



ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙

เรื่อง

พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว:
ด้านการบริหารและการปกครอง

โดย ศาสตราจารย์พิเศษทองต๋อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา

ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙

เรื่อง

พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว :

ด้านการบริหารและการปกครอง

โดย

ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา

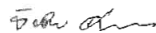
คำนำ

เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๒๐ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม เฉลิมพระอิสริยยศ สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าสิรินธรเทพรัตนราชสุดาฯ ขึ้นเป็นสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เพื่อเฉลิมฉลองศุภมงคลวโรกาสนั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้ก่อตั้งเงินทุนสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเฉลิมฉลองพระเกียรติในสมเด็จพระบรมราชกุมารี และทำนุบำรุงส่งเสริมการศึกษาและวิจัยในวิทยาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอารยธรรมของชนชาวไทยและศิลปวัฒนธรรมไทย กิจกรรมของกองทุนนี้มีหลากหลาย ทั้งที่เป็นการให้ทุนส่งเสริมการวิจัย การให้เงินทุนอุดหนุนการพิมพ์หนังสือหรือตำราที่ทรงคุณค่า รวมทั้งจัดให้มีการแสดงปาฐกถาชุดสิรินธร อันหมายถึงปาฐกถาที่จัดขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โดยปาฐกผู้ทรงคุณวุฒิในศาสตร์ต่าง ๆ ที่อยู่ในความสนพระราชหฤทัย โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีเอง ทรงพระกรุณาพระราชทาน ปาฐกถาเรื่อง “วัดพระศรีรัตนศาสดาราม” เป็นประเดิม เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๒๕ พระมหากษัตริย์คุณเป็นล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้

เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๔๗ คณะกรรมการบริหารเงินทุนสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้กราบเรียนเชิญ ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุรยา มาแสดงปาฐกถาชุดสิรินธร ครั้งที่ ๑๙ เรื่อง “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง” ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จพระราชดำเนินทรงฟังปาฐกถาเรื่องนี้ด้วย

ปาฐกถาเรื่อง “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง” ดังกล่าว เป็นปาฐกถาที่เพียบพร้อมด้วยสาระ กอปรทั้งผู้แสดงปาฐกถาก็เป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งในหัวข้อที่แสดงปาฐกถาเพราะได้ทำการศึกษาและสร้างผลงานในด้านนี้มาตลอดเวลาหลายสิบปี นอกจากนั้นปาฐกถาเรื่องนี้ยังเป็นปาฐกถาที่งามพร้อมทุกแง่มุม หากจะได้จัดพิมพ์ปาฐกถาดังกล่าวขึ้นเผยแพร่ ก็จะเป็นที่พอใจแก่ผู้ได้รับไว้ศึกษาโดยทั่วไป จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้กราบเรียนขออนุญาตจาก ศาสตราจารย์พิเศษทองดอกล้วยไม้ ณ อยุธา ผู้เป็นเจ้าของปาฐกถา เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ ซึ่งได้รับความกรุณาอนุญาต นับเป็นพระคุณอย่างสูงแก่มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเชื่อว่า ปาฐกถาเรื่อง “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง” จะมีประโยชน์อำนวยวิทยาการแก่ผู้สนใจใฝ่รู้โดยทั่วกัน



รองศาสตราจารย์ ดร.รัชชัย สุมิตร
อธิการบดี

คำกราบบังคมทูลของอธิการบดี
รองศาสตราจารย์ ดร.รัชชัย สุมิตร
ในการแสดงปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙
เรื่อง

“พระราชกรณียกิจของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว :
ด้านการบริหารและการปกครอง”

โดย ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้ายไม้ ณ ออยุธยา
วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ เวลา ๙.๐๐ น.
ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ขอพระราชทานกราบบังคมทูลทราบบ้างฝ่าละอองพระบาท

ข้าพระพุทธเจ้า นายรัชชัย สุมิตร อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รู้สึก
สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้ ที่ได้ฝ่าละอองพระบาท
ทรงพระเมตตาเสด็จพระราชดำเนินมาทรงฟังปาฐกถาชุด “สิรินธร” นี้ทุกครั้งทุกครา
แม้จะมีพระราชกรณียกิจเพิ่มพูนขึ้นหนักหนาเพียงใดก็ตาม พระมหากรุณาธิคุณและ
น้ำพระราชหฤทัยเยี่ยงนี้ย่อมเป็นที่ซาบซึ้งและเป็นสิริมงคลแก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
และผู้มาประชุมพร้อมกันนี้อยู่ ณ ที่นี้ยิ่งนัก

เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๒๐ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมเฉลิมพระอิสริยยศได้ฝ่าละอองพระบาทขึ้นเป็นสมเด็จพระ
เทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในกาลครั้งนั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จึงได้ก่อตั้งเงินทุนเฉลิมฉลองสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีขึ้น เพื่อ

เฉลิมฉลองศุภมงคลวโรกาสดังกล่าว โดยสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีมติ มอบเงินประเดิมสำหรับเงินทุนนี้จำนวน ๑ ล้านบาท นับเนื่องถึงปัจจุบันมีเงินที่มีผู้บริจาคสมทบและดอกผลหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแล้ว เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๙,๖๒๙,๗๑๓.๓๔ บาท (สิบเก้าล้านหกแสนสองหมื่นเก้าพันเจ็ดร้อยสิบสามบาทสามสิบบีสี่สตางค์)

เพื่อเป็นการเฉลิมฉลองพระเกียรติในได้ฝ่าละอองพระบาทผู้ทรงเป็นสมเด็จพระบรมราชาธิบดี มหาวิทาลัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของเงินทุนเพื่อการทำนุบำรุงส่งเสริมการศึกษาและวิจัยในวิทยาการความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอารยธรรมของชนชาวไทยและศิลปวัฒนธรรมไทย กิจกรรมของเงินทุนนี้มีหลากหลาย ทั้งที่เป็นการให้ทุนส่งเสริมการวิจัย การให้เงินทุนอุดหนุนการพิมพ์หนังสือหรือตำราที่ทรงคุณค่า ตลอดจนการจัดปาฐกถาชุด “สิรินธร” ปาฐกถาชุดสิรินธร ครั้งที่ ๑ ได้ฝ่าละอองพระบาทได้ทรงพระกรุณาเสด็จพระราชดำเนินมาทรงแสดงปาฐกถาเรื่อง “วัดพระศรีรัตนศาสดาราม” ในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๒๕ นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้ ในโอกาสต่อมา คณะกรรมการบริหารเงินทุนเฉลิมฉลองสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้เรียนเชิญท่านผู้ทรงคุณวุฒิในศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอารยธรรมและศิลปวัฒนธรรมของชนชาวไทยมาแสดงปาฐกถาสืบเนื่องมาโดยลำดับ

ในปีพุทธศักราช ๒๕๔๖ มหาวิทยาลัยได้จัดกิจกรรมหลากหลายเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในโอกาสที่วันพระบรมราชสมภพครบ ๑๕๐ ปี และโอกาสเนื่องการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้ประกาศยกย่องเฉลิมพระเกียรติ ทรงเป็นบุคคลสำคัญของโลก ในสาขาการศึกษา วัฒนธรรม สังคมศาสตร์ มานุษยวิทยา การพัฒนาสังคมและการสื่อสาร คณะกรรมการบริหารเงินทุนเฉลิมฉลองสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จึงเห็นสมควรให้ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙ เป็นการบรรยายเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้กราบเรียนเชิญ

ศาสตราจารย์พิเศษทองต๋อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา ซึ่งได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติว่าเป็น
ผู้ที่มีความรอบรู้และเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว มาเป็นผู้บรรยายในหัวข้อ “พระราช
กรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหารและการปกครอง”
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การปาฐกถาครั้งนี้ จักอำนวยประโยชน์
อย่างยิ่งแก่วงวิชาการและผู้สนใจในด้านนี้สืบไป

บัดนี้ ได้เวลาอันสมควรแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าใคร่ขอพระราชทาน
พระราชานุญาตเบิก ศาสตราจารย์พิเศษทองต๋อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา แสดงปาฐกถา
เรื่อง “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: ด้านการบริหาร
และการปกครอง”

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม

ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๘

เรื่อง

“พระราชกรณียกิจของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว :
ด้านการบริหารและการปกครอง”

โดย ศาสตราจารย์พิเศษทองดอ กล้วยไม้ ณ อรุณยา

วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ เวลา ๙.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ขอพระราชทานกราบบังคมทูลทราบบฝ่าละอองพระบาท

ข้าพระพุทธเจ้า นายทองดอ กล้วยไม้ ณ อรุณยา ขอรับพระราชทาน
บรรยายเรื่องเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
เดิมนั้นได้ตกลงกับทางผู้ที่ติดต่อว่าจะพูดเฉพาะถึงเรื่องการปฏิรูปการปกครอง แต่
กำหนดหัวข้อคร่าวนี้กว้าง ทั้งทางด้านการบริหารและการปกครองต่าง ๆ แต่ก็ไม่เป็นไร
กำหนดหัวข้ออย่างไรก็แล้วแต่ ผู้พูดก็จะหนีไปเรื่องเดิมที่คิดเอาไว้ แต่ที่หนักใจก็คือ
ได้มาพูดในลักษณะที่เอามะพร้าวห้าวมาขายสวน เพราะว่าท่านผู้ฟังส่วนใหญ่
ครูบาอาจารย์ ท่านที่เคารพนับถือ ล้วนแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และมีความรู้ในเรื่องต่างๆ
เหล่านั้นมาเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นขอพระราชทานที่จะพูดถึง คล้ายๆ กับว่าเบื้องหน้า
เบื้องหลังมากกว่าที่จะเป็นเนื้อหาว่าทรงปฏิรูปอย่างไร เพราะนั่นมีในตำราในหนังสือ
อะไรต่ออะไรมากมายอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามหัวใจสำคัญของการบริหารหรือการปฏิรูปการปกครองต่าง ๆ นั้น
ขึ้นอยู่กับพระราชอำนาจว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะมีพระราชอำนาจที่แท้จริง

ได้อย่างไร ในการที่จะกำหนดนโยบายต่างๆ เรื่องนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่สมควรจะมาเรียนเสนอในที่ประชุมว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติขณะที่มีพระชนมายุเพียง ๑๕ ปี กับ ๑๐ วัน และยังอยู่ในฐานะที่ทรงพระประชวรหนัก ขณะที่สมเด็จพระชนกนารถเสด็จสวรรคตนั้น ก็เชิญพระองค์ขึ้นเก้าอี้หามมา เพื่อที่จะมาสรงน้ำพระบรมศพ พอเห็นพระบรมศพเท่านั้นก็ทรงสลบไป ต้องหามกลับไป ให้เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ปฏิบัติพระราชกิจแทน ขณะที่กลับนั้นคงจะรู้สึกพระองค์บ้างก็ได้ยินภรรยาของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่พูดขณะที่ผ่านมาว่า โถพ่อคุณจะอยู่ได้อีกกี่วัน ถึงขนาดนั้น คือสภาพของพระองค์ตอนนั้น ทรงพระประชวรหนักมาก ต่อมาอีกหลายปี ๑๐ กว่าปีต่อมาก็ได้เสด็จไปพระราชทานเพลิงศพของท่านผู้กล่าวนั้น มีพระราชดำริว่าที่บอกว่าเราจะอยู่ได้อีกไม่กี่วันบัดนี้เราได้มาเผาเจ้าเรียบร้อยแล้ว เพราะฉะนั้นก็รวมความได้ว่าทรงขึ้นครองพระราชสมบัติด้วยพระราชอำนาจ เลข ๐ เป็นเลข ๐ จริงๆ ไม่มีอะไรเลย ดังปรากฏหลักฐานในพระราชหัตถเลขาที่พระราชทานแก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมารพระองค์แรก ในโอกาสที่สมเด็จพระบรมพระองค์แรกนั้น มีพระชนมายุเท่ากับวันที่พระองค์ท่านได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ซึ่งเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ที่สำคัญมาก แล้วก็แสดงถึงข้อเท็จจริงของพระราชอำนาจนั้นเอาไว้ที่น่าจับใจ ซึ่งจะขอพระราชทานอัญเชิญบางตอนของพระราชหัตถเลขานี้มาว่า

“ในเวลานั้นอายุพ่อเพียง ๑๕ ปี กับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีแต่ญาติของมารดาที่ล้วนแต่โลเลเหลวไหล หรือไม่ได้โลเลเหลวไหลก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อ คือเจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเพื่อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถือว่าได้มีผู้ที่รักใคร่สนิทสนมอยู่บ้างก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่ม่กำลังสามารถจะอดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดาหรือร่วมทั้งมารดาก็เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเองยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้น ไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำการตามหน้าที่แม้แต่เพียงเสมอเท่าทุลกระหม่อม

ทรงประพุดติมาแล้วได้ ข้าเจ็บเกือบจะถึงแก่ความตายอันไม่มีผู้ใด
 สักคนเดียวซึ่งเชื่อว่าจะรอด ยังข้าถูกอันตรายอันใหญ่ คือทูลกระหม่อม
 เสด็จสวรรคต ในขณะนั้นเปรียบเหมือนคนที่ศีรษะขาดแล้ว จับเอาแต่
 ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมุติกษัตริย์เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อัน
 ต้องเป็นก่าพราในอายุเพียงเท่านั้น และความหนักของมงกุฎ อันเหลือที่คอ
 จะทานไว้ได้ ทั้งมีศัตรูที่มุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผย รอบข้างทั้งภายในภายนอก
 หมายเอาทั้งในกรุงเองและต่างประเทศ ทั้งโรคภัยในกายเบียดเบียน
 แสนสาหัส เพราะฉะนั้นพอจึงถือว่าวันนั้นเป็นวันเคราะห์ร้ายอย่างยิ่ง
 อันตั้งแต่เกิดมาพึงได้แก่ตัว จึงสามารถจะกล่าวในหนังสือฉบับก่อนว่า
 เหมือนตะเกียงอันริบหรี่ แต่เหตุใดจึงไม่ดับ เป็นข้อที่ควรจะถามหรือควร
 จะเล่าถึงการไม่ดับนั้น”

ประเด็นนี้พระองค์ท่านได้ทรงบรรยายถึงว่าเหตุใดตะเกียงถึงไม่ดับซึ่งทรง
 สรุปเป็นข้อๆ ไว้ถึง ๘ ข้อ รวมความว่าพยายามที่จะรักษาพระองค์แล้วประพุด
 ปฏิบัติอยู่ในทศพิชราชธรรมอย่างเคร่งครัด พยายามที่จะผูกมิตร พยายามที่จะไม่ก่อศัตรู
 หรือมีศัตรูก็พยายามที่จะไม่ไปปะทะกันโดยตรงว่าอย่างนั้นนะครับ สุดท้ายทรงสรุปว่า
 เมื่อมีผู้ร่วมคิดในทางอันดีมากขึ้น จึงค่อยแผ่อำนาจออกโดยยึดทางที่ถูกต่อสู่ทางที่ผิด
 เมื่อชนะได้ครั้งหนึ่งสองครั้งความนิยมของคนซึ่งตั้งอยู่ในทางกลางย่อมรวนเรหันมา
 เห็นด้วย จึงเกิดความนิยมมากขึ้นๆ จนถึงผู้ซึ่งเป็นศัตรูก็ต้องกลับเป็นมิตร เว้นแต่
 ผู้ที่มีความปรารถนาถ้าวั้นจะถอยกลับมิได้เสียแล้วก็ต้องทำไป แต่ย่อมเห็นว่ากำลัง
 อ่อนลงทุกเมื่อๆ

นี่คือสถานการณ์หรือสภาพอันแท้จริงเมื่อขึ้นครองราชสมบัติ เพราะฉะนั้น
 ไม่มีพระราชอำนาจใด ๆ เลย อำนาจต่าง ๆ นั้นอยู่ในมือของผู้สำเร็จราชการเจ้าพระยา
 ศรีสุริยวงศ์ เรียกว่าครบร้อยเปอร์เซ็นต์ เป็นผู้ที่ปฏิบัติราชการเสร็จแล้วก็เข้ามากราบ
 บังคมทูลรายงานให้ทราบว่าได้ตัดสินใจเรื่องอะไรๆ ไปบ้าง ในการที่มากกราบบังคม
 ทูลเข้าเฝ้านั้น ขุนนางสมัยก่อนก็ใช้การหมอบ ถ้าเป็นผู้ใหญ่ก็มีหมอนขวาน หมอนอิง
 ช่วยเป็นอุปกรณ์ประกอบ ส่วนขุนนางอื่นๆ นั้นก็หมอบ มีเจ้านายเด็กๆ ซึ่งเป็น

พระเจ้านองยาเรอ หมอบอยู่แถวหลัง เวลาเจ้าพระยาพลิกตัว ทำท่านก็ไปโดนเอา พระเศียรของเจ้านายเล็กๆ ท่านก็ว่าขอโทษนะเจ้า โดยท่านไม่ต้องระวังตัวจึงไปโดนเอา พระเศียรของเจ้านายเล็กๆ บ้าง แต่ท่านก็สามารถที่จะปฏิบัติราชการอะไรต่าง ๆ มา ด้วยความเรียบร้อย เพราะฉะนั้นในการใช้พระราชอำนาจในการบริหาร การปกครอง อะไรก็ตามตลอดรัชสมัย ๔๒ ปี อาจจะแบ่งได้โดยสรุปออกเป็น ๓ ช่วงด้วยกันคือ

ช่วงที่ ๑ ตั้งแต่เสด็จครองราชสมบัติ พ.ศ. ๒๔๑๑ จนกระทั่งถึงทรงบรรลุนิติภาวะเป็นระยะที่ไม่ได้ใช้พระราชอำนาจ ได้ทรงใช้เวลานี้เพื่อการศึกษา ค้นคว้าหาความรู้อย่างแท้จริง นอกจากการศึกษาภายในประเทศแล้ว ก็ยังพยายามที่จะเสด็จต่างประเทศเพื่อไปดูถึงความเจริญก้าวหน้าของต่างประเทศ ซึ่งโดยพระราชหฤทัยแล้วอยากจะเสด็จยุโรป แต่ผู้สำเร็จราชการนั้นเห็นว่าขณะนั้นการคมนาคมก็ตามหรือสภาพต่างๆ ก็ตามเป็นอันตรายนมากในการที่จะเสด็จไปไกลอย่างนั้นจึงยอมให้เสด็จในดินแดนที่ใกล้ๆ คือเสด็จไปชวา ไปอินเดีย ไปสิงคโปร์อะไรเหล่านี้ แต่ก็มิประโยชน์มากทีเดียวที่จะเสด็จไปเห็นและได้มีประสบการณ์ตรงต่างๆ ถึงแม้ว่าจะเป็นดินแดนซึ่งเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจในขณะนั้น แต่เขาก็ได้ทำความเจริญ ได้นำเอาระเบียบแบบแผนที่ดีเข้ามาใช้บ้างตามสมควร เช่นว่าเสด็จกลับมาทรงเปิดโรงเรียนหลวงเป็นครั้งแรก ในระยะช่วงแรก เปิดโรงเรียนหลวงขึ้นเป็นครั้งแรกในพระบรมมหาราชวัง มีการปรับปรุงคลองคูเมืองเดิมที่ประชาชนทั่วไปเรียกกันว่าคลองหลอด คลองหลอดซึ่งชื่อที่เป็นราชการจริง ๆ คือ คลองคูเมืองเดิม ก็มาปรับปรุงทำเขื่อนอิฐ แล้วตัดถนนเลียบบสองข้างเหมือนอย่างที่ได้อุดพระเนตรที่ชวาหรือที่อินโดนีเซีย ทรงได้แบบแผนได้อะไรต่ออะไรมา ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ทรงบริหารราชการด้วยพระองค์เองโดยชัดเจน ก็เป็นเบื้องต้นที่ทรงสะสมความรู้ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในการศึกษาภาษาต่างประเทศ ในระยะนั้นก็ยังมีพระอาจารย์ที่มาถวายการสอนอย่างเป็นทางการแบบแผนเต็มเวลา ซึ่งต่อมานั้นมีพระราชกิจมากขึ้นๆ ก็ต้องศึกษาด้วยพระองค์เองเป็นหลัก แต่ก็ยังเรียกว่าได้พื้นฐานมาจากพระอาจารย์ในช่วงแรกนี้

ระยะที่ ๒ แบ่งโดยคร่าวๆ คือระยะเวลาอาจจะคาบเกี่ยวกันไม่ใช่ด้วยตัวคือตั้งแต่ทรงบรรลุนิติภาวะแล้วก็ทรงทำพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๑๖ จนถึง

ประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นระยะเวลาที่ทรงทดลองในการที่จะบริหารราชการ ค้นคว้าหาวิธีการว่าทำอย่างไร ลองผิดลองถูกอยู่ตลอดเวลาจนกระทั่งเรียกว่าอยู่ตัวหลังจากช่วง พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้นมาจนเสด็จสวรรคต

ระยะที่ ๓ ระยะสุดท้ายคือจาก พ.ศ. ๒๔๓๕ จนถึงเสด็จสวรรคต เป็นระยะเวลาที่ทรงนำประเทศสู่ความเป็นอารยะความเจริญอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นระยะเวลาที่สำคัญก็คือในช่วงที่ ๒ เริ่มที่พระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สอง เหตุที่ต้องทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษกนั้นเพราะว่าได้ทรงพระผนวชเป็นพระภิกษุก็เท่ากับว่าทรงสละพระราชอำนาจ หรือว่าทรงออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นเมื่อทรงกลับเข้ามาแล้ว จึงทรงทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษก นี่เป็นเหตุผลในทางพระราชประเพณี แต่ความจริงนั้นมีเหตุผลทางการเมือง คือเท่ากับเป็นการประกาศว่าต่อไปนี้ข้าพเจ้าจะรับผิดชอบในการบริหารราชการด้วยตัวเอง เป็นการประกาศให้สังคมหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้มีอำนาจในการปกครองในสมัยนั้นได้ตระหนักในความจริงอันนี้ว่า ต่อไปนี้พระมหากษัตริย์จะทรงบริหารราชการด้วยพระองค์เอง มีเหตุการณ์ที่ประทับใจอย่างยิ่งในวันพระราชพิธีบรมราชาภิเษกนั้นคือว่า ให้ผู้ที่หมอบเฝ้าอยู่ในพระราชพิธีนั้นลุกขึ้นยืนเฝ้าเป็นครั้งแรก ใช้การถวายคำนับแทนการหมอบกราบถวายบังคม เป็นการที่นำเอาวัฒนธรรมแบบใหม่เข้ามาใช้อย่างชนิดเรียกว่ากะทันหัน แล้วก็ค่อนข้างจะรุนแรงขัดต่อความรู้สึกของประเพณีมากทีเดียว ในการที่ให้ที่ประชุมนี้ลุกขึ้นยืนเข้าเฝ้า เป็นการยอมรับนับถือในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งถ้าแปลอย่างภาษาคนปัจจุบันก็จะเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนว่าคนเรานั้นจะมีอะไรที่เท่าเทียมกันในสิทธิพื้นฐานต่างๆ เหล่านี้

จากนั้นมาเพียงปีเดียวก็ได้ทรงเริ่มที่จะปฏิรูปในราชการ แต่ว่าจะเน้นทางด้านการเมืองเป็นเรื่องที่เป็นหัวใจสำคัญ คือทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งขณะนั้นต้องเรียกทับศัพท์ว่าเป็น Council of State คือสภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกเพียงสิบกว่าคนเท่านั้นเอง กรณีนี้เป็นเรื่องที่ขัดใจท่านผู้ใหญ่ คือเมื่อขึ้นครองราชย์โดยสมบูรณ์แล้วทรงสถาปนาเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ขึ้นเป็นสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเป็นที่ปรึกษาราชการ ส่วนใหญ่ที่ท่านก็จะออกไปพักอยู่ที่ราชบุรีใช้เวลาส่วนใหญ่ที่ราชบุรี แต่ว่าบรรดาข้าราชการหรือใครต่อใคร หรือข้าวยาวสาร

ก็ต้องวิ่งไปถึงราชบุรีเป็นของธรรมดา รวมความว่าคนซึ่งยังอยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในอำนาจท่านยังเกือบเรียกได้ว่ายังบริบูรณ์อยู่ เพราะฉะนั้นในการที่ตั้งสภาอะไรขึ้นมาใหม่นี้แม้กระทั่งเจ้านายผู้ใหญ่ก็ไม่ยอมรับเป็นสมาชิก ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต่าง ๆ เห็นว่าสมเด็จพระยาท่านไม่ยอมรับเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาแผ่นดินนี้ ทุกคนก็ยืนยอกันไปหมดตามกัน ได้มาเพียงเป็นข้าราชการระดับพระยา ระดับกลางลงมาเพียง ๑๐ กว่าคนเท่านั้นเอง ไม่มีผู้หลักผู้ใหญ่เลย

ต่อมาอีกเพียงระยะเวลาไล่เลี่ยกัน ไม่นานเท่าไรก็ทรงตั้งคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีขึ้นใหม่อีก เป็น Civil Council ซึ่งสมัยนี้ก็อาจจะเรียกว่าเป็นองคมนตรี ตอนนี้อาจจะน้อยมากขึ้นมาหน่อย แต่ก็ยังไม่ได้ตัวที่เป็นผู้ใหญ่จริงๆ ที่มีอำนาจเต็มจริงๆ มาเป็นสมาชิก แต่ว่าจำนวนคราวนี้ไม่จำกัด เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นคล้ายๆ กับว่าเป็นหูเป็นตาแทนพระองค์ท่านที่จะออกไปรับข่าวสารต่าง ๆ ไปทำอะไรต่ออะไรต่างๆ แล้วแต่จะทรงใช้เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ซึ่งสมัยนั้นเป็นของใหม่จำเป็นต้องใช้ทับศัพท์ แต่จะเห็นได้ว่าที่มาของสภาสองแห่งนี้ มีที่มาต่างกัน Council of State นั้นเป็นแนวความคิดของทางฝรั่งเศส ส่วน Civil Council เป็นแนวความคิดของทางอังกฤษ แต่ว่าทรงเอามาปรับปรุง ไม่ใช่ลอกเขามาตัดๆ ไม่ใช่ลอกเขามาทั้งหมด ได้ทรงปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่อะไรต่างๆ ที่นี้ก็เกิดข้อขัดใจกันขึ้นมาอย่างแรงคือว่าพระองค์ท่านทรงกำหนดว่าผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งจะต้องให้มีการสาบานตัวซึ่งในขณะนั้นก็ป็นธรรมเนียมไทยอยู่แล้วว่า ข้าราชการจะต้องมาถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ปีละ ๒ ครั้ง แต่พระองค์กลับมีกติกาขึ้นมาใหม่ว่าคนจะเป็นสมาชิก ๒ คณะนี้ จะต้องมาถวายสัตย์ปฏิญาณอีก ได้ทรงเชิญสมเด็จพระยาให้เป็นสมาชิกทั้งคู่ ก็ไม่รับ ยังแถมมีหนังสือกราบบังคมทูลตัดพ้อต่อว่า ว่าได้ช่วยรักษาแผ่นดินมาด้วยความเรียบร้อย ด้วยความวิริยะอุตสาหะอย่างยิงอะไรต่างๆ ทำไม่คล้ายๆ ว่า ไม่ไว้ใจกันหรืออย่างไร จะต้องมาให้สาบานตัวเพราะฉะนั้นไม่รับ เมื่อไม่รับก็แสดงชัดเจนว่ามีการขัดแย้ง ได้แย้งกัน โดยเปิดเผยในเรื่องของการที่จะสงวนอำนาจอะไรต่าง ๆ เหล่านี้

แต่ว่าเรื่องคำสาบานนี้ก็เป็นเรื่องที่น่าวิเคราะห์หรืออย่างหนึ่งว่า การถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยานั้น จะเน้นหนักในเรื่องความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ถ้าหากว่าผู้ใดไม่จงรักภักดีก็จะได้รับอันตรายอย่างนั้นอย่างนี้ แต่การถือน้ำแบบใหม่นี้จะเน้นเรื่องความจงรักภักดีต่อแผ่นดินและความสุขของประชาชน ซึ่งมีลักษณะที่ต่างจากของเดิมค่อนข้างจะมากโดยเฉพาะในแง่ของหลักการ แทนที่จะจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ไปเน้นภักดีต่อแผ่นดินและต่อความสุขของประชาชน ซึ่งแต่เดิมไม่มีใครนึกถึงและใช้คำนี้ขึ้นมาก่อนเลย ซึ่งนับว่าเป็นแนวความคิดที่ก้าวหน้าอย่างยิ่ง

ในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าความคิดของบรรดาผู้นำของไทยในสมัยนั้น ถ้าจะแบ่งโดยสรุปแล้วก็อาจจะแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่ม คือกลุ่มหนึ่งเรียกได้ว่า สยามเก่า พวกนี้เป็นพวกที่เรียกว่าไม่ยอมเปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งสิ้น เคยปฏิบัติกันมาหกร้อยแปดร้อยปีอะไรต่ออะไรก็ดีแล้วเราสามารถอยู่มาได้ อะไรต่ออะไรพวกนี้ จะไม่เปลี่ยน พวกที่สองนั้นก็เป็นพวกที่ยังอนุรักษ์นิยม แต่ว่าได้มีการเปิดโลกทัศน์ มีการคบหาสมาคมกับต่างประเทศ และก็รับรู้ความเป็นไปของโลกภายนอกดีพอสมควร มีการศึกษาภาษาอังกฤษ มีการทำคล้าย ๆ กับว่ายินยอมที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่มีกติกายู่อย่างเดียวว่าอย่าให้อำนาจเดิมของฉันทบูรณนะ เปลี่ยนอะไรก็เปลี่ยนได้แต่อย่าให้อำนาจที่ฉันทบูรณนะเสียไป พวกนี้ก็โต้แย้งพวกกลุ่มของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งท่านเป็นคนที่ทันสมัยมากที่สุด แต่ท่านก็ยังรักษาความคิดอย่างที่ว่านี้ แล้วกลุ่มที่สามเป็นพวกสยามหนุ่ม เป็นพวกหัวสมัยใหม่ พวกนี้จะรุดหน้าทำเด็ดขาด โดยถ้าสิ่งของเก่าอะไรได้มากเท่าไรยิ่งดี เจริญเท่านั้น ทำนองนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลำบากพระทัยเหมือนกันที่จะประนีประนอมประสานทั้งสามกลุ่มให้ไปด้วยกันให้ได้ อย่าให้มีการขัดแย้ง กันอย่างรุนแรงในเรื่องต่างๆ แต่ก็เป็นเรื่องของธรรมชาติของคนมันก็ต้องมี ในการที่พระองค์ทรงเริ่มที่จะวิวัฒนาการราชการบ้านเมือง

หลังจากทรงทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สองเพียงปีเดียวทรงได้เริ่มงานที่สำคัญมากก็คือว่าทรงพยายามที่จะจับเรื่องการคลัง เรื่องรายได้ของประเทศเป็นหัวใจเรื่องแรก โดยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ที่จะรวบรวมรายได้ต่างๆ ของแผ่นดินเข้ามาอยู่ที่จุดเดียวกัน นับว่าเป็นหน่วยราชการหน่วยแรกของประเทศไทยที่มีสถานที่ทำงาน มีเจ้าหน้าที่นั่งประจำเต็มเวลา แล้วก็มีการพระราชทานเงินเดือนแทน

เบี้ยหวัดเงินปี ถือว่าเป็นสถานที่ราชการก่อนกระทรวงอื่น มีหลายท่านพูดบอกว่า กระทรวงต่างประเทศต่างหากละที่มีสถานที่ราชการ มีระเบียบมีอะไรต่ออะไรก่อน แต่ไม่ใช่ หรือราชการพัฒนาต่างหาก เป็นสถานที่ราชการแห่งแรกที่เริ่มมีใช้ระเบียบแบบนี้ ขณะนั้นเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ในเวลาต่อมา คือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ แต่ยังคงทรงเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าเทวัญ อุไทยวงศ์ เป็นพนักงานบัญชี คือทรงใช้พระเจ้าน้องยาเธอ ที่ตอนนั้นก็ทรงพระเจริญ รุ่ง ๆ ขึ้นมาแล้ว ใช้งานใช้การได้แล้ว แล้วก็ไว้ว่างพระราชหฤทัยเข้ามาประจำทำงาน เป็นเจ้าพนักงานบัญชี อย่างนี้เป็นต้น หมายความว่ารายได้ของประเทศในสมัยก่อน ตามประเพณีของเรานั้น เมื่อใช้ระบบมีเจ้าภาษีอากรตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ มาแล้ว จะมีการประมูลว่าใครจะเป็นเจ้าภาษีในเรื่องอะไร แล้วปีหนึ่งจะให้เงินผลประโยชน์แก่แผ่นดินอย่างไร โดยแจ้งไปเลยว่าถวายพระเจ้าแผ่นดินเท่าไร ก็ซึ่ง ถวายแก่เจ้านาย ผู้ใหญ่องค์ไหนก็ซึ่ง ๆ จะให้แก่หน่วยราชการจริง ๆ หรือข้าราชการที่รับผิดชอบ เป็นเงินเท่าไร คือการทำราชการนั้น เมื่อมีผลประโยชน์แผ่นดินเข้ามา จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารงานด้วย แล้วก็มิเป็นของส่วนตัวด้วยปนเปกันไป มันไม่มีระบบประมาณแผ่นดินว่ารายได้เข้าจะต้องมีงบประมาณรายจ่าย ประมาณการรายได้ ปรากฏว่าเงินที่จะถวายพระเจ้าแผ่นดินเรียกว่า เข้าพระคลังข้างที่ เป็นเงินส่วนพระองค์ เฉลี่ยแล้วประมาณ ๕ เพอร์เซ็นต์ แล้วก็ไปเข้ากับตัวผู้รับผิดชอบงานประมาณ ๑๐ เพอร์เซ็นต์ ที่เหลืออาจจะเข้าพระคลังมหาสมบัติ เข้าส่วนกลางไป แต่ระบบการควบคุม การอะไรต่ออะไรต่าง ๆ มันแล้วแต่ผู้ปฏิบัติ แล้วแต่ว่าจะคุมผู้ปฏิบัติได้มากน้อยแค่ไหน เพราะฉะนั้น ๕ เพอร์เซ็นต์นี้ก็ไม่ค่อยเต็ม ส่วนที่เข้าส่วนตัวข้าราชการบอกว่า ๑๐ เพอร์เซ็นต์ก็อาจจะ เป็น ๑๕ เพอร์เซ็นต์ ๒๐ เพอร์เซ็นต์อะไรก็แล้วแต่ เพราะฉะนั้น พระองค์จึงทรงจับในเรื่องนี้ก่อน ทำว่าไม่สนใจเรื่องรายได้ของหน่วยราชการอื่น เอาผลประโยชน์ของพระคลังข้างที่ก่อน เพราะเป็นเรื่องอยู่ในพระราชอำนาจของพระองค์ โดยตรงไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของผู้ใด เมื่อสะสางได้เรียบร้อยแล้ว จึงขยับออกถึง หน่วยอื่น ที่สำคัญที่สุดก็คือกรมนา เพราะว่ารายได้หลักของประเทศในสมัยนั้น ก็คือข้าว ปรากฏว่ารายได้ของกรมนามันน้อยผิดปกติ พระองค์ก็เริ่มสอบสวนตรวจตราบัญชีว่า ทำไมรายได้ผิดปกติ แล้ววิธีตรวจสอบนี้ก็ง่ายโดยดูจากภาษีศุลกากรส่งข้าวออกซึ่ง

เป็นตัวเลขที่ชัดเจน ดังนั้นภาษีศุลกากรที่ส่งข้าวออกนั้นสูงกว่ารายได้ที่เข้าแผ่นดินนั้นเป็นไปไม่ได้เพราะข้าวที่ส่งออกเป็นเพียงส่วนหนึ่งของข้าวทั้งหมดเท่านั้น แต่รายได้จากภาษีศุลกากรข้าวส่งออกกลับมากกว่ารายได้จากข้าวทั้งหมดจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ จึงมีประเด็นว่า ทำไมผู้รับผิดชอบกรมนาจจึงไม่นำเงินมาเข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์ ก็ปรากฏได้ความจริงว่า เงินไปรั่วไหลอันนี้ชัดเจน จึงมีการลงโทษเจ้ากรม คือพระยาอาหารบริรักษ์ ซึ่งเป็นบิดาภรรยาหรือพ่อตาของหลานปู่ของสมเด็จพระเจ้าพระยา คือเป็นคนสนิทของสมเด็จพระเจ้าพระยา ก็ได้ความจริงนะครับ ทรงตั้งกรมการจาก Council of State ปรากฏว่า ได้ความจริงก็มีการลงโทษ ปลดออกจากตำแหน่ง จำคุกและริบทรัพย์ แต่สมเด็จพระเจ้าพระยาก็มาขอรับรองว่าให้พระราชทานอภัยโทษจำคุก พระองค์ท่านก็เดินสายกลาง พระราชทานอภัยโทษ แต่ก็มีการสอบสวนติดพันว่า พระยาอาหารบริรักษ์นี้ควบคุมภาษีฝิ่นด้วย คือเรื่องภาษีฝิ่นนี้ สมเด็จพระเจ้าพระยาบอกว่า คนที่จะมาควบคุมต้องเป็นคนที่ หนึ่งซื่อสัตย์สุจริต สองไว้ใจได้ สามต้องเป็นคนที่ชำนาญการ มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างดี เพราะฉะนั้นจะปล่อยปะปะให้หน่วยอื่นมาคุมไม่ได้ ก็เอาพระยาอาหารบริรักษ์นี้เถอะคุม ปรากฏว่าไปได้หลักฐานว่า การซื้อฝิ่นในสมัยนั้นทางราชการสั่งมาจากสิงคโปร์ แล้วท่านก็สั่งมาเป็นส่วนตัวด้วย โดยไม่ต้องเสียภาษีใดๆ ทั้งสิ้น ได้หลักฐานชัดเจนมาจากต่างประเทศ เรื่องนี้สมเด็จพระเจ้าพระยาเสียหายมาก เพราะว่าต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรง คนอื่นทำไม่ได้ เป็นผู้ซื่อสัตย์สุจริต ทำให้ท่านเสียหาย มากทีเดียว การบริหารราชการเริ่มจากหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นจุดแรกที่ทรงจะเรียกว่าปฏิรูปก็ได้ เพราะว่าเป็นการที่ตั้งอำนาจในเรื่องรายได้ จากทุกหน่วยราชการมาเข้าส่วนกลาง แล้วก็เริ่มว่าทุกคนมีรายจ่ายอะไรก็มาตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้น เพราะฉะนั้นเรื่องการเงินเป็นหัวใจของการบริหาร เป็นหัวใจของการปกครองอย่างยิ่ง

จากจุดนี้เองก็ทำให้เกิดกรณีความขัดแย้งค่อนข้างจะชัดเจน คือกรณีวังหน้า วังหน้าซึ่งเป็นคนที่สมเด็จพระเจ้าพระยาท่านได้เสนอต่อที่ประชุมเมื่อตอนเปลี่ยนรัชกาล ซึ่งที่ประชุมก็มีผู้ทักท้วง เพราะเป็นพระราชอำนาจพระเจ้าแผ่นดินในการที่จะตั้งพระมหากษัตริย์ แต่ตอนนั้นก็ไม่มีผู้ใดจะทักท้วงสำเร็จ หมายความว่าพระเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงพระประชวรหนัก อาจจะเปลี่ยนรัชกาลเมื่อไหร่ก็ได้ เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าเกิดเปลี่ยนรัชกาลตอนนั้นคนที่จะขึ้นมาแทน ก็เรียกว่าเป็นคนของสมเด็จพระเจ้าพระยา

เด็มร้อยเปอร์เซ็นต์ ท่านจึงสนับสนุนมา กรณีวิกฤตการณ์วังหน้าเริ่มจากว่าเกิดมีไฟไหม้ที่โรงเก็บดินปืนในพระบรมมหาราชวัง เจ้าหน้าที่ต่างๆ ก็ต้องเข้าไปช่วยดับไฟ พระเจ้าอยู่หัวไม่ยอมให้กองทหารของวังหน้าเข้าไป ก็ขอดับเอง จากนั้นก็มีการคล้ายๆ กับว่าแสดงกำลังกันชัดเจนขึ้นอาจจะมีการปะทะ หรือมีการปฏิวัติ มีอะไรกันขึ้น แล้วก็มีคนที่ปล่อยข่าวกันทั้งสองข้างว่า ข้างนี้จะทำร้ายข้างโน้น อะไรต่ออะไรต่างๆ ผลสุดท้ายวังหน้าก็หนีไปเข้าขออารักขาในสถานกงสุลอังกฤษ ตอนนั้นตัววงสุลก็ไม่ว่างไปต่างประเทศ มีมิสเตอร์น็อค ซึ่งเป็นคนสนิทสนมกับทางวังหน้าเป็นผู้รักษาการ ก็รู้สึกว่าจะตอนนี้จะเอาเรื่องของต่างประเทศเข้ามาพัวพันในประเทศ ดีว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้นท่านมีความสนิทเป็นส่วนพระองค์กับเจ้าเมืองสิงคโปร์ ท่านก็ไปขอเอาเจ้าเมืองสิงคโปร์เข้ามาว่ากล่าว ผลสุดท้ายกลายเป็นว่า ทางเจ้าเมืองสิงคโปร์กลายเป็นท้าวมาลีวราชว่าความว่าจะไกลเกลี่ยกันอย่างไร เช่นว่าเรื่องกำลังรักษาตัวหรือทหารรักษาพระองค์ของวังหน้า คือในสมัยรัชกาลที่ ๔ วังหน้านั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวท่านยกย่องพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ที่สอง เพราะฉะนั้น จึงมีกองกำลังมากกว่าวังหน้าตั้งแต่ทศวรรษกาลมา เมื่อมาถึงพระโอรสได้เข้ามาเป็นวังหน้าแทน กองกำลังก็ยังมีมากมายเหมือนเดิม จึงต้องลดลงไปให้เท่ากับที่วังหน้า แต่เดิมเคยมีกำลังเท่าไรก็เท่านั้น

เหตุการณ์นี้ทำให้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินกับสภาองคมนตรีนี้ผ่อไปโดยอัตโนมัติ บทบาทค่อยๆ ลดไป ลดไป จนหายไปโดยอัตโนมัติ ทั้งๆ ที่ก็มีผลงานที่น่าจะพูดขึ้นหลายๆ เรื่อง เช่น เรื่องการสนับสนุนเรื่องการศึกษา และที่สำคัญที่สุดก็คือเรื่องการร่างกฎหมายเลิกทาส ซึ่งเรื่องนี้ก็ต้องถือว่าเป็นผลงานอย่างหนึ่งของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เกิดขึ้นในยุคนี้ เพราะฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงบริหารราชการด้วยพระองค์เองต่อไป แทนที่จะอาศัยเป็นหมู่คณะช่วยกันมากๆ ก็ได้ทรงทดลองอย่างที่ว่านี้ ลองผิดลองถูกอะไรต่างๆ สุดท้ายก็ทรงทดลองที่จะปฏิรูปเรื่องการบริหาร จากมีหน่วยราชการหลัก ๖ หน่วย คือมีอัครเสนาบดี ๒ คน เสนาบดีอีก ๔ รวมเป็น ๖ ออกมาเป็น ๑๐ กรม แล้วก็ทรงตั้งคนที่จะมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีที่จะขึ้นมาใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๑ ทรงเข้าร่วมประชุมนี้ก็เป็นครั้งแรกๆ ที่ว่ามีการนัดโต๊ะประชุมในการเข้าเฝ้าในการปรึกษาราชการแผ่นดิน

ซึ่งทรงใช้คำว่ายอมหย่อนยศลดอำนาจ ให้นั่งเสมอกัน ทรงกำกับการแสดง ฝึกหัดคนที่จะเป็นเสนาบดีถึง ๕ ปี ทรงมาเป็นประธานในที่ประชุม เกือบจะเรียกว่าทุกครั้ง ตลอดเวลา กำกับการแสดงให้รู้จักการที่จะบริหารแบบใหม่ คือไม่ใช่เป็นแบบปฏิรูปอย่างทันใจ อย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน แบ่งตั้งกระทรวงใหม่อะไรต่ออะไร มีสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมไม่มีไปเที่ยวยื้อแย่งเอากรมจากกระทรวงอื่นมา อะไรต่ออะไรเหล่านี้ แต่นั่งทรงใช้เวลา ๕ ปี ถึงได้ประกาศเป็นทางการได้ในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ อย่างที่เรียกว่าเข้าสู่ยุคที่สาม

เพราะฉะนั้นที่แบ่งเป็นสามยุคที่ว่านี้ เพราะเหตุการณ์มันคร่อมกัน ไม่ใช่ว่าแบ่งเป็นตายตัว ทว่าแบ่งหยาบๆ ว่าเป็นสามยุค ยุคที่สองนั้นพระองค์ท่านทรงลองผิดลองถูกอะไรต่างๆ จนกระทั่งเข้ารูปเข้ารอย พ.ศ. ๒๔๓๕ พระเจ้าน้องยาเธอก็ทรงพระเจริญ แล้วก็ทรงได้รับการศึกษามาอย่างดี มีทั้งข้าราชการรุ่นใหม่ไปศึกษาในต่างประเทศกลับมา เริ่มมีคนที่จะมาช่วยบริหารราชการได้มากแล้ว ฉะนั้นงานต่างๆ ที่จะมาบริหารราชการนี้ ก็เริ่มรุดหน้ามาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ จนกระทั่งสิ้นรัชกาล เพราะฉะนั้นความสำคัญก็อยู่ที่ว่าการปฏิรูปอย่างที่ว่า จากที่ทรงทดลองมา ๑๐ กรม ประกาศจริงๆ ก็กลายเป็น ๑๒ กรม ยังเรียกกรมอยู่ ยังไม่เรียกกระทรวง แล้วก็มีการปรับปรุงแก้ไขบ้างเล็กน้อย เช่นว่า มีการแบ่งงานระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย แต่เดิมกระทรวงกลาโหมนั้นนอกจากดูแลในเรื่องทหารแล้วยังต้องรับผิดชอบในการปกครองหัวเมืองทางภาคใต้ของประเทศ แล้วก็กระทรวงการต่างประเทศ หรือพระคลังก็ดูแลหัวเมืองชายทะเล ส่วนมหาดไทยรับผิดชอบเฉพาะหัวเมืองทางเหนือ ก็มีการแบ่งอำนาจกันว่า การปกครองทั้งหมดให้อยู่ในกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นแต่การปกครองในราชธานีคือ เมืองหลวง เป็นอีกกระทรวงหนึ่งต่างหาก เป็นกระทรวงนครบาล ยังไม่สามารถที่จะรวมกันได้ ทั้งนี้เพราะทางมหาดไทยขอเอง บอกว่า นครหลวงวุ่นวายมาก ก็จำเป็นจะต้องมีลองผิดลองถูกอีกมาก เช่นว่าเริ่มต้นมีการปกครองแบบคณะเรียก "Committee นครบาล" แต่ก็ไม่ไ่รอด หากคนที่ได้รับผิดชอบเด็ดขาดไม่ได้ ก็ต้องมาเป็นเสนาบดีคนเดียวเหมือนกับกระทรวงอื่นเหมือนกัน จาก Committee นครบาล ก็มาเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล

ในการที่ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีหนังสือ “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน” ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญมาก เป็นเรื่องแปลกอย่างหนึ่งว่า จนกระทั่งเลยสิ้นรัชสมัยมาตั้งสิบกกว่าปีเอกสารชิ้นนี้ยังไม่เคยพิมพ์เผยแพร่ ทั้งๆ ที่เอกสารต่างๆ ที่เป็นพระราชหัตถเลขา เป็นพระราชนิพนธ์ต่างๆ ในรัชกาลที่ ๕ นี้ ได้พิมพ์เผยแพร่ทั้งในรัชกาลที่ ๕ กิติ รัชกาลที่ ๖ กิติมากมาย แต่เรื่องสำคัญที่สูดอย่างนี้กลับไม่ได้เผยแพร่ จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะที่ทรงอยู่ในฐานะคล้ายๆ กับว่าจะเป็นที่รัชทายาทจะต้องไปศึกษางานในการบริหารก็ไปพบเอกสารนี้ในกรมราชเลขาธิการ พระองค์ท่านได้ทอดพระเนตรก่อนที่จะได้รับพระราชสมบัตินี้ได้ทรงศึกษาเอกสารฉบับนี้ก่อนรับราชสมบัติจนกระทั่งได้เสด็จขึ้นครองราชย์แล้ว รัชกาลที่ ๗ ถึงได้นำออกมาตีพิมพ์เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่สำคัญมากแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นทรงศึกษารอบรู้ในเรื่องการปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะของยุโรปเป็นอย่างดี เข้าใจเป็นอย่างดีและทรงศึกษาลึกซึ้งถึงการปกครองของไทย การแบ่งหน่วยราชการของเราว่า มันสลับซับซ้อนกันอย่างไรเป็นอย่างดี จากที่ว่ามี ๖ หน่วย ต่อมางานมากขึ้นก็มีการย่อยออกมาอีก ทำไปทำมากรมย่อยมีอำนาจหน้าที่มากกว่ากรมหลัก กรมใหญ่ กรมแม่อย่างนี้ขึ้นแก่เหตุการณ์เฉพาะหน้า แล้วก็เลยถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเลยสลับซับซ้อนที่สำคัญที่สุดก็คือว่าแยกไม่ออกระหว่างราชการทหารกับราชการพลเรือน แล้วประเด็นที่สองก็คือว่า เรื่องการเงิน คือทุกหน่วยอย่างที่เราเรียนมาแต่ต้นว่ารับกินรับใช้คือพยายามหารายได้เข้าแผ่นดินแล้วก็มีการจ่ายอะไรก็ต้องหาอยู่在这 พยายามใช้ไปให้ได้ไม่ได้เข้าไปกองกลางโดยตรงนอกจากเป็นเรื่องใหญ่เช่นว่า มีงานพระราชสงครามหรืออะไรอย่างนี้ ก็ต้องใช้เงินกองกลาง แต่ถ้าเป็นงานประจำ ก็รับกินรับใช้ในตัวที่เหลือจึงจะเข้ากองกลางคือพระคลังมหาสมบัติ

การที่ทรงแบ่งหน่วยราชการ ออกมาเป็น ๑๒ กรม หรือ ๑๒ กระทรวงนี้ อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูปคือ หนึ่งเรื่องการควบคุมกำลังคน กับสองในเรื่องการเงิน เรื่องกำลังคนเป็นเรื่องหัวใจของราชการในสมัยนั้น คือหน่วยใดที่มีอำนาจในการควบคุมคนได้มากก็สามารถที่จะบริหารงานได้มาก มีอำนาจทั้งราชการทั้งส่วนตัว

ไปด้วย สามารถที่จะเอาคนมาใช้ทำประโยชน์ในส่วนตัว มาทำไร่นา มาทำอะไร ต่ออะไร หรือใช้สอยอะไรก็ได้ เกือบจะเหมือนว่าเป็นคนในบริษัทของตัว เพราะฉะนั้น การที่จะมากำหนดคน ให้แบ่งคนให้ถูกต้องว่ากรมไหนสำคัญก็คนมาก กรมไหนไม่สำคัญก็คนน้อยจึงเป็นเรื่องที่ใหญ่มากสำหรับความรู้สึกของผู้รับผิดชอบในสมัยนั้น แล้ว ประเด็นที่สองก็เรื่องการเงินอย่างที่ว่าต่อไปนี้เงินจะต้องเข้ากองกลางแล้วต้องมีเรื่อง ของทำประมาณการรายรับ มีงบประมาณรายจ่าย อันนี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้าง จะขัดข้องกันอยู่อย่างยิ่ง แต่ว่าทรงทำได้ ดังพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ ทรงพระราชนิพนธ์เป็นคำนำหนังสือที่ออกมาพิมพ์เป็นครั้งแรกว่าเป็นเรื่องมหัศจรรย์ อย่างยิ่ง ว่าเป็นการปฏิวัติโดยราบรื่นเป็นเรื่องที่น่าสรรเสริญและเห็นได้ชัดเจนว่า พระองค์ท่านมีความรู้ในเรื่องของการบริหารอย่างแท้จริง ทรงจำแนกออกมาชัดเจนว่า แต่ละกรมในขณะนั้นมีกำเนิดอย่างไร วิจารณ์การคลี่คลายอย่างไร อำนาจหน้าที่อย่างไร และมันขัดข้องอย่างไร จะเรียกเดี๋ยวนี้อีกได้ว่าเป็นวิทยานิพนธ์ชั้นเอกอย่างดี เป็นวิทยานิพนธ์ที่แสดงว่าทรงมีความรู้อย่างแท้จริงในการที่จะทรงปฏิรูป นี่เป็นเรื่อง ของการบริหารส่วนกลางที่ทรงแบ่งหน่วยงานต่างๆ บางหน่วยคล้ายๆ กับว่าสร้างขึ้น มาใหม่เลย อย่างเช่นเรื่องระบบการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม เพราะว่าในเรื่องของ ความยุติธรรมนั้นเป็นเรื่องที่แยกไม่ออกระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ เป็น คนๆ เดียวกันรับผิดชอบหมด แต่ละกระทรวงนั้นก็มีส่วนของตัวเองที่จะพิจารณา ความในอำนาจหน้าที่ของตัวเอง เช่น กรมนา ประชาชนมีเรื่องขัดข้องเกี่ยวกับเรื่อง กรรมสิทธิ์ที่ดินเรื่องภาษีอากรเกี่ยวกับนาเกี่ยวกับอะไรต่างๆ ต้องมาขึ้นศาลกรมนา อย่างนี้เป็นต้น ทุกกองเกือบจะมีศาลของตัวเอง นอกจากนั้นยังมีที่คุมขัง สถานที่ ราชการก็คือบ้านเสนาบดีแล้วบ้านเสนาบดีนั้นจะมีคู่มือตารางสำหรับขังคน คือมีทั้งศาล มีทั้งอะไรต่ออะไร

ถึงแม้ว่าขุนศาลตุลาการจะมีประเพณี หรือธรรมเนียมที่จะต้องมีความ ยุติธรรมอะไรก็แล้วแต่ แต่เมื่อต้องขึ้นกับผู้บังคับบัญชาคนเดียวกันนี้ ก็ยากที่จะดำรง ความเป็นกลางความยุติธรรมไว้ได้ เรื่องศาลนี้เท่ากับว่าพระองค์ต้องสร้างใหม่จากเลข ๐ เลย เพราะระบบยุติธรรมในสมัยก่อนเมื่อคนมีความข้องใจอะไรต้องไปที่กรม รับฟ้องเป็นหน่วยที่หนึ่ง กรมรับฟ้องพิจารณาว่าเรื่องนี้ควรรับฟ้องหรือไม่ คดีมีมูล

พอสมควรหรือไม่ เมื่อเห็นว่าคดีมีมูลจากกรมรับฟ้อง ยังต้องไปที่กรมลูกขุนก่อน ลูกขุนคล้ายๆ กับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมาย ตรวจสอบว่าเรื่องนี้ใช่แน่คดีมีมูลก็ส่งกลับที่กรมรับฟ้องใหม่ กรมรับฟ้องก็จ่ายไปยังศาลที่เกี่ยวข้อง เรียกว่าตุลาการ ตุลาการจะเป็นคนที่พิจารณาในเรื่องข้อเท็จจริง เมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้วต้องส่งไปที่ลูกขุนเป็นผู้ชี้ขาดว่าผิดถูก จากนั้นจึงส่งไปให้ผู้รับบทปรับว่ามีความผิดอย่างไรแล้วควรมีโทษอย่างไร มันสลับซับซ้อนกลับไปกลับมาอย่างนี้ก็ต้องทรงเริ่มที่ว่ายุคศาลต่างๆ หมดยุคให้ในส่วนกลางมีศาลเพียงไม่กี่ศาล ๖ ศาล ๘ ศาลอะไรต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งทั้งหมดนี้จะได้เรียบเรียงเป็นเอกสารสำหรับเผยแพร่ในโอกาสต่อไปต่างหาก ในที่นี้ก็อยากจะได้เล่าเพียงเบื้องหน้าเบื้องหลังของการวิวัฒนาการเหล่านี้มากกว่า

เมื่อทรงปฏิรูประบบการบริหารส่วนกลางแล้ว ต่อไปก็คือเรื่องใหญ่ยิ่งอีกเรื่องหนึ่งได้แก่ การบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเดิมใช้ระบบเป็นจักรวรรดินิยม คือมีเมืองหลวงเป็นราชธานี มีหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก แล้วก็มีเมืองประเทศราช เมืองหลวงนั้นมีอำนาจไปถึงหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นในนั้นจะไม่เจ้าเมือง จะมีเรียกว่าผู้รั้ง หมายความว่าอำนาจของเสนาบดีจากส่วนกลางออกไปถึงหัวเมืองชั้นในด้วย ส่วนหัวเมืองชั้นนอกนั้นแบ่งเป็นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี หมายความว่าเมืองโท เมืองตรีไปขึ้นกับเมืองเอก ที่มีอำนาจในการบริหารเป็นส่วนใหญ่ แล้วส่วนใหญ่มักจะสืบทระกูลกันมา ส่วนเมืองประเทศราชนั้นเรียกว่าอยู่กันอย่างหลวมๆ ยอมรับนับถืออำนาจของส่วนกลางว่าเท่ากับเป็นลูกพี่มีภาระงานก็จะมาช่วย แล้วก็ผู้น้องมีทุกข์สุขมีอะไรลูกพี่ก็ไปช่วยอยู่ในร่มโพธิ์อยู่ในอำนาจ มีการส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองเป็นเพียงเครื่องหมายว่ายอมรับนับถืออำนาจของส่วนกลาง การที่ส่งเครื่องราชบรรณาการ เป็นการคล้ายๆ กับว่าเป็นการยอมรับนับถือ แต่การบริหารงานภายในนั้นเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ที่จะบริหารได้ด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ก็จะเป็อันตรายอย่างยิ่งในการที่จะถูกลัทธิล่าอาณานิคมมาถึงหัวใจของพระองค์ท่านการบริหารราชการแผ่นดินทุกเรื่องทรงเน้นในเรื่องเอกราชของประเทศ ที่ทำไปทุกอย่างทุกเรื่องทรงเน้นอยู่เรื่องเดียวคือการรักษาเอกราชของประเทศ เพราะฉะนั้นทำอย่างไรที่จะให้ไทยเกิดเป็นรัฐสมัยใหม่ขึ้นมา และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะแบ่งแยกมิได้ นี่คืหัวใจของการรักษาเอกราช หัวเมืองชั้นในไม่มีปัญหา หัวเมืองชั้นนอก

บางหัวเมืองที่ไกลๆ จริงๆ เขาก็ปกครองตนเองเกือบจะเหมือนประเทศราช ยังถามได้เปรียบว่าไม่ต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองอีกด้วย และการสืบตำแหน่งอะไรต่ออะไรก็มักจะอยู่ในครอบครัว ทีนี้ก็ไปถึงระดับเมืองประเทศราช ที่สำคัญมากก็คือทางเหนือทางแคว้นล้านนาไทย เป็นดินแดนที่เป็นอิสระ เคยมีพระเจ้าแผ่นดินปกครอง แล้วก็มีความวัฒนธรรม มีประเพณี มีภาษา มีอะไรต่ออะไรเป็นของตัวเองสูง แต่ว่าก็มีจุดอ่อนบางอย่างเช่นว่า เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองเอกของแคว้นได้อยู่ภายใต้อำนาจของการปกครองของพม่า เป็นเวลาถึง ๒๐๐ ปีติดต่อกันมา เพียงแต่ว่าพม่านั้นส่งระดับยอดเท่านั้นมาปกครอง แต่ภายในก็ไม่ได้ข้องเกี่ยวเท่าไร เป็นแต่ส่งระดับลูกพระเจ้าแผ่นดินบ้าง ข้าราชการผู้ใหญ่บ้างมาครองเมืองเชียงใหม่ เพราะฉะนั้นความผูกพันไม่ว่าจะเป็นทางวัฒนธรรมหรือทางจิตใจอะไรต่างๆ ก็ผูกพันกับทางพม่ามาก เมื่อพม่าเสียเอกราชแก่อังกฤษแล้ว ความเจริญต่างๆ เขาก็รู้สึกว่าได้ดีกว่าทางเรา เพราะฉะนั้นบรรดาลูกหลานของเจ้านายหรือผู้มีอันจะกินอะไรต่างๆ ส่งไปเรียนที่ย่างกุ้ง เป็นนักเรียนนอกด้วยสมัยนั้น และก็ทางใต้ต้องส่งไปเรียนที่ป็นัง เพราะว่าการศึกษาเขาดีกว่าเราแน่นอน ดีกว่าชัดเจน ลูกหลานเจ้านายทางเหนือส่งไปเรียนย่างกุ้ง ทางใต้ก็ส่งไปเรียนป็นัง เพราะฉะนั้นความผูกพันอย่างนี้จึงมีมาก และอีกอย่างหนึ่งปัญหาเรื่องความเกี่ยวข้องกับอังกฤษคือ ปัญหาเรื่องป่าไม้ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ เจ้าหลวงและเจ้านายทางเหนือให้สัมปทานป่าไม้แก่บริษัทยุโรปต่างชาติกัน ก็เป็นความกัน เกือบจะร้อยทั้งร้อยแพ้เขา ผิดจริงๆ มีปัญหาทางกรุงเทพฯ ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับ

ทางกรุงเทพฯ ก็ต้องเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับในการบริหาร เริ่มตั้งแต่ทรงรับภาระในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ ต้องเริ่มแล้ว ก็เกิดสนธิสัญญาเชียงใหม่ เกิดตั้งศาล ถือว่าเป็นศาลต่างประเทศครั้งแรกในประเทศไทย มีผู้พิพากษาไทยและอังกฤษ ที่จะชำระความแพ่ง เรื่องป่าไม้เป็นเรื่องหัวใจสำคัญ เราต้องเริ่มเข้ามาแทรกแซง หลักการก็มีอยู่ว่า หนึ่งทำอย่างไรในการที่จะเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ทำอย่างไรจะเลิกตำแหน่งเจ้าหลวงได้ สองทำอย่างไรที่จะให้ประชาชนมีความรู้สึกนึกคิดว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับคนทั้งประเทศ ไม่ใช่เป็นดินแดนที่แยกออกไป หัวใจสำคัญก็อยู่สองเรื่องนี้ อันนี้ไม่ใช่ปฏิรูปแล้วแต่เป็นวิวัฒนาการ ใช้เวลานานมาก นานขนาดว่าที่เรามีหลักการว่าจะไม่ตั้งตำแหน่งเจ้าหลวงต่างๆ นี้ มาเสร็จเอา พ.ศ. ๒๔๘๔ เปลี่ยนแปลงการปกครอง แล้วเจ้าหลวง

ลำพูนเป็นองค์สุดท้าย คือไม่ตั้งใหม่แต่ว่าท่านที่มีพระชนม์ชีพอยู่ก็จ่ายเงินเดือนไปจนกระทั่งสิ้นไปเอง เพราะฉะนั้นใช้เวลาเรียกว่าวิวัฒนาการ ทุกอย่างนี้พระองค์ท่านทำอย่างละมุนละม่อมที่สุด อย่างเรื่องการเงิน รายได้หลักของเจ้าหลวงนั้นก็มิได้ใหญ่จริง ๆ นั่นคือค่าภาษีดอกไม้ คือวิธีเก็บภาษีไม้นั้นก็ให้สัมปทานโคนแล้วก็ค่อยไปวัดเอาที่ต่อที่เหลือ ว่าตอเล็ก ตอใหญ่ก็ต่อ เรียกว่าเก็บภาษีดอกไม้ เรื่องที่สองก็คือเรื่องรายได้จากประชาชนที่ต้องเสียเงิน พอมีการเกณฑ์เข้ามาเป็นไพร่หลวง ประชาชนสามารถใช้จ่ายเป็นเงินแทน จึงเป็นรายได้หลักของทางเจ้าหลวง วิธีต่อรองในการรวมดินแดนคือ หนึ่งห้ามการทำสัญญาผูกพันกับต่างประเทศโดยเด็ดขาด สองเรื่องการเงินนั้นรัฐบาลจะจ่ายเป็นเงินเดือนให้ แทนรายได้ที่เจ้าหลวงเคยได้รับ ซึ่งมากน้อยไม่แน่นอนอะไรต่าง ๆ แต่ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้เก็บภาษีต่าง ๆ เข้าส่วนกลางเอง ซึ่งก็น่าจะเป็นที่พอใจ เพราะค่อนข้างจะให้สูงและแน่นอน เพราะฉะนั้นก็ไม่เกิดความขัดแย้งอะไรมาก ส่วนเรื่องของเกียรติยศ เรื่องของอะไรต่ออะไรก็เหมือนเดิมหมดทุกอย่าง เพียงแต่ทำให้การยกย่อง ให้อะไรต่าง ๆ แต่เมื่อเจ้าหลวงสิ้นไปแล้วพยายามที่จะไม่ตั้งคนใหม่ขึ้นแทน เรื่องระบบการบริหารต่าง ๆ ก็เหมือนกัน เริ่มตั้งแต่ส่งข้าหลวงผู้ช่วยข้าหลวงขึ้นไปกำกับราชการ ยังมีเจ้านายหรือผู้ปกครองระดับเดิมอยู่อย่างไร แค่นั้นก็เหมือนเดิม เป็นว่าส่งข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ช่วยไปแล้วก็บริหารแบบใหม่ซึ่งแน่นอนคนเดิมทำไม่ได้ แบบที่ปรับปรุงเรียกว่าเสนา ๖ ตำแหน่ง ตัวเสนาเป็นคนท้องถิ่น ก็ส่งผู้ช่วยจากส่วนกลางขึ้นไป ผู้ช่วยก็ทำแทน จนกระทั่งเสนา ๖ ตำแหน่งนี้หมดสภาพไป ก็เปลี่ยนเป็นใช้ระเบียบแบบมณฑลเทศาภิบาล ทุกอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทำอย่างนี้มโนล เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ ไม่ใช่ปฏิรูป แต่เป็นวิวัฒนาการ เป็นกรณีพิเศษ ผลสุดท้ายเราก็สามารถที่จะหลอมรวมประชาชนแต่ละภาคว่าทุกคนเป็นคนไทย มีสิทธิมีเสรีภาพเท่าเทียมกันคนแต่ละภาคก็สามารถมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เป็นอะไรก็ได้ จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับสามารถจะเขียนไปได้ว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ ทั้งนี้เป็นเพราะพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นคุณประโยชน์แก่ชาติไทยอย่างสุดพันทึจะพรรณนา และคิดว่าการแสดงปาฐกถาพอสมควรแก่เวลาเพียงเท่านี้

คำกราบบังคมทูลของอธิการบดี เมื่อเสร็จสิ้นการแสดงปาฐกถา

ขอพระราชทานกราบบังคมทูลทราบบฝ่าละอองพระบาท

ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระราชนุญาตกล่าวขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา ที่กรุณาเป็นผู้แสดงปาฐกถาชุด “สิรินธร” ในวันที่ คำบรรยายของท่านแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความรอบรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารและการปกครอง ในนามของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา ไว้ ณ ที่นี้

ในลำดับต่อไปข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานกราบบังคมทูลเชิญ ใต้ฝ่าละอองพระบาทเสด็จพระราชดำเนินไปยังห้องรับรองชั้นบนของหอประชุมนี้เพื่อเสวยพระสุธารส ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขอพระราชทานน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมจัดถวายต่อไป

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม

**พระนามาภิไธยและรายนาม
คณะกรรมการบริหารเงินทุนเฉลิมฉลอง
สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี
พ.ศ. ๒๕๔๖**

- | | |
|---|----------------------------|
| ๑. สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี | กรรมการที่ปรึกษา |
| ๒. อธิการบดี (รองศาสตราจารย์ ดร.รัชชัย สุมิตร) | ประธานกรรมการ |
| ๓. รองอธิการบดีด้านวิจัย (รองศาสตราจารย์ ดร.อุษณีย์ ยศยิ่งยวด) | รองประธานกรรมการ |
| ๔. รองอธิการบดีด้านการคลัง (ผู้ช่วยศาสตราจารย์เมธินี วณิกกุล) | กรรมการ |
| ๕. รองอธิการบดีด้านวิชาการ (รองศาสตราจารย์ ทันตแพทย์ ดร.จิรศักดิ์ นพคุณ) | กรรมการ |
| ๖. ผู้ช่วยอธิการบดี (อาจารย์ปนัดดา พงศ์สุรย์มาส) | กรรมการ |
| ๗. คณบดีคณะศิลปกรรมศาสตร์ (รองศาสตราจารย์ ดร.ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์) | กรรมการ |
| ๘. คณบดีคณะรัฐศาสตร์ (ศาสตราจารย์ ดร. อมรา พงศ์ศาศพิชญ์) | กรรมการ |
| ๙. คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ (รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สัจกุล) | กรรมการ |
| ๑๐. คณบดีคณะอักษรศาสตร์ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ม.ร.ว. กัลยา ติงศภัทย์) | กรรมการ |
| ๑๑. หม่อมราชวงศ์จักรรัต จิตรพงศ์ | กรรมการ |
| ๑๒. รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ | กรรมการ |
| ๑๓. รองศาสตราจารย์ ดร.ประคอง นิมมานเหมินท์ | กรรมการ |
| ๑๔. รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี กุลละวณิชย์ | กรรมการ |
| ๑๕. รองศาสตราจารย์ ดร.อมรา ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ | กรรมการ |
| ๑๖. อาจารย์จรรยาณง แสงวิเชียร | กรรมการ |
| ๑๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อารดา กิระนันท์ | กรรมการ |
| ๑๘. ผู้ช่วยอธิการบดีด้านวิจัย (รองศาสตราจารย์ ดร.นวลทิพย์ กมลวารินทร์) | กรรมการและเลขานุการ |
| ๑๙. ผู้อำนวยการสำนักบริหารวิชาการ (นางประไพพิศ มงคลรัตน์) | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

คณะกรรมการประสานงานการดำเนินการจัด ปาฐกถาชุด “สิรินธร” ครั้งที่ ๑๙

- | | |
|--|---------------------|
| ๑. ที่ปรึกษาอธิการบดี (รองศาสตราจารย์ ดร.อุษณีย์ ยศยิ่งยวด) | ประธานกรรมการ |
| ๒. ผู้ช่วยอธิการบดี (อาจารย์ปนัดดา พงศ์สุรย์มาส) | กรรมการ |
| ๓. ผู้ช่วยอธิการบดีด้านวิจัย (รองศาสตราจารย์ ดร.นวลทิพย์ กมลวารินทร์) | กรรมการ |
| ๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อารดา กิระนนท์ | กรรมการ |
| ๕. อาจารย์จรรยาณง แสงวิเชียร | กรรมการ |
| ๖. ผู้อำนวยการสำนักบริหารวิชาการ (นางประไพพิศ มงคลรัตน์) | กรรมการ |
| ๗. ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ (นางเพชรรา ภูริวัฒน์) | กรรมการ |
| ๘. รักษาการผู้อำนวยการสำนักบริหารระบบกายภาพ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัญญัติ ชลาภิรมย์) | กรรมการ |
| ๙. ผู้อำนวยการส่วนอาคารและสถานที่ (นางเยาวดี ฟ้าสว่าง) | กรรมการ |
| ๑๐. หัวหน้าสายงานบรรณสารและพิธีการ (นางมณีจันทร์ กลิ่นสุนทร) | กรรมการ |
| ๑๑. นางนัยนา พรหมมลมาศ | กรรมการ |
| ๑๒. ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมและพัฒนาวิจัย (นางสาวจาดุพร ญาณสุคนธ์) | กรรมการและเลขานุการ |
| ๑๓. หัวหน้าสายงานประเมินผลและเผยแพร่ (นางพรรณี ชาติบุษย์) | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๔. นางสาววิรงรอง วงษ์วัฒน์ | ผู้ช่วยเลขานุการ |

ฝ่ายประสานงานการจัดทำหนังสือ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อารดา กิระนันท์

อาจารย์จรรยา แสงวิเชียร

นางประไพพิศ มงคลรัตน์

นางเพชรภา ภูริวัฒน์

นางสาวอัมพร สุนอ่ำ