

# ความทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>1</sup>

สุภาพร คงศิริรัตน์

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาความคิดที่ทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการปกครอง โดยศึกษาจากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ ผลการศึกษาพบว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นคนทันสมัย ทรงรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่มหาดานาจะวันตกเห็นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ทันสมัย ทรงรู้จักเลือกที่จะรับ และสามารถปรับพระองค์ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างเหมาะสมกับสภาพและบริบทแวดล้อมของสังคมไทยทรงมีพระราชทัศนะว่า การปกครองไม่ว่าจะเป็นรูปแบบรัฐสภาแบบตะวันตกหรือแบบจารีตเดิมของไทย หัวใจสำคัญของการปกครองคือผู้บริหาร โดยผู้บริหารต้องมีความทันสมัยคือการเป็นมืออาชีพ จึงจะทำให้สังคมมีความเป็นปกติสุข

**คำสำคัญ** พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความทันสมัย คนทันสมัย การปกครอง

## The modernity of King Chulalongkorn

Supaporn Kongsirirat

Faculty of Humanities, Naresuan University

### Abstract

This research article analyzed King Chulalongkorn's attitude towards modernity in the government based on the King's writings. The results revealed that King Chulalongkorn exhibited the attitude that the modern form of government of the West was not yet compatible to the Thai society. This was because forms of government were different from one country to another according to the country's environment and culture, as well as the people's ideology. Thailand, however, would need to opt for a western form of government in the future. The western form of government would then need to be adjusted to suit the context of Thai society. In addition, the King expressed the attitude that the key to good governance, whether in the western form of parliament or in the traditional form of Thailand, was the administrator who must be modern and professional.

**Keywords:** King Rama V, modernity, modern man, government

---

<sup>1</sup>บทความนี้รับจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง การศึกษาพระโลกทัศน์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขาของสุภาพร คงศิริรัตน์

## 1. บทนำ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงครองสิริราชสมบัติอยู่นั้น เป็นช่วงเวลาที่มาอำนาจตะวันตกได้แผ่ขยายอิทธิพลเข้าสู่เอเชีย เพื่อแสวงหาแหล่งวัตถุดิบและตลาดการค้าใหม่ๆ ในภูมิภาคแถบนี้ และข้ออ้างในการเข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการการปกครองประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ “การพัฒนาประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาให้มีความทันสมัย (modernization) แบบประเทศตะวันตก (westernization)” (วิไลเลขา ถาวรธนาสาร, 2545, น. 15)

การที่ประเทศตะวันตกมีความเจริญก้าวหน้า และทันสมัยเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงมีการนำเครื่องจักรเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต แทนแรงงานคนในโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้บทบาทและหน้าที่ในการทำงานของคนงานถูกกำหนดอย่างชัดเจน นำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม การจัดสรรแรงงานและหน้าที่อย่างเป็นระบบนี้ส่งผลให้มีการแบ่งหน้าที่ของประชาชนในสังคมอย่างเป็นระบบด้วย นำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

การเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตกในสมัยนั้น ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันสมัยตามแบบอย่างของตะวันตกได้ ล้วนถูกมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาบริหารจัดการปกครองทั้งสิ้น แต่ด้วยพระปรีชาสามารถอันเลิศยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงเป็นคนทันสมัย ทรงตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงและสามารถเรียนรู้จนคาดการณ์ได้ถึงภัยคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้เป็นอย่างดี ดังพระราชกระแสความตอนหนึ่งว่า “ความที่น่ากลัวอันตรายอย่างใดซึ่งได้กล่าวมานั้น ไม่เป็นที่จะแลเห็นได้ขึ้นใหม่ของเราเลยแต่เป็นการณ์ได้คิดเห็นอยู่แล้วทั้งสิ้น” (ชโยนนัดสมุทวณิช และชัตติยาภรณ์สุด, 2518, น. 76) จึงทรงปรับพระองค์และพัฒนาสังคมไทยให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในขณะนั้นได้อย่างเหมาะสมกับบริบทแวดล้อมของสังคมไทย ทำให้สยามเป็นประเทศเดียวในเอเชียอาคเนย์ที่สามารถดำรงความเป็นเอกราช ได้ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงสนใจที่จะศึกษาพระราชทัศนะที่ทันสมัยของพระองค์ว่าเป็นอย่างไร แนวทางหนึ่งในการศึกษาเกี่ยวกับทัศนะความคิดเห็นของบุคคลก็คือการศึกษาจากวรรณกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งจดหมาย เพราะจดหมายที่บุคคลเขียนไปมาถึงกันนั้นมีลักษณะที่เป็นอัตวิสัย ดังนั้นจึงสนใจที่จะศึกษาความทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยศึกษาจากพระราชทัศนะของพระองค์ผ่านพระราชหัตถเลขาที่พระราชทานให้แก่บุคคลต่างๆ

## 2. จุดประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาพระราชทัศนะที่ทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการปกครอง

## 3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นักวิชาการด้านทฤษฎีความทันสมัยหลายคน เช่น อิงเคเลสและสมิท (Inkeles & Smith, 1976, pp. 19-24) และเลเนอร์ (Lerner, 1958) มีความเห็นสอดคล้องกันว่าคนทันสมัย (modern man) จะต้องมีทัศนคติ และพฤติกรรมบางอย่างที่เป็นคุณสมบัติของความทันสมัย (Modernity) ซึ่งคุณสมบัติของคนทันสมัยตามแนวคิดของอิงเคเลสและสมิท (Inkeles & Smith, 1976, pp. 19-24) สรุปความได้ว่าต้องเป็นคนพร้อมที่จะเปิดรับประสบการณ์ใหม่ๆ มีความกระตือรือร้นที่จะศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับวิทยาการสมัยใหม่ มีความคิดก้าวหน้า รู้จักวางแผนในการทำงาน เชื่อในหลักเหตุและผล ปฏิบัติตามกฎหมายที่สังคมนำไว้อย่างยุติธรรมไม่ยึดบุคคลหรือความสัมพันธ์มากกว่ากฎเกณฑ์ที่ตกลงกันไว้และสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพปัจจุบันและอนาคต

ส่วนเลเนอร์ (Lerner, 1968) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติของคนทันสมัยสรุปความได้ว่า คนทันสมัยต้องสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็ว สามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้ สามารถเข้าใจในความแตกต่างของบุคคล มีความมุ่งมั่นสนใจปัญหาของชุมชนและเชื่อมั่นในความสามารถของมนุษย์ว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้

แนวคิดของนักทฤษฎีทันสมัยเหล่านี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์สรุปเป็นกรอบแนวคิดเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้

## 4. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

บทความวิจัยนี้อาศัยกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความทันสมัยที่อิงเคเลสและสมิท (Inkeles & Smith, 1976) และเลเนอร์ (Lerner, 1968) ได้แสดงทัศนะไว้ แล้วนำมาประมวลสังเคราะห์เป็นแนวในการวิเคราะห์ ด้วยการนิยามลักษณะของคนทันสมัย (modern man) หมายถึงคนที่ทันต่อเหตุการณ์ มีความคิดกว้างไกล ตระหนักถึงความหลากหลายทางความคิด ในขณะที่เดียวกันก็สามารถสร้างหรือมีความคิดเห็นเป็นของตัวเองได้ สามารถเรียนรู้และปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างเหมาะสม ทำให้สามารถอยู่ในสังคมโลกได้อย่างเป็นปกติสุข ซึ่งการที่จะเป็นคนทันสมัยเช่นนี้ได้ต้องเป็นคนที่มีความคิดที่ทันสมัย โดยนัยนี้คนทันสมัยก็คือคนที่มีความคิดทันสมัยนั่นเอง

## 5. ขอบเขตข้อมูลและวิธีดำเนินการวิจัย

**5.1 ขอบเขตของข้อมูล** ศึกษาจากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานให้แก่บุคคลต่างๆ ที่รวบรวมตีพิมพ์เป็นรูปเล่ม ได้แก่

- (1) พระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ (2535)
- (2) พระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ใน ๓ รัชกาล สุธสิขสงคราม (2516)
- (3) พระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ใน ๓ รัชกาล สุธสิขสงคราม (2516)
- (4) พระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ใน *บริพัตรสุขุมพันธุ์อนุสรณ์* (2542)
- (5) พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระเจ้าลูกยาเธอ 4 พระองค์ ที่เสด็จไปทรงศึกษาต่างประเทศ ใน *ประชุมพระบรมราโชวาทและพระโอวาท* (2509)
- (6) พระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าภิรมย์ภคินี ใน *พระราชนิพนธ์ไกลบ้าน เล่ม 1* (2508 ก) และ *พระราชนิพนธ์ไกลบ้าน เล่ม 2* (2508ข)
- (7) พระราชหัตถเลขาพระราชทานเจ้าพระยามรราช (ปั้น สุขุม) (2482)
- (8) พระราชหัตถเลขาพระราชทานเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (เมื่อครั้งเป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์) (2504)
- (9) พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ (2507)
- (10) พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระยาสุรียานุวัตร (2479)
- (11) พระราชหัตถเลขาพระราชทานกรมหลวงนครสวรรค์ ใน *ประชุมพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงบริหารราชการแผ่นดิน ภาค 3 ตอน 1* (2513ก) และ *ภาค 3 ตอน 2* (2513ข)

**5.2 ขอบเขตของการวิจัย** ศึกษาเฉพาะความคิดที่ทันสมัยด้านการปกครอง

**5.3 วิธีดำเนินการวิจัย** งานวิจัยนี้ได้ดำเนินการวิจัยตามลำดับขั้นตอนดังนี้

- 1) รวบรวม ข้อมูล เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชนิพนธ์ที่เป็นพระราชหัตถเลขา และแนวคิดที่เกี่ยวกับความทันสมัย
- 2) ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 3) สกัดข้อมูลจากพระราชนิพนธ์ที่เป็นพระราชหัตถเลขา
- 4) นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา
- 5) สรุปผลการศึกษาในลักษณะของการพรรณนาวิเคราะห์

## 6. ผลการวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นคนที่ทันสมัย (modern man) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดที่ทันสมัยด้านการปกครองเห็นได้จากการที่ทรงหันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในขณะนั้น ด้วยทรงมีพระวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ทรงตระหนักถึงความหลากหลายทางความคิด แต่ในขณะเดียวกันทรงสามารถหลอมรวมความคิดเห็นต่างๆ เหล่านั้นให้เป็นของพระองค์เองได้อย่างดีและเหมาะสม ทรงสามารถเรียนรู้และปรับพระองค์ให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองที่เปลี่ยนแปลงในสมัยนั้นได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของพระองค์และบริบทของสังคมวัฒนธรรมไทย ทำให้ประเทศสามารถดำรงอยู่รอดได้อย่างมีศักดิ์ศรี ในที่นี้จะขอเสนอผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับความทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้านการปกครองในสองประเด็น ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ทันสมัย และลักษณะของผู้บริหารที่ทันสมัยแบบตะวันตก มีรายละเอียดดังนี้

### 6.1 รูปแบบการปกครองที่ทันสมัย<sup>2</sup>

รูปแบบการปกครองที่ทันสมัยที่มหาอำนาจตะวันตกได้นำเข้ามาสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระทัศนะที่แสดงพระวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ทรงเล็งเห็นถึงจุดเด่นและจุดด้อยของการปกครองรูปแบบนี้จนสามารถตกผลึกเป็นความคิดของพระองค์ได้อย่างเหมาะสมกับบริบทพื้นฐานของสังคมไทย กล่าวคือ มีพระราชทัศนะว่า การปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ทันสมัยตามแนวคิดของตะวันตกนั้น เกิดขึ้นจากบริบทสังคมของตะวันตกจึงมีความเหมาะสมกับประเทศตะวันตกซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศตะวันตกได้มีการวางรากฐานและพัฒนารูปแบบการปกครองระบอบนี้มาเป็นเวลายาวนานจนสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว ประชาชนจึงมีความคุ้นเคยและมีประสบการณ์กับการปกครองรูปแบบนี้ ซึ่งต่างกับสังคมไทยที่คุ้นเคยกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน

---

<sup>2</sup> เป็นการปกครองระบบรัฐสภาสมัยสมเด็จพระราชินีวิกตอเรียที่พระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งในสมัยนั้นรัฐสภาของอังกฤษประกอบด้วยสภาขุนนาง (House of Lord) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ และสภาสามัญ (House of Common) ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและบริหารราชการรัฐสภาของอังกฤษในสมัยนั้น นอกจากจะออกกฎหมายและบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการตราพระราชบัญญัติการสืบสันตติวงศ์ของสถาบันกษัตริย์ และการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญด้วย รัฐสภาจึงเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งของอังกฤษ

หลายร้อยปี ทำให้ไม่มีการวางรากฐานสำหรับการพัฒนาไปสู่การปกครองระบบรัฐสภา สังคมไทยในขณะนั้นจึงไม่มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงแบบทันทีทันใด และหากเร่งรีบนำการปกครองรูปรัฐสภามาใช้กับสังคมไทยย่อมไม่ประสบความสำเร็จ<sup>3</sup> ดังความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2508ก, น. 738 - 740)

*ข้างชาติอังกฤษ มีวิธีปกครองบ้านเมืองด้วยการประชุมราษฎรและผู้มีบรรดาศักดิ์ ลงระเบียบเรียบร้อยมาเสียหลายร้อยปีแล้ว จนถึงไม่มีพระเจ้าแผ่นดินปกครองเมืองเองได้ก็มี ...การที่จะวางได้เช่นนี้ก็เฉพาะเมืองอังกฤษเป็นอย่างวิเศษ ด้วยการปกครองเรียบเดินเครื่องจักรมาเสียช้านานแล้ว ...ส่วนของเรามันตรงกันข้าม ถ้าหัวหน้าหยุดแล้วก็หยุดตามกันไปเป็นแถว งานมันเดินด้วยหัวหน้า ข้างอังกฤษงานมันเดินขึ้นปลายขึ้นมาด้วยเหตุนี้...ถ้าเราเอาอย่างนั้นเมื่อไร เป็นยับกันเมื่อนั้น*

การที่การปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง เนื่องจากระบบรัฐสภาของอังกฤษมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องติดต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนานหลายศตวรรษพร้อมๆ กับประวัติศาสตร์ชาติอังกฤษ ตั้งแต่ ค.ศ. 1215 (สนธิเชทานันท์, 2529, น. 1) พระเจ้าจอห์นกษัตริย์ของอังกฤษถูกบรรดาขุนนางบังคับให้ลงพระนามในกฎบัตร “*แมกนาคาร์ตา (Magna Carta)*” เพื่อให้สิทธิเหล่าขุนนาง และนักบวชสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาบังคับใช้กฎหมายต่างๆ รวมทั้งร่วมพิจารณาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีราษฎร อันเป็นที่มาของ

---

<sup>3</sup>อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนำระบบรัฐสภาของตะวันตกมาปรับใช้ในปี พ.ศ. 2417 โดยให้ตราพระราชบัญญัติสภาองคมนตรี (Privy Council) หรือสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ เพื่อทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาข้อราชการและเสนอข้อคิดเห็น หรือปฏิบัติราชการต่างๆ ตามพระราชดำริ ซึ่งคล้ายกับสภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษ และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ซึ่งคล้ายกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseild'Etat) ของฝรั่งเศส (สายกุล เดชบุตรี, 2558, น. 26) มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาและความคิดเห็นต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับราชการแผ่นดินโดยทั่วไป และหากที่ประชุมเห็นชอบแล้วก็จะออกเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ นอกจากออกกฎหมายแล้ว ยังทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินคดีใหญ่ที่สำคัญๆ ด้วย (ปิยนาด บุนนาค, 2550, น. 63) สมาชิกทั้งสองสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระองค์ สิ่งที่ระบบรัฐสภาไทยในสมัยนั้นแตกต่างกับระบบสภาของตะวันตกก็คือพระมหากษัตริย์ยังคงมีอำนาจในการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม “การตั้งสภาทั้งสองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปประเทศตามแบบตะวันตก” (สายกุล เดชบุตรี, 2558, น. 34)

**คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Magnum Councilium)** ของกษัตริย์อังกฤษ และกฎบัตรดังกล่าว ยังมีผลต่อการจำกัดการใช้พระราชอำนาจในการออกกฎหมายของกษัตริย์ด้วยภายหลัง **คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน** ได้พัฒนากลายเป็น **สภาขุนนาง (House of Lords)** และ **สภาสามัญ (House of Common)** ตามการจับกลุ่มของสมาชิกที่เข้าประชุมในปลายศตวรรษที่ 14 กล่าวคือ กลุ่มขุนนางชั้นสูง นักบวชที่มีสมณศักดิ์มักจับกลุ่มหนึ่งประชุมกันกลุ่มหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้กลายเป็น **สภาขุนนาง** ส่วนพวกขุนนางทั่วไปและตัวแทนประชาชนจากภูมิภาคก็จับกลุ่มกันอีกกลุ่มหนึ่ง ภายหลังได้พัฒนากลายเป็น **สภาสามัญ (โกลินท์ วงศ์สุววัฒน์, 2518, น. 10)** ต่อมา สภาสามัญมีสมาชิกที่ตัวแทนจากประชาชนภาคต่าง ๆ เข้ามาในสภามากขึ้น ทำให้สภาสามัญมีบทบาทสำคัญมากขึ้นจนสามารถคานอำนาจขุนนางและพระมหากษัตริย์ได้อย่างสมบูรณ์ (อรณิษฐ์ธิพานนท์, 2553, น. 4-5) โดยในปี ค.ศ. 1701 รัฐสภาได้ประกาศใช้ Act of Settlement (บัญญัติการสืบสันตติวงศ์) ที่นอกจากจะกำหนดการสืบสันตติวงศ์ของกษัตริย์อังกฤษแล้ว ประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดเงื่อนไขและหลักการปกครองระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญด้วย (สนธิเตชานันท์, 2529, น. 2) ด้วยเหตุที่การปกครองรูปแบบรัฐสภาของอังกฤษ ได้พัฒนาติดต่อกันมาเป็นเวลายาวนานหลายศตวรรษพร้อมกับประวัติศาสตร์ชาติอังกฤษ ทำให้ประชาชนอังกฤษมีความคุ้นเคยและสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ซึ่งแตกต่างกับคนในสังคมไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมองว่า การที่รูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภาไม่เหมาะสมกับสังคมไทยในสมัยนั้น ด้วยเหตุผลสองประการ ได้แก่บริบทของสังคมไทย และข้อจำกัดของการปกครองระบอบรัฐสภามีรายละเอียดดังนี้

### **6.1.1 บริบทของสังคมไทย**

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงฐานะรากของสังคมไทยเป็นอย่างดี การเปิดรับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ทันสมัยของพระองค์จึงผ่านกระบวนการแสวงหาข้อมูลอย่างรอบด้านแล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาความเหมาะสมและสมดุลให้กับสังคมไทยทรงเล็งเห็นว่า บริบทของสังคมไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมกับการปกครองระบอบรัฐสภา เพราะคนไทยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบรัฐสภา อีกทั้งยังขาดคนที่มีความรู้ความสามารถแบบตะวันตกในการบริหารประเทศ มีรายละเอียดดังนี้

#### **6.1.1.1 คนไทยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบรัฐสภา**

การปกครองระบอบรัฐสภาเป็นการปกครองที่อาศัยเสียงส่วนใหญ่ในการบริหารประเทศ จึงต้องอาศัยการแสดงความคิดเห็นของที่ประชุมในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นที่เป็นพื้นฐานของการปกครองรูปแบบนี้ การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาองคมนตรีตามแบบอย่างตะวันตก ซึ่งเป็นรูปแบบ

การปกครองใหม่ที่สังคมไทยไม่คุ้นเคยมาก่อน คนไทยจึงขาดความรู้ความเข้าใจ ประกอบกับลักษณะนิสัยของคนไทยที่ไม่ชอบแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของบุคคลอื่น ที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือแม้แต่คณะผู้บริหารระดับสูงของประเทศ อย่างเช่นเสนาบดีเจ้ากระทรวง กรมต่างๆ เมื่อมีการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมืองก็ยังไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น กลับนั่งนิ่งราวกับพระนั่งปฏิบัติกรรมฐาน ดังความว่า “ในโต๊ะเสนาบดี มีคนที่มียปากเสียงพูดจาอะไรได้อยู่หน่อย มีแต่ปลัดทูลฉลองเข้ามาหนึ่งปรกเสียมาก การนั่งปรกในที่ประชุมบางที่คนอื่นเขาจะชอบใจ ถ้าตัวเราผู้เป็นเจ้าแผ่นดินแล้วชอบเสนาบดีที่มีปากมากกว่านั่งปรก” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2482, น. 25) แม้บางครั้งไม่ใช่เวลาการประชุมแต่เจ้าหน้าที่ได้บังคับบัญชาขอความคิดเห็นก็ยังไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ดังความว่า “บางที่เจ้าหน้าที่ต้องการปรึกษาก็ไม่มีใครออกความเห็น” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2479, น. 44)

อุปสรรคต่อการปกครองระบบรัฐสภาอันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจของคนไทยที่ทรงมองเห็นก็คือ คนไทยไม่เข้าใจว่า ความคิดเห็นที่เป็นมติของที่ประชุมทั้งของสภาและของรัฐบาลนั้นถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของที่ประชุม จะปัดความรับผิดชอบว่าไม่ใช่เป็นความคิดเห็นของตนไม่ได้ แต่การหาเป็นเช่นนั้นไม่ ด้วยเหตุนี้ในที่ประชุมจึงไม่มีใครกล้าแสดงความคิดเห็นเพราะเกรงว่าหากความคิดเห็นของตนเกิดผิดพลาดขึ้น ตนจะถูกตำหนิจากบุคคลอื่น ดังความว่า “...การที่กล่าวโทษกันมาแต่ก่อนว่า คอเวอนเมนต์เราไม่มีปอลิซี ... เป็นความจริงอยู่ในบางเรื่องแลบางคน แต่ที่มีปอลิซีนั้นโดยมาก ... แต่เดี๋ยวนี้เรื่องกลัวผิดแลชอบ คือถ้าผู้ใดเป็นผู้ออกหน้าคำตาคิดอ่าน ถ้าไปเสียท่วงทีลงก็ให้กลัวไปว่าจะต้องโทษว่าเป็นความคิดของตัวเองเสียไปเพราะตัว” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2504, น. 322) จนถึงกับมีพระราชกระแสว่า “การประชุมของไทยเรานับเป็นยาต้ม” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2504, น. 311)

การขาดความรู้ความเข้าใจของคนไทยเกี่ยวกับการปกครองระบบรัฐสภาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สอดคล้องกับคำกล่าวของพลตรีหลวงวิจิตรวาทการที่ได้อธิบายถึงการไม่ประสบความสำเร็จของการประชุมสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในสมัยนั้นว่า “การตั้งสภาเป็นของใหม่และไม่มีใครรู้จักระเบียบดี ประชุมสามครั้งได้ความว่าย่างยากกว่ามากต่อครั้งที่ 4 จึงค่อยเป็นระเบียบเรียบร้อยเข้าบ้าง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ไม่ค่อยมีใครทราบว่หน้าที่ของตัวที่มาประชุมนั้นจะต้องทำอะไร และเห็นการมีสภาเป็นของแปลกของใหม่ ก็คิดว่าเป็นการทำเล่น ความสมัครอันแท้จริงก็ไม่มี” (พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ อ้างถึง ใน สำนักนายกรัฐมนตรี, 2529, น. 73)

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญคือ ผู้บริหารในสภาต้องเปิดใจกว้างพร้อมที่จะรับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานให้ดีขึ้น แต่คนไทยไม่คุ้นเคยกับการถูกวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับหน้าที่การงาน เพราะมองว่าเป็นการก้าวก่ายหน้าทีกัน ความว่า “...แคบิเน็ต (คณะรัฐมนตรี) ของไทย...บางคราวการนอกหน้าที่ที่กระทบกัน เขาก็ไม่มีใครจะได้...การที่จะเชื่อมในระหว่างเสนาบดีเหล่านี้ก็มีแต่ตัวเรา” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2479, น. 44) จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระทัยเกี่ยวกับระบบรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ทันสมัยได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็ทรงเข้าพระทัยบริบทของสังคมไทยเป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน จนตกผลึกความคิดทำให้ทรงคาดการณ์ได้ว่า “ถ้าจะตั้งปาลีเมนต์ (รัฐสภาเหมือนนักประเทศตะวันตก-ผู้วิจัย) ขึ้นในเมืองไทย เอาความคิดราษฎรเป็นประมาณในเวลานี้แล้ว ข้าพเจ้าเชื่อว่าจะไม่ได้จัดการอันใดได้สักหนึ่งเป็นแน่แท้ทีเดียว คงจะต้องเถียงกันบ่นปีไปเท่านั้น” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2502, น. 4)

การที่มีพระราชกระแสดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นเครื่องยืนยันว่าสังคมไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมกับการปกครองระบบรัฐสภา เพราะเป็นของใหม่สำหรับคนไทย แม้แต่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่ทรงนำระบบรัฐสภาของตะวันตกมาปรับให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นหากนำรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาเต็มรูปแบบอย่างตะวันตกมาใช้กับสังคมไทยในขณะนั้น ก็จะเป็นการ “เด็ดยอด” เอาเฉพาะรูปแบบการปกครองของตะวันตกเข้ามาใช้ในสังคมไทย แต่จะไม่ได้กระบวนการปกครองรวมทั้งกระบวนการคิดที่เป็นประชาธิปไตยเหมือนกับที่ชาวตะวันตกมี ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมย่อมไม่ประสบความสำเร็จ

#### 6.1.1.2 สังคมไทยขาดคนที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารประเทศ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชทัศนะว่า การปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นการปกครองแบบตะวันตกในขณะนั้น จะประสบผลสำเร็จทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าได้ ต้องมีคนที่มีความรู้ความสามารถจำนวนมากพอที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความสามารถด้านการบริหารงานแบบตะวันตก แต่สังคมไทยในขณะนั้นกลับขาดแคลน ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ดังที่มีพระราชกระแสว่า หากพระองค์เปิดโอกาสให้เสนาบดีเป็นนายกรัฐมนตรีก็เชื่อได้ว่าไม่มีใครกล้าหาญที่จะยอมรับตำแหน่งนี้แม้แต่คนเดียว เพราะรู้ว่าไม่สามารถหาคนที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานเป็นคณะรัฐมนตรีได้ครบ ดังความว่า “... การที่จะเชื่อมในระหว่างเสนาบดีเหล่านี้ก็มีแต่ตัวเรา เมื่อพูดมาถึงเช่นนี้มักจะมีผู้เห็นว่าเพราะไม่มีไปรมินิสเตอร์ แต่ถ้าถามตัวเสนาบดีเอง ไม่มีผู้ใดหาญจะเป็นสักคนหนึ่ง... เพราะรู้ว่าหาเพื่อนครบตำแหน่งไม่ได้ ถ้าเป็นขึ้นเมื่อไรงานก็หยุดเมื่อนั้น

การซึ่งเป็นดังนี้ก็เพราะเหตุซึ่งขัดข้องด้วยตัวคน” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2479, น. 44)

การขาดคนที่มีความรู้ความสามารถแบบตะวันตกในการบริหารประเทศนี้มีทุกระดับ ตั้งแต่พระราชปราชญ์ในพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2504, น. 293-294)

... ด้วยความรู้ซึ่งขัดสนย่อมเกิดขึ้นแก่พวกเราทั้งหลาย ไม่แต่เฉพาะตัวเราเอง บรรดาผู้ที่มีหน้าที่ราชการสำคัญที่ต้องใช้คนมาก อย่างเช่นกรมหมื่นดำรง ซึ่ง มีหน้าที่ต้องจัดข้าราชการเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงประจำเมือง ซึ่งต้อง เปลี่ยนแซมปีละหลาย ๆ สิบคนหรือตั้งร้อย เป็นตัวผู้ที่ร้อนรนรับเราอยู่มิได้ขาด ในเรื่องที่จะต้องคนแลต้องช่วยกันหา ยังกระทรวงอื่นเช่นกระทรวงยุติธรรม ถ้า จะได้คนที่มีความรู้ในกฎหมายพอประมาณสักร้อยคนก็จะได้รับตำแหน่งในปีเดียวกันนี้ ทั้งสิ้นไม่เหลือ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปรียบเทียบสภาพของประเทศในขณะนั้น ว่าเหมือนกับเรือที่มีสภาพผู้ที่ขาดฝีพายที่มีฝีมือคือการขาดคนที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานบริหารประเทศ เป็นเหตุให้ประเทศไม่พัฒนาซึ่งแตกต่างกับประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้นที่ ปฏิรูปประเทศในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันกับสยาม ดังพระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2542, น. 18)

... ความขาดคนของเราเป็นอยู่อย่างไร ถ้าจะเปรียบด้วยเรือก็เหมือนกับเมื่อก่อนเอาขึ้น ทั้งไว้ในอู่คงอยู่แต่รูปเรือ ท้องนั้นผู้รั้วจวนจะลอยน้ำไม่ได้ เมื่อจำเป็นต้องเข็นลงน้ำ ก็เอาโคลนปะแทนชั้น คนพายก็ไม่เป็น คนหนึ่งยกคนหนึ่งจ้วงตุ่ม ๆ ตุ่ม ๆ น้ำก็เขี้ยว ลมก็จัด เวลาว่า ๆ ค่อยปุยาเปลี่ยนไม่ไปที่ละแผ่น 2 แผ่น ดอกหมันยาชั้นพอเป็นรูป แต่คนที่พายล้วนแต่เป็นโรคร้ายต่าง ๆ ตาบอดบ้าง หูหนวกบ้าง การที่จะหาฝีพาย ให้เต็มลำเป็นยากอย่างยิ่ง ถ้าจะถามว่าเมืองไทยทำไมจึงได้ช้ากว่าญี่ปุ่นก็ต้องว่า เพราะเหตุมันเป็นเช่นนี้แหละ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทันสมัย ต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมในขณะนั้น แต่ในขณะเดียวกันก็ทรงตระหนักถึงบริบทของ สังคมไทยในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี จนหลอมรวมเป็นความคิดที่ตกผลึก ทำให้สามารถวินิจฉัย ถึงจุดเด่นของการปกครองระบอบรัฐสภาในขณะนั้นที่อาศัยเสียงส่วนใหญ่ในการบริหารประเทศ

แต่จุดเด่นของระบบรัฐสภานั้นกลับขัดแย้งกับลักษณะนิสัยของคนไทยและบริบทของสังคมไทย ลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบบรัฐสภาแบบตะวันตก

### 6.1.2 ข้อจำกัดภายในตัวระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภาเป็นการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกันและเป็นระบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า โดยหลักการแล้วนับว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดี แต่ในขณะที่เดียวกันระบบรัฐสภาก็มีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของประเทศด้วยเช่นกัน มีรายละเอียดดังนี้

#### 6.1.2.1 เสถียรภาพของรัฐบาลในระบบรัฐสภา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นข้อจำกัดของระบบรัฐสภาของตะวันตกว่า โดยหลักการแล้ว รัฐบาลในระบบรัฐสภาซึ่งเป็นรัฐบาลที่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศ ควรเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีเสถียรภาพอย่างแท้จริง เพราะรัฐบาลต้องคอยเอาใจกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งนอกรัฐสภาและในรัฐสภา ดังพระราชกระแสเล่าถึงประเทศนอร์เวย์ซึ่งเป็นประเทศเกิดใหม่ที่เพิ่งแยกตัวออกจากประเทศสวีเดน ราษฎรเกิดขัดแย้งกันด้วยเรื่องน้ำ รัฐบาลต้องเข้ามาไกล่เกลี่ยให้ผลประโยชน์ของราษฎรทั้งสองกลุ่มลงตัว หากไม่สามารถทำได้ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2508, น. 61-62)

*...ทะเลสาบสายนี้... กำลังเป็นปัญหาอันอยู่ในสตอดติง(รัฐสภา-ผู้วิจัย) มีความเห็นกันว่าทะเลสาบอันนี้ ถ้าฝนตกลงมามาก น้ำขึ้นสูงท่วมที่ดินขึ้นไปมาก ถ้าหากว่าลดน้ำให้น้อยเสียโดยเปิดทางน้ำให้กว้าง จะได้ที่ซึ่งน้ำลดลงไปนั้นเพาะปลูกมากขึ้น ราษฎรบางพวกเห็นชอบด้วยบางพวกไม่ชอบด้วยว่าถ้าน้ำลดลงต่ำไปแล้วที่ข้างบนๆ น้ำจะแห้ง การถ่มเถียงกันนี้รัฐบาลเอาไว้มองอยู่ เป็นการใหญ่ถึงว่าน่ากลัวรัฐบาลจะล้ม*

นอกจากรัฐบาลในระบบรัฐสภาจะต้องเอาใจกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกรัฐสภาแล้ว รัฐบาลยังต้องคอยเอาใจกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย หากกลุ่มใดมีจำนวนสมาชิกมากกว่าก็จะมีอำนาจในการต่อรอง เพราะการปกครองระบบรัฐสภานั้นใช้เสียงส่วนใหญ่ในการลงมติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากประเทศนั้นมีการปกครองระบบสภาเดียวอย่างประเทศนอร์เวย์ คือไม่มีสภาสูงหรือวุฒิสภาคอยถ่วงถ่วงหรือคานอำนาจ เมื่อใดที่รัฐบาลไม่สามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐสภาได้ ย่อมทำให้เสถียรภาพของฝ่ายบริหารอันได้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลสั่นคลอน นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญคือ แม้แต่ในพวกเดียวกันที่เป็นรัฐบาล ก็ยังคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวคือความมั่นคงของตำแหน่งตน

มากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติด้วยดัง พระราชกระแสที่กล่าวถึงระบบรัฐสภาของประเทศนอร์เวย์ในขณะนั้นที่เพิ่งแยกตัวออกจากประเทศสวีเดน ความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2508ข, น. 236-237)

...ความยากลำบากของรัฐบาลกับสตอดติงอยู่ข้างจะชุลมุนมาก เพราะเหตุว่าเมมเบอร์ใหม่ๆ มีพวกโซเซียลิสต์มากขึ้น ... ในเวลาใดถ้าคนจำพวกใดมากกว่ากันแต่คนเดียวก็อาจจะทำการได้ตามประสงค์ พวกที่มีน้อยกว่าไม่มีช่องโอกาสที่จะได้ทำอะไรสำเร็จได้เลย ไม่เคลเซน (นายกรัฐมนตรีของนอร์เวย์ในขณะนั้น-ผู้วิจัย)... เป็นผู้คิดการแยกเช่นว่ามาแล้ว เวลานี้มีพวกของตัวในสตอดติงมากกว่าพวกอื่นเพียงสามคน พวกของตัวเองก็ซ้ำปากันแค่นั้นเคื่องอยากจะให้ไม่เคลเซนลาออกเสียจากตำแหน่ง เพราะไม่อยากจะให้พลาดพลังที่ต้องออกจากตำแหน่งเพราะแพ้เขา ทั้งพวกการเมืองในนอร์เวย์ไม่เหมือนประเทศอื่น มันรวนๆ จะเป็นริบหรี่อยู่

#### 6.1.2.2 ความมั่นคงของประเทศ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมองว่า จุดเด่นของการปกครองระบบรัฐสภาของตะวันตกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศนั้น ในอีกมุมหนึ่งจุดนี้กลับเป็นจุดอ่อนที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้เช่นกัน เพราะบางคนไม่ได้ตั้งใจเข้ามาเพื่อทำงานให้แก่ชาติบ้านเมือง แต่ตั้งใจเข้ามาโดยมีจุดประสงค์อื่นแอบแฝง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบรัฐสภาเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์ ได้อาศัยรัฐสภาเป็นช่องทางในการอ้างความชอบธรรมให้ได้เข้ามาปกครองประเทศเพื่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ดังที่ทรงเล่าถึงการที่คนจนในประเทศนอร์เวย์ที่รวมกลุ่มกันตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อจะได้มีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาว่าเนื่องจากความยากจนทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นได้ ความว่า “ด้วยเหตุพื้นที่กันดารไม่ควรแก่การเพาะปลูก แลด้วยเหตุที่ต้องบริหารรักษาผลซึ่งต้องลงแรงทำขึ้นมาได้เป็นอันมากดังนี้... ตั้งเป็นพรรคพวกกันเรียกว่า โซเซียลิสต์ ซึ่งอาจจะเข้าไปมีความคิดแลความต้องการเกี่ยวข้องในการปกครองได้” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2508ก, น. 246-247) ทั้งนี้หากบุคคลที่เข้ามาในระบบรัฐสภาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างอำนาจและฐานะให้แก่ตนแล้ว บุคคลนั้นก็ย่อมแสวงหาทั้งอำนาจและผลประโยชน์เพื่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของตนประชาชนและประเทศชาติก็จะเดือดร้อน

นอกจากนี้ทรงเล็งเห็นจุดอ่อนอีกประการหนึ่งคือ การเปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาชนเข้ามาบริหารประเทศโดยระบบรัฐสภานั้น บุคคลที่ได้รับฉันทามติจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้เข้ามาบริหารประเทศก็อาจจะไม่ใช่ชนชาติที่เป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง แต่อาจเป็น

ชนชาติอื่นหรือกลุ่มชาติพันธุ์อื่นซึ่งมีจำนวนประชากรมากกว่าชนชาติที่เป็นเจ้าของประเทศ จึงมีฐานเสียงในการเลือกคนเข้าในรัฐสภาได้เป็นจำนวนมาก ในที่สุดประเทศชาติก็อาจถูกยึดครองจากคนกลุ่มใหญ่ที่ไม่ใช่เจ้าของประเทศที่แท้จริง ดังที่มีพระราชกระแสเล่าถึงความเป็นมาของประเทศตุรกีว่า แต่เดิมชาวกรีกเป็นเจ้าของประเทศ ต่อมาชาวเตอร์กได้รุกรานเข้ามาอาศัยในประเทศตุรกี ภายหลังเตอร์กมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นกว่าชาวกรีก ทำให้ชาวเตอร์กมีฐานเสียงมากกว่า จึงใช้ระบบรัฐสภาเป็นช่องทางในการยึดอำนาจการปกครองจากชาวกรีก ดังความว่า “เมืองตุรกีในยุโรปพลเมืองเป็นชาติกรีก ตอร์กเป็นผู้ไปจากเอเชียไปได้ครอบครอง เพราะฉะนั้นกรีกจึงเป็นสปีเยกต์ (คนในบังคับ-ผู้วิชัย) ตอร์ก ไม่เป็นคนต่างประเทศเข้าไป จึงมีอำนาจที่จะเลือกเข้าเป็นเมมเบอร์ออฟปาลิเมนต์ ได้ทุกคน” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2482, น. 212) และหากคนต่างชาติได้เป็นสมาชิกรัฐสภาจำนวนมากขึ้น ก็อาจจะเป็นอย่างรัฐสภาของประเทศนอร์เวย์ ที่กลุ่มโซเซียลิสต์มีอิทธิพลมากกว่านายกรัฐมนตรี จึงมีอำนาจในการต่อรอง ดังความในพระราชหัตถเลขาว่า “ถ้าคนจำพวกใดมากกว่ากันแต่คนเดียวก็อาจจะทำการได้ตามประสงค์ ทำให้พวกที่มีน้อยกว่าไม่มีช่องโอกาสที่จะได้ทำอะไรสำเร็จได้เลย” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2508ข, น. 236) ที่สำคัญก็คือ การต่อรองของเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาที่เป็นกลุ่มชนชาติอื่นย่อมเป็นไปได้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเองมากกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นเจ้าของประเทศ อีกทั้งยังสามารถอ้างความชอบธรรมได้ว่าการกระทำของตนเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองระบบรัฐสภาจะมีข้อจำกัดโดยตัวของระบบเอง รวมทั้งบริบทแวดล้อมของสังคมไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมสำหรับการปกครองรูปแบบนี้ แต่การที่ทรงเป็นคนทันสมัย จึงทรงปรับพระองค์ให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย กล่าวคือ แม้ว่าจะมีพระราชหัตถเลขาว่าสังคมไทยยังไม่พร้อมกับการปกครองระบบรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ตะวันตก แต่ก็ไม่ได้ทรงยึดติดกับการปกครองแบบจารีตเดิมของสยามคือการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทรงพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นต้องสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยและวัฒนธรรมไทย ดังจะเห็นได้จากพระราชกระแสที่พระราชทานให้แก่พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ข้าราชการที่รับใช้ใกล้ชิดว่า “การซึ่งเราเป็นเจ้าของแผ่นดินด้วย เป็นเสนาบดีด้วย เป็นเสมียนด้วยเช่นนี้ ก็เคยเป็นมานานแล้ว ไม่สู้ท้อถอยนัก แต่ขออย่าให้เข้าใจว่ายินดีที่จะเป็น ไม่ยอมละวางให้ผู้ใดทำ” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2504, น. 288)

นอกจากนี้พระราชดำริที่ทันสมัยของพระองค์ยังสะท้อนถึงกระบวนการที่ตกผลึกทางความคิดเป็นอย่างดีว่า การปรับเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบบรัฐสภาโดยขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชน ก็จะเป็นเพียงการ “เด็ดยอด” ความคิดของระบบรัฐสภามาใช้ใน

ประเทศไทย ซึ่งก็จะได้เฉพาะแต่ “รูปแบบ” ของการปกครองระบบรัฐสภา” ซึ่งเป็นเพียง “เปลือกนอก” ของการเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น แต่จะไม่ได้ “เนื้อใน” ซึ่งเป็น “แก่น” ของความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง อันได้แก่กระบวนการที่เป็นฐานวิธีคิดที่เป็นประชาธิปไตยของบุคคล และหากประชาชนไม่มีฐาน “กระบวนการคิด” แบบประชาธิปไตยมาก่อน ก็อาจนำไปสู่ความวุ่นวาย หรือไม่มีก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวด้านการปกครองระบบรัฐสภา โดยทรงเปรียบเทียบว่า “เหมือนหนึ่งจะไปลอกเอาตำราทำนาปลูกข้าวสาธิตในเมืองยุโรปมาปลูกข้าวเจ้าข้าวเหนียวในเมืองไทย ก็จะไม่ได้อลอันใด” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2502, น. 4) ด้วยเหตุนี้พระราชดำริที่ทันสมัยของพระองค์เกี่ยวกับการปกครองระบบรัฐสภาจึงเป็นการคิดสรรค์ที่ผ่านการหาข้อมูลอย่างรอบด้าน ลุ่มลึก และนำมาวิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วจึงมีพระราชดำริว่า ระบบรัฐสภาที่จะนำมาใช้ในสังคมไทยควรจะต้องปรับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย อีกทั้งยังต้องอาศัยเวลาเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และปรับตัวต่อระบบนี้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของบรรจบ เนิยมนิ (2521, น. 5-9) ว่าแนวคิดเรื่องระบบรัฐสภาเป็นวัฒนธรรมต่างชาติ ที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการฝึกหัดและพัฒนาตามขั้นตอนเป็นหลายชั่วอายุคน” (ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้พระองค์ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อเป็นการทดลอง) ประกอบกับโดยตัวของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้นก็ต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาด้วยเช่นกัน ดังที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (อ้างใน โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, มปป., น. 74) ได้ให้แง่คิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาว่า “...ตามประวัติศาสตร์โลกก็ไม่เคยปรากฏว่ามีประเทศใดที่เป็นประชาธิปไตยได้ภายในร้อยปี เพราะประชาธิปไตยนั้นมิได้อยู่ที่เครื่องมือต่างๆ แห่งระบอบประชาธิปไตย เช่น รัฐสภา และการเลือกตั้งเท่านั้น แต่อยู่ที่จิตใจของคนทั้งประเทศเป็นสำคัญ”

ลักษณะที่สะท้อนถึงการเป็นคนทันสมัยอีกประการหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ การมีพระวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล กล่าวคือ ทรงสามารถคาดการณ์อนาคตการเมืองการปกครองของไทยได้อย่างแม่นยำว่าจะต้องเปลี่ยนรูปแบบเป็นการปกครองระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ดังความว่า “เมืองเราที่จะประมาณว่า การภายหลังจะเดินเร็วเพียงเท่าไรกำหนดไม่ได้ จะประมาณว่าเมืองไทยภายหลังจะไม่มีเวลาเป็นคอนสตีตูดชันแนลไม่ได้” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2504, น. 233) อีกทั้งยังทรงสามารถคาดการณ์ได้ว่าการเมืองการปกครองของประเทศไทยในอนาคตจะต้องมีชาติพันธุ์อื่นเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาอย่างแน่นอน จึงทรงเสนอแนะแนวทางไว้ว่า คนที่จะเข้ามาสู่ระบบรัฐสภาเพื่อมาทำหน้าที่บริหารบ้านเมืองควรเป็นคนไทย แต่หากเป็นกลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่อพยพเข้ามาอยู่ในแผ่นดินไทย ก็ควรเป็นคนชั้นหลาน (รุ่นที่สาม) ที่เกิดในแผ่นดินไทย ตัวอย่างเช่นคนจีนที่เกิดในเมืองไทย ดังความว่า “ไหนๆ

ตั้งเค้าว่าด้วยเรื่องปาลีเมนต์เมืองไทยแล้ว ต้องเถียงต่อเสียหน่อยว่า จีนที่จะเข้าไปปาลีเมนต์ได้ ต้องเป็นคนไหนซุวลิสต์ (สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง-ผู้วิจัย) เป็นไทย ถ้าเป็นชนจีนมาแต่เมืองจีน หรือบุตรจีนตามที่เป็นอยู่เดี๋ยวนี้เรากันไม่ให้เข้า จะเข้าได้แต่หลานจีน” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2482, น. 212) ทั้งนี้เพราะการที่คนต่างชาติที่อพยพเข้ามาตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทยจนมีลูกและหลานที่เกิดเมืองไทยและได้สัญชาติไทยแล้ว คนรุ่นที่สาม (ชั้นหลาน) ของคนต่างชาติเหล่านั้นคงต้องการที่จะฝังรกรากอยู่บนผืนแผ่นดินไทย และคงไม่คิดที่จะกลับไปแผ่นดินของบรรพบุรุษของตนจึงคงจะไม่ได้เข้ามาเพื่อหวังกอบโกยผลประโยชน์จากแผ่นดินไทย กลับสู่แผ่นดินแม่ของบรรพบุรุษตน ที่ทรงพระราชดำริเช่นนี้ก็ด้วยทรงคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศและผลประโยชน์ของคนไทยที่เป็นเจ้าของประเทศเป็นที่ตั้ง

ด้วยพระราชหัตถ์ที่ทันสมัยของพระองค์ที่กล่าวมานี้ ประกอบกับกระแสความรู้สึกของมหาอำนาจตะวันตกมีความเข้มข้นขึ้นในระยะต่อมา สยามต้องเผชิญหน้ากับมหาอำนาจตะวันตกอย่างโดดเดี่ยวเนื่องจากดินแดนโดยรอบของสยามในขณะนั้นล้วนถูกยึดครองโดยมหาอำนาจตะวันตก และข้ออ้างที่มหาอำนาจตะวันตกใช้ในการเข้ายึดครองประเทศเหล่านั้นก็คือ เป็นภาระหน้าที่ของคนตะวันตก (The White Man's Burden) ที่จะต้องพัฒนาประเทศที่ด้อยพัฒนาให้มีความทันสมัย ทั้งหมดที่กล่าวมานี้น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองให้มีความทันสมัย โดยในระยะแรก (พ.ศ.2417-2418) ทรงตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาองคมนตรี (Privy Council) ซึ่งเป็นการประยุกต์รูปแบบการปกครองของตะวันตกมาใช้ ทั้งนี้ปิยนาค บุนนาค (2550, น. 64) ได้กล่าวถึงการตั้งสภาที่ปรึกษาทั้งสองสภาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “เป็นเสมือนกลไกในการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตก นับว่าเป็นของใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ... แสดงให้เห็นถึงพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการเตรียมการที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองในระยะที่สอง (พ.ศ. 2430-2453)” ซึ่งเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ความดังกล่าวนี้สอดคล้องกับตระกูล มีชัย ที่กล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองประเทศให้ทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสรุปความได้ว่า (ตระกูล มีชัย, มปป., น. 3,6)

*พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มเตรียมการปฏิรูปการปกครอง โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430 ทรงหาข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การส่งกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการไปประเทศอังกฤษ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักสองประการคือ ไปร่วมงานฉลอง 50 ปี แห่งการครองราชย์ของสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรีย และเหตุผลอย่างที่สอง*

คือ ต้องการให้ไปศึกษาแบบอย่างการปกครองของชาติต่างๆ ในยุโรปด้วย จากนั้นในปี พ.ศ. 2435 ทรงดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบเพื่อการปฏิรูปการปกครอง โดยวันที่ 1 เมษายน 2435 ทรงปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางโดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงต่างๆ ให้ชัดเจน จากนั้นได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นมณฑลเทศาภิบาล ในปี พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453 โดยทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเป็นแม่ข่ายในการปฏิรูป ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ทรงตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้นและในปี พ.ศ. 2448 และทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นเป็นแห่งแรกเพื่อทำหน้าที่ดูแลบำรุงท้องถิ่นของตนเอง โดยทรงแบ่งภาษีที่เก็บได้ภายในท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาให้สุขาภิบาลใช้ในการดูแลบำรุงท้องถิ่น

ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้สะท้อนว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นคนทันสมัย ทรงพร้อมที่จะเปิดรับประสบการณ์ใหม่ๆ ทรงเรียนรู้หาข้อมูลจากประสบการณ์เหล่านั้นอย่างรอบด้านและรอบคอบ ทำให้ทรงรู้จักและรู้สึกเกี่ยวกับประสบการณ์ใหม่เหล่านั้น ทรงสามารถวิเคราะห์แยกแยะถึงจุดดีจุดด้อยของประสบการณ์ใหม่กับประสบการณ์เดิมแล้วนำมาประมวลสังเคราะห์หาจุดสมดุลที่ลงตัวได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในขณะนั้น โดยมีได้ “ตื่น และไหลตาม” กระแสของความทันสมัย ทำให้ไทยยังคงอยู่รอดปลอดภัยท่ามกลางการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกในขณะนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทรงเห็นว่า รูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม ภูมิหลังทางวัฒนธรรม และอุดมการณ์ของคนในประเทศนั้นๆ สะท้อนจากการที่ทรงวินิจฉัยถึงความแตกต่างทางการเมืองการปกครองของประเทศนอร์เวย์สวีเดนอันเป็นเหตุให้ประเทศทั้งสองต้องแยกตัวเป็นอิสระต่อกัน ว่า “การปกครองมันต่างกัน ประเพณีบ้านเมืองก็ต่างกันมาก นิสัยใจคอทั้งสองชาติไม่เหมือนกัน ช้างหนึ่งเป็นคอนเซอเวตีฟ ช้างหนึ่งเป็นลิเบอร์ลัล” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2508ข, น. 46-47) สอดคล้องกับแม็ค ไอเวอร์ (Iver, อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2549, น. 62) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ได้กล่าวเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมของแต่ละสังคมว่า “ทุกสังคมต้องมีการกำกับดูแลพฤติกรรมของสมาชิก ซึ่งวิธีกำกับนั้นมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละสังคม” ทั้งนี้หากทรงรับกระแสความทันสมัยแบบตะวันตกเข้ามาโดยปราศจากการกลั่นกรองให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยแล้ว ย่อมเปิดโอกาสให้มหาอำนาจตะวันตกซึ่งเป็นเจ้าของความคิดการปกครองรูปแบบใหม่ที่ทันสมัยในทัศนะของตะวันตกนั้นเป็นผู้ผูกขาดในการกำหนดทั้งรูปแบบและทิศทางการพัฒนาของประเทศทั้งด้าน

การเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงไทยได้กลายเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกไปโดยปริยาย

## 6.2 ผู้บริหารที่ทันสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชทัศนะว่า การปกครองไม่ว่าจะเป็นรูปแบบรัฐสภาอย่างตะวันตกหรือรูปแบบจารีตดั้งเดิมคือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หัวใจสำคัญของการปกครองอยู่ที่ผู้บริหารเป็นหลัก จึงจะทำให้ประเทศชาติร่มเย็นและประชาชนเป็นสุข พระราชทัศนะดังกล่าวนี้สะท้อนการผสมผสานความคิดที่ทันสมัยกับความคิดแบบจารีตโดยนำมาปรับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสังคมไทย ทั้งนี้ลักษณะของการเป็นผู้บริหารที่ทันสมัยในพระราชทัศนะของพระองค์ก็คือการเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งต้องประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญๆ ได้แก่ การมีธรรมาภิบาลในการบริหาร มีความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์รู้จักวางแผนในการบริหารงานรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

### 6.2.1 การมีธรรมาภิบาล

ผู้บริหารที่ทำหน้าที่ปกครองประเทศต้องมีธรรมาภิบาลในการปกครอง ได้แก่ การยึดธรรมเป็นหลักในการปกครอง มีความยุติธรรม มีความรับผิดชอบ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก มีรายละเอียดดังนี้

#### 6.2.1.1 ยึดธรรมเป็นหลักในการบริหาร

ผู้ปกครองต้องยึด “ธรรม” เป็นหลักในการปกครองและใช้ “ธรรม” เป็นเครื่องตรวจสอบตนเองเพื่อไม่ให้ประพฤติดัดทำนองคลองธรรม ดังพระราชกระแสพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศเกี่ยวกับแบบแผนความประพฤติที่ผู้ปกครองจะต้องประพฤติและปฏิบัติ ได้แก่ การยึดธรรมเป็นหลัก ปฏิบัติโดยธรรมอย่างแน่วแน่ และใช้ธรรมที่เป็นแบบแผนความประพฤตินี้เป็นเครื่องควบคุมและตรวจสอบผู้ปกครองมิให้ประพฤติดัดทำนองคลองธรรม อันจะนำมาซึ่งความผาสุกร่มเย็นของราษฎร ความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2516, น. 162-163)

*...ขอจดหมายตักเตือนเฉพาะตัวลูกชายใหญ่ให้พิจารณาถึงความประพฤติหรือจะเรียกว่าพระราชจริยาแห่งพระเจ้าแผ่นดินในมหาจักรีบรมราชวงศ์ซึ่งได้ปฏิบัติสืบต่อกันมา คือเจ้าแผ่นดินย่อมปฏิบัติอิฐฐานพระทัยในความสัตย์ธรรมอันซื่อตรง มิได้ตกไปในอคติ 4 ประการ ตั้งใจที่จะแน่วไว้พอเป็นที่ระลึกถึงการตรวจสอบในความประพฤติของพระเจ้าแผ่นดิน พึงพิจารณาและรำเรียนให้รู้แล้วปฏิบัติให้คงอยู่ตามเรื่องตามรอย*

ธรรมาภิบาลที่สำคัญเกี่ยวกับการยึดธรรมเป็นหลักในการปกครองที่ผู้ปกครองต้องตระหนักเป็นอย่างยิ่งคือ การไม่ใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรม สะท้อนจากพระราชกระแสพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ความว่า “...การเป็นเจ้าแผ่นดินไม่ใช่สำหรับคุมเหงคนเล่นตามชอบใจ มิใช่เกลียดไว้แล้วจะได้แก้ผิด” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2516, น. 181) และความอีกตอนหนึ่งในพระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ 4 พระองค์ที่เสด็จไปทรงศึกษาต่างประเทศความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2509ก, น. 37)

*...อย่าได้ถือตัวว่าตัวเป็นลูกเจ้าแผ่นดิน พอมีอำนาจยิ่งใหญ่อยู่ในบ้านเมืองถึงจะเกะกะไม่กลัวคุมเหงผู้ใด เขาก็คงจะมีความเกรงใจพอ ไม่ต่อสู้หรือไม่อาจฟ้องร้องว่ากล่าว การซึ่งเชื่อใจดังนั้นเป็นการผิดแท้ทีเดียว เพราะความปรารถนาของพ่อ ไม่อยากจะให้ลูกมีอำนาจที่จะเกะกะอย่างนั้นเลย เพราะฉะนั้นจงรู้เถิดว่าถ้าเมื่อได้ทำความผิดเมื่อใดจะได้รับโทษทันที การที่มีพ่อเป็นเจ้าแผ่นดินนั้นจะไม่เป็นการช่วยเหลืออุดหนุนแก้ไขอันใดได้เลย*

การที่ผู้ปกครองไม่ใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรม ประชาชนย่อมมีความสุขและบ้านเมืองก็สงบร่มเย็น ในทางตรงกันข้าม หากผู้ปกครองปราศจากธรรมาภิบาล ใช้อำนาจในทางไม่ชอบธรรม สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชน ทำให้ประชาชนผู้ได้ปกครองเกิดความหวาดกลัวและเกลียดชัง ในที่สุดผู้ปกครองก็จะหมดความชอบธรรมในการปกครอง

#### 6.2.1.2 มีความยุติธรรมต่อผู้ได้ปกครอง

ผู้ปกครองต้องตระหนักว่าประชาชนทุกคนมีศักดิ์ศรี คุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และมีสิทธิที่เท่าเทียมกันในฐานะพลเมืองของประเทศ ทุกคนจึงมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ดังความว่า “ชีวิตผู้มีบรรดาศักดิ์สูง แลบรรดาศักดิ์ต่ำ เป็นชีวิตมนุษย์เหมือนกัน ที่ไม่ควรจะเลือกรักษา ถึงไม่มีราคาอะไรเป็นแต่ราษฎรยายแก่ ก็ควรจะระวังอย่าให้เป็นอันตราย” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2513ก, น. 373) ดังนั้นผู้ปกครองต้องให้ความยุติธรรมกับผู้ได้ปกครองทุกคนโดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และมีความเป็นมืออาชีพที่จะไม่เอาอารมณ์และความรู้สึกส่วนตัวเข้ามาใช้ในการบริหารงานแม้ว่าบุคคลนั้นจะเคยมีข้อบาดหมางกับตนมาก่อน ดังพระราชกระแสเสด็จถึงเรื่องราวของพระองค์เองตอนที่ได้ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ ความว่า “ผู้ซึ่งรู้ยู่ว่าเป็นศัตรูปองร้าย ก็มีได้ตั้งเวรตอบ ต้องตั้งมั่นปฏิบัติอิริยฐานใจเป็นกลาง . . . ตั้งใจเป็นความแน่นอนมั่นคง เพื่อแผ่ขยายความเมตตากรุณา” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2516, น. 178-179) ทั้งนี้ผู้ปกครองต้องยึดนิติธรรม

เป็นหลักในการปกครอง ต้องไม่ให้ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือความเป็นญาติสนิทมิตรสหายมา มีอิทธิพลต่อการบริหารงานเพราะจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้ใต้ปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาความดีความชอบหรือการลงโทษ ดังความว่า “...ผู้ซึ่งเป็นญาติพี่น้อง มิได้ยกย่องให้มียศศักดิ์เกินกว่าวาสนาความดีของตัวผู้นั้น ถ้าผู้นั้นทำผิด ต้องปล่อยให้ได้รับความผิด ผู้นั้นทำความดีก็ได้รับความดีเท่ากับคนทั้งปวง มิแปลกอยู่แต่เพียงมารู้อยู่ในใจด้วยกันแต่เพียงว่าปรารถนาจะให้ไปในทางดี เพื่อจะได้ยกย่องขึ้น เมื่อไปในทางที่ผิดก็เป็นที่เสียใจ แต่ความเสียใจนั้นไม่มาหักล้างมิให้ยินยอมให้ผู้ผิดต้องรับความผิด” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2516, น. 179) ซึ่งธรรมาภิบาลข้อนี้สอดคล้องกับคุณลักษณะที่ทันสมัยของอิงเคเลสและสมิท (Inkeles & Smith, 1976) ที่ว่า “ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนดอย่างยุติธรรม ไม่มีดีบุคคลหรือความสัมพันธ์มากกว่ากฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือต้องเป็นผู้บริหารมืออาชีพนั่นเอง

### 6.2.1.3 มีความรับผิดชอบ

พระราชทัศนะที่ทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการเป็นผู้บริหารมืออาชีพที่ต้องมีธรรมาภิบาล คือ ผู้ปกครองต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นผู้บริหาร ดังความในพระราชหัตถเลขานี้ทรงกำชับให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธทรงตระหนักถึงหน้าที่ของพระองค์ด้วยการตั้งพระทัยศึกษาให้สำเร็จเพื่อจะได้กลับมารับใช้ประเทศชาติ เพราะหน้าที่หลักของผู้ปกครองคือการรับใช้ชาติและแผ่นดินเกิด ความว่า “...การที่เรียนอยู่เดี๋ยวนี้ก็เป็นอิลิเมนต์เรียนเท่านั้น ยังมีทำทางที่จะยกย้ายต่อไปอีก แต่จะต้องรู้สึกตัวว่าคงจะต้องกลับให้เร็วก่อนเพื่อน จะหมกหมมอยู่เหมือนเขาทั้งปวงไม่ได้ เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องทวิความอดุส่าห์แล้วรู้สึกความหนักอั้นจะตกอยู่ในหน้าที่ของตัวต่อไป ภายหน้า ให้ได้วิชาพอที่ตัวจะรับจะใช้คน อันจะเป็นหน้าที่ของผู้ที่เป็นใหญ่จะต้องประพฤติ” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2516, น. 102)

ในฐานะผู้บริหารมืออาชีพ ความสุขหรือความทุกข์ของตนต้องไม่มีอิทธิพลต่อการทำงาน บริหารบ้านเมือง พระราชทัศนะดังกล่าวนี้สะท้อนจาก เมื่อครั้งที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธเสด็จขึ้นพระชนม์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโทมัสเป็น อย่างยิ่ง แต่ก็ทรงหักห้ามความโทมัสนั้น เพราะทรงคำนึงถึงพระราชภาระของพระเจ้าแผ่นดิน ในฐานะผู้ปกครองประเทศ ดังพระราชกระแสที่รับสั่งกับกรมหลวงนเรศธฤณี ความว่า “ฉัน ย่อมรู้ตัวอยู่ว่า ฉันเป็นผู้หนึ่งซึ่งเป็นที่ต้องการของบรรดาท่านทั้งหลายทั้งปวงผู้มีความจงรักภักดี จึงได้อดุส่าห์ตั้งใจที่จะรักษากำลังใจและระงับความไม่สบายในใจ เพื่อจะได้ทำการให้เป็นประโยชน์ความสุขแก่บ้านเมือง จนสิ้นสุดกำลังใจที่จะทำได้ มิได้ย่อท้อเลย” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2513ข, น. 310)

#### 6.2.1.4 คำนึ่งถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

ความเป็นมืออาชีพอีกประการหนึ่งของการเป็นผู้ปกครองที่ทำหน้าที่บริหารประเทศก็คือ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชนเป็นหลักมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ทรัพย์ของแผ่นดิน ผู้บริหารต้องใช้อย่างประหยัดระมัดระวัง และรู้คุณค่า สะท้อนจากพระราชกระแสที่รับสั่งกับพระราชโอรส ความว่า “การเป็นเจ้าของแผ่นดิน ไม่ใช่สำหรับมั่งมีเป็นเจ้าของแผ่นดินสำหรับแต่เป็นคนจน” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2516, น. 181) และในพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระราชโอรส 4 พระองค์ ที่เสด็จไปทรงศึกษา ณ ต่างประเทศด้วยพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ที่เรียกว่า “เงินพระคลังข้างที่” ก็สะท้อนพระราชทัศนะว่า แม้จะเป็นพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ แต่ก็ทรงถือว่าเป็นเงินของแผ่นดินเช่นกัน จึงต้องใช้อย่างระมัดระวัง เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติเท่านั้น ต้องไม่นำพระราชทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือใช้จ่ายอย่างผิดวัตถุประสงค์เป็นการทำให้ทรัพย์ของแผ่นดินรั่วไหล ดังความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2509ก, น. 36-39)

...ถึงว่าเงินพระคลังข้างที่นั้นเองก็เป็นเงินส่วนหนึ่งในแผ่นดินเหมือนกัน เว้นแต่เป็นส่วนที่ยกให้พ่อใช้สอยการในตัว มีทำกุศลและสงเคราะห์บุตรภรรยาเป็นต้น เงินที่ส่วนตัวได้รับเบี้ยหวัดหรือเงินกลางปีอยู่เสมอนั้น ก็ด้วยอาศัยเป็นลูกพ่อ ส่วนเงินที่พ่อได้หรือลูกได้เพราะพ่อนั้นก็เพราะอาศัยที่พ่อเป็นผู้ทำนุบำรุงบ้านเมือง และราษฎร ผู้เจ้าของทรัพย์นั้นก็เจลี่ยเรียไรกันมาให้ เพื่อจะให้เป็นการที่จะหาความสุขคุ้มกับค่าที่เหน็ดเหนื่อยที่ต้องรับภาระในตำแหน่งอันสูง คือเป็นผู้รักษาความสุขของเขทั้งปวง เงินนั้นไม่ควรจะนำมาจำหน่ายในการที่ไม่เป็นประโยชน์ไม่เป็นเรื่องและเป็นการไม่มีคุณกลับให้โทษแก่ตัว ซึ่งจะเป็นการมีคุณประโยชน์แก่ตนและผู้อื่นในทางชอบธรรม เพราะฉะนั้นจงจำตั้งใจอยู่ให้เสมอว่า ตัวเป็นคนจนมีเงินใช้เฉพาะแต่ที่จะรักษาความสุขของตัวพอสมควรเท่านั้นไม่มั่งมีเหมือนใครๆ อื่นๆ

ที่สำคัญก็คือผู้ปกครองที่ทำหน้าที่บริหารประเทศต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน พระราชดำรินี้สะท้อนจากพระราชกระแสพระราชทานพระยาวงษานุประพันธ์ ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรธิการ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรธิการว่า ต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับงานในหน้าที่ มิเช่นนั้นจะทำให้รัฐและราษฎรเสียประโยชน์ ความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2507, น. 10)

...ข้อสำคัญอันควรจะเตือนมืออยู่อย่างหนึ่ง เจ้าพนักงานในกระทรวงเกษตร ซึ่งไปเป็นผู้รักษาราชการ ต้องทำแต่งงานหลวง ถ้าไปเป็นเห็นที่แผ่นดินอุดมดีแลคืดหา ทุนรอนได้ไปทำงานส่วนประโยชน์ของตัวเอง เช่น เป็นข้าหลวงเกษตร ก็เป็นด้วย จับบองที่ดินปลูกสร้างสวนยางอินเดียนเบอร์ เป็นต้นด้วยดังนี้ ถึงการทำนั้น จะเป็น ทางวิชาทดลอง แต่ถ้าเกี่ยวเป็นประโยชน์ของตัว ก็คงจะดูการข้างฝ่ายประโยชน์ตัว มากกว่าการในประโยชน์ของรัฐบาล คงไม่ได้งานหลวงเต็มที่ นี่เป็นโทษอย่างน้อย เพราะฉะนั้น ควรจะมีกำหนดไว้เสียว่า ข้าหลวงเกษตรมณฑลใด ไม่ควรจะมีที่ทำ ผลประโยชน์ของตัวอยู่ในมณฑลนั้น

## 6.2.2 มีความรู้ความสามารถในการบริหาร

ความรู้ความสามารถของผู้บริหารที่ทันสมัยมีความเป็นมืออาชีพในพระราชทัศนะของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมี 2 ประการ ได้แก่ มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงาน ในหน้าที่ และมีความรู้ภาษาต่างประเทศรายละเอียดดังนี้

### 6.2.2.1 มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานในหน้าที่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชทัศนะว่า ผู้บริหารต้องมีความรู้ ความเข้าใจอย่างดียิ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน ต้องศึกษางานในหน้าที่อย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังพระราชกระแส พระราชทาน พระยาอินทราธิปไตยเสนาบดีศรีนครบาล ปลัดทูลฉลองกระทรวงนครบาล ความว่า “บรรดาหนังสือที่มีมายังออฟฟิศ จำจะต้องอ่านรู้เรื่องตลอดทุกเรื่อง แล้วนำเสนอเสนาบดีด้วย ตนเอง ถ้าเป็นแต่การซึ่งจะวินิจฉัยได้โดยง่าย เล่าเรื่องให้เสนาบดีฟัง ให้เสนาบดีวินิจฉัยออกมา คำหนึ่ง 2 คำ ว่า จะบังคับอย่างไร หรือจะให้ตอบอย่างไรแล้วจดไว้มาทำหนังสือ นั้นมีไป” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2507, น. 2) นอกจากนี้ผู้บริหารต้องรู้จัก คัด และ เลือกสรร ประสพการณ์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อนำเข้ามาใช้ในการบริหารงานได้อย่างเหมาะสมกับบริบท ของการทำงานด้วย มิฉะนั้นอาจทำให้ผู้บริหารหลงยึดติดแต่ทฤษฎีเพราะคิดว่าเป็นของใหม่ที่ทันสมัย ย่อมเกิดผลเสียต่อการบริหารงานในหน้าที่ ดังพระราชกระแสถึงความล้มเหลวในการจัดการศึกษา ของกระทรวงธรรมการว่า “ได้แต่ยึดทฤษฎีของต่างประเทศเป็นหลักโดยที่ตนเองก็ไม่มี ความรู้ ความเข้าใจ ความว่าดังนี้ “...เสนาบดีหรือเจ้ากรมศึกษาก็อ่อนแอ เพราะเคยเป็นแต่ช่างทำหลัง อยู่ในบ้านเรือนตน ... ครั้นเมื่อเร่งรัดว่ากล่าวอย่างไร นึกอะไรก็ไม่ใคร่จะออก เอาแต่ตำราออกมา กางแปลคำเติกนิเกิล (technical) ออกเป็นภาษามครหรือสันสกฤต แปลวิธีจัดการที่เขาเขียนไว้ เป็นภาษาอังกฤษออกเป็นภาษาไทย แล้วก็เอามาเชิดชูว่าเป็นความคิดที่จะจัดการต่อไป” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2504, น. 297)

### 6.2.2.2 มีความรู้ภาษาต่างประเทศ

นอกจากความรู้ความสามารถในการบริหารแล้ว มีพระราชกฤษฎีกาที่ล้ำสมัยอย่างยิ่งว่า ผู้บริหารที่ทันสมัยในช่วงเวลานั้นต้องมีความรู้ภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาสากลอย่างน้อยสองภาษาและสามารถสื่อสารได้เป็นอย่างดีทั้งสองภาษา ดังที่ทรงกำชับพระราชโอรส 4 พระองค์ที่เสด็จไปศึกษาต่างประเทศว่า “วิชาที่จะออกไปเรียนนั้น ก็คงต้องเรียนภาษาและหนังสือในสามภาษา คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน **ให้ได้มันยำชัดแจนคล่องแคล่วจนแต่งหนังสือได้สองภาษาเป็นอย่างน้อย**” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2509ก, น. 41) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษต้องเป็นภาษาหลักเพราะเป็นภาษาสากลที่ใช้กันในวงกว้างกว่าภาษาอื่นเพื่อที่จะได้ใช้ติดต่อสื่อสารกับชาวต่างประเทศอย่างประเทคมหาอำนาจ ดังที่ทรงชื่นชมมองซิเออร์เฟลิกซ์ โฟร์ (Félix Faure) ประธานาธิบดีฝรั่งเศสที่สามารถใช้ภาษาอังกฤษสื่อสารกับพระองค์ถึงกับมีพระราชกระแสว่า “เปเรลิตินันต์นั้นตั้งแต่แรกก็พูดภาษาอังกฤษทีเดียว” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2535, น. 187) การที่ผู้นำไม่รู้ภาษาต่างประเทศ นอกจากจะทำให้ไม่สามารถสื่อสารเข้าใจซึ่งกันและกันได้เพราะต้องอาศัยล่ามแล้ว ยังส่งผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในระดับประเทศอีกด้วย สะท้อนจากการที่ทรงรู้สึกอึดอัดพระทัยที่ไม่สามารถสื่อสารกับผู้นำบางประเทศได้ เนื่องจากผู้นำประเทศเหล่านั้นไม่สามารถใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารและพระองค์ก็ทรงไม่รู้ภาษาของประเทศเหล่านั้นด้วย ดังความว่า “กับภาษาก็อย่างหนึ่งรำคาญเต็มที คือเพราะเหตุที่เราไม่รู้ภาษา พูดอะไรไม่ได้เลยแล้วเกือบจะว่างุ่มง่าม หรือลดความสบายลงไปเป็นครึ่งหนึ่งได้ ถึงจะดีสักแสนดี ไม่มีช่องจะแสดง เหมือนแมง ล่ามเชื่อไม่ได้หายากเต็มที” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2535, น. 169)

พระราชดำริที่ทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้บริหารต้องเรียนรู้วิถีชีวิตของชาวตะวันตกด้วย เพราะนอกจากจะทำให้ “รู้ทัน” ตะวันตกแล้ว ยังต้องรู้จักคัดสรรความคิดของตะวันตกที่ทันสมัยมาปรับให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยด้วย ดังพระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ ที่เสด็จไปทรงศึกษาที่ประเทศอังกฤษ ความว่า “...แลขอให้เลือกเฟ้นยุโรปเป็นไฉนดีเสมอไว้ให้รู้ทั่วถึงแต่ต้องเข้าใจว่าเวลามาถึงบ้านแล้ว ต้องหันลงหาเวลาการประเทศบ้านเมือง อย่าให้มันเคร่งเกินสิกขา จนดูไม่เป็นประโยชน์อันใดนัก จนต้องตั้งหนึ่งใหม่ ด้วยเวลาที่เจ้าจะต้องอยู่ในประเทศยุโรปยังอีกช้า การยอมเกินไปอยู่เสมอ จึงต้องรวมความว่า **อย่างฝรั่งก็ให้ได้มา อย่างไทยก็อย่าให้ลืมหินเพื่อน แลเป็นการหันเหียนคล่องแคล่วดี**” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2516, น. 97) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือต้องเรียนรู้วิถีชีวิตของตะวันตกแต่ไม่จำเป็นต้องคิดแบบตะวันตก

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริว่าผู้บริหารต้องมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานที่ตนรับผิดชอบ และต้องรู้ภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดีถึงสองภาษา เป็นอย่างน้อยเนื่องจากในขณะนั้น “ไทยอยู่ระหว่างการสร้างประเทศให้มีความศิวิไลซ์แบบตะวันตก เพราะได้รับแรงกดดันจากมหาอำนาจตะวันตก” (ข้าราชการดี เพชรเลิศอนันต์, 2547, น. 433) ในฐานะผู้ปกครองประเทศจึงต้องมีความรู้ภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษากลางอย่างน้อยสองภาษา มิเช่นนั้นนอกจากจะไม่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้แล้ว ยังไม่สามารถสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงความคิดของชาติตะวันตกได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

### 6.2.3 รู้จักคิดวางแผนในการทำงานและมีวิสัยทัศน์

การเป็นผู้บริหารที่ดีต้องรู้จักวางแผนในการบริหารงาน และต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล กล่าวคือ ผู้บริหารต้องไม่วางแผนที่มุ่งเฉพาะปัจจุบันเท่านั้น แต่ต้องมีความรอบคอบและมุ่งเตรียมการเพื่ออนาคตด้วย สะท้อนจากพระราชกระแสแนะนำเรื่องการจัดถนนที่มีข้าราชการบางกลุ่มหวังจะหาผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศของรัฐ จึงกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก แล้วก็ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตใช้เงินส่วนตัวตัดถนนในที่ดินของตนให้เชื่อมต่อกับถนนสายหลัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชวินิจฉัยว่า ที่ดินที่อุทิศให้รัฐทำถนนนั้นคับแคบเกินไป เพราะในอนาคตหากรัฐต้องการขยายถนนให้กว้างขึ้นก็ต้องเสียเงินจำนวนมากเพื่อซื้อที่ดินจากบุคคลเหล่านี้ในราคาแพงมาก ซึ่งสะท้อนถึงการมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกลด้วยความรอบคอบและมีการเตรียมการเพื่ออนาคต ความว่า (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2513ก, น. 153)

...เรื่องผู้ขออนุญาตตัดถนนเจริญกรุงตรงแยกฮ่องกงเขียงไต้แบ่งกันไปออกริมวัดหัวลำโพง (คือถนนสี่พระยา-ผู้วิจัย) ร้องขัดข้องในการที่จะขยายถนนให้กว้างไม่ได้ ด้วยที่ที่เหลื่อจากการตัดถนนจะจำหน่ายใช้ทุนที่ออกไปไม่พอ จะตัดได้เพียง 7 วา 2 ศอก ... ไม่ห้ามไม่ให้ตัด 7 วา 2 ศอก แต่นานไปรัฐบาลจะขยาย จะไปปักรันเอา เช่นถนนเจริญกรุงตอนใน บำรุงเมืองตอนนอกไม่ได้ จะเกิดต้องซื้อขึ้น พวกทำถนนครั้งนี้ขายที่เอาทุนคืนแลซ้ำได้กำไร ถ้ารัฐบาลซื้อแล้วต้องซื้อเปล่าไม่ได้อะไร ยังต้องทำแลต้องรักษาต่อไปด้วย ถนนกว้างรัฐบาลก็ต้องรักษาแพงแต่ต้นมือไป เห็นการภายหน้าจะลำบาก จึงคิดจะทนเอา เมื่อไม่ตกลงก็ให้ตัด 7 วา 2 ศอก เขาก็เห็นจะไม่อยู่ในหน้าที่จนรู้สึกกว่าถนนนี้แคบ มีความเสียดายที่จะไม่ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าพระราชทัศนะเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ปกครองที่ต้องมีธรรมาภิบาล มีความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ ซึ่งแสดงถึงการเป็นผู้บริหารมืออาชีพนั้น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหาร เพราะธรรมาภิบาลจะเป็นเกราะป้องกันที่ทำให้ผู้บริหารได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากผู้ใต้ปกครอง ส่วนความรู้ความสามารถและการมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารจะทำให้ผู้ใต้ปกครองมีความเชื่อมั่นในตัวของผู้บริหารว่าเป็นผู้ที่มีศักยภาพสูงสามารถที่จะนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายคือการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย และการรอดพ้นจากภัยคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้ ซึ่งคุณสมบัติของการเป็นผู้บริหารมืออาชีพเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ปกครอง ดังที่สุภาพร คงศิริรัตน์ (2558, น. 24-25) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติที่สำคัญของผู้ปกครองว่า “คนที่ผู้นำปกครองประเทศต้องมีความรู้ความสามารถ เพราะนอกจากจะช่วยสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำให้ดูน่าเชื่อถือ ทำให้เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้ปกครองแล้วยังนำความรู้ความสามารถไปใช้ในการบริหารบ้านเมืองเพื่อนำพาบ้านเมืองไปสู่ความเจริญผาสุกด้วย หากปราศจากความรู้ความสามารถ ผู้นำคนนั้นย่อมไร้คุณค่า ไร้ศักดิ์ศรี จึงไม่เหมาะที่จะเป็นผู้นำปกครองคนอื่น”

## 7. สรุปและอภิปรายผล

พระราชทัศนะของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสะท้อนว่าพระองค์ทรงเป็นคนทันสมัย (modern man) ด้วยทรงทันต่อเหตุการณ์ ทรงตระหนักถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี อีกทั้งทรงมีความคิดกว้างไกล กล่าวคือทรงตระหนักว่าการที่ประเทศตะวันตกกลายเป็นมหาอำนาจยิ่งใหญ่ของโลกได้นั้น เป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศให้มีความทันสมัยซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแบบใหม่ของประเทศตะวันตกคือระบอบรัฐสภา อีกทั้งทรงตระหนักดีว่าหากไม่ทรงปรับพระองค์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นก็อาจเป็นเหมือนกับประเทศโดยรอบที่ต้องตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก และการปรับตัวก็คือจะต้องพัฒนาประเทศให้มีความทันสมัยโดยอาศัยกลไกการปกครอง แต่ทรงตระหนักเป็นอย่างดีว่ารูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภาซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความทันสมัยที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศตะวันตกไปสู่ความทันสมัยนั้น ไม่ใช่สูตรสำเร็จที่ทุกประเทศจะหยิบมาใช้ได้ทันที เนื่องจากบริบทแวดล้อมทางสังคมของสยามกับประเทศตะวันตกนั้นแตกต่างกันอย่างมาก อีกทั้งระบอบรัฐสภาของตะวันตกในขณะนั้นก็มีข้อจำกัดในตัวเองอยู่ หากรีบร้อนนำระบอบรัฐสภาเข้ามาใช้ในประเทศ ก็จะเป็นการ“เต็ดยอดความคิด” ด้วยการนำมาแต่รูปแบบของระบอบรัฐสภา แต่ไม่ได้นำกระบวนการและวิถีความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบรัฐสภามาใช้ นอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จด้านการปกครองในขณะนั้นแล้ว อาจเป็นการสร้างปัญหาด้านการเมืองการปกครองให้แก่ประเทศในอนาคตอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ทรงมีความคิดกว้างไกล และตระหนักถึงความหลากหลายทางความคิด กล่าวคือทรงมองเห็นจุดดีของระบบรัฐสภาที่เป็นแหล่งระดมความคิดที่หลากหลายซึ่งสามารถนำมาช่วยในการบริหารประเทศได้ ซึ่งน่าจะเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทรงตั้ง**สภาที่ปรึกษา** **ราชการแผ่นดิน** กับ**สภาองคมนตรี** โดยที่พระองค์ยังทรงดำรงตำแหน่งองค์พระประมุขของประเทศ และในขณะเดียวกันก็ทรงดำรงตำแหน่งหัวหน้าของคณะบริหารราชการแผ่นดินด้วย เพื่อจะได้อาศัยความคิดที่หลากหลายมาช่วยในการบริหารประเทศ สภาทั้งสองนั้นนอกจากจะเป็นการนำระบบรัฐสภาของตะวันตกในขณะนั้น (ทั้งของฝรั่งเศสและอังกฤษ) มาปรับให้สอดคล้องบริบทของสังคมไทยที่คุ้นเคยกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลานานหลายศตวรรษแล้ว ยังทรงสามารถใช้สภาทั้งสองแห่งนี้ฝึกให้คนไทยได้มีโอกาสเรียนรู้กระบวนการของระบบรัฐสภาไปด้วย ดังที่ปธน ธรรมสฤษดิ์ และคณะ (มปป., น. 332) ได้กล่าวถึงการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบผสมผสานระหว่างความเป็นไทยและความเป็นตะวันตก” ลักษณะดังกล่าวนี้สะท้อนถึงการตกผลึกความคิดจนสามารถสร้าง และมีความคิดเป็นของพระองค์เองอันเป็นคุณลักษณะหนึ่งของคนทันสมัย

การปฏิรูปการปกครองในครั้งนั้นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากจะทำให้มหาอำนาจตะวันตกไม่สามารถใช้เป็นข้ออ้างในการเข้ามามีบทบาทบริหารจัดการสยามประเทศได้อย่างเต็มรูปแบบ ทำให้ไทยเป็นประเทศเดียวที่รอดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกแล้ว อาจกล่าวได้ว่าความคิดที่ทันสมัยด้านการปกครองของพระองค์ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการวางรากฐานให้แก่การปกครองระบบรัฐสภาของประเทศ ในสมัยต่อมา พระราชดำริที่กล่าวมาข้างต้นนี้สอดคล้องกับคุณลักษณะที่ทันสมัยของ อิเคดเลส กับสมิท และเลเนอร์ที่ว่า “เป็นคนพร้อมที่จะเปิดรับประสบการณ์ใหม่ ๆ มีความคิดก้าวหน้า มีความกระตือรือร้นที่จะศึกษาหาความรู้วิทยาการใหม่ๆ (ซึ่งในที่นี้คือความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบบรัฐสภาของตะวันตก) ตระหนักถึงความหลากหลายทางความคิด ในขณะเดียวกันก็สามารถสร้างหรือมีความคิดเป็นของตนเอง ทำให้สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ทำให้สามารถอยู่ในสังคมโลกได้อย่างปกติสุข”

สิ่งที่สะท้อนความเป็นคนทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกประการหนึ่งคือ พระราชดำริเกี่ยวกับผู้ปกครอง กล่าวคือ การที่ทรงให้ความสำคัญกับธรรมเนียมของ ผู้ปกครองซึ่งประกอบด้วยการยึดธรรมเป็นหลักในการปกครอง มีความยุติธรรม มีความรับผิดชอบ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ซึ่งธรรมเนียมนี้จะ เป็นเครื่องตรวจสอบและควบคุมให้ผู้บริหารอยู่ในกรอบจริยธรรมหรือกฎกติกาของสังคมอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะทำให้ผู้ปกครองได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากผู้ใต้ปกครอง นอกจากนี้

พระราชดำริที่แสดงถึงความทันสมัยและการมีพระวิสัยทัศน์ที่ยาวไกลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็คือ ทรงเห็นคุณค่าและความสำคัญของความรู้ความสามารถที่ผู้ปกครองจำเป็นต้องมี ไม่ว่าจะเป็นความรู้ภาษาต่างประเทศ การรู้จักวางแผนงานเพื่อเตรียมการในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาสากลเพื่อเป็นเครื่องมือในการสื่อสารกับโลกภายนอก และที่ยิ่งไปกว่านั้นคือทรงมองว่าผู้บริหารต้องรู้และเชี่ยวชาญภาษาต่างประเทศไม่น้อยกว่าสองภาษา ซึ่งพระราชทัศนะดังกล่าวก็ยังคงทันสมัยอยู่ในยุคปัจจุบัน

### เอกสารอ้างอิง/References

- กิตติศักดิ์ เจิมสิทธิประเสริฐ. (2551). การปฏิวัติสยาม: รากเหง้า / รากเนาประชาธิปไตยไทย. *วารสารร่วมพฤษภ*, 26(1), 165-189.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (ม.ป.ป.). *หลักรัฐศาสตร์*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. (2518). *ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: แพรวพิทยา.
- คณะองคมนตรี. (2554). *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับคณะองคมนตรี*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูต. (2518). *เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2417- 2477*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ตระกูล มีชัย. (ม.ป.ป.). *การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (2435-2475)*. สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2559 จาก [http://kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_43.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_43.pdf).
- ข้าราชการดี เพชรเลิศอนันต์. (2547). *รัชกาลที่ 5 กับฝรั่งเศสและกัมพูชา*. ใน *ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอรอนงค์ ทิพย์พิมล (บรรณาธิการ). รัชกาลที่ 5: สยามกับบุชชาคนเอย์และชมพูทวีป (น. 433-492)*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย.
- บรรจบ เนียมมณี. (2521). *การเมืองเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ปนทร ธรรมสัจย์ และ คนอื่น ๆ. (ม.ป.ป.). *การสร้าง ความทันสมัยในประเทศไทย: เปรียบเทียบระหว่างรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม*. *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการและงานวิจัย ระดับชาติครั้งที่ 3*. (น. 323-333). สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2559 จาก [http://graduate.rtu.ac.th/pdf\\_files/22](http://graduate.rtu.ac.th/pdf_files/22).
- ปิยนาด บุนนาค. (2550). *ประวัติศาสตร์ไทยใหม่: ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริง ถึง "เหตุการณ์ 14 ตุลาคม" พ.ศ.2516*. กรุงเทพฯ: คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2479). พระบรมราชโองบาทและพระราชหัตถเลขาสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชทานแด่มหาอำมาตย์เอกพระยาสุรียานุวัตร. พระนคร: โรงพิมพ์ศรีกรุง.
- \_\_\_\_\_. (2482). สำเนาพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) กับประวัติ เจ้าพระยายมราช. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2502). พระบรมราชโองบาทและพระบรมราชาธิบายเรือสามัคคี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์.
- \_\_\_\_\_. (2504). พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี. กรุงเทพฯ: องค์การค้าคุรุสภา.
- \_\_\_\_\_. (2507). พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์.
- \_\_\_\_\_. (2508ก). ไกลบ้าน เล่ม 1. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.
- \_\_\_\_\_. (2508ข). ไกลบ้าน เล่ม 2. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.
- \_\_\_\_\_. (2509). ประชุมพระบรมราชโองบาทและพระโอวาท. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- \_\_\_\_\_. (2513ก). ประชุมพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่างพุทธศักราช 2434 ถึงพุทธศักราช 2453 ภาค 3 ตอน 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.
- \_\_\_\_\_. (2513ข). ประชุมพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่างพุทธศักราช 2434 ถึงพุทธศักราช 2453 ภาค 3 ตอน 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.
- \_\_\_\_\_. (2516). พระราชหัตถเลขาพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช. ใน ๓ รัชสมัยสุทธิสงคราม (ผู้รวบรวม), สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (น. 71-197). กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.
- \_\_\_\_\_. (2535). พระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนาถ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิกรมพระยาดำรงราชานุภาพและหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา.
- \_\_\_\_\_. (2542). บริพัตรสุขุมพันธุ์อนุสรณ์. กรุงเทพฯ: เลิศลักษณ์การพิมพ์.
- พัชรินทร์ สิริสุนทร. (2545). ทุนสังคมและทุนวัฒนธรรมในระบบเศรษฐกิจและการจัดการยุคใหม่. ใน รวมบทความจากการประชุมวิชาการประจำปี 2547 มหาวิทยาลัยนเรศวร. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2549). หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.

- วิลเลียม ธารวณสาร. (2545). *ชนชั้นนำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก*. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.  
สนธิ เตชานันท์. (2529). *ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.  
สายกุล เดชชูบุตร. (2558). *ประวัติศาสตร์บาดแผล หลังการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5*.  
กรุงเทพฯ: ยิปซีกรุ๊ป.  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2559  
จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c4/04>.  
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ. (2529). *พระราช  
ผู้เป็นที่รักของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เพชรสยามการพิมพ์.  
สุภาพร คงศิริรัตน์. (2553). *การศึกษาพระโลกทัศน์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขา*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยนเรศวร.  
สุภาพร คงศิริรัตน์. (2558). *โลกทัศน์ของลาวที่ปรากฏในคอลัมน์ “นานาสาระ” ของ  
หนังสือพิมพ์เวียงจันทน์ใหม่*. *รมยสาร*, 13(3), 21-33.  
อรณิช รุ่งธิพานนท์. (2553). *รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาขุนนาง สภาสามัญ: หน่วยงาน  
สนับสนุน*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.  
Inkeles, A., & Smith, H. (1976). *Becoming Modern*. Cambridge, MA: Harvard  
University Press.  
Lerner, D. (1968). *The passing of traditional society: Modernization in the middle east*.  
New York, NY: The Free Press.