

2016-09-01

บันทึกจดหมายเหตุ : รวมพลังบริหารบ้านเมือง

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/jamjuree>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

(2016) "บันทึกจดหมายเหตุ : รวมพลังบริหารบ้านเมือง," *Jamjuree Journal*: Vol. 18: Iss. 3, Article 2.

DOI: 10.58837/CHULA.JAMJUREE.18.3.1

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/jamjuree/vol18/iss3/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Jamjuree Journal by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

บันทึกจดหมายเหตุ: ธีราชเจ้าจอมสยาม

รอมพลดี บริหารบ้านเมือง

...การปกครองในบ้านเมืองของเรา
ซึ่งเป็นไปได้ในประจุบันนี้ ย่อมไม่ใช่วิธีปกครอง
ที่จะให้การท้องป่องไปได้แต่เดิมมาแล้ว
ครั้นล่วงมาถึงประจุบันนี้ บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้น
กว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่า
ก็ยังไม่คุ้มกับความต้องการของบ้านเมืองทุกที่
จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียม
การปกครองให้สัมพันธ์กับเวลาให้ไปทางที่จะเจริญแก่
บ้านเมือง ได้คิดแลได้พูดมาช้านาน
แต่การหาตลอดไปได้ไม่ได้ ด้วยมีเหตุขัดขวางต่างๆ
เป็นอันมาก แลการที่จะจัดนั้นก็เป็นการหนัก
ต้องเอาใคร่ครวญคิดสติปัญญาแลความซื่อตรง
ความจงรักภักดีของท่านท้องป่องนั้นเต็ม
ความอุตสาห อางเป็นแบบแผนลงไว้ได้แล้ว
การท้องป่องจึงจะไปได้ดีดังตามความประสงค์...

(พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศสยามมีการ
ปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญ การเปลี่ยนแปลงนี้ริเริ่มโดยองค์
พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงยึดถือความสุขของประชาชน และความเจริญรุ่งเรืองของ
ประเทศเป็นที่ตั้ง เปรียบเสมือนเป็นการ “พลิกแผ่นดิน” (Revolution) ที่ดำเนิน
ไปได้อย่างเรียบร้อย ปราศจากการจลาจลดังที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ความสำเร็จ
นี้เกิดขึ้นได้ด้วยพระปรีชาญาณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่
ได้ทรงจัดการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และกาลสมัย





รัชกาลที่ ๕ คราวเสด็จประพาสยุโรปทรงฉายร่วมกับข้าราชการ

โครงสร้างการปกครองของไทยในอดีต

ลักษณะการปกครองของไทยก่อนการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นแบบจารีตประเพณี ยึดตามแบบแผนการปกครองที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาทรงวางระเบียบไว้ การบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วยอัครมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง เรียกรวมกันว่าอภัยสมุหะอัครมหาเสนาธิบดี คือ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม และเสนาบดีจตุสดมภ์ ๔ กรม ได้แก่ เวียง วัง คลัง และนา รวมเป็น ๖ กรม คือ

๑. กรมมหาดไทย ทำหน้าที่เกี่ยวกับพลเรือน มีสมุหนายกเป็นอัครมหาเสนาบดี ปลายสมัยอยุธยาใช้ราชทินนามว่า เจ้าพระยาจักรีศรีอครักษ์

๒. กรมกลาโหม ทำหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร มีสมุหพระกลาโหมเป็นอัครมหาเสนาบดี ปลายสมัยอยุธยาใช้ราชทินนามว่า เจ้าพระยามหาเสนาบดี

การมีตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีนั้นก็เพื่อแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของราชการฝ่ายพลเรือนและทหารออกจากกันขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติสุข แต่ในยามเกิดศึกสงคราม กำลังของทั้งสองฝ่ายจะรวมเข้าด้วยกันเพื่อทำการรบป้องกันประเทศ

๓. กรมเมืองหรือเวียงหรือนครบาล เจ้ากรมคือพระยายมราช มีหน้าที่ในการปกครองท้องที่ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในเมืองหลวง เป็นกองตระเวนตรวจตราโจรผู้ร้าย และเป็นหัวหน้าผู้พิพากษาในคดีอาญา

๔. กรมวังหรือธรรมาภิรมย์ เจ้ากรมคือพระยาธรรมาธิบดี มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการในพระราชวังดูแลรักษาพระราชมณเฑียรและพระราชวังชั้นนอกชั้นใน จัดการพระราชพิธี และรับผิดชอบในด้านการยุติธรรม และดูแลศาลหลวง

๕. กรมพระคลังหรือโกษาธิบดี เจ้ากรมคือพระยาโกษาธิบดี มีหน้าที่รักษาและควบคุมดูแลรายรับ รายจ่ายเงินของแผ่นดินอันได้มาจากส่วยสาอากรซึ่งได้แก่ จังกอบ อากร ส่วย และฤชา นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ดูแลการค้าขายกับต่างประเทศ

รวมทั้งชาวต่างประเทศที่เข้ามาติดต่อค้าขายอยู่ในประเทศสยามภายใต้ “กรมท่า”

๖. กรมนาหรือเกษตรธิการ เจ้ากรมคือพระยาพลเทพ มีหน้าที่ตรวจตราการทำนา ระบายน้ำเข้านา ขุดคลองส่งน้ำ ตัดสินคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน และวัวควาย เกือบภาษี “หางข้าว” จากชาวนา ซื้อข้าวและหญ้า เลี้ยงสัตว์ไว้สำหรับยังฉางหลวงเพื่อใช้ในราชการ

ส่วนการปกครองหัวเมืองหรือส่วนภูมิภาคนั้น แต่เดิมมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงการปกครองเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง พระองค์ทรงขยายเขตราชอาณาจักรและหัวเมืองชั้นในซึ่งเป็นเมืองที่อยู่รายรอบราชธานีออกไปให้กว้างขวาง เพื่อให้ส่วนกลางสามารถควบคุมส่วนภูมิภาคได้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยยุบเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวง ให้หัวเมืองชั้นในมีฐานะเป็นหัวเมืองจัตวา อยู่ภายใต้การควบคุม



ของราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงส่งผู้
รั้งจากส่วนกลางไปปกครอง ส่วนหัว
เมืองชั้นนอกซึ่งอยู่ภายนอกวงราชธานี
ออกไปจัดแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้น
โท และชั้นตรี ตามขนาดและความ
สำคัญของแต่ละเมือง และเนื่องจากหัว
เมืองเหล่านี้อยู่ห่างไกลจากราชธานี เจ้า
เมืองจึงมีอำนาจในการปกครองเมือง
แทนพระมหากษัตริย์อย่างเต็มที่

ในสมัยอยุธยาตอนปลาย ส่วน
กลางพยายามเข้าควบคุมการปกครอง
ส่วนภูมิภาคโดยจัดให้หัวเมืองเหนือ อยู่
ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหนายก
ส่วนหัวเมืองปักษ์ใต้อยู่ภายใต้การบังคับ
บัญชาของสมุหพระกลาโหม สมัยต้น
รัตนโกสินทร์จัดให้หัวเมืองชายทะเล
ตะวันออกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา
ของกรมท่า แนวพระราชดำริในเรื่อง
ปัญหาการปกครองแบบเก่า พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
พิจารณากระบวนการปกครองที่ใช้อยู่ใน
ขณะนั้น และทรงวินิจฉัยข้อบกพร่องที่
สำคัญโดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่การ
บริหารของเสนาบดีทั้งหกตำแหน่ง
ปรากฏอยู่ในพระราชดำรัสทรงแถลง
พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครอง
แผ่นดิน

การบริหารราชการส่วนกลางแบบ
เก่าที่อยู่ภายใต้เสนาบดี ๖ ตำแหน่ง มี
ความสับสนและซ้ำซ้อนอยู่มาก ในทาง
ทฤษฎีกำหนดให้สมุหพระกลาโหมทำ

หน้าที่เกี่ยวกับด้านการทหาร ส่วน
สมุหนายกทำหน้าที่เกี่ยวกับพลเรือน
แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถแบ่งแยก
หน้าที่ออกจากกันได้ ความแตกต่างก็
มีเพียงอาณาเขตที่รับผิดชอบเท่านั้น
ส่วนกรมท่าซึ่งควรรับผิดชอบเฉพาะ
งานการคลัง กลับต้องควบคุมหัวเมือง
ชายทะเลตะวันออก และต้องทำหน้าที่
ด้านการต่างประเทศด้วย เมื่อการบริหาร
งานมีความสับสนปนเปและมีปริมาณ
งานที่รับผิดชอบมาก จึงจำเป็นต้องแบ่ง
งานออกเป็นหลายกรม นอกจากนี้
จตุสดมภ์ทั้ง ๔ ก็ได้ขยับขยาย
ของอัครมหาเสนาบดี และกรมที่แบ่ง
แยกออกไปก็ได้ขึ้นกับจตุสดมภ์ กลาย
เป็นกรมอิสระขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่
เท่าเสนาบดี เช่น กรมธรรมการ กรม
ภาษามาลา กรมพระสุรัสวดี กรมพระ
คชบาล กรมล้อมพระราชวัง และกรม
อาลักษณ์ เป็นต้น การปฏิบัติงานจึงล่าช้า
ไม่มีการประสานงานกัน ทั้งยังมีปัญหา
เรื่องขอบเขตความรับผิดชอบอีกด้วย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวทรงอธิบายถึงความซ้ำซ้อน
ของงาน และทรงจัดแบ่งกรมที่เป็นอิสระ
ต่างๆ ออกเป็น ๔ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ กรมที่มีราชการฝ่าย
พลเรือน เช่น กรมพระสุรัสวดี กรม
ลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรม
พระอาลักษณ์ กรมภาษามาลา และกรม
พระคลังต่างๆ

ประเภทที่ ๒ กรมที่มีราชการฝ่าย
ทหาร เช่น กรมอาสาแปดเหล่า กรม
กองมอญ และกรมพระตำรวจ

ประเภทที่ ๓ กรมที่มีราชการฝ่าย
ทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน เช่น
กรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนโรง
ใหญ่ กรมช้าง และกรมม้า

ประเภทที่ ๔ กรมที่มีราชการฝ่าย
พลเรือนแต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร คือ กรม
ช่างสิบหมู่

ปัญหาการแบ่งแยกงานที่สับสน
และก้าวร้าวกันทำให้การดำเนินงาน
ของกรมทั้งหลายล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ
และเกิดการแตกแยกแบ่งพรรคแบ่ง
พวกในวงราชการมากขึ้น โดยรวมแต่ละ
กรมต้องทำงานหลายอย่าง เช่น การ
ทำนุบำรุงทุกสิ่งของของราษฎร การจัด
เก็บภาษีอากร การพิจารณาคดีความ
การสะสมกำลังพลและเสบียงอาหาร
รวมถึงการศึกษาสงเคราะห์ หน้าที่การ
บริหารงานของแต่ละกรมไม่ตรงกับชื่อ
และเปลี่ยนไปตามอิทธิพลของเสนาบดี
ที่แก่งแย่งงานกัน งานใดที่ไม่ค่อยมีผล
ประโยชน์มักถูกทอดทิ้งเลย นอกจากนี้
อำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัวของ
ขุนนางผู้ใหญ่บางคนก็มีส่วนทำให้การ
ปฏิบัติหน้าที่ราชการไร้ประสิทธิภาพ
ไม่เอื้อประโยชน์ต่อแผ่นดินและประชาชน
โดยเฉพาะเมื่อมีการพัฒนาบ้านเมืองให้
สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก
ภายนอก ส่งผลให้เกิดความวุ่นวายและ
มีปัญหาต่างๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ ปัญหา
ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นความไม่เหมาะสม
และความล้าสมัยของระบบการ
ปกครองแบบจารีตประเพณีดั้งเดิมที่
สืบทอดมา

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงแถลง
พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครอง
แผ่นดิน ได้ให้รายละเอียดเรื่องความ
ไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารราชการ
แบบเก่าไว้ว่า

...เมื่อพิจารณาเหตุการณ์ให้ตลอดไป
แล้ว ก็จะได้เห็นว่าวิธีซึ่งแบ่งไว้แต่ก่อน
กับความต้องการในเวลาปัจจุบันนี้ไม่
ต้องการเลย การจึงต้องผันแปรไปตาม
ลำดับๆ จนไม่คงรูปเดิมอยู่ได้ แต่การที่



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประชุมกับเหล่าเสนาบดี

ผันแปรไปนั้นเป็นไปได้ตามเวลาที่ต้องการ
มือหนึ่งคราวหนึ่ง ไม่ได้เป็นการที่คิด
แบ่งกันปันส่วนเพื่อจะให้เป็นการเรียบร้อย
ในราชการทุกกระทรวง เปนแต่กระทรวง
ใดอธิบดีมีอำนาจมากก็รวบรวมราชการ
แลผลประโยชน์ไว้ได้มาก กระทรวงใด
อธิบดีมีอำนาจน้อยก็เกือบจะไม่ได้ทำการ
อันใดแลไม่มีผลประโยชน์อันใด บาง
กระทรวงก็มีการมากเหลือล้นจนทำไม่
ไหว บางกระทรวงก็ไม่มีภาระอะไรจะทำ
บางกระทรวงก็มีผลประโยชน์เกินกว่า
การที่ทำ บางกระทรวงก็ได้ผลประโยชน์
พอแก่การที่ทำ ถึงว่าจะไม่มีข้อขัดขวาง
อันใดแล้ว ในเวลานี้ จะจัดการให้เป็น
การเรียบร้อยในราชการไม่ให้เปลืองเงิน
แผ่นดิน แลให้เป็นความสุขแก่ราษฎร
ก็ยังจัดไม่ได้ ด้วยผู้ซึ่งทำการมากเหลือ
ตัวก็ไม่สามารถจะรักษาในตำแหน่งให้
เรียบร้อยได้ ผู้ที่ทำการน้อยไม่สมกับ
ตำแหน่งก็เปลืองเบี้ยหวัดเงินเดือน ผู้
ซึ่งได้ผลประโยชน์มากโดยง่าย ๆ ก็ไม่
ตั้งใจจะทำการในตำแหน่งของตัวซึ่งไม่มี
ผลประโยชน์ ฝ่ายผู้ที่ต้องการทำการไม่มี
ผลประโยชน์มากก็คิดท้อถอย หรือแสวงหา
ผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมต่อไป...

ด้านการปกครองส่วนภูมิภาค ไม่มี
ส่วนราชการได้รับผิดชอบโดยเฉพาะ
เพราะกระจัดกระจายอยู่ในบังคับบัญชา
ของสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และ
กรมท่าหรือกรมพระคลัง การปกครอง

ส่วนภูมิภาคจึงขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ส่งผลให้ประเทศขาดเสถียรภาพ
และแตกแยกได้ง่าย ในเขตหัวเมืองชั้นในใกล้กับราชธานีซึ่งมีฐานะเป็นเมืองจัตวา
พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจปกครองเองโดยมีผู้รั้งเป็นเจ้าเมือง แต่ในทาง
ปฏิบัติอำนาจของรัฐบาลกลางในเมืองจัตวามีขอบเขตจำกัด เพราะปัญหาด้าน
การคมนาคมติดต่อ นอกจากนี้แล้วพระมหากษัตริย์ไม่สามารถส่งขุนนางไปปกครอง
เมืองเหล่านี้ได้ครบทุกเมือง ทำให้ข้าราชการในหัวเมืองที่มีอิทธิพลตั้งตัวเป็นใหญ่
ใช้อิทธิพลหาประโยชน์ส่วนตัวและคอยปิดบัง ไม่ให้รัฐบาลทราบว่ามีภาษีรายได้
หรือประชากรเท่าไร ผลประโยชน์ของชาติจึงถูกเบียดบัง ส่งผลให้ผู้ผู้นำในท้องถิ่น
มีอิทธิพลมาก ส่วนหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานครซึ่งแบ่งออกเป็นเมือง
ชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี แม้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหนายก สมุห
พระกลาโหม และกรมท่า และรัฐบาลกลางได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และ
ความรับผิดชอบของเจ้าเมืองไว้อย่างเข้มงวด แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลไม่สามารถ
ควบคุมเจ้าเมืองได้มากนัก เพราะสภาพการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารในสมัย
ก่อนมีความลำบากและใช้เวลานาน การตรวจตราและควบคุมของรัฐบาลกลาง
จึงทำได้ไม่เต็มที่ โดยเฉพาะเมืองที่ห่างไกลออกไป ความเป็นอิสระและอำนาจของ
เจ้าเมืองก็เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากระบบ “ครองเมือง” ทำให้เจ้าเมืองมี
อำนาจเก็บภาษี ใช้แรงงานไพร่และเก็บเงินค่าราชการจากไพร่ได้ รวมทั้งมีสิทธิ
ลงโทษพลเมืองตามใจชอบ นอกจากนี้ยังมีระบบการ “สืบทอดสกุล” ทำให้เจ้าเมือง
มีอำนาจล้นเหลือและมีอิสระในการปกครอง ความผาสุกที่ประชาชนได้รับจึงอยู่
ที่พฤติกรรมและจริยธรรมของเจ้าเมืองแต่ละคน ความผูกพันระหว่างเจ้าเมืองกับ
พระมหากษัตริย์มีอย่างผิวเผิน หากไม่พอใจรัฐบาลกลางก็อาจก่อการกบฏขึ้นได้
ทำให้รัฐบาลกลางประสบปัญหาการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ

สำหรับการปกครองเมืองประเทศราชซึ่งประชาชนเป็นชนต่างชาติต่างภาษา
นั้น รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ประเทศราชมีฐานะเป็นรัฐ มีเจ้านายของชนชาติ
นั้นๆ ปกครอง เพียงแต่ต้องถวายต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการ
ต่อพระมหากษัตริย์ไทยตามกำหนดเวลาเท่านั้น เมืองประเทศราชที่คงเหลืออยู่
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ ล้านนา หลวงพระบาง
จำปาสัก เขมรส่วนใน และรัฐมลายูตอนเหนือ ระบบการปกครองและการยึดครอง
ดินแดนประเทศราชเป็นอุปสรรคสำคัญในการรวมดินแดนทั้งหมดเข้ากับประเทศ
สยามและไม่สามารถสร้างความผูกพันต่อสยามได้ เนื่องจากผู้ปกครองและประชาชน

ในประเทศราชเหล่านี้มิได้รู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสยาม และมักมีความคิดที่จะเป็นอิสระจากสยามตลอดมาพร้อมกันนั้นผู้ครองรัฐบางคนได้หันไปมีความสัมพันธ์กับมหาอำนาจตะวันตกทั้งอังกฤษและฝรั่งเศส ส่งผลให้รัฐบาลสยามต้องเผชิญปัญหาการเมืองที่มาจากภายนอกประเทศ การรักษาเอกราชของประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญและเร่งด่วนของสยามในรัชกาลนี้

พระราชโขนบายการปกครองการปกครอง

ในภาวะที่ประเทศสยามกำลังเผชิญกับการล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก ปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ การสร้างความเป็นเอกภาพของประเทศ และการสร้างความมั่นคงให้กับศูนย์กลางอำนาจคือสถาบันพระมหากษัตริย์ การแผ่อำนาจออกไปสู่ส่วนภูมิภาคได้นั้น องค์การบริหารส่วนกลางต้องมีขีดความสามารถสูง แต่หากโครงสร้างการบริหารส่วนกลางอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ การขยายอำนาจของรัฐบาลเพื่อควบคุมตรวจตราท้องถิ่นจะเป็นไปได้ยาก ดังนั้นเมื่อการปกครองแบบเดิมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงปฏิรูปวิธีการปกครองใหม่เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสภาพการณ์ที่ประเทศเผชิญอยู่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาในด้านการปกครองของประเทศมาตั้งแต่เมื่อแรกขึ้นครองราชย์แล้ว ในช่วงต้นรัชกาลพระองค์ได้เสด็จไปทอดพระเนตรกิจการบ้านเมืองในต่างประเทศ เช่น ที่สิงคโปร์ ชวา และอินเดีย ได้ทรงเห็นความเจริญ การจัดระเบียบการปกครองแบบสมัยใหม่ และ ขนบธรรมเนียมของชาวต่างประเทศ หลังจากพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเต็มที่ จึงทรงเปลี่ยนแปลงระเบียบประเพณีเก่าๆ ที่ล้าสมัยทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองให้ทันสมัยขึ้นหลายประการ เช่น การเลิกทาส การเลิกระบบไพร่ การยกเลิกประเพณีหมอบคลาน การภาษีอากร และการจัดระเบียบการปกครองตามแบบสมัยใหม่ ทั้งนี้เพื่อยกฐานะประเทศให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตกและเพื่อรักษาอธิปไตยของชาติ

ช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจากระบบจารีตประเพณีให้เป็นแบบสมัยใหม่ มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินขนานใหญ่ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองการปกครองแบบเดิมให้ทันสมัยและทันเหตุการณ์ขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของชาติด้วยการสร้างความมั่นคงให้รัฐบาลกลางมีอำนาจทางการเมือง และเศรษฐกิจทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ใน พ.ศ. ๒๔๓๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระมหาเวียงจันทน์โรปการเสด็จแทนพระองค์ไปร่วมงานฉลองราชสมบัติครบ ๕๐ ปีของสมเด็จพระราชินีวิกตอเรีย ณ ประเทศอังกฤษ และมีพระกระแสรับสั่งให้ศึกษาดูงานการปกครองของชาติต่างๆ ในยุโรป ตลอดจนการกำหนดตำแหน่งเสนาบดี หลังจากนั้นได้ทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูประเบียบแบบแผนการบริหารราชการส่วนกลางใน พ.ศ. ๒๔๓๑

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นนักปกครองที่ทรงพระปรีชาสามารถยิ่ง ใน พ.ศ. ๒๔๑๖ เมื่อพระองค์ทรงว่าราชการด้วยพระองค์เอง ก็ทรงเริ่มปรับปรุงบ้านเมืองตามแนวพระราชดำริที่วางไว้ พระองค์ทรงตั้งอำนาจการบริหารกลับคืนจากกลุ่มขุนนางที่ละน้อย และปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองตามสถานการณ์และความเหมาะสม เริ่มจากการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) เมื่อ พ.ศ.



กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ

๒๔๑๗ ตามลำดับ นับเป็นการเริ่มต้นวางพื้นฐาน การพัฒนาทางการเมืองของประเทศ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า เคาน์ซิลออฟสเตต มีหน้าที่ถวายคำปรึกษา และความคิดเห็นต่างๆ คำปรึกษาและความคิดเห็นที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ปรึกษาส่วนใหญ่จะออกเป็นกฎหมาย เช่น เรื่องการเลิกทาส และการจัดเก็บภาษีอากร นอกจากทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงใช้สภานี้เป็นกลไกในการยับยั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในกรณีที่พระราชดำริและการกระทำนั้นไม่มีความยุติธรรมหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร รวมทั้งให้เป็นเครื่องขัดขวางและป้องกันการกระทำใดๆ ที่เป็นการคดโกงต่อพระเจ้าแผ่นดินและไม่เป็นคุณแก่ราษฎรอีกด้วย ส่วนสภาที่ปรึกษาในพระองค์เรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Privy Council มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาข้อราชการและเสนอข้อคิดเห็นหรือเรื่องราวซึ่งอาจจะนำไปอภิปรายในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาในพระองค์ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินตามแต่จะมีพระราชดำรัสสั่ง เช่น อาจจะตั้งสมาชิกสภาขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือข้าหลวงเพื่อสืบสวนราชการหรือชำระความ



เสนาบดีกระทรวงต่างๆ และที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ถ่ายภาพที่ระเบียงพระอุโบสถ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม ในคราวประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๒ (จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ)

เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังเช่น ศาลรับสั่ง เป็นต้น

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งสภาทั้งสองนี้ขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว นับเป็นการสร้างสรรค์สถาบันเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอนาคต ดังจะเห็นได้จากประกาศตั้งสภาซึ่งแสดงจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า จะให้สภาทั้งสองนี้ทำหน้าที่ป้องกันและคุ้มครองผลประโยชน์ของราษฎร เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาปกครองประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าพระองค์ทรงปกครองประเทศโดยยึดผลประโยชน์ของราษฎรเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากนัก เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ค่อยกล้าแสดงความคิดเห็นของตน ดังนั้น ใน พ.ศ. ๒๔๓๗ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงประกาศยกเลิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและทรงตั้งเสนาบดีสภา (Legislative Council) ขึ้นแทน โดยสมาชิกมาจากเสนาบดีกระทรวงหรือผู้แทนเสนาบดีกับบุคคลอื่นที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๒ นาย ให้ทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร

คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓

ในขณะที่กระแสความคิดเรื่องประชาธิปไตยกำลังแพร่หลายในประเทศตะวันตก ปัญญาชนไทยที่ออกไปศึกษา วิชาราชการหรือทำงานในต่างประเทศ ที่ได้รับฟังข่าวสารความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของโลกจึงปรารถนาที่จะให้ประเทศสยามมีการปกครองแบบประชาธิปไตยบ้าง ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๒๘ คณะทูตไทย ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ และกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส จำนวน ๑๑ พระองค์/ท่าน ได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนครสวรรค์วรพินิต พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิต พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ และข้าราชการอีก ๗ ท่าน ได้ร่วมกันเข้าชื่อในหนังสือถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื้อหาสำคัญในคำกราบบังคมทูลถวายความเห็นได้กล่าวถึงภัยของลัทธิจักรวรรดินิยมซึ่งสยามมีอาภพหลีกเลี่ยงได้ พร้อมทั้งได้

เสนอวิธีการแก้ปัญหาคือ ให้มีการเปลี่ยนระบบการปกครองที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มหาอำนาจตะวันตกใช้เป็นข้ออ้างในการเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของสยาม รูปแบบการปกครองที่ถือเป็นแบบอย่างของอารยประเทศก็คือประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ฉบับนี้อาจถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงปฏิเสธความเห็นดังกล่าวข้างต้น แต่ทรงมีพระราชดำริว่าประเทศสยามในขณะนั้นยังไม่พร้อมสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจการปกครองระบอบนี้และยังไม่มีพร้อมที่จะปกครองตนเอง พระองค์ทรงเห็นว่าก่อนที่จะมีการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญนั้น ควรที่จะต้องปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพตามแบบประเทศตะวันตกที่ทรงเรียกว่า “คอเวนเมนต์รีฟอม” เสียก่อน ดังกระแสพระราชดำริสตอบความเห็นผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗ ตอนหนึ่งว่า

...เพราะฉะนั้น การต้องการในเมืองเราเวลานี้ที่ไ้ต้องการสำคัญนั้นคือคอเวนเมนต์รีฟอม จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุกๆ กรมทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกันทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัว หลีกเลื้ไม่ได้ นี่เป็นความต้องการอย่างหนึ่ง

...การสองสิ่งนี้ รวมความก็อย่างเดียวกันคือ คอเวนเมนต์รีฟอมนี้แลเป็นต้นเหตุที่จะจัดการทั้งปวงได้สำเร็จตลอด ถ้าการเรื่องนี่ยังไม่เป็นการเรียบร้อยได้แล้ว การอื่นๆ ยากนักที่จะตลอดไปได้...

กระแสพระราชดำริดังกล่าวสะท้อนถึงพระปรีชาญาณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรง



ตระหนักถึงความจำเป็นของการปฏิรูปบ้านเมือง แต่ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังรอบคอบและเริ่มที่การปรับปรุงระบบบริหารประเทศซึ่งเป็นหัวใจสำคัญเป็นลำดับแรก การปฏิรูประบบการเมืองและการปกครองของประเทศสยามตามแบบสมัยใหม่ เป็นพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ปรากฏมาตลอดรัชสมัยของพระองค์ แม้ในช่วงปลายรัชกาล พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กับประเทศ ทรงตั้งพระทัยที่จะให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร พระราชทานรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนชาวสยามเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์ดังพระราชดำริที่ทรงกล่าวในที่ประชุมเสนาบดี ณ พระที่นั่งราชกรณียสภา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ ตอนหนึ่งว่า “ฉันจะให้ลูกศิษย์ของข้าพเจ้าให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่ราชบัลลังก์ในขณะที่สละตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์และคอนสตีติวชัน...” อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตก่อนที่จะพระราชทานภารกิจที่ทรงวางไว้ตั้งแต่ต้นจะลุล่วงไปได้

การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง

การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลางเริ่มขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกเอาระเบียบบริหารราชการทั้งในส่วนที่เป็นของไทยแต่เดิมและแบบสมัยใหม่มาดัดแปลงผสมเข้าด้วยกัน พระองค์ทรงจัดแบ่งหน่วยงานตามลักษณะเฉพาะตัว จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้เป็นส่วนสัดส่วน เพื่อให้การบริหารดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทรงกำหนดให้มีกรมทั้งหมด ๑๒ กรมโดยคงกรมเดิมทั้ง ๖ คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง และกรมนา และตั้งกรมเพิ่มขึ้นใหม่อีก ๖ กรม คือ กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมรุชาธร กรมทั้ง ๑๒ มีเสนาบดีรับผิดชอบและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนและก้าวล่วงงานซึ่งกันและกัน ดังในพระบรมราชธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้รายละเอียดว่า

...ในตำแหน่งเสนาบดีทั้งสิบสองตำแหน่ง ซึ่งควรจะจัดขึ้นใหม่นี้ จะต้องยกถอนตำแหน่งเก่าๆ ซึ่งมีหน้าที่คลปะปนกันอยู่ แจกไปตามสมควรแก่ตำแหน่ง เปนต้นว่าบันดากรมทั้งปวงซึ่งได้บังคับบัญชาภาชีการ เปนพนักงานคลังส่วนหนึ่งๆ อยู่แต่ก่อนนั้น ต้องยกมาให้แก่กรมพระคลังบังคับบัญชากรมเดียว บันดากรมต่างๆ ซึ่งได้มีศาลพิจารณาความต้องยกมารวมในกรมยุติธรรมกรมเดียว การอื่นๆ นอกนั้นก็ต้องปันออกไปเปนสิบสองแผนกตามที่ใกล้เคียงในหน้าที่กรมนั้นๆ...

การจัดระบบบริหารราชการในขั้นตอนนี้เป็นช่วงการทดลอง มีเสนาบดีสภาเป็นที่ประชุมปรึกษาหารือข้อราชการต่างๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า หากประกาศตั้งเสนาบดีแบบใหม่ในทันที อาจเกิดปัญหาขึ้นเพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งใหม่ยังไม่คุ้นเคยกับงานในหน้าที่ พระองค์จึงทรงเป็นประธานในที่ประชุม รวมทั้งให้คำปรึกษาราชการและบัญชางานแก่เสนาบดี ต่อมาเมื่อพระองค์ทรงเห็นว่าการดำเนินงานเป็นไปด้วยดี จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ให้ยกฐานะกรมต่างๆ ขึ้นเป็นกระทรวงเจ้ากระทรวงมีฐานะเป็นเสนาบดีที่ทัดเทียมกัน และให้ยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีฝ่ายกลาโหมและมหาดไทยทั้งสองตำแหน่ง

กระทรวง ๑๒ กระทรวงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช

๒. กระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช

๓. กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการเฉพาะการต่างประเทศอย่างเดียว

๔. กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

๕. กระทรวงเมือง (กระทรวงพระนครบาล) ว่าการโปลิศและการบัญชีคน คือ กรมพระสุรัสวดีและรักษาคนโทษ ต่อมาเป็นกระทรวงบังคับบัญชาภายในเขตแขวงกรุงเทพฯ ราชธานี

๖. กระทรวงเกษตรพานิชยกรรม ว่าการเพาะปลูกและการค้าขาย การป่าไม้ และการบ่อแร่

๗. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับจ่ายในแผ่นดิน

๘. กระทรวงยุติธรรม บังคับศาลที่จะชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาญานครบาล และอุทธรณ์

๙. กระทรวงยุทธนาธิการ เป็นพนักงานตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบกทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

๑๐. กระทรวงธรรมการ เป็นพนักงานบังคับบัญชาเกี่ยวข้องในพระสงฆ์ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จ และเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต

๑๑. กระทรวงโยธาธิการ เป็นพนักงานตรวจตราการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไปทั้งการไปรษณีย์และโทรเลขหรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปภายหลัง

๑๒. กระทรวงมรุชาธร เป็นพนักงานรักษาพระราชลัญจกร พระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการทั้งปวง

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้มีการปรับปรุงกระทรวงต่างๆ ใหม่ โดยให้กระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาการปกครองหัวเมืองทั้งหมดในประเทศ ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงนครบาล และกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่เกี่ยวกับการทหารบกและทหารเรือเท่านั้น ส่วนกระทรวงยุทธนาธิการกลับมาเป็นฐานะเป็นกรม มีหน้าที่คุมกำลังทหารบกและผู้บัญชาการมีฐานะ



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา
กรมพระยาบำราบปรปักษ์



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์
วโรปการ เสนาบดี กระทรวงการต่างประเทศ



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา
ดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย

เทียบเท่าเสนาบดี อนึ่ง ในปลายรัชกาล
ได้มีการปรับปรุงให้เหลือกระทรวง
เพียง ๑๐ กระทรวงคือ กระทรวง
มหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวง
นครบาล กระทรวงการต่างประเทศ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงวัง
กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวง
ยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ และ
กระทรวงธรรมการ

การจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่นี้
นอกจากจะเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ความ
รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ออก
เป็นสัดส่วน ไม่ก้ำก่ายกัน มีการประสาน
งานกันในด้านนโยบายและการปฏิบัติ
แล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรง สามารถ
ควบคุมเสนาบดีได้อย่างแท้จริงเพราะ
ทรงเป็นผู้แต่งตั้งคณะเสนาบดีชุดใหม่
ทำให้เกิดเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ
ในการปกครองบ้านเมือง คณะเสนาบดี
ชุดใหม่ทั้ง ๑๒ กระทรวงนี้ เป็นพระเจ้า
นั่งยาเธอ หรือพระราชวงศ์ผู้ใกล้ชิด
พระมหากษัตริย์ถึง ๙ พระองค์ อาทิ
เช่น พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวง
เทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวง
การต่างประเทศ พระเจ้าน้องยาเธอ
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย และพระเจ้า
นั่งยาเธอ กรมหมื่นนครสวรรค์วรพินิต
เป็นต้น แต่ละพระองค์ล้วนได้รับ

การศึกษาสมัยใหม่และสนับสนุนนโยบายปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกทั้งเป็นกำลังสำคัญในการรวมอำนาจ
เข้าสู่พระมหากษัตริย์ ทำให้พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจมั่นคงสามารถนำพา
ประเทศไปสู่จุดมุ่งหมายที่ทรงตั้งไว้

การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบบริหาร
ราชการหัวเมืองเสียใหม่โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวใจของการปฏิรูป ผู้เป็น
กำลังสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือพระเจ้าน้องยาเธอ
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไว้วางพระราชหฤทัยว่าจะสนองพระราโชบายได้อย่าง
ครบถ้วน ดังในพระบรมราชโองการสถาปนาพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรง
ราชานุภาพขึ้นเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ข้อความตอน
หนึ่งว่า

...ครั้นเมื่อทรงพระราชดำริจะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้เป็นการ
มั่นคง แลเปนการสะดวกดีในการปกครองขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
ยกหัวเมืองจากกลาโหม แลกรมท่ามารวมในกระทรวงมหาดไทย แบ่งพระราช
อาณาเขตเปนมณฑลจัดการปกครองรักษาเปนแบบอย่างทั่วไปทุกแผนก พระเจ้า
นั่งยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้ทรงรับจัดการวางแบบอย่างการปกครอง
ทั้งปวงซึ่งเปนการใหญ่ยิ่งยากที่จะสำเร็จ ได้อาศัยพระสติปัญญาอันสุขุมคัมภีรภาพ
และพระอุสาหณทวิริยอันแรงกล้าประกอบด้วยการศึกษาแบบอย่าง แลความเป็น
ไปอยู่ทั้งภายในแลภายนอก กอปรไปด้วยพระสติปัญญาไตรตรอง เลือกรับ ทั้งมี
ความซื่อตรงดำรงในความสุจริต มิได้หนีไปในอคติทั้งปวง ควรยกย่องว่าเมื่อทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงใดกรมใด ก็ทรงสามารถที่จะจัดการ
ฉลอง พระเดชพระคุณให้สำเร็จ เปนคุณมั่นคงยั่งยืน เปนหลักฐานแบบอย่างได้
ด้วยพระราชประสงค์ทุกหน้าที่มา...

พระราโชบายเฉพาะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบ
แก่กระทรวงมหาดไทยในการจัดการปกครองหัวเมืองคือ การรวมการบังคับ
บัญชาหัวเมืองซึ่งเคยอยู่ภายใต้กรมมหาดไทย กลาโหม และกรมท่ามาขึ้นกับ



ประชุมเทศาภิบาล กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๓๘ จากซ้ายไปขวา

แถวหนึ่ง ๑. พระยาสุรินทรภักดี (เทศ บุนนาค) ต่อมาเป็นเจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์

๒. พระยาพญาณรงค์ (แฉ่ บุนนาค) ต่อมาเป็นพระยาไกรเพชรสงคราม ๓. กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ๔. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

๕. กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ๖. พระยาจำแลนยบดี (ไทย) ๗. หม่อมเจ้าอลังการ มาลากุล

แถวอื่น ๑. พระยาสุรศักดิ์พนกร (แสง วีริยศิริ) ต่อมาเป็นพระยาพหลพลพยุหยาภัย ๒. พระยาประสิทธิ์ศิลปการ (สอาด สิงหเสนี)

๓. พระยาคริสต์รัยราชวรานุวัตร (เชย กัลยาณมิตร) ต่อมาเป็นเจ้าพระยาสุรสีห์วิศิษฐศักดิ์ ๔. พระยาพิทยโกษา (โต โชติภักดี)

กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งจัดตั้งมณฑลตามสมควรแก่ภูมิสำเนาและความสะดวกในการปกครองโดยมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชา การดำเนินการตามพระราชดำริให้จัดทำเป็นขั้นตอนเพื่อมิให้เกิดความยุ่งยาก โดยเฉพาะการต่อต้านจากผู้นำในท้องถิ่นที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์และอำนาจที่เคยมีมายาวนาน พระราโชบายดังกล่าวแสดงถึงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในอันที่จะยุบรวมประเทศราชมาเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักรเพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ เป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางและให้การปกครองภูมิภาคมีเอกภาพในการบังคับบัญชา ขณะเดียวกันก็มีสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยในเมืองหลวง

วิธีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกใช้ในการจัดตั้งราชการส่วนภูมิภาค คือ ระบบเทศาภิบาลตามแนวแบบแผนการปกครองที่ประเทศอังกฤษนำมาใช้ในประเทศพม่าและมลายูในขณะนั้น คือ “การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นที่ยอมรับใจรับแบ่งภาระของรัฐบาลกลางซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั่น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครอง

แคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนจัดตั้งเป็นแผนกพนักงาน ทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเรียบร้อยเรียบร้อยรวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกข์สุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร”

สรุปได้ว่า ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลกลางพยายามขยายอำนาจเข้าควบคุมหัวเมืองต่างๆ ให้ทั่วถึง มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลให้เป็นหน่วยงานบริหาร โดยรวมเมืองหลายๆ เมืองเข้าด้วยกันเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีข้าหลวงเทศาภิบาล (ภายหลังเปลี่ยนเป็นสมุหเทศาภิบาล) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในราชการ

มณฑลเทศาภิบาล ดังนั้น หน่วยราชการบริหารมณฑลเทศาภิบาลจึงทำหน้าที่เสมือนสื่อกลางเชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกัน ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้รวมอำนาจมาไว้ในส่วนกลางเพื่อให้มีเอกภาพในการปกครอง และเป็นการปรับเปลี่ยนระเบียบการปกครองจากประเพณีการปกครองดั้งเดิมของไทยคือระบบครองเมือง เล็ก

ลัมระบบสืบสายโลหิตในตำแหน่งเจ้าเมืองมาเป็นการปกครองแบบสมัยใหม่ให้เหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองในสมัยนั้น ทั้งนี้การแต่งตั้งเจ้าเมืองได้ยึดเอาคุณวุฒิและความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งเป็นสำคัญ เจ้าเมืองและกรรมการเมืองทั้งหลายจึงเป็นข้าราชการของพระเจ้าอยู่หัวอย่างแท้จริง โดยได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำ อนึ่งการปกครองเทศาภิบาลได้ช่วยอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารระหว่างราชการส่วนกลางกับหัวเมืองที่อยู่ห่างไกล เป็นประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะการควบคุมหัวเมืองให้รัดกุมขึ้น ทำให้รัฐบาลสามารถนำหัวเมืองต่างๆ เข้ามาอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้อย่างแท้จริง ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์

ก่อนที่จะมีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดการรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญขึ้นเป็นเขตปกครอง เรียกว่า



หลวงอนรัษฎเบคร (พร เดชะคุปต์) ตำแหน่งข้าหลวงมหาดไทย มณฑลกรุงเก่า พ.ศ. ๒๔๓๙



พระยาศรีสุริยราชวรานุวัติ (โพธิ เนติโพธิ) สมุหเทศาภิบาล มณฑลอุดรธานี

พ.ศ. ๒๔๓๗ เมื่อการวางแผนงานระเบียบการบริหารแบบใหม่ประสบความสำเร็จ กระทรวงมหาดไทยจึงจัดตั้งมณฑลขึ้นเป็นแบบเทศาภิบาล ดังต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้แก่ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครราชสีมา และมณฑลราชบุรี

พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้แก่ มณฑลกรุงเทพ มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลกรุงเก่า และ มณฑลภูเก็ต

พ.ศ. ๒๔๓๙ ได้แก่ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร และ มณฑลเพชร

พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้แก่ มณฑลไทรบุรี (ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ ไทยต้องยกเมืองไทรบุรีให้แก่อังกฤษ จึงยุบมณฑลนี้ไป)

พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้แก่ มณฑลเพชรบูรณ์ (ใน พ.ศ. ๒๔๔๗ ได้ยุบมณฑลนี้เพราะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๕๐ กลับมาตั้งมณฑลเพชรบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง เพราะเห็นว่าจำเป็นแก่การปกครอง)

พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้แก่ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร และมณฑลอีสาน

พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้แก่ มณฑลปัตตานี ในปีนี้ไทยเกิดกรณีพิพาทกับฝรั่งเศส ทำให้ไทยต้องยกมณฑลเพชรบูรณ์หรือมณฑลบูรพาให้ฝรั่งเศส เพื่อแลกกับเมืองจันทบุรี ต่อมาเมื่อไทยได้เมืองจันทบุรีกลับคืน

มาแล้ว จึงได้รวบรวมหัวเมืองและตั้งเป็นมณฑลจันทบุรี

การจัดระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลทั่วทั้งพระราชอาณาจักร มีการดำเนินงานอยู่ในช่วง พ.ศ. ๒๔๓๗-๒๔๕๐ สาเหตุที่พระเจ้าอนงยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ไม่ทรงสามารถจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากประสบปัญหายุ่งยากหลายประการ เช่น การจัดหาบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่รับผิดชอบมณฑลที่ตั้งขึ้น การขาดแคลนเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองที่จัดขึ้นใหม่ ได้แก่ ค่าเงินเดือนข้าราชการ ค่าปลูกสร้างที่ทำการ และค่าใช้จ่ายต่างๆ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของผู้ปกครองเดิมที่เคย “ครองเมือง” ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านอำนาจของรัฐบาลกลางจากผู้นำในท้องถิ่นต่างๆ ใน พ.ศ. ๒๔๔๕ ได้แก่ ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ และขบถพระยาแชกเจ็ดหัวเมืองในภาคใต้ รัฐบาลต้องส่งกองทัพเข้าปราบปรามจนสงบ สามารถควบคุมพระราชอาณาเขตทั้งหมดได้ ระบบเทศาภิบาลจึงประสบผลสำเร็จในที่สุด

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกฐานะเมืองประเทศราชต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้ชาวเมืองมีความรู้สึกเป็นชาวต่างชาติต่างภาษาอีก แต่ให้เกิดจิตสำนึกว่าเป็นคนไทยด้วยกันอย่างแท้จริง เป็นการสร้างความผูกพันและความจงรักภักดีต่อชาติอันเป็นหลักการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ป้องกันมิให้มีความคิดแบ่งแยกและควมแตกแยกภายในพระราชอาณาจักร พร้อมกันนั้นได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกระเบียบการปกครองแต่เดิมที่ให้จัดแบ่งเมืองออกเป็นชั้นเอก โท ทรี และจัตวา ทำให้หัวเมืองทั้งหลายมีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ขจัดความรู้สึกเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันให้หมดสิ้นไป ส่วนการปกครองภายในท้องที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมาย การปกครองหัวเมืองฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ใน พ.ศ. ๒๔๔๐

ในปีต่อมาได้มีการตราข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗ กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามสายการบังคับบัญชา โดยกำหนดขอบข่ายและขอบเขตของส่วนราชการให้ลดหลั่นกันลงไป จากระดับต่ำขึ้นมา คือ รวมบ้านหลายๆ บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันจัดเป็นกลุ่มหนึ่ง เรียกรวมกันว่าหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า รวมหมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันตั้งเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้า รวมตำบลหลายๆ ตำบลเข้าเป็นเขตการปกครองเรียกว่า อำเภอ อยู่ในความควบคุมดูแลของนายอำเภอ หลายอำเภอรวมเข้าเป็นเมือง และสุดท้ายรวมหลายเมืองตั้งแต่ ๓ เมืองขึ้นไปเป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยมีเจ้าเมืองและข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับ สำหรับตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้นกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามความนิยม นับเป็นครั้งแรกที่ได้ให้โอกาสแก่ราษฎรมีส่วนมีเสียงในการเลือกตั้งบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าการบริหารและตัวแทน



กรมพระยาดำรงราชานุภาพตรวจมณฑลอุดร พ.ศ. ๒๔๔๔

ของท้องถิ่นของตนอย่างเป็นระเบียบ ถือได้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ เป็นกฎหมายที่ทันสมัยยิ่งในขณะนั้น มีความสำคัญแก่วงการปกครองของประเทศและเป็นรากฐานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยุคใหม่ แนวทางปฏิบัติที่วางไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นสืบมา

ในการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนในการรักษาความสะอาดของเมืองและดูแลถนนหนทาง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” ใน พ.ศ. ๒๔๔๐ และ “สุขาภิบาลหัวเมือง” ใน พ.ศ. ๒๔๔๘ เพื่อเป็นการทดลองที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีโรงเรือนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจการสุขาภิบาลมอบให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลรวมกันเป็นคณะกรรมการบริหาร ให้มีการเลือกตั้งประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เข้ามาร่วมบริหารงานด้วย โดยมีกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การจัดตั้งสุขาภิบาลนับว่าเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

การพัฒนาศักยภาพ

เมื่อแรกตั้งกระทรวงทบวงกรมแบบใหม่ สิ่งที่เป็นปัญหาของหน่วยราชการต่างๆ คือการหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมารับราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริให้จัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ดังพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๑ พระราชทานพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว. เปีย มาลากุล) เอกอัครราชทูตไทยประจำราชสำนักอังกฤษ ที่มีพระราชประสงค์จะย้ายพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์จากประเทศอังกฤษมาดำเนินงานโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ดังความตอนหนึ่งว่า

...ในเวลานี้ต้องการโรงเรียนชั้นกลางคล้ายโรงเรียนกฎหมายซึ่งได้ตั้งอยู่แล้วพอหัดคนขึ้นใช้ให้ทันเวลา แต่โรงเรียนเช่นนี้ต้องอาศัยใช้คนที่มีความรู้ในหนังสือเลขแจ้งแล้วจึงจะมาเข้าเรียนได้ คนซึ่งเรียนในขั้นต้นจากพระนั้นจะมีโอกาสที่จะได้มาเรียนในโรงเรียนชั้นกลางนี้ต่อไป ความที่ต้องการในเวลานี้คือโรงเรียนชิววิไลขอวิส แต่ต้องเข้าใจว่าไม่ใช่โรงเรียนชิววิไลขอวิสอย่างฝรั่ง ในขั้นต้นเป็นโรงเรียนอย่างที่เคยเปรียบด้วยปลูกเรือนไม้ แล้วจึงค่อยแก้ไขไปโดยลำดับการที่จะจัดโรงเรียนเช่นนี้ มีข้อขัดข้อง



โรงเรียนขนาดเล็กในพระบรมมหาราชวัง วัดพระแก้ว



เนติบัณฑิตไทยรุ่นแรก พ.ศ. ๒๔๕๐

เกิดขึ้นก็ด้วยเรื่องตัวผู้ที่จะจัดการต้องมีเป็นผู้ที่มีความรักใคร่ในการเล่าเรียน แลเป็นผู้ที่ทำการจริงๆ แต่ยังไม่มีความรู้ที่จะทำเช่นนั้นได้...

โรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือนตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๖ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชานุญาตให้นักเรียนในโรงเรียนนี้ถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ต่อมาพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพมีหนังสือกราบบังคมทูลขอพระราชทานเปลี่ยนชื่อโรงเรียนเสียใหม่ว่า “โรงเรียนมหาดเล็ก” เพื่อให้เรียก ได้ง่ายเพราะเป็นที่เข้าใจกันมานานแล้วว่า มหาดเล็กเป็นบุคคลซึ่งฝึกหัดสำหรับดำรงตำแหน่งในราชการ จึงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศตั้งโรงเรียนมหาดเล็กเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๕ โดยมีพระยารัษฎานุประดิษฐ์เป็นผู้จัดการโรงเรียนเช่นเดิม ก่อนที่นักเรียนจะออกไปรับราชการนั้นทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถวายตัวเป็นมหาดเล็กตามพระราชประเพณีเดิม ผู้ที่จบการศึกษาส่วนใหญ่เข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีความต้องการบุคลากรเข้าทำงานอย่างมาก

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงพระราชดำริว่าโรงเรียนมหาดเล็กมีประโยชน์เฉพาะกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ควรขยายให้เป็นประโยชน์ไปถึงกระทรวงอื่นๆ ด้วย จึงทรงยกฐานะโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน จัดเป็นสถาบันอุดมศึกษา พระราชทานนามว่า “โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ตามประกาศลงวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๓ วิชาที่สอนในโรงเรียนเป็นวิชาในระดับอุดมศึกษา มี ๘ แผนกคือ ครู การแพทย์ การปกครอง กฎหมาย การทูต การค้าขาย การเพาะปลูก และการช่างกล เมื่อกิจการของโรงเรียนเจริญขึ้นตามลำดับ จึงมีพระบรมราชโองการสถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็น “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๙ นับเป็นสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศ ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรออกไปรับราชการ รับผิดชอบเมือง ผู้ที่จบการศึกษา และเข้ารับราชการทั้งหลายต่างสำนึกว่าตนมีฐานะเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทรัพยากรสำคัญในการพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้า

การปฏิรูปการบริหารราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิใช่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยกะทันหัน แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้นนับเป็นการ “พลิกแผ่นดิน” เปลี่ยนประเทศสยามเข้าสู่ความเป็นรัฐชาติที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์กลางของพระราชอำนาจ และนำพาประเทศไปสู่ความเจริญสมัยใหม่ เมื่อการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางประสบความสำเร็จประเทศชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเป็นเอกภาพของชาติก็บังเกิดขึ้นตามมา

