรี
- ๑๐. พระยาพิพิธโกโลย
- ๑๑. พระยาราชโยธา (เนียม สิงหนะ)
- ๑๒. พระยาภิรมย์ภักดี (กรับ บุญยรัตพันธุ์)

จุดมุ่งหมายที่ทรงตั้งขึ้นก็เพื่อจะได้ช่วยพระองค์ท่านบำรุงบ้านเมืองให้เจริญยิ่งขึ้นไป เป็นสภาพที่ปรึกษาการแผ่นดิน และยังได้ปฏิบัติราชการตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมาย เช่น เรื่องชำระคดี เป็นต้น

นอกจากได้ทรงตราพระราชบัญญัติตั้ง เคาน์ซิลออฟสเตตแล้ว พระองค์ยังได้ทรงตรา พระราชบัญญัติประกาศตั้ง ปรีวิอ เคาน์ซิล Privy Council คือ สภาองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาใน พระองค์ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ เพื่อเจริญรอยตามต่างประเทศเช่นเดียวกันและมีหน้าที่ช่วยปฏิบัติราชการแผ่นดินตามที่พระมหากษัตริย์จะไว้รับสั่ง เช่น ให้เป็นกรรมการ Commission ไปสำรวจการเป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจทรงตั้งให้เป็นคณะกรรมการ Committee ชำระความมี ฉันทานาจเหมือนศาลรับสั่งด้วย จำนวนสมาชิกของสภาองคมนตรีไม่มีกำหนดจำนวน สุกแต่คงจะทรง แต่งตั้งและจะพ้นตำแหน่งเมื่อสิ้นรัชกาลแล้วได้ ๖ เดือน สมาชิกที่ทรงตั้งครั้งแรก มีจำนวนถึง ๔๔ คน (๓) จำนวน ๑๑ พระองค์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ๑๖ คน สภาองคมนตรีที่ทรงตั้ง นี้ก็เสมือนหนึ่งเป็นสภารององมาจากเคาน์ซิลออฟสเตต เพราะข้อความที่ปรึกษาและทักท้วงในของ กษัตริย์สภาแล้วจะต้องนำเสนอมติให้พระมหากษัตริย์รับสั่ง ความมุ่งหมายของรัชกาลที่ ๕ ใน

ลารที่จะทรงตั้งองคมนตรีขึ้นนี้ ก็โดยหวังว่าจะให้ราชการเข้ามาติดต่อกับพระองค์ได้โดยตรง (๕)

อย่างไรก็ตามการที่รัชกาลที่ ๕ ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีและองคมนตรี เป็นที่ปรึกษาองค์พระมหากษัตริย์นั้น ก็เรียกว่าไม่ได้ยอมตามที่ต้องการ ทั้งนี้เพราะตัวผู้ที่ได้รับเลือกก็ไม่กล้ารับตำแหน่งและไม่กล้ามาประชุม ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะชาวบุคคลที่กล้าพูดและกล้าแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา ทั้งนี้เพราะอาจจะพูดไม่เป็นโดยที่สภาพที่ทรงจัดตั้งขึ้นนี้เป็นของใหม่ในเมืองไทย อีกประการหนึ่งก็คือบรรดาสมาชิกที่ทรงแต่งตั้งขึ้นนี้ก็ยังคงอยู่ใต้อำนาจของเสนาบดีอยู่ เพราะเป็นเจ้ากระทรวงที่คนสังกัด และโดยโอกาสการประชุมของทั้งสองสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดีเสียก่อน จึงจะประกาศเป็นกฎหมายได้ (๕) จึงทำให้บรรดาสมาชิกของสภาตกอยู่ในที่นั่งอันตราย เสนาบดีจะทำให้ไม่มีใครกล้าพูดหรือแสดงความคิดเห็นมาก

ส่วนเรื่องการจัดระเบียบราชการบริหารตั้งแต่อำมาตย์ชั้นต้น คือแบ่งเป็นการปกครองที่มีเสนาบดี ๖ ตำแหน่งนั้น พระองค์ท่านทรงเห็นว่า ไม่กว้างขวาง ปริมาณงานไม่สมควรด้วย บางกรมมีงานมากจนจนไม่อาจทำให้เสร็จสิ้นได้ทันเวลา บางกรมไม่มีงานอะไรเลย บางกรมก็ได้รับผลประโยชน์มาก บางกรมก็ได้รับประโยชน์น้อย ทำให้บางกรมมีงานคั่งค้าง แม้ว่าจะไม่มีอะไรมาครองในขณะนั้น แต่ราษฎรก็ไม่ได้รับความสะดวกความสมควร ผู้ที่มีงานมากก็ไม่อาจทำงานเสร็จได้ ด้วยก็ เพราะต่างกรมก็ต่างแยกกันอยู่ไม่มีผู้บังคับบัญชาใดเป็นสำคัญ งานไม่ประสานกัน เมื่อเวลามีราชการที่ก้าวท้าวกันทำให้โยกโย้อารยา คั่งนั้นเพื่อให้งานใดค่าเงินไปก็ด้วยความสะดวกรวดเร็ว และเรียบร้อย จึงทรงมีพระราชดำริเห็นว่า ตำแหน่งราชการเสนาบดี ๖ ตำแหน่งไม่เหมาะสมสมควรได้เพิ่มราชการขึ้นอีก เมื่อพิจารณาแล้วทรงพระราชดำริว่า สมควรจะแบ่งราชการออกในขณะนั้นเป็น ๑๒ ส่วน ด้วยกันคือ (๖)

๕. เดิมทีเดียว

๕. เสนา เสด็จ และ อุดม ประมวลวินยา ปินะนาราชจุฬาลงกรณ์ หน้า ๒๕๐ - ๒๕๖

๖. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำริแห่งพระบรมราชโองการปกครองแผ่นดิน หน้า ๒ - ๒๑

- ๑. กรมมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ อ่าว และประเทศราช
- ๒. กรมพระกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ ฝ่ายตะวันออก และเมือง

มอญ ประเทศราช

- ๑. กรมท่า เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดียว ไม่ท้าวหัวเมือง
- ๔. กรมวัง ว่าการในพระราชสำนัก และกรมวังอีกตั้งเคียงกับราชการในองค์พระ

มหาดินทรี

- ๕. กรมเมือง ว่าการไปอิศ และการบัญชาคน คือกรมพระสุรัสวดี และรักษาที่โชน
- ๖. กรมนา ว่าการทางปลูกและค้าขาย ป่าไม้ เหมืองแร่

เหล่านี้เป็นตำแหน่งเดิม เว้นแต่เปลี่ยนหน้าที่ไปบ้างและกรมที่ตั้งใหม่เพิ่มขึ้นอีก

๖ กรม ความสำคัญดังนี้

- ๑. กรมพระคลัง ว่าการบรรดากาษาอากร และเงินที่จะรับจ่ายในแผ่นดิน
- ๔. กรมบัญชีกรม ไท้บังคับทางที่จะชำระความร่วมกันตั้งแห่งและอาญา นครบาล

และอุทธรณ์ที่พระราชนาจิกร

- ๕. กรมขุนนางาจิกร เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจราชการในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีบัญชาการทหารบก ทหารเรือ ต่างหาก

๑๐. กรมธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวกับในพระสงฆ์ และเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วพระราชอาณาจักร

- ๑๑. กรมโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้างบ้านเรือน ซุกคลอง และการช่างทั่วไป ตั้งการไปรษณีย์และโทรเลข หรือรถไฟซึ่งจะจัดตั้งได้ในเวลาต่อไป

๑๒. กรมมูรธาธิการ เป็นพนักงานที่รักษาพระราชบัญญัติการศึกษาพระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการต่างๆ

หลังจากนี้มาก็ได้มีการประกาศตั้งกรมเหล่านี้ขึ้นเป็นกระทรวง และมีการยุบกระทรวงเป็นกรมบ้างตามความเหมาะสม เช่น อุตสาหกรรมและกระทรวงขุนนางาจิกร เป็นกรม แต่เจ้ากรมมีชื่อเข้าเสนานต์ (๗) และยุบกระทรวงมูรธาธิการ เพราะเห็นว่ามีการคาบเกี่ยว หรือตั้งกระทรวงเกษตร

