

รูปแบบการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของ  
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
เพื่อเสนอต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

โดย

พลโท หม่อมหลวงกุลชาติ ดิศกุล  
ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษกองทัพบก

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

## บทคัดย่อ

เรื่อง รูปแบบการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เพื่อเสนอต่อ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย พลโท หม่อมหลวงกุลชาติ ดิศกุล หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มุ่งศึกษาเรื่องราวของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในด้านการปฏิรูปการปกครองในช่วงที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยได้อ้างอิงข้อเท็จจริงจากพระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ตลอดจนหนังสือและเอกสารต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยที่ผู้เขียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญไว้ ๓ ประการ คือ ๑. เพื่อศึกษาปัญหาด้านการปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทำให้สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๒. เพื่อศึกษาแนวคิดที่ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นผู้วางรากฐานของกระทรวงมหาดไทยขึ้นเป็นครั้งแรก และ ๓. เพื่อเสนอผลการศึกษาต่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐

โดยผลการศึกษาพบว่า มูลเหตุสำคัญที่ทำให้มีการปฏิรูปการปกครองและการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาจากปัญหาและความกดดันต่าง ๆ จากประเทศมหาอำนาจตะวันตก ตลอดจนปัญหาภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเอกภาพของชาติ และ ปัญหาความล้าหลังของประเทศ ดังนั้นสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงต้องปฏิรูปการจัดส่วนราชการบริหารของกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งถือว่าเป็นระบบการปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างทันสมัยและเหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองในสมัยนั้น

ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาถึงผลงานและความสำเร็จด้านการปฏิรูปการปกครองของ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สามารถนำไปประกอบการศึกษาด้านประวัติศาสตร์การ ปกครองได้เป็นอย่างดี โดยที่ผู้อ่านจะได้มีโอกาสเห็นถึงความพระวิริยะอุตสาหะของพระมหากษัตริย์ ไทย ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ในการปกป้องอธิปไตยของชาติ พระกรณียกิจทั้งปวงของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพน่าจะเป็นศูนย์กลางแห่งความสนใจของนักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสน ศาสตร์ หรือแม้กระทั่งนักวิชาการ นักการเมืองและนักการปฏิรูป ที่จะมีบทบาทต่อการปฏิรูปประเทศ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และที่สำคัญน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

## คำนำ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ นอกจากจะมีพระนามอันเลื่องลือว่าเป็นนักประวัติศาสตร์ผู้ยิ่งใหญ่จนได้รับถวายพระสมัญญาว่า “พระบิดาแห่งประวัติศาสตร์ไทย” แล้ว พระองค์ยังทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงเป็นนักบริหารและนักการปกครองที่เป็นจักรกลสำคัญในการปฏิรูปการปกครองประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงวางรากฐานการบริหารราชการที่ทันสมัยของกระทรวงมหาดไทยทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากพระกรณียกิจด้านการปกครองแล้ว พระองค์ยังทรงพระปรีชาสามารถในกิจการหลายด้าน และทรงเชี่ยวชาญในศาสตร์ต่าง ๆ หลายสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงเป็นนักประวัติศาสตร์ไทย นักโบราณคดีและวรรณกรรม นักการทหาร นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นที่ยกย่องนับถือนับถือของนักวิชาการและบุคคลทั่วไปทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ผู้เขียนมีความประสงค์ที่จะรวบรวมพระกรณียกิจด้านการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ก็เพราะวงการบริหารและการปกครองของประเทศไทย ตลอดจนสถานศึกษาในทุกระดับของชาติ ยังมีการละเลยหรือมองข้ามความสำคัญที่จะติดตามศึกษาชีวประวัติของบุคคลผู้ได้เคยประสบผลสำเร็จในด้านการงานมาช้านานแล้ว อันเป็นทางตรงข้ามกับอารยประเทศ ซึ่งการศึกษาทางด้านนี้ก็เป็นที่นิยมกันไม่แพ้การศึกษาในแขนงอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้เองผู้เขียนจึงรู้สึกภาคภูมิใจที่ได้มีโอกาสนำเสนอการศึกษาในด้านชีวประวัติของบุคคลสำคัญในเชิงวิชาการขึ้นใหม่อีกแบบหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้แก่รัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการ หรือแม้กระทั่งนักการเมืองและนักการปฏิรูป

แรงจูงที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือพระองค์ทรงเป็น “เสด็จทวด” ของผู้เขียน ดังนั้นผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีความปรารถนาที่จะรำลึกถึงและเผยแพร่พระคุณความดีที่พระองค์ทรงสร้างไว้กับประเทศชาติ และหวังว่าการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะทำให้คนไทยได้ตระหนักและรู้จักเข้าใจตัวตนและความเป็นชาติไทยมากขึ้น

นอกจากนั้นการศึกษาเรื่อง “รูปแบบการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ” เป็นเวลาที่ประจวบเหมาะกับการที่ประเทศไทยที่กำลังจะมีการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ดังนั้นผู้วิจัยจึงหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะสามารถนำแนวความคิดการปฏิรูปในอดีต ไปอ้างอิงและเป็นข้อมูลต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

พลโท

(หม่อมหลวงกุลชาติ ดิศกุล)  
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙  
ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	ฉ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
ขอบเขตของการวิจัย	๖
วิธีดำเนินการวิจัย	๖
ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย	๗
<b>บทที่ ๒ สาเหตุของการปฏิรูปการปกครอง</b>	<b>๘</b>
พระประวัติ	๘
ความเป็นมาแห่งพระนาม “ดำรงราชานุภาพ”	๑๒
การศึกษา	๑๓
ปัญหาการเมืองการปกครอง	๒๗
สรุป	๔๖
<b>บทที่ ๓ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและปฏิรูปกระทรวงมหาดไทย</b>	<b>๔๗</b>
การปฏิรูประบบกระทรวงของประเทศในปี พ.ศ. ๒๔๓๐	๔๗
การปฏิรูปกระทรวงมหาดไทย	๕๒
การวางแผนปฏิรูปการจัดส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย	๕๗
การวางแผนปรับปรุงหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	๗๓
การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และแบบพิเศษ	๗๘
สรุป	๑๒๐
<b>บทที่ ๔ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กับวิธีการ</b>	
<b>บริหารราชการแผ่นดิน</b>	<b>๑๒๑</b>
พระอำนาจในการบริหารราชการ	๑๒๑
วิธีการบริหารราชการ	๑๒๔
ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชน	๑๓๖
สรุป	๑๕๑

## สารบัญ (ต่อ)

	<b>หน้า</b>
<b>บทที่ ๕</b> สรุปและข้อเสนอแนะ	<b>๑๕๓</b>
สรุป	๑๕๓
ข้อเสนอแนะ	๑๕๔
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๖๒</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>๑๖๖</b>
ผนวก ก คำประกาศตั้ง เป็น กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ	๑๖๗
ผนวก ข คำประกาศเลื่อน กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เป็น กรมหลวงดำรงราชานุภาพ	๑๖๘
ผนวก ค คำประกาศเลื่อน กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เป็น กรมพระดำรงราชานุภาพ	๑๗๑
ผนวก ง คำประกาศเลื่อน กรมพระดำรงราชานุภาพ เป็น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ	๑๗๓
ผนวก จ สมุดพระประวัติ	๑๗๕
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๑๘๓</b>

## สารบัญแผนภาพ

หน้า

### แผนภาพที่

๑-๑	พระบรมฉายาลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องในวันคล้ายวันประสูติ	๓
๒-๑	พระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ (สมเด็จพระราชบิดา) ทรงเครื่องบรมขัตติยราชภูษิตาภรณ์และพระมหาพิชัยมงกุฏ ฉายเมื่อ พ.ศ.๒๔๐๗	๘
๒-๒	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับเจ้าจอมมารดาชุ่ม	๑๐
๒-๓	พระยาอภัยภูธร (ตา)	๑๑
๒-๔	พระราชโอรสและพระราชธิดาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔	๑๒
๒-๕	พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ	๑๓
๒-๖	พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร ตอนพระชนมายุ ๖ พรรษา	๑๔
๒-๗	Mr. Francis George Patterson	๑๕
๒-๘	Mr. Francis George Patterson (ยืนซ้ายสุด) กับลูกศิษย์ที่เป็น “Favourite” ๕ พระองค์	๑๖
๒-๙	สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในขณะที่ทรงผนวชเป็นสามเณร	๑๗
๒-๑๐	วังประตูล้อมยอดที่เชิงสะพานดำรงสถิตย์	๒๐
๒-๑๑	ทรงเป็นนักเรียนนายร้อย	๒๐
๒-๑๒	พระอุโบสถวัดนิเวศธรรมประวัติในอดีต	๒๑
๒-๑๓	พระตำหนักสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ณ วัดนิเวศธรรมประวัติ	๒๒
๒-๑๔	พระอมราภริกาภิต (อ่อน อมโร) เจ้าอาวาสองค์แรกของวัดนิเวศธรรมประวัติ	๒๔
๒-๑๕	การแสดงแสนยานุภาพของเรือรบอังกฤษ	๓๐
๒-๑๖	คณะสำรวจแม่น้ำโขงของฝรั่งเศส	๓๓
๒-๑๗	ฝรั่งเศสยึดครองเวียงจันทน์ ประเทศลาว	๓๔
๒-๑๘	เรือรบฝรั่งเศสทอดสมอหน้าสถานทูตฝรั่งเศสในกรุงเทพฯ	๓๖
๒-๑๙	แผนที่การยึดครองราชอาณาจักรสยามของมหาอำนาจตะวันตก	๓๗
๒-๒๐	ชาวบ้านในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	๓๙
๒-๒๑	สภาพชนบทในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	๔๑
๒-๒๒	การคมนาคมทางน้ำในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	๔๔
๒-๒๓	สภาพชนบทในสมัยโบราณ	๔๕
๓-๑	ประชุมคณะเสนาบดี ณ พระที่นั่งวิมานเมฆ พระราชวังดุสิต	๔๘
๓-๒	เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ (ภาพถ่ายฝีพระหัตถ์ของรัชกาลที่ ๕)	๕๐

## สารบัญแนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
๓-๓	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.๒๔๓๕ - พ.ศ.๒๔๕๘)	๕๐
๓-๔	อาคารกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ (ข้างประตูพิมานไชยศรี)	๕๓
๓-๕	ศาลาลูกขุนในที่พระองค์ทรงงานจนสิ้นอายุราชการ (ตรงข้ามศาลาสหไทยสมาคม)	๕๓
๓-๖	ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย (ในปัจจุบัน) ก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ เริ่มต้นเป็นกระทรวงนครบาล ต่อมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย และเป็นที่ทำการของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๙	๕๓
๓-๗	การประชุมเทศาภิบาลครั้งแรก กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๓๘	๕๕
๓-๘	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จหัวเมืองปักขี้ไต้ พ.ศ. ๒๔๔๗	๕๖
๓-๙	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ณ ห้องทรงงานในกระทรวงมหาดไทย ณ ศาลาลูกขุน ภายในพระบรมมหาราชวัง ๕๙	
๓-๑๐	สภาพด้านหลังพระที่นั่งเวหาศน์จำรูญ พระราชวังบางปะอิน	๖๑
๓-๑๑	เรือ“ยอดไชยา” ซึ่งเป็นเรือที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงใช้ในการตรวจราชการหัวเมือง	๖๓
๓-๑๒	ขบวนม้าของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในขณะที่ตรวจราชการมณฑลอุดร	๖๕
๓-๑๓	ขบวนช้างของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในขณะที่ตรวจราชการหัวเมือง๖๗	
๓-๑๔	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประทับในระแทะ เมื่อครั้งตรวจราชการเมืองอุบลราชธานี พ.ศ.๒๔๔๙	๖๘
๓-๑๕	เจ้าเมืองสกลนคร ถวายการต้อนรับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในคราวเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดร	๖๙
๓-๑๖	ที่พักของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ระหว่างเสด็จมณฑลอุดร	๗๐
๓-๑๗	ขบวนเสด็จตรวจราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในขณะที่ข้ามลำน้ำมณฑลปัตตานี	๗๐
๓-๑๘	แบบและสายการบังคับบัญชาของการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามแผนของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย	๗๔
๓-๑๙	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงฉายภาพกับเทศาภิบาลเมืองนครพนม	๗๕
๓-๒๐	ราษฎรรอรับเสด็จสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในคราวเสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพ พ.ศ. ๒๔๔๑	๗๖
๓-๒๑	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงฉายภาพกับคณะเทศาภิบาลมณฑล	๗๗

## สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
๓-๒๒	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช กบฏเจ้าอนุวงศ์	๗๘
๓-๒๓	การแบ่งสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วนตามประเภทและชนิดของสายงานในรูปแบบใหม่	๘๐
๓-๒๔	การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย	๘๒
๓-๒๕	เสด็จหัวเมืองปักข์ใต้	๘๖
๓-๒๖	ที่พักระหว่างทรงตรวจราชการ “บ้านสำราญ” แขวงเมืองขอนแก่น	๘๘
๓-๒๗	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสหัวเมืองปักข์ใต้ โดยมีสมเด็จพระยาตากสินมหาราช (ซ้ายของรัชกาลที่ ๕) ตามเสด็จฯ	๙๐
๓-๒๘	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสมณฑลกรุงเก่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๕	๙๑
๓-๒๙	เส้นทางรถไฟสายใต้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	๙๒
๓-๓๐	แผนที่ประเทศไทย : แสดงการแบ่งอาณาเขตของมณฑลเทศาภิบาล	๙๒
๓-๓๑	เสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพ	๙๕
๓-๓๒	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ซ้ายสุด) เสด็จประพาสต้นเมืองกำแพงเพชร โดยมีสมเด็จพระยาตากสินมหาราช (ที่ ๘ จากซ้าย) ตามเสด็จฯ	๙๙
๓-๓๓	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช ทรงตรวจราชการหัวเมือง	๑๐๑
๓-๓๔	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช ทรงพบปะชาวบ้านในมณฑลอุดร	๑๐๓
๓-๓๕	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช เสด็จทางเรือขึ้นท่านครพนม	๑๐๕
๓-๓๖	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช เสด็จมณฑลพายัพ พ.ศ. ๒๔๔๑	๑๐๗
๓-๓๗	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช เสด็จฯ เปิดสะพานห้วยไซ้ เมืองอุดรธานี	๑๐๘
๓-๓๘	การแบ่งเขตการปกครองในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ	๑๑๐
๓-๓๙	ทรงฉายภาพกับข้าราชการเทศาภิบาลปักข์ใต้	๑๑๑
๓-๔๐	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช เสด็จตรวจเมืองแรมมณฑลปักข์ใต้ ณ เมืองหนองเป็ด จังหวัดนครศรีธรรมราช	๑๑๓
๓-๔๑	สายการบังคับบัญชาของบริเวณ ๗ หัวเมืองปักข์ใต้	๑๑๔
๓-๔๒	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช เสด็จตรวจการก่อสร้างทางรถไฟสายใต้	๑๑๕
๓-๔๓	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ สุขุมวิทท่าฉลอม	๑๑๙
๔-๑	ประชุมเทศาภิบาลกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๖	
	ถ่ายที่พระที่นั่งรัตนโรภาส พระราชวังบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	๑๒๓
๔-๒	ศาลาลูกขุนในซึ่งสมเด็จพระยาตากสินมหาราช ทรงงานจนถึงสิ้นอายุราชการ (ตรงข้ามศาลาสหไทยสมาคม)	๑๒๗



## สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
๔-๓	ห้องทรงงานที่กระทรวงมหาดไทย (ศาลาลูกขุนใน ภายในพระบรมมหาราชวัง)	๑๒๘
๔-๔	ประชุมเทศาภิบาลกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๕๒	๑๓๐
๔-๕	ฉลองพระองค์ชุดข้าราชการพลเรือน	๑๓๓
๔-๖	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสว่า “มือซ้ายขวามาถ่ายรูปด้วยกัน”	๑๓๗
๔-๗	ตามเสด็จฯ สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงไปสิงคโปร์และชวา	๑๔๒
๔-๘	ทรงฉายที่ร้านถ่ายรูปหลวง ในงานประจำปีวัดเบญจมบพิตร(พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงหันข้างเพียงสองพระองค์)	๑๔๓
๔-๙	ข้าราชการถวายพระพร ณ วังวรดิศ	๑๔๕
๔-๑๐	สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงพบปะชาวบ้านที่มณฑลอุดร	๑๔๘
๔-๑๑	ไปรษณีย์กลางในสมัยรัชกาลที่ ๕	๑๕๐
๔-๑๒	พนักงานไปรษณีย์ในสมัยรัชกาลที่ ๕	๑๕๐

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นพระราชโอรสของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และยังทรงเป็นกำลังที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปฏิรูปการปกครองประเทศ จนสำเร็จเป็นอย่างดีและมีผลดีต่อชาติบ้านเมืองทำให้พระองค์ทรงเป็นที่พอพระราชหฤทัยต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างยิ่งจนทรงได้รับการถวายพระสมัญญานามว่าทรงเป็น “เพชรประดับพระมหามงกุฏ”

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีของกระทรวงมหาดไทย ทรงพระปรีชาสามารถและทรงบำเพ็ญคุณประโยชน์อย่างใหญ่หลวงในราชการฝ่ายปกครอง อีกทั้งยังทรงวางนโยบายและรากฐานการปกครองเพื่อให้เกิดความเจริญต่อประเทศชาติ จนยากที่จะนำมาสรุปไว้ในที่นี้ได้ทั้งหมด พระองค์ทรงเป็นบุคคลสำคัญของชาติไทยเพียงไร เราได้ทราบกันดีอยู่แล้ว เพราะพระเกียรติคุณของพระองค์นั้นได้รับการยกย่องเทิดทูนตลอดมา ในปัจจุบันนี้นอกจากพระองค์จะทรงเป็นบุคคลสำคัญของประเทศไทยจนทรงได้รับพระสมัญญาว่า “พระบิดาแห่งประวัติศาสตร์ไทย” แล้ว พระองค์ยังทรงได้รับการยกย่องจากองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือองค์การ UNESCO ว่าเป็น “บุคคลสำคัญของโลก” ทำให้ประเทศไทยได้ชื่อว่ามีบุคคลสำคัญจะอวดแก่ชาวโลกเหมือนกัน ดังที่ชาวต่างประเทศ ผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ว่า “คนชนิดนี้เกิดมาเพื่อโลก เขาเป็นคนของโลกจริง ๆ โลกเรามีคนชนิดนี้อยู่เพียง ๔ - ๕ คนเท่านั้น เฝื่อนคนหนึ่ง ใน ๔ - ๕ คนนี้เกิดในเมืองไทย”

นอกจากพระภาระหน้าที่ทางด้านการปกครองแล้ว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ยังทรงใฝ่พระทัยด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ วิทยาการนานาชนิด และยังทรงพระนิพนธ์เรื่องต่าง ๆ อีกจำนวนมากทั้งทางด้านตำนานหรือพงศาวดาร บทกลอน ราชประเพณีโบราณ ฯลฯ ตลอดจนทรงรวบรวมตำราและวัตถุโบราณเป็นจำนวนมาก และนำมาจัดตั้งขึ้นเป็นหอสมุด และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติในเวลาต่อมา

พระกรณียกิจต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานั้น ล้วนแต่เป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการปฏิรูปการปกครองประเทศซึ่งเป็นพระภารกิจที่สำคัญที่สุดในพระชนม์ชีพรัชการของพระองค์ ด้วยเหตุนี้เองผู้วิจัยจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะเผยแพร่เกียรติคุณและพระประวัติด้านการปฏิรูปการปกครองเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ต้องการนำไปประกอบการศึกษา ค้นคว้า อ้างอิง และเสริมความรู้ด้านการเมืองการปกครองสืบต่อไป

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นเวลา ๒๓ ปีเศษ โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสร้างพระเกียรติคุณให้ขจรออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งภายในและภายนอก

ประเทศ อีกทั้งยังเป็นระยะเวลาที่มีความสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ปฏิบัติพระกรณียกิจอันสำคัญให้แก่ประเทศจนสำเร็จ ลุล่วงไปเป็นอันมาก ทรงแสดงออกซึ่งความเป็นนักบริหารชั้นยอดเยี่ยมของสยามประเทศ

ถึงแม้ว่าสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงมหาดไทยเป็นระยะเวลาล่วงมาถึง ๑๐๒ ปีแล้วก็ตาม หรือแม้กระทั่งประเทศไทยจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วก็ตาม แต่ระเบียบแบบแผนและรากฐานของการปกครองที่ทรงดำริ ริเริ่ม และวางไว้ ยังคงความสำคัญเป็นหลักปฏิบัติตราบเท่าทุกวันนี้

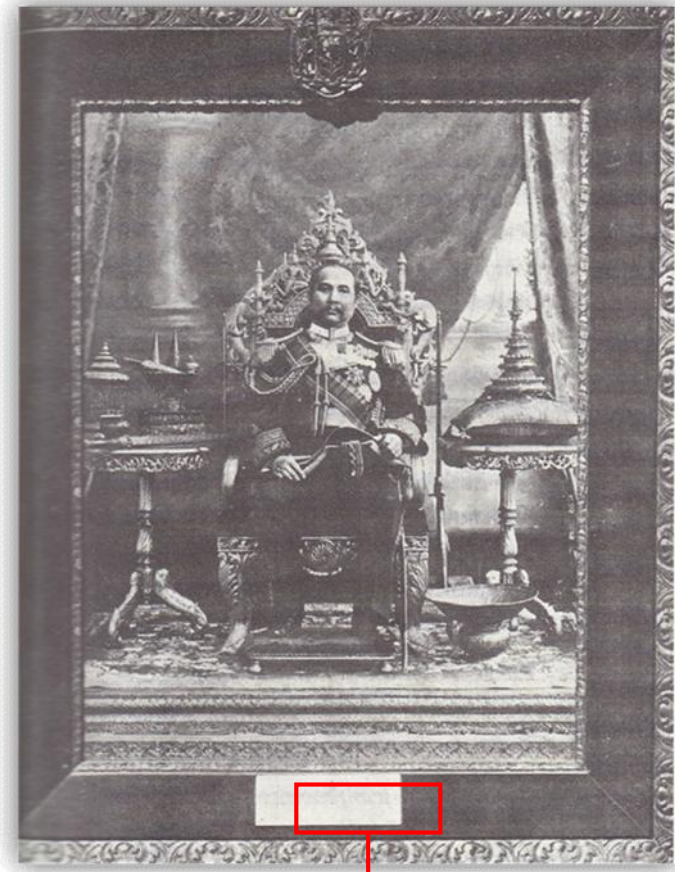
ด้วยเหตุนี้ การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้นำไปที่สัมพันธ์ภาพระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่พระองค์ทรง ประสบความก้าวหน้าในการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยจนเป็นที่เลื่องลือและสรรเสริญกันโดยทั่วไป โดยที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพยังทรงพระเยาว์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเพราะความเกี่ยวพันกันอย่าง นี้เอง ที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงพระปรีชาสามารถ และความเหมาะสมของพระอนุชาพระองค์นี้ จึงได้เจาะจงเลือกสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอันสำคัญเช่นนี้ในขณะเมื่อมีพระชันษาได้เพียง ๓๐ ปี ดังข้อความในอักษรภาษาไทยที่จารึกอยู่ใต้พระบรมฉายาลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา จุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานเนื่องในวันคล้ายวันประสูติของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งในครั้งนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราช ดำเนินเป็นการส่วนพระองค์มาพระราชทานพร ณ วังประตูล้อมยอดที่เชิงสะพานดำรงสถิต ที่ประทับ ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

ณ วันอาทิตย์ที่ ๒๖ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๙ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จมาถึงห้อง นี้ ถอดพระอัมรังค์ จากนั้นพระองค์แล้วมีรับสั่งว่า...

“กรมดำรง เธอกับฉันเหมือนกับได้แต่งงานกันมานานแล้ว  
ขอให้เธอรับแหวนวงนี้ เปนแหวนที่ฉันได้ใส่อยู่เอง ไว้เปนของขวัญ  
ในวันเกิด กับรูปที่ฉันถ่ายเมื่ออายุเท่าพระพุทธเลิศหล้า อันนับว่าเปน  
สวัสดิมงคล ขอให้เธอมีความสุขความเจริญมั่นคง แลให้อายุยืน  
จะได้อยู่ช่วยกันรักษาแผ่นดินต่อไป.”

สำหรับพระอัมรังค์ (แหวน) ที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้รับพระราชทาน ทรงสวมไว้ตลอดพระชนม์ชีพ

แผนภาพที่ ๑-๑ พระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานให้กับ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องในวันคล้ายวันประสูติ



จดหมายเหตุที่ ๒๖ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๔  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จมาถึงท้องนี้ ถอดพระทิวมาวงศ์  
จากนิ้วพระหัตถ์แล้วมีรับสั่งว่า  
“กรมดำรง เขากับฉันเหมือนกันได้แต่งงานกันมานานแล้ว  
ขอให้เธอรับแหวนวงนี้ เป็นแหวนที่ฉันได้ใส่เอง ไว้เป็นของขวัญ  
ในวันเกิด กับรูปที่ฉันถ่ายเมื่ออายุเท่าพระพิทลเลิศหล้า อันนับว่าเป็น  
สวัสดิมงคล ขอให้เธอมีศุภามศุขความเจริญมั่นคง แลให้อายุยืน  
จะได้ช่วยช่วยกันรักษาแผ่นดินต่อไป.”

อักษรสลักงาที่ทรงจารึกบนกรอบพระบรมรูป

ที่มา : พิพิธภัณฑวังวรดิศ

กระแสพระราชดำรัสข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงความใกล้ชิดและความสัมพันธ์ทั้งใน ส่วนราชการและส่วนพระองค์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งมีมาตั้งแต่ทรงพระเยาว์ ตลอดจรรับราชการสนองพระเดชพระคุณเรื่อยมา ซึ่งพอสรุปได้ว่างานใดหนักก็จะทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จัดทำ งานใดจะริเริ่มหรือทรงสร้างเสริมก็ทรงมีพระบรมราชกระแสปรึกษาหารือกับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพว่าจะทำอย่างไร แม้ถึงทุกกันดารไกลแคไหนก็ทรงโปรดเกล้าฯ สนับสนุนให้พระองค์เสด็จแทน

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ หรือเสด็จในกรมฯ ทรงมีพระวิริยะอุตสาหะที่จะปฏิบัติพระกรณียกิจตลอดเวลาที่ทรงรับราชการ ไม่เคยมีเรื่องที่พระเจ้าอยู่หัวจะทรงหวาดระแวง นอกจาก “ความไว้น้ำใจ” สิ่งใดที่เห็นว่าหนักหนา ก็ทรงช่วยอนุเคราะห์ งานใด ๆ ที่เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ก็จะมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เข้าไปมีส่วนรับราชการสนองพระเดชพระคุณอยู่แทบทุกอย่าง บางครั้งที่มีพระราชประสงค์จะทรงพักผ่อนสำราญพระราชอิริยาบถเช่น “การเสด็จประพาสต้น” สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ก็ทรงมีส่วนได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยให้จัดการเสด็จพระราชดำเนิน และยามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องเสด็จห่างไกลจากประเทศชาติ พระองค์ก็ยังทรงมีลายพระหัตถ์มาระบายความรู้สึกอันแท้จริงในพระราชหฤทัยมาถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และด้วยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างทั้งสองพระองค์นี้ ทำให้มีผู้กล่าวถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ว่าพระองค์ทรงเป็น “เพชรประดับพระมหามงกุฏ” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การอ้างความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพที่มีส่วนบริหารราชการของประเทศ จนกระทั่งประเทศไทยก้าวหน้าจนพ้นจากภัยอันตรายที่คุกคามอย่างรุนแรงต่ออำนาจอธิปไตยของชาติที่แลมาแล้ว นอกจากกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้นำมากล่าวไว้ก่อนหน้า อันเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์และทรงความจริงอย่างจะหาที่เปรียบมิได้แล้ว อาจพิจารณาหารายละเอียดอื่นเป็นข้อสนับสนุนในการยกย่องพระเกียรติ ดังเช่น มิสเตอร์ เจ.จี.ดี.แคมป์เบลล์ (Mr.J.G.D.Campbell) ได้เขียนถึงบทบาทในการปฏิรูปงานของประเทศไทยเมื่อศตวรรษที่ ๒๐ (Siam In The Twentieth Century) ในตอนหนึ่งว่า

...ในจำพวกการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่ประเทศสยามกำลังดำเนินการอยู่ การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นงานซึ่งสร้างความพอใจให้แก่มิตรสหายผู้เป็นชาวไทยของข้าพเจ้ามากที่สุดและบางทีความสำเร็จของงานนี้ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการริเริ่มและสมรรถภาพของบุคคลคนเดียวเท่านั้น บุคคลผู้ซึ่งเป็นคนไทย นั่นคือ **ปรีณซ์ดำรง** องค์พระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระองค์ทรงเป็นบุคคลซึ่งนักเขียนแทบทุกคนที่ได้แต่งเรื่องเกี่ยวกับเมืองไทยยกย่องว่า **เป็นบุคคลผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจและความสามารถอย่างพิเศษ** พระองค์ทรงเป็นผู้ที่ทำงานที่ยากที่สุด และทรงเป็นนักบริหารที่มีความสามารถมากที่สุดอย่างไม่ต้องสงสัย นับเป็นโชคดีแก่ประเทศไทยเป็นอย่างยิ่งที่สามารถสรรหาผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญที่สุดในคณะรัฐบาลสมัยนั้น ด้วยบุคคลที่เปี่ยมคุณสมบัติเช่น **ปรีณซ์ดำรง** เพราะจะไม่มีใครเลยแม้แต่คนเดียวที่จะสามารถปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ แม้แต่เพียงส่วนหนึ่งของงานที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงปฏิบัติไปให้แก่ประเทศชาติ...

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอีกประการหนึ่ง คือ กรณีพิพาทระหว่างประเทศ ซึ่งได้สื่อให้เห็นว่า ประเทศมหาอำนาจตะวันตกจะลุกลามเข้ามาในประเทศไทย ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ทรนเห็นตื้นเขินอย่างมากจนถึงกับต้องเสด็จมาประทับในกระทรวงมหาดไทยทั้งกลางวันและกลางคืนหลายวันจนเหตุการณ์ (เกิดเรื่องกับฝรั่งเศษทางลุ่มแม่น้ำโขงเมื่อ ร.ศ.๑๑๒) สงบลง จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ได้ทรงปฏิบัติงานกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นกับสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงในการพยายามที่จะป้องกันพระราชอาณาจักรของไทยให้ดีที่สุด

สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ได้ทรงรักษาคุณงามความดีของพระองค์เป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้รับการยกย่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสามรัชกาล คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในใบประกาศนียบัตรที่พระองค์ทรงได้รับแผ่นหนึ่งอันแสดงถึงพระปรีชาสามารถในการบริหารราชการ คือสร้อยพระนามที่พระองค์ทรงได้รับการสถาปนาในครั้งสุดท้ายจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีอักษรจารึกว่า “...สยามวิชิตินทรวิโรปการ มโหฬารรัฐประศาสน์ ปิยมหาราชวรมุขี...”

สุดท้ายนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็น “บุคคลสำคัญของโลก” ที่ทรงงานตลอดพระชนม์ชีพ และในฐานะที่ผู้วิจัยเป็น “เหลน” ของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ จึงมีแรงบันดาลใจที่จะค้นคว้าพระประวัติและผลงานของพระองค์เป็นพิเศษ และสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะรับหน้าที่บันทึกเนื้อหาและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ “เสด็จทวด” ไว้อย่างละเอียดและรอบคอบ โดยเฉพาะในเชิงวิชาการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เอกสารวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาเรื่องราวของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในด้านที่เกี่ยวกับพระกรณียกิจขององค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระภารกิจการจัดระเบียบแบบแผนของการปฏิรูปการปกครอง ตลอดจนการวางรากฐานกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางของการดำเนินเรื่องและเป็นสมมติฐานของการพิจารณาในการทำการศึกษา ผู้เขียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญไว้ดังนี้

๑. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๒. เพื่อศึกษาแนวความคิดการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ว่าทรงเป็นผู้วางรากฐานของกระทรวงมหาดไทย และคุณสมบัติของการเป็นนักบริหารและผู้นำที่ดีของพระองค์

๓. เพื่อหาข้อสรุป แนวความคิด และนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาและการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาจะถือเกณฑ์ทางประวัติศาสตร์และในทางพฤติกรรมที่แสดงออก (Historical and Behavioral Approach) เป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้ผู้เขียนมีแนวความคิดที่ว่าการศึกษาที่จะยึดถือหลักเกณฑ์แต่ทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่อาจจะทำให้ผลที่ได้รับจากการศึกษาสมบูรณ์เท่าที่ควร และด้วยเหตุนี้การศึกษาในพระกรณียกิจของสมเด็จพระยาตากสินมหาราชจึงจำเป็นต้องขยายสาระของเรื่องให้ครอบคลุมไปถึงพระประวัติของพระองค์ตั้งแต่ประสูติจนถึงพระชนมายุชั้ย เพื่อให้ตรงกับหลักทางจิตวิทยาและสังคมวิทยา และเพื่อที่จะช่วยให้เข้าใจดีขึ้นถึงประวัติความเป็นมา และเป็นไปขององค์ผู้เป็นอัจฉริยะของการบริหารงาน แต่ถึงอย่างไรก็ดี ความสำคัญสูงสุดในสาระของเรื่องจะอยู่ที่พระกรณียกิจของพระองค์ในราชการของกระทรวงมหาดไทย โดยมีขอบเขตของการวิจัยดังนี้

๑. หากจะมีการศึกษาเรื่องราวทั้งหมดอย่างละเอียดเกี่ยวกับพระภารกิจของสมเด็จพระยาตากสินมหาราช ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอบเขตของการศึกษาก็จะกว้างขวางเกินความจำเป็น ดังนั้นจึงจำต้องจำกัดสาระสำคัญของเรื่องเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองประเทศที่ทรงได้วางรากฐานการบริหารราชการที่ทันสมัยของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค

๒. การนำเสนอเอกสารค้นคว้าฉบับนี้ เป็นเวลาที่สมเด็จพระยาตากสินมหาราชได้ทรงพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นเวลาถึง ๑๐๑ ปีเศษ หรือระยะเวลาที่พระองค์ได้ทรงสิ้นพระชนม์ถึง ๗๓ ปีล่วงมาแล้ว อีกทั้งข้าราชการซึ่งเคยรับราชการอยู่ใกล้ชิดกับพระองค์ก็ถึงแก่อนิจกรรมไปแล้วทั้งสิ้น แม้กระทั่งพระโอรสและพระธิดาที่ทรงทราบในพระภารกิจของพระองค์ก็ล้วนแต่สิ้นชีพิตักษัยแล้วแทบทั้งสิ้น คงเหลือแต่เพียงเอกสารและหลักฐานทางวรรณกรรมเท่านั้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่อ้างอิงข้อเท็จจริงจากพระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาตากสินมหาราช ตลอดจนหนังสือและเอกสารต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยมีมุ่งศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบว่าสภาวะแวดล้อมของประเทศในขณะนั้นก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย และเป็นปัจจัยสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน และปัญหาที่สำคัญ ๆ ของความบกพร่องของการปกครอง อันจะตกเป็นภาระของสมเด็จพระยาตากสินมหาราช องค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไข อันได้แก่

๑. ปัญหาของประเทศที่เกิดขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองว่าเป็นไปในลักษณะใด

๒. การปฏิรูปการปกครองได้ช่วยแก้ปัญหาที่สำคัญของประเทศให้หมดไปอย่างไรและเป็นการแสดงให้เห็นว่า สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงวางระบบการปกครองได้ตรงกับความต้องการของประเทศ และเป็นระบบการปกครองที่ดีในสมัยนั้น

๓. คุณสมบัติในการปฏิบัติราชการของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพถือว่าทรงเป็นนักบริหารและผู้นำที่ดีหรือไม่? และพระองค์ทรงเป็น “กลไก” สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จริงหรือไม่?

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

จากการจัดทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ ด้วยการเรียบเรียงและวิเคราะห์พระกรณียกิจด้านการปกครองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ข้อสรุปเป็นอย่างดีว่าพระองค์ทรงเป็นพระกำลังที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปฏิรูปการปกครองประเทศ ทรงได้วางรากฐานการบริหารราชการที่ทันสมัยของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นบุคคลสำคัญที่ยิ่งใหญ่ที่สุดพระองค์หนึ่งของชาติไทย ทรงพระปรีชาสามารถในกิจการหลายด้านและทรงเชี่ยวชาญในศาสตร์ต่าง ๆ หลายสาขา ทรงเป็นนักประวัติศาสตร์ นักโบราณคดี นักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ และนักการทหาร ซึ่งเป็นที่ยกย่องนับถือของคนทั่วไปทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

การศึกษาถึงผลงานและความสำเร็จด้านการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงปฏิบัติมาจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลแก่การศึกษาวิชาประวัติศาสตร์การปกครอง ตลอดจนการศึกษาชีวประวัติบุคคลสำคัญของชาติไทยอีกด้วย พระกรณียกิจทั้งปวงน่าจะเป็นศูนย์กลางแห่งความสนใจของนักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ หรือแม้กระทั่งนักวิชาการ นักการเมืองและนักปฏิรูปที่จะมีบทบาทต่อการปฏิรูปประเทศในปัจจุบันและอนาคต โดยที่เอกสารวิจัยฉบับนี้สามารถนำไปอ้างอิงและเป็นหลักฐานประกอบการศึกษาด้านประวัติศาสตร์การปกครองได้เป็นอย่างดี โดยที่ผู้อ่านจะได้มีโอกาสรับรู้เรื่องราวต่าง ๆ อันจะเป็นประดุจกระจกสะท้อนให้เห็นถึงความพระวิริยะอุตสาหะของพระมหากษัตริย์ไทยและพระบรมวงศานุวงศ์ในการปกป้องอธิปไตยของชาติซึ่งจะทำให้คนไทยได้รู้จักและเข้าใจตัวตนและความเป็นชาติไทยมากขึ้น และประโยชน์ที่คาดว่าผู้อ่านจะได้รับจากเอกสารวิจัยฉบับนี้คือ

๑. ได้รับทราบมูลเหตุและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๒. ได้รับทราบถึงความสำเร็จในการบริหารราชการของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ถือว่าเป็น “กระดูกสันหลัง” ของกระทรวงมหาดไทย

๓. ได้แนวความคิดการปฏิรูปการปกครองของประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อเป็นข้อเสนอต่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี



## บทที่ ๒

### สาเหตุของการปฏิรูปการปกครอง

ก่อนที่จะกล่าวถึงมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงการปกครองและพระภารกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพในการดำเนินการแก้ไขสถานการณ์และวางรูปงานกระทรวงมหาดไทยขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ในเบื้องต้นเห็นเป็นการสมควรที่จะนำพระชีวประวัติของ “เสด็จในกรม” (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ) มาทำการบอกเล่าและพิจารณาเสียก่อนพอเป็นสังเขป ในสาระที่มีความสำคัญอันจะแสดงให้เห็นว่าพระองค์ได้ทรงเจริญวัยขึ้นมาภายในสภาวะแวดล้อมเช่นไร ทรงมีความรู้และประสบการณ์ตลอดทั้งคุณลักษณะอย่างไร จึงเป็นส่วนประกอบที่เสริมส่งให้พระองค์ทรงพระปรีชาสามารถเป็นอย่างยิ่ง และเป็นที่ยกย่องสรรเสริญของคนทั่วไปยากที่จะหาผู้ใดเสมอเหมือนได้

#### พระประวัติ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระนามเดิมคือ “พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร” ทรงเป็นพระราชโอรสองค์ที่ ๕๗ ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔ แห่งพระบรมราชวงศ์จักรี) และเจ้าจอมมารดาชุ่ม ท.จ.ว. ประสูติในพระบรมมหาราชวัง เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๐๕ เวลา ๔ นาฬิกา ๑๗ นาที ตรงกับวันเสาร์ แรม ๙ ค่ำ เดือน ๗ ปีจอ จ.ศ.๑๒๒๔

แผนภาพที่ ๒-๑ พระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ (สมเด็จพระราชาธิบดี) ทรงเครื่องบรมขัตติยราชภูษิตาภรณ์และพระมหากษัตริย์มงกุฎ ฉายเมื่อ พ.ศ.๒๔๐๗



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ มีพระชนมายุได้ครบ ๑ เดือน สมเด็จพระราชบิดาโปรดเกล้าฯ ให้ทำพิธีสมโภชเดือน โดยอาราธนาพระสงฆ์มาเจริญพระปริตรตอนบ่ายก่อนวันฤกษ์ สำหรับตอนเช้าซึ่งเป็นวันฤกษ์ มีการเลี้ยงพระ พระอำนวยการ และพราหมณ์ทำพิธีโกนผมไฟเอาไว้จุกเสร็จแล้วพระครูพราหมณ์เองลงสร่งน้ำในชั้นสาคร สมเด็จพระราชบิดาเสด็จมาเป็นประธานในพิธีเวียนเทียนสมโภช ตอนบ่ายทรงรดน้ำพระมหาสังข์และทรงเจิมเหมือนครั้งพิธีสมโภชเมื่อประสูติได้ ๓ วัน เสด็จจากการเวียนเทียนสมโภชแล้ว พระครูพราหมณ์ก็อุ้มเอาขึ้นวางในพระอุ้ ไกรว้ายมนต์กล่อม ๓ ลา เป็นเสร็จพิธีสมโภชเดือน และในพิธีสมโภชเดือนนี้เองพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานทองคำเป็นขวัญ เพื่อให้ทำเครื่องแต่งตัวร้อยชั่ง (๘,๐๐๐ บาท) และกาทองคำใส่น้ำเสวย ๑ ใบ เป็นของพระราชทานสมโภชเดือน

เมื่อวันพฤหัสบดี ขึ้น ๕ ค่ำ เดือน ๙ จ.ศ.๑๒๒๔ (พ.ศ.๒๔๐๕) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานนามว่า **พระเจ้าลูกเธอ พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร** นาคนามทรงประพันธ์คาถาพระราชทานพระนาม ดังนี้

สุชี อัย โหตุ สทา กุมารโ  
 นามเนโส ติสสวโร กุมารโ  
 आयुज वण्णज सुขพลज  
 दिग्गज पण्णज ปฏิภาणภูत्  
 लथा यस्सสี सुขत् महिठी  
 ปโหตุ สพพตถ จิรฺ สุชีวี  
 กุลณจ รกฺเขต สมัจรณจ  
 สพเพหิ สตตฺตฺหิ ชยฺ ลเมถ

สุชี ทีชายุโก โหตุ ปตโต ติสสวรวิโย  
 กุมารโ ชุมปุตโตยฺ อิทฺธิมา โหตุ สพพทา  
 พุทฺโธ ธมฺโม จ สงฺโฆ จ อิจฺเจตฺ รตนตฺตยฺ  
 ตสฺสาปิ สรณฺ โหตุ สมมา รกฺขาทฺ นํ สทา

### คำแปลคาถา

(แปลโดยสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ วัดเทพศิรินทราวาส)

ขอกุมารนี้จึงมีความสุขในกาลทุกเมื่อ กุมารนี้จึงมีนามว่า **ดิศวรกุมาร** โดยนามนิยาม **ดิศวร-กุมาร** นี้จึงได้ซึ่งชนมายุยืนยงดำรงอยู่ตลอดกาลนาน ขอจงได้ซึ่งวรรณะผิวกายอันผ่องใส และจงได้วรรณะคุณความสรรเสริญเป็นนิจรันดร ขอจงได้ซึ่งสุขกายสุขใจเป็นนิจกาล จงได้ซึ่งกำลังกายอันแกร่งกล้า ทั้งให้มีกำลังปัญญารู้รอบคอบในกิจการทั้งปวง และให้ฉลาดในปฏิภาณโวหารกล่าวคำโต้ตอบในที่ประชุมชน ขอให้ดิศวร-กุมารมีอิสริยยศ บริวารยศ ปรากฏด้วยมหิทธิศักดิ์ดาเดชาานุภาพมาก ขอให้มีความชื่นมื่นนานพอเพียงควรแก่กาล

อนึ่ง ขอให้ดิศวรกุมาร พึงรักษาไว้ซึ่งตระกูลวงศ์ให้ดำรงยืนยาว และพึงรักษาไว้ซึ่งจรรยา คือ ความประพฤติชอบธรรมสุจริต พึงได้ชัยชนะปัจเจกมิตรในที่ทั้งปวง

อนึ่ง ขอให้กุมารบุตรของเรา อันมีนามว่า ดิศวรกุมาร ผู้เป็นบุตรชุ่มนี้ มีฤทธาานุภาพกาล  
ทั้งปวง

ขอพระรัตนตรัยทั้งสามคือ พระพุทธเจ้า พระธรรมเจ้า และพระสงฆ์เจ้า จงเป็นที่พึ่งแก่  
ดิศวร-กุมารนั้น และจงรักษาซึ่ง ดิศวรกุมาร นั้นโดยชอบในกาลทุกเมื่อ เทอญ

แผนภาพที่ ๒-๒ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับเจ้าจอมมารดาชุ่ม



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

นับเป็นสิ่งมหัศจรรย์ที่พระจริยาวัตรของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มิได้ผิด  
ไปจากพระราชประสงค์ของพระบรมชนกนาถแม้แต่น้อย สิ่งนั้นคือความประพฤติชอบธรรมทางสุจริต  
และการตั้งอยู่ในศีลธรรมอันประเสริฐ

นอกจากจะได้รับพระราชทานพระนาม และทองคำสำหรับเครื่องแต่งพระองค์ร้อยชั่ง  
แล้วสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ยังได้รับเงินเดือนอีกเดือนละ ๘ บาท พร้อมกับข่าวสารให้ที่  
เลี้ยง แม่นมและบ่าวไพร่กิน ตลอดจนจมน้ำมันมะพร้าวสำหรับตามตะเกียงที่ ๆ ประทับด้วย ส่วน  
อสังหาริมทรัพย์ก็ได้รับพระราชทานตึกแถวริมถนนเจริญกรุง จำนวน ๒ ห้อง กับที่นาริมคลองมหา  
สวัสดิ์ ๑ แปลง มีเนื้อที่ ๓๐๐ ไร่ สำหรับที่นานั้นคุณตา (พระยาอภัยนริศกามาตย์ “ดิศ”) ของสมเด็จพระเจ้า  
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นผู้จัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ รวมแล้วรายได้อยู่ในราวปีละ  
๓,๐๐๐ บาท

สำหรับเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระนามพระราชโอรสพระองค์นี้ว่า **ดิศวรรกุมาร** ก็เพราะว่าสมเด็จพระราชบิดาทรงนำนามสกุลของพระยาอภัยพันธุริกา มาตย์ ซึ่งชื่อ “**ดิศ**” มีศักดิ์เป็นตาของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มาพระราชทานนามด้วยทรงพระราชดำริว่าพระยาอภัยพันธุริกา มาตย์ ซึ่งเป็นข้าหลวงเดิม เป็นคนซื่อตรง

แผนภาพที่ ๒-๓ พระยาอภัยพันธุริกา มาตย์ (ตา)



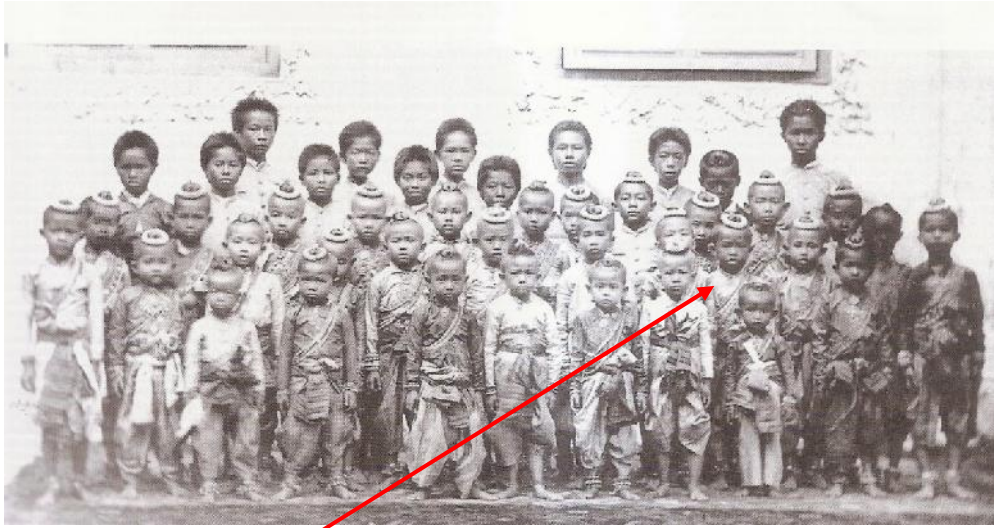
ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กรมพระยาดำรงราชานุภาพยังทรงพระเยาว์เป็นทารกอยู่นั้น เจ้าจอมมารดาชุ่มได้เคยพาพระองค์ไปเฝ้าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระมหารมณเฑียรเป็นครั้งแรก

เมื่อพระเจ้าลูกเธอ พระองค์เจ้าดิศวรรกุมาร มีพระชันษาเพียง ๔ เดือน สมเด็จพระราชบิดาทรงลูบพระเศียรพระราชโอรสพระองค์นี้ แล้วตรัสกับเจ้าจอมมารดาว่า “**ลูกคนนี้จะเป็นที่พึ่งของเองได้ต่อไป**” มีอยู่ครั้งหนึ่งในขณะที่พระองค์เจ้าดิศวรรกุมารยังเสวยนมอยู่นั้น พระราชบิดาทรงลองเอานิ้วพระหัตถ์ใส่ในพระโอษฐ์แทนนมดู แต่พระองค์เจ้าดิศวรรกุมาร ไม่ทรงดูดนิ้วพระหัตถ์ กลับหยุดนิ่งเสียเฉย ๆ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงตรัสว่า “**ลูกคนนี้ฉลาด**”

เมื่อพระองค์เจ้าดิศวรรกุมาร พระราชโอรสพระองค์นี้ ทรงเจริญวัยมาจนชันษาครบ ๗ ปี พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เสด็จสวรรคต ข้าราชการทั้งหลายได้พร้อมกันอัญเชิญสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพิริยชนนารถ พระบรมราชปิโยรสพระองค์ใหญ่ เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบต่อราชสันตติวงศ์แห่งกรุงสยาม ทรงพระนามว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นพระมหากษัตริย์ลำดับที่ ๕ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์

แผนภาพที่ ๒-๔ พระราชโอรสและพระราชธิดาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔



พระองค์เจ้าชายดิศวรรกุมาร (สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพ)

ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพ

## ความเป็นมาแห่งพระนาม “ตำรงราชานุภาพ”

พระนาม “ตำรงราชานุภาพ” นี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำรงราชานุภาพ ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คราวเมื่อทรงสถาปนาพระยศจาก “พระองค์เจ้า” ขึ้นเป็น “ทรงกรม” ในปี พ.ศ.๒๔๒๙ สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพ ทรงตรัสเล่าไว้ในหนังสือโบราณคดีว่าประเพณีแต่ก่อนเมื่อพระเจ้าอยู่หัวจะทรงตั้งเจ้านายพระองค์ใดให้ทรงกรม อาลักษณ์เป็นพนักงานคิดนามกรม ครั้นมาเมื่อพระองค์ท่านจะรับกรม พระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เห็นว่าพระองค์ทรงรับราชการทหาร จึงคิดนามกรมว่า “กรมหมื่นจตุรงค์รังสฤษดิ์” นามหนึ่ง “กรมหมื่นตำรงราชานุภาพ” นามหนึ่ง ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือก ซึ่งสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงโปรดนามหลัง ซึ่งมีความหมายว่า “ผู้ที่ธำรงไว้ซึ่งเดชานุภาพของพระราชชา”

ปรากฏใจความในคำประกาศตั้งกรมครั้งนั้นว่า ทรงพระราชดำริว่าพระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าดิศวรรกุมาร ได้ทรงบังคับการทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ กรมกองแก้วจินดา กรมแผนที่ และจัดตั้งโรงเรียน ได้ผลสมพระราชประสงค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าได้ทรงประกอบพระกรณียกิจอันเป็นการธำรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์

แผนภาพที่ ๒-๕ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

## การศึกษา

### ๑. การศึกษาขั้นต้น

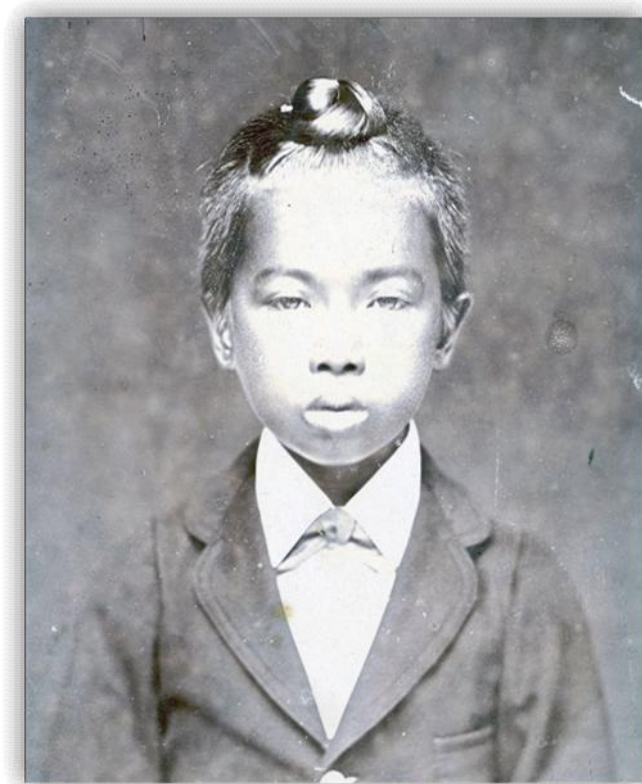
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงได้รับการศึกษาแบบราชกุมารครั้งกรุงศรีอยุธยา ทรงเริ่มเรียนอักษรตั้งแต่พระชนมายุก่อน ๓ พรรษา ซึ่งในช่วงเวลานั้นมี *คุณแสง* เป็นครู ทรงเล่าว่าในเวลานั้นหนังสือเรียนยังไม่มีฉบับพิมพ์ พระมารดาต้องจ้างอักษรจีนเขียนหนังสือด้วยเส้นทรดาลลงในสมุดดำ เมื่อได้หนังสือมาแล้วพอถึงวันพฤหัสบดีอันถือกันทั่วไปจนทุกวันนี้ว่าเป็น “วันครู” ควรเริ่มเรียนหนังสือ เวลาเช้าให้บ่าวถือพานรองหนังสือเรียนนำหน้า โดยมีพี่เลี้ยงคนหนึ่งอุ้มพระองค์ อีกคนหนึ่งกั้นกลดและมีบ่าวตามอีกสองสามคน ถ้าเป็นวันพฤหัสบดีที่ตามก็ถือพานเครื่องบูชา ดอกไม้ธูปเทียนกับดอกเข็มและดอกมะเขือกับทั้งหญ้าแพรก (ของเหล่านี้เป็นของอธิษฐานขอให้ปัญญาแหลมเหมือนเข็ม มีความรู้มากเหมือนเมล็ดมะเขือและรู้รวดเร็วเหมือนหญ้าแพรกขึ้น) เมื่อถึงสำนักครูก็ยกพานหนังสือเข้าไปตั้งตรงหน้าครู จุดธูปเทียนกราบไหว้บูชาหนังสือแล้วจึงเริ่มเรียนครูให้ไม้เหลาเท่าแกนธูปอัน ๑ สำหรับชี้ตัวหนังสืออ่าน สอนให้อ่านค่านมัสการ นโมพุททาย สิทธิ ก่อน พอจำได้แล้วอ่านสระและพยัญชนะ ต่อไปนอกจากวันพฤหัสบดีไม่ต้องมีเครื่องบูชาไปเรียนเวลาตอนเช้าทุกวัน เพราะกลางวันต้องขึ้นเฝ้า

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเรียนอยู่กับคุณแสงไม่นานนัก ก็ย้ายไปเรียนกับ *คุณปาน* วิชาสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติ ทรงใช้หนังสือประถม ก กา ซึ่งเป็นหนังสือที่

พิมพ์ครั้งแรกของ*หมอบรัดเล* ผู้เป็นมิชชันนารีชาวอเมริกาซึ่งเข้ามาเมืองไทยในสมัยรัชกาลที่ ๓ วิธีสอนของครูคงเป็นเช่นเดียวกับคุณแสง คือคงอ่านสระ พยัญชนะ แล้วผสมอักษรหรือที่เรียกว่า “ผสมตัว” ตั้งแต่ต้นไปจนจบแม่เกย (วิธีเรียนผสมตัวแบ่งเป็นแม่ ๆ คือ แม่ ก กา แม่ กน แม่ กง แม่ กก แม่ กด แม่ กบ แม่ กม และ แม่ เกย) จากนั้นก็ทรงใช้วิธีการศึกษาด้วยการอ่านหนังสือเป็นเรื่องต่าง ๆ เช่น อีเหนา รามเกียรติ์ สามก๊ก ได้อย่างแตกฉานจนถึงขั้น “ขั้นสมุด” คืออ่านหนังสือเป็นเล่ม ๆ

การศึกษาของสมเด็จพระเจ้าลูกเธอในสมัยนั้น ดูเหมือนจะมีระเบียบมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๑ (บางทีจะตามอย่างครั้งกรุงศรีอยุธยา) ในระดับเริ่มศึกษาหรือชั้นประถมพระองค์เจ้าชายและพระองค์เจ้าหญิงจะเรียนหนังสือไทยเหมือนกัน แต่เมื่อเริ่มชั้นมัธยมศึกษาเล่าเรียนของพระองค์เจ้าชายและพระองค์เจ้าหญิงเริ่มแยกกัน พระองค์เจ้าชายเรียนต่อครูผู้ชาย และพระองค์เจ้าหญิงเรียนต่อครูผู้หญิงเพราะวิชาที่เรียนตอนนั้นผิดกัน พระองค์เจ้าชายเริ่มเรียนภาษามคธส่วนพระองค์เจ้าหญิงก็เริ่มฝึกหัดการเรือน แต่คงเรียนภาษาไทยด้วยการอ่านหนังสือเรื่องต่าง ๆ เหมือนกัน การฝึกหัดกิริยามารยาทก็กวัดขันตั้งแต่ชั้นนี้ พระองค์เจ้าชายก็จะเรียนพระธรรม กับทั้งฝึกหัดปฏิบัติพระวินัยด้วยการทรงผนวช

แผนภาพที่ ๒-๖ พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร ตอนพระชนมายุ ๖ พรรษา



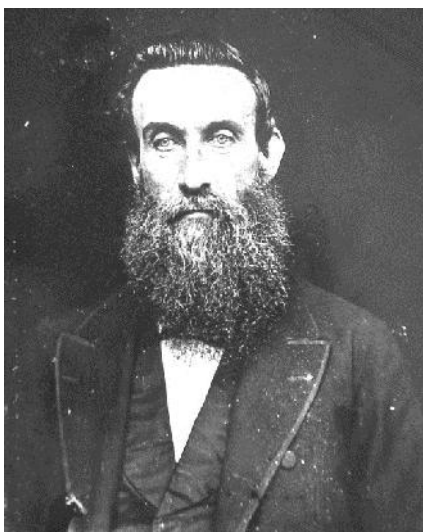
ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

การศึกษาภาคปฏิบัติในราชสำนักของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เริ่มแต่เมื่อมีพระชนม์ได้ ๔ พรรษา ได้เข้าเฝ้าพระราชบิดาเพื่อให้ทรงใช้สอย บางครั้งก็ตามเสด็จออกไปนอกวัง ถ้าไปทางไกลก็มีมหาดเล็กอุ้มตามเสด็จ ถ้าไปในขบวนแห่ก็ขึ้นอวพระที่นั่งรองตามเสด็จ บางครั้งก็ได้ประทับร่วมพระราชยานกับพระราชบิดา เคยตกพระราชยานครั้งหนึ่งเพราะง่วงจัด เคยตามเสด็จไปต่างจังหวัดด้วย และครั้งหลังสุดได้ตามเสด็จไปดูสุริยุปราคาที่หัวากอเมืองประจวบคีรีขันธ์กลับมาถึงพระนครได้ ๗ วัน มีงานสมโภชพระมหามณเฑียรตบปฏิมากรแก้วมรกต ได้ตามเสด็จไปทอดพระเนตรโขนที่พระที่นั่งไชยชุมพล พอกลับวังก็ทรงประชวรไข้พร้อมกับเจ้าจอมมารดาชุ่ม และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงประชวรและเสด็จสวรรคต เมื่อ ๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๑๑

เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๕ หลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จกลับจากประเทศอินเดีย ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษในกรมมหาดเล็กขึ้นอีกหนึ่งโรงคู่กับโรงเรียนสอนภาษาไทย ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับประตูพิมานไชยศรีภายในพระบรมมหาราชวัง โดยได้จ้าง Mr. Francis George Patterson ชาวอังกฤษเป็นครู โดยมีนักเรียนคือบรรดาพระเจ้าน้อยงยาเธอ กับพระเจ้าน้องเธอ และทรงโปรดเกล้าฯ ให้พวกนายร้อยทหารมหาดเล็กได้เรียนด้วย แต่จัดเป็นคนละแผนกมิได้ปะปนกันคือ เจ้านายเรียนเช้าและพวกทหารมหาดเล็กเรียนในตอนบ่าย เมื่อแรกตั้งโรงเรียนมีนักเรียนประมาณ ๕๐ คน ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ก็ได้ทรงเข้ารับศึกษาในโรงเรียนนี้ด้วย แต่ต่อมาจำนวนนักเรียนลดน้อยลง เพราะเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ทรงออกไปรับราชการตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เจ้านายชั้นกลางก็ทรงออกไปทรงผนวชตามราชประเพณีนิยม

#### แผนภาพที่ ๒-๗

Mr. Francis George Patterson



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานวังวรดิศและหอสมุด  
สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๗ เหลือนักเรียนในโรงเรียนอังกฤษเพียง ๕ พระองค์ จึงโปรดฯ ให้ย้ายไปสอน ณ หอนิเทศพิทยา(ริมประตูศรีสุนทร) พอถึงเดือนกันยายนในปีเดียวกันก็ถึงคราวสิ้นสัญญาจ้างครูแปดเตอร์สันก็กลับประเทศอังกฤษ นักเรียนก็ค้นคว้าและเรียนด้วยตนเองต่อไป

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเล่าว่า ก่อนเข้าเรียนในโรงเรียนอังกฤษได้เรียนภาษา “มคธ” ซึ่งคิดว่ายากนักหนาแล้ว แต่เมื่อเข้าเรียนภาษาอังกฤษกลับยากยิ่งขึ้นอีกมาก ครูแปดเตอร์สันเป็นครูที่กวัดขั้นในเรื่องระเบียบวินัย ใครทำผิดก็จับทำโทษเช่นให้ยืนหรือมิฉะนั้นก็ใช้ไม้บรรทัดตีมือเอาจริง ๆ พระองค์เคยไปรังแกเพื่อนและถูกทำโทษให้ยืนถึง ๑๕ นาที รู้สึกเข็ดและไมกล้าทำผิดอีก ซึ่งเป็นครั้งเดียวที่ถูกทำโทษ เรียนอยู่ได้หนึ่งปีก็พุดจากับครูได้



จึงได้ไปเที่ยวกับครูและได้ไปพบปะพูดจากับฝรั่งอื่น ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ครูแปเตอร์สันเข้าไปสอนภาษาอังกฤษถวายเวลาค่ำ และทรงรับสั่งให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมารฯ ซึ่งเป็นศิษย์ติดตัวนำครูแปเตอร์สันเข้าไปถวายพระอักษรและนำกลับ ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมารฯ จึงมีโอกาสดูศึกษาภาษาอังกฤษเพิ่มเติมในเวลากลางคืนอีกด้วย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงผนวชในปี พ.ศ.๒๔๑๖ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมารฯ ทรงตามเสด็จฯ ไปอยู่ด้วยในฐานะศิษย์และมีโอกาสไปเฝ้าสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบวรวิมลวงศาธิบดีฯ เนื่อง ๆ และได้รับพระโอวาทบ่อยครั้ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดใช้สอยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมารฯ อยู่ตลอดเวลา และในการที่ได้ประทับโดยใกล้ชิดครั้งนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมารฯ เป็นพิเศษ นับแต่นั้นมา

แผนภาพที่ ๒-๘ Mr.Francis George Patterson (ยืนซ้ายสุด) กับลูกศิษย์ที่เป็น “Favourite” ๕ พระองค์

แถวยืนจากซ้าย : พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร/สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมารฯ (ต้นราชสกุลดิศกุล) ทรงยืนท้าวพระหนู(คาง) และพระองค์เจ้ากฤษฎาภินิหาร/สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนเรศวรฤทธิ์ (ต้นราชสกุลกฤดากร)

แถวนั่งเก้าอี้ : สมเด็จเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์/สมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช (ต้นราชสกุลภาณุพันธุ์) และพระองค์เจ้าเทวัญอุทไทยวงศ์/สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ (ต้นราชสกุลเทวกุล)

ประทับกับพื้น : พระองค์เจ้ากาพย์กนกรัตน์ (สิ้นพระชนม์เสียก่อน)



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมารฯ

ในปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ มีพระชนมายุครบ ๑๒ พรรษา อันเป็นปีที่จะต้องเข้าพิธีโสกันต์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการแห่โสกันต์เป็นการใหญ่ร่วมกัน ๕ พระองค์ คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ พระองค์ชายศรีเสาวภาคย์ พระองค์เจ้าหญิงสว่างวัฒนา พระองค์เจ้าหญิงนภาพรประภา และพระองค์เจ้าหญิงประสานศรีใส เมื่อโสกันต์แล้วสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ก็ทรงรับราชการประจำพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

## ๒. การศึกษาชั้นกลาง

ในเดือน ๘ ปีกุน พุทธศักราช ๒๔๑๘ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ทรงผนวชเป็นสามเณรที่วัดพระศรีรัตนศาสดาราม แล้วไปประทับที่วัดบวรนิเวศวิหาร ซึ่งความรู้สึกในการที่ได้ทรงผนวชเป็นสามเณรครั้งนั้นทรงตรัสว่า... “ได้ไปอยู่วัดบวรนิเวศวิหาร กับเจ้านายพี่น้องก็ไม่เดือดร้อนอันใดในการที่บวช ถ้าว่าประสาใจเด็กอายุเพียงเท่านั้นกลับบอออกจะสนุกทีเดียว เพราะสมัยนั้นประเพณีกวดขันในการศึกษาของพระเณรบวชใหม่ ยังไม่เกิดขึ้น”

แผนภาพที่ ๒-๙ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ในขณะที่ทรงผนวชเป็นสามเณร



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ

สำหรับประสบการณ์ที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงได้รับเมื่อทรงผนวชเป็นสามเณรที่วัดบวรนิเวศวิหารในครั้งนั้นมีหลายอย่าง ซึ่งพอจะแยกออกเป็นข้อใหญ่ ๆ คือ

๑. การศึกษาอบรมเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติในทางพระศาสนา
๒. ทรงศึกษาโบราณคดี
๓. เวทมนต์ และเครื่องรางต่าง ๆ
๔. ประเพณีอันดีงามภายในวัด

**การศึกษาอบรมเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติในทางพระศาสนา** พระองค์ทรงรับการศึกษาดังวิธีฟังเทศน์และคำสั่งสอนของพระอุปัชฌาย์ คือสมเด็จพระพรหมยาปวเรศวรวิลาสกรณ (ขณะนั้นทรงดำรงพระยศเป็นกรมพระ) มีระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้านายที่ทรงผนวชในระยะแรกก็คือ ตอนรุ่งเช้า จัดถวายน้ำบ้วนพระโอษฐ์กับไม้สัพระทนต์ถวายเสด็จพระอุปัชฌาย์ เวลาค่ำ ๑๙.๐๐ น. ต้องไปเฝ้าเพื่อทรงฟังคำสั่งสอนพระธรรมวินัยทุกวันจนถึงเวลา ๒๐.๐๐ น. จึงทำวัตรค่ำและซ้อมสวดมนต์ไปจนถึงเวลา ๒๓.๐๐ น. จึงเลิก

สมเด็จพระสังฆราชฯ ทรงโปรดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นอย่างมากเพราะทรงท่อง “อนุญญาสิกโข” ได้แม่นยำและมีความรู้ทางภาษาอังกฤษดี จึงได้เข้าเฝ้าอย่างสม่ำเสมอ และทรงโปรดเล่าเรื่องโบราณต่าง ๆ ให้ฟัง ซึ่งเป็นเหตุให้สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสนพระทัยในวิชาประวัติศาสตร์และการศาสนา พระองค์ได้ค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้มากจนทรงได้สมญาว่า “พระบิดาแห่งประวัติศาสตร์ไทย” ในเวลาต่อมา

ในช่วงที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นสามเณรและได้เสด็จออกบิณฑบาตอย่างสม่ำเสมอ บางวันก็เสด็จไปกับภิกษุสามเณรอื่น บางวันก็เสด็จโดยลำพังพระองค์ บางวันเสด็จออกบิณฑบาตแล้วขึ้นรถลงเรือไปเที่ยวเรื่อย ๆ จนป่วยจึงเสด็จกลับวัด แต่ต้องเสด็จกลับทันสวดอนุญญาสิกโข เพราะสมเด็จพระอุปัชฌาย์เสด็จลงพระอุโบสถเสมอ

**ทรงศึกษาโบราณคดี** การศึกษาโบราณคดีของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นเรื่องที่สงสัยกันมากกว่าทรงศึกษาอย่างไรและด้วยวิธีใด เพราะแต่ก่อนนั้นไม่มีการศึกษาเหมือนในสมัยนี้ และการศึกษาในด้านโบราณคดีนี้เองเป็นงานของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ได้รับการเทิดทูนว่าทรงเป็น “พระบิดาแห่งประวัติศาสตร์ชาติไทย” ในเวลาต่อมาและอยู่ในความทรงจำของอนุชนตลอดไป

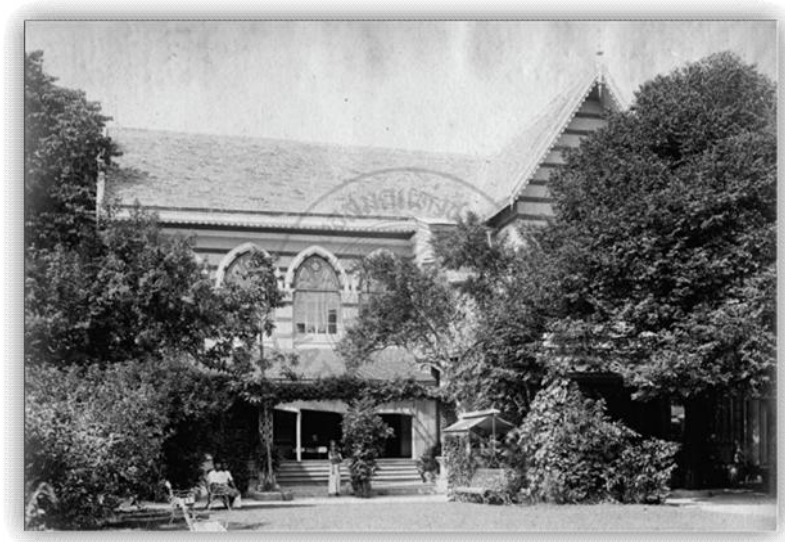
สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเริ่มศึกษาโบราณคดีในสมัยที่พระองค์ทรงผนวชเป็นสามเณร ทั้งนี้ก็เพราะทรงเล่าไว้ด้วยพระองค์เองว่า เมื่อขึ้นไปเฝ้าสมเด็จพระอุปัชฌาย์ ทรงเล่าเรื่องโบราณต่าง ๆ ให้ทราบเนื่อง ๆ ในเวลานั้นเสด็จอุปัชฌาย์ยังไม่ทรงชราหนัก แต่วิธีที่ท่านตรัสเล่าผิดกับผู้อื่น เมื่อทรงบรรยายไปจนตลอดเรื่องแล้ว มักกลับมาเล่าเนื้อความซ้ำอีกครั้งหนึ่ง คนที่ฟังยอมเข้าใจและจำความได้ไม่ผิด และนี่ก็คือการศึกษาโบราณคดีเบื้องต้นของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กล่าวคือการฟัง ฟังด้วยความสนใจจากผู้ทรงความรู้แล้วจำเข้าไว้ ไม่ผิดอะไรกับนักเขียนที่มีวัตถุติดอยู่ในสมองมาก ๆ ก็ยอมจะผลิติดอกไปได้มาก ดังจะเห็นได้ว่าสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงนิพนธ์เรื่องราวต่าง ๆ ได้มากมายเหลือเกิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อเสด็จตรวจราชการ ก็ทรงนำเรื่องราวทางโบราณคดีที่เคยได้รับฟัง มาก่อให้เกิดเป็นผลประโยชน์อีกมากมาย

**ทรงสนพระทัยในเรื่องเครื่องรางของขลัง** สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ยังทรงเรียนคาถาอาคมและวิชาที่ทำให้อยู่ยงคงกระพันด้วยเวทมนตร์และเครื่องรางต่าง ๆ มีอาจารย์ที่สำคัญในเวลานั้นคือ ‘นักร้องคั้วตถา’ อนุชาของสมเด็จพระนโรดมกษัตริย์แห่งกรุงกัมพูชาในยุคนั้น วังของนักร้องคั้วตถาอยู่ริมคลองตรงข้ามกับบ้านคุณตา และทรงคุ้นเคยกับคุณตาด้วย ทรงสะสมเครื่องรางแปลกประหลาดที่ไม่เคยเห็นไว้มากเช่นพดและเขี้ยวงาที่งอกได้ ผ้าประเจียด พระธาตุ ลูกแร่ พรอทหลอม ซึ่งคุณตาของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ดูเหมือนจะพิจารณาว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องเสียหายอะไรจึงได้ถวายพระกริ่งด่างองค์หนึ่งเป็นของประจำพระองค์ ซึ่งเป็นพระพุทธรูปหล่อด้วยทองสัมฤทธิ์หน้าตักขนาด ๒ เซ็นต์ ถือหม้อน้ำมนต์ ภายหลังทรงทราบจากนักร้องคั้วตถาว่าเป็นพระพุทธรูปที่พระปฐมสุริยวงศ์ เจ้าแผ่นดินเขมรสร้างขึ้นด้วยอิทธิฤทธิ์ เป็นเครื่องรางสำหรับป้องกันอันตรายอย่างศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงมีพระกริ่งเหมือนกัน และเมื่อทรงทราบว่าสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ มีพระกริ่งเช่นเดียวกัน จึงโปรดให้นำพระกริ่งไปเทียบกับของพระองค์ จึงทราบว่าพระกริ่งของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ เป็นพระกริ่งด่างอย่างแท้ ส่วนของสมเด็จพระสังฆราชเป็นกริ่งเหลือง

**ประเพณีอันดีงามภายในวัด** สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ทรงได้รับสิ่งประทับใจพระทัยมากนั่นก็คือ ความเสมอภาค เพราะประเพณีในการบวชในทางพระพุทธศาสนานั้นถือว่าทุกคนเสมอกันหมด เรื่องยศศักดิ์เป็นเรื่องที่ยกไว้ชั่วคราว สนทนาปราศรัยกันก็เป็นไปอย่างใจชอบ ประชุมกันในตอนเย็น องค์ไหนบวชใหม่ก็มีอาการหิว มีการเคี้ยวน้ำตาลน้ำผึ้งฉันกันอย่างกันเอง การสนทนาดื่มน้ำชาและสนทนากันนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ถึงกับทรงกล่าวว่า “เป็นที่บันเทิงใจ” ระเบียบวินัยอะไรต่าง ๆ ก็ช่วยเป็นเครื่องขัดเกลาให้คนเราคุ่นเคี้ยวกับการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และการสมาคมที่ช่วยให้คนเรามีความสุขเสมอกัน ไม่มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูง

นี่คือประสบการณ์ต่าง ๆ ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ในสมัยที่ทรงผนวชเป็นสามเณร แต่พระองค์ก็ทรงผนวชอยู่เพียงพรรษาเดียว เมื่อออกพรรษาเดือน ๑๒ ปีพุทธ พ.ศ. ๒๔๑๘ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ทรงได้รับโปรดเกล้าฯ ให้นำพระภิกษุหลวงไปทอดที่วัดคงคาราม จังหวัดเพชรบุรี หลังจากเสด็จกลับก็ทรงลาสิกขาบท แล้วเสด็จไปประทับอยู่กับเจ้าจอมมารดาชุ่มที่พระตำหนักประตูล้อมยอดที่เชิงสะพานดำรงสถิต ในที่ดินซึ่งพระปิตุลาถวายให้ทำวังริมคลองข้างวัดสุทัศน์

แผนภาพที่ ๒-๑๐ วังประตูล้อมรอบที่เชิงสะพานดำรงสถิตย์



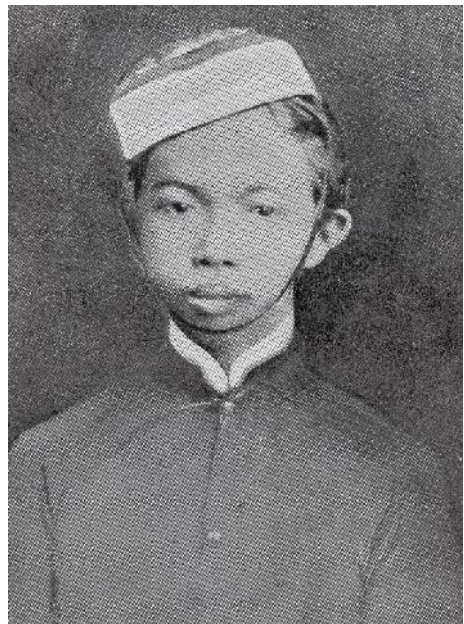
ที่มา: พิพิธภัณฑวัดวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

### ๓. การศึกษาชั้นปลาย

เมื่อสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงลาสิกขาบทจากสามเณรแล้ว ก็ทรงเข้ารับราชการเป็นมหาดเล็กเมื่อมีพระชนม์เพียง ๑๔ พรรษา ถ้าเทียบอายุการศึกษาของราชกุมารครั้งกรุงศรีอยุธยา และการศึกษามัยนี้แล้ว จะเห็นว่าสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเข้าเรียนต่อชั้นสูงมากกว่าเป็นการเข้ารับราชการ แต่ความจริงสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นนักศึกษาตลอดพระชนม์ชีพของพระองค์ แม้เมื่อออกจากราชการแล้ว พระองค์ก็ยังคงมีเวลาสำหรับศึกษาค้นคว้าอย่างไม่หยุดยั้ง

การเข้าโรงเรียนนายร้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๑๘ แล้วออกเป็นนายทหารจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๒๖ ควรถือเป็นการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยของพระองค์ เนื่องจากมีพระชนม์เพียง ๒๒ พรรษา นอกจากนั้นพระองค์ทรงอุปสมบทในปีเดียวกันนี้ด้วย ซึ่งนับว่าอยู่ในวัยศึกษาชั้นสูงของราชกุมารสมัยกรุงศรีอยุธยา แม้ในสมัยนี้มีน้อยคนที่สำเร็จมหาวิทยาลัยเมื่ออายุ ๒๑ ปี ดังนั้นจึงถือว่าสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ยังทรงเป็นนักศึกษายู่จนถึง พ.ศ.

แผ่นภาพที่ ๒-๑๑ ทรงเป็นนักเรียนนายร้อย



ที่มา: พิพิธภัณฑวัดวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

๒๔๒๗ เมื่อพระองค์มีพระชานาแล้ว จึงถือว่าสำเร็จการศึกษาจากสถาบัน

### ทรงผนวช

หม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล พระธิดาของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับสั่งเรื่องการอุปสมบทเป็นพระภิกษุของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ไว้ดังนี้

เสด็จพ่อทรงเล่าว่า...ท่านทรงผนวชเป็นพระเมื่อพระชันษา ๒๒ ปี เพราะเมื่อครบ ๒๑ ปีนั้น พระองค์กำลังเตรียมจะไปราชการทัพแต่แล้วก็ไม่ต้องไปทำให้ทรงผนวชได้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเลื่อมใสในพระบวรพุทธศาสนาอย่างลึกซึ้งเช่นเดียวกับเจ้านายพระองค์อื่น ๆ แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตคือบรรดาเจ้านายพระองค์อื่น ๆ เมื่อมีพระชันษาครบที่จะทรงผนวชเป็นพระภิกษุในบวรพุทธศาสนาแล้วก็จะประทับจำพรรษาอยู่ที่วัดในกรุงเทพมหานคร แต่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อทรงอุปสมบทแล้วหาได้ประทับอยู่ในกรุงเทพฯ ไม่ พระองค์กลับมีพระประสงค์จะเสด็จขึ้นไปประทับจำพรรษาอยู่ที่วัดนิเวศธรรมประวัติราชวรวิหาร อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เหตุที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จไปประทับอยู่ ณ วัดนิเวศธรรมประวัติ มีอยู่ว่าเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๒๒ พระองค์ทรงได้รับโปรดเกล้าฯ ให้เป็นราชองครักษ์ประจำ

แผ่นภาพที่ ๒-๑๒

พระอุโบสถวัดนิเวศธรรมประวัติในอดีต



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

พระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ตามเสด็จพระราชดำเนินอยู่ทุกวัน ครั้นเมื่อสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง เสด็จไปประทับ ณ พระราชวังบางปะอิน ทรงมีพระราชประสงค์ให้สร้างวัด นิเวศธรรมประวัติฯ เป็นวัดหลวงคู่กับพระราชวังบางปะอิน ซึ่งมีอยู่วันหนึ่งขณะที่เสด็จพระราชดำเนินไปตรวจการก่อสร้าง และการบำรุงรักษาวัดทรงมีพระราชดำรัสว่า “...วัดนี้เจียบสงบ สบายน่าอยู่ ถ้าเจ้านายองค์ใดบวชจะมาอยู่ก็ได้..” สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกราบบังคมทูลตอบไปทันทีว่า “เมื่อข้าพระพุทธเจ้าบวชถ้า ทรงโปรดฯ ให้อยู่วัดนิเวศฯ ข้าพระพุทธเจ้าจะมาอยู่” สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงมีพระราชดำรัสถามซ้ำว่า “จริง ๆ หรือ ถ้าจริงจะให้ปลูกเรือนไว้ให้” สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงทูลสนองซ้ำว่า “จริง” ทำให้พระเจ้าอยู่หัวทรงยินดีและได้ตรัสบอกสมเด็จพระสังฆราช แต่ท่านถวายพระพรความขัดข้องว่า ในปีนั้นพระอมรรักษ์จิต (พระยาพฤตมาธิบดีศรีสัตยานุการหรืออ่อน โทณวรรธนะ) จะเป็นพระอาจารย์

ให้ยังไม่ได้ เพราะอายุพรรษายังไม่ครบ ๑๐ พรรษาบริบูรณ์ หย่อน อัตราตามพระวินัยอยู่พรรษาหนึ่ง สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงกราบบังคมทูลว่าถ้าเช่นนั้นจะรอไปบวชในปีหน้า จึงเลื่อนมาบวชใน พ.ศ.๒๔๒๖ เมื่อพระชนมายุได้ ๒๒ พรรษา

แผนภาพที่ ๒-๑๓ พระตำหนักสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ณ วัดนิเวศธรรมประวัติ



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ในปีพุทธศักราช ๒๔๒๖ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงผนวชในพระอุโบสถ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม ภายในพระบรมมหาราชวัง ตามประเพณีเจ้านายทรงผนวช โดยมีสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์เป็นพระอุปัชฌาย์ และสมเด็จพระสังฆราช ปุสสเทว (สา) เป็นพระกรรมวาจาจารย์ พระอมรภักขิตที่จะเป็นพระนิสสัยาจารย์ก็ลงมานั่งในคณะปรกด้วย เมื่อทรงผนวชแล้วสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จไปประทับพักอยู่ที่วัดราชประดิษฐ์สถิตมหาสีมาราม กรุงเทพมหานคร ในวันรุ่งขึ้นเสด็จเข้าไปรับบิณฑบาตที่ศาลาต้นมิตตะวันในบริเวณพระอภิเนานิเวศน์ (อันอยู่ในสวนศิลาลัยในปัจจุบันนี้) ในการเสด็จเข้าไปรับบิณฑบาตครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จลงทรงบาตรพร้อมด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ฝ่ายใน ทรงนิมนต์ให้เข้าไปทรงรับบิณฑบาตในพระบรมมหาราชวังนั้น ทรงมีพระราชปรารภ ๒ ประการคือ ๑. ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะฟื้นฟูประเพณีครั้งที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกระทำเช่นนั้น และ ๒. ทรงเห็นว่าสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นพระเจ้าน้องยาเธอจะเสด็จไปจำพรรษาอยู่ไกลถึงอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทำให้พระญาติที่อยู่ในกรุงเทพฯ ไม่มีโอกาสทำบุญด้วย จึงโปรดฯ ให้เข้าไปรับบิณฑบาตเสียก่อน

ในช่วงที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงผนวชและประทับพักอยู่ที่วัดราชประดิษฐ์สถิตมหาสีมารามอยู่นั้น นอกจากจะได้เสด็จไปรับบิณฑบาตในพระบรมมหาราชวังดังกล่าวมาแล้ว ยังได้ถือโอกาสนั้นเข้าเฝ้าทูลลาสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ โดยมีพระอมรภัก

รักขิตเป็นผู้นำเข้าเฝ้า สำหรับเหตุที่ต้องไปเฝ้าทูลละล้าเพราะสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ไม่ต้องการจะให้พระเจ้าลูกเธอในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงผนวชอยู่วัดอื่นนอกจาก วัดบวรนิเวศวิหาร แต่เมื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ได้เข้าเฝ้า และทูลว่าเป็นพระราชประสงค์ของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาปวเรศฯ ก็ได้ทรงขัดข้องแต่ประการใด ทรงประทานโอวาทเป็นอย่างดี และภายหลังจากที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาปวเรศฯ ทรงผนวชเป็นเวลา ๔ วันเต็ม ก็ได้เสด็จโดยเรือไปประทับจำพรรษา ณ วัดนิเวศธรรมประวัติ อำเภอบางปะอิน โดยมีสมเด็จพระสังฆราชเสด็จไปส่งถึงท่าน้ำราชวรดิษฐ์

ผู้ที่ตามเสด็จสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาปวเรศฯ ไปอยู่ที่วัดนิเวศธรรมประวัติ ในครั้งนั้น นอกจากจะมีผู้รับใช้ติดตามแล้วยังมีเจ้านายและพระสหายที่ทรงผนวชและบวชเป็นพระด้วย กันหลายรูปคือ

๑. หม่อมเจ้าโอภาส ในกรมขุนวรจักรธรานุภาพ

๒. นายร้อยตรีหลวงสุรยุทธโยธาทหาร (ตัน) ต่อมาได้เป็นเจ้ากรมโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบแต่แรกตั้ง ภายหลังได้เป็นนายพันโท ไปบังคับทหารที่นครราชสีมา อยู่จนถึงแก่กรรม)

๓. นายร้อยตรีขุนชาญสรกุล (อิม) ต่อมาเป็นพระยาวิเศษสังฆาดา

๔. พลทหารเพ็งเล็ก (เวลานั้นเป็นมหาดเล็กประจำพระองค์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาปวเรศฯ ในกรมทหารมหาดเล็ก (ภายหลังเป็นขุนวรการพิเศษ ในกระทรวงธรรมการ)

ส่วนที่บวชเป็นสามเณร คือ

๑. หม่อมเจ้าหลง ในกรมพระเทเวศร์วัชรินทร์ (ภายหลังได้ตำแหน่งในกระทรวงยุติธรรม)

๒. หม่อมเจ้าเล็ก ในกรมหลวงวงศาธิราชสนิท (ภายหลังได้ตำแหน่งในกระทรวงพระคลัง)

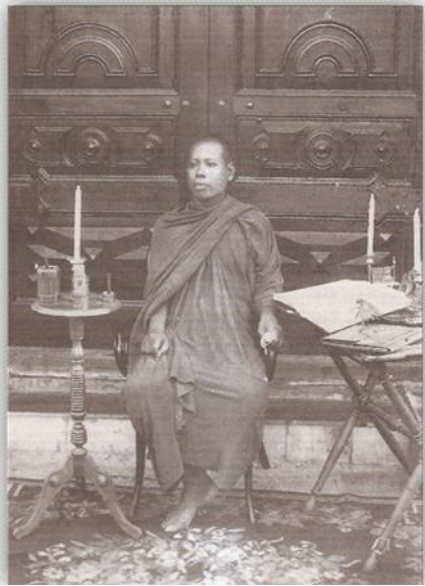
ที่เป็นคฤหัสถ์ คือ

๑. นายเพ็งใหญ่ เสมียนในกรมทหารมหาดเล็ก ซึ่งเคยบวชอยู่วัดโสมนัสวิหารหลายพรรษา ขอลาไปอยู่เป็นผู้แนะนำสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาปวเรศฯ ในการปฏิบัติพระวินัย

๒. เจ้าพระยายมราช (มหาปิ่น) เป็นคนสำคัญที่ควรกล่าวถึงอีกคนหนึ่งเนื่องจากเป็นสหชาติเกิดปีเดียวกับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาปวเรศฯ แต่อุปสมบทก่อนหนึ่งปี เจ้าพระยายมราชบวชพระอยู่พรรษาเดียวก็ลาสิกขา และเมื่อทราบข่าวสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาปวเรศฯ ทรงผนวชและจำพรรษาที่วัดนิเวศธรรมประวัติ จึงสมัครไปอยู่ด้วยตลอดพรรษา



แผนภาพที่ ๒-๑๔  
พระอมราภริรักษ์ชิต (อ่อน อมโร)  
เจ้าอาวาสองค์แรกของวัดนิเวศธรรมประวัติ



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุด  
สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

อนุญาตให้หยุด เป็นเช่นนั้นเหมือนกันทุกวัน เมื่อทำพิธีขอนิสัยแล้วสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ก็ไปอยู่ที่ตำหนักเจ้าคุณอมราภริรักษ์ชิต ท่านให้พระปลัดชื่อ “นาก” เป็นผู้อุปการะอย่างเป็นทางการเป็นพี่เลี้ยงของพระองค์ด้วย

ในระยะเวลาที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและประทับ ณ วัดนิเวศธรรมประวัติ นอกจากจะทรงประพฤติปฏิบัติพระองค์ตามพระธรรมวินัยเป็นอย่างดีแล้ว ยังปรากฏว่าได้ทรงบำเพ็ญกรณียกิจที่ควรสรรเสริญเป็นอย่างยิ่งอีก คือ

๑. จัดโรงเรียน
๒. บำรุงต้นไม้
๓. กำหนดวันไหว้ประจำปีของวัด

**จัดโรงเรียน** ในเรื่องของการจัดโรงเรียนนั้นเกิดจากทรงพิจารณาเห็นว่าเด็กที่มาเรียนหนังสือกับพระนั้นรู้หนังสือช้า เหตุเพราะพ่อแม่จะให้เด็กมาเรียนหนังสือในช่วงที่ว่างจากการทำนา ถ้านับวันเรียน เรียนปีหนึ่งก็ไม่กี่เดือน เมื่อถึงฤดูทำนาเมื่อใดพ่อแม่ก็ลาเอาลูกไปช่วยทำงานเช่นให้เลี้ยงน่องในเวลาที่ผู้ใหญ่ไปทำงานเป็นต้น จนเสร็จงานจึงกลับเอามาส่งโรงเรียนอีก เป็นเช่นนั้นปีละหลาย ๆ ครั้ง เด็กได้เคยเรียนอะไรไว้ก็มักลืมหมด เมื่อกลับมาต้องย้อนขึ้นไปใหม่จึงรู้ซ้ำ พระองค์ทรงเห็นว่าที่พ่อแม่ให้ลูกหยุดเรียนเช่นนั้นด้วยความจำเป็นในอาชีพจะห้ามไม่ได้ ทางแก้ไขมีแต่ต้องคิดแก้กระบวนการสอน แยกความรู้ออกเป็นอย่าง ๆ เพื่อให้เด็กสำเร็จภายในเวลาเรียนระยะละอย่าง

และอีกท่านหนึ่งคือเจ้าจอมมารดาชุ่ม (พระมารดา) ตามขึ้นไปอยู่ที่แพจอดทางฝั่งพระราชวัง บางปะอิน เพื่ออำนวยความสะดวกหาอาหารเลี้ยงสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และผู้ติดตามคนอื่นๆ ที่ขึ้นไปจากพระนครด้วยกัน ครั้นถึงวันพระเจ้าจอมมารดาชุ่มก็รักษาศีลอุโบสถ ข้ามไปทำวัตร ฟังเทศนากับอุบาสก-อุบาสิกา ตลอดจนเลี้ยงอาหารพระอยู่ตลอดพรรษา

ช่วงที่ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงผนวชและประทับอยู่ ณ วัดนิเวศธรรมประวัติ ปรากฏว่าพระองค์ทรงเคร่งครัดในพระธรรมวินัยและอาจารย์วัตรเป็นอย่างยิ่ง เริ่มต้นตั้งแต่เสด็จไปถึงในวันแรก พระองค์ก็ทรงเข้าไปบูชาพระพุทธรูปในพระพระอุโบสถก่อน แล้วจึงเสด็จขึ้นไปบนกุฏิพระอมราภริรักษ์ชิต เจ้าอาวาสเพื่อถวายเครื่องสักการะขอนิสัยปวารณาตัวเป็นศิษย์ตามระเบียบพระวินัย จากนั้นก็ทรงกระทำอาจารย์วัตรเป็นปกติคือ เวลาเช้า เมื่อท่านตื่นนอนก็ต้องเอาน้ำบ้วนปาก น้ำล้างหน้ากับไม้สีฟันไปถวาย พอค่ำถึงเวลาที่ท่านกำหนดต้องขึ้นไปฟังท่านสั่งสอนแต่ท่านให้ทำพอเป็นวินัยกรรม ไม่กี่วันก็

ซึ่งเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ทรงแต่งหนังสือ “แบบเรียนเร็ว” ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงใช้เรียนอยู่ในโรงเรียนทั่วประเทศ

นอกจากนั้น สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ยังทรงสังเกตเห็นว่าในโรงเรียนยังขาดการสอนศีลธรรม คือการให้นักเรียนสวดค่านมัสการคุณาคุณ ครั้นทรงคิดจะให้มีการเทศน์ให้เด็ก ฟังก็ทรงเกรงว่าจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรเพราะเด็กฟังแล้วไม่เข้าใจ จึงเห็นว่าถ้าแต่งเป็นคำกลอน ให้เด็กท่องสวดจะดีกว่า พระองค์จึงบอกความที่ปรารถนาไปยังพระยาศรีสุนทรโวหาร(น้อย อาจารียงกูร) ขอให้ท่านช่วยแต่งค่านมัสการส่งขึ้นไปให้ท่านก็แต่งให้ตามประสงค์ ซึ่งเป็นค่านมัสการ ๗ บท ขึ้นด้วยบทบาลีแล้วมีกาพย์กลอนเป็นภาษาไทยทุกบท นมัสการพระคุณเจ้าขึ้นต้นว่า “องค์ใดพระสัมพุทธ สุวิสุทธ สันดาน เป็นต้นบท ๑...นมัสการพระธรรมเจ้าบท ๑...นมัสการพระสงฆ์เจ้าบท ๑ ทั้งสามบทนี้ให้เด็กสวดเมื่อเริ่มเรียนตอนเช้า มีคำบูชาคุณบิดามารดา บท ๑...บูชาคุณครูบท ๑ สำหรับให้เด็กสวดเมื่อเริ่มเรียนตอนบ่าย และมีคำบูชาพระคุณพระมหากษัตริย์บท ๑...คำขอพรเทวดาบท ๑ สำหรับใช้สวดเมื่อจะเลิกเรียน โดยเริ่มสวดกันในโรงเรียนนิเวศ-ธรรมประวัติ ตั้งแต่สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ยังทรงผนวชอยู่ ซึ่งคำสอนดังกล่าวนี้ ก็ยังใช้ในวันประชุมสวดมนต์ของโรงเรียนอยู่เท่าทุกวันนี้

**การบำรุงต้นไม้** สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ทรงเล่าให้ฟังว่า “การที่ข้าพเจ้าช่วยแต่งต้นไม้ในวัดนิเวศธรรมประวัติ มีข้อขบขันอยู่บ้างเนื่องจากพระวินัยห้ามพระภิกษุตัดต้นไม้ คุณ่าสันนิษฐานว่าหมายความว่าห้ามมิให้ทำให้ต้นไม้ตายเป็นสำคัญ แต่พระถือกันว่าถ้าตัดต้นไม้ แม้ตัดเพียงกิ่งก้านหรือตัดแต่งเพื่อให้ต้นไม้งอกงามดีขึ้น ก็เป็นอาบัติล่วงสาขาวทนั้น ถึงสั่งให้ผู้อื่นตัดก็ไม่พ้นอาบัติ แต่ว่ามีทางหลีกเลี่ยงอาบัตินั้นด้วยสิ่งเป็นกบปียโวหารว่าให้ไป “ดู” ถึงผู้รับคำสั่งจะไปตัดต้นไม้พระผู้สั่งก็ไม่เป็นอาบัติ ถือกันมาดังนี้ ข้าพเจ้าสันนิษฐานว่าเห็นจะใช้กันมาแต่ก่อนเก่า เพราะบางทีมีความจำเป็นที่พระจะต้องให้ตัดต้นไม้ เช่นมีต้นไม้เอนจะล้มทับกุฏิก็ดี หรือในป่าดงมีต้นไม้รก กีดขวางทางเดินจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ดี พระจึงสั่งผู้อื่นโดยกบปียโวหารให้ไป “ดู” ต้นไม้นั้น ผู้รับใช้เห็นเหตุก็ตัดต้นไม้ให้สำเร็จประโยชน์ ก็เลยสั่งเช่นนั้นมาเป็นประเพณี จะมีมูลมาอย่างไรก็ตาม การที่สั่งให้ตัดแต่งต้นไม้พระใช้คำว่า “ดู” เป็นประเพณี ถ้าใครไม่รู้มูลเหตุไปได้ยินคำสั่งเช่นว่า “ดูกิ่งนั้นเสียสักหน่อย” “ดูกิ่งนี้ให้สั้นเสียอีกสัก ๖ นิ้ว” หรือว่า “ดูหญ้าเสียให้เตียน” “ดูต้นนั้นเสียทั้งต้นทีเดียว” ดังนี้ก็ประหลาดใจ ข้าพเจ้าทราบคติเรื่องนี้มาตั้งแต่บวชเป็นสามเณร เมื่อบวชพระก็สั่งให้ “ดู” คล่อง

ที่วัดนิเวศธรรมประวัติต้นโพธิ์พรรณพระศรีมหาโพธิ์เมืองพุทธคยาปลูกไว้เป็นเจดีย์วัดฤๅ ต้น ๑ โพธิ์ต้นนี้สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงโปรดมาก ด้วยทรงเพาะเมล็ดเองแต่เมื่อก่อนเสวยราชย์ (ดังปรากฏในหนังสือพระราชนิพนธ์พิมพ์แจกในงานพระศพพระเจ้าลูกเธอ กรมขุนสุพรรณภาควดี) เดิมอยู่ในกระถางมาช้านาน ครั้นเอาไปปลูกที่วัดนิเวศธรรมประวัติ ได้อากาศและรสดินถูกธาตุกิ่งงอกงามเร็ว แต่แตกกิ่งสาขาแก่งก้างไปไม่มีใครกล้าตัดแต่ง ด้วยเกรงพระราชอาญาหรือกลัวบาปอย่างใดอย่างหนึ่ง ข้าพเจ้าจึงเอาเป็นธุระสั่งให้ “ดู” กิ่งก้านพระศรีมหาโพธิ์ที่เกาะเกาะแต่งจนเรือนงาม สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงเสด็จไปทอดพระเนตรเห็นก็โปรด นอกจากนั้นข้าพเจ้าให้หาต้นมะม่วงขึ้นไปปลูกรายเป็นระยะในกำแพงวัด และหลวงสรยุทธโยธาหารหาต้นหูกวางขึ้นไปปลูกรายริมเขื่อนเพื่อให้รากยึดดินกันพัง ดูเหมือนจะยังอยู่จนบัดนี้ทั้ง ๒ อย่าง

**กำหนดวันไหว้ประจำปีของวัด** เริ่มเกิดขึ้นที่วัดนิเวศธรรมประวัติ เมื่อครั้งที่สมเด็จพระ  
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงผนวช โดยพระองค์ทรงเล่าว่า...

“ข้าพเจ้าทราบว่าเป็นฤกษ์ดีเมื่อว่างการทำงาน และสามารถใช้เวลาไปไหน ๆ ได้สะดวก ซึ่งเป็นเวลาสำหรับราษฎรเที่ยวเตร่หาความสนุกสนานตลอดแขวงจังหวัดอยุธยา พอออกพรรษาก็พากันเที่ยวไหว้พระตามวัดต่าง ๆ และแข่งเรือกันเล่นที่หน้าวัดเป็นประเพณีมีมาแต่โบราณ จนถือกันเหมือนกับนัดหมายว่าวันนั้นประชุมกันที่วัดนั้นเป็นแน่นอน เริ่มตั้งแต่เดือน ๑๑ แรมค่ำ ๑ ไปจนสิ้นเดือน ตั้งแต่สร้างวัดนิเวศธรรมประวัติราษฎรอยากนัดกันไหว้พระที่วัด แต่ยังไม่กล้าด้วยมิได้พระราชทานพระบรมราชานุญาต ข้าพเจ้าจึงทูลความตามที่ได้ทราบลงมายังสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงก็ทรงยินดีดำรัสสั่งให้ข้าพเจ้าจัดการให้ราษฎรไหว้พระ ณ วัดนิเวศธรรมประวัติในปีนั้น จึงเอาวันแรม ๑๒ ค่ำเป็นกำหนดมิให้พ้องกับวันไหว้พระวัดอื่นแล้วจึงชักชวนพวกกรรมการวัด กับพวกคฤหบดีให้ช่วยกันตกแต่งวัดและมีการมโหรีเพื่อประกาศพระบรมราชานุญาตให้ราษฎรรู้กันแพร่หลาย ก็เลยมีประเพณีไหว้พระวัดนิเวศธรรมประวัติตั้งแต่นั้น ต่อมาเสมอทุกปีจนบัดนี้

สำหรับพระพุทธรูปที่เปิดให้ราษฎรได้กราบไหว้ภายในวัดนิเวศธรรมประวัติคือ “พระพุทธรูปมณฑลธรรมโมภาส” ซึ่งที่เป็นพระประธานในพระอุโบสถ เป็นพระพุทธรูปงามชิ้นเอกของไทยองค์หนึ่ง และเป็นฝัพระหัตถ์ของพระองค์เจ้าประดิษฐวรการ ซึ่งทรงเกียรติคุณว่าเป็นช่างอย่างวิเศษมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ เมื่อภายหลังมาอีกหลายปีสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงจะทรงสร้างพระพุทธรูปอีกองค์หนึ่งขนาดเดียวกันและมีพระราชดำรัสกำชับพระองค์เจ้าประดิษฐวรการว่าขอทำให้งามเหมือน พระพุทธรูปมณฑลธรรมโมภาส แต่ก็ไม่สามารถจะทำให้สมพระราชประสงค์ได้ เพราะ “สิ้นฝีมือ”

ครั้งเวลาที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงลาสิกขาจากการเป็นพระภิกษุ ทรงเล่าให้ฟังว่า “มีเรือหลวงไปรับมหาดเล็กเชิญลายพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ขึ้นไปถึงข้าพเจ้าฉบับ ๑ ความว่าพวกฮ่อจะมาตีหัวเมืองชายพระราชอาณาเขตทางตะวันออกเฉียงเหนือ (คือมณฑลอุดร) อีก จะจัดกองทัพให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาบารามประปักษ์ (เวลานั้นทรงดูแลมณฑลไทย) เป็นจอมพลเสด็จขึ้นไปปราบฮ่อ มีพระราชประสงค์จะให้ข้าพเจ้ามีตำแหน่งไปในกองทัพครั้งนั้นด้วย

ในพระราชหัตถเลขาตรัสว่า “เมื่อรับกลิ่นแล้วแล้วขอมินต์ให้สึกโดยเร็ว” ข้าพเจ้าทราบก็ยินดี ด้วยเป็นทหารจะได้ไปเห็นการทัพศึก รีบสั่งให้โทรหาฤกษ์และไปได้ฤกษ์ตรงกับวันที่จะพระราชทานพระภิน္ฑูสมเด็จพระสังฆราชฯ ได้ปรึกษากับเจ้าคุณอมรรักษ์คิดว่า ข้าพเจ้าควรจะอยู่ให้เสร็จพิธีกรานต์กลิ่นเสียก่อนแล้วจึงสึกเมื่อตอนดึกในค่ำวันนั้น

ครั้งนั้นสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงจะเสด็จไปพระราชทานพระภิน္ฑูถึงเมืองลพบุรีด้วย ดังนั้นเมื่อสึกแล้วข้าพเจ้าเตรียมตัวจะไปตามเสด็จในตำแหน่งราชองครักษ์ แต่รุ่งขึ้นเข้าไปถวายพระราชกุศล มีพระราชดำรัสว่าอย่าไปตามเสด็จเลย ให้รีบกลับกรุงเทพฯ เตรียมตัวไปทัพ พอเสด็จไปไม่มีเรืออื่น ข้าพเจ้าจึงขอยืมเรือแหวดของหลวงสุนทรภักดีที่บ้านแปง ให้คนแจวลงมาจากวัดนิเวศธรรมประวัติในเย็นวันนั้น จนใกล้รุ่งสว่างจึงมาถึงบ้านแต่การที่จะไปทัพนั้นต่อมาอีกสัก ๑๕ วัน ก็ต้องบอกเลิกด้วยได้ข่าวว่าพวกฮ่อถอยหนีไปหมดแล้ว เพราะรู้ว่าทางหัวเมืองเตรียมกองทัพไว้ไม่ประมาทเหมือนหนหลัง

## ปัญหาการเมืองการปกครอง

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในระบอบที่มีความสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และหน้าที่ของพระองค์นั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแผนการปฏิรูปของลัทธิชาตินิยม รัชกาลที่ ๕ ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะได้ทำการศึกษาให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว อันจะเป็นข้อแสดงถึงความสำคัญของการเข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพให้เด่นชัดขึ้น อันจะเป็นการสะดวกในการติดตามเรื่องราวของพระองค์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครองต่อไป

การศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าว ควรจะได้คลุ้มถึงมูลฐานของสภาวะแวดล้อมของประเทศอันก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ และเป็นส่วนที่มุ่งพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน และปัญหาที่สำคัญๆ ของความบกพร่องของการปกครองอันจะตกเป็นภาระขององค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไข ตลอดจนเหตุผลสำคัญๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงเจาะจงเลือกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอันสำคัญเช่นนี้ในขณะเมื่อมีพระชันษาได้เพียง ๓๐ ปีเท่านั้น

### ๑. สาเหตุสำคัญของการแก้ไขการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕

การแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้ อาจแยกออกได้เป็น ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ **มูลเหตุภายนอก** อันได้แก่ปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศและความกดดันต่างๆ ที่ประเทศไทยได้รับในขณะนั้น และ **มูลเหตุภายในประเทศ** อันได้แก่ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของระบบการปกครองแบบเก่า

**๑.๑ มูลเหตุภายนอก** เพื่อง่ายต่อการศึกษา มูลเหตุภายนอกสามารถแบ่งออกเป็น ๓ หัวข้อ คือ ๑. การพิจารณาถึงลักษณะทางการเมืองของประเทศไทย ๒. การพิจารณาถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเทศอังกฤษ และ ๓. การพิจารณาถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มาแผ่อำนาจปกครองอาณานิคมในดินแดนที่ติดต่อกับประเทศไทยโดยรอบ

**๑.๑.๑ การพิจารณาถึงลักษณะทางการเมืองของประเทศไทย** จุดประสงค์ในการยกหัวข้อนี้ขึ้นมาพิจารณาก็เพื่อจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของการเปลี่ยนแปลง **อาณาเขต** เป็นสำคัญ ซึ่งได้เกิดขึ้นตามประเพณีการสู้รบและยึดครองประเทศราชทางแถบนี้

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวในพระนิพนธ์เรื่อง “ไทยรบพม่า” ว่า ...โดยทั่วไปไปแล้วจะเห็นได้ว่า ตามประวัติศาสตร์ของชาติไทยนั้น ไทยเราต้องมีเหตุทำสงครามกับประเทศใกล้เคียงตลอดมาเป็นเวลาช้านาน เฉพาะกับประเทศพม่าประเทศเดียวก็ต้องทำสงครามกันนับครั้งไม่ถ้วน ฉะนั้นพระมหากษัตริย์ไทยจึงต้องเป็นผู้ที่มีฝีมือเข้มแข็งในการรบ ดังจะเห็นจากประวัติศาสตร์ว่า คราใดที่พระมหากษัตริย์ของประเทศไทยทรงเป็นผู้ที่เข้มแข็งหรือเอาใจใส่ในการรบ อาณาจักรของไทยก็จะรุ่งเรือง เพราะพระราชกรณียกิจซึ่งมีหน้าที่ทำการรบเพื่อป้องกันประเทศ จะยึดถือองค์พระมหากษัตริย์เป็นหลักชัยของกองทัพและประเทศชาติ

สมเด็จพระยาตำรากราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวในพระนิพนธ์เรื่อง “เทศาภิบาล” ว่า ...ตามประเพณีการทำสงครามในสมัยโบราณนั้น วิธีการปฏิบัติต่างๆ ไปอาจสรุปได้ คือ เมื่อทำการรบได้ชัยชนะ หากว่ายึดได้พื้นที่หรือเมืองที่พลเมืองเป็นคนต่างชาติ ต่างภาษา เป็นต้นว่า พม่า มอญ ญวน เขมร หรือลาว โดยปรกติมักจะกวาดต้อนผู้คนมาเป็นของตนบ้าง ให้ชาวเมืองนั้นปกครองกันเองในฐานะเป็นเมืองขึ้นหรือเป็น *ประเทศราช* ของไทย โดยไทยเราไม่เข้าไปปกครองเองบ้าง ประเทศราชเหล่านี้โดยทั่วๆ ไปคงมีอิสระในการปกครองตนเองทุกอย่าง เว้นแต่มีหน้าที่จำต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง และเครื่องราชสักการะอื่นๆ มาเป็นเครื่องราชบรรณาการแด่องค์พระมหากษัตริย์ของไทยตามเวลาที่กำหนดไว้เป็นประจำมิให้ขาดได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องยืนยันความจงรักภักดีในฐานะที่เป็นเมืองขึ้น และมีหน้าที่ต้องส่งกองทัพมาช่วยเหลือเมื่อเกิดสงครามขึ้น หรือแม้กระทั่งใช้เป็นแหล่งส่งเสบียงอาหารให้แก่กองทัพของตนในเวลาเดินทาง

ด้วยเหตุที่ประเทศเหล่านี้มีอิสระในการปกครอง และชาวเมืองก็ต่างเป็นคนต่างชาติ ต่างภาษากับคนไทย ทำให้เกิดปัญหาการไม่สามารถที่จะผนวกประเทศราชเหล่านี้ให้เข้ากับราชอาณาจักรอย่างเป็นปึกแผ่นมั่นคงได้ เหตุการณ์เช่นนี้ทำให้อาณาเขตของประเทศในแถบนี้เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ประกอบกับความล่าช้าในด้านความเจริญของประเทศ ความเติบโตของสังคมยังอยู่ในวงแคบ แต่ละประเทศไม่ชวนชว่ยกำหนดเขตแดนให้แน่นอนเสีย เป็นทางให้เกิดปัญหาในเรื่องชายแดนขึ้นในระยะต่อๆ มา จนกระทั่งอารยธรรมตะวันตกได้แพร่หลายและแทรกซึมเข้ามาอย่างมากมายในปลายศตวรรษที่ ๑๙ พร้อมกับลัทธิล่าอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศตะวันตกซึ่งสนใจในการกำหนดเขตแดนที่แน่นอน เมื่อประสบเหตุการณ์ที่ว่าประเทศไทยไม่มีการกำหนดเขตแดนไว้แน่นอน ก็เลยฉวยโอกาสผนวกดินแดนของไทยเข้าไปอีกด้วยการใช้เล่ห์เหลี่ยมและกำลัง ดังจะกล่าวถึงในตอนพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับ *ประเทศฝรั่งเศส* ในอันดับต่อไป

ในสมัยที่ประเทศอังกฤษกับประเทศฝรั่งเศสเข้ามามีอิทธิพล และได้เข้ายึดครองดินแดนรอบๆ ประเทศไทยจนหมดสิ้น เหลืออยู่แต่ประเทศไทยซึ่งมีดินแดนอยู่ระหว่างกลางในลักษณะ ‘แดนกันชน’ หรือ Buffer State อันมีอาณาเขตติดต่อกันกับประเทศทั้งสองดังนี้

ทิศเหนือ จดเมืองตั้งเกียของฝรั่งเศสและรัฐฉานของอังกฤษ

ทิศตะวันออก จดประเทศญวนและเขมรของฝรั่งเศส

ทิศใต้ จดรัฐเปิร์คของอังกฤษ

ทิศตะวันตก จดรัฐเทนนาเซริม (ตะนาวศรี) ของอังกฤษ

สมเด็จพระยาตำรากราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวในพระนิพนธ์เรื่อง “พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ ๕” ว่า ...สำหรับเหตุผลที่ว่าทำไมประเทศไทยจึงรอดเป็นเอกราชอยู่ท่ามกลางลัทธิล่าเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งได้ยึดเอาดินแดนทางคาบสมุทรแหลมทองไปเป็นของตนจนหมดสิ้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่ง จึงเห็นสมควรนำเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศมหาอำนาจทั้งสอง คือ อังกฤษกับฝรั่งเศส ในระหว่างรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญที่สุดที่ชาติไทยเราจำต้องประสบอุปสรรคสำคัญ และเผชิญกับปัญหาต่างๆ ที่เป็นเหตุเพิ่มพูนความจำเป็นให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงตัวเองให้อยู่ในฐานะที่จะสามารถรักษาความเป็นเอกราชของชาติไว้ให้มั่นคงและดีที่สุดเท่าที่

จะทำได้ นับว่าเป็นมูลเหตุสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่ทำให้จำต้องแก้ไขระเบียบการปกครองประเทศครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้ด้วย

**๑.๑.๒ การพิจารณาถึงปัญหาที่เกี่ยวกับประเทศอังกฤษ** ที่มีผลกระทบต่อดินแดนของไทยเริ่มเกี่ยวข้อกันตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ ๑

เมื่อประมาณ พ.ศ.๒๓๒๘ - ๒๓๒๙ พม่าได้ยกทัพใหญ่เข้ามาโจมตีประเทศไทยถึง ๕ ทาง ทั้งทิศเหนือ ภาคกลาง และปักษ์ใต้ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้ทรงมอบหมายให้กรมพระราชวังบวรสถานมงคล คุมทัพไทยไปทำการต่อต้านทัพพม่าทางภาคใต้ของประเทศ กองทัพของกรมพระราชวังบวรฯ สู้ศึกและได้รับชัยชนะอย่างงดงาม หลังจากนั้นทรงเห็นว่าสมควรที่จะทำการยกกำลังเข้าปราบปรามหัวเมืองมลายู ซึ่งเคยเป็นประเทศราชของไทยมาแต่ก่อน แต่ได้แข็งข้อขึ้นเมื่อครั้งไทยเสียกรุงศรีอยุธยา โดยให้กลับเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามเดิม จึงได้ติดต่อไปยังพระยาปัตตานีและพระยาไทรบุรีให้แต่งเป็นทูตนำต้นไม้เงิน ต้นไม้ทองพร้อมเครื่องบรรณาการมาถวายพระมหากษัตริย์ไทยเหมือนแต่ก่อน พระยาปัตตานีไม่ยอมอ่อนน้อม กองทัพไทยจึงเข้าโจมตีเมืองปัตตานีแตก พระยาไทรบุรีและเจ้าเมืองตรังกานูกับเมืองกลันตันยอมสวามิภักดิ์เป็นเมืองขึ้นกับประเทศไทย แต่พระยาไทรบุรีเกรงว่าไทยจะแผ่อำนาจไปถึงเกาะปีนัง (ซึ่งขณะนั้นเรียกว่าเกาะหมาก) เป็นดินแดนส่วนหนึ่งของไทรบุรี (Kedah) อยู่ จึงได้ลอบเอาเกาะปีนังไปให้บริษัท East Indian ของอังกฤษเช่า โดยได้ค่าเช่าปีละ ๔๐๐ เหมยญมลายู จึงทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้น เพราะบริษัทนี้เองเป็นองค์การธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมาก เท่าที่เห็นมาแล้วบริษัทนี้ได้ปฏิบัติเป็นเครื่องมือในการเข้ายึดดินแดนของประเทศทางแถบนี้ไปแล้วหลายแห่ง โดยเริ่มแรกด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการค้าขายกันก่อน เมื่อบริษัท East Indian ได้เช่าเกาะปีนังไว้แล้ว ก็ยังได้เช่าเกาะสิงคโปร์ด้วยในขณะเดียวกันเพื่อใช้เป็นเมืองท่าสำหรับการค้าขายและการเดินเรือ ทั้งนี้อังกฤษเริ่มมีแผนการที่จะเอาประเทศมลายูทั้งหมดเป็นอาณานิคมของตนในโอกาสต่อไป

แผนภาพที่ ๒-๑๕  
การแสดงแสนยานุภาพของเรือรบอังกฤษ



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระ  
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

อยู่ ไทยยังไม่มีกำลังพอจะรบกับอังกฤษได้ จึงต้องปล่อยให้อังกฤษครองเกาะปีนังต่อไป ส่วนอังกฤษก็เกรงว่าไทยจะแผ่อำนาจลงไปทางใต้ จึงพยายามหยุดและเหนี่ยวรั้งไทยไว้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษต้องการเมืองไทรบุรีด้วย รัฐบาลอังกฤษได้ส่ง Mr. John Crawford เข้ามาเจรจากับไทยเรื่องการค้าและปัญหาของเมืองไทรบุรี แต่การเจรจาไม่เป็นผลสำเร็จด้วยเหตุผลหลายประการ ประการสำคัญ คือ Mr. Crawford มีท่าทีหยิ่งยโสและดูหมิ่นประเทศไทยมาก

ในระยะต่อมาอังกฤษเกิดพิพาทกับพม่า อังกฤษจึงถือโอกาสชวนไทยไปช่วยรบเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระ และได้สัญญาว่าจะยกดินแดนบางส่วนทางเมืองมอญให้เพื่อแลกเปลี่ยนให้ไทยคืนเมืองไทรบุรี ซึ่งอังกฤษได้หมายครอบครองไว้ ไทยก็ช่วยรบ แต่เมื่อการรบคืบหน้าไปมากแล้ว อังกฤษก็ยังถ่วงเวลาไม่ยอมสัญญากับไทยว่าจะให้บำเหน็จอะไรกับไทย ไทยจึงถอยทัพกลับ

ในที่สุดอังกฤษรบชนะพม่า และกลับมาเจรจากับไทยโดยจะยกเมืองเมาะตะมะและเมืองหนึ่งเมืองใดในพม่าให้แก่ไทยเพื่อที่จะแลกเปลี่ยนกับเมืองไทรบุรีกับเกาะหมาก แต่ไทยเห็นว่าเมืองไทรบุรีมีประโยชน์กว่าจึงไม่ยอมรับ

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๓ ประมาณปี พ.ศ. ๒๓๖๙ อังกฤษได้ส่ง Captain Henry Burney เป็นราชทูตมาเจรจากับพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องที่ค้างค้ำกับไทย การเจรจาของ Captain Burney เป็นไปอย่างสุภาพและถูกต้องตามธรรมเนียมการทูต

เมื่อพระยาไทรบุรีละเมิดพระราชอำนาจพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของไทยเช่นนี้ ประกอบกับเป็นเวลาของไทยกำลังทำสงครามติดพันกับพม่า จึงยังมิได้ทรงว่ากล่าวตักเตือนแต่ประการใด

...มาในต้นรัชกาลที่ ๒ ไทยก็ยังคงรบกับพม่า และในครั้งนั้นพระยาไทรบุรีคิดประทุษร้ายต่อไทย โดยเข้าเป็นพวกพม่า พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยจึงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยานครฯ น้อย ยกกองทัพลงไปตีเมืองไทรเมื่อปีมะเส็ง พ.ศ. ๒๓๖๔ พระยาไทรบุรีสู้ไม่ได้ จึงหนีไปอาศัยอังกฤษที่เกาะหมาก ในขณะที่ไทยก็ส่งกำลังไปปกครองรักษาเมืองไทร จึงได้เกิดข้อพิพาทกับอังกฤษในทางการเมืองเป็นต้นมา

...เจ้าพระยานครฯ ได้ขอตัวพระยาไทรบุรีต่อเจ้าเมืองเกาะหมาก ด้วยเหตุว่าพระยาไทรบุรีเป็นกบฏต่อกรุงเทพฯ แต่เจ้าเมืองเกาะหมากไม่ยอมปฏิบัติตาม ครั้นต่อมาพระยาไทรบุรียังได้ก่อการประทุษร้ายต่างๆ ที่เมืองไทร ซึ่งอังกฤษก็ไม่ช่วยห้ามปราม...

ปัญหาเรื่องเมืองไทรบุรีจึงเป็นปัญหาที่ยังค้างค้ำ

ส่วนทางประเทศไทยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแลเห็นว่า การที่จะปล่อยให้ปัญหาระหว่างประเทศค้างอยู่จะไม่เป็นผลดีแก่ประเทศไทย และในขณะนั้นอังกฤษก็กำลังมีอำนาจทางตะวันออกเพิ่มขึ้นทุกที จึงได้ตกลงพระนามไว้ในสัญญาฉบับแรกเรียกว่า “สัญญาเบอร์นี” สาระสำคัญของสัญญามีดังนี้

๑. อังกฤษรับจะเอาตัวเจ้าพระยาไทรบุรีไปไว้เสียที่อื่น มิให้มารบกวนเมืองไทยได้

๒. ไทยรับจะไม่รบกวนแผ่อาณาเขตจากเมืองไทรบุรีต่อไปทางเมืองแปะระและสลังอ

๓. ทั้งอังกฤษและไทยสัญญากันว่าจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องถึงการภายในของเมืองตรังกานู ซึ่งได้มาสวามิภักดิ์ต่อไทยในสมัยรัชกาลที่ ๑

๔. ไทยยอมให้เรือกำปั่นอังกฤษเข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ ด้วยเสียค่าจังกอบตามขนาดปากเรือแทนเสียภาษีอากรสินค้า

จากข้อความตกลงกันดังกล่าว มีข้อที่น่าสังเกตอยู่บางประการ คือ ประการหนึ่งอังกฤษพยายามที่จะขัดขวางไทยมิให้แผ่อำนาจและขยายอาณาเขตลงไปทางตอนใต้ แม้ว่าจะไม่สามารถเรียกร้องให้ไทยคืนเมืองไทรบุรีให้เจ้าเมืองไทรบุรีซึ่งอังกฤษมีอิทธิพลเหนืออยู่ได้ ประการที่สองอังกฤษเริ่มเรียกร้องการทำสัญญาไมตรีเพื่อเข้ามาค้าขาย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยทางการค้า และถ้าหากไทยไม่ยอมก็อาจจะเกิดการพิพาทเช่นเดียวกันกับประเทศอื่นๆ ที่เคยประสบมาแล้ว เมื่อได้ทำสัญญาฉบับนี้ เหตุการณ์ระหว่างไทยกับอังกฤษก็ดำเนินมาอย่างราบรื่นระยะหนึ่ง

ในปี พ.ศ.๒๓๙๓ รัฐบาลอังกฤษส่ง Sir James Brooke เข้ามาเจรจาแก้สัญญาเบอร์นี เพื่อให้สัญญานี้เป็นแบบเดียวกับที่อังกฤษได้ทำสัญญากับประเทศอื่นๆ ในเอเชีย แต่การเจรจาดังนี้ยังไม่ทันสำเร็จก็พอดีพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสวรรคต

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๔ ในปี พ.ศ.๒๓๙๘ อังกฤษส่งทูตสันถวไมตรีมาใหม่ คือ Sir John Bowring ได้มีการทำสัญญาทางสัมพันธไมตรีและการค้าฉบับใหม่ขึ้นเพื่อเพิ่มความสะดวกแก่ประเทศอังกฤษในการเข้ามาทำการค้าขายในประเทศไทย สัญญาฉบับนี้มีข้อความที่ประเทศไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่หลายประการ แต่ขณะนั้นประเทศไทยจำต้องยอมเสียเปรียบเพื่อป้องกันประโยชน์ส่วนใหญ่ไว้ โดยที่หากเกิดการพิพาทระหว่างประเทศขึ้นอาจจะต้องเสียหายมากกว่านี้ เข้าทำนอง “เสียน้อยเสียยาก เสียมากเสียง่าย” เพราะเหตุว่าในขณะนั้นอังกฤษกำลังมีอิทธิพลมากเนื่องจากอังกฤษชนะสงครามจีน ซึ่งเป็นประเทศใหญ่ จึงทำให้อังกฤษไม่เกรงใจประเทศใดต่อไป

ข้อที่ถือว่าสิทธิอันน่าจ้อปไตยแก่ประเทศไทยมากที่สุดในสัญญาฉบับนี้ก็คือการต้องยอมให้อังกฤษมี “สิทธินอกอาณาเขต” (Extra Territorial Rights) คือ การต้องยอมให้ชาวอังกฤษขึ้นศาลกงสุลแทนศาลไทย และไม่ยอมให้ไทยเก็บภาษีสินค้าใดๆ เกินร้อยละสาม นับแต่นั้นมาชาวต่างประเทศโดยเฉพาะชาวอังกฤษก็เข้ามาค้าขายอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก การค้าแทบทุกอย่างตกอยู่ในมือพ่อค้าชาวอังกฤษ อย่างไรก็ตาม นับว่าเป็นโชคดีที่สัมพันธภาพระหว่างประเทศไทยกับประเทศมหาอำนาจนี้เป็นไปอย่างเรียบร้อย ไม่เหมือนประเทศอื่นทางแถบนี้



เช่น จีน ญี่ปุ่น พม่า เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่ต้องทำสงครามกับอังกฤษจนเกิดความเสียหายแก่ประเทศเหล่านั้นมากมาย โดยเฉพาะกับพม่า ถึงต้องกลายเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษไปในที่สุด

จากสัมพันธภาพกับประเทศอังกฤษดังที่ได้กล่าวมา พอจะสรุปให้เห็นข้อเท็จจริงได้หลายประการ ดังนี้

**ประการแรก** การที่ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพพอที่จะควบคุมดินแดนของประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเฉพาะส่วนที่เป็นประเทศราช ย่อมเกิดปัญหาทางการเมืองอันอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่จะนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประเทศ และเป็นทางนำมาซึ่งเหตุการณ์อันอาจจะลุกลามกว้างขวางเป็นอันตรายแก่อธิปไตยของไทยได้โดยง่าย

นับเป็นเคราะห์ดีของชาติไทยอย่างมหาศาลที่องค์พระมหากษัตริย์ของไทยในสมัยนั้นได้ทรงเป็นผู้คาดการณ์ไกลและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างสุขุมรอบคอบ เป็นเหตุให้ประเทศไทยรอดพ้นจากความหายนะและภัยพิบัติทั้งปวง

**ประการที่สอง** อังกฤษได้แสดงท่าทีที่จะขยายเขตอาณานิคมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น ป้องกันไม่ให้ไทยล้ำลงไปทางแหลมมลายู และในที่สุดอังกฤษได้ครอบครองมลายูเสียเองอย่างที่ต้องการ และเป็นการเชื่อว่าอังกฤษจะไม่ลดละความพยายามที่จะขยายอาณาเขตเข้ามาในดินแดนประเทศไทยถ้ามีโอกาส

**ประการที่สาม** การที่ประเทศไทยจำต้องยอมเสียเปรียบในการทำสัญญาต่างๆ แก่อังกฤษก็เพราะเหตุว่า ในขณะนั้นอังกฤษนับวันแต่จะมีอิทธิพลในแถบนี้ยิ่งขึ้น และไทยยังไม่สามารถที่จะปรับปรุงตัวเองให้พ้นจากสภาพล้าหลังและมีความเจริญก้าวหน้าเข้มแข็งจนอยู่ในฐานะที่จะเจรจากับอังกฤษอย่างเท่าเทียมกันได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะได้เจรจาตกลงกับอังกฤษเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เคยขัดแย้งกันจนเรียบร้อยมาแล้วก็มีไม่ว่าจะสิ้นสุดภาวะ เพราะเหตุการณ์อาจเปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะ ซึ่งอาจจะมีปัญหาภายในอันเกิดจากระบบการจัดการปกครองของไทยเกิดขึ้นก็ได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเมื่ออังกฤษได้ครอบครองพม่าและมลายูแล้ว อังกฤษก็ได้จัดการพัฒนาดินแดนเหล่านั้นให้ก้าวหน้าไปกว่าเดิมอีกเป็นอันมาก นานไปข้อแตกต่างระหว่างอารยธรรมของไทยกับอารยธรรมของชาวตะวันตกในดินแดนใกล้เคียงก็เห็นได้ชัดเจน ฉะนั้นการจัดการปรับปรุงการปกครองบ้านเมืองให้ดีขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะถ้าจะไม่มี การดำเนินการใดๆ หรือทอดทิ้งไว้เนิ่นนานไปก็อาจจะเป็นการสายเกินกว่าที่จะแก้ไขได้

**๑.๑.๓ การพิจารณาถึงปัญหาที่เกี่ยวกับประเทศฝรั่งเศส** ในขณะที่ประเทศไทยสามารถจัดการเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองกับอังกฤษได้เรียบร้อย ทางภาคตะวันออกของประเทศไทยก็เกิดปัญหาการขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงขึ้นกับฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเริ่มเข้ามามีอิทธิพลเหนือดินแดนทางแหลมอินโดจีนโดยเริ่มเข้าไปยึดครองเมืองไซ่ง่อนเป็นประเดิมเมื่อปี พ.ศ.๒๔๐๒ ครั้งแรกเรื่องราวระหว่างญวนกับฝรั่งเศสมีเรื่องชุลนกันอยู่บ้าง ฝรั่งเศสใช้วิธีเข้าไปเจรจาทำสัญญาทางไมตรีและค้าขายกับญวน เช่นเดียวกันกับที่ได้ทำกับประเทศไทยมาแล้ว แต่ญวนถือคติเก่าไม่ยอมทำสัญญาด้วย ฝรั่งเศสจึงใช้เรือรบเข้าไปโจมตีญวน ในที่สุดญวนก็แพ้สงครามจำต้องยอมให้ฝรั่งเศสครอบครองดินแดนของตนนับแต่นั้นมา

เมื่อฝรั่งเศสเริ่มวางรากฐานลงในดินแดนส่วนนี้ได้แล้วก็เริ่มแผนการที่จะขยายดินแดนให้มากขึ้น ในขณะที่ดินแดนทางภาคตะวันออกของไทยจดกับประเทศญวน โดยไทยมีประเทศเขมรและประเทศลาวซึ่งเป็นประเทศราชเป็นอาณาเขตกันเขตแดนอยู่ในสภาพเช่นนั้น ฝรั่งเศสได้ใช้วิธีถือเอาอำนาจบังคับโดยได้เคลื่อนกำลังเข้าสู่ประเทศเขมรประเทศราชของไทย และบังคับให้พระเจ้านโรดม กษัตริย์เขมรทำสัญญายินยอมเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส และแจ้งมาให้ทางประเทศไทยทราบว่าเขมรเคยเป็นเมืองขึ้นของญวนมาก่อน เมื่อฝรั่งเศสได้ญวนไว้ในอำนาจแล้วก็ต้องถือว่าเขมรต้องเป็นของฝรั่งเศสด้วย ประเทศไทยไม่สามารถตั้งขัดขวางการรุกรานของฝรั่งเศสด้วยกำลัง จึงจำต้องยอมให้ฝรั่งเศสเข้าครอบครองเขมรโดยพลการ

ข้อความเรื่อง “การเสียแผ่นดินแก่ฝรั่งเศส” ของกรมโฆษณาการระบุว่า... ในปี พ.ศ. ๒๔๐๖ ฝรั่งเศสได้ส่งทูตมาเจรจาทำสัญญาประนีประนอมในเรื่องดินแดนกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ และในที่สุดก็มีสัญญาใหม่อีกฉบับหนึ่ง โดยไทยยอมถอนตัวออกจากประเทศเขมร แต่ฝรั่งเศสยอมรับอธิปไตยของไทยเหนือเมืองพระตะบองและเมืองเสียมราฐ และฝรั่งเศสขอสิทธิเดินเรือในแม่น้ำโขง ซึ่งเรียกกันว่า “การสำรวจทางวิชาการ” หรือ “Scientific Expedition” ทั้งนี้เป็นประจักษ์ชัดแจ้งว่าฝรั่งเศสได้มีแผนการที่จะยึดครองดินแดนทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง ซึ่งในขณะนั้นเป็นดินแดนที่อยู่ในความปกครองของไทยกว้างตลอดออกไปจนถึงเขตแดนญวน และเพื่อเป็นลู่ทางที่จะหาทางรุกรานไทยเมื่อมีโอกาส แต่ประเทศไทยก็จำต้องยินยอมทำสัญญานี้เพื่อเป็นการบรรเทาความรุนแรงของสถานการณ์ ทั้งๆ ที่รู้ว่าเป็นฝ่ายเสียเปรียบฝรั่งเศสมากมาย

#### แผนภาพที่ ๒-๑๖ คณะสำรวจแม่น้ำโขงของฝรั่งเศส



คณะสำรวจแม่น้ำโขงของฝรั่งเศส

ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสหาได้หยุดยั้งการรุกรานของตนไว้แค่นั้นไม่ เมื่อได้จัดการเรื่องดินแดนกับไทยได้เรียบร้อยในขณะนั้นแล้ว ก็หันไปรุกรานทางประเทศญวนที่ยังเหลืออยู่ต่อไป ทั้งนี้เพราะฝรั่งเศสได้ถูกขับไล่ออกจากอินเดียและพม่า จึงพยายามที่จะยึดเอาดินแดนในแหลมอินโดจีนชดเชยกับที่ตนได้เสียไป

ฝรั่งเศสยึดญวนเหนือ (ตังเกี๋ย) ในปี พ.ศ.๒๔๐๑ และญวนกลางในปี พ.ศ.๒๔๒๒ จึงเป็นอันหมดสิ้นดินแดนของญวน อาณาเขตของฝรั่งเศสจึงเข้ามายุ่นกันกับประเทศลาวเหนือและลาวใต้ ซึ่งเป็นประเทศราชของไทยมาโดยตลอด นอกเหนือจากนั้นฝรั่งเศสยังคงทำทุกวิถีทางในอันที่จะหาเหตุผลยกเอาดินแดนอันกว้างใหญ่ของไทยเข้าไปในความครอบครองอีก

ในปี พ.ศ.๒๔๒๙ ฝรั่งเศสเข้ามาขอทำสัญญาก่อตั้งกงสุลที่นครหลวงพระบาง ซึ่งไทยจำต้องยินยอมให้ตั้ง ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๓๐ พวกฮ่อได้ก่อความวุ่นวายขึ้นที่นครหลวงพระบางโดยเข้าไปปล้นเมือง ไทยจึงทำการปราบปรามจนเหตุการณ์สงบโดยฝรั่งเศสมิได้มีส่วนช่วยเหลือแม้แต่น้อย แต่เมื่อเหตุการณ์สงบลงฝรั่งเศสกลับถืออำนาจยกกำลังทหารเข้ายึดเอาแคว้นสิบสองจุไทยไว้ โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อคอยปราบฮ่อ ไทยจะเจรจาอย่างไรฝรั่งเศสก็ไม่ฟังเสียง คงดื้อดึงยึดไว้อย่างเฉยๆ

เหตุการณ์ทั้งหลายที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสไม่ราบรื่นเหมือนกับประเทศอังกฤษ แม้ว่าไทยจะยินยอมเสียเปรียบทุกประการเป็นลำดับมา แต่ฝรั่งเศสก็ตั้งหน้าตั้งตาแต่จะกอบโกยเอาดินแดนต่อไป อังกฤษยอมถือเหตุผลในการปฏิบัติการทางการเมือง เพราะไทยเรายอมให้อังกฤษได้ประโยชน์จากประเทศไทยมากพอแล้ว คือการที่สามารถควบคุมการค้าในประเทศไทยให้อยู่ในมือได้ ส่วนฝรั่งเศสไม่สามารถหาประโยชน์ทางการค้าสู้อังกฤษได้ จึงได้ใช้วิธีอื่น เช่นวิธีดั่งที่กล่าวมาแล้วและที่จะกล่าวต่อไป

แผนภาพที่ ๒-๑๗ ฝรั่งเศสยึดครองเวียงจันทน์ ประเทศลาว



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศฝรั่งเศส นับแต่ที่จะแผ่อิทธิพลเข้ามาทางแหลมทองนี้ ได้มีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะขยายอำนาจปกครองโดยเข้ายึดครองดินแดนต่างๆ ทุกๆ วิธีไม่ว่าจะด้วยวิธีทางการทูตก็ดี ด้วยการใช้อำนาจโดยพลการก็ดี หรือด้วยเล่ห์เหลี่ยมต่างๆ โดยพยายามใช้ความได้เปรียบในด้านกำลังอาวุธที่เหนือและทันสมัยกว่าประเทศต่างๆ ในแถบนี้ และเข้าแทรกซึมมาในประเทศไทยด้วยถือโอกาสที่ไทยยังไม่มีระบบการปกครองที่จะสอดส่องและรักษาอาณาเขตอย่างให้มีประสิทธิภาพได้ เป็นต้นว่าใช้วิธีการอย่างหนึ่งซึ่งเรียกว่า “Punitive Expedition” ซึ่งเป็นวิธีที่ฝรั่งเศสอาศัยปัญหาเรื่องชายแดนดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว คือเมื่อฝรั่งเศสได้ดินแดนญวนแล้วได้จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของตนออกเดินสำรวจพลเมืองและเขตแดนว่ามีอาณาเขตที่แน่นอนเพียงใด และเนื่องจากเขตแดนระหว่างประเทศไทยในแถบนี้มีได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนและรัดกุม จึงเป็นการง่ายที่พวกสำรวจเหล่านี้จะได้ถือโอกาสผนวกดินแดนของไทยเข้าไปกับฝ่ายตนมากขึ้นทุกที เพราะตามปกติราษฎรตามชายแดนมักจะเดินทางติดต่อทำมาหากินไปๆ มาๆ หาได้แยกกันเด็ดขาดไม่ จากความลำบากในการคมนาคม ความสัมพันธ์กับรัฐก็มีน้อยมาก เมื่อฝรั่งเศสมาทำการสำรวจ ถ้าหากว่าประชาชนเหล่านี้ถือว่าตัวเป็นไทยก็จะไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อระหว่างเขตแดนตลอดจนการทำมาหากินต่างๆ และเมื่อล่าเขตแดนก็ต้องถูกทำโทษ ดังนั้นเพื่อจะได้อยู่อย่างมีความสุข ประชาชนพลเมืองเหล่านี้จึงเลือกที่จะยอมรับเป็นชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนของฝรั่งเศสมากกว่าของไทย และอีกประการหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจของประชาชนเหล่านี้ว่าตนมีความผูกพันกับรัฐบาลไทยอย่างไร เมื่อฝรั่งเศสมาพบเหตุการณ์นี้เข้าจึงรวบรัดเอาประชาชนเหล่านี้เป็นของตนเสียก่อนที่ไทยจะป้องกันได้ทันทั่วทั้ง

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่เป็นหนทางให้ฝ่ายตรงข้ามสามารถจูงใจประชาชนเหล่านี้ก็เพราะว่า หัวเมืองตามชายแดนเหล่านี้เคยเกิดขึ้นกับประเทศใกล้เคียงกลับไปกลับมาหลายครั้งหลายหน ตามแต่ใครมีอำนาจมากก็ยอมขึ้นกับเมืองนั้น ฉะนั้นเมื่อทางฝรั่งเศสมีอำนาจและมีเจ้าหน้าที่มาดำเนินการปกครองอย่างใกล้ชิดกว่าอย่างนี้ ทำให้เกิดความโน้มเอียงไปทางฝรั่งเศสมากกว่าไทย นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังมีนโยบายปลุกปั่นประชาชนตามชายแดนที่ยังขาดการศึกษาให้หลงเชื่อข้อความต่างๆ จนเกิดการเกลียดชังไทยและแสดงความกระด้างกระเดื่อง แตกสามัคคีกันและเกิดความระส่ำระสายเอาใจออกห่างไปเข้าข้างตน เมื่อทำการรุกรานด้วยกำลังในภายหลังจึงเป็นการสะดวกปลอดภัยจากการต่อต้านชนิดใดๆ เพราะประชาชนเหล่านี้ไม่สามารถจับกลุ่มกันทำการต่อต้านและไม่อยู่ในสภาพที่จะเป็นหูเป็นตาให้กับประเทศไทยตามที่ควรจะเป็น

แผ่นภาพที่ ๒-๑๘ เรือรบฝรั่งเศสทอดสมอหน้าสถานทูตฝรั่งเศสในกรุงเทพฯ



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระปรมหาราชานุภาพ

ปัญหาดังกล่าวล้วนแต่เป็นปัญหาที่ประเทศไทยแก้ไขไม่ได้ในขณะนั้น เพราะเหตุด้วยความล่าช้าอยู่มากในด้านความเจริญของบ้านเมืองและการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย ไทยจึงไม่สามารถส่งกำลังเข้าไปแก้วิกฤติการณ์ได้ทันเวลา และไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนเหล่านี้เกิดความรักชาติไทยเช่นเดียวกับประชาชนชาวไทยในเขตชั้นในได้

นอกจากนี้ จากเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานที่ดี แม้ว่าไทยจะยอมเสียดินแดนไปเป็นจำนวนมากแล้วก็หาเป็นที่พอใจแก่ฝรั่งเศสไม่ ฝรั่งเศสยังคงใช้ความพยายามแทรกซึมเข้ามาตามจุดอ่อนแอตามชายแดนของไทยอยู่เสมอ และไทยเองก็ไม่สามารถที่จะคุ้มกันอาณาเขตของตนให้มีประสิทธิภาพได้ ปัญหาเกี่ยวกับฝรั่งเศสจึงเป็นปัญหาเรื้อรังสำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่ไทยจำต้องอดทน ยอมเสียเปรียบอยู่เสมอมาด้วยการประคองตัวมิให้ถูกรุกรานจริงๆ จากฝรั่งเศสและเพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้เป็นสำคัญ และหากเหตุการณ์เป็นเช่นนี้อีกต่อไป ไทยคงต้องตัดดินแดนให้ไปทีละเล็กละน้อยจนหมดสิ้นอย่างมิต้องสงสัย

อนึ่ง เมื่อฝรั่งเศสได้ดินแดนแถบนี้ไว้ในครอบครอง ฝรั่งเศสก็ได้วางระเบียบการปกครองขึ้นใหม่ตามแบบตะวันตก ซึ่งฝรั่งเศสเองก็เป็นผู้นำในเรื่องทฤษฎีในการปกครองเหมือนกัน ฉะนั้นในไม่ช้าถ้าไทยไม่รีบจัดการปรับปรุงระบบการปกครองของตนให้ดีขึ้น ข้อเปรียบเทียบถึงความอ่อนแอและความล่าช้าของประเทศจะต้องปรากฏและจะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ดีในหมู่ชาวไทยอันเป็นการง่ายแก่ศัตรูที่จะเข้ามารุกรานได้ต่อไปอีกทางหนึ่ง

แผนภาพที่ ๒-๑๙ แผนที่การยึดครองราชอาณาจักรสยามของมหาอำนาจตะวันตก



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

กล่าวโดยสรุป ในขณะนั้นประเทศไทยได้ประสบปัญหาและความวุ่นวายต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในประเทศ ข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหาภายในประเทศซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญนี้จะได้นำมาพิจารณาศึกษาต่อจากนี้ไป

**๑.๒ มลเหตุภายใน** จากหนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปี เขียนไว้ว่า...

... มลเหตุอันสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากปัญหาและความกดดันต่างๆ จากภายนอกดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาภายในที่สำคัญอยู่หลายประการ การแก้ไขปัญหภายในด้วยการปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองให้ดีขึ้นย่อมเท่ากับเป็นการแก้ไขและบรรเทาปัญหา ระหว่างประเทศให้ดีขึ้นด้วย ความสำคัญอันนี้อาจเห็นเป็นประจักษ์ได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ร.ศ.๑๑๔ (พ.ศ.๒๔๓๘) ซึ่งมีมาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ช่วยแถลงถึงนโยบายการปฏิรูปการปกครองของพระองค์ ในโอกาสที่มีการเปิดการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลขึ้นเป็นปีแรกและครั้งแรก มีความตอนหนึ่งว่า

...เขตแดนของเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมือง และมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ฝ่ายตะวันตกโอบขึ้นไปเหนือเมืองเหล่านั้นตกเป็นของ อังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองของเราตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่ง มีการปกครองอย่างกวัดขั้น และมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขต แดนอยู่เสมอไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายใน ภายนอกได้มีอยู่ ๓ ประการ คือ พุดจากันในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบ เรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มี กำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้ เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มีกำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้น ก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัยความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากร จึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้...

พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๑๔๓/๔๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ร.ศ.๑๑๔ ซึ่งเห็นว่าปัญหาแต่ละส่วนมีความสำคัญเชื่อมโยงซึ่งกันและกันมาเป็น ลำดับ การพิจารณาปัญหาอันเป็นมูลเหตุภายในนี้ จะได้แบ่งหัวข้อออกเป็นสองประการ คือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity)

๒. ปัญหาเกี่ยวกับความล้มเหลวของประเทศ

**ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของชาติ** เป็นปัญหาอันสำคัญที่สุดของ ประเทศ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นเอกราชของชาติโดยตรง ก่อนการปฏิรูป ระเบียบบการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ มาจนถึงดินแดนที่ไทยเราปกครองอยู่แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนด้วยกัน คือ ดินแดนที่เป็นของไทย โดยแท้ส่วนหนึ่ง กับดินแดนที่เป็นประเทศราชของไทยอีกส่วนหนึ่ง ดินแดนที่เป็นประเทศราชของไทย ที่คงเหลืออยู่ในรัชกาลที่ ๕ ได้แก่ ประเทศลาวเหนือ ลาวใต้ ประเทศเขมรและบางส่วนของประเทศ มาลายู เมื่อได้กล่าวถึงปัญหาอันเกี่ยวกับลักษณะทางการเมืองของประเทศไทยซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบ การปกครองและการยึดครองดินแดนแบบประเทศราชอันเป็นแบบแผนดั้งเดิมของประเทศต่างๆ ใน แถบนี้ เป็นอุปสรรคสำคัญในการที่จะรวมดินแดนทั้งหมดให้เป็นประเทศและด้วยความเป็นน้ำหนึ่งใจ เดียวกันได้ ด้วยเหตุผลที่ว่านอกจากประเทศราชแต่ละประเทศต่างก็มีพลเมืองที่มีเชื้อชาติของตน แยกต่างกับประเทศไทย อันยากแก่การใช้เชื้อชาติเป็นเครื่องเชื่อมโยงความผูกพันซึ่งกันและกันแล้ว ระบบการปกครองที่ไม่ดีไม่เหมาะสมกลับมีส่วนส่งเสริมให้มีการถกเถียงกันอีกด้วย เมื่อรัฐบาล กลางไม่สามารถใช้อำนาจบริหารควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและให้มีประสิทธิภาพได้ ประชาชน ในประเทศราชเหล่านั้นก็ได้มีความรู้สึกที่ตนเองอยู่ใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ไทย ตนเอง มิได้มีส่วนเป็นเจ้าของประเทศไทยร่วมกับประชาชนชาวไทย จึงทำให้ประชาชนชาติเหล่านั้น มีแต่ ความรู้สึกต่ำต้อยและมีความปรารถนาอย่างรุนแรงยิ่งขึ้นในการที่จะหาหนทางปลดแอกที่จะเป็นตัว ของตัวเอง ตั้งชาติของตนให้มีความอิสระอย่างเต็มที่มากกว่าที่จะเป็นเพียงส่วนประกอบและส่วน ส่งเสริมบารมีของชาติไทย ดังนั้นประชาชนเหล่านั้นจึงพยายามอยู่ทุกโอกาสที่จะหาประโยชน์ให้แก่ ชุมชนของตนมากที่สุดโดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์ของชาติไทยที่ตนขึ้นอยู่กับ และเจ้าผู้ครองประเทศราช เหล่านี้ก็คงมีความปรารถนาที่จะซื้อสัตย์ต่อชาติของตนมากกว่าชาติไทยซึ่งเขามีส่วนรับผิดชอบ โดยตรงด้วย

แผนภาพที่ ๒-๒๐ ชาวบ้านในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

เมื่อรัฐบาลกลางไม่สามารถใช้อำนาจบริหารควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด และให้มีประสิทธิภาพได้ ประชาชนในประเทศราชเหล่านั้นก็มิได้มีความรู้สึกที่ว่าตนเองอยู่ใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ไทย ตนเองมิได้มีส่วนเป็นเจ้าของประเทศไทยร่วมกับประชาชนชาวไทย จึงทำให้ประชาชนชาติเหล่านั้น ๆ มิแต่ความรู้สึกต่ำต้อยและมีความปรารถนาอย่างรุนแรงยิ่งขึ้นในการที่จะหาหนทางปลดแอกที่จะเป็นตัวของตัวเอง ตั้งชาติของตนให้มีความอิสระอย่างเต็มที่มากกว่าที่จะเป็นเพียงส่วนประกอบและส่วนส่งเสริมบารมีของชาติไทย ดังนั้นประชาชนเหล่านี้จึงพยายามอยู่ทุกโอกาสที่จะหาประโยชน์ให้แก่ชุมชนของตนมากที่สุดโดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์ของชาติไทยที่ตนขึ้นอยู่กับ และเจ้าผู้ครองประเทศราชเหล่านั้นก็คงมีความปรารถนาที่จะซื้อสัตย์ต่อชาติของตนมากกว่าชาติไทยซึ่งเขาไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบโดยตรงด้วย

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เห็นได้ง่าย และตราบไต่ที่ไทยยังคงยึดถือระบบเก่า ๆ เช่นนี้อยู่ ความยุ่งยากอันเคยมีมาก็คงจะมีต่อไป และคราวนี้อาจจะเสียดินแดนเหล่านี้ไปอย่างถาวรก็ได้ ในเมื่อผู้ที่เข้ามาทำทนายต่อดินแดนเหล่านี้เป็นประเทศที่มีความเจริญในวิทยาการการปกครองและอำนาจในทางทหาร อันยากที่ไทยจะต้านไว้ได้ ดังเช่นที่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ดำรัสไว้ในพระราชหัตถเลขาอ้างถึงข้างต้น ส่วนดินแดนของประเทศไทยอีกส่วนหนึ่งอันถัดเข้ามา ซึ่งถือว่าเป็นดินแดนชั้นในและเป็นดินแดนของไทยโดยแท้ มีพลเมืองที่อาศัยเป็นคนไทย มีขนบธรรมเนียมเดียวกัน แบ่งเขตการปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ หัวเมืองชั้นในและราชธานีส่วนหนึ่ง กับหัวเมืองชั้นนอกอีกส่วนหนึ่ง

หัวเมืองชั้นในและราชธานีเป็นเขตการปกครองที่มีความสำคัญมากที่สุดของประเทศ ได้แก่เมืองอันเป็นที่ตั้งราชธานีคือกรุงเทพฯ และหัวเมืองหน้าด่านชั้นในซึ่งตั้งเรียงรายล้อมรอบอยู่โดยตลอด เดิมทีถือเป็นเกณฑ์ว่าหัวเมืองชั้นในต้องอยู่ภายในระยะที่จะติดต่อกันได้ภายใน



๒ วัน ครั้งต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปกันหลายครั้ง อาณาเขตของราชธานีจึงได้ขยายออกไปกว้างขวางยิ่งกว่าเดิมหลายเท่า คือ “รวมท้องที่ซึ่งในปัจจุบันนี้เรียกว่า จังหวัดราชบุรี จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดชัยนาท จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดนครนายก”

หัวเมืองชั้นในนี้ พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจปกครองเอง โดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย เมืองที่อยู่ในบริเวณชั้นในมีฐานะเป็นเมืองจัตวาทั้งสิ้น เมืองจัตวานี้เป็นเมืองที่อยู่ในชั้นที่เล็กที่สุด และเจ้าเมืองมีฐานะเป็นเพียงผู้รั้งตำแหน่งชั่วคราวครั้งละ ๓ ปีเท่านั้น

ส่วนหัวเมืองชั้นนอก ได้แก่หัวเมืองที่ถัดออกไปจากหัวเมืองชั้นในทั้งหมด แบ่งออกเป็นเมืองพระยามหานคร มีฐานะเป็นเมืองเอกบ้าน เมืองโทบ้าง เมืองตรีบ้าง ตามขนาดใหญ่อเล็กและความสำคัญของเมืองนั้น ๆ เมืองพระยามหานครเมืองหนึ่ง ๆ รวมเมืองเล็ก ๆ ไว้หลายเมืองอีกระดับหนึ่ง ทำนองเดียวกันกับเมืองในเขตราชธานี เมืองพระยามหานครเหล่านี้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมกำลังทหารและรักษาชายแดนของประเทศตามภาคนั้น ๆ

ก่อนการปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ เมืองทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงเสนาบดีถึง ๓ กระทรวง คือ

๑. ขึ้นกับสมุหนายกผู้ว่าราชการกระทรวงมหาดไทยแบบเก่า ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองภาคเหนือ
๒. ขึ้นกับสมุหพระกลาโหม ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองทางปักษ์ใต้
๓. ขึ้นกับโกษาธิบดีผู้บังคับบัญชากรมท่า ซึ่งมีอำนาจเหนือหัวเมืองทางปากอ่าว

รัฐบาลกลางในราชธานีบัญญัติระเบียบวิธีการปกครองเมืองตามส่วนภูมิภาคไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญมุ่งที่จะควบคุมเจ้าเมืองทั้งหลายให้ปกครองเมืองด้วยความยุติธรรม และตามความประสงค์ของส่วนกลางเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากตัวอย่างซึ่งนำมาจากพระราชกำหนดลักษณะการปกครองหัวเมืองครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ อันเป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับหนึ่งซึ่งปรากฏและใช้กันอยู่ก่อนปฏิรูป ซึ่งมีข้อความบางตอนที่น่าสนใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าเมืองในสมัยก่อน ดังนี้

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรายงานได้กำหนดไว้ว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดให้รับผิดชอบในเมืองนั้น (ไม่ว่าจะเป็นเมืองชั้นไหน) หรือเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้บุคคลนั้นไปราชการสงคราม หากว่าบุคคลนั้นละเลยไม่รายงานข้อราชการมาเป็นระยะๆ หรือหากว่าบุคคลนั้นกลับมาในราชธานีโดยมิได้โปรดเกล้าฯ เรียกให้เข้ามาแล้ว บุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษและโทษที่หนักที่สุดก็คือประหารชีวิต หรือหากบุคคลนั้นได้ส่งรายงานมาแล้ว หรือบุคคลนั้นได้รับพระบรมราชโองการให้เข้ามาได้แล้ว บุคคลนั้นจะเข้ามาในกรุงได้ก็แต่เพียงภายหลังที่ได้รับพระบรมราชโองการเท่านั้น มิฉะนั้นบุคคลนั้นจะมีความผิด อำนาจในการปกครองพลเมืองบางตอนนั้นมีอยู่ว่า เมื่อเจ้าเมืองรับหน้าที่ใหม่ ๆ ต้องตรวจตราอาณาเขตให้โดยทั่วเพื่อจะรู้ว่าเขตเมืองนั้นมีอยู่แค่ไหน หากว่าเห็นเป็นการจำเป็นจะต้องมีกองรักษาด่านก็ให้จัดการเสีย หากทำไม่ได้ จะเพียงล้มต้นไม้ขวางทางเสียก็ยังมี เจ้าเมืองต้องรู้จักคนแปลกหน้าทุกคนที่เข้ามาอาศัยในเมือง ซึ่งอาจจะเรียกบุคคล

เหล่านั้้นเข้ารับราชการก็ได้หากมีคุณสมบัติเหมาะสม และหากทราบว่ามีบุคคลใดหนีออกจากบ้าน หรือจากผู้ปกครอง เจ้าเมืองควรส่งเจ้าหน้าที่ไปสอบถามถึงสาเหตุให้ชัดเจน หรือหากเจ้าเมืองพบร่องรอยว่าจะมีบุคคลใดซ่อนอยู่ในเมืองจะต้องรับหาสาเหตุ ถ้าหากว่าเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับการก่อความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เจ้าเมืองต้องรับรายงานมายังราชธานี

แผนภาพที่ ๒-๒๑ สภาพชนบทในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

เจ้าเมืองจะใช้อำนาจในทางมิชอบไม่ได้ เช่น จะถืออำนาจนำหญิงคนใดมาเป็นภรรยาหรือคนใช้โดยที่ผู้ปกครองของบุคคลนั้นยินยอมไม่ได้ หรือจะใช้ให้คนซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองตัดไม้ให้แก่เจ้าเมืองเปล่า ๆ ก็ไม่ได้ นอกจากจะให้ค่าแรงแก่บุคคลนั้นในอัตราที่เป็นอยู่ในท้องที่ เจ้าเมืองต้องมีรายชื่อช่างที่อยู่ในเมือง ทั้งขนาดและรายการอื่น ๆ ที่ต้องการ ส่วนในด้านการบุคคลในเมือง หากมีตำแหน่งหน้าที่เจ้าพนักงานประจำเมืองว่าง เป็นหน้าที่ของเจ้าเมืองที่จะต้องจัดแจงแต่งตั้งบุคคลที่มีอาวุโส ที่มีความเหมาะสมเข้ารับตำแหน่งแทนต่อไป ซึ่งเป็นการแสดงอำนาจในด้านนี้อย่างกว้างขวาง และเมื่อได้รับคำแนะนำที่เป็นเอกสารมาจากราชธานี เจ้าเมืองต้องตรวจสอบว่าคำแนะนำนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากว่าไม่ถูกต้องก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม และให้รับส่งคืนมายังเสนาบดีในกรุงเทพฯ ต่อไป ซึ่งเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าเมือง

ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเมือง หากว่าการเรื่องใดเกินกำลังความสามารถของเจ้าเมืองจะระงับเหตุได้ ให้เจ้าเมืองรับรายงานขึ้นมายังเสนาบดีที่ตนสังกัดอยู่ เพื่อที่จะได้นำเรื่องเข้ากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต่อไป

ในการรักษาความยุติธรรม เช่นการตัดสินคดีทุก ๆ ครั้ง เมื่อเจ้าเมืองจะตัดสินคดีต้องมีกระบัตรอยู่ด้วยเพื่อร่วมกันพิจารณาคดีให้เป็นการถูกต้องที่สุด ยกกระบัตรนี้เป็นตัวจักรกลที่รัฐบาลกลางส่งมาควบคุมเจ้าเมืองเพื่อคอยรายงานผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองในส่วนภูมิภาคไปให้พระเจ้าอยู่หัวทรงทราบ คล้าย ๆ เป็นนักสืบของรัฐบาล

ข้อความทั้งหมดนี้ที่กล่าวมานี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายในสมัยโบราณก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าเมืองไว้อย่างแจ่มชัด แต่เนื่องจากความยากลำบากในการติดต่อกันแต่ละครั้ง รัฐบาลกลางจึงได้กำหนดโทษเจ้าเมืองได้อย่างหนักในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด นับเป็นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมอย่างหนึ่งอันตั้งไว้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อความประสงค์ที่จะให้เจ้าเมืองเหล่านี้ปกครองประชาราษฎร์ให้มีความผาสุก อีกทั้งต้องการที่จะให้เจ้าเมืองทั้งหลายได้ตระหนักถึงความผูกพันที่ตนเองมีต่อองค์พระมหากษัตริย์อีกด้วย แต่ถึงกระนั้นข้อบกพร่องประการสำคัญที่สุดและเป็นส่วนที่ทลายหลักการดังที่ได้กล่าวมาอย่างสิ้นเชิงก็ไม่วายไปอยู่ที่ปัญหาการปฏิบัติตามบทบัญญัติ อันเป็นปัญหาทางการบริหารอันนำอันตรายมาสู่ความเป็นเอกภาพของประเทศไทยโดยตรง และอาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับบัญชาด้วย

เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่ว ๆ ไปแล้วว่าการปกครองของไทยในสมัยก่อนการปฏิรูปการจักระเบียบราชการบริหารของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีทฤษฎีกับการปฏิบัติที่แท้จริงไม่เหมือนกัน ในทางทฤษฎี อำนาจของเจ้าเมืองแม้จะกว้างขวางแต่ก็อยู่ภายในขอบเขตทางกฎหมายที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นดังที่ได้นำมากล่าวไว้เป็นตัวอย่างแล้ว แต่ในทางความเป็นจริงเจ้าเมืองเหล่านี้ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยิ่งไกลออกไปความอิสระและอำนาจของเจ้าเมืองก็จะมีมากขึ้นตามลำดับเพราะ ...หัวเมืองที่อยู่หลายทิศหลายทาง จะจัดการอันใดพันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานได้เอง ได้แต่มีท้องตราสั่งข้อบังคับ และแบบแผนส่งออกไปในแผ่นกระดาษให้เจ้าเมืองจัดการ เจ้าเมืองก็มีเป็นจำนวนมากจะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างใด และใครจะทำการซึ่งส่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากที่จะรู้...

ด้วยปัญหาในการปฏิบัติตามบทบัญญัติและคำสั่งของรัฐบาลกลางนี้เอง ที่เป็นคำตอบอย่างดีว่า เพราะเหตุใดพระมหากษัตริย์ในสมัยโบราณจึงไม่สามารถที่จะรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางได้อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางทฤษฎีได้ซ่อนความขัดแย้งและความอ่อนแอของระบบการปกครองได้อย่างใหญ่หลวง นอกจากนั้น สภาพของการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารซึ่งอยู่ในสภาพเริ่มต้นได้เพิ่มความยากลำบากแก่การตรวจตราและควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น เจ้าเมืองแต่ละคนจึงมีอำนาจมาก และเมื่อเจ้าเมืองแต่ละคนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในเมืองของตนอย่างเป็นอิสระเช่นนี้ ความเป็นเอกภาพของชาติก็ตั้งอยู่บนรากฐานอันคลอนแคลนเพราะเจ้าเมือง ...“โดยเฉพาะเมืองใหญ่ๆ ที่อยู่ห่างไกล มักจะยอมรับนับถืออำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผิวเผิน ๆ เท่านั้น เมื่อใดมีโอกาสเจ้าเมืองเหล่านั้นก็มักจะกบฏต่อรัฐบาลกลางทันที”

ปัญหาเหล่านี้เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดความจำเป็นต้องรีบทำการแก้ไขปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ และเมื่อได้พิจารณารวมกับปัญหาด้านอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าความจำเป็นอันนี้ได้ทวีความสำคัญและความเร่งรีบยิ่งขึ้น

**ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าทางการปกครองของประเทศ** ในรายงานการประชุมเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย

...เพราะเหตุที่ว่าปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศเกิดจากข้อบกพร่องที่ไม่มีการปฏิรูปส่วนราชการหรือองค์การปกครองให้ทันสมัย

และเหมาะสมกับสถานการณ์ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คือเป็นเพราะการขาดความรู้ทางวิชาการในการจัดระเบียบการปกครองที่ทันสมัย ดังนั้นจึงเห็นเป็นการสมควรจะได้ศึกษาหาเหตุผลเพิ่มเติมว่าประเทศไทยมีความล้าหลังเพียงใด และระบอบการปกครองเก่า ๆ นั้นได้ก่อให้เกิดความคับแค้นแก่ประชาชนอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นประโยชน์ในการพิจารณาโยบายการปฏิรูปอันจะได้มีการกำหนดในภายหลัง

การปฏิรูปการปกครองครั้งสุดท้ายก่อนรัชสมัยของล้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ ที่กระทำในประเทศไทยก็คือ การปฏิรูปในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ คือในระหว่าง พ.ศ.๑๙๙๑ - พ.ศ.๒๐๓๒ หรือเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓๖๓ ปีก่อนที่จะถึงการปฏิรูปครั้งรัชกาลที่ ๕ นี้ ในระยะต่อมาแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง ก็เป็นเพียงผลความแต่สาระสำคัญคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง และแบบของการปกครองที่ยึดถือเป็นหลักมาก็เอามาจากพวกขอมและพวกพราหมณ์ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่นิยมกันแถบแหลมอินโดจีนมาแต่ดั้งเดิมนี่เอง

เนื่องด้วยระยะเวลาที่ล่วงมาเกินกว่า ๓๐๐ ปีแล้วก็ตาม และมีได้มีการแก้ไขสาระสำคัญของการปกครองเลย เป็นแต่เพียงมีการแก้ไขเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยมีได้กำหนดวัตถุประสงค์ได้อย่างยั่งยืน แต่พอที่จะเป็นแนวทางที่จะปฏิบัติอย่างเหมาะสม จึงทำให้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ เลอะเลือนไป โดยเฉพาะที่สมควรจะยกมากล่าวเป็นพิเศษเพราะเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยตรงก็คือ การบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงเสนาบดีถึง ๓ กระทรวง คือ ๑. กระทรวงมหาดไทย ๒. กระทรวงกลาโหม และ ๓. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติหรือกรมท่า ซึ่งได้แบ่งแยกกันตามเขตการบังคับบัญชา แทนที่จะแบ่งเป็นหน้าที่เพื่อรักษาความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาไว้ ซึ่งทั้งนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอย่างมากมาย เช่น ปัญหาในการรักษาระเบียบแบบแผนทางการปกครองให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันอย่างมีระเบียบและด้วยความสม่ำเสมอ ปัญหาเรื่องการประสานงานซึ่งมีผลทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทั้งในเรื่องความคิดเห็นและความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานความสิ้นเปลืองเจ้าหน้าที่ และค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นอันเกิดจากการจัดสรรอำนาจหน้าที่อย่างไม่เหมาะสมเนื่องจากการทำงานซ้ำซ้อนกัน

ปัญหาที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของงานโดยตรงอีกประการหนึ่งก็คือ กระทรวงแต่ละกระทรวงนี้ต้องทำงานหลายอย่างหลายชนิดอย่างสับสนอลหม่าน เช่นการบำรุงความสุขของประชาชน การภาษีอากร การศาสนา การศึกษา การศาล ตลอดจนการสะสมกำลังพลและเสบียงอาหาร รวมไปถึงการรบทัพจับศึกในยามทำสงคราม และในเมื่อส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครองเหล่านี้ต้องมีภาระและหน้าที่หลายอย่างและมีแผนงานอันสับสนรุงรัง ราชการทั้งหลายที่เป็นผลงานของกระทรวงดังกล่าวก็ไม่สามารถจะก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและแก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและแนบเนียน เมื่อสังคมเจริญขึ้นและความสับสนของเหตุการณ์มากขึ้น ความวุ่นวายก็จะทวีกว้างขวางและสะท้อนให้เห็นความไม่เหมาะสมของระบบการปกครองอย่างแบบเก่าได้อย่างชัดเจน

ยิ่งกว่านั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสภาพของการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารไม่ว่าจะเป็นระหว่างเมืองหลวงกับหัวเมืองหรือหัวเมืองกับหัวเมืองด้วยกัน อยู่ในสภาพเลวและหาประสิทธิภาพมิได้ การติดต่อของหน่วยราชการต่าง ๆ กับทางหัวเมืองจึงเป็นไปด้วยความลำบากและล่าช้ากว่าปกติที่เป็นหน้าที่คน ซึ่งเดินทางด้วยม้าหรือเรือแล้วแต่หนทาง แต่ถ้าใช้พาหนะชนิดอื่นก็ต้อง

ช้ากว่าสองหรือสามเท่าตัว นอกจากนี้ฟ้าหะบางอย่างก็ใช้ได้ในบางฤดูกาลเท่านั้น บางภาคการเดินทางราชการเที่ยวหนึ่ง ๆ ใช้เวลาร่วมเดือน และด้วยเหตุนี้เองจึงมิได้มีการตรวจตราการปฏิบัติงานของหัวเมืองโดยข้าราชการผู้ใหญ่ เช่นเสนาบดี เป็นต้น ยกเว้นเพียงแต่จะออกไปตรวจก็ต่อเมื่อจะทำสงครามหรือมีการกบฏขึ้นในดินแดนเหล่านี้ เพราะยอมไม่ปรารถนาที่จะไปเผชิญกับความยากลำบากในการเดินทางและพักอาศัยตามหัวเมืองอันค่อนข้างจะกันดาร

ด้วยเหตุนี้ เมื่อการคมนาคมไม่ดีและหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคก็มีเมืองต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมและการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหลายดังเช่นที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงมีพระดำรัสถึงความยากลำบากต่าง ๆ นานาน่าว่า

*...การบังคับบัญชาเมื่อก่อนมีเทศาภิบาล เป็นการลำบากและหนักใจของเสนาบดีเป็นที่สุด เพราะต้องตักเตือนและสั่งการจุกจิกแทบทุกเรื่อง และยากที่จะรู้เห็นการในหัวเมืองได้อย่างถ่องแท้ บางทีการเรื่องเดียวกันหลายเมือง ต่างเมืองต่างบอกมาคนละอย่างเป็นการยากที่จะสันนิษฐานว่าความจริงเป็นอย่างไร บางหัวเมืองที่ขึ้นอยู่ในกระทรวงอื่นก็ต้องพูดจายืดยาว เสียเวลาไม่ทันท่วงที*

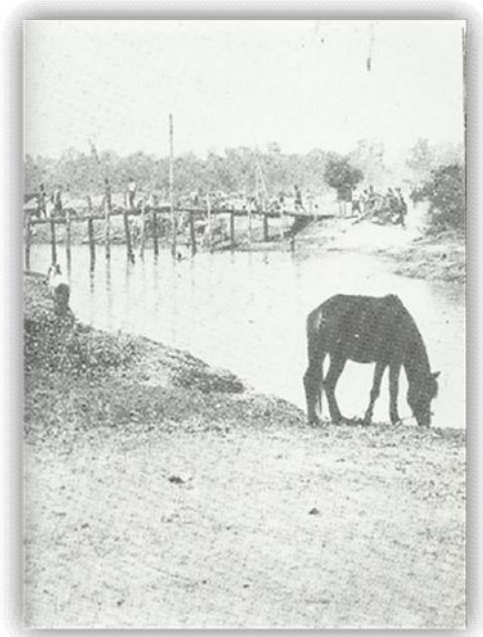
แผนภาพที่ ๒-๒๒ การคมนาคมทางน้ำในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

ข้อเท็จจริงประการต่อไปที่ควรนำมาพิจารณาก็คือ การบริการที่ประชาชนได้รับเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เพราะเหตุว่าเจ้าเมืองทั้งหลายมีอิสระในการปกครองมาก ฉะนั้นความผาสุกที่ประชาชนจะได้รับจึงอยู่ที่การปฏิบัติของเจ้าเมืองแต่ละคน ถ้าหากว่าเจ้าเมืองเมืองไหนดีก็ค่อยยังชั่ว แต่ถ้าหากว่าได้เจ้าเมืองไม่ดีประชาชนได้รับความเดือดร้อนและการที่จะร้องทุกข์เข้ามายังองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในส่วนกลางก็เป็นสิ่งที่ทำได้โดยไม่สะดวกนัก การปกครองหัวเมืองจึงอยู่ในภาวะอันว่าแห้ว ...ให้ความร่มเย็นแก่ประชาราษฎร์ไม่พอ เมื่อได้รับทุกข์ภัยขึ้นก็ยากที่จะหาที่พึ่งและความยุติธรรมช่วยได้ เช่น มีคดีอุทธรณ์ฎีกาที่ต้องส่งเข้ามาพิจารณาในกรุงเทพฯ กว่าจะได้รับคำพิพากษาแต่ละเรื่อง คู่ความต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากมายและเสียเวลาแรมปี จำเลยคดีอาญาต้องถูกขังอยู่ตลอดเวลาที่ค่อนนั้น แม้คดีชนะก็อยู่ในฐานะ “กว่าถั่วจะสุก งาก็ไหม้”...

แผนภาพที่ ๒-๒๓ สภาพชนบทในสมัยโบราณ



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุด  
สมเด็จพระบรมราชินีนาถราชานุภาพ

ชี้ให้เห็นความบกพร่องของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ และความยากจนของหัวเมืองซึ่งเกิดจากความขาดแคลนความเอาใจใส่ดูแลและบำรุงความเจริญได้ เป็นปัญหาที่ประเทศไทยมีประสบการณ์มานานแล้ว ดังนั้นเมื่ออารยธรรมตะวันตกได้แพร่เข้ามาในประเทศไทยและมีอิทธิพลกดดันทั้งภายในภายนอกประเทศเช่นนี้แล้ว จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขระเบียบวิธีการปกครองภายในประเทศให้เร็วที่สุด เพราะขณะนั้นต่างประเทศก็พยายามใช้ข้ออ้างเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ของเขาได้โดยง่าย “คืออ้างเอาเป็นบุญคุณว่าหิบบเอาอารยธรรมให้เป็นข้อสนอง” แต่เป็นข้ออ้างอันปราศจากกำหนดและเงื่อนไขทางศีลธรรม จึงเป็นเรื่องที่ประเทศไทยจะต้องตื่นตัวดำเนินการด้วยตนเองก่อนที่จะให้บุคคลต่างชาติมาควบคุมและแย่งชิงเอาเอกราชอันเป็นที่รักของชาวไทยไปเสีย

ปัญหาทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่ร้ายแรงและกระทบกระเทือนต่อฐานะของประเทศไทยเป็นอันมาก เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงตระหนักในปัญหาเหล่านี้ดี เพราะเหตุว่าเมื่อทรงพระเยาว์พระองค์ทรงได้รับการสั่งสอนจากครูอังกฤษและยังเดินทางไปทอดพระเนตรกิจการบ้านเมืองในต่างประเทศ เช่นที่สิงคโปร์ ชวาและอินเดีย ได้ทรงเห็นความเจริญ การจัดระเบียบการปกครองแบบใหม่และขนบธรรมเนียมของชาวต่างประเทศ ครั้นเมื่อพระองค์ทรงราชาภิเษกเป็นพระมหากษัตริย์ ทรงมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระองค์จึงได้ทรงเปลี่ยนแปลงระเบียบเก่า ๆ แต่ดั้งเดิมให้ทันสมัยขึ้นหลายประการ เช่น การเลิกทาส การเลิกประเพณีหมอบคลาน การจัดระเบียบการปกครองบางอย่าง เช่นแยกกระทรวงพระคลังออกจากกระทรวงต่างประเทศ ตั้งกระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงธรรมการขึ้นใหม่ เป็นต้น

เหตุการณ์เกี่ยวกับโจรผู้ร้ายก็ชุกชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองที่เจ้าเมืองไม่เข้มแข็งหรือเจ้าเมืองที่ทุจริต ต้องมีข้าหลวงพิเศษในกรุงเทพฯ ออกไปตั้งชำระจับโจรผู้ร้ายอยู่ตามหัวเมืองมิได้ขาด บางที่หัวเมืองเดียวต้องมีข้าหลวงพิเศษถึง ๒ คน แต่กระนั้นการโจรผู้ร้ายก็ไม่ค่อยราบคาบ

ในส่วนของบรายได้ของแผ่นดิน รัฐไม่สามารถที่จะเป็นผู้ดำเนินการเองได้ คงต้องมอบการเก็บภาษีอากรทั้งปวงของแผ่นดินให้แก่เอกชนรับผูกขาดไปทำ ทำให้เกิดการรั่วไหลในเงินทองของรัฐ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร เพราะผู้ผูกขาดเป็นผู้ค้ำกำไร สิ่งใดที่เสื่อมเสียประโยชน์ของเขาเขาก็ยอมให้ไม่ได้ และเมื่อมีการรั่วไหลเช่นนี้ รายได้ของรัฐที่จะนำมาปรับปรุงประเทศจึงไม่เพียงพอกับความจำเป็น และยังสังคมได้เติบโตขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ทางสังคมจะต้องเกิดขึ้นมาโดยลำดับอย่างไม่สงสัย

มาตรฐานความเป็นอยู่ก็มีแต่ทางเลวลงเท่านั้น ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่สำคัญที่ซึ่งเพียงพอที่จะ

ทั้งนี้พระองค์ทรงมีความมุ่งมั่นปรารถนาที่จะยกฐานะของประเทศไทยให้อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันกับประเทศตะวันตก ในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งอธิปไตยของประเทศ และเพื่อที่จะลบล้างความรู้สึกของคนไทยที่ได้รับการศึกษาดี แต่มีความรู้สึกว่าชาติของตนมีประเพณีต่ำต้อยในด้านอำนาจและฝีมือเสียให้ได้

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายตามอย่างตะวันตกเท่าที่พระองค์ทรงปฏิบัติมา ก็หาพอเพียงกับสถานการณ์อันรุนแรงไม่ ความยุ่งยากที่เกิดจากระบบการปกครองเก่า ๆ ทำให้พระองค์ทรงจำเป็นต้องตัดสินใจปฏิรูปการปกครองแบบพลิกแผ่นดิน เพื่อปูรากฐานอันทันสมัยของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อพร้อมที่จะบริหารราชการของชาติให้ก้าวหน้าและเจริญสืบไปตามพระราชดำริของพระองค์

## สรุป

การศึกษาพระประวัติของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพตั้งแต่วัยทรงพระเยาว์มีความสำคัญอย่างยิ่งอันจะแสดงให้เห็นว่าพระองค์ได้ทรงเจริญวัยภายใต้สภาพแวดล้อมเช่นไร พระองค์ทรงมีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ที่แข็งแกร่ง ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่ส่งเสริมให้พระองค์ทรงพระปรีชาสามารถเป็นอย่างยิ่ง และเป็นที่ยกย่องสรรเสริญของคนทั่วไปยากที่จะหาผู้ใดเสมอเหมือนได้ ที่สำคัญพระองค์ทรงนำหลักการปกครองและการรักษาระเบียบวินัยจากการรับราชการทหารเมื่อครั้งทรงพระเยาว์มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา

สาเหตุสำคัญของการแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ สืบเนื่องมาจาก

๑. มูลเหตุภายนอก อันได้แก่ปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศและความกดดันต่างๆ ที่ประเทศไทยได้รับในขณะนั้น โดยมีมหาอำนาจอย่างประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสเข้ามาแผ่อำนาจปกครองอาณานิคมในดินแดนที่ติดต่อกับประเทศไทย และยังแสดงเจตนาารมณ์ในการยึดครองอาณาเขตตามแนวชายแดนของไทยอย่างต่อเนื่อง ทำให้พระมหากษัตริย์ไทยต้องยอมเสียเปรียบเพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้เป็นสำคัญ

๒. มูลเหตุภายในประเทศ อันได้แก่ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของระบบการปกครองแบบเก่า

ปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดความจำเป็นต้องรีบทำการแก้ไขและปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ และเมื่อได้พิจารณาพร้อมกับปัญหาอื่นๆ จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงตระหนักถึงความสำคัญและเร่งด่วนในการปฏิรูปการปกครองที่ส่งผลต่อความเป็นเอกราชของราชอาณาจักรไทย

ความสำเร็จในการปฏิปัติราชการของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มีข้อที่ควรถวายพระเกียรติคุณอีกประการหนึ่งคือ ราชการในหน่วยงานใดแม้จะสังกัดอยู่ในกระทรวงอื่น หากปรากฏว่างานนั้นมีปัญหายุ่งยากในการบริหารจัดการหรือกำลังประสบวิกฤติการณ์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ จะพระราชทานงานนั้นๆ ให้กับสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงแก้ไขและทรงวางมาตรการใหม่ และในบางครั้งถึงกับโปรดเกล้าฯ ยกให้ราชการกรมที่ประสบปัญหามาขึ้นสังกัดกับกระทรวงมหาดไทย

## บทที่ ๓

# การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและปฏิรูป กระทรวงมหาดไทย

## การปฏิรูประบบกระทรวงของประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๓๐

๑. นโยบายการปฏิรูปการปกครองประเทศ ในหนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปี “เรื่องมหาดไทย”

...ความกดดันอย่างหนักที่กระทบกระเทือนต่อพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการที่ประเทศไทยจำเป็นต้องยินยอมยกประเทศเขมรให้แก่ประเทศฝรั่งเศส และในการที่จำยอมให้ประเทศตะวันตกหลายประเทศมีสิทธิินอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทยเป็นพลังสำคัญที่ฝังในพระทัยขององค์พระประมุขของประเทศเป็นอย่างยิ่ง และเป็นส่วนเพิ่มพูนความความกระตือรือร้นที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อเชิดชูศักดิ์ศรีของประเทศให้สูงขึ้น และเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความยากลำบากในการปฏิบัติราชการของประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่านโยบายการต่างประเทศแบบ “ขอให้อยู่รอด” หรือ Survival Diplomacy ซึ่งประเทศไทยต้องใช้ตลอดมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ แต่ประการเดียวนั้นไม่เหมาะสมและเพียงพอต่อความรุนแรงของเหตุการณ์แวดล้อมเสียแล้ว ประเทศไทยในขณะนั้นต้องการระบบการปกครองประเทศอันทรงประสิทธิภาพกว่า ต้องการวิธีการควบคุมหัวเมืองที่ตั้งอยู่ห่างออกไปให้ได้ผลมากกว่าเดิม และต้องการจัดหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ของประเทศมากกว่านี้ และหนทางเดียวที่เหมาะสมที่สุดในอันที่จะแก้ไขปัญหาก็กล่าวมาแล้วได้ก็คือด้วยเทคนิควิทยาการแบบตะวันตก สร้างและรวบรวมอำนาจนั้นมาไว้ที่รัฐบาลกลางอย่างได้ผลมากกว่าที่แล้วๆ มา รวมทั้งสร้างกองทัพแห่งชาติให้แข็งแกร่งขึ้น และพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้เติบโตขึ้นโดยเร็ว

ในการที่จะปฏิบัติตามแผนการดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงเริ่มงานเป็นลำดับ ซึ่งควรจะได้นำมาพิจารณาตามลำดับ คือ

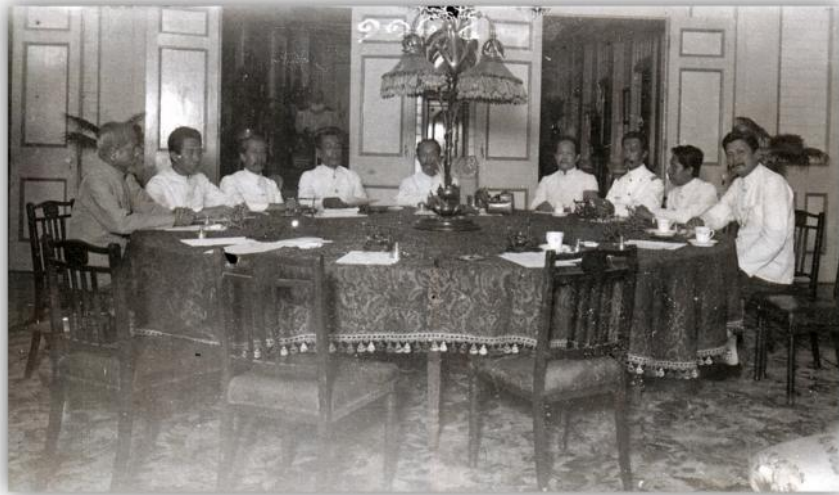
๑. การศึกษาแบบแผนการจัดกระทรวงแบบตะวันตก
๒. การประกาศใช้พระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่
๓. การจัดหาผู้ดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

๑.๑ การศึกษาแบบแผนการจัดกระทรวงแบบตะวันตก เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชปรารภว่า “*คณะเสนาบดีเจ้ากระทรวงตามแบบเก่ามันพ้นสมัย ไม่เหมาะกับการงานในขณะนั้นแล้ว*” พระองค์จึงทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจะเสด็จไปร่วมงานฉลองรัชกาลของสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรีย แห่งสหราชอาณาจักร ครบ ๕๐ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยให้ไปพิจารณาแบบคณะเสนาบดีในยุโรปด้วยว่ามีหลักกำหนดตำแหน่งเสนาบดีไว้อย่างไร จะได้นำมาปรับปรุงรูปแบบการจัด



คณะเสนาบดีของไทยให้เหมาะสมตามสภาพต่อไป ครั้งสมเด็จพระยาเทววงศ์ฯ ได้เสด็จกลับประเทศไทย ทรงกราบบังคมทูลถวายรายงานถึงวิธีกำหนดตำแหน่งเสนาบดีแล้ว จึงได้มีการพิจารณาตั้งหน่วยราชการบริหารในระดับกระทรวงขึ้นใหม่เพิ่มขึ้นอีก ๖ กระทรวง โดยให้เสนาบดีแต่ละคนมีศักดิ์เสมอกันทั้ง ๑๒ กระทรวง และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริอีกว่า “หากประกาศตั้งเสนาบดีแบบใหม่ในทันที การจะไม่เรียบร้อย ด้วยผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ยังไม่คุ้นกับงานในกระทรวงและในหน้าที่เสนาบดี” จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทดลองการจัดระเบียบของกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นใหม่ในปี พ.ศ.๒๔๓๑ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานในที่ประชุม ทรงนำในการพิจารณาราชการและบัญชางานแก่เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๓๕

แผนภาพที่ ๓-๑ ประชุมคณะเสนาบดี ณ พระที่นั่งวิมานเมฆ พระราชวังดุสิต



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ

**๑.๒ การประกาศใช้พระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่** เมื่อได้ทดลองระเบียบการเสนาบดีแบบใหม่มาพอสมควรแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ และผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น โดยได้จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงดังนี้

๑.๒.๑ กระทรวงมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาว

๑.๒.๒ กระทรวงกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช

๑.๒.๓ กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการเฉพาะการต่างประเทศอย่างเดียว

๑.๒.๔ กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

๑.๒.๕ **กระทรวงเมือง** (ภายหลังเรียกว่า กระทรวงนครบาล) ว่าการโปลิศ และการบัญชีคน คือกรมสุรัสวดีและรักษาคนโทษ ต่อมาจึงให้เป็นกระทรวงบังคับบัญชาภายในเขต แขวงกรุงเทพฯ ราชธานี

๑.๒.๖ **กระทรวงเกษตรธิการ** ว่าการการเพาะปลูกและการค้าขาย การป่า ไม้และการเหมืองบ่อแร่

๑.๒.๗ **กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ** ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับ จะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น

๑.๒.๘ **กระทรวงยุติธรรม** บังคับศาลที่จะชำระความร่วมกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน

๑.๒.๙ **กรมยุทธนาธิการ** เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรม ทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

๑.๒.๑๐ **กระทรวงธรรมการ** เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวข้องใน พระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จ และเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งราชอาณาจักร

๑.๒.๑๑ **กระทรวงโยธาธิการ** เป็นพนักงานที่ตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ขุด คลองและการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลข หรือรถไฟซึ่งมีสืบไปในภายหน้า

๑.๒.๑๒ **กระทรวงมรุธาธิการ** เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษา พระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

เป็นที่ประจักษ์ว่า แม้ความมุ่งหมายในการจัดกระทรวงครั้งนี้ต้องการที่จะ จัดสรรงานแต่ละแขนงให้อยู่เป็นสัดส่วนในกระทรวงเดียวกันเพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากและความ สับสนในการปฏิบัติงานเช่นแต่ก่อน แต่ก็มีข้อสังเกตได้หลายประการว่า การจัดตั้งกระทรวงและ กำหนดอำนาจหน้าที่ตามประกาศฉบับนี้ยังมีใช่เป็นการจัดที่สมบูรณ์ตามความมุ่งหมายเลยทีเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเช่นในกรณีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมคงมีหน้าที่เช่นเดิมอยู่ใน ประกาศ แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เริ่มวางแผนด้านการปกครองแต่ กระทรวงเดียว โดยมีเป้าหมายว่า ในระยะต่อไป **กระทรวงมหาดไทยจะเป็นกระทรวงเดียวที่มี อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบบังคับบัญชาและปกครองหัวเมืองทั้งหมดในประเทศ** โดยที่ กิจการในด้านการปกครองเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปงานในครั้งนี้ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงเป็น **กระทรวงที่มีความสำคัญในอันดับสูงยิ่งกว่ากระทรวงอื่น** โดยมีแนวความคิดเห็นว่าการปกครองที่ จัดได้เรียบร้อยจะเป็นช่องทางให้การบริหารงานในด้านอื่น ๆ ของรัฐดำเนินการไปได้อย่างมี ประสิทธิภาพสมความปรารถนาของการปฏิรูป จึงต้องมีความรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง โดยเริ่มนับตั้งแต่ กระบวนการเริ่มงานปฏิรูปเป็นต้นไป

แผนภาพที่ ๓-๒ เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ (ภาพถ่ายฝีพระหัตถ์ของรัชกาลที่ ๕)

แถวหน้า (จากซ้าย-ขวา) : เจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ (ม.ร.ว.หลาน กุญชร), กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ และเจ้าพระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกร (ม.ร.ว.คลี สุทัศน์)

แถวนั่ง (จากซ้าย-ขวา) : กรมหลวงเทเวศวงศ์โรโปการ, สมเด็จฯ เจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช และ กรมพระนเรศวรฤทธิ

แถวยืน (จากซ้าย-ขวา) : สมเด็จฯ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์, กรมหลวงดำรงราชานุภาพ, กรมขุนพิทยลาภพฤฒิธาดา และกรมหมื่นมหิศราขหฤทัย



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

แผนภาพที่ ๓-๓ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
องค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.๒๔๓๕ - พ.ศ.๒๔๕๘)



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

๑.๓ การจัดหาผู้ดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยหม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล พระธิดา ทรงเล่าในพระนิพนธ์ “พระประวัติลูกเล่า” ว่า

...เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งครั้งนั้นยังเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยความสำคัญของเสด็จในกรมฯ มีประกาศไว้ในพระบรมราชโองการฉบับนั้นโดยสั้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๕ ว่า “ราชการกระทรวงมหาดไทยทุกวันจะมีมากขึ้นและต้องการเร็ว จะทอดทิ้งให้เป็นไปเหมือนแต่ก่อนไม่ได้” จึงได้โปรดเกล้าฯ เปลี่ยนตัวเสนาบดีจากเจ้าพระยารัตนบดินทร์(บุญรอด กัลยณมิตร) ซึ่งอายุมากถึงแก่ชรามาแล้วมาเป็น “กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ” ซึ่งในขณะนั้นทรงมีพระชันษาเพียง ๓๐ ปี

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอย่างกะทันหันและเป็นการเด็ดขาดอย่างยิ่ง ทั้งนี้ก็เพราะเหตุว่าเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทดลองระเบียบการใหม่ พระองค์ได้ทรงเตรียมตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการไว้ให้สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องจากพระองค์ทรงเคยปฏิบัติงานในด้านการศึกษามาแล้ว และยังสามารถไปดูงานแบบใหม่มาจากยุโรปด้วย เมื่อคราวสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จไปราชการต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังมีได้มีพระราชดำริที่จะโอนเสด็จในกรมฯ ไปรับตำแหน่งใหม่ที่ไหนเลย จึงมิได้ทรงมีพระราชดำรัสให้ไปดูงานในด้านการปกครองมาเป็นพิเศษ เสด็จในกรมฯ เองก็ทรงกล่าวว่าพระองค์มิได้ทรงรับทราบวิวัฒนาการที่จะได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญเช่นนี้มาก่อนเลย ยิ่งกว่านั้นประเพณีการปฏิบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย(หรือสมุหนายกเดิม) เป็นตำแหน่งสำคัญ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งต้องเป็นผู้ที่เคยรับราชการมานาน จนได้เป็นเสนาบดีชั้นจตุสดมภ์มาก่อนและมีอาวุโสสูง จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนพระทัย ก็คือระหว่างที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงประทับอยู่ต่างประเทศ และสิ่งที่จูงใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับคุณสมบัติซึ่งเสด็จในกรมทรงมีอยู่ และที่เห็นได้ชัดก็คือ การริเริ่มงานและพระชตติยมานะที่ดี ประกอบกับมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการของประเทศตะวันตก อันเป็นเป้าหมายที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงปรารถนา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นถึงความสำคัญของกระทรวงมหาดไทย และการเลือกสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพให้มาดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แทนที่จะเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการตามแผนชั้นแรกนั้น เห็นได้จากการที่สั้นเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำรัสตอบคำทูลถามของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งทรงมีความข้องพระทัยมานานแล้ว ดังมีข้อความว่า

...ในส่วนพระองค์ก็ทรงเชื่อแน่ว่า ข้าพเจ้า(กรมดำรงฯ) คงจะสามารถจัดกระทรวงธรรมการให้ได้ดี แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางที่ข้าพเจ้าจะยังมิได้คิดไปถึงด้วยต่างประเทศกำลังตั้งทำรูกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวมอย่างเช่นเป็นอยู่ ข้าไปเห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางที่อาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสรภาพแล้ว กระทรวงธรรมการจะตั้งอยู่ได้หรือ การ

รักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญกว่ามาก การนั้นตกอยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น เพราะหัวเมืองทั้งปวงขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยโดยมาก ได้ทรงพิจารณาหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้จัดการได้ดังพระราชประสงค์มานานแล้ว ยังหาไม่ได้ จนทรงสังเกตเห็นว่าความสามารถของข้าพเจ้าเหมาะสมแก่ตำแหน่งนั้น...

เป็นอันว่าสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเข้ารับตำแหน่งสำคัญอันยิ่งยวดของประเทศด้วยเวลาเตรียมพระองค์ไม่มากนัก คือภายหลังที่พระองค์ได้เสด็จกลับจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเพียง ๗ วัน คือทรงได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ.๒๔๓๕ แต่อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงใช้ความรอบคอบเป็นอย่างยิ่งในการมอบหมายหน้าที่การงานอันเป็นเสมือนหนึ่ง “ดวงพระราชหฤทัย” นี้ โดยลั่นเกล้าฯ เองก็ยังคงทรงมีความเป็นห่วงอยู่มาก จึงให้คำมั่นว่าพระองค์ทรงพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลืออย่างใกล้ชิดแก่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในการปฏิบัติราชการในระยะแรก ๆ

## การปฏิรูปกระทรวงมหาดไทย

สมเด็จเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระองค์ทรงปฏิบัติพระภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบแบบแผนของการปกครอง ตลอดทั้งวางรากฐานให้กระทรวงมหาดไทย อันเป็นพระกรรณียกิจที่สำคัญยิ่งของการตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ ตลอดทั้งวิวัฒนาการด้านการปกครองที่พระองค์ทรงทุ่มเทพระสติปัญญาและพระวรกายอยู่เป็นเวลา ๒๓ ปีเศษ

จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเห็นว่าราชการในกระทรวงมหาดไทยมีมากขึ้น และต้องการให้มีผลการปฏิบัติโดยเร็วจะทอดทิ้งไม่ได้เป็นอันขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงการล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก และด้วยเหตุนี้เองราชการของมหาดไทยจึงมีความสำคัญมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้น ยิ่งกว่านั้นราชการใดแม้จะสังกัดกระทรวงอื่น หากปรากฏว่าจะมีปัญหายุ่งยาก หรือกำลังพบวิกฤตการณ์เพราะปัญหางานในหน้าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็โปรดพระราชทานให้ยกสังกัดกรมที่นั้นหรือเรื่องนั้น มาถวายสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพให้ทรงแก้ไขวางมาตรการใหม่ ในบางครั้งก็โปรดเกล้าฯ ให้ยกราชการนั้นทั้งกรม มาสังกัดขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยจนกว่าวิกฤตการณ์นั้น ๆ จะผ่านพ้นไป

### ๑. นโยบายเฉพาะของกระทรวงมหาดไทย

#### ๑.๑ การกำหนดนโยบายของมหาดไทย ในสาส์นสมเด็จ เล่ม ๓ (๒๔๙๙ : ๘๕)

เมื่อสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบพระราชโบายเฉพาะแก่กระทรวงมหาดไทย อันให้ถือว่าเป็นจุดหมายปลายทางของพระราชดำริที่จะจัดการปกครองหัวเมืองให้เสร็จสิ้น โดยมีเป้าหมายดังนี้

ข้อ ๑ ให้แก้ลักษณะการปกครองแบบประเทศราชาธิราช (Empire) เป็นอย่างพระราชอาณาเขต (Kingdom) ประเทศไทยรวมกัน

ข้อ ๒ จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมือง ซึ่งเคยแยกกันอยู่ ๓ กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว

ข้อ ๓ จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิลำเนาให้สะดวกแก่การปกครอง และมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

ข้อ ๔ การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริ จะค่อยจัดไปเป็นชั้น ๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

แผนภาพที่ ๓-๔ อาคารกระทรวงมหาดไทย  
เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ (ข้างประตูพินานไชยศรี)



แผนภาพที่ ๓-๕ ศาลาลูกขุนในที่พระองค์ทรงงาน  
จนถึงอายุราชการ (ตรงข้ามศาลาสหไทยสมาคม)



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

แผนภาพที่ ๓-๖ ศาลว่าการกระทรวงมหาดไทย (ในปัจจุบัน) ก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๙  
เริ่มต้นเป็นกระทรวงนครบาล ต่อมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย  
และเป็นที่ทำกาของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๙



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ามาศีความถึงพระราชป  
พระราชประสงค์ข้อแรกของพระองค์ในการที่จะยุบประเทศราชและให้รวมมาเป็นหัวเมืองในราช

ความมุ่งหมาย**ประการที่สอง**ของพระองค์ที่จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองมาไว้ที่มหาดไทยแต่กระทรวงเดียว นอกจากต้องการที่จะจัดระเบียบการปกครองประเทศเป็นแบบรวมอำนาจ อันเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่เอกภาพของชาติตามหลักการในข้อแรกแล้ว ยังมุ่งที่จะจัดสรรราชการให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้กิจการทั้งปวงในด้านการปกครองเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน ขจัดเสียซึ่งความสับสนเปลือง ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดการปกครองอันเคยมีมาแต่เดิม

พระราชประสงค์**ประการที่สาม** ก็เพื่อที่จะจัดการปกครองแบบรวมอำนาจนั้น จำเป็นต้องใช้รูปการปกครองส่วนภูมิภาคแบบ*มัธยानุภาค* (Administrative Deconcentration) คือให้มีที่ทำงานส่วนภูมิภาคเป็นสาขาของกระทรวงมหาดไทยในนครหลวง และวิธีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือกใช้ในการจัดตั้งส่วนราชการบริหารตามภูมิภาคนี้ก็คือ **ระบบการเทศาภิบาล** ซึ่งเป็นแบบแผนการปกครองที่อังกฤษกำลังใช้ในประเทศพม่าและมลายูอยู่ในขณะนั้น เพื่อที่จะได้เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ในแนวความคิดสมัยใหม่ อันจะสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ และเพื่อที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายราชการบริหารไปยังส่วนภูมิภาค

**ประการสุดท้าย** เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีถึงข้อจำกัดอันเกี่ยวกับโรคทรพิษต่าง ๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่ จึงได้ทรงมีพระราชโองการให้แผนการปรับปรุงระเบียบราชการบริหารแผ่นดินดังกล่าวเป็นโครงการระยะยาว อันจะเป็นการสะดวกแก่การดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อยที่สุด

## ๒. การดำเนินงานตามนโยบาย ในศาสนสมเด็จ เล่ม ๓ (๒๔๙๙ : ๑๘๐)

เพื่อสะดวกแก่การติดตามการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยภายใต้การอำนวยการของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงจะได้นำผลการปฏิบัติงานมานำเสนอโดยสรุปดังนี้ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงเริ่มจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นตามพระราชประสงค์ แต่แรกตั้งขึ้นภายในราชอาณาจักรชั้นในก่อนปีละ ๒-๓ มณฑล และเมื่อการจัดตั้งได้ดำเนินไปอย่างได้ผลแล้ว เสด็จในกรมฯ จึงได้ทรงตั้งมณฑลเพิ่มในหัวเมืองชั้นนอกและทรงเปลี่ยนสถานะของประเทศราชต่าง ๆ ให้กลายมาเป็นหัวเมืองส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยอย่างแท้จริง มณฑลที่เคยเป็นประเทศราชมาก่อน คือ มณฑลพายัพ มณฑลไทรบุรี และมณฑลปัตตานี

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล เริ่มในปีแรกเมื่อ พ.ศ.๒๔๓๗ สิ้นสุดใน พ.ศ.๒๔๔๙ คือการจัดตั้งมณฑลจันทบุรี ซึ่งไม่สามารถตั้งก่อนเวลานั้นได้เนื่องจากยังมีเรื่องราวพิพาทระหว่างประเทศค้างอยู่ ทั้งนี้ไม่รวมถึงการปรับปรุงมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งได้มีการยุบเลิก รวมกันและแยกกันหลายครั้ง อันเป็นไปตามประโยชน์และความสะดวกของการปกครอง

สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเลิกประเพณีการปกครอง “แบบกินเมือง” อันเป็นแบบแผนการปกครองอันดั้งเดิมของไทยจนหมดสิ้น และเปลี่ยนมาใช้ข้าราชการที่มีความรู้และความสามารถในแบบแผนการปกครองเข้ารับตำแหน่งแทน

แผนภาพที่ ๓-๗ การประชุมเทศาภิบาลครั้งแรก กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๓๘

(สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ : ประทับกลาง แถวที่ ๓ จากหน้า)



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

รองแบบเก่าของประเท

ต ร า

ปรากฏอยู่ในกฎหมายปกครองที่สำคัญ ๔ ฉบับด้วยกัน คือ

ใน ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงเสาะหาระเบียบการปกครองแบบเก่าและวางระเบียบการปกครองเป็นกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นฉบับหนึ่ง ซึ่งนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อันถือเป็นหลักของการปกครองสมัยใหม่เสร็จสิ้น คือ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖” แต่กระนั้นบทบัญญัติเกี่ยวกับส่วนราชการที่กำหนดขึ้นใหม่ก็ยังไม่สมบูรณ์ ในปีต่อมา คือ ร.ศ.๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) กระทรวงมหาดไทยจึงได้ตรา “ข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๗” เป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและระเบียบราชการบริหารของเมือง

แผนภาพที่ ๓-๘ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จหัวเมืองปักข์ใต้ พ.ศ. ๒๔๔๗  
(สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ : แฉกหน้ากลาง สวมพระมาลา)





ที่มา: พิพิธภัณฑวัดวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงสถานะประเทศราชให้เข้ามาอยู่ภายในพระราชอาณาจักรด้วยความเรียบร้อย สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงจัดให้มีระเบียบบริหารราชการเป็นพิเศษสำหรับมณฑลที่เคยเป็นประเทศราชมาก่อน โดยใช้วิธีประนีประนอมกันระหว่างประเพณีท้องถิ่นกับระเบียบแบบแผนอันจะจัดใหม่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ โดยได้ตรากฎหมายขึ้นอีก ๒ ฉบับคือ “ข้อบังคับลักษณะปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.๑๑๙” และ “ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ใน ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ ร.ศ.๑๒๐” การปรับปรุงระเบียบงานอย่างอื่นก็ได้ดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งรวมทั้งวิธีการแบ่งงานและวิธีปฏิบัติราชการอันทันสมัยด้วย

นอกจากราชการหลักซึ่งสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับสนองพระบรมราชโองการมาจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ทรงปฏิบัติจนลุล่วงไปแล้ว การบริหารราชการและการปกครองในระยะต่อมาได้มีความมุ่งหมายและขอบเขตครอบคลุมอย่างกว้างขวาง ทั้งการ “ปก” อันหมายถึงการทำให้ได้รับความร่มเย็น และ “ครอง” หมายถึงการสามารถผูกจิตใจคน ส่วนการ **ปราบปราม** หมายถึง “ปราบ” คือการใช้กำลัง และ “ปราม” อันได้แก่การป้องกันมิให้มีการละเมิดกฎหมาย ดังนั้น อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบจากองค์พระประมุขจึงกว้างขวางมาก นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยในสมัยที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี ยังมีอำนาจพิเศษที่จะจัดดำเนินการในกิจกรรมใด ๆ ที่เห็นว่าสมควรจะมีขึ้นเพื่อบำรุงความเจริญของหัวเมือง และมีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการที่มีได้เกี่ยวข้องกับงานปกครองโดยตรงอีกหลายกรม เช่น กรมสรรพากรนอก กรมพยาบาล กรมโลหกิจและกรมป่าไม้ เป็นต้น

อนึ่ง การจัดตั้งหน่วยงานทางการปกครองที่สำคัญที่ควรจะนำมากล่าวไว้ คือ การจัดตั้งตำรวจภูธรและการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมือง นอกจากนี้ราชการอื่น ๆ อีกมากมาย อันนับว่าเป็นราชการพื้นฐานสำคัญของกระทรวงมหาดไทยในยุคปัจจุบัน กล่าวได้ว่างานต่าง ๆ ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยนั้นเป็นอันมาก

## การวางแผนปฏิรูปการจัดส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย

พระภารกิจของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพประการสำคัญในลำดับแรกในฐานะพระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็คือการวางแผนการปฏิรูปการจัดส่วนราชการบริหารของกระทรวงมหาดไทย ทั้งส่วนราชการบริหารในส่วนกลางอันเป็นศูนย์กลางของการบังคับบัญชาและการประสานราชการและส่วนราชการบริหารในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นสาขาของหน่วยบริหารส่วนกลาง และเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ตั้งประจำในส่วนของประเทศในส่วนต่างๆ ของพระราชอาณาจักร ให้หน่วยบริหารราชการทั้งสองส่วนนี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และอยู่ในสภาพที่จะอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

เพื่อที่จะดำเนินการตามที่กล่าวไว้ด้วยความเหมาะสมและมีให้เกิดความผิดพลาดอันอาจจะเกิดความเสียหายได้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงใช้ระยะเวลาหนึ่งเป็นระยะเตรียมการ พร้อมกันนี้ ก็วางแผนงานไว้เป็นขั้น ๆ ดังที่จะได้นำมากล่าวในที่นี้เป็นลำดับไป

**๑. การเตรียมการวางแผนงานปรับปรุงกระทรวงมหาดไทย** สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวในพระนิพนธ์เรื่อง “เทศาภิบาล” เกี่ยวกับการแบ่งมณฑลที่ภายในกระทรวงมหาดไทยและระหว่างกระทรวง ว่า

...กระทรวงมหาดไทยที่ได้สถาปนาขึ้นใหม่นี้มีวิวัฒนาการมาจากกรมมหาดไทย อันเคยเป็นที่บัญชางานของสมุหนายก ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือน บังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ทางภาคเหนือและกรมเล็ก ๆ ที่ขึ้นอยู่อีกหลายกรมมาแต่เดิม ฉะนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำหนดไว้อย่างแน่ชัดไว้ใหม่ให้มีฐานะเท่าเทียมกับกระทรวงอื่น ๆ และได้จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้มีแต่ในทางปกครองด้านเดียว พระองค์ผู้ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้ทรงจัดการโอนงานในหน้าที่สมุหนายกเดิมที่มีได้เกี่ยวกับงานด้านมหาดไทยไปให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องที่ตั้งขึ้นใหม่หรือมีอยู่เดิม เช่น การโอนหมายสั่งราชการฝ่ายพลเรือนไปให้กระทรวงวัง ซึ่งจะเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวกับหมายสั่งตามพระบรมราชโองการต่อ ๆ ไป และโอนศาลอุทธรณ์ความหัวเมืองกับการเรือนจำไปยังกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้ตั้งขึ้นใหม่ เป็นต้น

ในระยะเริ่มต้นของการจัดระเบียบการบริหารราชการในกระทรวงมหาดไทยขึ้นใหม่นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมิได้ทรงมอบหัวเมืองและประเทศราชทั้งหมดในพระราชอาณาจักรให้มาบังคับบัญชาแต่กระทรวงเดียว ด้วยทรงตระหนักถึงความยุ่งยากหากว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน เพราะสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพมิได้ทรงมีความคุ้นเคยกับราชการในด้านนี้มาก่อน และอีกประการหนึ่ง การที่จะวางรากฐานของกระทรวงให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ จำเป็นจะต้องใช้เวลาศึกษาอย่างรอบคอบ

สองปีต่อมา ภายหลังจากการกำหนดแผนงานในการปรับปรุงส่วนราชการบริหารในส่วนภูมิภาคได้เสร็จเรียบร้อยแล้ว และภายหลังจากกรณีวิกฤติพิพาทกับฝรั่งเศสได้ผ่านพ้นไปแล้ว ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแบ่งปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยเสียใหม่ ประกาศฉบับนั้น ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ร.ศ.๑๑๓ มีสาระสำคัญ คือ

**ข้อ ๑** บรรดาหัวเมืองชั้นในชั้นนอกและเมืองประเทศราชที่แบ่งเป็นปักษ์ใต้อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี และที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ดี ตั้งแต่นี้สืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาตราพระราชสีห์กระทรวงมหาดไทย

**ข้อ ๒** เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการณ์ภายในพระราชอาณาเขตตลอดทั่วไป เว้นไว้แต่ในกรุงเทพมหานครกับเมืองที่ติดต่อกลัเคียงควรเป็นเขตแขวงกรุงเทพฯ ดังจะได้กำหนดไว้ในประกาศฉบับหนึ่งต่างหากในภายหน้านั้น คงให้อยู่ในหน้าที่กระทรวงนครบาลรักษาการตามเดิม ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับใบบอกจากหัวเมืองทั้งปวงนั้น และมีพระราชสีห์ตามกระแสพระบรมราชโองการหรือพระบรมราโชวาท เพื่อที่จะได้บำรุงรักษาความเรียบร้อยและให้มีความเจริญในเมืองนั้น

**ข้อ ๓** ให้เสนาบดีกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงเกี่ยวกับทหารบก ทหารเรือและเครื่องสรรพาวุธยุทโธปกรณ์ และป้อมค่ายคู่อุ้รือรบและพาหนะสำหรับทหาร ให้เป็นผู้รับใบบอกรายงานการทหาร และมีตราพระคชสีห์ตามกระแสพระบรมราชโองการหรือพระบรมราโชวาทในราชการทหารทั่วหัวเมืองประเทศราชและปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือทั้งพระราชอาณาเขต เพื่อจะรักษาบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขเกษมปราศจากสรรพภัยอันตราย

โดยประกาศฉบับนี้ จึงนับได้ว่าราชการฝ่ายปกครองอันเป็นพลเรือนกับฝ่ายทหารได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดอีกวาระหนึ่ง และกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดตามแผนการที่วางไว้ เป็นการสะดวกที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างสม่ำเสมอเท่าเทียมกัน ส่วนเขตนครหลวงซึ่งได้กำหนดให้ขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาลต่างหากในระยะต่อมา ได้แก่เขตที่รวมเมืองต่าง ๆ คือ กรุงเทพฯ ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี รัษฎบุรี พระประแดง มินบุรีและปทุมธานี ซึ่งได้มีระเบียบการจัดการปกครองต่างหากเป็นพิเศษ

**๒. การศึกษาและเตรียมการวางแผนงาน** ในบันทึกหนังสือราชการของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล (๒๔๙๓ : ๙๕-๙๖) ที่ระบุว่า

...การศึกษาและเตรียมการวางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารราชการในด้านการปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญของการบริหารในระยะนี้ ได้ดำเนินการไปด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และสามารถแบ่งพิจารณาได้ ๕ ประการ คือ

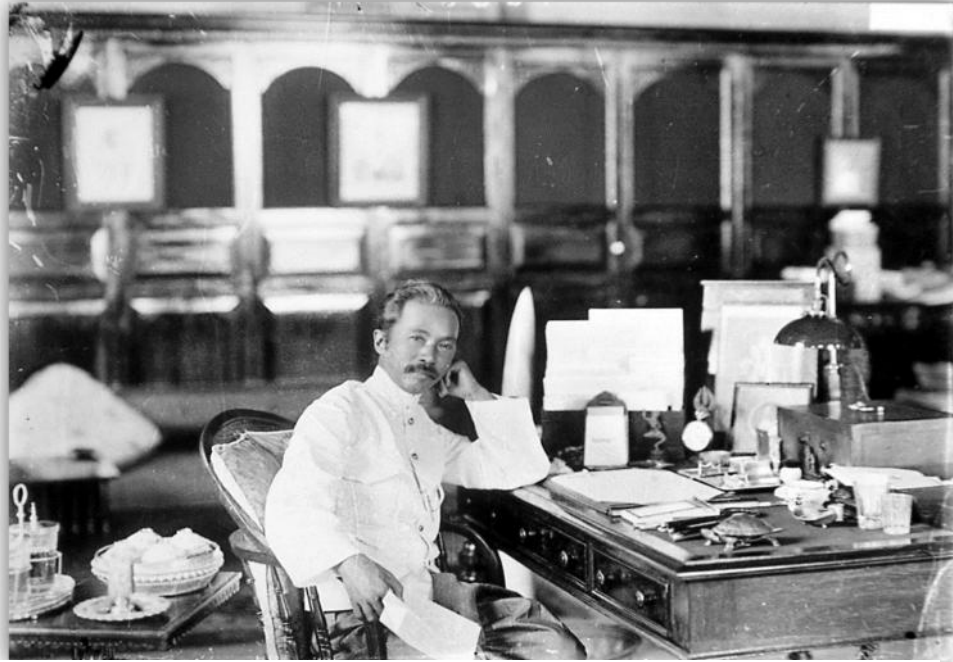
๑. การศึกษางานภายในกระทรวง
๒. การทดลองจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน
๓. การตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรก
๔. การศึกษาแบบแผนการปกครองจากพม่าและมลายู
๕. การเปลี่ยนแปลงระเบียบการบางอย่างในการปฏิบัติงาน

ซึ่งการดำเนินงานตามที่กล่าวมา สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงได้ปฏิบัติไปด้วยความรอบคอบและตามกรอบของเวลาที่ทรงวางไว้ ดังจะกล่าวต่อไป

**๒.๑ การศึกษางานภายในกระทรวง** ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ภายหลังจากที่พระองค์ทรงรับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอย่างไม่คาดคิดล่วงหน้ามาก่อน ฉะนั้นเมื่อเสด็จในกรมฯ ทรงเข้ามาบริหารงานในกระทรวงมหาดไทยในระยะแรกนี้ พระองค์จึงยังมิได้ทรงมีความคิดเห็นที่จะเปลี่ยนแปลงอะไรทันที นอกจากการโอนหน้าที่อันมิใช่ของพระองค์ไปให้กระทรวงวังและกระทรวงยุติธรรม ด้วยเป็นงานที่จำเป็นต้องปฏิบัติทันที

แผนภาพที่ ๓ - ๙ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ณ ห้องทรงงานในกระทรวงมหาดไทย ณ ศาลาลูกขุน ภายใตพระบรมมหาราชวัง



ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยนั้น เสด็จในกรมทรงรับว่า “ยังไม่รู้งาน” จึงทรงเริ่มทำการศึกษากิจการภายในกระทรวง ตลอดจนทำการตรวจตราการปฏิบัติราชการของบรรดาข้าราชการภายในสำนักงาน เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยทั้งหน้าที่ราชการและต่อตัวบุคคล จนกระทั่งพระองค์ทรงสามารถที่จะบัญชางานได้โดยลำพังพระองค์เอง ซึ่งเป็นเวลาประมาณ ๖ เดือน ก็พร้อมที่จะเสด็จออกไปตรวจท้องที่เพื่อหาช่องทางจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตามเป้าหมายที่พระองค์ทรงรับผิดชอบอยู่ต่อไป

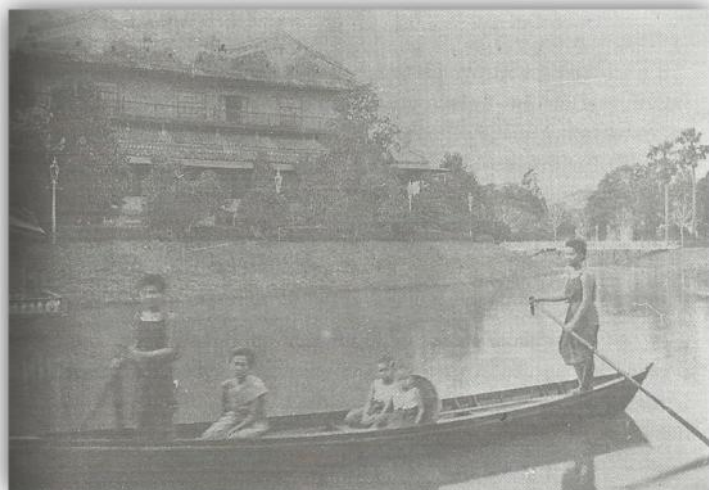
**๒.๒ การทดลองจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน** ตามหนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปี (๒๔๙๕ : ๘๐) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพร่วมกันปรึกษาและดำริว่า การจัดระเบียบวิธีการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลที่ประเทศไทยยึดถือมาแต่เดิมนั้นได้เลือนลางลงเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ประโยชน์ของรัฐบาลและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบ่อเกิดของความบกพร่องมาจากการปกครองชั้นหมู่บ้าน ซึ่งแต่โบราณมาตาม “พระราชกำหนดเกล้า กฎที่ ๑๒” ได้มีความบังคับว่า “ให้ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรม การเอาคนที่ชื่อสัตย์ มั่นคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอจะกล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านทุกบ้านทุกอำเภอ” และในพระราชกำหนดฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้หลายเรื่องหลายประการ แต่ในระยะต่อมาหัวเมืองต่าง ๆ ได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามความในพระราชกำหนดนี้ จนกระทั่งแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านเสื่อมสูญหายไป ไม่มีการเลือกสรรผู้ใหญ่บ้าน คงมีแต่พนักงานปกครองชั้นตำบล ที่เรียกว่า “กำนัน” เป็นแบบแผนการปกครองชั้นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปฏิบัติราชการของกำนันพลอยเสื่อมไปด้วย เนื่องจากขาดผู้ช่วยเป็นหูเป็นตาให้ในท้องที่ ครั้นจะ

ทำการด้วยตนเองก็ไม่สามารถจะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้ทั่วถึงได้ เพราะเขตท้องที่ภายในตำบล ๆ หนึ่งกว้างขวางมากเกินกำลังคนคนเดียวที่จะปกครอง เช่น จำนวนพลเมืองแต่ละตำบลก็มีไม่ต่ำกว่าพันคน หมู่บ้านที่มีอยู่หลายหมื่นก็อยู่ในระยะห่าง ๆ กัน ข้อบกพร่องเช่นนี้จะต้องได้รับการแก้ไขและดัดแปลงให้ดีขึ้นเมื่อเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล เพราะแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านและตำบลนี้ถือว่าเป็นรากฐานอันสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยในกิจการปกครองมากเมื่อเสด็จไปต่างประเทศหลายครั้งหลายคราว ทำให้พระองค์ทรงพระราชดำริเห็นเป็นโอกาสเหมาะสมจะเริ่มจัดให้มีแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านและตำบลนี้ เป็นจุดเริ่มต้นและการสาธิตของการยอมรับความคิดเห็นแนวใหม่ที่จะให้ประชาชนร่วมปกครองประเทศ หรือที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตย” เข้ามาใช้ภายในประเทศไทย พระราชดำรินั้นได้แก่การให้ประชาชนเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันเอง เหตุผลสำคัญที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหาร อันจะเป็นข้อสนับสนุนแนวความคิดที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงชี้ให้เห็นก็คือว่า ความประสงค์ที่แท้จริงของการจัดหาผู้ปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลก็เพื่อที่จะได้มีการสรรหากคนดีที่มีในหมู่บ้านขึ้นมาทำการปกครองดูแลชาวบ้านให้ได้รับความสุขความสบายมากที่สุด และการนั้นควรจะสำเร็จได้ดีถ้ามอบหมายให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินกันเอาเอง เพราะ

...ใครเป็นคนดีในหมู่บ้านใด ราษฎรซึ่งอยู่ในหมู่บ้านนั้นย่อมจะรู้จักดีกว่าผู้อยู่ที่อื่น อีกประการหนึ่ง ที่ยอมให้ราษฎรเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านตามใจสมัครเช่นนี้ ราษฎรคงจะต้องเลือกคนที่ดีจริง ๆ เพราะผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะควบคุมบังคับบัญชาราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้านได้โดยตำแหน่ง ถ้าราษฎรไม่เลือกคนดี ราษฎรก็จะไม่ได้รับความอนุเคราะห์ตามควร หรือจะต้องรับความเดือดร้อน เพราะเลือกคนผิวนั้น ฝ่ายข้างผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นแล้ว เมื่อเห็นได้ว่าราษฎรในหมู่บ้านพากันเลือกสรรให้เป็นผู้บังคับบัญชาด้วยความนิยมนับถือก็ย่อมจะมียินดีและเต็มใจอุปการะแก่ราษฎร ถ้าหากราษฎรส่วนใหญ่เลือกให้ผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้านคนนั้นไม่น่าจะมีประพฤติกกรรมทุจริตหรือไม่ชอบธรรมประการใด ราษฎรก็มีอำนาจที่จะร้องขอเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้...

แผนภาพที่ ๓-๑๐ สภาพด้านหลังพระที่นั่งเวหาศน์จำรูญ พระราชวังบางปะอิน



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ซึ่งนับว่าเป็นพระราชดำริที่สำคัญมากในทางการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการแสดงออกซึ่งพระราชาโอบายที่มุ่งส่งเสริมความสุขให้กับข้าใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทอย่างเด่นชัด แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้ว่าหลักการที่ทรงดำริไว้เช่นนี้จะเป็คุณประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก แต่เพราะเหตุว่าประชากรตามหัวเมืองต่าง ๆ ยังด้อยความรู้ความสามารถ มีการศึกษาน้อย จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงมีความห่วงใยในการที่จะต้องเผชิญกับปัญหาเช่นที่กล่าว จึงได้ทรงมีดำริให้มีการทดลองจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นตัวอย่างสักแห่งหนึ่ง เพื่อค้นหาข้อบกพร่องและประสบการณ์ สถานที่ซึ่งทรงกำหนดได้แก่บ้านเกาะบางปะอิน อันเป็นท้องที่บริเวณรอบพระราชวังบางปะอิน และเป็นท้องที่ที่เจ้าหน้าที่พอจะช่วยเหลือให้การทดลองจัดสำเร็จโดยง่าย เสด็จในกรมทรงมอบให้ “หลวงเทศาภิบาลวิจิตร” (เส็ง วิริยศิริ) เป็นผู้รับหน้าที่ไปจัดการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน ตามแนวความคิดนี้

ตามบันทึกหนังสือราชการของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล (๒๔๙๓ : ๑๒๘) ...“หลวงเทศาภิบาลวิจิตร” ได้เดินทางไปจัดการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ดังกล่าว และประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายเป็นอันมาก จนได้รับคำชมเชยจากสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ มีสาระสำคัญที่นับว่าเป็นประโยชน์แก่การศึกษาเป็นอันมาก ดังที่จะได้คัดข้อความบางตอนจากรายงานของหลวงเทศาภิบาลวิจิตรที่ได้มีมากราบทูลต่อสมเด็จพระเจ้าในกรม องค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๙๕ ตามบันทึกเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล (๒๔๙๓ : ๑๒๓-๑๒๔) มีดังนี้

...การที่จะจัดใหม่คราวนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าควรพยายามจัดอนุโลมให้ละม้ายคล้ายคลึงกับของเก่าเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะเป็ประโยชน์มากกว่าเพราะราษฎรและคนชั้นเก่า ๆ อาจจะเข้าใจได้ทันที จะทำให้สะดวกแก่การปกครองและคงพอพระทัยข้าพระพุทธเจ้าได้ขอให้ขุนวรกิจพิศาล หลวงพลวงพลตระลาการ(หลวงพลฯ) ผู้เป็นกรมการผู้ใหญ่ และเป็นนายแขวงตำบลที่จะจัดใหม่อยู่แล้วไปกับข้าพระพุทธเจ้า แล้วข้าพระพุทธเจ้าออกไปจัดทางหมู่บ้านใกล้เคียงบางปะอินเป็นครั้งแรก แล้วก็จัดทำต่อไปอย่างเดียวกัน ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้าน ที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันต่อไป คือไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว ๑๐ เจ้าของๆ หนึ่งจะมีเรือนก็หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัดพร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่ามีใครผู้ใดเป็นเจ้าบ้านแล้วก็ให้มารวมกัน ขอให้เลือกกำนันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็นผู้ใหญ่บ้าน

แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายเลือกตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ...

ส่วนตอนที่จัดการเลือกกำนันนั้น หลวงเทศาภิบาลกล่าวไว้ตามบันทึกฯ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล (๒๔๙๓ : ๑๒๘) ไว้ดังนี้

...เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาเว็ด พร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้มาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในหมู่บ้านของเขาว่าใครควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น เมื่อตั้งเสร็จแล้วข้าพระพุทธเจ้าได้สั่งให้ทุกกำนันฟังคำสั่งบัญชาของหลวงพลฯ กรมการเก่าที่เขาได้เคยบังคับบัญชากันมาแต่ก่อน แล้วให้ปกครองกันต่อไปตามเดิม จนกว่าจะได้รับคำสั่งประการใดต่อไป...

การทดลองจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่หลวงเทศาภิบาลได้กระทำไปนี้มีได้สิ้นสุด แต่การเลือกตั้งตัวผู้บริหารงานเท่านั้น แต่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ ตลอดจนผลประโยชน์ที่บุคคลเหล่านี้พึงจะได้รับไว้ให้ด้วย และด้วยเป็นการทดลองระบบการปกครองในระดับท้องถื่นนี้ หลวงเทศาภิบาลจึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้ชั่วคราว ดังนี้

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่

๒. ป้องกันการโจรกรรมผู้ร้าย

๓. ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำนันเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ เว้นแต่ (๑) ไม่ยอมตกลงกัน (๒) ถ้าเป็นความฉกรรจ์ เช่น ความปล้นฆ่ากัน ฟันกัน มีบาดแผลถึงสาหัส กำนันต้องนำมาส่งหลวงพลตระลาการ นายแขวงฯ จะได้ตัดสินว่ากล่าวเปรียบเทียบในส่วนชั้นความไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์ หลวงพลตระลาการจึงบอกส่งกรุงเก่า

ส่วนผลประโยชน์ตอบแทนนั้น คงให้เพียงกำนันจากส่วนซีกของเงินค่านาและอื่นๆ ดังนี้

๑. ค่ากฎหมายตราสิน กำนันได้ ๑ บาท ๓๒ อัฐ

๒. ค่าอายุต์ กำนันได้ ๑ บาท ๓๒ อัฐ

๓. ค่าเหยียบย่ำ กำนันได้ ๑ บาท ๓๒ อัฐ

๔. ส่วนซีกของเงินค่านาตามส่วน ดังนี้

๔.๑ อัตราปกติ ๑ ใน ๑๐ ส่วนของค่านาที่เก็บได้

๔.๒ อัตราสูงสุด กำนันได้ไม่เกิน ๑๐๐ บาท ต่อปี

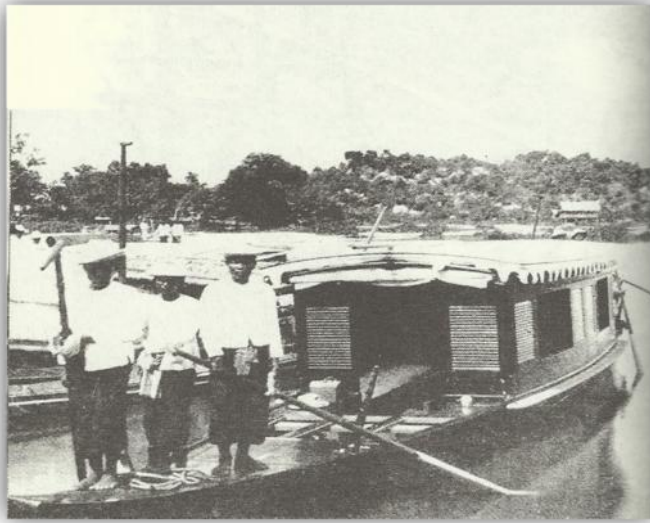
เมื่อพิจารณาถึงการทดลองจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านของหลวงเทศาภิบาลเท่าที่ได้กล่าวมา จะเห็นว่าหนักไปในทางที่จะทดสอบทัศนะของประชาชนว่ามีความยุ่งยากในการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเพียงไร โดยการศึกษาปัญหาและเตรียมการแก้ไขให้พร้อมเพรียงไว้เพื่อหาวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับใช้ในโอกาสต่อไป

**๒.๓ การตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรก** ซึ่งบันทึกอยู่ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙ เรื่อง “ข้าวงเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสด็จไปเมืองเหนือ (ร.ศ. ๑๑๓ : ๒๓๓) ว่า

...ภายหลังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงศึกษาราชการภายในกระทรวงมหาดไทยจนถึงถ้วนแล้ว พระองค์ก็ทรงเริ่มศึกษาหาความรู้ด้านการปกครองหัวเมือง เพื่อเป็น

ลู่ทางที่จะจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลและวางแผนการปกครองอื่น ๆ ต่อไป เสด็จในกรมออกจากกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ร.ศ.๑๑๑ (พ.ศ.๒๔๓๕) โดย ...ลงเรือเก๋งฟุ้งเรือไฟไปตั้งแต่ออกจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปทางเรือจนถึงอุตรดิตถ์แล้วเดินบกไปเมืองสวรรคโลก ลงเรือมาเมืองสุโขทัย แล้วเดินบกไปเมืองตาก ลงเรือล่องจากเมืองตากกลับลงมาจนถึงเมืองอ่างทอง ขึ้นเดินบกไปเมืองสุพรรณบุรีเป็นที่สุด แล้วกลับทางเรือมาถึงกรุงเทพฯ...

แผนภาพที่ ๓-๑๑ เรือ“ยอดไชยา” ซึ่งเป็นเรือที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงใช้ในการตรวจราชการหัวเมือง



ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

จะเป็นที่สังเกตได้ว่าการคมนาคมสำคัญที่นับว่าสะดวกที่สุดและสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเดินทางก็ได้แต่ทางน้ำนั่นเอง และในขณะเดียวกันก็พึงสังเกตว่า ทางน้ำแต่ด้านเดียวไม่สามารถสนองความจำเป็นที่จะตรวจไปถึงเมืองทุกเมืองได้โดยทั่วถึงกัน จึงมีอยู่บ่อย ๆ ครั้งที่เสด็จในกรมจำต้องเสด็จทางบก การเดินบกในสมัยนั้นใช้ม้าเป็นพาหนะสำคัญ ไม่มีถนนหนทาง ไม่มีทางรถไฟ บางครั้งอาจจะต้องเดินทางผ่านป่าเป็นเวลานาน ๆ นับเป็นวัน ๆ และถ้าหากว่าเป็นหน้าฝนสภาพท้องที่จะไม่เหมาะกับการตรวจราชการเลย ฉะนั้นเมื่อเสด็จในกรมองค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นถึงพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่อันดับสูงของประเทศทรงออกไปหัวเมืองเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความประหลาดใจแก่เจ้าเมืองกรมการเมืองและประชาชนพลเมืองทั้งหลาย ซึ่งพากันคิดว่าเพราะสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพยังทรงพระเยาว์อยู่ “ก็เที่ยวชอกแซกไปตามคะนอง” อันเป็นการเข้าใจผิด เพราะในส่วนพระองค์เสด็จในกรมทรงกล่าวว่า

“การที่เสนาบดีออกไปเที่ยวตรวจราชการตามหัวเมืองเช่นนี้ เป็นประโยชน์อย่างสำคัญมากหรือจะว่าเป็นการจำเป็นที่เดียวก็ได้ ต่อมาข้าพเจ้าจึงเที่ยวตรวจหัวเมืองเป็นนิจสืบมากกว่า ๒๐ ปี จนตลอดสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย” เป็นอันว่าการตรวจราชการของ



ข้าราชการที่นับว่าอยู่ในชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงเป็น สิ่งที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นปกติวิสัย ไม่แต่เพียงกรณี  
เมื่อมีราชการสำคัญเกิดขึ้น เช่นการทัพศึกดังเช่นแต่ก่อนเท่านั้น

หัวเมืองที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงแวะไปตรวจราชการในครั้งนี้ มี  
รายชื่อดังต่อไปนี้

๑. เมืองอ่างทอง	๘. เมืองปากน้ำโพ	๑๕. เมืองตาก
๒. เมืองพรหมบุรี	๙. เมืองพิจิตร	๑๖. เมืองกำแพงเพชร
๓. เมืองชัยนาท	๑๐. เมืองพิษณุโลก	๑๗. เมืองอุทัยธานี
๔. เมืองมโนรมย์	๑๑. เมืองพิจัย	๑๘. เมืองสรรค์บุรี
๕. เมืองพยุหคีรี	๑๒. เมืองอุตรดิตถ์	๑๙. เมืองสิงห์บุรี
๖. เมืองนครสวรรค์	๑๓. เมืองสวรรค์โลก	๒๐. เมืองสุพรรณบุรี
๗. เมืองอินทบุรี	๑๔. เมืองสุโขทัย	

หัวเมืองเหล่านี้เป็นหัวเมืองชั้นใน ซึ่งยังไม่มีข้าหลวงใหญ่ไปบัญชาการ เช่น มณฑล  
ชั้นนอก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้เสด็จกลับมาถึงกรุงเทพพระมหานคร เมื่อ  
วันที่ ๒๔ ธันวาคม ร.ศ.๑๑๑ รวมระยะเวลาในการตรวจราชการทั้งสิ้น ๗๙ วัน และจากการเดินทาง  
ไปหัวเมืองครั้งนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพยังได้ทรงพบประเพณีการปกครอง รวมทั้ง  
ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการปกครองหลายประการ อันนับว่าเป็นประโยชน์ในการที่จะปรับปรุงแก้ไข  
ระเบียบการปกครองหัวเมืองให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สิ่งสำคัญที่ปรากฏอยู่ตามหัวเมือง  
ที่ระบอบอยู่ใน “ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา” (๒๔๕๕ : ๒๔-๒๘) คือ

๑. ประเพณีการปกครองแบบ “กินเมือง”
๒. ที่ตั้งเมือง
๓. ที่ทำการรัฐบาลและบ้านพักราชการตามหัวเมือง
๔. กรมการจีน

**๒.๓.๑ ประเพณีการปกครองแบบ “กินเมือง”** ที่ทรงพบเป็นแบบแผนการ  
ปกครองหัวเมืองสมัยก่อนที่จะมีการปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ และเป็นแบบการปกครองที่ประเทศจีน  
และประเทศอื่น ๆ ด้านตะวันออกนิยมใช้กันอยู่ทั่ว ๆ ไปในสมัยก่อน คือการปกครองซึ่งผู้ที่ได้รับการ  
แต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองมีได้รับเงินเดือนหรือค่าเลี้ยงดูจากรัฐบาล หรือถูกคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งด้วย  
ความรู้ความสามารถในการปกครองของตน เช่นข้าราชการแบบทุกวันนี้แต่อย่างไร แต่ได้รับการ  
แต่งตั้งโดยพิจารณาจากอิทธิพลและความกว้างขวางในสังคมของบุคคลนั้น เป็นวิธีการกล่าวอีกนัย  
หนึ่งได้ว่าเป็นการแลกเปลี่ยนอำนาจหน้าที่กันระหว่างรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับ  
บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง คือรัฐคัดเลือกบุคคลที่เห็นว่ามีความสามารถจะบังคับการ  
ตามหน้าที่ให้ประชาชนประพฤติตามคำสั่งได้ ยกขึ้นเป็นเจ้าเมืองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการให้แก่  
รัฐอย่างเต็มกำลังและความสามารถ ต้องละทิ้งธุรกิจที่ตนเคยทำอยู่มารับหน้าที่ปกครองบ้านเมืองให้  
ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ปราศจากภัยอันตรายต่าง ๆ เช่น การคุ้มครองด้านความปลอดภัยในชีวิตและ  
ทรัพย์สิน โดยการกระทำจากผู้ร้ายและโจรกรรมต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมการเก็บภาษีให้แก่รัฐ ทั้งนี้รัฐ  
จะตอบแทนให้กับบุคคลนั้นด้วยการมอบอำนาจบังคับบัญชาราษฎรในเขตนั้น โดยให้เจ้าเมืองมีสิทธิที่

จะเกณฑ์ราษฎรให้มาช่วยทำงานให้บ้าง โดยมีสิทธิที่จะได้รับการอุดหนุนจากราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งของที่ราษฎรนำมาให้ เช่น ข้าวปลาอาหาร และได้รับส่วนแบ่งเงินผลประโยชน์ที่เก็บส่งให้แก่รัฐบ้าง ทั้งนี้เพื่อมิให้เจ้าเมืองต้องกังวลด้วยการหาเลี้ยงชีพและอยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติราชการให้แก่รัฐด้วยความตั้งใจดี

แผนภาพที่ ๓-๑๒ ขบวนม้าของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในขณะที่ตรวจราชการมณฑลอุดร



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

วิธีการปกครองเช่นนี้ มีช่องทางแต่จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่บ้านเมืองด้วยเจ้าเมืองได้รับอำนาจไปจากรัฐมาก เมื่อรัฐไม่สามารถสอดส่องดูแลความประพฤติและการปฏิบัติราชการของบุคคลเหล่านี้ให้ใกล้ชิดได้จึงเกิดประเพณีการหาสินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป โดยเฉพาะเจ้าเมืองผู้มีความโลภซึ่งจะเอาแต่ได้ทุกอย่าง แม้แต่การอุดหนุนผู้ร้ายเพื่อประโยชน์ของตน ทั้งนี้เป็นเหตุให้ราษฎรได้รับการกดขี่และเป็นการส่งเสริมผู้ทุจริตที่จะคบคิดกับเจ้าเมืองเบียดเบียนราษฎรหนักยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุที่ผู้ปกครองเมืองเหล่านี้มีอำนาจมาก แม้ว่าจะไม่ถึงกับต้องประพฤติตัวไปในทางทุจริตก็ตาม ก็ยังมีหนทางที่จะสร้างฐานะบารมีและเกียรติยศของตนได้มากกว่าผู้คนธรรมดา เป็นเหตุให้เกิดสุภาชิตขึ้นบทหนึ่งว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง” เพราะข้อเท็จจริงเห็นได้จากพฤติกรรมของลูกบ้านในขณะนั้น ซึ่งมีความอ่อนน้อมเกรงกลัวเชื่อฟังและช่วยเหลือเจ้าเมืองให้ได้รับประโยชน์ต่าง ๆ อยู่เสมอ อีกประการหนึ่งบรรดาลูกหลานเจ้าเมืองย่อมจะมีโอกาสเข้ามาฝากตัวฝึกหัดราชการ และศึกษาชั้นสูงมากกว่าสามัญชน เมื่อมีการศึกษาและความรู้ดีกว่าผู้อื่นเช่นนี้ โอกาสที่จะเข้ารับราชการก็ดีกว่าบุคคลอื่น และทำให้เกิดประเพณีการสืบตำแหน่งเจ้าเมืองตามสายเลือดสืบต่อมาจนชั่วลูกหลาน เมื่อสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จไปตรวจราชการภาคเหนือในคราวแรกนี้ได้พบเจ้าเมืองผู้เป็นผู้ดีมีตระกูล ซึ่งเป็นชาวเมืองนั้น ๆ และเป็น

เทือกเถาเหล่ากอเจ้าเมืองคนก่อน ๆ เป็นอันมาก ส่วนบุคคลที่มีเชื้อสายดีจากที่อื่นและมีความรู้พอที่จะรับราชการได้ มักไม่เต็มใจออกไปอยู่ตามหัวเมืองเหล่านี้เพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงตัว นอกเสียจะได้แต่งงานกับเชื้อสายเจ้าเมืองนั้น ๆ เอง

ยังมีอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับข้าราชการหัวเมืองสมัยก่อน ซึ่งมีตำแหน่งรองจากเจ้าเมือง อันมีชื่อเรียกรวมกันว่า “**กรมการเมือง**” คือตำแหน่งปลัด ยกกระบัตร แพ่ง พลมหาดไทย สัสดี เมือง วัง คลัง และนา เป็นต้น ข้าราชการเหล่านี้ มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองปกครองประชาชน ซึ่งนอกจากตำแหน่งยกกระบัตรซึ่งเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งไปจากส่วนกลางแล้ว ตำแหน่งที่เลือกมักจะได้รับคัดเลือกจากเจ้าเมืองเอง จากบุคคลที่มีฐานะมั่งคั่งเป็นคหบดีในถิ่นนั้นพวกหนึ่ง อีกพวกหนึ่งจากบุคคลที่เป็น “**นักเลงโต**” ซึ่งมีสมัครพรรคพวกมากพอที่จะสร้างความยำเกรงให้แก่บรรดาโจรผู้ร้าย เพราะเหตุที่ว่าบุคคลทั้งสองจำพวกนี้มีอิทธิพลพอที่จะช่วยเหลือเจ้าเมืองได้ดีกว่าบุคคลธรรมดา ไม่ว่าในด้านการเงินหรือการใช้อำนาจ แต่ในขณะเดียวกันการปฏิบัติเช่นนี้ก็ก่อให้เกิดความบกพร่องในการปฏิบัติราชการ เพื่อบริการความสุขความสบายให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเสียมักจะเกิดจากกรมการเมือง ซึ่งเป็นนักเลงโตเนื่องจากบุคคลเหล่านี้มักจะประพฤติตนในทางทุจริตเสียเอง ด้วยเหตุที่ติดนิสัยดั้งเดิมมา เคยมีตัวอย่างที่กรมการเมืองปล่อยให้พรรคพวกไปเที่ยวปล้นสะดมราษฎรในเมืองอื่นอยู่เนือง ๆ อย่างไม่รู้เกรงกลัวว่าวิธีเลี้ยงขโมยไว้จับขโมยนั้นใช้ไม่ได้ ความจำเป็นในสมัยก่อนก็ทำให้ทางการต้องอาศัยบุคคลเหล่านี้เรื่อยมาเมื่อจับได้ว่ากรมการเมืองคนใดทุจริต จึงจะทำการลงโทษเป็นราย ๆ ไป

**๒.๓.๒ ที่ตั้งเมือง** ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงพบเมื่อไปตรวจราชการหัวเมืองครั้งเดียวกันนี้ก็คือ ที่ตั้งตัวเมืองของเมืองส่วนมากอยู่ริมทางน้ำ และมีเมืองจำนวนไม่น้อยทีเดียวที่มีบ้านเรือนสร้างอยู่เป็นแพตามชายฝั่งแม่น้ำ มีการติดต่อค้าขาย เช่น การติดตลาดกันอยู่ในแม่น้ำ เป็นต้น การที่สภาพของบ้านเมืองในสมัยก่อนเป็นเช่นนี้ เพราะว่าหลักเกณฑ์ในการตั้งเมืองในสมัยโบราณโดยทั่วไปอาศัยความสะดวกอยู่ ๒ ประการ คือ (๑) ที่ตั้งของเมืองนั้นควรจะสะดวกและมีที่พอแก่การทำนาเป็นอาชีพหลักที่สำคัญของประชาชนชาวไทยในสมัยนั้น (๒) ต้องมีลำน้ำเป็นทางสัญจรและอาศัยใช้น้ำบริโภคด้วย

หลักเกณฑ์ทั้งสองประการที่กล่าวมาเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของการเกิดของเมืองในสมัยก่อน ๆ ฉะนั้นบ้านเมืองแต่ครั้งโบราณมาจึงมักรวมกันอยู่เป็นหมู่ตามริมฝั่งแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ และความเจริญของบ้านเมืองทั่ว ๆ ไปก็มีจำนวนจำกัดอยู่ในขอบเขตพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น

แผนภาพที่ ๓-๑๓ ขบวนช้างของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในขณะตรวจราชการหัวเมือง



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ระบบการปกครองในส

#### ทำ การ

ของรัฐบาลและบ้านพักของข้าราชการตามหัวเมืองก็ได้เป็นทรัพย์สินของทางราชการ แต่เป็นทรัพย์สินส่วนตัวของบรรดาข้าราชการในเมืองนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบ้านพักของเจ้าเมืองซึ่งเรียกว่า “จวน” ก็เป็นสมบัติส่วนตัวของเจ้าเมืองแต่ละคน จวนของเจ้าเมืองนี้ นอกจากจะใช้เป็นที่อยู่ของเจ้าเมืองและครอบครัวแล้ว ยังเป็นศูนย์กลางการบังคับบัญชาเมืองอีกด้วย ลักษณะของจวนเจ้าเมืองโดยทั่วไปนั้น มีศาลาโถงหลังหนึ่งปลูกไว้นอกรั้วข้างหน้าบ้านเรียกว่า “ศาลากลาง” เป็นศาลาว่าราชการของเมืองใช้เป็นสถานที่สำหรับประชุมกรรมการเมือง รับเรื่องและปรึกษาข้อราชการต่าง ๆ ตลอดจนเป็นศาลสถิตยุติธรรมสำหรับชำระคดีความที่ฟ้องร้องและรับเรื่องด้วย

นอกจากนี้ยังมีโรงเรือนอีกหลังหนึ่งอยู่ภายในรั้วทางด้านหลัง ซึ่งเป็นเรือนจำสำหรับขังนักโทษ ด้วยเหตุที่เจ้าเมืองต้องสร้างสถานที่ทำงานด้วยทุนทรัพย์ส่วนตัว จึงปรากฏว่าศาลากลางหลายแห่งอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมไม่เป็นที่สง่าผ่าเผย และเมื่อมีการเปลี่ยนตัวเจ้าเมือง สถานที่ปฏิบัติราชการก็ต้องย้ายตามไปด้วย นอกจากคนที่เป็นเจ้าเมืองคนต่อไปจะเป็นเชื้อสายเจ้าเมืองคนเก่า ซึ่งอาศัยอยู่ที่บ้านเดิม การเปลี่ยนเจ้าเมืองนี้บางครั้งถึงกับย้ายไปสร้างห่างจวนเดิม ต่างฟากแม่น้ำหรือแม่จันต่างตำบลก็มี แล้วแต่ที่อาศัยถาวรของเจ้าเมืองใหม่จะอยู่ที่ใด ส่วนกรรมการเมืองทั้งหลายก็ต้องใช้บ้านของตนเองเป็นบ้านพักซึ่งบางครั้งอยู่ห่างไกลกับที่ทำการของเจ้าเมืองมาก

ข้อเท็จจริงดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในสมัยก่อนได้ปล่อยปละละเลยการเสริมสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมืองตามหัวเมืองอยู่เป็นอันมาก เจ้าเมืองต้องเป็นผู้สรรหาโภคทรัพย์ทั้งหลายมาบำรุงบ้านเมืองของตนเอง รัฐบาลกลางจะช่วยเหลือบ้างแต่เพียงเป็นครั้งคราวเท่านั้น

แผนภาพที่ ๓-๑๔ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประทับในระเทศ  
เมื่อครั้งตรวจราชการเมืองอุบลราชธานี พ.ศ.๒๔๔๘



ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ

ตัวแทนของรัฐบาล

จีนซึ่งนิยมดำเนินการอยู่แทบทุกหัวเมือง การที่เอกชนไปเก็บภาษีเองนั้นก็มักจะทำให้เกิดปัญหาในการเรียกเก็บเงินอยู่เสมอ รัฐจึงได้แก้ไขให้อำนาจแก่ผู้ที่รับผูกขาดการเก็บภาษีไปมากขึ้น โดยตั้งให้ผู้ที่เป็นเจ้าของเก็บภาษีอากรเหล่านี้มียศเป็นขุนนางถือศักดินา ๔๐๐ มีสิทธิที่จะตั้งตัวแทนไปว่าความแทนที่ศาลกับคู่พิพาทได้ ทั้งนี้เพื่อจะไม่ต้องเสียเวลาไปศาลอยู่เนือง ๆ การที่รัฐแต่งตั้งนายภาษีอากรซึ่งส่วนมากเป็นคนจีน ให้มีศักดินาเช่นนี้จึงเกิดข้าราชการอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า **กรมการจีน** กรมการเหล่านี้มีส่วนทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองอยู่มากเหมือนกัน บางคนได้รับเลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นถึงหลวง ถึงพระก็มีบางคนก็อุดหนุนโดยการบริจาคเงินทองให้แก่ท้องที่เพื่อจัดการบำรุงกิจการต่าง ๆ ในหัวเมืองนั้นๆ

แผนภาพที่ ๓-๑๕ เจ้าเมืองสกลนคร ถวายการต้อนรับสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ  
ในคราวเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดร



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
 ได้ทรงคุ้นเคยกับสภาพของท้องถิ่นเป็นประโยชน์ในการถือเอาเป็นหลักพิจารณากำหนดเขตมณฑล  
 เทศาภิบาล และเมืองในระยะต่อมา มากยิ่งกว่านั้นยังได้ทอดพระเนตรสภาพของบ้านเมือง นอกจาก  
 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองโดยตรง เช่น การคมนาคม การประกอบอาชีพและการสิ่งอื่นอีก  
 มากมาย อันล้วนแต่จะเป็นส่วนส่งเสริมให้การวางระเบียบการปกครอง ให้สอดคล้องและประสานงาน

แผนภาพที่ ๓-๑๖ ที่พักของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ระหว่างเสด็จมณฑลอุดร

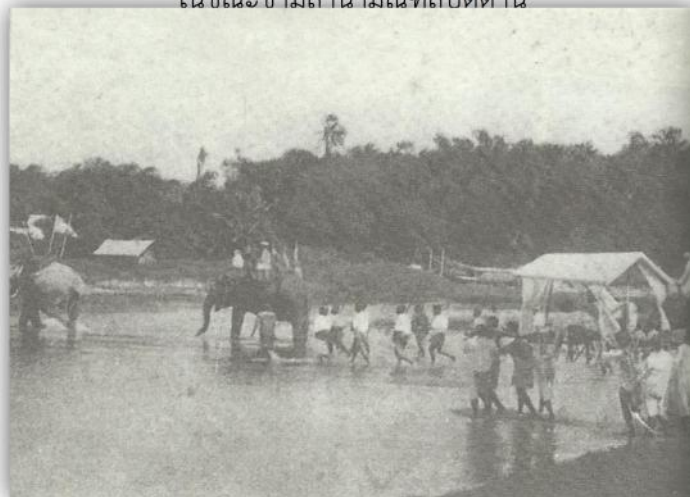
กันกับราชการ  
 อื่น ๆ ของรัฐ  
 เหมาะสมอีก



ในด้าน  
 ได้อย่าง  
 ด้วย

ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

แผนภาพที่ ๓-๑๗ ขบวนเสด็จตรวจราชการของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
 ในขณะข้ามลำน้ำมณฑลปัตตานี



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

**๒.๔ การศึกษาแบบแผนการปกครองจากพม่าและมลายู** (หนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปี “เรื่องมหาดไทย” ๒๔๕๕ : ๑๒๘-๑๒๙)

การเตรียมการวางแผนงานอันเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองขึ้นไป ภายหลังเมื่อสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จกลับมาถึงพระนครแล้วก็คือ การศึกษาหาความรู้ในแบบแผนการปกครองของประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านนี้

...ในขณะนั้นเราได้ทราบดีอยู่แล้วว่าเมื่ออังกฤษได้ประเทศพม่าตอนใต้ เขาได้จัดการปกครองท้องที่เป็นระเบียบเรียบร้อยดี และเมื่ออังกฤษได้พม่าตอนเหนือเขากำลังจัดการปกครองท้องที่อย่างเดียวกับพม่าตอนล่าง

...เราควรทราบถึงวิธีที่เขาจัดหัวเมืองประเทศพม่าและควรทราบถึงวิธีการที่อังกฤษได้จัดการปกครองท้องที่อย่างใดใน State Settlement ที่เขาปกครองมานานแล้ว และในสหรัษฎมลายูที่เพิ่งลงมือจัดการ...

จึงได้ทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิบาลวิจารณ์ ซึ่งได้เลื่อนขึ้นเป็นพระสฤทธิพจนกร เป็นผู้รับหน้าที่เดินทางไปดูงานและเรียนวิธีการปกครองท้องที่ที่ที่ต้องการ พระสฤทธิพจนกรออกเดินทางจากกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ร.ศ.๑๑๒ (พ.ศ.๒๔๓๖) มุ่งตรงไปที่ประเทศพม่าก่อน แล้วจึงย้อนลงไปศึกษาอีกกับ เซอร์ แฟรงค์ สวิตเทนแฮม (Sir Frank Swettenham) ที่สหรัษฎมลายู ซึ่งพระสฤทธิพจนกรได้เรียนรู้แบบแผนการปกครองแบบมีข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ตำราการปกครองของอังกฤษมามาก และเขาก็ได้แวะตรวจประเพณีการปกครองในหัวเมืองทางภาคใต้ของประเทศไทยอีกหลายเมืองในเที่ยวนี้ด้วย เมื่อกลับมาถึงกรุงเทพฯ พระสฤทธิพจนกรได้ทำรายงานขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ร.ศ.๑๑๓ (พ.ศ.๒๔๓๗)

ด้วยเหตุที่พระสฤทธิพจนกรได้มีโอกาสรับมอบหมายให้ทดลองจัดการปกครองขึ้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และได้ศึกษาแบบแผนการปกครองของต่างประเทศดังกล่าว ภายหลังต่อมาท่านผู้นี้จึงได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในการร่างแบบ

แผนการปกครองและชี้แจงระเบียบงานต่าง ๆ ให้แก่ข้าหลวงเทศาภิบาล นอกจากนี้ ในการปฏิบัติราชการในระยะนี้ก็มีตำแหน่งเป็นเลขานุการขององค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่ด้วย ท่านได้เขียนวิธีการปกครองของอังกฤษที่ท่านได้ไปดูงานมาเผยแพร่แก่ข้าราชการและมหาชนทั่วไป ในหัวข้อการต่างประเทศของหนังสือ “*วชิรญาณ*” อย่างละเอียดพอสมควร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความโน้มเอียงของประเทศไทยในการเจริญรอยตามแบบแผนการปกครองของอังกฤษอยู่ไม่น้อยทีเดียว

**๒.๕ การเปลี่ยนแปลงระเบียบการบางอย่างในการปฏิบัติราชการ** กรมมหาดไทย (๒๕๐๕ : ๕๗) ในขณะที่สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพเสด็จกลับมาจากการตรวจราชการภาคเหนือซึ่งได้กล่าวมาแล้ว พระองค์ก็ได้ทรงตั้งพระทัยในภารกิจที่ได้ทรงรับผิดชอบตลอดปี ร.ศ.๑๑๒ หรือ พ.ศ.๒๔๓๖ ข้อยุ่งยากเกี่ยวกับกรณีพิพาทกับฝรั่งเศสทำให้การวางระเบียบวิธีการปกครองต้องล่าช้าไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ครั้นเมื่อการงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เบาบางลงไป สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพก็ได้ทรงปรึกษารื้อกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างใกล้ชิดตลอดมา และได้ตกลงให้พระสฤทธิ์พจนกรไปดูงานต่างประเทศเพื่อเตรียมการวางแผนงานในขั้นต่อไปโดยเร็ว ส่วนตัวเสด็จในกรมฯ ประทับอยู่ทางนี้ ก็ได้ทรงให้เปลี่ยนแปลงระเบียบการปฏิบัติราชการในกระทรวงบางอย่างให้ทันสมัย เพื่อพร้อมที่จะบริหารราชการให้ดำเนินไปโดยได้ประสิทธิภาพของงานที่ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แก่ ระเบียบการรับสั่ง ร่างเขียน และเก็บจดหมายในสำนักงาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นยังล้าหลังอยู่เป็นอันมาก ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ ได้ใช้วิธีการบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยจดหมายเขียนในกระดาษฝรั่งมาช้านานแล้ว แต่กระทรวงมหาดไทยยังคงใช้ “*หีบขมปัง*” กราบทูลอยู่อย่างเดิม ยิ่งกว่านั้นการติดต่อระหว่างกรุงกับหัวเมืองก็ใช้กระดาษไทย ซึ่งเรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า “*จดหมายหางว่าว*” เขียนด้วยดินสอรงค์หรือดินสอถ่านสีขาวบนกระดาษสีดำ มีขนาดอันจะวัดได้โดยมีความยาวสองหลาและความกว้างถึงหนึ่งฟุต

มิสเตอร์ เอ.เจ.ยังฮัสแบนด์ ผู้เขียนหนังสือเรื่อง “Eight Hundred Miles on a Burmese Tat” ได้เปรียบเทียบเป็นเชิงล้อเลียนจดหมายแบบนี้ว่า “*ไปรษณีย์ภักดิ์อังกฤษที่ส่งจากเมืองลอนดอนมายังเมืองบอมเบย์เที่ยวหนึ่ง ๆ จะทำให้เรือเดินสมุทรของบริษัทพีแอนด์โอ (P&O Liner) ล้าใหญ่ที่สุดที่มีอยู่จมลงได้ หากว่าผู้เขียนเขียนจดหมายทุกฉบับด้วยจดหมายแบบไทย*”

สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพได้ทรงมีบัญชาให้ปฏิรูประเบียบการเขียนจดหมายนี้ แล้วเลือกใช้จดหมายราชการแบบใหม่ที่สมเด็จพระยาเทววงศ์โรปกการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้นำมาใช้ในกระทรวงการต่างประเทศเป็นตัวอย่าง ซึ่งสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพทรงกล่าวไว้ว่า พระองค์มิต้องทรงเป็นธุระมากนัก ด้วยพระมนตรีพจนกรก็ได้รับภาระเป็นผู้ช่วยชี้แจงให้ข้าราชการทั้งหลายเข้าใจระเบียบใหม่ได้โดยง่าย แต่อย่างไรก็ตามวิทยาการในด้านตัวเลขพิมพ์ดีดภาษาไทยยังมาไม่ถึง กระทรวงมหาดไทยจึงยังคงอาศัยการเขียนจดหมายราชการและลอกสำเนาโดยผู้ที่มีลายมือสวยงามต่อไป ส่วนด้านการเก็บหนังสือราชการ เมื่อสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพเสด็จมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใหม่ ๆ พระองค์ได้ทรงพบว่าบนเพดานสำนักงานกระทรวงมีหนังสือราชการเก่าๆ จำนวนมากเก็บไว้อย่างไม่เป็นระเบียบ ยากแก่การค้นคว้าเป็นอย่างยิ่ง พระองค์จึงได้ทรงวางระเบียบการเก็บจดหมายให้เป็นสัดส่วน มีระเบียบแบบแผนอันทันสมัยขึ้นใหม่ ดังเช่นพระยามหาอำมาตยาธิบดี ราชปลัดทูลฉลองของกระทรวงมหาดไทย ได้



เขียนไว้ต้องหนึ่งของหนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ (๒๔๙๕ : ๑๐๙)

...เรื่องใดตามที่กรมต่าง ๆ ทำเรื่องเสร็จ ก็ส่งเรื่องนั้นมาให้กองเก็บลงบัญชีตามชื่อเรื่องนั้น รวมเก็บเป็นเล่มๆ และลงบัญชีหมายเลขเอาเมืองและมณฑลเป็นเกณฑ์ ลงหมายเลขต่อ ๆ กัน เป็นลำดับแล้วเข้าเก็บเป็นตู้ ๆ หมายเลขเป็นเมือง เป็นมณฑล เมื่อจะต้องการเรื่องใดก็ตรวจบัญชีหยิบได้ตามตู้ นั้น ๆ เป็นมณฑล ๆ ได้สะดวก...

ทั้งนี้นับว่าเป็นการเตรียมการวางแผนงานที่น่าสนใจขั้นสุดท้าย ก่อนจะเริ่มงานปฏิรูปการปกครองและวางรากฐานกระทรวงขึ้นใหม่ ในระยะเวลาที่ผ่านมาประมาณ ๒ ปีเศษ ที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงได้รับหน้าที่เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พอจะสรุปได้ว่าเป็นระยะเวลาที่พระองค์ทรงใช้ศึกษาหาข้อเท็จจริงอย่างละเอียด ทั้งสภาพการปกครองแบบเก่า ปัญหาที่ประสบและการศึกษาแบบแผนการปกครองของต่างประเทศที่ใช้ได้ดี เป็นการเฝ้าหาข้อมูลสำหรับการวางรากฐานกระทรวงมหาดไทยครั้งนี้ให้รัดกุม และเพื่อให้เหมาะกับวิวัฒนาการของบ้านเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ได้ผันแปรอยู่ตลอดเวลา

## การวางแผนปรับปรุงหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

กรมมหาดไทย (๒๔๐๕ : ๓๓) หลักการสำคัญของการวางแผนงาน ได้แก่ การจัดแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยโครงร่างของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคชั้นต่างๆ การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละหน่วย ระเบียบการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ตลอดจนกระทั่งลำดับของการจัดตั้ง และรวมมาถึงการปรับปรุงสำนักงานกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจการให้สอดคล้องต้องกัน เพื่อสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ดีมีประสิทธิภาพของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะบังคับบัญชาให้หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งหลายปฏิบัติงานปกครองตรงกันกับนโยบายของรัฐบาลและของกระทรวงมหาดไทย

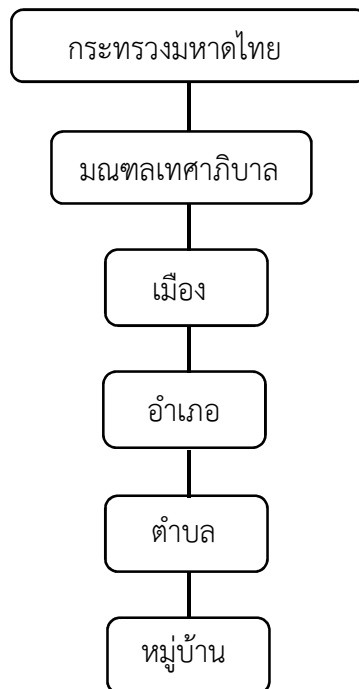
หลังจากได้มีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็ได้ทรงร่วมกันตกลงที่จะดำเนินการปรับปรุงหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในลักษณะดังต่อไปนี้

**๑. แบบของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค** กระทรวงมหาดไทย (๒๔๙๕ : ๕๗) การกำหนดแบบได้อนุโลมที่จะจัดให้คล้ายคลึงกับแบบแผนของไทยที่มีอยู่แต่เดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ได้จัดให้มีหน่วยราชการเพิ่มเติมขึ้นอีกชั้นหนึ่งเรียกว่า “มณฑลเทศาภิบาล” เป็นหน่วยราชการที่สร้างเสริมขึ้นมาใหม่เพื่ออุดช่องโหว่ของระบบอำนาจการและการควบคุมในสมัยเดิมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็เพื่อที่จะเพิ่มพูนความรวดเร็วของการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับบรรดาหัวเมืองที่ตั้งอยู่นอกเขตราชธานี เพื่อที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการควบคุมที่รัฐบาลกลางปฏิบัติต่อหัวเมืองต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์สมัยใหม่ และเพื่อที่จะสร้างระบบการติดต่อสื่อสารใหม่ซึ่งจะสามารถเพิ่มปริมาณการติดต่อซึ่งกันและกันให้ได้มากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีขึ้นไม่ได้หากยังคงใช้แบบแผนการปกครองแบบเก่าอยู่

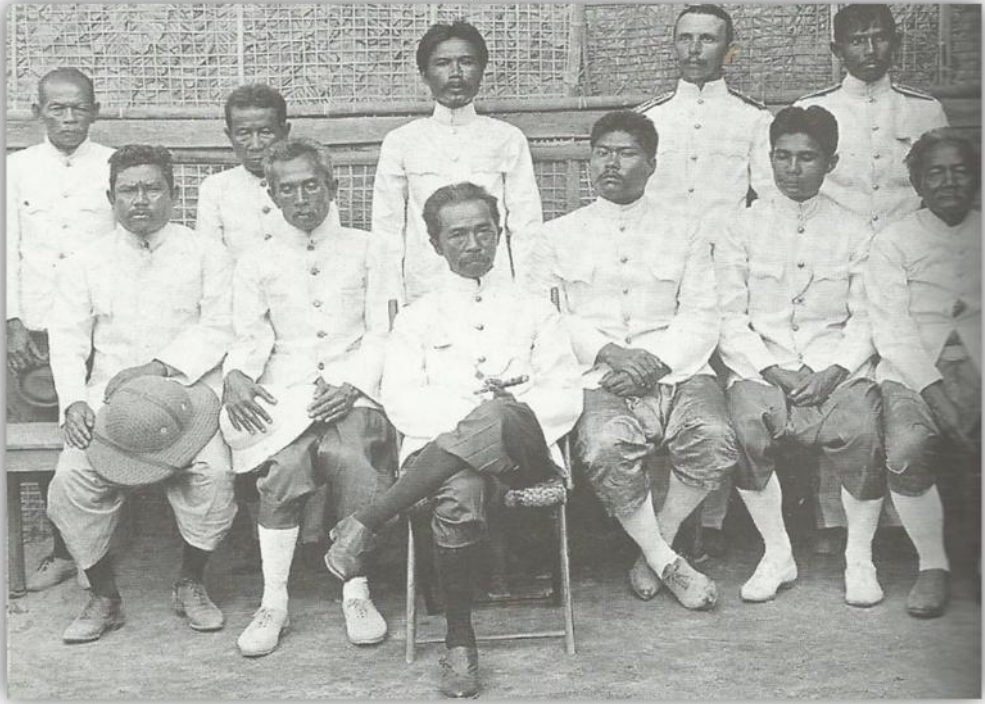
ดังนั้น ส่วนราชการบริหารตามแผนการใหม่จึงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนขนาดเรียงตามลำดับของสายการบังคับบัญชาจากเล็กไปหาใหญ่ ดังนี้

ชั้นที่ ๑	การปกครองหมู่บ้าน
ชั้นที่ ๒	การปกครองตำบล
ชั้นที่ ๓	การปกครองอำเภอ (และเมืองชั้น)
ชั้นที่ ๔	การปกครองเมือง
ชั้นที่ ๕	การปกครองมณฑล

แผนภาพที่ ๓-๑๘ แบบและสายการบังคับบัญชาของการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามแผนของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย



แผนภาพที่ ๓-๑๙ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงฉายภาพกับเทศาภิบาลเมืองนครพนม



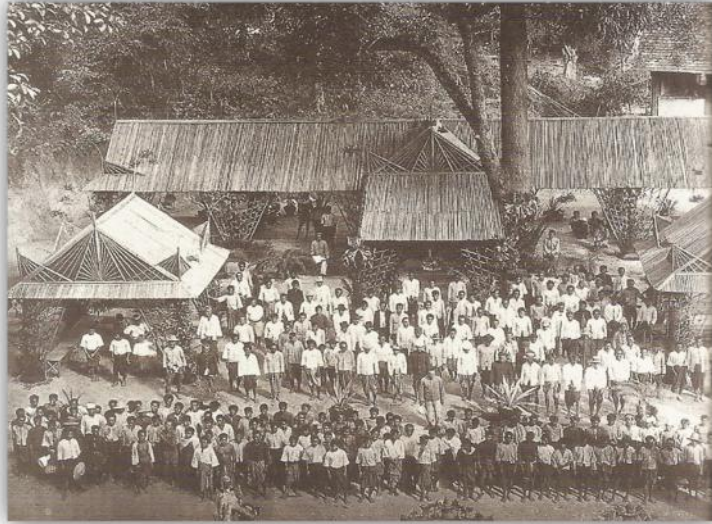
ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

**๒. ลำดับการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค** กระทรวงมหาดไทย (๒๔๙๕ : ๑๒๒-๑๒๗) การจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งที่ได้กล่าวมา ได้ดำเนินไปที่ละขั้นๆ ไม่พร้อมกัน ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทางโคศทรัพย์ต่างๆ ที่มีอยู่ เช่น เงินงบประมาณและตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อให้ส่วนราชการแต่ละชั้นสามารถเป็นพื้นฐานและเป็นปัจจัยของกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะจัดหน่วยราชการบริหารชั้นต่อไปเป็นทอดๆ ซึ่งนับว่าเป็นการสะดวกแก่การเริ่มงานแต่แรกๆ โดยให้มีขอบเขตแต่เล็กๆ ไปก่อน คือ

๒.๑ จะดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในเขตหัวเมืองชั้นในซึ่งเป็นหัวเมืองที่พลเมืองส่วนมากเป็นประชาชนคนไทย การติดต่อคมนาคมรวดเร็วกว่าหัวเมืองชั้นนอก ยังไม่มีข้าหลวงใหญ่ซึ่งเป็นผู้แทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวควบคุมบังคับบัญชา และไม่มีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับเรื่องดินแดนกับต่างประเทศก่อน ทั้งนี้โดยจะค่อยๆ จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลไปที่ละเล็กละน้อยตามกำลังเงินและกำลังคน ซึ่งจะเป็นตัวอย่างและเป็นการทดสอบข้อบกพร่องในการบริหารงานไปในขณะเดียวกันก่อนที่จะได้จัดต่อไปในหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองที่เป็นประเทศราชด้วย

๒.๒ การดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลในชั้นต่อไปจะขยายออกไปเรื่อยๆ ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อว่าจะได้มีระบบการปกครองที่มีระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกันใช้ในหัวเมืองต่างๆ หัวพระราชาอาณาจักรตามความมุ่งหมายของกระทรวงมหาดไทยในสมัยใหม่ ทั้งนี้โดยจะเปลี่ยนแปลงมณฑลที่มีอยู่เดิมและประเทศราชทั้งหมดให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลเช่นเดียวกับที่จัดในมณฑลชั้นใน

แผนภาพที่ ๓-๒๐ ราษฎรรับเสด็จสมเด็จพระยาตากสินมหาราช กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
ในคราวเสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพ พ.ศ. ๒๔๔๑



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาตากสินมหาราช กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

รพิจารณาร่างข้อบังคับ

๒.๔ ข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้รับเอาข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองนี้ไป  
วางแผนแผนการปกครองภายในเขตมณฑลของตนร่วมกับผู้ว่าราชการเมืองซึ่งส่วนมากยังคงใช้บุคคล  
เก่าที่เห็นว่ามีความสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไปในระหว่างการเปลี่ยนแปลงนี้

๒.๕ เมื่อได้จัดการทดลองเป็นที่พอใจแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะได้รับข้อเสนอ  
เกี่ยวกับข้อบกพร่องและปัญหาต่างๆ ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลได้ประสบในการปฏิบัติราชการอย่าง  
จริงๆ มาปรับปรุงข้อบังคับให้สมบูรณ์ และตราเป็นพระราชบัญญัติใช้เป็นการถาวรต่อไป

๒.๖ เมื่อจัดแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอสำเร็จแล้ว ก็จะได้  
ดำเนินการจัดแบบแผนการปกครองชั้นเมืองและมณฑลเป็นการถาวรต่อไปเช่นกัน ซึ่งจะเป็นอันสิ้นสุด  
ของการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่

๒.๗ ในการดำเนินการวางแผนการปกครองโดยทั่วๆ ไปนี้ เนื่องด้วยบางท้องที่มี  
ขนบธรรมเนียมที่แตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งจะเป็นการขัดต่อการใช้แบบแผนการปกครองนั้นให้เป็นคุณได้  
ก็จะได้มีการตราข้อบังคับใช้เป็นกรณีพิเศษเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเรียบร้อย

๒.๘ ในระหว่างที่จัดระเบียบการปกครองหัวเมืองอยู่ ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง  
การจัดระเบียบงานในกระทรวงมหาดไทยตามไปด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความยุ่งยากและ  
ความล่าช้าหลังในการปฏิบัติราชการ

แผนภาพที่ ๓-๒๑ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงฉายภาพกับคณะเทศาภิบาลมณฑล



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ทำการศึกษาถึงการจ

ได้แก่สำนักงานกระทรวงมหาดไทยและกรมต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับสังกัด ลงไปตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชาของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในท้องที่ต่าง ๆ อีกทั้งการจัดส่วนราชการแบบพิเศษสำหรับมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือและมณฑลปัตตานี ซึ่งได้มีข้อแตกต่างกันออกไปบ้างบางประการ และการจัดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น คือ “การสุขาภิบาล” ซึ่งเริ่มมีในยุคนี้

แผนภาพที่ ๓-๒๒ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับข้าราชการเทศาภิบาลมณฑลพายัพ



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

## การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และแบบพิเศษ

พระภารกิจอันสำคัญยิ่งของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยที่ได้ทรงปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย ก็คือการจัดการปฏิรูปหน่วยราชการบริหารแต่ละหน่วยของกระทรวง ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะได้ศึกษาค้นคว้าถึงลักษณะการจัดตั้งและการเปลี่ยนแปลงของหน่วยราชการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน โดยจะแบ่งการศึกษาค้นคว้าออกเป็น ๓ ส่วนคือ

๑. การจัดหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
๒. การจัดหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค
๓. การจัดหน่วยบริหารราชการแบบพิเศษ

**๑. การจัดหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง** ตามรายงานการประชุมเทศาภิบาล (ร.ศ.๑๑๔ : ๒๓) การจัดหน่วยเป็นองค์ประกอบขั้นแรกสุดในการพิจารณาภาวะของการบริหารว่ามีประสิทธิภาพเพียงไร เพราะเหตุว่าการจัดหน่วยงานที่ดีสามารถจะบันดาลให้ปฏิบัติการหลายๆ อย่าง ซึ่งไม่สามารถเป็นไปได้ให้เป็นไปได้ ดังนั้นการปฏิรูประเบียบการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหม่ซึ่งมุ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและสมรรถภาพของราชการจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับปรุงหน่วยงานในระดับต่างๆ ให้เหมาะสมและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และด้วยเหตุผลเดียวกัน สำนักงานกระทรวงมหาดไทยซึ่งแต่เดิมเป็นสำนักงานของสมุหนายก อัครมหาเสนาบดี และได้วิวัฒนาการมาเป็นสำนักงานขององค์พระปฐมเสนาบดี สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ก็ได้รับการเอาใจใส่และปรับปรุงจนทันสมัยดังจะได้พิจารณาต่อไป และเพื่อความสะดวกในการนำเสนอเนื้อหาจึงได้แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. การจัดหน่วยงานในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย
๒. การจัดหน่วยงานของกรมอื่น ๆ ที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

**๑.๑ การจัดส่วนราชการในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย** เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการจัดส่วนราชการในสมัยสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำสภาพของการจัดการส่วนราชการแบบเดิมมากล่าว เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับจะเปรียบเทียบถึงหลักการที่วิวัฒนาการมาโดยสังเขปเสียก่อน แล้วจึงจะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการและวิธีการจัดหน่วยราชการแบบใหม่ในตอนหลัง

**การจัดส่วนราชการในสมัยก่อนการปฏิรูป** ในช่วงของสมุหนายกแบ่งเป็น ๓ แผนก  
แผนกที่ ๑ - หน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีที่ต้องสั่งการงานต่าง ๆ แก่กรมอื่นให้ทันราชการ ซึ่งได้จัดให้มีพนักงานประจำอยู่ในพระราชวังเสมอทั้งกลางวันและกลางคืน

แผนกที่ ๒ - การบังคับบัญชาหัวเมืองมีผู้ชำนาญหนังสือ ทำหน้าที่พิจารณาใบบอก และเขียนท้องตราสั่งราชการหัวเมือง

แผนกที่ ๓ - เป็นฝ่ายตุลาการ ซึ่งขณะนั้นกระทรวงมหาดไทยยังทำหน้าที่เป็นศาล อุทธรณ์ความหัวเมืองอยู่ภายใต้บังคับบัญชาด้วย

ราชการในแผนกที่ ๑ และแผนกที่ ๒ อยู่ในสำนักงานกระทรวงมหาดไทย ส่วนงาน ในแผนกที่ ๓ ตั้งอยู่ที่บ้านเสนาบดี ซึ่งแต่ก่อนผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีจะปฏิบัติราชการอยู่ที่บ้านของตนเอง มีเรือนจำตั้งอยู่ริมกำแพงหน้าพระราชวังทางด้านหลังหอรัษฎากรพิพัฒน์

ราชการในแผนกที่ ๑ และแผนกที่ ๒ เป็นหน้าที่ของกรม ๓ กรม ซึ่งปฏิบัติราชการ คละกันมา โดยมีเจ้าพนักงานปฏิบัติราชการตำแหน่งเหมือนกันทั้ง ๓ กรม และไม่มีการแบ่งแยกชนิด ของงานแต่อย่างใด ทั้ง ๓ กรม ได้แก่

๑. กรมมหาดไทยกลาง หรือเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า *กรมหมู่ใหญ่*

๒. กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ

๓. กรมมหาดไทยฝ่ายปลำกั้ว หรือบางทีก็เรียกว่า *กรมปลำกั้ว* เฉยๆ

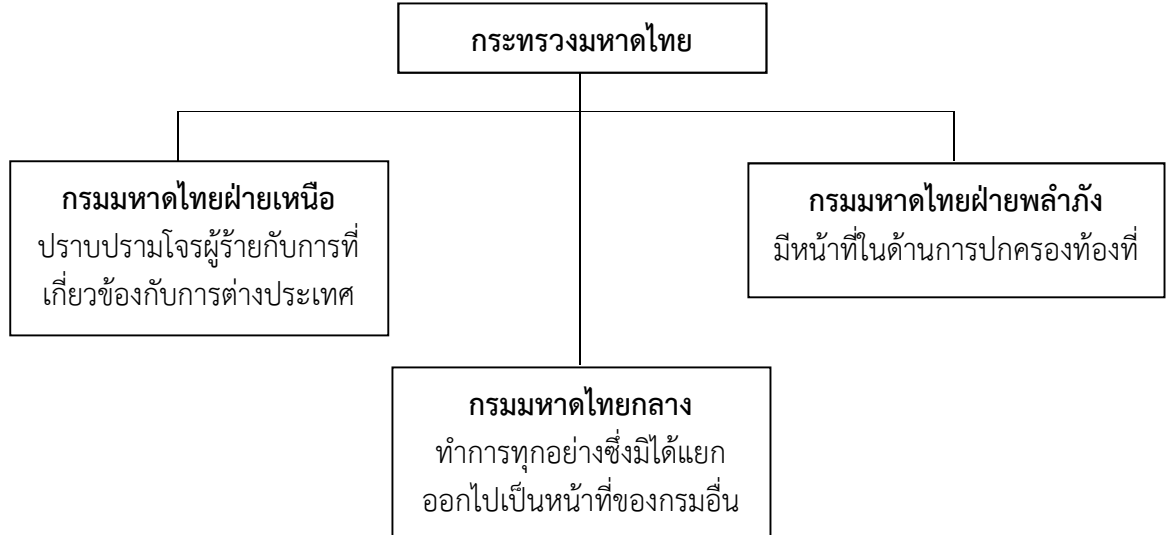
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ทรงให้ข้อสันนิษฐานถึงเหตุผลที่ทำให้เกิด ความซับซ้อนในการปฏิบัติราชการของทั้ง ๓ กรม ซึ่งทำให้วัตถุประสงค์และการแบ่งงานได้เลอะเลือน ไปจนหาความแน่นอนไม่ได้ว่า

...แต่เดิมที่ กระทรวงมหาดไทยมีกรมกลางแต่กรมเดียว จนกระทั่งในระหว่าง พ.ศ.๒๐๓๑ ถึง พ.ศ.๒๐๓๔ ประเทศไทยมีเจ้าแผ่นดินสองพระองค์ คือ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๓ ครองกรุงศรีอยุธยา และสมเด็จพระเชษฐาครองเมืองพิษณุโลก ต่อมาสมเด็จพระบรมราชาธิราชซึ่ง ครองราชย์ได้เพียงสามปีก็เสด็จสวรรคต แผ่นดินทั้งหมดจึงตกอยู่แก่สมเด็จพระเชษฐาแต่พระองค์ เดียว พระองค์ได้เสด็จลงมาประทับที่เมืองศรีอยุธยาอันเป็นราชธานีพร้อมกับมีข้าราชการมา จำนวนหนึ่ง ลงมาทำงานสมทบกับข้าราชการที่มีอยู่แต่เดิมที่กรุงศรีอยุธยา จึงเกิดมีข้าราชการทำงาน อย่างเดียวกันถึง ๒ ชุด พวกที่ตามสมเด็จพระเชษฐาลงมามีชื่อว่า “ฝ่ายเหนือ” ต่อท้าย พวกที่รับ ราชการอยู่ในกรุงศรีอยุธยาเดิมจึงได้ชื่อว่า “กลาง” ต่อท้ายเพื่อให้แตกต่างกัน

ในระยะเวลาต่อมาความวุ่นวายยังคงมีอยู่เมื่อกรมปลำกั้วมีหน้าที่เกี่ยวกับปืนใหญ่ใน กองทัพหลวง กลายมาปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับกรมมหาดไทยทั้งสอง ซึ่งกำลังปฏิบัติราชการซ้อน กันอยู่แล้วอีก ด้วยความสับสนเช่นนี้ จึงเป็นการจำเป็นโดยรีบด่วนที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาต่อราชกุมาร ทรงจำต้องเริ่มดำเนินการปรับปรุงหน่วยงานเหล่านี้เสียใหม่ เพื่อขจัดเสียซึ่งปัญหาความ สิ้นเปลืองอันไม่มีความจำเป็นและความสับสนในการปฏิบัติราชการให้หมดสิ้นไป อันจะเป็นหนทาง เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนรวมด้วย

**การปฏิรูปในระยะแรก** สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาต่อราชกุมารทรงจัดให้เป็น ๓ กรม แต่ ละกรมมีชื่อตามทำเนียบเดิมเพราะเสด็จในกรมทรงปรารถนาที่จะรักษาชื่อเดิมของกรมเหล่านี้ไว้ แต่ ได้มีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วนตามประเภทและชนิดของสายงานใน รูปใหม่ ตามแผนภาพที่ ๓-๒๓ ดังนี้ เทศกาล (๒๔๙๘ : ๕๙-๖๐)

แผนภาพที่ ๓ - ๒๓ การแบ่งสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วนตามประเภทและชนิดของสายงานในรูปแบบใหม่



**กรมมหาดไทยกลาง** มีปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ว่าการได้ทั้งกระทรวงรอง แต่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยลงมา มีหน้าที่เป็นพนักงานทำการทุกอย่างซึ่งมิได้แยกออกไปเป็นหน้าที่ของกรมอื่น มีปลัดบัญชีซึ่งมีศักดิ์เป็นเจ้ากรมรองปลัดทูลฉลองทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานการเงิน

**กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ** มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ หน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยนี้ก็คือการปราบปรามโจรผู้ร้ายกับการที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศ แต่ภายหลังโอนหน้าที่ที่เกี่ยวกับการต่างประเทศไปเป็นหน้าที่ของปลัดทูลฉลอง คงมอบให้กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือนี้รับเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายอัยการ ซึ่งเป็นราชการสำคัญอีกหน้าที่หนึ่ง

**กรมมหาดไทยฝ่ายปล้ำกั** มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่ปกครองท้องถิ่น ตลอดทั่วราชอาณาจักรที่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย

จากการแบ่งราชการในระบอบนี้ ก็พอจะเห็นได้ว่าการเริ่มแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการปกครองและในด้านอรรถคดีออกจากกัน เพราะงานทั้งสองอย่างแตกต่างกัน ซึ่งต้องการความรู้และความชำนาญไม่เหมือนกัน และยังได้แยกราชการที่นอกเหนือจากราชการสำคัญทั้งสองอย่างที่กล่าวมานี้ แต่ก็มีมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันไว้ให้ขึ้นกับกรมกลาง จึงนับว่าเป็นวิวัฒนาการก้าวแรกที่ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ ได้ทรงประสงค์ที่จะให้ส่วนราชการแต่ละส่วนทำงานแต่ละแขนงไม่ก้าวก่ายอันทำให้หมดสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในกระทรวงมหาดไทยเสียแต่นั้นมา

นอกจากนี้ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวไว้ในหนังสือเทศาภิบาล ซึ่งพระองค์ทรงนิพนธ์เกี่ยวกับราชการกระทรวงมหาดไทยที่พระองค์ทรงเกี่ยวข้องอยู่ว่า ตามทำเนียบเดิม นอกจากกรมที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีกรมที่สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยอยู่อีกบางกรม เช่น กรมเงินส่วย กรมตำรวจภูธร และกรมตำรวจภูบาล ซึ่งแต่ละกรมมิได้มีหน้าที่สำคัญในการปกครองเลย คง



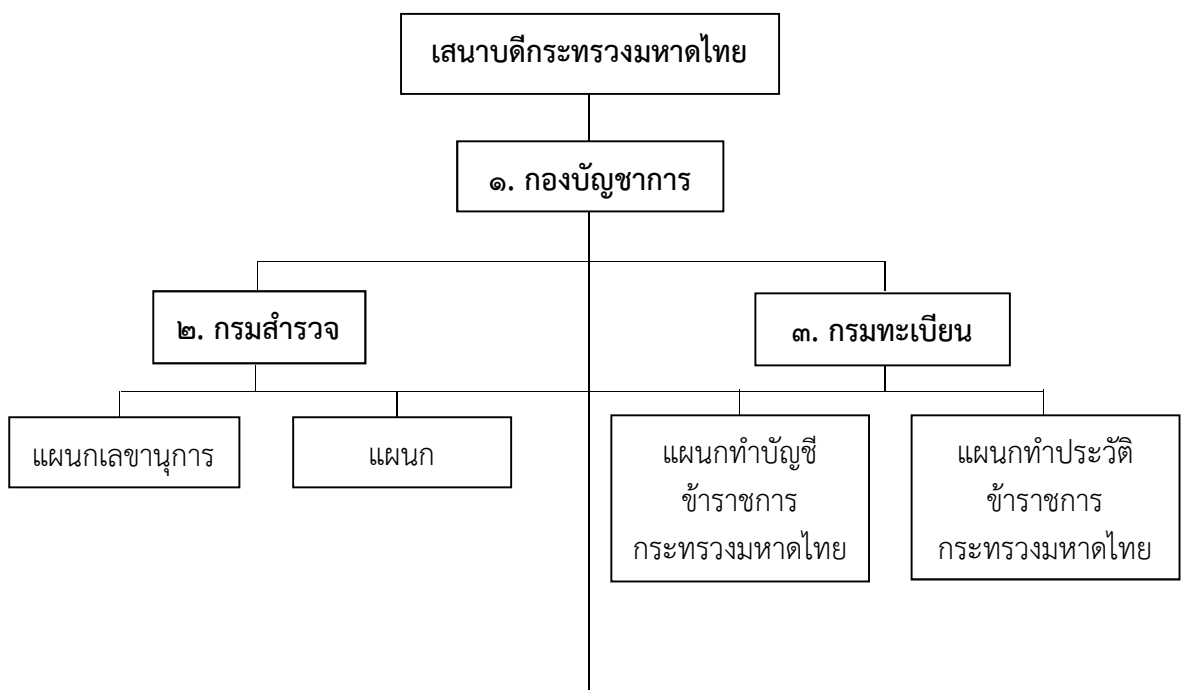
มีเหลืออยู่แต่หน้าที่เล็กๆ น้อยๆ ตามแต่จะได้รับมอบหมายให้เป็นครั้งเป็นคราวเท่านั้น กรมเหล่านี้จึงหมดความสำคัญลงไป ในระยะแรกๆ นี้

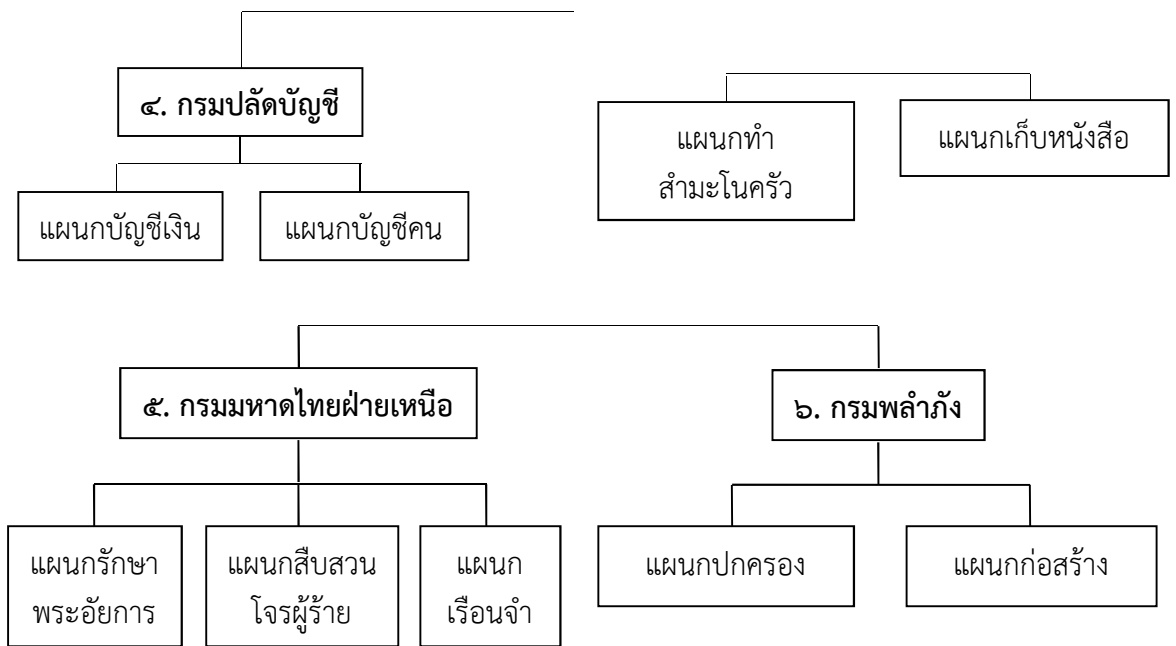
**การปฏิรูปในระยะหลัง** การจัดส่วนราชการเป็นกระบวนการที่ไม่มีอันสิ้นสุด เมื่อราชการในด้านการปกครองส่วนภูมิภาคในระยะต้นได้เจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคงมากขึ้นโดยลำดับ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบก็ได้ขยายกว้างขวางออกไปอีกมากมาย ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยก็มีปริมาณงานมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การปรับปรุงส่วนราชการในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทยอันเป็นศูนย์กลางบัญชาการ ก็เป็นสิ่งจำเป็นในระยะต่อมา เพราะทำให้สะดวกต่อการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอื่น ๆ ให้ได้ผลและรัดกุมอยู่เสมอ

### ๑.๒ การจัดหน่วยงานของกรมอื่นๆ

การปฏิรูปหน่วยราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินไปเป็นลำดับ ได้มีการเพิ่มส่วนราชการมากยิ่งขึ้น ในระยะสุดท้ายที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงปรับปรุงก่อนที่จะทรงพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย การจัดส่วนราชการของศาลาว่าการกระทรวงแบ่งออกเป็นส่วนราชการใหญ่ถึง ๖ ส่วนด้วยกัน ดังแผนภาพที่ ๓-๒๔ นี้

แผนภาพที่ ๓-๒๔ การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย





ส่วนราชการทั้ง ๖ หน่วย คือ ๑. กองบัญชาการกระทรวงมหาดไทย ๒. กรมสำรวจหรือเลขานุการ ๓. กรมทะเบียน ๔. กรมปลัดบัญชา ๕. กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ และ ๖. กรมพลำภัง

กรมเหล่านี้ยังได้แบ่งส่วนราชการย่อยลงไปเป็นแผนกอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของราชการว่า ไม่ว่าปริมาณงานก็ดี ขอบเขตของงานก็ดี ได้ขยายตัวออกอย่างรวดเร็วกว่าแต่ก่อน และจะเห็นได้ดียิ่งขึ้นจากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการแต่ละส่วนในระยนี้

**๑. กองบัญชาการกระทรวงมหาดไทย** มีหน้าที่ควบคุมดูแลและบังคับบัญชาราชการทั้งหลายในกระทรวงและตามหัวเมือง มีเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีปลัดทูลฉลองเป็นรองหัวหน้า และมีที่ปรึกษาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำข้อราชการ ๑ นาย

**๒. กรมสำรวจ (หรือเลขานุการ)** มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ แผนก คือ

ก. แผนกสำรวจหรือเลขานุการ มีหัวหน้าเป็นปลัดกรม ทำหน้าที่

๑. ราชการลับ

๒. การรับ-ส่งหนังสือ ออกหนังสือเดินทาง

๓. การโรงและนัการ

ข. แผนกต่างประเทศ หัวหน้าเป็นชั้นเจ้ากรม ทำการติดต่อเกี่ยวกับการต่างประเทศประจำกระทรวง

ค. แผนกวัสดุ มีปลัดกรมเป็นหัวหน้า ทำการเกี่ยวกับการรักษาราชพัสดุ

**๓. กรมทะเบียน** แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๔ แผนก คือ

ก. แผนกทำบัญชีข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในกรุงและหัวเมือง การทำทำเนียบข้าราชการและทำเนียบท้องที่

ข. แผนกการทำสำมะโนครัว ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของกรมมหาดไทยฝ่ายพลร่ม ซึ่งได้จัดการสำรวจครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๖ เพื่อประโยชน์ในการเรียกคนเข้ารับราชการทหารและได้สำรวจเปลี่ยนแปลงเป็นปีๆ ทุกๆ ปีมาจนกระทั่งหมดสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช

ค. แผนกทำประวัติราชการกระทรวงมหาดไทยในกรุงและหัวเมือง มีหน้าที่ทำสมุดประวัติประจำตัวข้าราชการทุกคนๆ ละ ๑ เล่ม ถ้าเป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาคจะต้องทำคนละ ๒ เล่ม เล่มหนึ่งเก็บไว้ที่เมืองที่รับราชการอยู่ อีกเล่มหนึ่งเป็นสำเนาส่งมาเก็บไว้ที่กรมทะเบียนกระทรวงมหาดไทย

ง. แผนกเก็บหนังสือราชการ มีหน้าที่เก็บหนังสือราชการทั้งต้นฉบับและสำเนาของกระทรวงมหาดไทย

**๔. กรมปลัดบัญชี** มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ทำหน้าที่ช่วยเหลืองานปกครองของกระทรวงมหาดไทย แบ่งออกเป็น ๒ แผนก คือ

ก. แผนกบัญชีเงิน มีปลัดกรมเป็นหัวหน้า มีหน้าที่เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ

ข. แผนกบัญชีคน มีปลัดกรมเป็นหัวหน้าเช่นเดียวกัน มีหน้าที่เป็นผู้ถือบัญชีข้าราชการมหาดไทยทั้งในกรุงและหัวเมืองในแผนกหน้าที่ปกครองบรรดาที่ได้รับพระราชทานเงินเดือน ตรวจตราเงินเดือนและทำการย้ายโอนเงินเดือนข้าราชการ ติดต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นผู้ตรวจตราเงินใช้สอย เงินการจรทั่วทุกมณฑล เพื่อให้ใช้จ่ายแต่น้อยและให้ถูกต้องตามข้อบังคับและระเบียบการของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และมีหน้าที่แก้ไขความยุ่งยากและความขัดข้องในการเงินทั่วไป

**๕. กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ** มีหัวหน้าส่วนราชการชั้นเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชา หน้าที่ของกรมนี้แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ

**ระยะแรก** ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๘ ถึง พ.ศ. ๒๔๔๘ เป็นกรมที่ทำหน้าที่ด้านการต่างประเทศเช่นเดียวกับหน้าที่ของแผนกต่างประเทศของกรมสำรวจในปัจจุบัน เนื่องจากราชการหัวเมืองชายแดนมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับต่างประเทศเป็นอันมาก

**ระยะที่สอง** ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๙ จนถึงประมาณช่วงท้ายของสมัยที่ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือทำหน้าที่บัญชาการในเรื่องรักษาพระอัยการ การสืบสวนโจรผู้ร้ายและการเรือนจำ แบ่งส่วนราชการชั้นรองเป็น ๓ แผนก คือ

ก. แผนกรักษาพระอัยการ มีข้าราชการชั้นเจ้ากรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่ตรวจสำนวนและว่าความในศาลชั้นความอุทธรณ์และฎีกา

ข. แผนกสืบโจรผู้ร้าย มีข้าราชการชั้นปลัดกรมเป็นหัวหน้าทำหน้าที่หนังสือ ถือทะเบียนโจรผู้ร้าย และออกไปช่วยหัวเมืองในการไต่สวนโจรผู้ร้ายเป็นครั้งคราว(เฉพาะกรุงเทพฯ) ในหัวเมืองยกกระบัตรเป็นผู้ทำการทั้งสองแผนก

หน้าที่สำคัญของข้าราชการในกรมนี้ทั้งในกรุงและหัวเมืองต้องทำก็คือ เป็นที่ปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง ต้องออกตรวจแนะนำอำเภอตามท้องที่เกี่ยวกับการไต่สวนคดี และวิธีสืบสวนจับโจรผู้ร้ายอย่างหนึ่ง

ค. แผนกเรือนจำ หัวหน้าส่วนราชการเป็นข้าราชการชั้นปลัดกรม ทำหน้าที่ตรวจตราระเบียบแบบแผนการเรือนจำทั่วไปทุกมณฑล

**๖. กรมมหาดไทยฝ่ายปล้ำกั๋ง** มีอธิบดีเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่จัดการท้องที่แบ่งส่วนราชการชั้นรองออกเป็น ๒ แผนก คือ

ก. แผนกปกครอง มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้า ทำการเกี่ยวกับ

๑. จัดและตรวจระเบียบแบบแผนการปกครองท้องที่ตั้งแต่นั้นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง และมณฑล

๒. รักษาบัญชีและทำหนังสือในการแต่งตั้ง ถอดถอน ย้ายเปลี่ยนข้าราชการในหัวเมือง

๓. จัดตรวจและรักษาการณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติในท้องที่หัวเมือง เช่น การทำทะเบียนและหมายตำหนิสัตว์พาหนะ การทำทะเบียนอาวุธปืน และการขนานนามสกุล

ข. แผนกก่อสร้าง มีปลัดกรมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่รักษาบัญชี สถานที่ทำราชการและบ้านเมือง ที่พักของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยตามหัวเมืองทั้งปวง เป็นผู้กะวางการเยนเรลแปลน การสร้างเมืองและให้แบบแผนสถานที่ทำราชการและบ้านเมืองของหลวงราชการในส่วนภูมิภาค จากการพิจารณาถึงการจัดหน่วยราชการในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทยในระยะหลังนี้ หากนำไปเปรียบเทียบกับการจัดในครั้งแรกจะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้จัดเสริมหน้าที่ที่เกี่ยวกับกลไกภายใน เช่น การธุรการ การบัญชี และการพัสดุ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้ราชการทั้งหน่วยงานหลักและงานรองของกระทรวงอยู่ในสภาพที่จะปฏิบัติราชการได้อย่างเข้มแข็ง ไม่มีความสับสนในราชการเช่นแต่ก่อน และแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งเพิ่มความรวดเร็วในสายงานของแต่ละสายให้มากยิ่งขึ้น นับว่าราชการของกระทรวงได้แสดงลักษณะของความก้าวหน้าในด้านการบริหารงานจนลุล่วงมาอีกขั้นหนึ่ง

**สรุป** ผลการปฏิรูปการจัดการและพัฒนาหน่วยราชการในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทยประการสำคัญคือ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงกำหนดวัตถุประสงค์ให้แก่หน่วยงานแต่ละหน่วยอย่างชัดเจนและแน่นอน โดยให้เป็นไปตามประเภทของงานและเพื่อให้แต่ละหน่วยเกิดความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานของแต่ละชนิดได้อย่างจริงจัง การพิจารณาการแบ่งงานแต่ละหน่วยเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือ ให้ได้สัดส่วนกันและไม่ให้เกินความสามารถของแต่ละหน่วยซึ่งจะทำให้เกิดความท้อถอย ด้วยการกำหนดหน้าที่ไว้เช่นนี้ทำให้แต่ละหน่วยทราบขอบเขตของความรับผิดชอบของตน ตลอดจนมีความตระหนักในหน้าที่ปฏิบัติราชการตามนโยบายของเสด็จในกรมที่ได้ทรงมอบหมายและติดตามผลงานอยู่เสมอ และเมื่อแต่ละหน่วยสามารถปฏิบัติได้อย่าง

รวดเร็วและเรียบร้อยเช่นนี้ ก็จะทำให้พระองค์ทรงสามารถบริหารราชการให้ก้าวหน้าต่อไปโดยไม่ต้องเสียเวลาโดยมิใช่เหตุ

**๒. การจัดหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค** หลังจากที่ได้กล่าวถึงการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางการอำนวยความสะดวกและการควบคุมหัวเมืองทั่วทั้งประเทศไปแล้วนั้น ในส่วนที่นี้จะได้กล่าวถึงการจัดและการปฏิรูปหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทนหรือหน่วยงานประจำท้องที่ของ กระทรวงมหาดไทย หน่วยราชการเหล่านี้ก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งไม่น้อยไปกว่าหน่วยราชการที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ด้วยเป็นหน่วยราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและให้บริการแก่ราษฎรเป็นจำนวนมาก เป็นหน่วยราชการที่เป็นผู้ปฏิบัติงานปกครองตามนโยบายของประเทศโดยตรง ซึ่งหากว่าการจัดหน่วยราชการบริหารเหล่านี้ไม่เหมาะสมแล้ว ผลงานทั้งหมดของกระทรวงมหาดไทย หรือนโยบายที่เสนอบติกระทรวงมหาดไทยได้ทรงรับมาจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ไม่ประสบผลสำเร็จ

การดำเนินเรื่องในส่วนนี้ จะได้กล่าวให้เป็นไปตามระดับของสายการบังคับบัญชาจากหน่วยเหนือลงไปจนถึงหน่วยงานชั้นรองตามลำดับดังนี้

๑. การจัดรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล
๒. การจัดรูปการปกครองเมือง
๓. การจัดรูปการปกครองอำเภอ
๔. การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

ซึ่งแต่ละตอนมีรายละเอียดที่สมควรจะได้รับการพิจารณาดังต่อไปนี้

**๒.๑ การจัดรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล** เพื่อที่จะได้ทราบถึงหลักการของเทศาภิบาล ซึ่งเป็นระบบการปกครองอันสำคัญยิ่งที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงนำมาใช้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคในสมัยของพระองค์ จึงจะขอนำคำจำกัดความของการเทศาภิบาลที่พระยาราชาเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยได้ให้ไว้ในเทศาภิบาล (๒๔๙๘ : ๖๙-๗๐) มีความว่า

...การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลางซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครองแคว้นออกโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดจัดเป็นแผนกพนักงาน ทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “**บำบัดทุกข์ บำรุงสุข**” ด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์

แผนภาพที่ ๓-๒๕ เสด็จหัวเมืองปักซีใต้



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ

จากคำจำกัดความข้างต้น มีข้อที่น่าสนใจอันควรทำความเข้าใจอยู่บางประการ คือ “การเทศาภิบาล” นั้นหมายความรวมว่าเป็น “ระบบ” การปกครองอาณาเขตชนิดหนึ่ง ซึ่งเรียกกันว่า “การปกครองส่วนภูมิภาค” ส่วน “มณฑลเทศาภิบาล” คือส่วนหนึ่งของระบบการปกครองชนิดนี้ และยังหมายความอีกว่าระบบเทศาภิบาลเป็นระบบที่รัฐบาลกลางจัดข้าราชการส่วนกลางไปบริหารในท้องที่ต่าง ๆ แทนที่ส่วนภูมิภาคจะจัดข้าราชการเข้าบริหารในเมืองของตนเอง เช่นแต่ก่อน ด้วยเหตุนี้ ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงเป็นระบบการปกครองที่รวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยนั่นเอง และเป็นระเบียบการปกครองซึ่งเปลี่ยนจากประเพณีปกครองอันดั้งเดิมของไทย คือ “ระบบกินเมือง” มาเป็นสมัยใหม่อย่างสิ้นเชิง

สำหรับโครงสร้างของการเทศาภิบาล ประกอบด้วยหน่วยราชการบริหารในระดับต่างๆ อันจะนำมาพิจารณาต่อไปนั้น จะได้พิจารณาถึงการจัดรูปการปกครองมณฑลหรือมณฑลเทศาภิบาล ว่ามีลักษณะอย่างไร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตลอดจนวิวัฒนาการของการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลต่างๆ ที่สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพได้ทรงกำหนดรูปแบบขึ้นระหว่างที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

**๒.๑.๑ ลักษณะและความสำคัญของมณฑลเทศาภิบาล** ในหนังสือเทศาภิบาล เล่ม ๓๒ (๒๔๙๘ : ๓๐๗-๓๑๙)

...มณฑลเทศาภิบาลเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยมีอาณาเขตรวมเมืองหลายๆ เมืองเข้าด้วยกัน มากบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับการปกครองตรวจตราบัญชาการของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในราชการมณฑลเทศาภิบาลนั้น ๆ ข้าหลวงเทศาภิบาลมีฐานะเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัยคัดเลือกจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ทั้งทหารและพลเรือนที่มีวุฒิความรู้และความสามารถสูงออกไปปฏิบัติราชการให้ประชาชนได้รับความสุขมณฑลละหนึ่งคน

ในมณฑลเทศาภิบาลแต่ละมณฑลมีข้าราชการคณะหนึ่งประกอบด้วยข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นประธาน และมีข้าราชการชั้นรองอีกจำนวนหนึ่งรวมกันเรียกว่า “กอง

มณฑล” ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติราชการในแผนกต่าง ๆ ภายในมณฑล โดยข้าหลวงเทศาภิบาล มีมีฐานะและอำนาจสูงสุดในเขตมณฑล มีอำนาจเหนือข้าราชการพนักงานทั้งปวงในมณฑลนั้นๆ และมีขอบเขตความรับผิดชอบที่ต้องรายงานโดยตรงต่อกระทรวงมหาดไทยในการที่จะบริหารราชการให้ได้ผล และในระยะต่อมาได้แก้ไขให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นเสมือนตัวแทนของกระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงมหาดไทยด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าหน่วยราชการบริหารมณฑลเทศาภิบาลนั้น ทำหน้าที่เป็นเสมือนสื่อกลาง เชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคส่วนอื่น ๆ เข้าด้วยกัน กล่าวคือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในอันที่จะปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนตามนโยบายของรัฐบาลและตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนเป็นหูเป็นตาและเป็นที่ปรึกษาราชการของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

จากลักษณะเหล่านี้บ่งชี้ได้ว่า องค์การปกครองมณฑลเทศาภิบาลเป็นหน่วยราชการบริหารที่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างทันสมัย และเหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองในสมัยนั้น และได้นำมาซึ่งคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอันมาก เป็นต้นว่าได้ช่วยอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารระหว่างราชการส่วนกลางกับเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกล เป็นประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการโดยเฉพาะการควบคุมหัวเมืองให้รัดกุมขึ้น เพราะได้มีการแบ่งให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีโอกาสตรวจตราการปฏิบัติราชการภายในเขตของตนได้ในระยะเวลาอันสั้นและทั่วถึงได้ด้วย ยิ่งกว่านั้นมณฑลเทศาภิบาลยังเป็นเสมือนหนึ่งจักรกลที่ช่วยกระชับความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับทางหัวเมืองให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลเพิ่มพูนความเป็นเอกภาพของรัฐบาลและของชาติไทย นอกจากนี้ประโยชน์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เป็นการแบ่งเบาภาระของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้เป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะทางมณฑลเทศาภิบาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการได้เอง ยกเว้นในราชการที่สำคัญซึ่งจักต้องขอความเห็นมายังกระทรวงเท่านั้น ซึ่งทำให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีเวลาสำหรับปฏิบัติราชการในด้านนโยบายและด้านอื่น ๆ ได้มากขึ้น

สรุปแล้วจะเห็นได้ชัดว่าหน่วยราชการบริหารส่วนมณฑลเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญยิ่งในอันที่ทำให้รัฐบาลสามารถดึงเอาหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว องค์พระประมุขของชาติได้อย่างแท้จริง อันนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศอย่างที่มีเคยปรากฏมาแต่ก่อนในประวัติศาสตร์ของชาติไทยเลย

แผนภาพที่ ๓-๒๖ ที่พักระหว่างทรงตรวจราชการ “บ้านสำราญ” แขวงเมืองขอนแก่น



ที่มา: พิชิตภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

### ๒.๑.๒ ประวัติการจัดตั้งมณฑลก่อนการปฏิรูปใน พ.ศ.๒๔๓๕

ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดการปกครองในพระพุทธศักราช ๒๔๓๕ เหตุการณ์ระหว่างประเทศตามแนวชายแดนของประเทศมีที่ท่าว่าจะมีความรุนแรงขึ้น จนไม่อาจปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปเฉย ๆ โดยไม่จัดการรักษาและระวังพระราชอาณาจักรของไทยไว้เสียก่อน สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงจึงได้ทรงจัดการรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญขึ้นเป็นเขตปกครองเรียกว่า “มณฑล” โดยมุ่งที่จะป้องกันพระราชอาณาจักรให้พ้นจากการคุกคามจากภายนอกเป็นหลัก และในขณะเดียวกันก็เป็นการทดลองการจัดระเบียบการปกครองอย่างใหม่ที่พระองค์ทรงสนพระทัยที่จะจัดให้มีขึ้นในประเทศต่อไปด้วย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเลือกสรรบุคคลที่ทรงคุณวุฒิมีความสามารถสูง และเป็นที่ยอมรับของพระราชกฤษฎีกาให้ออกไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่

บัญชาการต่างพระเนตรพระกรรณ กำกับราชการซึ่งเป็นผู้ว่าราชการเมืองและกรมการบังคับบัญชา

โดยให้การปฏิบัติของทุกส่วนดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยความสุจริต ยุติธรรมและรวดเร็ว

พร้อมทั้งอำนวยความสะดวก สวัสดิภาพและป้องกันทุกข์ภัยของประชาชนให้ได้รับความร่มเย็นตาม

ควรแก่วิสัยที่จะพึงเป็นไปได้

รายชื่อมณฑลพร้อมทั้งพระนามและนามของข้าหลวงใหญ่มีดังต่อไปนี้ คือ

๑. มณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลพายัพ มีเจ้าพระยาพลเทพ (พุ่ม ศรีไชยยันต์) ว่าที่สมุหกลาโหม เป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการอยู่ที่นครเชียงใหม่
๒. มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร มีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสนาบดีกระทรวงวัง เป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการอยู่ที่เมืองหนองคาย
๓. มณฑลลาวกาวหรือมณฑลอีสาน มีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร เป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการอยู่ที่เมืองนครจำปาศักดิ์
๔. มณฑลลาวกลางหรือมณฑลนครราชสีมา มีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นสรรพลสิทธิ์ประสงค์ เป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการตั้งอยู่ที่เมืองนครราชสีมา
๕. มณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพา มีพระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรรุ่น ศรีเพ็ญ) เป็นข้าหลวงใหญ่ตั้งกองบัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองพระตะบอง

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง “มณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก” ขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์ในการเก็บเงินแผ่นดินมณฑลนี้ และมีพระยาทิพโกษา (โต โชติกเสถียร) เป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการอยู่ที่เมืองภูเก็ต

เนื่องจากมณฑลต่าง ๆ ดังกล่าวได้ตั้งขึ้นเป็นการรีบด่วนเพื่อสนองความจำเป็นบางประการ จึงมิได้มีหน้าที่ในด้านการวางแผนการปกครองเช่นมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งได้จัดให้มีขึ้น



ในภายหลัง ซึ่งการนั้นจะต้องศึกษาถึงข้อมูลต่าง ๆ ก่อนเพื่อจะได้จัดให้เป็นประโยชน์และสามารถแก้ปัญหาทางการปกครองและการบริหารเก่า ๆ ให้ได้ผลอย่างจริงจัง

### ๒.๑.๓ ลำดับการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล

การดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลในสมัยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต้องประสบปัญหายุ่งยากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องการขาดแคลนเงินทุนเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่าย ค่าเงินเดือน ค่าปลูกสร้างสถานที่ทำงานและที่พักข้าราชการ ตลอดจนปัญหาในเรื่องการจัดหาบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถในหนังสือและการปกครอง ทั้งนี้เพราะอยู่ในระหว่างเริ่มงาน ไม่ได้มีโรงเรียนฝึกหัดมาก่อนเลย แต่ด้วยความพากเพียรอุตสาหะและความเป็นผู้ทรงมีพระปรีชาสามารถขององค์พระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

แผนภาพที่ ๓-๒๗ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสหัวเมืองปักษ์ใต้ โดยมีสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (ซ้ายของรัชกาลที่ ๕) ตามเสด็จ



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

ในปี พ.ศ.๒๔๓๗ ซึ่งเป็นปีแรกที่ได้มีการวางแผนงานระเบียบการบริหารแบบใหม่และกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลขึ้นเป็นแบบเทศาภิบาล ๓ มณฑล คือ ๑. มณฑลพิษณุโลก ๒. มณฑลปราจีนบุรี และ ๓. มณฑลนครราชสีมา

ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากสภาพมณฑลแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่ และในปลายปีเดียวกันทรงโปรดเกล้าฯ โอนราชการฝ่ายพลเรือนในหัวเมืองทั้งปวงที่เคยขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ มาขึ้นอยู่กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว จึงได้รวมหัวเมืองและจัดเป็นมณฑลราชบุรีขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

ในปี พ.ศ.๒๔๓๘ ได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลอีก ๓ มณฑล คือ ๑. มณฑลนครชัยศรี ๒. มณฑลนครสวรรค์ และ ๓. มณฑลกรุงเก่า นอกจากนั้นยังได้แก้ไขการจัดระเบียบมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก คือ มณฑลภูเก็ต ให้เข้ารูปในลักษณะมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง รวมเป็นจำนวนมณฑลเทศาภิบาลที่ตั้งขึ้นในปีนี้ถึง ๔ มณฑล

ในปี พ.ศ.๒๔๓๙ ได้รวมหัวเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาลเพิ่มขึ้นอีก ๒ มณฑล คือ ๑. มณฑลนครศรีธรรมราช กับ ๒. มณฑลชุมพร และได้จัดระเบียบมณฑลเขมรให้เป็นไปตามรูปมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง

ต่อมาปี พ.ศ.๒๔๔๐ ได้รวมหัวเมืองมลายูฝ่ายตะวันออกเป็นมณฑลไทยบุรี

ปี พ.ศ.๒๔๔๒ ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีกหนึ่งมณฑล

ปี พ.ศ.๒๔๔๓ ได้เปลี่ยนแปลงสภาพของมณฑลเก่า ๆ ที่เหลืออยู่อีก ๓ มณฑล คือ ๑. มณฑลพายัพ ๒. มณฑลอุดร และ ๓. มณฑลอีสาน ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล

ปี พ.ศ.๒๔๔๗ ยุบมณฑลเพชรบูรณ์ เพราะเห็นว่ามิแต่จะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

ในปี พ.ศ.๒๔๔๙ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลปัตตานี และในปีเดียวกันนี้เองประเทศไทยได้เจรจากับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีผลทำให้ไทยจำต้องยอมยกมณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพา ให้กับฝรั่งเศสเพื่อแลกกับเรื่องเมืองจันทบุรีที่พิพาทกันอยู่ ครั้นเมื่อได้เมืองจันทบุรีแล้วจึงจัดรวบรวมหัวเมืองตั้งเป็นมณฑลขึ้นอีกมณฑลหนึ่งชื่อว่ามณฑลจันทบุรี

แผนภาพที่ ๓-๒๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสมณฑลกรุงเก่า

เมื่อปี พ.ศ.๒๔๔๕ (สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประทับขวาสุด)



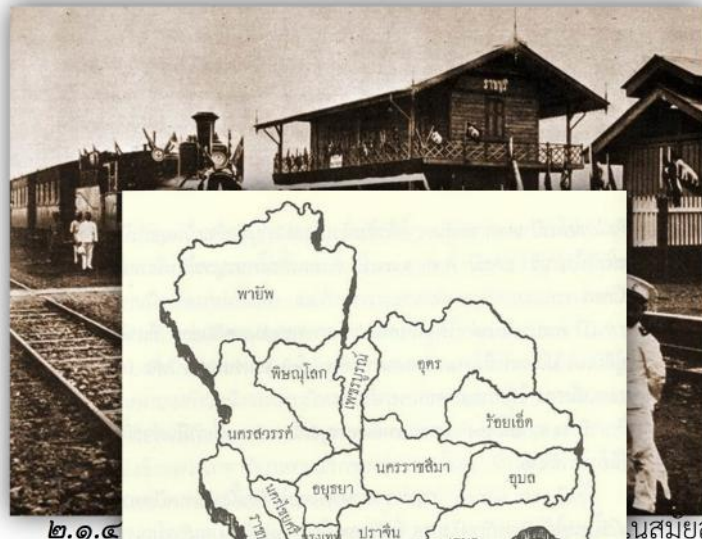
ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

สยาม ๒๕๐๐ พ.ศ.๒๕๔๐ เทตงมเนชเทเทบชบมรณชงเทตุงอูบเทกเบเนบ พ.ศ.๒๕๔๗ ขึ้นมาอีกครั้ง

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ จำนวนมณฑลก็ลดน้อยลงไปอีกเมื่อไทยจำต้องยอมยก  
บางส่วนของมณฑลไทรบุรี คือเมืองไทรบุรีและเมืองปลิสให้แก่อังกฤษ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการแก้ไข  
สัญญาด้านการค้า และเพื่อที่จะกู้ยืมเงินอังกฤษมาสร้างทางรถไฟสายใต้

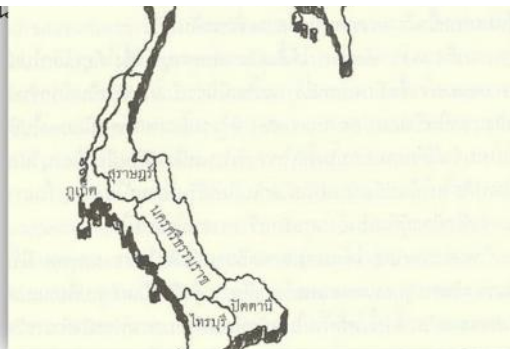
พ.ศ.๒๔๕๕ ได้แยกมณฑลอีสานออกเป็นสองมณฑล มีชื่อใหม่ว่ามณฑลอุบล  
และมณฑลร้อยเอ็ด นับเป็นการเปลี่ยนแปลงมณฑลเทศาภิบาลครั้งสุดท้ายในสมัย สมเด็จพระ  
ยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

แผนภาพที่ ๓-๒๙ เส้นทางรถไฟสายใต้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

แผนภาพที่ ๓-๓๐ แผนที่ประเทศไทย ๒๕๐๐



ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระยาตำรางราชานุภาพ

**๒.๑.๕ ข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาล** เมื่อได้จัดการรวมหัวเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาล **ข้าหลวงใหญ่** หรือ **ข้าหลวงเทศาภิบาล** เป็นผู้รับผิดชอบในราชการทั่วไป ตลอดมณฑล ในตอนแรกยังมีได้ตั้งข้อบังคับอย่างไร นอกจากกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ โดยให้ผู้ว่าราชการเมืองพึงคำนึงถึงปัญหาข้าหลวงเทศาภิบาลในการตั้งปวง

**ข้าหลวงมหาดไทย** เป็นพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่และการจดหมาย การทะเบียนราษฎร และการวางระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนคำสั่งตั้งปวงของข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อให้การปฏิบัติราชการของหน่วยราชการบริหารต่าง ๆ ในเขตมณฑลนั้น ๆ เป็นไปตามนโยบายของรัฐ

**ข้าหลวงยุติธรรม** เป็นพนักงานตรวจตราเร่งรัดการถ้อยความโรงศาลทั่วทั้งมณฑล เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยรวดเร็วโดยมีคั่งค้าง และสะสางคดีความเก่าๆ ซึ่งทับถมอยู่ก่อนเสร็จสิ้นไปเป็นอันมาก และตั้งศาลชำระความอุทธรณ์ความศาลเมืองด้วย

**ข้าหลวงคลัง** เป็นพนักงานตรวจเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมืองเรียกเก็บอยู่แต่ก่อน หรือที่เป็นการจ่ายไปในตัวแทนเงินเดือนผลประโยชน์หรือที่ตกเรียเสียอยู่ด้วยเหตุอย่างอื่นให้ได้มาเป็นของหลวง และจ่ายเงินเดือนพระราชทานแก่ผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมือง ซึ่งมีหน้าที่แทนผลประโยชน์ที่เคยได้ในทางอ้อมอยู่แต่ก่อน

**เลขานุการ** มีหน้าที่เป็นเลขานุการของข้าหลวงเทศาภิบาล

**แพทย์ประจำมณฑล** มีหน้าที่บำรุงการอนามัย รักษาและป้องกันโรคภัยไข้เจ็บของประชาชนพลเมืองที่อยู่ในมณฑล

**ผู้ช่วย เสมียนและคนใช้** จำนวนพอสมควรแก่งาน

การกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ของข้าราชการดังกล่าว เป็นไปโดยชั่วคราว โดยเฉพาะในด้านการคลังและการยุติธรรม ซึ่งมีกระทรวงที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว เช่นด้านการคลังหัวเมือง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้จัดตั้งคลังมณฑลฯ ทำหน้าที่ในการรับจ่ายเงินแผ่นดิน มีฐานะเป็นสาขาของกระทรวงเสียเอง คงให้มหาดไทยรับหน้าที่ในการจัดเก็บเงินผลประโยชน์ของ

แผ่นดินรื้อขึ้นมา จนกระทั่งราชการในกรมสรรพากรนอกได้เจริญเติบโตขึ้น อันสืบเนื่องมาจากระเบียบวิธีว่าด้วยการจัดเก็บเงินภาษีใหม่ ส่วนตำแหน่งเจ้าพนักงานประจำมณฑลซึ่งรับผิดชอบในหน้าที่ดังกล่าว คือ **สรรพากรมณฑล** เพียงคนเดียวก็ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้พอ จึงต้องตั้งตำแหน่ง **ผู้ช่วยสรรพากรมณฑล** ขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตำแหน่งราชการประจำมณฑลของกระทรวงมหาดไทยอื่นๆ ซึ่งมีความสำคัญและสมควรที่จะนำมากล่าวเพิ่มเติม คือ **ปลัดมณฑล** เป็นตำแหน่งใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่รองมาจากข้าหลวงเทศาภิบาล โดยกำหนดให้ปลัดมณฑลมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการเมืองและการมณฑล ปลัดมณฑลเป็นผู้บังคับการอำเภอและสั่งการเมืองที่ตั้งมณฑลนั้นเหมือนดังผู้ว่าราชการเมืองทั้งปวง ปลัดมณฑลจึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญมากตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นหลักในด้านธุรการของมณฑลกระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายที่จะให้ปลัดมณฑลนี้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถดี จึงได้กำหนดเงินเดือนไว้สูงถึง ๔๐๐ บาท และนอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้ถือเป็นนโยบายที่จะบรรจุจากบุคคลหนุ่มให้มากที่สุด เพราะลักษณะพิเศษของตำแหน่งนี้ด้วย

เมื่อได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของปลัดมณฑลซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยราชการที่เรียกว่า “**กองปลัดมณฑล**” ด้วยแล้ว เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการชั้นรองไว้ในโอกาสเดียวกันด้วย คือ **ข้าราชการชั้นรอง** ประกอบด้วย ๑. เลขานุการมณฑล ๒. เสมียนตรามณฑลและเสมียนคนใช้อีกจำนวนหนึ่ง ให้เลขานุการมณฑลทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานจดหมายและต้อนรับแขก ส่วนเสมียนตรามณฑลเป็นเจ้าพนักงานการเงิน รักษาพัสดุ และเป็นผู้ดูแลรักษาราชการมณฑล เช่น ตรวจตราให้คนมาทำการตามเวลา เมื่อปลัดมณฑลไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ก็ให้เสมียนตราเป็นผู้ทำหน้าที่แทนอีกตำแหน่งหนึ่ง

ตำแหน่งสำคัญของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยประจำมณฑลที่จะนำมากล่าวในอันดับต่อไปก็คือ ผู้ตรวจการ หรือมหาดเล็กผู้ตรวจการ หรือมหาดเล็กรายงาน

**มหาดเล็กรายงาน** เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นจากความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยที่จะให้เป็นตำแหน่งสำหรับข้าราชการซึ่งจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นไป ให้มีโอกาสเข้ารับการฝึกหัดกับข้าหลวงเทศาภิบาล และหาความชำนาญในสภาพของการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีหน้าที่ออกตรวจราชการตามเมืองและอำเภอต่างๆ ในมณฑล

**สรุปการจัดส่วนราชการในมณฑลเทศาภิบาล** เมื่อพิจารณาตามที่กล่าวมาแล้ว ก็อาจสรุปได้อีกประการหนึ่งว่าความประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งจะเป็นหน่วยราชการที่มีหน้าที่ควบคุมส่วนราชการรอง ๆ ลงไปอีกชั้นหนึ่งนั้น ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างน่าพอใจ คือรัฐบาลได้มีหน่วยงานซึ่งบริหารงานอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนที่สามารถรับผิดชอบและสามารถปฏิบัติราชการอย่างได้ผลทั้งในด้านการปกครอง ด้านการจัดเก็บภาษีและด้านยุติธรรม อันเป็นรากฐานของการปกครองที่ประเทศไทยในสมัยนั้นต้องการเป็นอย่างยิ่ง

**๒.๒ การจัดรูปการปกครองเมือง** รายงานการประชุมเทศาภิบาล (ร.ศ.๑๑๙ : ๑๔๒)

**๒.๒.๑ ความสำคัญของการปกครองเมืองในสมัยก่อน** หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีขนาดถดถอยไปจากมณฑลเทศาภิบาลก็ได้แก่ **เมือง** ซึ่งก่อนการปฏิรูปการจัดระเบียบ

การปกครองในประเทศไทยในสมัยที่สมเด็จพระยาตากสินมหาราชสถาปนาอาณาจักรธนบุรีเป็นราชธานีใหม่ การปกครองส่วนภูมิภาคด้วยเหตุผลที่อาจจะนำมาประกอบการพิจารณาได้หลายประการ

เหตุผลประการแรกที่สนับสนุนฐานะของเมืองให้มีความสำคัญเหนือกว่าส่วนราชการบริหารชนิดอื่นที่เห็นได้ประจักษ์ชัดก็คือว่า เมืองเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคหน่วยที่ใหญ่ที่สุดและเป็นหน่วยการปกครองหน่วยเดียวเท่านั้น ซึ่งมีเจ้าพนักงานปกครองเมืองจัดขึ้นเป็นองค์คณะ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามสาขางานต่างๆ ทำนองเดียวกันกับการจัดระเบียบราชการซึ่งแบ่งอยู่ในราชธานีเดิม แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบัญชาของเจ้าเมืองผู้ซึ่งมีอำนาจกว้างขวางทั้ง

ทางการบริหารและ  
ทางตุลาการภายใน

แผนภาพที่ ๓-๓๑ แสดงโครงสร้างราชการมณฑลพายัพ อาณาเขตเมืองแต่ละเมือง



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระยาตากสินมหาราช

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้เมืองเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทในการปกครอง และให้ท้องที่ย่อยๆ ที่ได้แบ่งออกไปนั้นมีฐานะเป็นแขวง ซึ่งเทียบได้เท่ากับอำเภอในสมัยนี้ก็ตาม แต่ในการปฏิบัติที่กระทำกันเรื่อยมาก่อนการปฏิรูปนั้น กลับนิยมแบ่งอาณาเขตของเมืองออกเป็นส่วนย่อยๆ มีฐานะเป็นเมืองขึ้น มีเจ้าเมืองกรมการเมืองปกครองออกไปอีกชั้นหนึ่ง โดยให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าเมืองเมืองใหญ่ แทนที่จะแบ่งให้เป็นแขวงตามหลักการดังกล่าว การจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคจึงไม่เหมือนกันและไม่เป็นระเบียบเดียวกันตลอดทั่วทั้งราชอาณาจักร ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการปกครองแล้ว ยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดเมืองที่มีฐานะแตกต่างกันขึ้นในประเทศไทยเป็นอันมาก เช่นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี และเมืองจัตวา

อนึ่ง นโยบายของประเทศในการตั้งเมืองขึ้นใหม่ ก็มีสาเหตุที่ก่อให้เกิดอิทธิพลแก่การจัดรูปการปกครองอยู่เหมือนกัน ดังที่จะพิจารณาได้จากพระราชดำรัสที่สมเด็จพระยาตากสินมหาราช ได้ทรงแสดงถึงการตั้งเมืองเมื่อสร้างกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา มีความว่า

...รัชกาลที่ ๑ และที่ ๓ ให้เจ้าเมืองร้างเกลี้ยกล่อมหาผู้คนมาเป็นพลเมือง โดยไม่ต้องใช้อำนาจ อาจทำด้วยความสมัครใจของทุกฝ่ายก็สำเร็จประโยชน์ตามมุ่งหมาย เจ้าเมืองไหนเกลี้ยกล่อมคนมาได้มากก็ได้ทรัพย์เศษส่วน และได้ผู้คนสำหรับอาศัยใช้สอยมากขึ้น ก็เต็มใจชวนขายตั้งบ้านเรือน ฝ่ายราษฎรก็ไปเที่ยวหลบหลีกเดือดร้อนลำบากอยู่ เมื่อรู้ว่าบ้านเมืองกลับเรียบร้อยอย่างเดิมก็ยินดีที่จะกลับมาโดยมาก ...ต่อมาเหตุที่ตั้งเมืองก็ผันแปรไปเป็นอย่างอื่น คือให้ราษฎรตั้งภูมิลำเนากระจายกันออกไป ให้มีไร่นาที่ทำมาหากินเกิดมากขึ้น เจ้าเมืองกับท้าวพระยาแย่งผู้คนที่ควบคุมกัน จึงมักมีท้าวพระยาขอตั้งเมืองขึ้นใหม่ในที่ว่างเพื่อรวบรวมผู้คนของตนให้มีที่อยู่เป็นหมู่หมวด แต่เมื่อถึงรัชกาลที่ ๕ การขอตั้งเมืองกลายเป็นอุบายพวกท้าวพระยาแย่งอาณาเขตและผู้คนซึ่งกันและกัน ...ครั้งทรงทราบว่าการตั้งเมืองกลับเป็นโทษ จึงโปรดเกล้าฯ งดการนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๒๘

ด้วยเหตุผลหลายประการดังที่ได้กล่าวมานี้ ซึ่งส่งเสริมให้ถือเอาเมืองเป็นหลักของการปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยการบริหารราชการส่วนอื่นๆ เช่น แขวง จึงคลายความสำคัญไปเป็นอันมาก และเมืองก็เป็นหน่วยงานที่กล่าวขวัญกันถึงมากกว่าหน่วยการปกครองอื่น ๆ ส่วนการพิจารณาถึงข้อบกพร่องของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคอันดับต่อไป นอกเหนือจากการแบ่งอาณาเขต การปกครองเป็นเมืองอย่างไม่ค่อยมีระเบียบแบบแผนแล้ว หน่วยการปกครองที่มีชื่อว่าเมืองก็มีสภาพและฐานะที่ไม่อาจจะเป็นเครื่องมือที่ดีแก่รัฐบาลในการปกครองประชาชนได้ เพราะขาดมาตรการอันทรงประสิทธิภาพที่เชื่อมโยงหน่วยงานทั้งหมดในส่วนภูมิภาคเข้ากับราชธานี และเมืองใหญ่ๆ แต่ละเมืองก็มีปฏิบัติการเรื่อยมาตามทำนองใจชอบ ตั้งตัวเป็น “รัฐน้อย”

**๒.๒.๒ การปฏิรูปการปกครองเมือง** เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบความรับผิดชอบด้านการปรับปรุงราชการส่วนภูมิภาคให้แก่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จในกรมฯ จึงได้ทรงถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะปรับปรุงเมือง ซึ่งเป็นจักรกลอันสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีพระประสงค์ที่จะให้เมืองเป็นตัวแทนที่ดี เป็นสาขาของรัฐบาลอย่างแท้จริง และปฏิบัติราชการได้ตรงตามนโยบายที่รัฐบาลกลางได้มอบหมายไป

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงเปลี่ยนตัวข้าราชการแบบเก่าทั้งหมด แต่ทั้งนี้พระองค์ได้ทรงดำเนินนโยบาย “ค่อยทำค่อยไป” พระองค์ได้ทรงประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่เกี่ยวกับการจัดหน่วยราชการบริหาร ที่มีชื่อว่า “เมือง” ใหม่ ซึ่งพระองค์ทรงมีพระประสงค์ที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านการปกครองอย่างแท้จริง มาปฏิบัติราชการแทนข้าราชการเก่า ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ในทางปกครองเพียงพอ ทั้งนี้ย่อมหมายความว่าสภาพของความเป็นข้าราชการเปลี่ยนเป็นในรูปแบบใหม่ คือข้าราชการหัวเมืองทุกคนเข้ามารับราชการด้วยความรู้และความสามารถเป็นสำคัญ และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น ถอดถอน ให้คุณให้โทษ โดยที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ให้เงินเดือนเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติราชการตามระเบียบกฎเกณฑ์ ตามความสำคัญและความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง และต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทยและมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานเหนือ

ตามแผนการปรับปรุงใหม่ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จึงเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการที่จะถือเอาการรับราชการเป็นอาชีพต่อไป โดยไม่ต้องกังวลที่จะต้อง

ชนนวยหารายได้จากทางอื่นมาเลี้ยงตัว และในทำนองเดียวกันประชาชนพลเมืองที่อยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภารก็ได้รับการบริการจากรัฐบาลกลางดีขึ้น ข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติราชการอยู่แต่ภายในขอบเขตของกฎหมายและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด หากทำผิด ข้าราชการเหล่านี้ก็ต้องรับผิดชอบทันที อาจจะถูกตัดเงินเดือน โยกย้าย ถอดถอน และต้องรับโทษเช่นบุคคลธรรมดาอีกสถานหนึ่งด้วย ทั้งนี้ก็เพราะเสด็จในกรมทรงวางวิธีที่จะตรวจตราการปฏิบัติงานที่ได้ผลไว้ด้วย

ผลของการปรับปรุงของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ อีกประการหนึ่งก็คือ การที่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องราชการออกจากกันได้มากขึ้น เพราะส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่มีสภาพเป็นทางการกว่าแต่ก่อน เช่น มีสำนักงานที่เป็นของรัฐ มีระเบียบการปฏิบัติในสำนักงานและมีเวลาราชการที่จะให้บริการประชาชนอย่างมีกำหนด ทำให้การปฏิบัติราชการเกิดความสะอาดและชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ทุกประการ

ประโยชน์ของการปรับปรุงให้หน่วยราชการบริหารชั้นเมือง เป็นตัวแทนที่แท้จริงซึ่งจะบริหารราชการให้แก่ภาครัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเช่นนี้ ยังมีอีกประการหนึ่ง คือ รัฐจะสามารถเพิ่มพูนขอบเขตและปริมาณของการบริหารราชการให้มากขึ้น ทั้งยังสามารถใช้เมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับรองลงมาไปเป็นอย่างดี

**๒.๒.๓ การจัดส่วนราชการของเมือง** สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองเก่า ๆ ให้ทันสมัยขึ้นหลายฉบับ ในอันที่จะใช้เป็นรากฐานของการบริหารราชการซึ่งพระองค์ทรงรับผิดชอบอยู่ ในส่วนที่เกี่ยวกับแบบแผนการปกครองเมืองซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคสำคัญนั้น เสด็จในกรมได้ทรงตรา **“ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๗”** (พ.ศ. ๒๔๔๑) ด้วยพระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และนำออกไปใช้แต่ปีนั้นเป็นต้นมา

ตามข้อบังคับฉบับนี้ ได้แก้ไขระเบียบการแบ่งเขตการปกครอง ซึ่งได้ยุ่งเหยิงมาแต่ก่อนให้เรียบร้อยขึ้น คือให้ **“ท้องที่หลายอำเภอรวมกันเป็นหัวเมืองหนึ่ง”** การที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพราะเหตุว่า ในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำเนินอยู่นั้น ได้เริ่มแต่การจัดหน่วยการปกครองระดับต่ำขึ้นไปก่อน คือในปี ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ได้ทรงดำเนินการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคชั้นอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งจะเห็นอย่างประจักษ์ชัดแจ้งว่าการแบ่งเขตการปกครองในสมัยสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้มีขนาดและจำนวนพลเมืองใกล้เคียงกัน

**ข้าราชการประจำเมือง** ตามข้อบังคับฉบับนี้ พนักงานปกครองแต่ละเมืองประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาเมืองคนหนึ่ง กับกรมการเมืองอีก ๒ คณะคือ ๑. กรมการเมืองในทำเนียบ และ ๒. กรมการเมืองนอกทำเนียบ เป็นผู้ช่วยเหลือและให้คำแนะนำปรึกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการในเมืองนั้นๆ ซึ่งจะได้แยกพิจารณาต่อไป

**ผู้ว่าราชการเมือง** สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเปลี่ยนแปลงชื่อของหัวหน้าส่วนราชการบริหารหน่วยนี้เสียใหม่จากคำว่า **“เจ้าเมือง”** เป็น **“ผู้ว่าราชการเมือง”** ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า เป็นตำแหน่งที่ตรงกับตำแหน่งของต่างประเทศที่เรียกว่า **“Governor”** และเพื่อที่จะเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น **“เจ้า”** มาเป็นเพียง



ข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่ง ที่มีหน้าที่บริหารราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

ผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่งใหญ่ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริเลือกสรร แต่งตั้งและโยกย้าย จากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ มีอำนาจบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการ

บริหารราชการทุกอย่างในเมือง แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีความทางศาลอย่างแต่ก่อน แต่ยังคงมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องทางอรรถคดี โดยมีอำนาจเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน

ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาให้คุณให้โทษแก่กรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยและอาณาประชาราษฎร์ได้ตามตัวบทกฎหมาย เช่น มีอำนาจที่จะถอดถอนผลัดเปลี่ยนข้าราชการที่ตนเองมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง อาทิ ตำแหน่งปลัดอำเภอ ตำแหน่งเสมียนพนักงาน และเมื่อเป็นการรับตัวอันไม่อาจจะขออนุญาตขึ้นมาตามลำดับได้ทันที่วงที่ ก็มีอำนาจที่จะปลดกรมการคนหนึ่งคนใด ซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยหรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้งออกจากตำแหน่งหน้าที่เป็นการชั่วคราวได้ แต่ในกรณีเช่นนี้ต้องรีบรายงานไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลและเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่แท้จริงให้ทราบภายใน ๗ วัน นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการเมืองยังมีอำนาจที่จะลงโทษผู้ที่ไม่เอาใจใส่แก่งานราชการและผู้มีกระทำตามที่หัวหน้างานสั่ง โดยจะปรับหรือลดเงินเดือนกรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยเสียก็ได้ ในเวลาปกติ ผู้ว่าราชการเมืองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการตรวจตราว่ากล่าว เพื่อให้ราชการทั้งปวงได้ดำเนินไปตามพระราชกำหนดกฎหมายหรือตราเสนาบดีในกรุงเทพฯ หรืออนุวัติของข้าหลวงเทศาภิบาล ทั้งต้องคอยตรวจตราและระงับเหตุการณ์ที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียให้ราชการ ผู้ว่าราชการเมืองต้องเป็นตัวแทนของรัฐที่จะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร ต้องรายงานข้อราชการและความเห็นที่จะจัดการบำรุงแก้ไขความขัดแย้งในบ้านเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล หรือบอกเข้ามายังเสนาบดี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลแล้วแต่ชนิดของราชการ ในกรณีที่มีเรื่องราวเกิดขึ้นและเป็นเรื่องที่น่าหนักใจอำนาจหน้าที่ที่มีแบบแผนปรากฏอยู่ ซึ่งจะแก้ไขปัจจุบันทันด่วน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติได้ตามที่เห็นว่าเป็นทางที่ดีที่สุดเพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของรัฐไว้

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมืองที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ ทำให้เห็นว่าผู้ว่าราชการเมืองยังคงเป็นตัวจักรกลที่สำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบังคับบัญชาข้าราชการในท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในเมืองที่ตนบังคับบัญชาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องติดตามการปฏิบัติราชการในแผนกต่าง ๆ อันเป็นการสงวนอำนาจไว้เป็นปีกแผ่นตามแบบฉบับของหน่วยงานที่มีหัวหน้าคนเดียวด้วย

แผนภาพที่ ๓-๓๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ซ้ายสุด) เสด็จประพาสต้นเมืองกำแพงเพชร โดยมีสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ (ที่ ๘ จากซ้าย) ตามเสด็จฯ



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

**๒.๓ การจัดรูปการปกครองอำเภอ** เทศาภิบาล เล่ม ๒ (ร.ศ.๑๒๕ : ๓-๖) หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับถัดลงไปจากเมืองก็คือ **อำเภอ** โดยที่อำเภอเป็นหน่วยการปกครองส่วนส่วนหนึ่งที่ประกอบกันเป็นเมือง จึงเป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่อเมืองตามสายการบังคับบัญชาด้วย แต่ก่อนนี้หน่วยปกครองชั้นนี้เรียกว่า **“แขวง”** ไม่ค่อยจะมีบทบาทในการปกครองมากมายนัก เพราะเหตุว่าความสำคัญไปอยู่ที่เมืองเสียส่วนใหญ่ แต่จากการปฏิรูปใหม่อำเภอกลายเป็นส่วนราชการสำคัญของการบริหาร

**๒.๓.๑ การพัฒนาหน่วยราชการบริหารส่วนอำเภอ** ตามแผนการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ได้ทรงกำหนดไว้ อำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติราชการชั้นต่ำสุดที่เป็นสาขาหรือตัวแทนของรัฐ อันจะเป็นส่วนราชการที่สำคัญในการบริหารงานตามแนวใหม่ กล่าวคือ อำเภอเป็น **“จุดเชื่อม”** ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยที่อำเภอจะเป็นผู้บริหารราชการในท้องถิ่นและให้บริการทุกอย่างในท้องถิ่นที่รัฐบาลจะพึงมีตามนโยบายแก่ประชาชนพลเมือง อำเภอจะเป็นเครื่องอุปกรณ์ของรัฐในการปกครองไพร่ฟ้าประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ข้อแตกต่างระหว่างเมืองกับอำเภอ คือ อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง และใกล้ชิดกว่า ส่วนเมืองอยู่ในฐานะเป็นหน่วยควบคุมการบริหารราชการของอำเภอสูงขึ้นไปตามสายการบังคับบัญชา

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงแถลงถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคหน่วยนี้ให้บรรลุผลสำเร็จไว้ ๕ ประการ คือ

๑. ท้องที่หลายตำบล ซึ่งรวมเป็นอำเภอหนึ่งนี้จะให้มีกรรมการต่างหูต่างตาผู้ว่าราชการเมือง คอยตรวจตรารักษาแบบแผนที่จัดการปกครองในหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้จริง และมีให้มีเหตุขัดข้องหรือให้เสื่อมทรามประการใด และให้กรรมการอำเภอนี้เป็นที่ปรึกษาหารือของกำนันพันทนายบ้านทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ในการนี้จะรักษาความปรองดองเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้านทั้งปวงในอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

๒. จะให้กรรมการอำเภอนี้ช่วยกับกำนัน ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อยอันไม่จำเป็นจะต้องส่งโรงศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎรได้รับความลำบากโดยจำต้องมาฟ้องร้องว่ากล่าวกันเป็นสำนวนยืดยาวป่วยการท่ามาหากิน ประการหนึ่ง

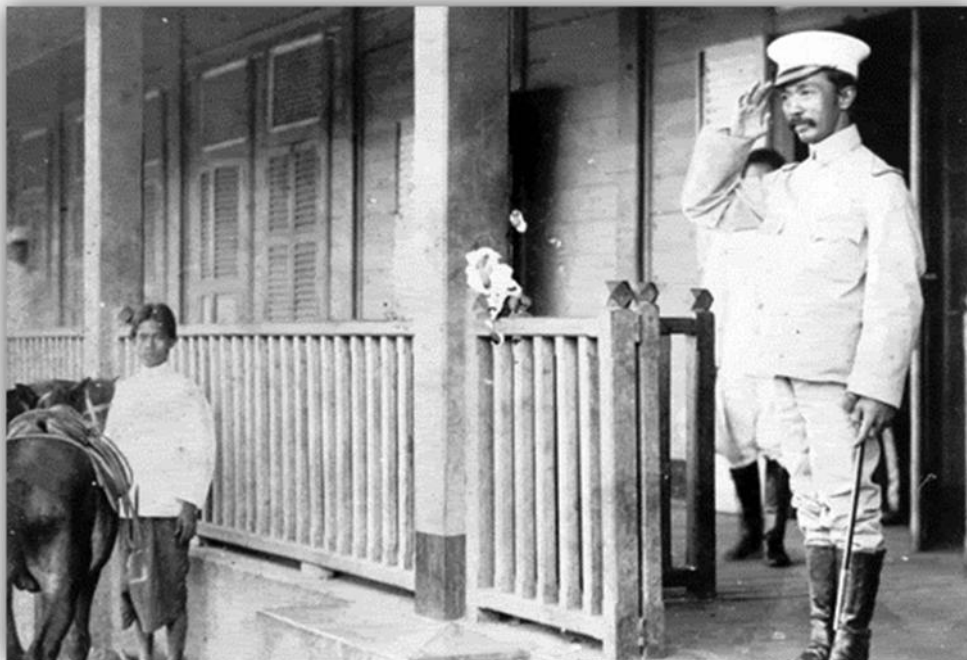
๓. จะให้กรรมการอำเภอนี้ เป็นพนักงานเก็บภาษีอากรในท้องที่ให้เป็นยุติธรรมตามข้อบังคับพิคัดท้องตรา ประการหนึ่ง

๔. จะให้กรรมการอำเภอนี้ เป็นผู้ทำบริคณฑ์สัญญากรรมธรรม์ รูปพรรณในการกู้ยืมซื้อขายทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

๕. จะให้กรรมการอำเภอ เป็นพนักงานตรวจตราไต่สวนเอาตัวโจรผู้ร้ายในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

**๒.๓.๒ การจัดหน่วยบริหารราชการของอำเภอ** การปรับปรุงอำเภอ ได้เริ่มพิจารณาแต่การกำหนดอาณาเขตของการปกครองด้วยความมุ่งหมายที่จะวางแบบแผนท้องที่ภายในพระราชอาณาจักร ซึ่งแต่เดิมมีทั้งที่เป็นเมืองใหญ่ เมืองน้อย เมืองขึ้นบ้าง แขวงบ้าง ให้เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน “แต่จะไม่รื้อถอนธรรมเนียมโบราณที่มีมาแต่เดิม กล่าวคือ ถ้าที่ใดเคยเรียกว่าเมืองก็ให้คงเรียกว่าเมือง ผู้เป็นนายอำเภอก็คงเป็นเจ้าเมือง ผู้เป็นปลัดอำเภอก็คงเป็นตำแหน่งกรมการเมืองขึ้น มีบรรดาศักดิ์ตั้งแต่เดิม เป็นแต่เจ้าเมืองขึ้นหรือนายอำเภอซึ่งบังคับการอำเภอ จะให้มีอำนาจและหน้าที่เป็นอย่างเดียวกันทั่วไป”

แผนภาพที่ ๓-๓๓ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงตรวจราชการหัวเมือง



ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ก.เขตของอำเภอหนึ่งๆ ไว้

ก. หากภูมิประเทศเป็นท้องทุ่งที่ราบที่มีพลเมืองอาศัยอยู่มากให้กำหนดโดยถือจำนวนพลเมืองป

ข. หากเป็นท้องที่อยู่ระหว่างป่าหรือภูเขา ซึ่งพลเมืองอาศัยอยู่น้อยหรือพลเมืองตั้งบ้านเรือนกระจายกันเป็นแห่งๆ ให้กำหนดถือระยะทางที่จะพึงเดินไปมาได้ตลอดท้องที่ราว ๑๒ ชั่วโมง เป็นหนึ่งอำเภอ

ค. หากเป็นท้องที่ว่าง ซึ่งเป็นป่าพงดงเขาที่ไม่มีบ้านเรือนราษฎรอาศัยอยู่มากเท่าใด ให้จัดเป็นท้องที่ฝากขึ้นอยู่กับอำเภอซึ่งติดกันกับที่ว่างนั้น

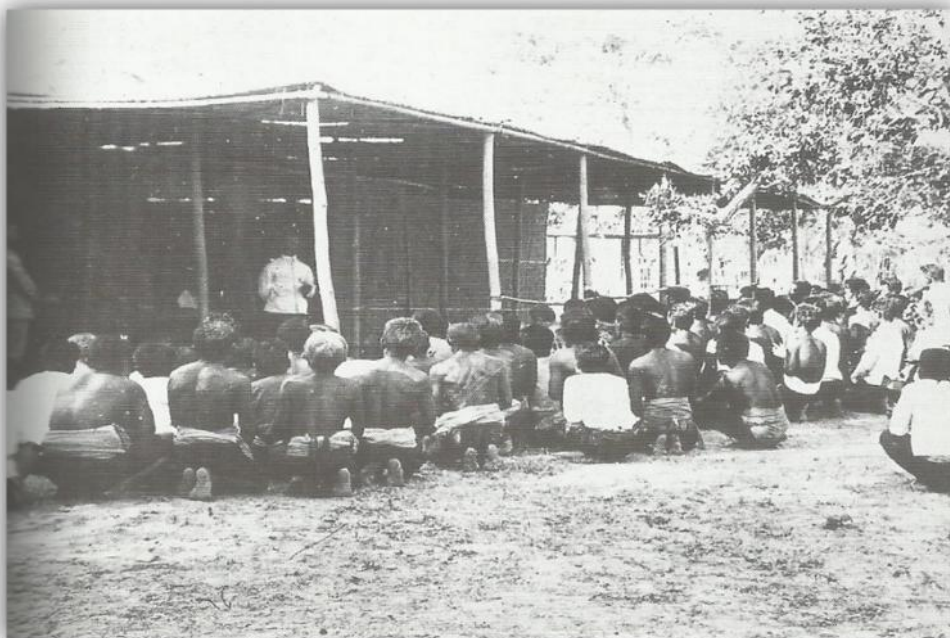
ครั้งต่อมาเมื่อปี พ.ศ.๒๔๕๗ ได้กำหนดวิธีการที่จะจัดตั้งอำเภอใหม่ให้อยู่ในดุลพินิจของข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาล ที่เห็นว่าท้องที่หลายตำบลจะสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันก็ให้จัดขึ้นเป็นอำเภอหนึ่ง แต่หากว่าอำเภอใดมีท้องที่กว้างขวางยากแก่กรรมการอำเภอที่จะไปตรวจตราให้ทั่วถึงได้ และท้องที่นั้นก็มีผู้คนไม่มากมายพอที่สมควรจะจัดตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหากก็ดี หรือในกรณีท้องที่ของอำเภอใดมีชุมชนมาก อยู่ห่างไกลจากที่ว่าการอำเภอซึ่งโดยปกติก็จัดตั้งขึ้นในที่ที่จะทำการปกครองราษฎรในอำเภอให้สะดวกมากที่สุดแล้วก็ตาม จนเป็นเหตุให้กรรมการอำเภอจะไปตรวจการไม่ได้ตั้งสมควร ครั้นจะตั้งขึ้นเป็นอำเภอก็ยิ่งเล็กลงไปก็ตี ให้จัดแบ่งท้องที่นั้นออกเป็น “กิ่งอำเภอ” อำเภอหนึ่งจะมีกิ่งอำเภอก็ได้ การตั้งอำเภอต้องขอพระบรมราชานุญาต แต่การตั้งกิ่งอำเภอเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาต

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาการจัดเขตดังกล่าวได้มีความประสงค์ที่ให้ความยืดหยุ่นแก่ความสะดวกในการปกครองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้อยู่ในขอบเขตความสามารถที่ข้าราชการอำเภอผู้มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะตรวจตราได้ทั่วถึง

**๒.๔ การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน** เทศาภิบาล เล่ม ๒ (ร.ศ.๑๑๗ : ๑๐-๑๓) อำเภอหนึ่งๆ ยังแบ่งซอยท้องที่ออกเป็นส่วนย่อยอีกเป็นหลายๆ ตำบล และตำบลหนึ่งๆ ก็แบ่งซอยเขตการปกครองให้เล็กลงไปเป็นหมู่บ้าน จึงเป็นอันสิ้นสุดหน่วยการปกครอง นอกจากการลดหลั่นในเรื่องอาณาเขตของการปกครองแล้ว อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยปกครองทั้งสองนี้ก็ลดน้อยลงไปตามสายการบังคับบัญชาด้วย อย่างไรก็ตามก็ดี สภาพของการจัดรูปของหน่วยปกครองตำบลและหมู่บ้านมีข้อแตกต่างกันกับหน่วยบริหารราชการชั้นอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยที่ข้าราชการชั้นอำเภอขึ้นไปจะอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นประจำ มีกำหนดเวลาปฏิบัติงานและต้องปฏิบัติราชการให้แก่รัฐอย่างกว้างขวาง ข้าราชการชั้นอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนที่รับเงินเดือนเป็นสิ่งตอบแทน ซึ่งเข้ามารับราชการเป็นอาชีพ ด้วยความรู้และความสามารถในการปกครองเป็นสำคัญ ส่วนตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้าน ไม่ได้อยู่ภายใต้ข้อบังคับที่จะได้รับเงินเดือน การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน เช่นข้าราชการชั้นอำเภอขึ้นไป กำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติราชการให้แก่รัฐเสมือนเป็นผู้ช่วยกรรมการอำเภอ จึงได้รับการตอบแทนให้ได้รับผลประโยชน์เป็นอย่างอื่น เช่น การได้ส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียมหรือการได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่าง กำนันและผู้ใหญ่บ้านได้รับการสถาปนาขึ้นให้เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ เพื่อปฏิบัติงานเป็นสื่อเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน คือเป็นผู้ประสานงานและช่วยเหลือให้การบริหารราชการของหน่วยปกครองชั้นอำเภอประสบความสำเร็จได้ดีขึ้น สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพ ทรงชี้แจงว่า

...ความมุ่งหมายในการปกครองชั้นตำบลนี้ จะให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยม เอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และให้เป็นหูเป็นตาของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลกิจสุทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไป ตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดินซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม ดังหน้าที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนัน นายตำบลทุกวันนี้...

แผนภาพที่ ๓-๓๔ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงพบปะชาวบ้านในมณฑลอุดร



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

จากพระประสงค์ขององค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้านได้ดำเนินรอยตามแบบแผนที่เสด็จในกรมได้ทรงให้มีการทดลองขึ้นที่บางปะอินมาแล้ว คือให้ราษฎรเลือกเอาบุคคลในท้องที่มีคุณงามความดีและเป็นที่ยอมรับของราษฎรยกขึ้นเป็นตัวแทนปกครองกันเอง คือ ให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือน หรือจอดเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกัน เลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง โดยเปิดเผยหรือจะเลือกด้วยวิธีออกเสียงเป็นการลับก็ได้ ให้นายอำเภอเป็นประธานพร้อมด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านคนอื่น ๆ ในตำบลนั้น ผู้ใดได้รับเลือกด้วยได้รับคะแนนนิยมมาก ก็ให้นายอำเภอพาตัวบุคคลนั้นเข้าไปขอรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง ส่วนการเลือกกำนันนายตำบลนั้น ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเดียวกันเลือกกันเองในระหว่างกลุ่มผู้ใหญ่บ้านยกขึ้นเป็นกำนัน โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน และผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ออกหมายตั้งให้เช่นเดียวกัน

**๒.๔.๑ การจัดหน่วยการปกครองขึ้นตำบล** ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้กำหนดหมายเขตตำบลแต่ละตำบลตามแบบแผนที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งแต่แรกกำหนดว่าให้รวมหมู่บ้านราว ๑๐ หมู่บ้านเข้าเป็นตำบลหนึ่ง ครั้งต่อมาเมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ความหนาแน่นของชุมชนก็มากขึ้นด้วย การกำหนดเขตดังกล่าวเล็กเกินไปเป็นการเปลืองค่าใช้จ่ายที่ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่มากขึ้น จึงได้ขยายจำนวนออกเป็น ๒๐ หมู่บ้านโดยประมาณรวมกันเป็นหนึ่งตำบล

เจ้าพนักงานในตำบลหนึ่งประกอบด้วย “กำนัน” ซึ่งเป็นนายตำบลหนึ่งคน กำนันเป็นผู้เสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการเมืองให้ความเห็นชอบในการที่ตนแต่งตั้ง “สารวัตรกำนัน” ไว้เป็น

ผู้ช่วยและรับใช้สอย ๒ คน ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายหน้าที่ในการพยาบาลมาด้วย จึงได้เพิ่มพนักงานประจำตำบลขึ้นอีกคนหนึ่งคือ “แพทย์ประจำตำบล”

นอกจากนี้ หน้าที่ของกำนันที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะอื่น ๆ อีกก็คือ หน้าที่ในการปกครองตำบล การเอาตัวผู้ละเมิดส่งกรมการอำเภอ บอกเหตุโจรผู้ร้ายหรือรายงานการทุกข์ร้อนของราษฎรหรือการแปลกประหลาดในตำบล การจัดการตามหมายค้นหรือให้ยึดทรัพย์สิน การช่วยเหลือทำอายุัด ชั้นสูตรและตราสิน การสงเคราะห์คนเดินทางและคนเดินราชการ การรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น อีกทั้งกำนันเป็นผู้รักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐในตำบล และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน การนำพนักงานเก็บภาษีหรือนำราษฎรมาเสียภาษีแก่กรมการอำเภอ และเนื่องจากหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมานี้ต้องขอความร่วมมือจากบุคคลอื่น เช่น ผู้ใหญ่บ้านและราษฎร ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดให้อำนาจกำนันที่จะเรียกผู้ใดมาหารือหรือให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ หากผู้นั้นขัดขืนจะมีโทษตามกฎหมายด้วย

การพิจารณาอย่างรอบคอบถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนการจัดพนักงานเข้าปฏิบัติงานในตำบลหนึ่ง ๆ แล้ว จะเป็นที่ประจักษ์ได้ว่าพนักงานประจำตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัว “กำนัน” เป็นบุคคลสำคัญซึ่งมีส่วนช่วยเหลือเป็นหูเป็นตาในการปกครอง และสามารถปฏิบัติราชการในฐานะลูกมือของหน่วยบริหารราชการชั้นอำเภอได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ หากได้กำนันที่เป็นคนดี มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามแบบที่กำหนดไว้ดังกล่าว การบริหารราชการของอำเภอก็จะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะกำนันเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องที่มากที่สุด และเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกขึ้นมาด้วยความนิยมชมชอบและด้วยความนับถือ ดังนั้นเมื่อกำนันมีอิทธิพลเช่นนี้ ราษฎรย่อมจะยินดีปฏิบัติตามคำแนะนำของกำนันมากกว่าที่จะขัดขวาง การที่ได้จัดให้มีกำนันขึ้นจึงเท่ากับเป็นการผนึกประชาชนเข้าด้วยกันให้เป็นปึกแผ่นชั้นหนึ่งก่อน ทำให้เป็นการง่ายแก่ความพยายามของรัฐบาลที่จะให้การบังคับตามกฎหมายได้เป็นอย่างดีทั่วถึงให้มากที่สุด อันจะยังความยุติธรรมให้บังเกิดแก่ไพร่ฟ้าประชาชนทั่วทุกคน

**๒.๔.๒ การจัดแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้าน** หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศไทย หมู่บ้านหนึ่งๆ ก็คือบ้านหมู่หนึ่งจำนวนประมาณ ๑๐ บ้าน หรือมีราษฎรชายหญิงประมาณ ๑๐๐ คน จัดขึ้นโดยให้มีราษฎรในท้องที่นั้นผู้หนึ่งยกขึ้นเป็นผู้ปกครอง และเป็นตัวแทนของชนกลุ่มนั้น เพื่อดำเนินกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับประโยชน์ของชนกลุ่มนั้น และเพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงานกับรัฐบาลซึ่งจะให้ความคุ้มครองและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องที่ให้ดีขึ้น กาลล่วงมารัฐบาลได้ขยายเขตของหมู่บ้านโดยให้ถือเอาจำนวนประชาชนประมาณ ๒๐๐ คนเป็นเกณฑ์แทน นอกจากจะเป็นท้องที่ที่ประชาชนตั้งบ้านเรือนห่างไกลอันจะยากแก่การปกครองถ้าจัดมารวมกัน ก็ให้จัดเป็นหมู่บ้านต่างหากแต่ต้องไม่ต่ำกว่า ๕ บ้าน

หัวหน้าหน่วยการปกครองหมู่บ้าน คือ “ผู้ใหญ่บ้าน” เป็นพนักงานที่ทำหน้าที่ในเขตนั้นแต่ผู้เดียว นอกจากจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือกำนันในการปกครองตำบลเป็นส่วนรวม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่เฉพาะภายในเขตการปกครองของตนอีกด้วย ทั้งนี้สาระสำคัญของหน้าที่ก็คงเป็นไปเช่นเดียวกับกำนัน แต่จำกัดอยู่ในชั้นต่ำกว่ากำนันซึ่งมีความรับผิดชอบในการเป็นนายตำบลทั้งหมด ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่รักษาความสุภาพเรียบร้อยของราษฎรที่เป็น

ลูกบ้าน และช่วยป้องกันความทุกข์และภัยอันจะมีมาถึงลูกบ้านโดยเต็มกำลังความสามารถ ลูกบ้านคนใดประพฤติชั่วร้าย ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องเรียกตัวมาอบรมสั่งสอน ถ้าหากว่ายังไม่ฟังก็ให้จับตัวส่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเอาเป็นธุระในการตรวจตราคนจรและเหตุร้าย ซึ่งหากสงสัยว่าจะเป็นการผิดกฎหมายต้องรีบจัดการแจ้งกำนันให้ทราบ ในกรณีที่เกิดโจรผู้ร้ายหรือไฟไหม้หมู่บ้านที่ตนปกครองหรือหมู่บ้านใกล้เคียง ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นหัวหน้าเรียกลูกบ้านช่วยกันต่อสู้ติดตามจับโจรผู้ร้ายและช่วยกันดับไฟโดยเต็มกำลัง ทั้งนี้ในยามปกติผู้ใหญ่บ้านต้องชักซ้อมลูกบ้านไว้ให้ดีเพื่อที่จะได้ใช้ปราบปรามเหตุร้ายได้ทันท่วงที ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่จะปฏิบัติงานตามหมายสั่งราชการของข้าราชการชั้นเหนือ เช่น หมายให้จับกุมบุคคล หมายให้ค้นหรือให้ยึดเป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านยังทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสำมะโนครัวประจำหมู่บ้านในอันที่จะจัดทำบัญชีสำมะโนครัวให้ถูกต้องอยู่เสมอ

แบบแผนการปกครองดังที่ได้กล่าวมาโดยลำดับของสายการบังคับบัญชา คือ จากมณฑลเทศาภิบาล เมือง และอำเภอ ซึ่งบริหารโดยข้าราชการพลเรือนประจำของรัฐบาลกลาง จนกระทั่งตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นเองแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการควบคุมของรัฐบาลกลาง เป็นแบบแผนการปกครองซึ่งได้ประกาศใช้ทั่วราชอาณาจักร เว้นแต่ในบางท้องที่ซึ่งได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมตามขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันออกไป ท้องที่เหล่านั้น ได้แก่ มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามภาคใต้ เป็นต้น

แผนภาพที่ ๓-๓๕ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จทางเรือขึ้นท่านครพนม



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

### ๓. การจัดหน่วยบริหารราชการแบบพิเศษ เทศาภิบาล (๒๔๙๕ : ๑๙๗-๑๙๙)

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะพระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงทำการรวบรวมหัวเมืองและประเทศราชทั้งหลายให้เข้ามาเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่ง อันเดียวกัน ทั้งได้ทรงวางระเบียบแบบแผนการปกครองให้เป็นไปในทำนองเดียวกันขึ้นไว้ได้ โดยสำเร็จเรียบร้อยด้วยพระปรีชาสามารถยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามในระยะเวลานั้นเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ การที่จะจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างฉับพลันโดยที่ไม่คำนึงถึงขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมพื้นเมืองแต่อย่างใดเลยนั้น จะมีแต่ทางที่จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเมืองและการปกครองเรื้อรังต่อไปอีกได้ ดังนั้นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ



ขานภาพจึงได้ทรงวางระเบียบการปกครองเป็นพิเศษไว้เป็นการชั่วคราวสำหรับในบางท้องที่ เช่น ในมณฑลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักซีใต้ ซึ่งมีประเพณีและวัฒนธรรมอันแตกต่างจนไม่สามารถจะใช้ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่วางไว้ในหัวเมืองทั่ว ๆ ไปมาดำเนินการเหมือนกันทั้งหมดได้

บทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดการปกครองเช่นนี้ จะได้นำมากล่าวตามลำดับ คือ

๑. การจัดรูปแบบการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ หรือมณฑลพายัพ

๒. การจัดรูปแบบการปกครองในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักซีใต้

๓. เนื่องจากในสมัยที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น ยังได้ทรงดำริริเริ่มให้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาลหัวเมือง” ซึ่งนับว่าเป็นการวางรากฐานให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นในประเทศ เพราะด้วยคุณประโยชน์ของการสุขาภิบาลองค์การประเภทนี้จึงได้รับการส่งเสริมและเป็นที่ยอมรับแพร่หลายมากขึ้นในประเทศไทยเรามาตลอดมาแม้กระทั่งในปัจจุบัน ดังนั้นจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะนำมาศึกษาในบทนี้ด้วย

**๓.๑ การปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือหรือมณฑลพายัพ** หนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปี “เรื่องมหาดไทย” (๒๔๕๕ : ๑๑๔)

**ลักษณะของมณฑล** มณฑลพายัพ หรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ หรือมณฑลลาวเฉียง แต่เดิมที่เป็นดินแดนที่ถือว่าเป็นประเทศราชอันอยู่ใต้การปกครองของเจ้าผู้ครองนครเชื้อสายลาว อย่างไรก็ตามสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงให้บรรดาธิบายไว้ว่าชาวพื้นเมืองในมณฑลพายัพที่มีอยู่มากมายนั้นจะเรียกว่าเป็นคนลาว ซึ่งเป็นชนอีกชาติหนึ่งเสียทั้งหมดก็ไม่ถูก จริงอยู่มีชนบางกลุ่มที่เป็นคนลาวอย่างแท้จริงที่เรียกว่า “ลาวะ” แต่ส่วนมากก็เป็นคนไทย “ถ้าว่าด้วยภาษาลาวและภาษาไทยก็เป็นภาษาเดียวกัน ต่างแต่สำเนียงและถ้อยคำบางคำที่เป็นภาษาเก่าภาษาใหม่ผิดกัน ถ้าจะกำหนดว่าผู้ที่พูดสำเนียงไม่เหมือนคนบางกอกเป็นคนลาวแล้ว ชาวนครศรีธรรมราชก็จะต้องว่าไม่ใช่ไทย เพราะพูดสำเนียงไกลชาวบางกอกยิ่งกว่าจำพวกที่เรียกว่าลาวเสียอีก”

ด้วยเหตุที่มีระยะทางอยู่ห่างไกลกันนี้เอง จึงทำให้การรวมดินแดนเหล่านี้เข้ากับประเทศไทยไม่สะดวก และดินแดนเหล่านี้ก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งเปรียบเสมือนพระมหากษัตริย์ปฏิบัติเหมือนประเทศอิสระต่างหาก ขนบธรรมเนียมและภาษาพูดซึ่งเติบโตตามวัฒนธรรมจึงผิดเพี้ยนไปจากไทยด้วย ดินแดนที่แบ่งเขตการปกครองเป็นนครหรือเมืองเล็กๆ เหล่านี้ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศใหญ่ตลอดมา เช่น บางที่ต้องตกเป็นของประเทศพม่าและบางที่ก็ตกเป็นของประเทศไทย จนเป็นที่ยอมรับกันในที่สุดว่าพื้นที่ที่เป็นมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือนี้เป็นประเทศราชของไทย และมีเจ้าผู้ครองนครประกาศตนเป็นชนชาตินลาว จะเห็นได้ว่าเมื่อประเทศพม่าต้องกลายเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษนั้น มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือหรือมณฑลพายัพนี้ เป็นประเทศราชซึ่งอยู่ในอธิปไตยของประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงว่าอังกฤษจะแพร่อิทธิพลเข้ามาชิงเอาดินแดนส่วนนี้ไปเพราะไทยเราเองไม่สามารถผนึกดินแดนประเทศราชให้เข้าเป็นอาณาเขตของประเทศอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว และดินแดนส่วนนี้ก็เป็นพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์พึงปรารถนาแก่ประเทศตรงกันข้ามเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ยกอาณาเขตส่วนนี้เป็นมณฑลหนึ่ง และแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย คือ **เจ้าพระยาพลเทพ** (พุ่ม ศรีไชยยันต์) สมุหกลาโหมไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งผู้แทนและ

ข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เข้าไปปกครองดูแลดินแดนส่วนนี้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อปกครองป้องกันการแทรกซึมและเพื่อที่จะรักษาพระราชอาณาเขตในทิศเหนือของประเทศไทยให้เรียบร้อยด้วย

แผนภาพที่ ๓-๓๖ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จเมืองน่าน มณฑลพายัพ พ.ศ. ๒๔๔๑



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

เมยสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์พระบรมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ทรงจัดตั้งมณฑล

ของไทย เป็นดินแดนที่มีความสำคัญมากในจำพวกอาณาเขตชั้นนอกมณฑลหนึ่ง พระองค์จึงได้ทรงปรับปรุงภาวะของการเป็นประเทศราชให้กลายเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของประเทศไทยโดยแท้เสีย ทั้งนี้เพื่อให้สมกับนโยบายที่จะรวบรวมหัวเมืองทั้งหลายเข้าเป็นพระราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน ตลอดจนกระทำการมีแบบแผนการปกครองแบบเดียวกัน อันจะเป็นการสะดวกที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพต่อไป

**การจัดตั้งมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ** การเปลี่ยนแปลงมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือจากประเทศราชให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงวางวิธีการไว้อย่างรอบคอบ เสด็จในกรมทรงส่งพระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ) ซึ่งในขณะนั้นเป็นที่พระมนตรีพจนกิจ และผู้ซึ่งเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการวางระเบียบและแบบแผนการปกครองในประเทศไทยตามแนวใหม่ เป็นผู้เดินทางออกไปรับผิดชอบในการยุบภาวะการเป็นประเทศราชในดินแดนมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือใน ร.ศ. ๑๑๙ (พ.ศ. ๒๔๔๓) จากการดำเนินการในครั้งนั้นเป็นที่ตกลงกันว่ากระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องวางระเบียบว่าด้วยการปกครองมณฑลพายัพหรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือขึ้นเป็นพิเศษ เพิ่มขึ้นจากระเบียบการทั่วไปซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ เพราะขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมในดินแดนนั้นยังแตกต่างกันกับประเทศไทยอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ชนเหล่านั้นยังให้ความเคารพนับถือแก่เจ้านายฝ่ายเหนือซึ่งยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์ที่จะให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างราบรื่น จึงได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองขึ้นโดยเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๙ (พ.ศ. ๒๔๔๓) เรียกว่า “**กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. ๑๑๙**” มีคำปรารภในตอนหนึ่งว่า

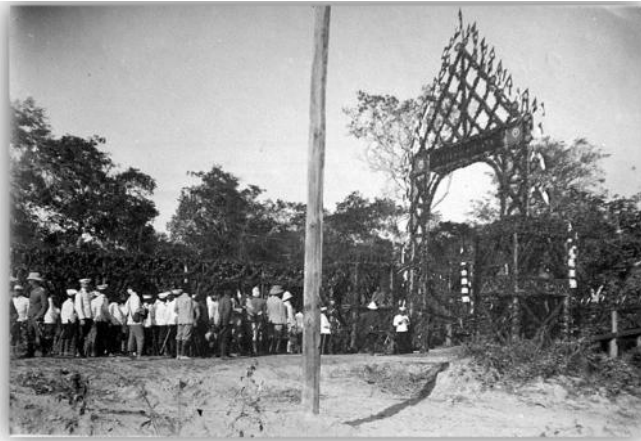
...ด้วยการแบ่งเขตแขวงสำหรับจัดการปกครองและตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือยังเป็นการก้าวก้าวอยู่หลายประการ ทรงพระราชดำริเห็นว่าสมควรจัดการวางแบบแผนวิธีปกครองและวางตำแหน่งหน้าที่ราชการให้เป็นระเบียบเรียบร้อยตามสมควรแก่กาลสมัย เพื่อให้ราชการบ้านเมืองในมณฑลนั้นเป็นไปโดยสะดวกดี และเพื่อที่จะได้เป็นความสุขสำราญแก่เจ้านายพระยาแสนท้าวอาณาประชาราษฎร์ทั่วไป...

ตามคำปรารภนี้ จุดประสงค์ที่สำคัญก็คือเพื่อที่จะวางระเบียบแบบแผนให้ได้มาตรฐานเดียวกันเพราะจะทำให้การปกครองโดยทั่วๆ ไปดีขึ้น ได้แบบแผนการแบ่งเขตการปกครองและการจัดส่วนราชการซึ่งได้ดัดแปลงจนนำออกประกาศใช้ มีดังจะกล่าวต่อไป

**การจัดส่วนราชการในกองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ** ข้าราชการประจำมณฑลในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย (๑) ข้าหลวงใหญ่ (๒) ข้าหลวงรอง และ (๓) ข้าราชการชั้นรองและเสมียนพนักงาน

**ข้าหลวงใหญ่** เป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในกองมณฑลเทศาภิบาล เป็นตำแหน่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชดำริแต่งตั้งจากข้าราชการชั้นสูง ให้เป็นผู้ตรวจและจัดราชการในมณฑลต่างพระเนตรพระกรรณของพระองค์ และเป็นข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติจัดศาลยุติธรรมตามหัวเมืองด้วย การโยกย้ายผลัดเปลี่ยนและถอดถอนอยู่ในอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น

แผนภาพที่ ๓-๓๗ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จฯ เปิดสะพานห้วยไช้ เมืองอุดรธานี



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

การที่มอบอำนาจไว้เป็นพิเศษนี้ก็เพราะว่ามณฑลตะวันตกเฉียงเหนืออยู่นั้นอยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ มา

**ข้าหลวงรอง** ซึ่งเป็นผู้ช่วยราชการในแผนงานต่างๆ และเป็นที่ปรึกษาราชการของข้าหลวงใหญ่มีอยู่ ๕ ตำแหน่ง คือ (๑) ข้าหลวงยุติธรรม (๒) ข้าหลวงสรรพากร (๓) ข้าหลวงคลัง (๔) ข้าหลวงการโยธา และ (๕) ข้าหลวงป่าไม้

**ข้าหลวงยุติธรรม** มีฐานะเป็นข้าหลวงพิเศษตามพระราชบัญญัติจัดศาลยุติธรรมตามหัวเมืองด้วย คือเป็นผู้จัดการวางแบบแผน กฎข้อบังคับสำหรับศาลทั้งปวงในมณฑล

แล้วแต่ที่จะเห็นสมควร เป็นผู้พิจารณาพิพากษาความบรรดาเกินกว่าอำนาจศาลเมือง จะพิจารณาพิพากษาได้ในเวลาที่ยังไม่ได้ตั้งศาลมณฑล เป็นผู้พิจารณาพิพากษาความอุทธรณ์ศาลทั้งปวงในมณฑล เว้นแต่ที่ศาลต่างประเทศ และเป็นผู้มีอำนาจตั้งผู้พิพากษาให้ทำการในระหว่างยังมิได้รับตราจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้ไม่เกิน ๖ เดือน

**ข้าหลวงสรรพากร** มีหน้าที่ตรวจจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีอากรทั้งปวงที่มีได้ผูกขาด

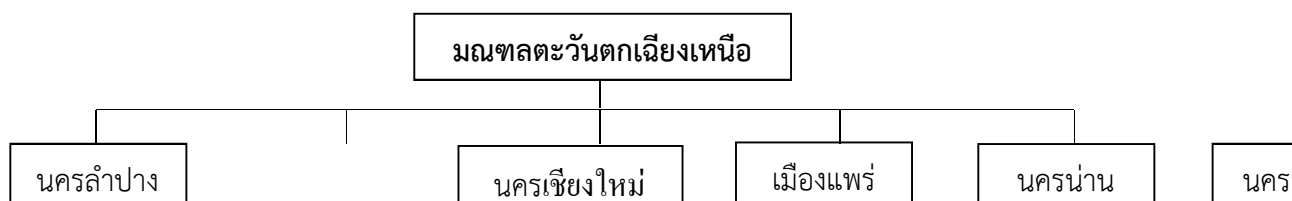
**ข้าหลวงคลัง** มีหน้าที่ตรวจจัดการคลังและตรวจจัดการเก็บภาษีอากรผูกขาด

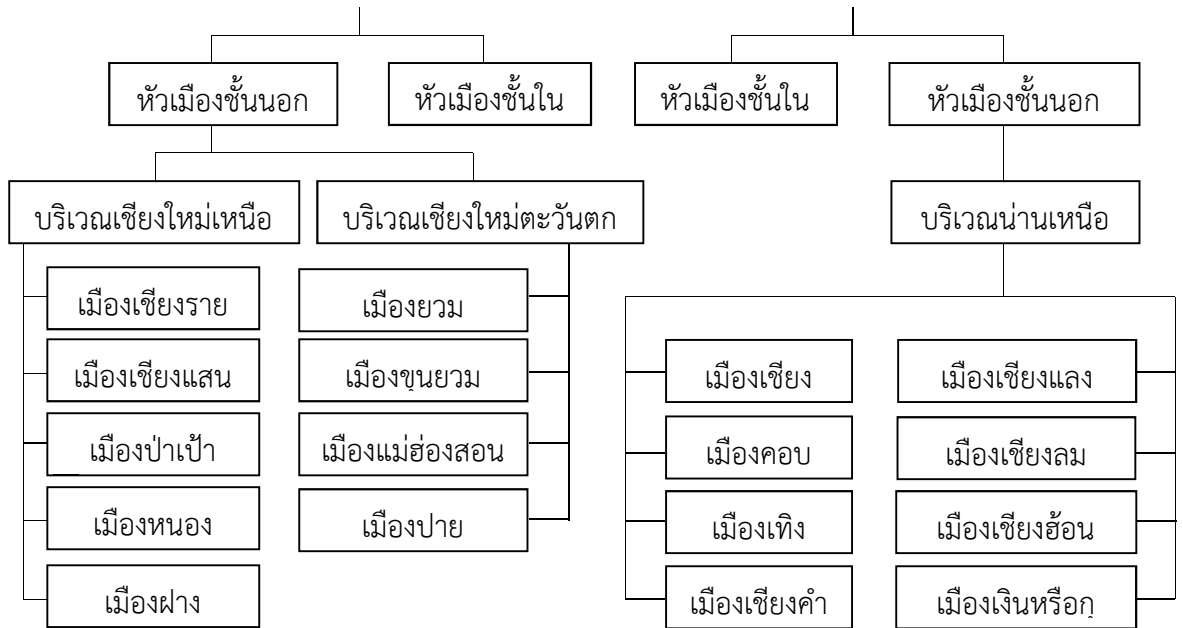
**ข้าหลวงโยธา** มีหน้าที่ทำการก่อสร้างและรักษาสถานที่ต่างๆ สำหรับราชการทุกอย่างในมณฑล มีหน้าที่ในด้านการก่อสร้างและรักษานนหลวง ทางหลวง ทางบก ทางน้ำ และลำเหมืองในมณฑล

**ข้าหลวงป่าไม้** มีหน้าที่ตรวจรักษาเก็บภาษีอากรจากของที่เกิดจากป่า การรักษาไม้สัก ไม้กระยาเลย และการเก็บเงินค่าต่อภาษีไม้ทั้งปวง

โดยสรุป การจัดข้าราชการประจำมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือดังที่ได้กล่าวมานี้ มีแบบอย่างคล้ายกับมณฑลอื่นๆ ไป เพียงแต่เพิ่มตำแหน่งทางด้านโยธาและป่าไม้เป็นพิเศษ ให้สอดคล้องกับความต้องการของมณฑลนี้เท่านั้น

แผนภาพที่ ๓-๓๘ การแบ่งเขตการปกครองในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ





ที่มา : “ข้อบังคับสำหรับการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.๑๑๙” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๗ (มิถุนายน ร.ศ.๑๑๙)

**๓.๒. การปกครองในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้** เทศกาลบาล เล่ม ๓

(ร.ศ.๑๒๖ : ๖๔-๖๕) นอกจากมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือซึ่งเป็นดินแดนที่มีประชาชนพลเมือง ถิ่นชนบทรวมนิยมประเพณีอันแตกต่างกัน จนต้องมีการวางแบบแผนการปกครองไว้เป็นพิเศษเฉพาะพื้นที่ที่ได้กล่าวแล้ว ก็มี “๗ บริเวณหัวเมืองอิสลาม” ทางปักษ์ใต้อีกแห่งหนึ่งซึ่งจำเป็นต้องจัดให้มีแบบแผนการปกครองเป็นพิเศษแตกต่างกันไปอีกอย่างหนึ่ง เพราะหัวเมืองทั้ง ๗ นี้ เป็นท้องที่ที่ชาวพื้นเมืองเป็นคนอิสลามอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่

**การปฏิรูประบบแผนการปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง** ซึ่งรวมกันเป็นเมืองปัตตานี มีฐานะเป็นประเทศราชของประเทศไทยนับมาตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี จนกระทั่งไทยเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่า เจ้าเมืองปัตตานีและเจ้าเมืองไทร จึงตั้งตนเป็นอิสระมาจนกระทั่งในรัชกาลที่ ๑ จึงกลับมาอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง เมืองปัตตานีเป็นหัวเมืองใหญ่แห่งหนึ่งของแหลมมลายู พลเมืองส่วนมากเป็นแขกอิสลาม เดิมที่ราษฎรเมืองปัตตานีก็ถือศาสนาพุทธเหมือนกัน แต่ต่อมาภายหลัง พวกอาหรับนำศาสนาอิสลามมาสอน พวกมลายูก็เลยนับถือศาสนาอิสลามเป็นจำนวนมากขึ้น มีแต่ชาวไทยที่อาศัยอยู่ในเมืองปัตตานีบางส่วนเท่านั้นที่ยังยึดถือศาสนาพุทธอยู่

เมืองปัตตานีหรือ ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ที่ได้กล่าวถึงคือ

- (๑) เมืองตานี
- (๒) เมืองหนองจิก
- (๓) เมืองยะหริ่ง
- (๔) เมืองสายบุรี
- (๕) เมืองยะล่อ
- (๖) เมืองรามัญ
- (๗) เมืองระแงง

การตั้งเจ้าเมืองเล็กๆ ทั้ง ๗ เมืองนี้ ก็คงยึดถือเอาประชาชนชาวพื้นเมืองเป็นหลัก เมืองไหนมีชาวอิสลามอาศัยอยู่เป็นส่วนมาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเจ้าเมือง เป็นคนอิสลาม เมืองไหนมีราษฎรเป็นคนไทยอาศัยอยู่มากกว่าก็ตั้งเจ้าเมืองเป็นคนไทย

แผนภาพที่ ๓-๓๙ ทรงฉายภาพกับข้าราชการเทศาภิบาลปักซีใต้



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

กระทรวงมหาดไทยในสมัยที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี ได้เริ่มตั้งม.ร.ศ.๑๑๖ อยู่ ไม่ทำให้การบริหารราชการของเมืองทั้ง ๗ ดีขึ้นได้ เพราะว่าเป็นครั้งนั้นสมเด็จพระ ยาดำรงราชานุภาพทรงประสงค์ที่จะจัดหัวเมืองไทยให้เรียบร้อยเสียก่อน จึงได้รื้อการจัดแบบแผนการปกครองใน ๗ หัวเมืองอิสลาม ฝากให้ขึ้นตามสายการบังคับบัญชากับข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล นครศรีธรรมราช ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลช่วยดูแลไปพร่างๆ ก่อน เพราะหากปล่อยไว้เฉยๆ อาจมี ปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นได้

การจัดแบบแผนการปกครองในหัวเมือง ๗ หัวเมืองได้ล่าช้ามากจนกระทั่ง **พระยาสุขุม นัยวินิต**(ปั้น สุขุม) ภายหลังเป็นเจ้าพระยามรราชได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช และได้จัดการเมืองสงขลา เมืองพัทลุง และเมืองนครศรีธรรมราชเสร็จ เรียบร้อย สมเด็จพระ ยาดำรงราชานุภาพ จึงทรงได้มอบหมายงานสำคัญให้ดำเนินการวางแบบ แผนการปกครองในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามนี้ต่อไป

พระยาสุขุมวินิตออกไปสำรวจสภาพของบ้านเมือง ได้ทำรายงานเกี่ยวกับการปกครองที่ มีอยู่ในขณะนั้นเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยหลายประการ จนในที่สุดกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ที่จะมีการปกครองแบบพิเศษสำหรับท้องที่ เพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการใดๆ จากหลักการปกครอง โดยทั่วๆ ไปของไทย อันอาจจะกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาว อิสลาม และที่สำคัญกระทรวงมหาดไทยได้ระมัดระวังเป็นอันมากที่จะไม่ให้ประชาชนในท้องที่ซึ่งคิด ว่ามีความเป็นอยู่ดีแล้ว รู้สึกว่ารัฐบาลของประเทศไทยเข้าไปสร้างความเดือดร้อนให้แก่เขา

รายงานของพระยาสุขุมวินิตเป็นที่น่าสนใจมาก จึงเห็นสมควรจะนำมากล่าวโดยย่อ สำหรับข้อความบางตอน คือ

๑. วิธีปกครองเมืองทั้ง ๗ ยังเป็นอย่างที่เรียกว่า “กินเมือง” เจ้าเมืองจะทำอย่างไรก็ได้ แต่อย่าขัดขึ้นคำสั่งผู้ว่าราชการเมืองสงขลา ซึ่งเมืองปัตตานีขึ้นอยู่เท่านั้น

๒. ภาษีอากรยังเก็บอย่างโบราณก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ยกตัวอย่างเช่น เก็บค่านา ด้วยเอาจำนวนโคสำหรับใช้ไถนาเป็นเกณฑ์ เก็บภาษีโคคู่ละเท่านั้นๆ ไม่ต้องรังวัดเนื้อนา (วิธีอย่างนี้เป็นมูลที่เรียกว่า “นาโคคู่”) ภาษีอากรอย่างอื่นก็ให้เงินรับผูกขาดไปเก็บ ใช้ทั้งวิธีชักส่วนสินค้าและวิธีให้ซื้อขายได้แต่เจ้าภาษี

๓. การปกครองราษฎรในท้องที่ก็แล้วแต่เจ้าเมืองจะตั้งใครเป็นนายตำบล และจะต้องการใช้แรงงานเมื่อใด หรือให้ราษฎรหาสิ่งของอย่างไรให้เมื่อใดก็เกณฑ์ตามใจเจ้าเมือง

๔. การชำระตัดสินความอยู่ในอำนาจ “โต๊ะกาสิ” คืออาจารย์ทางฝ่ายศาสนาเป็นผู้ตัดสินตามกฎหมายอิสลาม มีเมืองหนองจิกเมืองเดียวที่ใช้กฎหมายไทย เพราะเจ้าเมืองเป็นไทยมาหลายชั่วคนแล้ว

กระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดนโยบายในระยะเริ่มเปลี่ยนแปลงไว้ดังนี้ คือ

๑. การเก็บภาษีอากรยังไม่ควรแก้ไขให้เหมือนกับเมืองอื่นในมณฑล ให้ราษฎรเสียภาษีอากรแต่ตามที่เคยเสียอยู่อย่างเดิมแต่เลิกผูกขาด แม้จะลดพิกัดลงบ้างก็เชื่อว่าคงจะได้จำนวนเงินมากขึ้นเหมือนเคยปรากฏในมณฑลอื่น

๒. ยังไม่ควรเลิกโต๊ะกาสิ เพราะราษฎรนับถือศาสนาอิสลามอยู่มาก เป็นแต่จะแก้ไขด้วยเลือกตั้งอาจารย์ศาสนาอิสลามที่คนนับถือมาเป็น “ดาโต๊ะยุติธรรม” ขึ้นไว้คณะหนึ่งราว ๒๐ คน แต่ถ้าคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นความกัน หรือเป็นจำเลยในกรณีที่ต้องตัดสินด้วยกฎหมายทางศาสนา คือความผิดเพียงอย่างหนึ่ง ความมรดกอย่างหนึ่ง ให้คู่ความเลือกดาโต๊ะยุติธรรมที่ได้ตั้งไว้เป็นอนุญาโตตุลาการฝ่ายละคนหรือหลายคนตามตกลงกัน มานั่งชำระตัดสินในศาลไทย ถ้าคู่ความเป็นไทยหรือเป็นความประเภทอันศาลไทยชำระต้องตัดสินตามกฎหมายไทยทั้งสิ้น

๓. ไม่ควรให้ผู้ที่เจ้าเมืองในเวลานั้น (อันเป็นมลายู ๖ คน เป็นไทย ๑ คน) ได้ความเดือดร้อน เพราะที่ไปจัดการเปลี่ยนแปลงวิธีปกครอง ข้อนี้ปรึกษากันเห็นว่าทางที่จะแก้ไขอย่างเดียวแต่ให้เงินบำนาญทดแทนให้พอเพียงกับผลประโยชน์ที่ต้องขาดไป

เมื่อได้กำหนดนโยบายไว้ชัดเจนแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ได้ตราข้อบังคับสำหรับการปกครองดินแดนส่วนนี้ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ.๒๔๔๔) เรียกว่า “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ.๑๒๐”

**การจัดส่วนราชการใน ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้**

...ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก ๑๑๖ ทุกมาตรา และให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณกำหนดเขตเมืองและจัดตั้งอำเภอตามสมควรแก่ท้องที่ และให้กองบัญชาการเมืองกำหนดแบ่งอำเภอเป็นตำบลและหมู่บ้าน เพื่อจัดการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

แผนภาพที่ ๓-๔๐ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาอดิเรกราชาอนุภาพ เสด็จตรวจเหมืองแร่มณฑลปักษ์ใต้

ณ เมืองหนองเป็ด จังหวัดนครศรีธรรมราช



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

รองลงไปตามสายการบังคับบัญชาจากข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ ได้แก่การปกครองแต่ละเมืองซึ่งได้จัดให้มี “กองบัญชาการเมือง” เป็นคณะที่ปรึกษาของการบริหารราชการเมืองแต่ละเมือง คือ

**กองบัญชาการเมือง** มีอำนาจออกกฎหรือข้อบังคับสำหรับสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่กรรมการเมืองได้ปรึกษาหารือกันแล้วเห็นว่าสมควรจัดให้มีขึ้น แต่กฎและข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ฝ่าฝืนพระบรมเดชาานุภาพ พระราชกำหนดกฎหมายหรือข้อสัญญาทางพระราชไมตรี และข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณได้เห็นชอบจึงใช้ได้ โดยปกติจะมีการประชุมกองบัญชาการเมืองเนื่องๆ เพื่อบังคับบัญชาราชการในเมืองเพราะ “พระยาเมือง” เป็นหัวหน้าส่วนราชการในเมืองอิสลาม จะบัญชางานได้ก็ต้องด้วยความเห็นชอบของกองบัญชาการเมืองเป็นทุกเรื่องไป เว้นแต่ว่าเป็นการปัจจุบันทันด่วนเกิดขึ้นในบ้านเมืองซึ่งจำเป็นจะต้องสั่งราชการโดยเร็ว

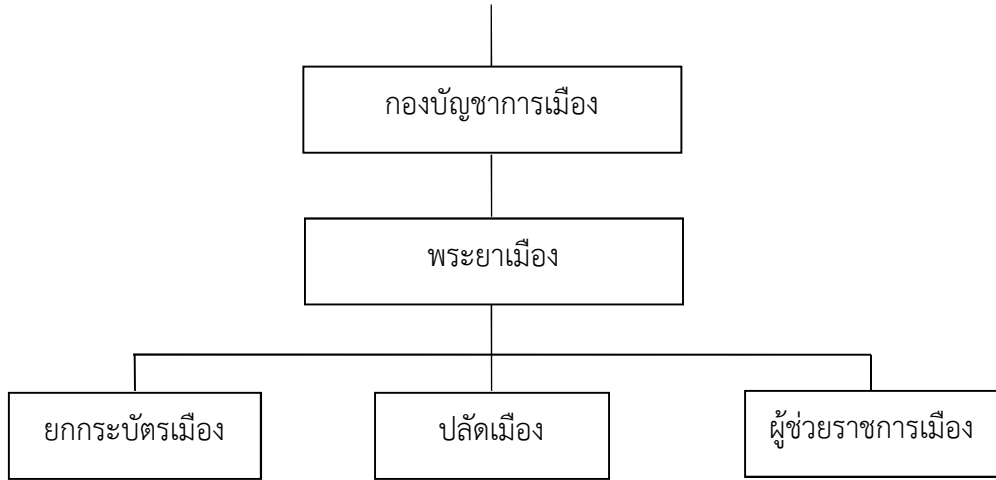
กองบัญชาการมีสมาชิก ๔ ตำแหน่ง เป็นข้าราชการสำคัญของเมืองทั้งหมด คือ (๑) พระยาเมือง (๒) ปลัดเมือง (๓) ยกกระบัตรเมือง และ (๔) ผู้ช่วยราชการเมือง ข้าราชการทั้ง ๔ ตำแหน่งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ดำริแต่งตั้ง โยกย้ายและถอดถอนเองทั้งสิ้น

แผนภาพที่ ๓-๔๑ สายการบังคับบัญชาของบริเวณ ๗ หัวเมืองปักษ์ใต้

ข้าหลวงเทศาภิบาล  
มณฑลนครศรีธรรมราช

ข้าหลวงใหญ่  
ประจำบริเวณ





ที่มา: “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมืองร.ศ.๑๒๐” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๘ (ธันวาคม ร.ศ.๑๒๐)

อนึ่ง มีข้อห้ามแก่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ พระยาเมือง ปลัดเมือง ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรและศรีตະวันกรมการ มิให้สั่งราชการสำคัญบางอย่างซึ่งเคยสงวนไว้นับแต่สมัยก่อนและตามประเพณีเดิมมาแล้ว ราชการเหล่านี้ต้องนำเสนอเพื่อขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสียก่อน คือ

- (๑) การตั้งกฎหมายอย่างไรโดยพลการ
- (๒) การตั้งภาษีอากรและเงินเก็บจากราษฎรโดยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (๓) การอนุญาตภาษีผูกขาด ทำสัญญาบ่อแร่ และสัญญาป่าไม้
- (๔) การทำสัญญาที่เกี่ยวข้องในราชการหรือในบ้านเมืองกับคนในบังคับต่างประเทศ
- (๕) การประหารชีวิต จำคุกราษฎรตลอดชีวิต หรือริบทรัพย์สมบัติ หรือปรับใหม่

ลงโทษแก่ราษฎรในทางที่ผิดต่อพระราชกำหนดกฎหมาย

(๖) การตั้งและการฝึกหัดพลทหาร มีอาวุธประจำตนและสะสมเครื่องศาสตราวุธดินดำอย่างใดอย่างหนึ่ง

นอกจากนี้ สาระสำคัญของการจัดระเบียบการปกครองใน ๗ หัวเมืองอิสลามปักซีใต้ที่ควรทำการศึกษาเพิ่มเติม ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เก็บได้ในเมืองเหล่านี้หลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินที่เหลือทั้งหมดให้ทำนุบำรุงบ้านเมืองแต่ละเมืองเป็นการโดยตรง และพระยาเมืองแม้มิได้เงินเดือนประจำ แต่ก็ได้รับรายได้จากผลประโยชน์อื่นๆ ที่บ้านเมืองเก็บได้พอสมควรแก่ฐานะ และเมื่อออกจากราชการโดยไม่มี ความผิดยังมีสิทธิที่จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญอีกด้วย

แผนภาพที่ ๓-๔๒ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมขุนเพ็ญพัฒน์ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จตรวจการก่อสร้างทางรถไฟสายใต้



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมขุนเพ็ญพัฒน์ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

สาระสำคัญประการต่อไปก็คือ บรรดาข้าราชการทั้งปวงที่ไปรับราชการในบริเวณนี้ ควรหัดพูดภาษาและเขียนหนังสือมลายูให้ได้ทุกคน โดยมีหลักเกณฑ์ว่าถ้าไปรับราชการภายใน ๑ ปี ควรพูดภาษาได้ ถ้ารับราชการอยู่ถึง ๓ ปีควรอ่านหนังสือมลายูได้ ถ้าไม่ได้ตามกฎเกณฑ์นี้ยังไม่มีสิทธิที่จะได้รับพระราชทานเงินเดือนเพิ่มเติม ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจจะให้เป็นรางวัลได้ไม่เกิน ๑๐๐ บาท และ ๔๐๐ บาท ตามลำดับของความรู้

สาระสำคัญประการสุดท้าย คือ กองบัญชาการเมืองมีสิทธิที่จะมีใบบอกและรายงานข้อราชการในบ้านเมืองโดยตรงไปยังที่ว่าการมณฑลในบางกรณีได้ แม้ว่าตามปกติจะต้องขึ้นอยู่กับข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณโดยตรง สิทธิในกรณีพิเศษเช่นนี้ได้แก่ การรายงานข้อราชการที่ไม่ต้องขอคำสั่งราชการด่วน การที่ได้มีหนังสือจากมณฑลหรือท้องตราถึงเฉพาะเมืองนั้น เมืองแต่ละเมืองจะมีหนังสือติดต่อกันโดยตรงก็ได้ โดยที่ในกรณีดังกล่าวจะต้องส่งสำเนาให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทราบเสมอ

อนึ่ง จากข้อมูลที่กล่าวมาจะเห็นข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยได้จำกัดอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการชั้นเมืองของดินแดนชาวอิสลามนี้เป็นอันมาก คือแทนที่พระยาเมืองซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยราชการในเมือง จะบังคับราชการไปได้โดยลำพังเช่นเมืองอื่นๆ ไป แต่กลับต้องนำเรื่องเหล่านั้นนั้นเข้าปรึกษาหารือกับ “กองบัญชาการเมือง” ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนจากส่วนกลางของประเทศถึง ๓ คน ทำให้เสียงข้างมากในการปกครองอยู่ในกำมือของรัฐบาลไทยเช่นเดียวกันกับแบบแผนการปกครองในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เหตุที่จำกัดอำนาจพระยาเมืองให้น้อยลงและไม่มีเสรีในการบังคับบัญชางานแต่ผู้เดียวก็เพราะความจริงปรากฏอยู่ว่าพระยาเมือง ๖ ใน ๗ เมืองเป็นเจ้าของเชื้อสายอิสลามที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้ว เมื่อกระทรวงมหาดไทยจัดการปกครองได้ยกย่องเจ้าเมืองทั้งหมดให้ดำรงตำแหน่งเดิมโดยมิให้ได้รับความเดือดร้อนด้วยประการใดๆ ในขณะที่เดียวกันก็ได้จัดข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปวางแบบแผนการปกครองให้

ทันสมัยด้วย การยกพระยาเมืองให้ออกหน้าเพื่อชักนำและเพื่อเป็นสัญลักษณ์ให้ประชาชนในพื้นที่เมือง ได้จงรักภักดีต่อการบังคับบัญชาเมือง จึงเป็นนโยบายซึ่งกำจัดปัญหาในเรื่องการเมืองและความรู้สึก กระด้างกระเดื่องจากชาวไทยอิสลามได้เป็นอย่างดี ยิ่งกว่านั้นกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจควบคุม กิจกรรมในการบริหารราชการไว้ในกำมืออีกหลายประการ เช่น มีข้าหลวงประจำบริเวณ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเครื่องมือของกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น บุคคลเหล่านี้จะทำการสอดส่องและดูแลความเป็นไปจากท่าทีของเมืองเหล่านี้อยู่อย่างใกล้ชิด ความมั่นคงของชาติในดินแดนส่วนนี้จึงตั้งอยู่บนรากฐานที่แข็งแรงและดีกว่าเก่าเป็นอันมาก

ระเบียบวิธีการปกครองใน ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ซึ่งได้ยกมาศึกษานี้ เป็นวิธีการปกครองชั่วคราวซึ่งได้นำไปใช้อยู่เป็นเวลาถึง ๕ ปี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๔๙ จึงได้ยกหัวเมืองทั้ง ๗ เป็นอาณาเขตใหม่และให้ชื่อว่า “มณฑลปัตตานี”

ผลการปฏิรูปการจัดหน่วยราชการบริหารของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพก็เริ่มแสดงออกซึ่งความสำเร็จและความเรียบร้อยตามแผนการขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งในที่สุดเสด็จในกรมทรงสามารถจัดเขตการปกครองประเทศให้มีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันได้สมดังพระปณิธานที่ตั้งไว้

**๓.๓. การจัดตั้งการสุขาภิบาลหัวเมือง** เทศาภิบาล เล่ม ๔ (ร.ศ.๑๒๖ : ๑๒๖-๑๓๐) ดังที่ได้ทราบกันอยู่ทุกๆ ไปว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูประเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดิน พระองค์ได้ทรงมีพระราชประสงค์อันแรงกล้าที่จะจัดให้มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับพระบรมราชานุภาพของพระมหากษัตริย์ของประเทศเช่นที่อารยประเทศได้ถือปฏิบัติ และทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เพื่อช่วยกันทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญลุ่ล่งไปตามทัศนคติใหม่ของระบอบการปกครองในอารยประเทศ

ในระยะแรกพระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ อนุญาตให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นผู้ที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในท้องถิ่น แทนที่ทางรัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งดังเช่นในสมัยก่อน ครั้นเมื่อกระทรวงมหาดไทยนำพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖ ออกใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ก็ได้มีบทบัญญัติดังกล่าวถึงการนครบาลไว้ด้วย ใน ร.ศ.๑๑๘ (พ.ศ.๒๔๔๒) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มให้มีการจัดการบำรุงท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ สิ่งเหล่านี้นับว่ามีอิทธิพลสืบเนื่องมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีโอกาสเสด็จไปทอดพระเนตรกิจการต่างๆ ในทวีปยุโรป อย่างไรก็ตามความเจริญของประเทศและลักษณะปกครองของไทยยังติดกันกับประเทศต่างๆ เหล่านี้ ดังพระราชดำรัสตอนหนึ่งของล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๕

*...ประเทศอื่นๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ พระเจ้าแผ่นดินจำใจทำ แต่ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและความเป็นสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำเป็นการผิดตรงกันข้าม...*

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศจึงได้กำเนิดขึ้นจาก “การยื่นให้” ของรัฐแก่ประชาชนเอง สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพเองซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในราชการและเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายสำหรับหัวเมืองในส่วนภูมิภาคก็ได้ทรงดำริที่จะดำเนินการตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่อยมา การสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ได้เริ่มงานมา

หลายปี แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองยังไม่สามารถจะทำได้เพราะเสด็จในกรมทรงเห็นว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะรับ พระองค์ทรงต้องการที่จะให้ประชาชนมีความเข้าใจและเห็นคุณค่าประโยชน์ของการสุขาภิบาลนี้เสียก่อน ทรงให้เหตุผลว่า

...ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในการสุขาภิบาล ยังไม่รู้ ยังไม่เข้าใจและยังไม่แลเห็นประโยชน์ คือยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุปายตั้งกฎหมาย รัฐบาลบังคับให้จัดให้มีขึ้นก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่า การสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีด้วยความพอใจและความนิยมของราษฎรยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล จึงได้ร้งรอความคิดเรื่องนี้...

การรอจังหวะที่ดีจึงกินเวลาอีกหลายปี จนกระทั่งถึง ร.ศ.๑๒๔ (พ.ศ.๒๔๔๘) กระทรวงมหาดไทยจึงประสบโอกาสดีสามารถจัดตั้ง “การสุขาภิบาลท่าฉลอม” ขึ้นเป็นตัวอย่างได้ ด้วยความสำเร็จและด้วยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งในด้านรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่น

**สาเหตุของการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม** สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาพิชัยสงครามพระยาพิชัยสงคราม เจ้าอาวาสวัดสุทัศน์เทพวรารามราชวรมหาวิหาร ทรงเสด็จประพาสหัวเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกด้วยความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เสด็จในกรมได้ทรงเลือกเอาวิธีการสุขาภิบาลมาแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการปรับปรุงท้องถิ่นในตำบลท่าฉลอม ซึ่งขณะนั้นอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมเป็นที่สกปรกและรกรุงรังจนไม่เป็นที่สบพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ดังจะเห็นได้จากสำเนาหนังสือตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย อันอาจจะนับว่าเป็นต้นกำเนิดของกิจการแขนงนี้ได้ ซึ่งได้นำมาประกอบการพิจารณา ณ ที่นี้

ตราพระราชสีห์น้อยที่ ๒๐/๓๙๙๐

ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย

วันที่ ๒ สิงหาคม ร.ศ.๑๒๔

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร

ด้วยเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๑๒๔ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จออกที่ประชุมเสนาบดี มีรับสั่งเล่าถึงที่ได้ประพาสเมืองนครเขื่อนขันธ์ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ไม่เป็นที่พอพระราชหฤทัยที่ได้ทอดพระเนตรเห็นถนน และตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์โสโครกมาก รับสั่งว่าสกปรกเหมือนตลาดท่าจีน ฉะนั้นอยู่ในที่ประชุมรู้สึกละอายใจมากที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรกหรือสะอาดก็ไม่ใช้ธุระของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริง สำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเทียบที่อื่นไม่พอพระราชหฤทัยเช่นนี้ ก็สมควรที่ตลาดท่าจีนด้วยเหมือนกัน การเป็นเช่นนี้จึงรู้สึกร้อนใจมาก เห็นว่าถ้าไม่คิดอ่านปิดกวาดจัดถนนในตลาดท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ฉันทลอดผู้ว่าราชการเมืองและกำนันผู้ใหญ่บ้านในตลาดท่าจีน ซึ่งเป็นคนดี ๆ ที่ฉันรู้จักอยู่แทบทุกคน ถ้าตลาดท่าจีนยังสกปรกอยู่อย่างนี้ แม้ปีนี้เสด็จอีกก็เห็นจะไม่เสด็จตลาด และจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในที่นั้นเฝ้าก็เห็นจะไม่ได้ ฉันทมีความร้อนใจอย่างนี้จึงได้มีตราฉบับนี้มายังพระยาพิไชยสุนทร เมื่อได้รับตราฉบับนี้แล้วขอให้เรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดท่าจีนมาประชุมอ่านตราฉบับนี้ให้ฟัง และปรึกษากันดูว่าจะควรทำอย่างไรอย่าให้พระเจ้าอยู่หัวทรงติเตียนได้

เมื่อปรึกษาดูแลเห็นอย่างไร ขอให้บอกมาให้ทราบ

## ตำราพระราชานุภาพ

เมื่อได้รับหนังสือตราพระราชสีห์น้อยฉบับนี้ ปรากฏว่าพระยาพิไชยสุนทรได้เรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลท่าฉลอมทั้งหมด เพื่อให้รับทราบข้อบกพร่องและช่วยกันคิดอ่านแก้ไข ในการที่ถูกติเตียนเช่นนี้ ในที่สุดผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร ทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ชักชวนให้ประชาชนและพ่อค้าในตำบลท่าฉลอม ร่วมมือช่วยกันสละเงินให้แก่การเรียโรเพื่อนำมาปรับปรุงตลาด ทำจिनให้สะอาด ได้เงินเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕,๔๗๒ บาท จึงได้นำเงินจำนวนที่ได้มาทำเป็นถนนปูอิฐ ขนาดกว้าง ๒ วา ได้ยาวถึง ๑๑ เส้น ๑๔ วา อีกทั้งจ้างคนปิดกวาดขยะมูลฝอยทิ้งจนตลาดทำจिनสะอาดสมความปรารถนา

แผนภาพที่ ๓-๔๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ สุขาภิบาลท่าฉลอม



แ ร ก

เสี ย เล ย

เพราะสิ่งที่ดำเนินการไปนั้นยังต้องมีการบำรุงและเสริมสร้างกันต่อไปอีก จึงทรงเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมกันนั้นก็ขอพระบรมราชานุญาตแก้ไข “ภาษีโรงร้าน” เพื่อยกสมทบเป็นรายได้แก่สุขาภิบาลที่จะตั้งขึ้น โดยมีหน้าที่ ๓ ประการหลักที่เสด็จในกรมเสนอไว้ คือ (๑) ซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง (๒) จุดโคมไฟให้มีแสงสว่างในเวลาค่ำคืนเป็นระยะตลอดถนนในตำบลนั้น (๓) ให้จ้างลูกจ้างกวาดขนขยะมูลฝอยของโสโครกต่างๆ ในตำบลนั้นไปเททิ้งเสียที่อื่น

าวถวายรายงานแต่

ที่มา: พิพิธภัณฑวัดวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

กระทรวงมหาดไทยได้ส่งพระยาจำแสนยินดี เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายพลำกังไปประชุมปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้าและราษฎรในบ้านตลาดท่าฉลอมในการจัดตั้ง “สุขาภิบาลท่าฉลอม” และปรึกษาขอความคิดเห็นในการปรับปรุงภาษีโรงเรือน และการใช้จ่ายเงินเพื่อการสุขาภิบาล ปรากฏว่าได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องที่เป็นอย่างดี

เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของพระราชประสงค์แห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ในด้านการสุขาภิบาล พระองค์จึงเสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรและไปเป็นเกียรติ อันปวงชนได้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณในการเปิดถนนที่ราษฎรตำบลท่าฉลอมออกเงินสร้างสำเร็จซึ่งมีชื่อว่า “ถนนถวายเป็นชัย” เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ.๑๒๔ นับว่าเป็นการริเริ่มงานสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นเป็นแห่งแรกด้วย

คณะกรรมการสุขาภิบาลท่าฉลอมชุดแรกที่ได้ตั้งขึ้นประกอบด้วยสมาชิกดังนี้ คือ

- |                       |                  |                       |
|-----------------------|------------------|-----------------------|
| (๑) หลวงพัฒนาการภักดี | กำนันตำบลท่าฉลอม | (๕) จินสุข            |
| (๒) ชุนพิจารณ์นรกิจ   |                  | (๖) จินเนา            |
| (๓) ชุนพินิจนรการ     |                  | (๗) จินอุ๊ด           |
| (๔) จินพัก            |                  | (๘) จินโป ผู้ใหญ่บ้าน |

การบริหารงานสุขาภิบาลท่าฉลอมในระยะต่อมาเป็นไปอย่างเรียบร้อยดี เพราะปรากฏว่าการเก็บภาษีโรงเรือนในตลาดท่าฉลอมเก็บได้ตลอดทุกบ้านเรือน ทั้งที่ทำการค้าขายและมีได้ค้าขาย และไม่ว่าในบังคับใดๆ ยอมเสียให้โดยไม่มีเงื่อนไข การจ่ายเงินของคณะกรรมการสุขาภิบาลก็จ่ายโดยระมัดระวังด้วยความรู้สึกเสียตายนเงิน และมีบัญชีติดประกาศให้ชาวบ้านในท้องถื่นทราบทุกเดือนว่าเก็บเงินได้เท่าใด จ่ายใช้ไปเท่าใด และคงเหลือเงินเท่าใด เป็นต้น สมพระเจตจำนงอันรอบคอบของสมเด็จพระเจ้านาบตีทุกประการ

## สรุป

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในช่วงระยะเวลาที่มีความสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงแม้ว่าเสด็จในกรมจะได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงมหาดไทยเป็นระยะเวลามากกว่า ๑๐๒ ปีแล้วก็ตาม หรือแม้กระทั่งประเทศไทยจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๕ แล้วก็ตาม แต่ระเบียบแบบแผนและรากฐานของการปกครองที่ทรงดำริ ริเริ่มและวางไว้ ยังคงความสำคัญเป็นหลักปฏิบัติตราบเท่าทุกวันนี้

พระภารกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพประการสำคัญ ในฐานะองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย คือ การวางแผนงานการปฏิรูปการจัดส่วนราชการบริหารของกระทรวงมหาดไทย ทั้งส่วนราชการบริหารในส่วนกลาง อันเป็นศูนย์กลางของการบังคับบัญชาและการประสานราชการ และส่วนราชการบริหารในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นสาขาของหน่วยบริหารส่วนกลาง ละเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ตั้งประจำอยู่ตามพื้นที่ในส่วนต่างๆ ของพระราชอาณาจักร โดยให้หน่วยราชการบริหารทั้งสองส่วนนี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และอยู่ในสภาพที่จะอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

การปฏิรูปการจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคนับว่าเป็นระบบการปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างทันสมัยและเหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองในสมัยนั้น เป็นต้นว่าได้ช่วยอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารระหว่างราชการส่วนกลางกับเมืองต่างๆ ที่อยู่ห่างไกล เป็นประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ คือ มีตัวแทนของรัฐบาลที่สามารถรับผิดชอบและสามารถปฏิบัติราชการอย่างได้ผลทั้งในด้านการปกครอง ด้านการจัดเก็บภาษี และด้านยุติธรรม อันเป็นรากฐานของการปกครองที่ประเทศไทยในสมัยนั้นต้องการเป็นอย่างยิ่งโดยมีจุดมุ่งหมายในการป้องกันพระราชอาณาจักรให้พ้นจากการคุกคามจากภายนอกเป็นหลัก

เป้าหมายหลักของการจัดตั้ง คือ มีตัวแทนของรัฐบาลที่สามารถรับผิดชอบและสามารถปฏิบัติราชการอย่างได้ผลทั้งในด้านการปกครอง ด้านการจัดเก็บภาษี และด้านยุติธรรม อันเป็นรากฐานของการปกครองที่ประเทศไทยในสมัยนั้นต้องการเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตามสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงปฏิบัติราชการที่สำคัญที่สุดในพระชนม์ชีพของพระองค์ อันได้แก่ การจัดการปกครองแบบใหม่ ทรงตั้งมณฑลการปกครองถึง ๑๘ มณฑล และจังหวัดถึง ๗๑ จังหวัด โดยที่ไม่มีพระโอรสหรือพระธิดาของพระองค์เป็นเจ้าของหรือผู้ปกครองเมืองแม้แต่พระองค์เดียว การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีไว้เพื่อเป็นการฝึกหัดจะให้ประชาชนไปโดย

## บทที่ ๔

### สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับวิธีการบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้การศึกษาผลงานของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรพิจารณาถึงลักษณะและวิธีการบริหารราชการที่พระองค์ทรงใช้ในการปฏิบัติราชการด้วย ซึ่งเหตุที่เสด็จในกรมพระองค์นี้ทรงสามารถบริหารราชการให้แก่ประเทศชาติได้อย่างปราดเปรื่องและด้วยความสำเร็จอันควรแก่การบันทึกไว้เป็นประวัติศาสตร์อย่างมากมายเช่นนี้ พระองค์ทรงมีคุณลักษณะในการเป็นผู้นำและหัวหน้างานอย่างไรบ้าง อันจะเป็นการนำเอาพฤติกรรมของพระองค์มาเสนออีกลักษณะหนึ่ง

การศึกษาถึงลักษณะวิธีการบริหารงานของพระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระองค์นี้ จะแสดงให้เห็นถึงสัมพันธภาพระหว่างเสด็จในกรมกับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา หรืออีกนัยหนึ่งก็คือวิธีได้มาซึ่งอำนาจในการบริหารราชการ และวิธีการใช้อำนาจในการปกครอง ข้าราชการและประชาชนพลเมืองอันขึ้นอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นปัจจัยให้มองเห็นและซาบซึ้งถึงบทบาทของพระองค์ดียิ่งขึ้น

ในบทนี้ จะพิจารณาถึงพระอำนาจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในลักษณะเปรียบเทียบกับเสนาบดีอื่นๆ และการใช้อำนาจในการบริหารราชการของพระองค์ โดยเฉพาะในการสั่งราชการและการวินิจฉัยสั่งการ เพราะเห็นว่าการพิจารณาถึงเรื่องดังกล่าวย่อมจะช่วยให้เข้าใจถึงสถานะและลักษณะความเป็นผู้นำของพระองค์ที่ทรงพระปรีชาสามารถ

#### พระอำนาจในการบริหารราชการ

หนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปี “เรื่องมหาดไทย” (๒๔๙๕ : ๙๓-๙๕)

ตามประกาศตั้งกระทรวงเสนาบดีใหม่ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ระบุว่า “...ให้เสนาบดีมีศักดิ์เสมอกันทั้ง ๑๒ กระทรวง และให้เลิกตำแหน่งอัครเสนาบดีทั้งสองมิให้มีต่อไปตั้งแต่ก่อน...”

นับแต่นั้นมาเสนาบดีแต่ละคน แต่ละกระทรวง ก็มีอำนาจหน้าที่ต่างกัน โดยไม่ต้องขึ้นแก่กันและกัน แต่อย่างไรก็ตามในพฤติกรรมที่ปฏิบัติกันอย่างแท้จริงในภายหลัง อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการกระทรวงต่างๆ ดังกล่าวนี้นั้น แม้ว่าจะมีศักดิ์เสมอกันก็ตาม แต่มีขอบเขตกว้างขวางและความสำคัญต่างกัน จนกระทั่งเป็นกล่าวขวัญกันอยู่ทั่วไปในสมัยนั้นว่า “สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีอำนาจที่สุจริตมาจากพระมหากษัตริย์” หรือดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตรัสว่า “ใครได้พบกรมดำรงตราพระราชสิทธิ์ก็เหมือนกับได้เฝ้าพระราชอา”

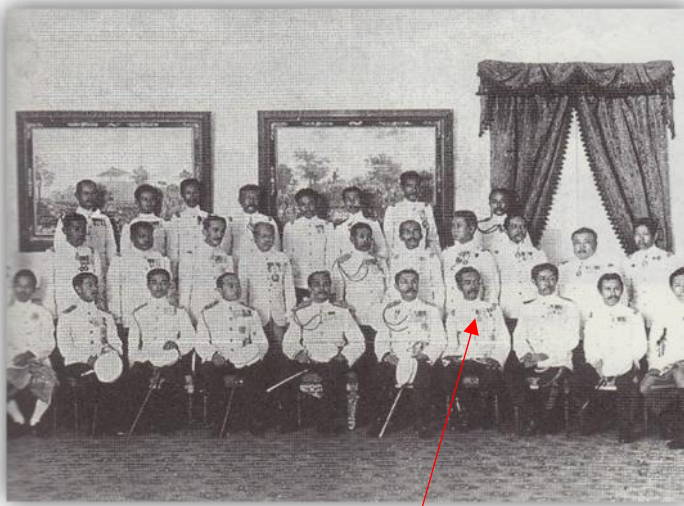


การนำความเห็นของมิสเตอร์ ดับบลิว. เอ. เกรแฮม (Mr.W.A. Graham) อดีตเจ้ากรมสรรพากรใน กระทรวงพระนครบาล ซึ่งได้กล่าวในเรื่องนี้อย่างละเอียด เป็นการสนับสนุนและยืนยันข้อความข้างต้นที่กล่าวข้างต้นว่า

...เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพให้แก่การบริหารราชการ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งคณะเสนาบดีขึ้นใหม่ พระปรีชาสามารถและพระอุตสาหะของ **ปรีณซ์ดำรง (Prince Damrong)** ได้ช่วยให้พระองค์ทรงก้าวหน้าไปได้เร็วกว่า และขึ้นหน้าเสนาบดีคนอื่น ๆ หมดอย่างง่ายดาย จนกระทั่งกระทรวงมหาดไทยได้พัฒนาก้าวหน้าประกอบด้วยกรมราชการใหญ่ ๆ หลายกรม และเนื่องจากว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ประเทศชาติโดยเร็วที่สุด และไม่ยอมให้มีการล่าช้าประการใดๆ เกิดขึ้นเลย หน่วยงานซึ่งทำงานอย่างขยันขันแข็งและด้วยศรัทธาอย่างแรงกล้า (**Hive of Industry & Enthusiasm**) หน่วยงานนี้จึงได้รับมอบงานมากมายหลายอย่าง ซึ่งควรจะตกเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานอื่นๆ มาปฏิบัติจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงกล่าวได้ว่าครั้งหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยข่มรัศมีกระทรวงอื่นๆ หลายต่อหลายกระทรวงลงได้อย่างสมบูรณ์ทีเดียว ด้วยปรากฏว่าได้กลืนเอากระทรวงบางกระทรวงไปเกือบหมด หรือไม่ก็เกือบๆ ทั้งกระทรวง ด้วยเหตุนี้ การเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน การสำรวจ การสอบสวนอาชญากร การป่าไม้และการเหมืองแร่ จึงเป็นหน่วยราชการที่สังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทยโดยสิ้นเชิง ส่วนงานโยธา กรมเกษตรธิการ และการจดทะเบียนที่ดินนั้น หากมิได้รับการสนับสนุนอย่างสม่ำเสมอและการช่วยเหลือจากปรีณซ์ดำรงแล้วละก็ คงจะไม่สามารถดำเนินการไปได้ และแม้แต่องานทางด้านต่างประเทศก็ยังมีส่วนเกี่ยวพัน โดยได้รับการเสนอแนะแนวทางปฏิบัติจากรัฐบุรุษผู้ทรงมีอิทธิพลของประเทศพระองค์นี้...

จากคำกล่าวของมิสเตอร์เกรแฮม ดังที่ได้ยกมาข้างต้นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระปรมพริยาดำรงราชานุภาพ เป็นผู้ที่ทรงอิทธิพลและมีพระอำนาจอย่างสูงมากกว่าอำนาจที่ได้ทรงรับมอบหมายตามประกาศตั้งเสนาบดีแต่แรกเป็นอันมาก ยิ่งกว่านั้นความสามารถของเสด็จในกรมในการบริหารราชการเป็นผลสำเร็จนานาประการจนเป็นที่ประจักษ์แก่องค์พระประมุขของประเทศ ทำให้ทรงเพิ่มความไว้วางพระราชหฤทัยในองค์สมเด็จพระปรมพริยาดำรงเป็นพระอนุชาพระองค์โปรดมากขึ้นตามลำดับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยการปฏิรูปแบบฟอร์มของรัฐบาลแต่อย่างเดียวนั้น ย่อมไม่สามารถที่จะกำจัดวิธีปฏิบัติราชการแบบเก่าๆ ให้หมดสิ้นไปได้ ประสิทธิภาพของงานแต่ละกระทรวงย่อมขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของเสนาบดีด้วยเป็นส่วนสำคัญ

แผนภาพที่ ๔-๑ ประชุมเทศาภิบาลกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๖  
 ถ่ายที่พระที่นั่งรัตนโรภาส พระราชวังบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา



สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาตำราจราชานุภาพ

ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้ากรมพระยาตำราจราชานุภาพ

จากคำกล่าวของมิสเตอร์เกรแฮมดังที่ได้ยกมาข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระเจ้า กรมพระยา-ตำราจราชานุภาพ เป็นผู้ที่ทรงอิทธิพลและมีพระอำนาจอย่างสูง มากกว่าอำนาจที่ได้ทรงรับมอบหมายตามประกาศตั้งเสนาบดีแต่แรกเป็นอันมาก ยิ่งกว่านั้นความสามารถของเสด็จในกรมในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผลสำเร็จนานาประการ จนเป็นที่ประจักษ์แก่องค์พระประมุขของประเทศ ทำให้ทรงเพิ่มความไว้วางพระราชหฤทัยในองค์สมเด็จพระเจ้าในกรมผู้ทรงเป็นพระอนุชาพระองค์โปรดมากขึ้นตามลำดับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการปฏิรูประบบฟอร์มของรัฐบาลแต่อย่างเดียวนั้น ย่อมไม่สามารถที่จะกำจัดวิธีปฏิบัติราชการแบบเก่าๆ ให้หมดสิ้นไปได้ ประสิทธิภาพของงานแต่ละกระทรวงย่อมขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของเสนาบดีด้วยเป็นส่วนสำคัญ

ถ้าจะทบทวนถึงพระอำนาจของเสด็จในกรมในการดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนับแต่เริ่มแรกจนกระทั่งสิ้นสุดลงนั้น พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่ได้ทรงกล่าวว่า “การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยการจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงเป็นการสำคัญกว่ามาก การนั้นตกอยู่ในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น” ในเมื่อพระองค์ได้ทรงมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาหัวเมืองส่วนมากมาให้ ซึ่งก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจนั้นเริ่มเหนือกระทรวงอื่นมาแต่แรก

เมื่อเริ่มจัดการเทศาภิบาล เสด็จในกรมยังได้ทรงรับมอบหมายจากกระทรวงพระคลังฯ ให้ “คิดบำรุงผลประโยชน์แผ่นดินไปด้วยกัน” ทั้งนี้ทำให้พระองค์ทรงเริ่มมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจและวินิจฉัยสั่งการอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น และด้วยปฏิบัติราชการอย่างจริงจังของพระองค์ ดังนั้นในไม่ช้าในปี ร.ศ.๑๑๓ (พ.ศ.๒๔๓๗) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ก็ได้ทรงมอบอำนาจในการปกครองหัวเมืองทั้งหมดมาไว้ในบังคับบัญชากระทรวงมหาดไทยแต่ละกระทรวงเดียว ซึ่งเริ่มก่อความ

แคลงใจให้แก่บุคคลบางคนที่ว่า “เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจมากมายเหลือเกินกว่าที่สมควร และบางพวกก็เห็นว่าเป็นการเหลือบ่ากว่าแรงที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนเดียวจะบังคับบัญชาให้ตลอดไปได้” แต่สมเด็จฯ กรมพระยา-ดำรงราชานุภาพทรงกลับสามารถกระทำด้วยความสำเร็จและเรียบร้อยเสมอมา ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงมอบหมายอำนาจเพิ่มเติมให้แก่เสด็จในกรมอีก คราวนี้นับว่าเป็นการมอบอำนาจให้กว้างขวางที่สุด กล่าวคือ “การทำนุบำรุงอย่างใดซึ่งควรจะต้องทำตามหัวเมืองได้ ให้กระทรวงมหาดไทยลงมือจัดการนั้นไปทีเดียว”

อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจให้พระองค์ผู้ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมิได้หยุดแต่เพียงแค่นั้น เสด็จในกรมยังทรงได้รับมอบงานที่มีได้เป็นงานที่เกี่ยวกับการปกครองโดยตรงมา ดำเนินการอีกหลายประการ ดังได้กล่าวมาในตอนต้นๆ แล้ว ในที่นี้จะได้นำที่ชนะของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้ร่วมงานอย่างใกล้ชิดของเสด็จในกรมท่านหนึ่งในขณะนั้น คือ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) มาอ้างอิงไว้เพื่อเป็นการยืนยันและประกอบการพิจารณาอีกด้านหนึ่ง ดังนี้

...เวลานั้น กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ตั้งเช่นกระทรวงนายก รับทำราชการทุกอย่างของกระทรวงต่างๆ ทั่วๆ ไป และกรมใดที่ยากและที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น ก็ทรงมอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ริเริ่มให้กำเนิดตั้งขึ้นก่อน ดังเช่น การสรรพกร ป่าไม้ โสฬสกิจ การออกโฉนดที่ดิน กรมพยาบาล กรมโยธาเทศบาล การโรงเรียน การตั้งศาลตามหัวเมือง เป็นต้น เมื่อจัดตั้งขึ้นสำเร็จแล้ว พอจะคืนเจ้าของกระทรวงได้ก็ส่งไป ที่ยังส่งไม่ได้ก็ยังติดอยู่กับกระทรวงมหาดไทยต่อมาจนสิ้นสุดเวลาอายุราชการของข้าพเจ้า...

ทั้งหมดที่กล่าวมา คือลำดับของพระอำนาจและความรับผิดชอบที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงรับมอบหมายนับตั้งแต่แรกดำรงตำแหน่ง มาจนตลอดเวลาที่ได้ทรงบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยอันเป็นกระทรวงสำคัญนี้ด้วยความสามารถเป็นเยี่ยม จนกระทั่งพระองค์ทรงอยู่ในฐานะ “ที่ปรึกษาผู้ทรงไว้ซึ่งสมรรถภาพและความแข็งขันในกำลังความคิด กำลังความสามารถมากที่สุด ไม่ว่าในกรณีใดๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” และเป็นข้อเท็จจริงที่มีแต่สนับสนุนข้อความที่มีสเตอร์เกอร์แฮมได้เขียนไว้เป็นอย่างดี

## วิธีการบริหารราชการ

เนื่องจากกระบวนการปฏิบัติราชการของกระทรวงมหาดไทยแต่เดิมมีหลายอย่างที่ไม่เหมาะสมกับความต้องการ และไม่สะดวกแก่การบริหารงาน ดังนั้น เมื่อสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระองค์ก็ทรงทำการศึกษาราชการโดยทั่วสำนักงานกระทรวงมหาดไทย ทรงเริ่มงานปรับปรุงระเบียบราชการให้ทันสมัยขึ้น ตามแนวทางที่กระทรวงต่างประเทศและกระทรวงการคลัง ได้เริ่มปฏิรูปก่อนหน้านั้นแล้ว

เพื่อที่จะได้รับทราบถึงกรรมวิธีปฏิบัติราชการสมัยเก่ามาประกอบและเปรียบเทียบกับกรรมวิธีปฏิบัติราชการที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงปฏิบัติ อันจะเป็นทางที่จะได้ทราบถึงความก้าวหน้าของกระบวนการปฏิบัติราชการ จึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้ ๑. กรรมวิธีในการปฏิบัติราชการแบบเก่า และ ๒. กรรมวิธีในการปฏิบัติราชการในสมัยสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

**๑. กรรมวิธีปฏิบัติราชการแบบเก่า** ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา (๒๔๙๕ : ๑๓-๑๕) ข้าราชการที่เป็นพนักงานรับราชการอยู่ในสำนักงานกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “ศาลาลูกขุน” นั้นประกอบด้วย ปลัดทูลฉลองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ที่ได้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสูงสุดในสำนักงานคนหนึ่ง รองจากนั้นลงไปก็เป็นตำแหน่งผู้ช่วยปลัดทูลฉลอง คือข้าราชการสัญญาบัตรชั้นพระหรือหลวง จำนวน ๓ - ๔ คน ต่อจากนั้นลงไปก็เป็นข้าราชการชั้นประทวนตราตั้งเสนาบดี เรียกว่า *เสมียนพนักงาน* อันประกอบด้วยเสมียนพนักงานที่มีตำแหน่งเป็นนายเวร ๔ คน ได้แก่ “นายแก้วนคชสาร” “นายชำนาญกระบวน” “นายควรรู้อัศว” และ “นายรัตตรวจพล” อย่างละหนึ่งตำแหน่ง โดยมีหน้าที่บังคับบัญชาเสมียนอันดั่งรองลงไปทั้งปวง และมีหน้าที่ทำราชการทั้งกลางวันและกลางคืน

วิธีปฏิบัติราชการของนายเวรทั้งสี่คนมีดังนี้ กลางวันทุกคนมาทำงานตามปกติ แต่เวลากลางคืนจัดเป็นเวรสับเปลี่ยนซึ่งกันและกัน นายเวรคนหนึ่งๆ ต้องมีหน้าที่อยู่เวรครั้งละ ๑๕ วัน วนเวียนกันไป หน้าที่ของนายเวรไม่เฉพาะแต่รักษาหน้าที่ในเวลากลางคืนเท่านั้น เมื่อเข้าเวร ๑๕ วันใด หากมีราชการมาถึงกระทรวงมหาดไทย ไม่ว่าจะราชการนั้นมาถึงในเวลากลางวันหรือกลางคืน นายเวรคนนั้นต้องรับผิดชอบดำเนินการเรื่องที่ได้รับตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้น

กระบวนวิธีปฏิบัติราชการของนายเวรในการติดตามเรื่องมีดังนี้ เมื่อนายเวรผู้นั้นได้รับหนังสือราชการจากหน่วยงานอื่นๆ ในพระนครก็ดี หรือใบบอกที่ทางหัวเมืองส่งมาก็ดี หากว่าเป็นหนังสือส่งมาถึงเฉพาะตัวบุคคลในกระทรวง นายเวรก็จะจัดส่งไปให้ทั้งของ แต่หากว่าเป็นหนังสือจำหน่ายถึงกระทรวง นายเวรจะเป็นผู้เปิดผนึกออกแล้วอ่าน และนำเสนอปลัดทูลฉลองเพื่อพิจารณา ในวันรุ่งขึ้นเวลาเช้าเป็นหน้าที่ของนายเวรผู้นั้นที่จะนำเรื่องไปเสนอเสนาบดีที่บ้านพัก เพราะเสนาบดีในขณะนั้นมีได้มาปฏิบัติราชการที่สำนักงานเหมือนกับทุกวันนี้ การนำเรื่องไปเสนอเสนาบดี นายเวรจะไปพร้อมกันกับปลัดทูลฉลอง พร้อมกับนำเอาหนังสือซึ่งปลัดทูลฉลองเห็นว่าจำเป็นที่เสนาบดีจะต้องสอบประกอบกันไปด้วย นายเวรเป็นผู้อ่านใบบอก ส่วนเสนาบดีจะมีบัญชาสั่งให้ทำดังนี้ คือ

๑. หากว่าเป็นเรื่องที่จะต้องมีท้องตราตอบหรือสั่งราชการ อันอยู่ในอำนาจเสนาบดี ปลัดทูลฉลองจะเป็นผู้รับบัญชานำมาให้ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ซึ่งเป็นพนักงานร่างจดหมาย ร่างหนังสือตราขึ้น แล้วเป็นหน้าที่นายเวรจะต้องติดตามเอาหนังสือนั้นไปให้เสนาบดีแก้ไขก่อน ถ้าหากว่าเป็นเรื่องที่เป็นแต่เพียงท้องตราสามัญมีแบบแผนอยู่แล้ว นายเวรก็จะเป็นผู้ร่างแล้วมอบให้เสมียนเวรเขียนลงในกระดาษ และนำไปประทับตราที่บ้านเสนาบดีแล้วจึงส่งไป ส่วนต้นฉบับนั้นนายเวรจะเป็นผู้เก็บไว้ที่กระทรวง

๒. หากว่าหนังสือที่นายเวรได้รับ และนำเสนอต่อเสนาบดีเป็นใบบอกที่จะต้องนำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสนาบดีจะสั่งให้ปลัดทูลฉลองคัดความขึ้นกราบบังคมทูล โดยเก็บแต่เนื้อความในใบบอก แต่ต้องระวังมิให้ผิดเพี้ยนบกพร่องได้ แล้วนำเข้ากราบทูลเมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงออกกว่าขุนนางในท้องพระโรง

ในราชการแบบเก่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงออกขุนนางในท้องพระโรงวันละ ๒ ครั้ง เวลาเช้าทรงว่าราชการฝ่ายตุลาการ และเวลาค่ำทรงว่าราชการบ้านเมือง ซึ่งเสนาบดีจะเข้าเฝ้าพร้อมกันหมด เสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นผู้ทูลเบิกใบบอกกราชการหัวเมือง ปลัดทูลฉลองเป็นผู้อ่านใบบอกที่คัดนั้นถวายให้ฟัง เมื่อทรงฟังตลอดแล้วจึงตรัสปรึกษาหารือกับเสนาบดี เสร็จแล้วจึง

ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยและทรงสั่งการทันที ปลัดทูลฉลองเป็นผู้จดจำกระแสรับสั่งมาจัดการ ถ้าเป็นราชการสำคัญ กระทรวงจะร่างแล้วต้องนำเสนอเพื่อทรงตรวจแก้ก่อน และเป็นหน้าที่ของปลัดทูลฉลองเป็นผู้นำร่างตราขึ้นถวายเพื่อทรงตรวจแก้ตามรับสั่งในเวลาที่เราเสด็จออกขุนนางเหมือนเมื่ออ่านใบบอก ราชการในลักษณะเช่นนี้ปฏิบัติกันมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ ซึ่งในเวลานั้นมีกิจการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศมากขึ้น จึงได้กำหนดราชการออกเป็น ๒ ประเภท คือราชการอันควรเปิดเผยและไม่ควรเปิดเผย ราชการที่ไม่เปิดเผยให้ทำเป็นจดหมายบันทึก ทูลเกล้าฯ ถวายโดยตรง เมื่อในหลวงจะทรงปรึกษาหารือเสนาบดีคนไหน ก็จะมีรับสั่งให้เข้าไปเฝ้าในที่รโหฐาน ลักษณะของจดหมายบันทึก “เขียนในสมุดคำเหมือนอย่างใบบอกที่อ่านในห้องพระโรง แต่มีดินสอขาวเหน็บไปกับใบปกสมุดสำหรับทรงเขียนลายพระหัตถ์ตรัสสั่งแล้วส่งออกมา”

แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จะทรงออกห้องพระโรงวันละครั้งเดียวในตอนบ่าย จึงไม่มีการปรึกษาหารือราชการในเวลาออกขุนนางเหมือนอย่างแต่ก่อน เสนาบดีก็ไม่ต้องเข้าไปเฝ้าในเวลาออกขุนนาง การทูลเกล้าฯ ถวายข้อราชการจึงเป็นจดหมายบันทึกแต่อย่างเดียว แต่กระทรวงกลาโหมและกรมท่าได้เปลี่ยนแปลงเป็นกราบบังคมทูลด้วยจดหมายเขียนด้วยกระดาษฝรั่ง กระทรวงมหาดไทยเขียนในสมุดคำตามเดิม เพราะยังไม่ได้มีการปฏิรูปอย่างใดเกิดขึ้นในช่วงนั้นเลย ยิ่งกว่านั้นกระทรวงมหาดไทยยังได้รับพระราชดำหนิจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นอันมากในเรื่องการเสนอบันทึกเพื่อขอพระบรมวินิจฉัย “เพราะคงเป็นอยู่เหมือนใบบอกเช่นอ่านกราบทูลในห้องพระโรงแต่โบราณ...เหมือนอย่างทูลถามว่า จะโปรดให้ทำอย่างไรไปทุกเรื่อง...จนพระเจ้าอยู่หัวตรัสรับว่า กระทรวงมหาดไทยกลายเป็นกรมไปรษณีย์ไปเสียแล้ว” เพราะไม่ว่าเรื่องจะเป็นอย่างไร ก็เกณฑ์ให้ทรงวินิจฉัยเสียทั้งสิ้น ไม่ช่วยคิดอ่านบ้างเลย

ความบกพร่องของระเบียบวิธีปฏิบัติราชการดังที่ได้กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าเกิดจากปัญหาเรื่องการเมืองหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ข้าราชการชั้นรองๆ ที่ไม่เหมาะสม คือสงวนอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ให้แก่บุคคลสำคัญเพียงสองคนเท่านั้น คือพระมหากษัตริย์และเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ส่วนบุคคลอื่นไม่มีอำนาจในการที่จะตัดสินใจเลย การที่บุคคลเพียงสองคนจะรับผิดชอบปัญหาและสั่งราชการต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอันมีขอบเขตกว้างขวางมากมายเช่นนั้น ย่อมเป็นเครื่องแสดงอยู่ในตัวว่ามีทางจะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายและเป็นภาระอันหนักเพียงไร ยากที่จะสั่งการจะจดจำและติดตามเรื่องให้ใกล้ชิดได้ ยิ่งกว่านั้น หากบุคคลที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการทั้งสองคนไม่อยู่ในพระนคร ราชการก็จะค้างค้ำและอาจจะสะดุดลง การวินิจฉัยสั่งการที่ล่าช้าอาจก่อให้เกิดผลร้ายได้โดยง่าย

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการกับตัวหัวหน้าหน่วย คือเสนาบดีก็ไม่ใกล้ชิด เพราะเสนาบดีผู้มีความรับผิดชอบมิได้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักงาน จึงไม่มีโอกาสติดตามดูแลข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง คงปล่อยให้เป็นที่ของปลัดทูลฉลอง ส่วนตัวเสนาบดีจะทำงานอยู่ที่บ้านหรือวังของตน หน้าที่สำคัญก็ต้องเข้าวังเฝ้าในหลวงเพื่อรับกระแสพระบรมราชโองการเป็นประจำ เมื่อโปรดเกล้าฯ สั่งอย่างไร เสนาบดีก็จะเรียกปลัดทูลฉลองจากศาลาลูกขุนไปสั่งให้ทำอย่างนั้น ข้อบกพร่องดังกล่าวมิใช่จะมีแต่เพียงเท่านั้น การแบ่งงานในสำนักงานกระทรวงมหาดไทยในกรมหนึ่งๆ ก็ได้เป็นไปอย่างเหมาะสม นอกจากจะไม่สามารถป็นงานให้แก่ข้าราชการแต่ละคนโดยสมส่วนแล้ว ยังเป็นการยากที่จะประสานงานและควบคุมการปฏิบัติ

ราชการของข้าราชการเหล่านี้ได้ เมื่อไม่ได้จัดหน่วยงานให้เป็นการช่วยผ่อนภาระแล้ว ความสิ้นเปลืองในการใช้กำลังงานและกำลังเงินก็หมดไปโดยมิใช่เหตุก็จะเกิดขึ้น

วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีบริหารราชการที่ไร้ประสิทธิภาพและอ่อนแออย่างร้ายแรง เพราะเมื่อส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางของการปกครองตกอยู่ในสภาพเช่นเดี๋ยวนี้อย่างไร ก็เป็นการแน่นอนว่าจะไม่สามารถชี้แนะแนวหรือควบคุมการปฏิบัติงานส่วนราชการรองๆ ให้สมกับพระราชประสงค์อันแท้จริงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ตามหนทางที่สมควร ข้อบกพร่องดังกล่าวก็เป็นที่ประจักษ์อยู่แก่ในหลวงแล้ว แต่ที่ยังมิได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการปรับปรุงก็เพราะจะต้องรื้อฟื้นงานทั้งกระทรวงใหม่ที่เดียว ภาระหน้าที่นี้จึงตกอยู่แก่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยโดยตลอด

แผนภาพที่ ๔-๒ ศาลาลูกขุนในซึ่งสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงงานจนสิ้นอายุราชการ (ตรงข้ามศาลาสหไทยสมาคม)

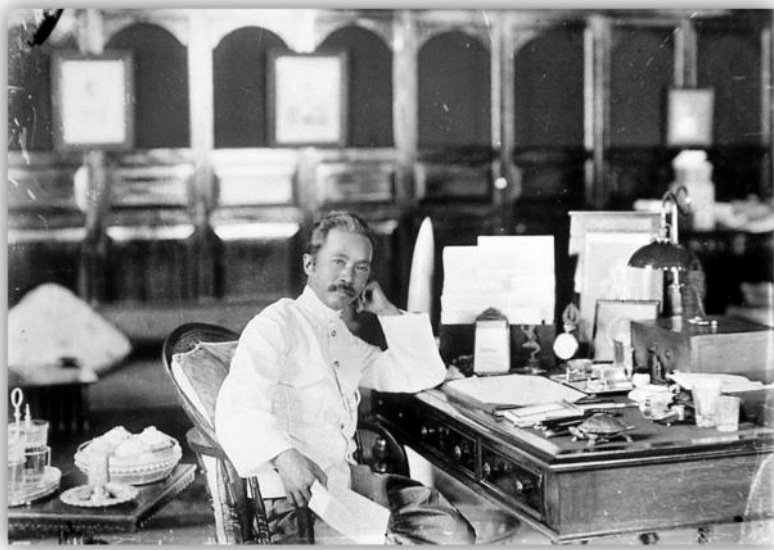


ที่มา: พิพิธภัณฑวัดจักรวรรดิและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

**๒. กรรมวิธีปฏิบัติราชการของเสด็จในกรม** ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา (๒๔๙๕ : ๓๑-๓๔) การปรับปรุงกิจการใดๆ ซึ่งเป็นผลสำเร็จอย่างน่าชมเชยอยู่เสมอมา พระองค์ทรงต้องมีวิธีการบริหารงานที่ดี มีการแสดงออกซึ่งคุณสมบัติและความสามารถของความเป็นผู้นำในตัวพระองค์เอง จนทำให้คำวินิจฉัยสั่งการหรือการใช้อำนาจของพระองค์เป็นไปในทางที่ถูกต้องและมีน้ำหนัก และสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายได้ตั้งพระประสงค์

เพราะเหตุนี้ การเสนอเรื่องในอันดับต่อไปจึงจะได้กล่าวตามหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ

๑. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปรัชญาทางการปกครองของพระองค์
  ๒. คติธรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการ
  - และ ๓. การสั่งราชการและการวินิจฉัยสั่งการ
- (ศาลาลูกขุนใน ภายในพระบรมมหาราชวัง)



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

**๒.๑** **ความคิดเห็นเกี่ยวกับปรัชญาทางการปกครองของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ** ในฐ  
 ปกครองแนวใหม่ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่สำคัญต่อพระราชโอรสของล้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ ที่กล่าวว่า  
 “ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่า คือการให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ... อย่าง  
 เก่าถือว่าถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่างๆ เช่นโจรผู้ร้ายก็เป็นสุข ... ความคิดว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็น  
 เป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคติที่เกิดขึ้นใหม่”

พระองค์ได้ทรงให้คำอธิบายว่า... “แต่ก่อนจะสังเกตได้จากบางแผนกที่แก้กฎหมาย  
 ในการปกครองแต่โบราณ มักอ้างเอาเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมเป็นหลัก บรรดาเจ้าเมือง กรมการเมือง  
 ก็เลยมุ่งที่จะรักษาความเรียบร้อยในพื้นที่ของตนไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นงานสำคัญ เพราะเจ้ากระทรวงใน  
 พระนครเมื่อเห็นว่าเมืองใดสงบเรียบร้อยไม่มีเหตุร้ายก็ยกย่องว่าปกครองดี หากเมืองใดไม่เรียบร้อยมี  
 โจรผู้ร้ายชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนเพราะเหตุอื่น จึงให้ข้าหลวงออกไปประจับเหตุ หรือเมื่อมี  
 เหตุการณ์ใหญ่โตถึงขนาดที่พิศเสนาบดีจึงจะออกไปเอง ด้วยเหตุนี้ ในเวลาปกติจึงมิได้มีการตรวจหัว  
 เมือง ความคิดในเรื่องการทำนุบำรุงบ้านเมืองนี้เป็นคติใหม่ที่เริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้เอง สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงได้ทรงถือเป็นหน้าที่สำคัญ  
 ของกระทรวงมหาดไทยว่า นอกจากการบำรุงผลประโยชน์แล้ว พระองค์ยังทรงเข้มงวดในการบำรุง  
 พื้นเมืองด้วย ดังที่พระองค์ได้ทรงเคยมีพระดำรัสกล่าวชี้แจงต่อบรรดาข้าหลวงเทศาภิบาลในครั้งหนึ่ง  
 เมื่อเริ่มจัดการปกครองแบบใหม่ ว่า ... เหตุที่ต้องจัดการบำรุงพื้นเมืองนั้น เพราะการอย่างอื่นที่  
 ข้าหลวงทั้งปวงจะได้จัดการบำรุงในบ้านเมือง เช่น การปราบปรามโจรผู้ร้ายก็ดี การตั้งศาลพิจารณา  
 ตัดสินคดีของราษฎรก็ดี ถึงจะจัดได้เรียบร้อยปานใด ใครไปมาในบ้านเมืองนั้นถ้าไม่ให้เกิดตรวจตราและ  
 อยู่กับพื้นที่นานๆ ไม่อาจจะรู้เห็นความเจริญของราชการบ้านเมือง ถ้าเดินไปในถนนหรือบ้านเมือง  
 เห็นยังโลโครุงรังไม่เป็นที่เรียบร้อย ถึงการในบ้านเมืองอย่างอื่นจะเรียบร้อยเพียงใดก็ดี ก็คงจะยังมี  
 เสียดใจอยู่เสมอๆ ถ้าเราจัดการบำรุงพื้นเมืองขึ้นแล้ว คนทั้งหลายอาจจะแลเห็นได้ปรากฏแก่ตา  
 ว่ามีความบำรุงในพื้นที่บ้านเมืองนั้น อีกประการหนึ่งการทำนุบำรุงพื้นบ้านเมืองและทางไปมาให้  
 สะดวก ก็ชื่อว่าบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขนั่นเอง จึงว่าการบำรุงพื้นเมืองอันนี้สมควรจะต้องจัดด้วย

ใช้แต่เท่านั้น ยังมีการสำคัญที่ควรจะมีหมายเหตุเพื่อเวลาภายหลังอยู่ อีกประการหนึ่ง คือการนคราภิบาล หรือนัยหนึ่งจะเรียกตามภาษาอังกฤษว่า มิวนิซิเปิล (Municipal) ...

ความคิดเห็นในเรื่องการปกครองท้องถิ่นนี้ ก็นับว่าเป็นเรื่องที่ได้รับการพิจารณาอยู่ในขณะนั้นเหมือนกัน แต่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่า “จะจัดโดยรวดเร็วไม่ได้ เพราะราษฎรเรายังไม่เข้าใจประโยชน์และลักษณะการที่จะจัดขึ้น ถ้าตั้งกฎหมายบังคับบัญชาขึ้นประการใด บางทีจะพากันตื่นเต็นรู้สึกว่าจะกลายเป็นความเดือดร้อน การก็จะกลับเป็นการยาก ” แต่อย่างไรก็ตามเสด็จในกรมก็ได้ทรงริเริ่มทดลองที่จะให้ประชาชนมีส่วนในการปกครอง เช่น การจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และความจริงก็ดูเหมือนจะเป็นอย่างที่เสด็จในกรมทรงคาด เพราะ ...เมื่อให้นายอำเภอเรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาประชุมทุกครั้ง และให้ไต่ถามว่าจะต้องการสะพานหรือถนนตรงไหน และมีอะไรอีกบ้างที่จะต้อง การ คำตอบโดยมากก็มีแต่ว่า ขอรับแล้วแต่ได้ทำจะเห็นควรเท่านั้น ประชาธิปไตยจึงคงเป็นไปเพียงเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เองเท่านั้น...

อย่างไรก็ตาม สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นผู้ที่ไม่ยอมท้อถอย ทรงพยายามปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านการปกครองของชาติตลอดมา ดังที่ได้มีการจัดตั้งระบบสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้น และในด้านการบำรุงสิ่งอื่นๆ พระองค์ได้ทรงดำเนินงานในการจัดสรรปัจจัยชั้นมูลฐาน เพื่อที่จะให้มีการขยายสภาพทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น เพราะพระองค์ทรงมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติให้ก้าวหน้าไปเร็วที่สุด โดยทรงเล็งเห็นว่า

... การปกครองทุกวันนี้ก็ผิดกับแต่ก่อนเหมือนกัน ความสำเร็จในสิ่งทั้งปวงอยู่ที่เงินเป็นใหญ่ รวมความว่ารัฐบาลก็ต้องการเงิน ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าอยู่นั้นไม่มีประโยชน์อะไร เมื่อมีผู้ทำเป็นสวนไร่ สวนนาขึ้น ภาษีอากรเฉพาะที่ดินก็ได้และยังได้ภาษีขาออกอีกด้วยและยังมีภาษีจากเกลือ...



แผนภาพที่ ๔-๔ ประชุมเทศาภิบาลกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๕๒  
(สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประทับแถวหน้าตรงกลาง)





ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ในด้านบริการทางสังคม เสด็จในกรมได้ทรงริเริ่มให้มีการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนในท้องถิ่น และพระองค์ยังทรงมีสายพระเนตรไกลโดยทรงเห็นว่า เมืองไทยมีอาณาเขตกว้างขวางแต่มีพลเมืองน้อย การมีพลเมืองมากย่อมเกิดประโยชน์ให้แก่ประเทศ เพราะเมื่อคนมากก็มีการขุดค้นโภคทรัพย์ขึ้นมา มาก บ้านเมืองมากขึ้น ภาษีก็มากขึ้น ดังนั้นสิ่งที่สามารถจะกระทำได้อย่างหนึ่งก็คือการบำรุงเด็กที่เกิดมาให้มีชีวิตรอดอยู่ เพราะในขณะนั้นข้อเท็จจริงปรากฏว่าเด็กตายเสียเมื่ออายุยังเยาว์เป็นจำนวนมาก แล้วยังมีโรคฝีดาษและอหิวาตกโรคระบาดอยู่เสมอๆ ด้วย

ในเรื่องการศึกษา กระทรวงมหาดไทยได้เริ่มดำเนินการอุมุขกระทรวงธรรมการนับแต่แรกมาเป็นลำดับ และในระยะต่อมารัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขึ้นต้นมาให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยต้องจัดตั้งคณะกรรมการตำบลขึ้นทุกๆ ตำบลเพื่อสอดส่อง พร้อมกับกับทางด้านกรมอนามัย เป็นต้น การที่เสด็จในกรมทรงมีแนวความคิดและพระปรีชาสามารถอย่างกว้างขวางเช่นนี้ จึงทำให้กระทรวงมหาดไทยสามารถดำเนินงานในสาขาวิชาการอื่นๆ นอกจากการปกครองโดยตรงออกไปได้อย่างเรียบร้อย

**๒.๒ คติธรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการ** เทศาภิบาลเล่ม ๒ (๒๔๙๕ : ๑๒๗) คติธรรมหรืออุดมการณ์ในการใช้อำนาจบริหารราชการของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นไปในลักษณะที่ว่า ความสำเร็จในการครองใจคนตั้งอยู่บนรากฐานของศรัทธามีใช่เป็นการบีบบังคับโดยอาศัยแต่อำนาจตามกฎหมาย แรงศรัทธาเท่านั้นจะก่อให้เกิดความเคารพ เชื่อถือและมีผลเป็นพลังที่ช่วยผลักดันให้ร่วมจิตร่วมใจกันปฏิบัติตามคำสั่ง การแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำคนแบบใช้พระคุณ (Charismatic Leader) ของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ อาจพิจารณาจากมุกกลับของพระดำรัสของพระองค์เอง ที่ทรงกล่าวให้โอวาทแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลคนหนึ่ง เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลคนนั้นเข้ามาทูลลาเพื่อไปรับราชการในหัวเมือง มีใจความตอนหนึ่งว่า “... เจ้าคุณ อำนาจอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือไม่ใช่อยู่ที่พระแสงราชสัตรา จะไปอยู่ที่ไหนก็ตามถ้าเจ้าคุณทำให้ราษฎรเชื่อถือด้วยความศรัทธาแล้ว ไม่มีใครถอดเจ้าคุณได้แม้ในหลวง เพราะท่านก็ทรงปรารถนาให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขเช่นเดียวกัน”

เสด็จในกรมทรงมีเหตุผลเกี่ยวกับการใช้อำนาจอย่างรอบคอบ เช่น พระองค์ทรงมีพระประสงค์มานานแล้วว่า จะจัดตั้งการสุขาภิบาลแต่พระองค์ทรงมีความเห็นว่า การจะออกกฎหมายใช้บังคับนั้นกระทำได้ง่าย แต่จะเป็นผลร้ายหากประชาชนไม่พร้อมที่จะรับและไม่เห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปลูกฝังความนิยมเสียก่อน

อำนาจอีกชนิดหนึ่งซึ่งมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในตัวเสด็จในกรมอยู่ตรงที่การเป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงของประเทศตนเอง เพราะแต่ไหนแต่ไรมาแล้วประชาชนชาวไทยมีความเคารพยกย่องเจ้านายอยู่เป็นอย่างยิ่ง เช่น เมื่อคราวสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยราชวงศ์ (กระทรวงมหาดไทย, เทศาภิบาล, ว่าด้วยเรื่องพฤติกรรมตัวเป็นกาฝาก ร.ศ. ๑๒๗ : ๑๘๘)

*...กรมหลวงประจักษ์เสด็จกลับมากรุงเทพฯ เสียกว่า ๑๐ ปีแล้ว เห็นจะเป็นเพราะราษฎรไม่ได้เห็นเจ้านายมาช้านาน พอได้ยินข่าวว่าเจ้านายเสด็จไปอีกก็พากันปีติยินดี ตั้งแต่ฉันทเข้าเขตมณฑลอุดร เดินทางผ่านตำบลไหนก็เห็นราษฎรชาวบ้านในตำบลนั้น ทั้งชาย หญิง เด็กผู้ใหญ่พากันมานั่งคอยเคารพอยู่ที่ริมหนทางเป็นหมู่ๆ และมากมาย เวลาไปหยุดพักที่ไหนพวกราษฎรก็พากันมานั่งห้อมล้อมรอบข้าง...*

ซึ่งเพราะอำนาจแฝงเช่นนี้ ทำให้สมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยราชวงศ์ มีลักษณะเป็นผู้นำคนแบบพ่อพระ (Symbolic Leader) ได้อย่างอัตโนมัติ โดยที่เสด็จในกรมทรงมีทัศนคติไปในทางที่ว่า การอดหนุนช่วยเหลือบุคคลที่ไร้ความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นสิ่งที่ไม่ควรจะกระทำ เพราะจะทำให้เสียหาย แม้ว่าบุคคลนั้นจะเป็นญาติพี่น้องก็ตาม จึงนับได้ว่าพระองค์ทรงเป็นบุคคลหนึ่งซึ่งมีส่วนวางรากฐานระบบคุณงามความดีไว้ในวงการบริหารงานของรัฐไม่น้อย พระองค์ทรงถือว่า “ถ้ามีพวกเรา จะต้องมีความเขาเกิดขึ้น และมากกว่าเสมอ” ดังนั้นเมื่อเสด็จมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใหม่ ๆ พระองค์จึงมิได้ทรงปลดข้าราชการเก่าๆ ที่มีอยู่ในสำนักงานศาลาลูกขุนเสียหมด ดังเช่นที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเก่าๆ เคยหวาดระแวง พระองค์ได้ทรงเลือกบุคคลที่มีความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม บางคนที่มีความสามารถสูงก็ได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเป็นต้น พระองค์ทรงกล่าวเสมอๆ ว่า “ให้ข้าราชการประจบงานไปเถอะ อย่ามาประจบพระองค์เลย หากทำงานดีก็จะมีเกียรติยศเอง” ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้เสด็จในกรมทรงวางพระองค์ให้อยู่ในความยุติธรรมแก่ข้าราชการได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงแถลงอย่างเป็นทางการหลายครั้งว่า “ราชการจะรับแต่บุคคลที่มีความสามารถและความขยันหมั่นเพียรเข้าทำงานเท่านั้น” ดังจะได้นำตัวอย่างขึ้นมาเล่าเรื่องหนึ่งเพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาให้เป็นหลักฐานของแนวความคิดนี้ ซึ่งเสด็จในกรมได้ทรงกล่าวถึงบุคคลที่ประพฤติดัวเป็น “กาฝาก” (กระทรวงมหาดไทย, เทศาภิบาล, ว่าด้วยเรื่องพฤติกรรมตัวเป็นกาฝาก ร.ศ. ๑๒๗ : ๑๘๘)

*...ความปรากฏในกระทรวงมหาดไทยว่า ฝ่ายเจ้าเมืองๆ หนึ่งไปรับราชการแห่งอื่น มักจะมีกรมการผู้น้อยเสมียนพนักงาน ซึ่งคุ้นเคยชอบอภัยค้ำกับเจ้าเมืองลาออกติดตามไปรับราชการใหม่ เห็นว่าเพราะข้าราชการจะบกพร่อง และพวกกาฝากก็ไม่มีตำแหน่ง ต้องรบกวนผู้ว่าราชการเมืองให้ตำแหน่งใหม่ เสียความยุติธรรม คืออย่าให้ทุกคนประพฤดิและอย่ายอมให้เข้ารับราชการในเมืองใหม่เป็นอันขาด...*

ด้วยเหตุที่สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ ทรงมีอุดมการณ์และความยึดมั่นในระบบคุณงามความดีดังกล่าว จึงทำให้พระองค์ทรงเลือกคนใช้ได้เหมาะสมเป็นอันมาก ถึงกับครั้งหนึ่งพวกฝรั่งถามพระองค์ว่า *เขาอะไรเป็นเกณฑ์ในการเลือกคน ถึงได้เลือกคนได้เหมาะสมเสมอ* เช่น เจ้าพระยาสุรสีห์วิศิษฐศักดิ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลพายัพ ซึ่งประจำที่นครเชียงใหม่ พูดภาษาอังกฤษไม่ได้สักคำเดียว แต่เก่งสุดอังกฤษเกรงใจและเชื่อฟังทุกอย่าง จนถึงกระทรวงต่างประเทศของไทยเองถามว่า *ทำอย่างไรกันกงสุลอังกฤษผู้นั้นซึ่งเก่งกาจไม่น้อย จึงกลับตามพระยาสุรสีห์ฯ ไปได้ทุกอย่าง* สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ ทรงอธิบายวิธีเลือกคนไว้ว่า

... ถ้าหากเรียกผู้ใดมาสั่งงานจะให้ไปรับตำแหน่งใหม่ ผู้นั้นตอบรับโดยเร็ว อายนั่นก็ทำได้ อายนี่ก็ทำได้ละก็ เตรียมหาคนใหม่ได้ทันที แต่ถ้าคนไหนหนักใจ ซักถามอย่างละเอียดถี่ถ้วน เห็นความลำบากละก็ เห็นพอจะเชื่อถือ...

... การเลือกคนให้เหมาะกับตำแหน่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้เป็นนายคน การที่จะรู้ว่าถูกหรือผิดนั้นจะต้องชยัน เอาใจใส่ดูอยู่เสมอว่าผลงานที่เขาทำนั้นเป็นอย่างไร ถ้าเขาทำได้ดีต้องยอมให้ว่าเป็นความดีของเขาเอง เราจะรับเอาได้แต่เพียงว่าเลือกคนถูก ถ้าเขาทำผิดเราต้องรับเสียเองว่าเพราะเราเลือกเขา เขาก็มีโอกาสมักผิด ทั้งนี้เพราะอำนาจอยู่ที่ไหนความรับผิดชอบต้องอยู่ที่นั่น...

อันเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า การเลือกคนแต่ละคนของพระองค์นั้นมีความพิถีพิถันมาก และด้วยการสังเกตจากผลการปฏิบัติงานและอุปนิสัยประกอบด้วย การพิจารณาจากการสัมภาษณ์นั้นได้ผลทางจิตวิทยาที่ว่า ข้อบกพร่องอันเกิดจากจุดอ่อนแอในตัวบุคคลนั้นอาจปรากฏได้ง่ายและอาจพิจารณาได้ว่ามีความเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะบรรจุเพียงใด หากว่าบุคคลนั้นยังไม่เหมาะสม พระองค์ก็จะทรงชี้เหตุผลให้ทราบโดยมีต้องให้บุคคลนั้นต้องเสียใจและเกิดความเข้าใจผิดดังเช่นที่พระองค์ได้เคยทรงให้โอวาทแก่ขุนนางชั้นพระยาท่านหนึ่งว่า

“...การที่จะเป็นเจ้าเมืองนั้น ถ้าหากผู้นั้นเป็นนายอำเภอดี ปฏิบัติการดี ก็จะได้รับเลือกให้เป็นเจ้าเมืองได้ทุกคน แต่ถ้าหากว่าเป็นเจ้าเมืองดี มิใช่ว่าจะเป็นที่เทศาภิบาลได้ทุกคน เพราะเทศาภิบาลเป็นตำแหน่งสำคัญที่ผู้ดำรงตำแหน่งจำต้องมีความคิดกว้างขวาง ฉะนั้นเมื่อฉันเห็นว่าท่านเจ้าคุณไม่สามารถเป็นเทศาภิบาลได้ ฉันทก็อยากจะขอร้องอย่างตรงไปตรงมาว่า ท่านเจ้าคุณอย่าเป็นเทศาภิบาลเลยนะ เพราะเหตุการณ์มันเปลี่ยนแปลงไปมาก ฉันททราบว่าคุณเจ้าคุณยังไม่สามารถทำงานเช่นนี้ได้ ถ้าหากว่าคุณขึ้นคือตั้งส่งไป จะทำให้เสียชื่อเสียง เท่ากับฉันฆ่าท่านเจ้าคุณเสียเปล่าๆ เอาบ้านาญเมื่อแก่จะดีเป็น  
สุขกว่า...”

ซึ่ง ก็  
คนนั้นมีความเข้าใจและ  
ได้ทราบถึงข้อเสียหายอัน  
ราชการและแก้ตัวท่านเจ้า



ปรากฏว่าท่านเจ้าคุณ  
พอใจอย่างมากเมื่อ  
จะฟังเกิดแก่ทาง  
คุณเอง

แผนภาพที่ ๔-๕ ฉลองพระองค์ชุดข้าราชการพลเรือน



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงองค์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย พระองค์จึงต้องทรงวางระเบียบงานที่มีความเหมาะสมกับสภาพ และมีประสิทธิภาพสูง ซึ่งข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏอยู่แล้วว่า ระบบเทศบาลได้ช่วยแบ่งเบาอำนาจ วินิจฉัยสั่งการของเสนาบดีไปได้มาก ทั้งนี้เพราะมี “เจ้านายหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อันชั้นยศอยู่ในระหว่างเสนาบดีกับเจ้าเมืองไปอยู่ประจำบัญชาการมณฑลละคน” และกระทรวงมหาดไทยได้ “แยกหน้าที่จัดการต่างๆ ตามหัวเมืองไปให้ผู้บังคับบัญชาการมณฑลเป็นผู้ทำ เสนาบดีเป็นผู้คิดแบบแผน และตรวจการที่ทำนั้นประกอบกัน”

ส่วนในกระทรวงมหาดไทยเอง สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ก็ได้ทรงปฏิรูปร่างออกเป็นสัดส่วน ส่วนงานจรหรืองานสำคัญที่จะต้องกระทำเป็นพิเศษ พระองค์ก็ได้ทรงมอบให้ข้าราชการที่มีความสามารถและความเหมาะสมกระทำการแบ่งเบาภาระ มิได้สงวนงานไว้ทำแต่ลำพังคนเดียว เช่น พระยามหาอำมาตยาธิบดี ซึ่งปฏิบัติงานสำคัญนับแต่ยังเป็นหลวงเทศาภิวัตน์ ได้ช่วยเหลือพระองค์ในด้านการวางแผนการปกครองเป็นอันมาก เสด็จในกรมได้ทรงเคยมอบอำนาจในการจัดวางระเบียบการปกครองที่ยากๆ ให้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปปฏิบัติหลายครั้ง เช่นมอบให้เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เป็นข้าหลวงใหญ่ขึ้นไปปราบการจลาจลในมณฑลพายัพและจัดระเบียบการปกครองร่วมกับพระยาอำมาตยาธิบดี มอบให้พระยาอมราชเสนาสงคราม เมื่อครั้งเป็นพระยาสุโขมณีนววินิตเป็นข้าหลวงพิเศษไปจัดการเมื่อสงขลา

และเมื่อพัทลุง แล้วจัดการออกไปถึงเจ็ดหัวเมืองอิสลามทางภาคใต้ ซึ่งต่อมาได้เป็นมณฑลปัตตานี ให้พระยาจำแสนยบดีไปจัดการมณฑลอิสานและมณฑลอุดร ระหว่างที่จะเปลี่ยนแปลงให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล และได้แต่งตั้งให้พระยามหาอำมาตยาธิบดีเป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทยไปร่วมเจรจาเรื่องดินแดนกับต่างประเทศเป็นต้น

ในระยะต่อมาเมื่อสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีภารกิจมากขึ้น ไม่เฉพาะแต่งงานมหาดไทย แต่งานที่เกี่ยวข้องกับการอื่นๆ ของประเทศด้วย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยามหาอำมาตยาธิบดี ราชปลัดทูลฉลองขึ้นเป็นรอง

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อแบ่งเบาภาระเสด็จในกรม ตามที่ทรงกราบบังคมทูลขอเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๕๖

**๒.๓ การสั่งราชการและการวินิจฉัยสั่งการ** ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา (๒๔๙๕ : ๔๗-๕๐) ระเบียบการปฏิบัติราชการและสั่งการภายในสำนักงานที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเปลี่ยนแปลงนั้น นอกจากพระองค์ได้ทรงปฏิรูปร่างงานในสำนักงาน กระทรวงมหาดไทยหรือที่เรียกว่าศาลาลูกขุนใหม่ทั้งหมดตามแบบวิธีที่นิยมกันในประเทศแถบตะวันตก เช่น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการแยกออกจากกันตามลักษณะของงานเป็นส่วนราชการใหญ่ๆ เช่น กรมต่างๆ และยังแบ่งขอยางงานออกเป็นแผนก ซึ่งแต่ละแผนกจะปฏิบัติราชการเฉพาะอย่าง ไม่ก้าวก่ายปะปนกันเหมือนอย่างแต่ก่อน พระองค์ยังได้ทรงปรับปรุงเกี่ยวกับวิธีการสั่งราชการและอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอีกด้วย กล่าวคือพระองค์มิได้ทรงรวบรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่พระองค์แต่ผู้เดียว แต่ได้มอบหมายให้ข้าราชการรองๆ มีอำนาจทำการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่างๆ ได้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ได้ทรงมอบอำนาจให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและตัดสินปัญหา และเรื่องราวทั่วไปได้ด้วยตนเอง ซึ่งวิธีการเช่นนี้ช่วยให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการในกระทรวงและในส่วนภูมิภาคเป็นไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและระเบียบแบบแผนดีขึ้นเป็นอันมาก

นอกจากนั้น เสด็จในกรมยังได้เสด็จมาปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในศาลาว่าการ กระทรวงมหาดไทย มิได้ว่าการอยู่ที่บ้านเช่นเสนาบดีคนก่อนๆ การที่พระองค์เสด็จมาทำงานที่กระทรวงจึงนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ โดยพระองค์ได้ทรงเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานตามแบบเดิมให้เป็นแบบแผนและเป็นทางการยิ่งขึ้น การกำหนดวิธีปฏิบัติงานดังกล่าวได้ช่วยให้บรรดาข้าราชการทั้งหลายเข้าใจถึงระบบการทำงานอย่างเป็นทางการตามแนวความคิดที่มีความสมัยใหม่ยิ่งขึ้น และเข้าใจถึงความมุ่งหมายของทางราชการแต่ละกระทรวงได้ดีขึ้น ยิ่งกว่านั้นการที่พระองค์เสด็จมาปฏิบัติราชการที่สำนักงานยังเป็นการแก้ข้อกล่าวหาของชาวต่างประเทศที่ว่าในประเทศไทย “เสนาบดีเป็นจำนวนมากถือว่าตำแหน่งเสนาบดีเป็นงานสบาย บางคนชอบงานรื่นเริงและงานเฉลิมฉลองมากกว่าหน้าที่ในการทำงาน” อีกด้วย

อนึ่ง เสด็จในกรมยังได้ทรงจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการสั่งราชการประจำวันเสียใหม่ กล่าวคือ พระองค์ได้ทรงจัดให้มีห้องประชุมขึ้นศาลาลูกขุนห้องหนึ่ง และตามปกติให้มีการประชุมวันละครั้งเรียกว่าการประชุมสั่งราชการ กำหนดเวลาให้มาประชุมเวลาบ่าย ๒ โมงตรง ผู้ที่เข้าประชุม นอกจากตัวพระองค์เองแล้ว ก็ได้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ อาทิ อธิบดีและเจ้ากรมทุกคน ปลัดทูลฉลองเป็นผู้นำข้าราชการทั้งปวงที่มีหน้าที่มาประชุมเสนอเสนาบดีพร้อมกันทุกวัน ราชการของกรมใดให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีหรือเจ้ากรมนั้นๆ นำเสนอพร้อมกับบอกความเห็นว่าจะสั่งการอย่างไร เมื่อเสนาบดีมีความเห็นและไม่มีผู้ใดในที่ประชุมคัดค้าน เสด็จในกรมผู้เป็นเสนาบดีก็จะสั่งไปยังอธิบดีและเจ้ากรมเหล่านั้นให้ไปทำท้องตราหรือคำสั่งมาให้เสนาบดีลงนามเช่นนี้ทุกวัน เพราะหนังสือที่เป็นท้องตราหรือโทรเลขไปหัวเมืองหรือหนังสือกราบบังคมทูลและถึงเสนาบดีกระทรวงอื่นๆ ต้องเป็นหนังสือของเสนาบดีทั้งหมด

ส่วนการที่จะออกเป็นพระราชบัญญัติหรือข้อบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อได้นำความเห็นมาเสนอเสนาบดีในที่ประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันแล้ว อธิบดีหรือเจ้ากรมที่เสนอเรื่องก็จะนำไปจัดร่างมาเสนอเสนาบดีเพื่อตรวจตราแก้ไขนำความขึ้นกราบบังคมทูลต่อไป

ดังที่ได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ข้อผิดแผกแตกต่างกันระหว่างระบบใหม่กับเก่าที่เห็นได้ชัดก็คือ ตามแบบใหม่นี้อธิบดีและเจ้ากรมมีหน้าที่ที่จะให้คำปรึกษาหรือริเริ่มราชการใดๆ ได้มากกว่าเดิม เสนาบดีเป็นแต่เพียงผู้ควบคุมอีกทีหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะเมื่อนำไปใช้บังคับในหัวเมืองหรือเมื่อจะต้องเกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงอื่นๆ หากว่าราชการที่จะนำเข้าไปปรึกษาเป็นราชการสำคัญหรือราชการลับ ผู้ที่เข้าประชุมจะลดลงเหลือเพียงเสนาบดี รองเสนาบดีและปลัดทูลฉลองเท่านั้น ระเบียบวิธีสั่งราชการเช่นนี้ได้ใช้ต่อมากกว่า ๒๐ ปี และตามมณฑลและเมืองก็คงใช้อยู่เป็นแบบเดียวกัน เพราะเป็นวิธีที่กระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นเห็นว่าเป็นประโยชน์มาก

ส่วนการเสนอเรื่องราวเพื่อกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งแต่เดิมมาใช้เขียนในบันทึกสมุดดำ เสด็จในกรมก็ได้ทรงเปลี่ยนมาเป็นจดหมายแบบกระดาษฝรั่งในทันทีที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนี้ พระองค์ทรงร่างหนังสือที่จะนำขึ้นกราบบังคมทูลในหลวงทั้งหมดด้วยตัวพระองค์เอง โดยมีเนื้อความกราบบังคมทูลเล่าเรื่องคดีที่มีขึ้นพร้อมกับเสนอข้อวินิจฉัยตามความคิดเห็นของพระองค์ไปด้วย และในที่สุดก็กราบบังคมทูลว่าเห็นควรจะทำอย่างไรในจดหมายด้วย หากว่าในใบบอกมีถ้อยคำควรพิจารณาที่คัดสำเนาใบบอกถวายด้วย ไม่ให้ทรงลำบากเหมือนแต่ก่อน ซึ่งวิธีการเช่นนี้เป็นที่พอพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันมาก

กล่าวโดยสรุป วิธีที่เสด็จในกรมได้ทรงนำมาใช้นั้นเป็นการกำหนดวิธีการในการเสนอข้อเท็จจริง ซึ่งเริ่มจากระดับล่างขึ้นไปตามลำดับ พร้อมทั้งเหตุผลและความคิดเห็นของผู้เสนอ ซึ่งเป็นการสะดวกแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะกระทำการวินิจฉัยสั่งการ เพราะมีทั้งข้อมูลและคำเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ประกอบอยู่ด้วย เป็นการแบ่งเบาภาระและเป็นการประหยัดเวลาและความคิดของผู้บังคับบัญชาในการที่จะวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างยิ่ง อันเป็นการแสดงถึงความรอบรู้ของพระองค์ในการบำเพ็ญพระองค์เองให้อยู่ในฐานะที่ปรึกษาที่เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ

ในส่วนการวินิจฉัยของเสด็จในกรมเอง พระองค์ได้ทรงแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำที่ทันสมัย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นแบบประชาธิปไตย กล่าวคือพระองค์ได้ทรงสดับรับฟังความเห็นและรับเอาข้อมูลและข้อเสนอแนะจากผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเครื่องพิจารณาประกอบความรอบรู้ส่วนพระองค์ ซึ่งวิธีการดังกล่าวประกอบด้วยประสบการณ์ของพระองค์ได้ช่วยให้พระองค์ทรงสามารถสั่งราชการ และทำการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมเหตุสมผลอยู่เสมอ

การเป็นผู้ที่ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลาทั้งในด้านการศึกษาและการออกตรวจราชการตามหัวเมือง นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เสด็จในกรมทรงเป็นผู้นำที่ทรงความสามารถเป็นอย่างยิ่ง พระองค์ทรงชวนช่วยในการศึกษาอยู่เสมอ แม้ในระหว่างเดินทางไปตรวจราชการ ดังได้นิพนธ์เล่าไว้ถึงเรื่องการเดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองภาคเหนือครั้งแรกว่า

... ที่ข้าพเจ้าไปทางเรือครั้งนั้น นอกจากได้เห็นหัวเมืองรายทางทั้งหมด ยังมีประโยชน์อีกอย่างหนึ่งด้วย ในเวลาเดินทางต้องนั่งกับนอนไปในเรือวันละหลายๆ ชั่วโมง ได้มีเวลา

อ่านหนังสือต่างๆ เช่น กฎหมายเป็นต้น ศึกษาหาความรู้วิธีการครองอย่างโบราณอันมีอยู่ในหนังสือเก่า  
ไปด้วยตลอดทาง...

การที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ทรงสามารถทำการวินิจฉัยสั่งการได้  
อย่างสมเหตุสมผลและมีประสิทธิภาพเช่นนี้ จึงทำให้พระองค์ทรงมีความผิดพลาดในการทำงานน้อย  
เป็นเครื่องส่งเสริมให้พระองค์ได้รับการเคารพยกย่องยิ่งขึ้นในสมรรถภาพในการบริหารราชการของ  
พระองค์ และเป็นเครื่องเชิดชูเกียรติภูมิของพระองค์ให้สูงเด่นขึ้น

## ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชน

การนำเสนอจะชี้ให้เห็นถึงพระปรีชาสามารถด้านสัมพันธภาพของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร กับผู้ที่ได้สัมผัสกับวิธีการทรงงานของพระองค์ โดยเฉพาะการที่พระองค์ทรง  
ยึดถือปรัชญาด้านการปกครอง คือ ความอยู่เย็นเป็นสุขของราษฎร

ความไว้วางพระราชหฤทัยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ทรงได้รับจาก  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นส่วนส่งเสริมให้พระองค์ทรงได้รับมอบอำนาจจาก  
พระมหากษัตริย์มากกว่าเสนาบดีพระองค์อื่นๆ ซึ่งนับว่ามีอิทธิพลสำคัญต่อการปฏิบัติราชการของ  
กระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างมาก และการที่เสด็จในกรมทรงดำรงตำแหน่งในกระทรวงที่มีอำนาจมาก  
ที่สุด ทำให้พระองค์ทรงรอบรู้วิธีการมอบหมายอำนาจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งล้วนแต่มีบทบาท  
สำคัญที่ทำให้พระองค์ทรงบริหารราชการแผ่นดินจนเป็นที่ยอมรับทั้งในและนอกประเทศ

การศึกษาในประเด็นนี้ จะแบ่งออกเป็น ๓ หัวข้อย่อย คือ

๑. การปฏิบัติราชการและความสัมพันธ์ระหว่างสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
๒. ลักษณะผู้นำและสัมพันธภาพระหว่างสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร กับผู้ใต้บังคับบัญชา
๓. ความคิดเห็นบางประการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ที่มีต่อประชาชนพลเมือง

ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นเรื่องสุดท้ายของการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้

**๑. การปฏิบัติราชการและความสัมพันธ์กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** เทศกาลปี ๒๔๔๘ : ๘) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ เป็นส่วนใหญ่ คือ เป็นเวลานานนับได้ ๑๙ ปีเศษ ซึ่งในระหว่างนั้นเป็นระยะเวลาที่เสด็จในกรม ทรงสร้างพระเกียรติคุณของพระองค์ให้ขจรออกไปอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการปฏิบัติพระกรณียกิจอันสำคัญให้แก่ประเทศจนสำเร็จลุล่วงไปเป็นอันมาก ทรงแสดงซึ่งความเป็นนักบริหารชั้นยอดเยี่ยมของประเทศไทย และทรงดำรงอยู่ในฐานะ “**มิตรร่วมพระราชหฤทัย**” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดกาล

ด้วยพระปรีชาสามารถซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ได้ทรงเคยปฏิบัติในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ผลดียิ่งตลอดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว พระองค์จึงทรงได้รับการยกย่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ และทรงได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนั้นสืบต่อมาในรัชสมัยของพระองค์ อีกทั้งให้ทรงดำรงอยู่ในฐานันดรศักดิ์ราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่อีกด้วย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่เสด็จในกรมทรงมีโอกาสบริหารราชการอยู่ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๖ ได้เพียง ๕ ปีเท่านั้นก็ทรงพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุทรงพระประชวร

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาค้นคว้าจึงมุ่งไปที่สัมพันธ์ภาพระหว่างสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เสด็จในกรมทรงประสบความก้าวหน้าในการบริหารราชการจนเป็นที่เลื่องลือและสรรเสริญกันโดยทั่วไป

แผนภาพที่ ๔-๖ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสว่า  
**“มือซ้ายขวามาถ่ายรูปด้วยกัน”**

ซ้าย : สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ  
 ขวา (ฉลองพระองค์ชุดขาว) : สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพระปิยมหาราชมาตั้งแต่ก่อนที่พระองค์จะทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสียอีก อาจกล่าวได้ว่าเพราะความเกี่ยวพันเช่นนี้เอง เป็นสาเหตุหนึ่งที่พระเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความเหมาะสมของเสด็จในกรมที่ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงสำคัญยิ่งนี้ เมื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับตำแหน่งใหม่ พระองค์ทรงมีความหนักพระทัยมาก ด้วยกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงใหญ่



และมีความสำคัญ ส่วนพระองค์ทรงมีพระชนมายุได้เพียง ๓๐ ชั้นษาเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นยังมีประสบการณ์ในการบริหารราชการน้อยมาก ครั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงทราบความกังวลพระทัยเสด็จในกรม พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสสนับสนุนอย่างแข็งขันว่า “ถ้าข้าพเจ้า (กรมดำรงฯ) มีความลำบากอย่างไร ก็ให้ทูลปรึกษาหารือเป็นส่วนตัวได้ตามใจอีกโสดหนึ่งนอกจากขอเรียนพระราชปฏิบัติตามราชการ จะทรงพระกรุณาโปรดช่วยแนะนำและอุดหนุนทุกอย่าง”

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในภายหลังก็เป็นไปอย่างถูกต้องเป็นอันมากเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงร่วมปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับทางกระทรวงมหาดไทย เพราะสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงถือว่า “กระทรวงมหาดไทยเป็นสำนักงานของพระมหากษัตริย์มาแต่ต้นสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นกระทรวงที่สำคัญที่สุดในราชการ เพราะเป็นรากหลักฐานของการปกครองแผ่นดิน ถ้ากระทรวงมหาดไทยเหลวแล้วอย่าเรียกว่าการปกครองแผ่นดินจะทรงตัวอยู่ได้” หนังสืออนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปี “เรื่องมหาดไทย” (๒๔๙๕ : ๗๘)

ดังนั้นหากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไม่ไว้วางพระราชหฤทัยในสมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพแล้วละก็ พระองค์คงจะไม่โปรดเกล้าฯ มอบราชการที่เกี่ยวกับอนาคตของประเทศมาให้แก่เสด็จในกรมเป็นแน่

ในขณะที่เมื่อกระทรวงมหาดไทยยังมีได้พร้อมที่จะจัดการปกครองแบบใหม่ ด้วยกำลังศึกษาถึงการวางแบบแผนการปกครองให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศ ความยุ่งยากอันมีส่วนเกี่ยวพันกันกับงานมหาดไทยก็เกิดขึ้นโดยกะทันหัน คือ กรณีพิพาทระหว่างประเทศ ซึ่งได้เริ่มมีร่องรอยให้เห็นว่าจะลุกลามเข้ามาในประเทศได้ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักไว้แล้ว พระยามหาอำมาตยาธิบดีผู้เคยดำรงตำแหน่งสำคัญหลายตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ร่วมงานคนสำคัญของสมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพได้กล่าวว่า “...เราได้แต่มีอะไรมา ก็นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขอพระราชทานพระราชดำริ เมื่อพระราชทานพระราชกระแสมาอย่างไร เราก็จัดส่งไป และเมื่อมีสิ่งใดเกิดขึ้นก็นำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติอีก ในระยะนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเหน็ดเหนื่อยมาก จนถึงกับต้องเสด็จมาประทับในกระทรวงมหาดไทยทั้งกลางวันและกลางคืนหลายวันจนเหตุการณ์ (เกิดเรื่องกับฝรั่งเศสทางลุ่มแม่น้ำโขงเมื่อ ร.ศ. ๑๑๒) ค่อยสงบ...”

เหตุการณ์ที่เป็นเช่นนี้จึงทำให้เสด็จในกรมได้ทรงปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นเรื่องที่สำคัญที่มีผลได้เสียในทางการเมืองระหว่างประเทศ และในขณะนั้นเองข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีทัศนคติใหม่ก็มีน้อยคน แต่ทุกคนที่รู้เรื่องจึงต้องทำงานหนัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอุตสาหะทุ่มเทความพยายามอย่างที่สุดที่จะป้องกันพระราชอาณาจักรของไทยให้ดีที่สุด แต่กระนั้นเนื่องจากความอ่อนแอของประเทศที่ยังไม่มีกำลังจะต้านทานต่างประเทศได้ จึงต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่เสมอ เพราะต่างประเทศใช้กำลังเข้าชู่เข็ญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระประชวรด้วยทรงเสียพระราชหฤทัยเป็นอย่างยิ่ง ทรงไม่ยอมเสวยพระโอสถและทรงมีลายพระหัตถ์ “ขอลาตาย” แก่บรรดาผู้ใกล้ชิดพระองค์

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นเจ้านายพระองค์หนึ่งซึ่งได้รับพระราชหัตถเลขาตั้งกล่าว ในยามที่องค์พระประมุขของประเทศทรงมีความเศร้าโศกเสียพระราชหฤทัยมากขนาดหนักเช่นนี้ เมื่อเสด็จในกรมทรงได้รับลายพระหัตถ์ตั้งกล่าว พระองค์ก็ทรงมีความทุกข์เป็นอันมาก ทรงรับมีลายพระหัตถ์ตอบพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปทันที ซึ่งในลายพระหัตถ์ฉบับนั้นแสดงให้เห็นพระสติปัญญาของเสด็จในกรมในการแสดงออกซึ่งความรู้สึกให้เห็นว่า ในสถานการณ์เช่นนั้นเป็นกรณีพิเศษที่มีไข่เกิดจากความผิดพลาดขององค์พระประมุขของประเทศ หากเกิดจากเหตุสุดวิสัยที่ใครก็ตามไม่ว่าจะมีความสามารถแค่ไหนก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงได้พ้น และด้วยความคิดเห็นอันมีเหตุผลมากเหล่านี้ที่สามารถจูงพระทัยให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีขัตติยมานะตัดสินพระทัยรับพระราชภารกิจเป็นองค์ประมุขบริหารประเทศสืบต่อมา ในวงการใกล้ชิดกล่าวกันว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงได้รับพระหัตถเลขาส่วนพระองค์ของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระองค์ก็ทรงเริ่มมีพระทัยดีขึ้น เริ่มเสวยพระโอสถที่แพทย์ถวายจนมีพระอาการดีขึ้นตามลำดับ และด้วยเหตุที่ลายพระหัตถเลขาของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพฉบับดังกล่าวมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และมีสาระที่ซาบซึ้ง เอกสารดังกล่าวแสดงให้เห็นบทบาทอันสำคัญของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งนอกจากจะทรงมีสัมพันธภาพในด้านปฏิบัติราชการแล้ว ยังทรงมีสัมพันธภาพในด้านความเข้าพระทัยกันอย่างสนิทสนมเป็นอันดีกับสิ้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๕ อีกประการหนึ่ง

จึงขอน้อมเกล้าฯ อัญเชิญถ้อยคำในพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ และลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งได้ทรงมีโต้ตอบกันมาเสนอประกอบการพิจารณา ศึกษา ดังมีใจความโดยละเอียดต่อไปนี้

## พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เจ็บนานหนักอกผู้	บริรักษ์ ปวงเอย
คิดใคร่ลาหาญหัก	ปลดเปลื้อง
ความเหนื่อยแห่งสูงจัก	พลันสร้าง
ดูจักสู้ภพเบื่อง	หน้านั้นพลันเชชม
เป็นผีสามยอดแล้ว	ยังราย สำนอ
ปวดเจ็บใครจักหมาย	เชื่อได้
ใช้เป็นแต่ส่วนกาย	เคียรกลัด กลุ่มแฮ
ใครต่อเป็นจึงผู้	นั่นนั่น เห็นจริง
ตะปุดอกใหญ่ตริง	บาทา อยู่เฮย
จึงบอจลีลา	คล่องได้
เชิญผู้ที่เมตตา	แก้สัตว์ ปวงแฮ
ขัดตะปุนี้ให้	ส่งข้าอันขยม
ชีวิตมนุษย์นี้	เปลี่ยนแปลง จริงนอ
ทุกข์และสุขพลิกแพลง	มากครั่ง

โบราณท่านจึงแสดง	เป็นเยี่ยง อย่างนา
ชั่วนับเจ็ดทีหึ่ง	เจ็ดข้างฝ่ายดี
เป็นเด็กมีสุขคล้าย	ดิรฉาน
รู้สุขรู้ทุกข์หาญ	ฉลาดด้วย
ละอย่างละอย่างพาล	หย่อนเพราะ เผลอแฮ
คล้ายกับผู้จวนม้วย	ชีพสิ้นสติสูญ
ฉันทไปปะเด็กห้า	หกคน
โกนเกศนุ่งขาวยล	เคลิบเคลิ้ม
ถามเขาว่าเป็นคน	เชิญเครื่อง
ไปที่หอศพเริ่ม	ริกเร้าเหงาใจ
กล้วยเผาเหลืองแก่ก้า	เกินพระลักษณะนา
แรกก็ออกกร่อยจะ	ใครกล้า
นานวันยิ่งครอะคระ	กลืนยาก
ทนจ่อซ่อมจิมจำ	แตกสิ้นสุดใบ
เจ็บนานนิกหน่วยนิตย	มะนะเรื่องบำรุงกาย
ส่วนจิตต์บมีสบาย	ศิระกลุ้มอุราตริง
แม่หายก็ปล้นยาก	จะลำบากฤทัยพึง
ตรีแต่จะถูรัง	อูระรัตและอัตรา
กลัวเป็นทวิราช	บตรีป้องอยุธยา
เสียเมืองจึงนินทา	บละเว่นถ่วงวาย
คิดใดจะเกียงแก่	ก็บพบซึ่งเงื่อนสาย
สบหน้ามมนุษย์อายุ	จึงจะอดแลเลยสูญ

## ) ปลายพระหัตถ์ตอบของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ขอเดชะเบื้องบาท	วรราชะปกศี
โรตม์ข้าผู้มั่งมี	มะนะตั้งกตัญญู
ได้รับพระราชทาน	อ่านราชนิพนธ์ดู
ทั้งโคลงและฉันท์ดู	ข้าจึงตริตำริตาม
อันพระประชวรครั้ง	นี้แท้ยังไพทสยาม
เหล่าข้าพระบาทความ	วิตกพันจะอุปมา
ประสาแต่อยู่ใกล้	ทั้งรู้ใช้ว่าหนักหนา
เลียดเนื้อผิดเจือยา	ให้หายได้จะชิงถวย
ทุกหน้าทุกตาดู	บพบผู้จะพึงสบาย
ปรับทุกข์ทุรนทุราย	กันมิเว่นทิวาวัน
ดูจเหล่าพละนา	วะเหวว่ากะปิดัน

นายท้ายฉนวนนั้น	ทิศทางก็กลางแกลง
นายกลประจำจักษ์	จะใช้หนักก็นึกแหนง
จะรอกี่ระแวง	จะไม่ทันธุรการ
อืดอืดทุกหน้าที่	ทุกข์ทวิทุกข์วันวาร
เหตุห่างบดียาน	อันเคยไว้น้ำใจชน
ถ้าจะว่าบรรดากิจ	ก็ไม่ผิด ฌ นิยม
เรือเล่นทะเลลม	จะเปรียบต่อกี่พอกัน
ธรรมตามหาสมุทร	มีครราวหยุดพายุดัน
มีครราวสลาตัน	ตั้งระลอกกระฉอกฉาน
ผิวพอกำลังเรือ	ก็เล่นรอดไม่ร้าวราน
หากกรรมจะบันดาล	ก็คงล่มทุกลำไป
ชาวเรือก็ย่อมรู้	จะนื้ออยู่ทุกจิตใจ
แต่ลอยอยู่ตราบไต่	ต้องจำแก้ด้วยแรงระดม
แก้รอดตลอดฝั่ง	จะรอดทั้งจะขึ้นชม
เหลือแก้ก็จำจม	ให้ปรากฏว่าถึงกรรม
ผิวทอดธุระนึ่ง	บวุ่นวังเยียวยาทำ
ที่สุดก่อสูญลำ	เหมือนที่แก้ไม่หวาดไหว
ผิดกันแต่ถ้าแก้	ให้เต็มแยจจึงจมไป
ใครห่อนประมาทใจ	ว่าขลาดเขลาและเมาเมิน
เสียทีก็มีชื่อ	ได้เลื่องลือสรรเสริญ
สงสารว่ากรรมเกิน	กำลังดอกจิงจมสูญ
นี้ในน้ำใจข้า	อุปมาบังคมทูล
ทุกวันนี้อาดูร	แต่ที่พระประชวรนาน
เปรียบตัวเหมือนอย่างม้า	นี้เป็นพาหนะยาน
ผูกเครื่องบังเหียนอาน	ประจำหน้าพลับพลาชัย
คอยพระประทับบอาสน์	กระหยับบาทจะพาไคล
ตามแต่พระทัยไท	ธจะชักไปซ้ายขวา
ไกลใกล้เลือกได้	จะกระเดือกเต็มประดา
ตราบเท่าจะถึงวา	ระชีวิตมลายปราณ
ขอตายให้ตาหลับ	ด้วยชื่อนับว่าชายชาญ
เกิดมาประสบภาร	ธุระได้บำเพ็ญทำ
ด้วยเดชะบุญญา	ภินิหารแห่งคำ
สัตย์ข้าจงได้สำ	ฤทธิดั่งมโนหมาย
ขอจงวราพาธ	บรมนาถเร่งเคลื่อนคลาย
พระจิตต์พระวรกาย	จะผ่องพันที่หม่นหมอง
ขอจงสำเร็จรา	ชะประสงค์ที่ทรงปอง

ปกข้าฝ่าละออง	พระบาทให้สามัคคี
ขอเหตุที่ขุนขัด	จะวิบัติพระชั้นดี
จงคล้ายเหมือนหลายปี	จะลี้มเล็กละลายสูญ
ขอจงพระชนมา	ยุสถาวรพูน
เพิ่มเกียรติอนุกุล	สยามรัฐพิพัฒน์ผล

ในระยะต่อๆ มา สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ก็ยังมีทรงมีโอกาสปฏิบัติราชการอย่างใกล้ชิดกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่เสมอ พระองค์ทรงได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งในรัฐมนตรีสภา ซึ่งมีหน้าที่ร่างและเสนอกฎหมายใหม่ๆ ทรงเป็นราชองครักษ์พิเศษประจำพระองค์ ทรงเป็นผู้กระทำการเสด็จประพาสหัวเมือง ซึ่งทำให้เกิดความสนิทสนมและคุ้นเคยกับพระมหากษัตริย์ยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการงานและในทางส่วนพระองค์ และเสด็จในกรมก็ได้ทรงบทบาทในทางการเมืองของประเทศเพิ่มขึ้นทุกที ด้วยในหลวงทรงไว้วางพระราชหฤทัยในความสามารถและความจงรักภักดีของพระองค์

แผนภาพที่ ๔-๗ ตามเสด็จฯ สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงไปสิงคโปร์และชวา  
(ขวาสุด : สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ)



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

....ในระหว่างเวลานั้น ปริ้นซ์ดำรง ผู้ทรงมีพระชนมายุได้กว่า ๓๐ ชันษาเล็กน้อยเท่านั้น ทรงดำรงหน้าที่ความสัมพันธ์อันวิเศษระหว่างพระเชษฐาและพระอนุชาสองพระองค์นี้ ได้นำผลดีและความก้าวหน้ามาสู่ประเทศไทยสุดที่พรรณนา

สำหรับความรู้สึกของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่ที่ทรงมีต่อสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ตามคำของผู้พิพากษาซาลวาทอร์ เบสโซ (Salvatore Besso) อาคันตุกะจากอิตาลีซึ่งกล่าวว่า “คิงจุฬา ไม่เพียงแต่จะทรงรักเขาอย่างทะนุถนอมเท่านั้น คิงจุฬาฯ ยังทรงต้องการที่จะให้เขามาอยู่ใกล้ๆ เมื่อทรงอยู่ในสถานการณ์อันแสนจะ

ยุ่งยากของการปฏิบัติงาน มิใช่เพื่อที่จะทรงรับฟังแต่เพียงข้อคิดเท่านั้น แต่ทรงรับปฏิบัติตามคำแนะนำอันรอบคอบยิ่งของเขา”

ด้วยความใกล้ชิดของทั้งสองพระองค์ และการปฏิบัติงานที่สัมพันธ์เช่นที่เป็นมานี้ จึงทำให้ทั้งพระราชาไชยาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และผลการปฏิบัติราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นไปอย่างสอดคล้องซึ่งกันและกัน และประสบแต่ความสำเร็จอย่างดี เสด็จในกรมทรงคำนึงอยู่บ่อยๆ ว่า “...ที่พระองค์ทรงประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานเหล่านี้ได้ ก็เพราะพระองค์ทรงได้รับความช่วยเหลือเกื้อกูลและการสนับสนุนอย่างจริงจังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งหากหากปราศจากการอุ้มชูของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้ว พระองค์ก็ทรงไม่อาจจะบริหารงานให้ลุล่วงไปดังที่เป็นอยู่ตามข้อเท็จจริงได้”

แผนภาพที่ ๔-๘ ทรงฉายที่ร้านถ่ายรูปหลวง ในงานประจำปีวัดเบญจมบพิตร (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงหันข้างเพียงสองพระองค์)



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอสมุดสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

แผนภาพที่ ๔-๘ ทรงฉายที่ร้านถ่ายรูปหลวง ในงานประจำปีวัดเบญจมบพิตร (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงหันข้างเพียงสองพระองค์)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งให้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นอัครมหาเสนาบดีหรือนายกรัฐมนตรี โดยเปิดเผยทางราชการก็ไม่ได้ และราชการของกระทรวงต่างๆ ที่เป็นราชการสำคัญก่อนที่จะนำออกคำสั่งในที่ประชุมเสนาบดี ก็ทรงส่งมาให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงทราบ และถวายความเห็นก่อนแทบทุกเรื่อง

การดำรงอยู่ในฐานะดังกล่าวของเสด็จในกรม จึงนับได้ว่าพระองค์ทรงเป็น “มิตรร่วมพระราชหฤทัย” หรือ “พระหัตถ์ขวา” ของล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๕ อย่างแท้จริง และเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เสด็จประพาสทวีปยุโรป สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ มักจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเสมอ

พระบารมีของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อครั้งทรงรับราชการสนองพระเดชพระคุณอยู่ในรัชกาลที่ ๕ ได้เป็นผลสะท้อนต่อมาจนถึงรัชกาลที่ ๖ ซึ่งได้ทรงมีพระราชดำรัสว่า สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพนั้นทรง “เป็นญาติผู้ใหญ่ที่นับถือ เป็นมนตรีที่ไว้วางใจ และสหายที่ต้องอาศัยอาศัยไคร่ช้านาน” และด้วยเหตุนี้จึงได้ทรงมอบตำแหน่งอันสำคัญ เช่น เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้เสด็จในกรมทรงดำรงตำแหน่งต่อมาในรัชสมัยของพระองค์ จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๕๘ นับเวลาได้ ๕ ปี และทรงกระทำให้เสด็จในกรมทรงมีโอกาสเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการจัดตั้งเสือป่าและลูกเสือขึ้นในประเทศไทย

**๒. ลักษณะผู้นำและสัมพันธภาพกับผู้ใต้บังคับบัญชา** เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่จะแสดงออกซึ่งลักษณะของการเป็นผู้นำของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพให้เป็นที่ประจักษ์นั้น จะพิจารณาใน ๒ ประเด็น คือ ๑. การบังคับบัญชาและการบริหารราชการ และ ๒. การตรวจราชการ

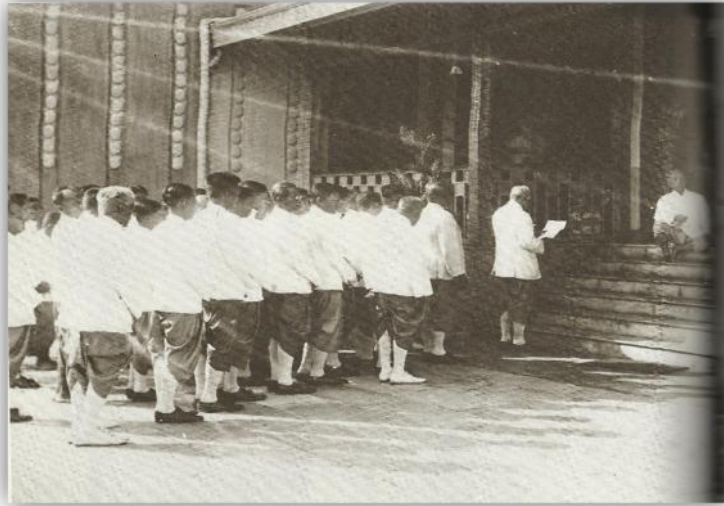
**๒.๑ การบังคับบัญชาและการบริหารราชการ** สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่ถือเอาอำนาจตัวเองเป็นใหญ่ พระองค์ได้ทรงถือว่าความสำเร็จในการปฏิบัติราชการต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือ ร่วมใจกันทำงาน ดังนั้นพระองค์จึงทรงให้ผู้มีส่วนในการบริหารงานด้วยเสมอ ซึ่งวิธีการนี้นอกจากจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความภูมิใจ มีความเคารพ รักและเต็มใจทำงานให้เสมอแล้ว ยังช่วยให้การปฏิบัติราชการของพระองค์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เช่น เมื่อพระองค์เสด็จไปรับราชการในกระทรวงมหาดไทยใหม่ๆ ยังไม่ทรงคุ้นเคยกับราชการกระทรวงนี้ พระองค์ก็ได้ทรงศึกษาหาความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติราชการจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ประจำกระทรวงด้วยความแนบเนียน เพราะพระองค์มิได้ทรงถือพระองค์ ทรงโปรดที่จะรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของคนอื่นๆ เช่น พระยาราชวราวุฒ (อ่วม) ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งว่าที่ปลัดทูลฉลองและเป็นหัวหน้าข้าราชการกระทรวงมหาดไทยอยู่ ซึ่งเสด็จในกรมทรงตรัสว่า ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา (๒๔๕๕ : ๒๐-๒๑)

...สังเกตเห็นได้ว่า ท่านเต็มใจช่วยจริงๆ เหมือนอย่างว่าตั้งใจประคับประคองข้าพเจ้ามาตั้งแต่แรก เป็นต้นว่า ในเวลาข้าพเจ้าปรึกษาหารือการงาน ถ้าท่านไม่เห็นชอบด้วยก็จะทักท้วงชี้แจงให้เห็นข้อขัดข้องตามความคิดเห็นของท่าน ไม่คล้อยตามด้วยความเกรงใจข้าพเจ้า เวลาที่ข้าพเจ้าถามแบบแผนหรือราชการที่เคยมีมาแต่ก่อน ท่านก็พยายามชี้แจงให้ข้าพเจ้าเข้าใจ ไม่ปกปิดความรู้ความเห็นของท่าน เพราะฉะนั้นจึงได้รับความนับถือของข้าพเจ้าและทำการงานด้วยกันสนิทสนมยิ่งขึ้นด้วยโดยลำดับต่อมา... ข้าพเจ้ายังคิดถึงคุณของพระยาราชวราวุฒ (อ่วม) อยู่ไม่ลืม...

นอกจากนี้ยังมีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีความเฉลียวฉลาดปราดเปรื่องในการใช้ที่ปรึกษามาแต่แรก เช่น เมื่อพระองค์ทรงดำรงตำแหน่งใหม่ๆ ยังไม่ชำนาญการ เมื่อถึงเวลาประชุมสั่งราชการ ซึ่งมีวันละครั้งนั้น พระองค์ทรงเชิญให้พระยาราชวราวุฒมานั่งอยู่ข้างตัวพระองค์ เมื่อฟังข้อราชการที่จะต้องมีการสั่ง พระองค์จะทรงถามท่านเจ้าคุณก่อนว่าการดังกล่าวเคยสั่งกันมาอย่างไรหรือถ้าพระองค์ทรงสงสัยไม่รู้ข้อมูลของเรื่องนั้นๆ พระองค์ก็จะทรงถามให้ท่านชี้แจงจนเข้าใจก่อน หากการบางอย่างซึ่งเห็นพ้องกันว่าสำคัญไม่ควรจะสั่งโดยพลการจึงจะนำเสนอขอเรียนพระราชปฏิบัติต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการอื่นๆ ในกระทรวงก็ได้รับการเอาพระทัยใส่ดูแลจากพระองค์อย่างใกล้ชิด ทุกๆ วันพระองค์จะทรงเดินตรวจและไต่ถามเจ้าหน้าที่ตามห้องทำงานด้วยพระองค์เองเสมอ ซึ่งนอกจากจะมีผลให้ข้าราชการทุกคนทำงานได้ดีขึ้นเพราะได้กำลังใจและขวัญแล้ว ยังทำให้พระองค์ทรงสามารถรอบรู้ความเป็นไปอย่างแท้จริงของหน่วยงานต่างๆ ด้วย

แผนภาพที่ ๔-๙ ข้าราชการถวายพระพร ณ วังวรดิศ



ที่มา: พิพิธภัณฑสถานวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระปรมหาราชานุภาพ

รงนิยมการมาทำงาน

เรียบร้อย

ย แม้ว่าโดยปกติพระองค์จะทรงเป็นผู้มีพระทัยดีก็ตาม แต่ถ้าหากเป็นเรื่องของการทำงานแล้ว พระองค์ไม่ทรงชอบที่จะเอาเรื่องส่วนตัวมาพัวพันเลย

หม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล พระธิดาในสมเด็จพระปรมหาราชานุภาพ ได้นิพนธ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “...ครั้งหนึ่งพระโอรสของเสด็จพ่อพระองค์หนึ่ง ซึ่งเพิ่งเสด็จฯ กลับมาจากต่างประเทศได้ทรงนำข้าวไปเสวยในห้องของพระองค์ในที่ว่า การเสด็จพ่อทรงไม่พอพระทัยมากและตรัสว่า “ที่นี่เป็นห้องเสนาบดี ไม่มีพ่อไม่มีลูก เจ้าชายพวกเธอเขากินกันที่ไหน” เช่นนี้เป็นต้น การปฏิบัติของพระองค์ก็เพื่อที่จะเป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอื่นๆ ทั่วไป นอกจากนั้น สมเด็จพระปรมหาราชทรงถือการตรงต่อเวลาอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะแสดงความเด็ดขาดและความมีระเบียบในพฤติกรรมของพระองค์ แต่ทว่าความเข้มงวดของพระองค์ที่ได้กล่าวมานี้ มิใช่จะเป็นโทษต่อผู้ประพฤติดี เพราะปกติพระองค์ก็ทรงมีพระทัยดีและยกย่องบุคคลอื่นอยู่เสมอ ม.จ.พูนพิศมัยฯ ทรงรับสั่งถึงตอนนี่ว่า “ข้าหลวงเทศาภิบาลหรือเจ้าเมืองจำนวนมากไม่กลัวพระองค์ ดุจะรักกันมากกว่า” ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงเป็นผู้ที่ถือเหตุผลและตั้งอยู่ในศีลธรรมอันดีงามนั่นเอง

วิธีปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อกระทำความผิดนั้น พระองค์ไม่นิยมว่ากล่าวกันต่อหน้าผู้คนอันเป็นเสมือนการประจานข้าราชการแก่สาธารณชน แต่พระองค์จะทรงเรียกผู้นั้นเข้าไปในห้องทำงานของพระองค์ เปิดโอกาสให้พูดกันตรงๆ เพราะพระองค์ทรงถือคติว่า ความผิดกับ



ความซึ้งนั้นมันไม่เหมือนกัน ถ้าหากว่าผิดแต่ต้องให้โอกาสแก้ตัว แต่ถ้าช่วยไม่ได้แล้วจึงจะตัดไปเลย ด้วยวิธีนี้จึงสร้างความนิยมชมชอบจากผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างแท้จริง

ม.จ.พูนพิศมัยฯ ทรงกล่าวว่า “เสด็จพ่อไม่เคยถือเอาอำนาจหรือใจตัวเองข่มเหงผู้อื่นในทางที่ไม่ควรเลย บางครั้งท่านเข้าใจผิดเพราะหลงลืม ไปเอะอะกับคนรับใช้เข้า แต่ภายหลังเมื่อทรงทราบความจริงก็จะกลับไปขอโทษว่า ข้าฯ เข้าใจผิดไป”

**๒.๒ การตรวจราชการ** เทศกาล (๒๔๕๗ : ๑๐-๑๑) สำหรับการควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือของกระทรวงมหาดไทย สำหรับหน่วยราชการในบังคับบัญชาของพระองค์ นอกจากงานในสำนักงานที่ได้กล่าวมาแล้ว สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีความเชื่อมั่นอย่างแน่นแฟ้น ตามคำพังเพยที่ว่า “การเป็นผู้นำนั้น ต้องให้รองเท้าขาดก่อนกางเกง” คือต้องออกตรวจตราจนรองเท้าขาด ไม่ใช่นั่งเก้าอี้จนกางเกงขาด เพราะหลักโบราณก็มีอยู่ว่า จงคิด จงสั่ง จงตรวจ ด้วยเหตุนี้เสด็จในกรมจึงได้ทรงยกเอาเรื่องการตรวจราชการมาเป็นเรื่องสำคัญในการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง และเพื่อที่จะให้เป็นตัวอย่างแก่ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา พระองค์ได้เสด็จออกตรวจราชการตามท้องที่ต่างหัวเมืองอยู่เสมอ พร้อมกับทรงให้คำอบรมและแนะนำต่อข้าราชการปกครองทั้งหลายว่า “...ที่จะรู้ได้ว่า ที่ใดเรียบร้อยหรือไม่เรียบร้อยนั้น ไม่มีอะไรดียิ่งกว่าฟังเสียงราษฎร ถ้าราษฎรมีเสียงร้องเดือดร้อนอยู่แล้ว ถึงแม้การอพยพพิศจะเรียบร้อยหรืออย่างอื่นจะดีก็ไม่เชื่อว่าเรียบร้อย...”

พระองค์ได้เคยทรงลงโทษยกกระบัตรมณฑลคนหนึ่ง เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ข้าราชการทั่วไป เมื่อยกกระบัตรมณฑลผู้นั้นแก้ตัวกับพระองค์ว่าไม่มีเวลาออกไปตรวจท้องที่ได้ แม้จะมีข้อบังคับบัญญัติหน้าทีไว้แล้ว พระองค์ทรงให้เหตุผลแก่ข้าราชการผู้นั้นว่า คำแก้ตัวดังกล่าวฟังไม่ขึ้น เพราะหากเป็นเช่นนั้นจริง ตัวพระองค์เองซึ่งเป็นเสนาบดี มีภาระงานที่จะต้องปฏิบัติกว้างขวางมากกว่าหลายเท่านี้ คงจะไม่สามารถตรวจตราและออกไปพบข้อบกพร่องของการปฏิบัติราชการดังกล่าวนี้ได้เป็นแน่ การที่พระองค์ได้ทรงปฏิบัติและตรัสไว้เช่นนี้ก็เพื่อที่จะให้เป็นเสมือนกระจกส่องให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคอยตรวจตราดูอยู่เสมอ จะมาโทษว่า “สมภารไม่ดี หลวงซีสกปรก” กับพระองค์นั้นไม่ได้

วิธีตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ คือ เวลา ๙ โมงเช้าพระองค์จะเสด็จไปยังศาลากลางเพื่อตรวจราชการซึ่งมีงานที่ต้องตรวจมากมาย เนื่องจากขณะนั้นกระทรวงอื่นๆ ยังไม่มีเงิน ไม่มีคนพอที่จะออกไปจัดการตามหัวเมืองได้ จึงฝากงานไว้กับมหาดไทยเป็นอันมาก เช่น กรมแร่ กรมป่าไม้ กรมอัยการ กรมสรรพากร หลังจากทรงตรวจที่ศาลากลางแล้วพระองค์จะเสด็จต่อไปตรวจที่ศาล โรงตำรายาสูบ คุก แล้วแวะเยี่ยมตามวัดและพ่อค้าในตลาด เสรี

แล้วจึงกลับมาเสวยอาหารกลางวันยังที่พัก สำหรับผู้ติดตามเสด็จในกรมมีตั้งแต่ข้าหลวงเทศาภิบาล เจ้าเมือง กรมการเมือง ลงไปถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เวลาเสวยหากมีที่นั่งพอพระองค์จะเชิญให้ทุกคนร่วมโต๊ะเสวยด้วย ระหว่างนี้เสด็จในกรมจะทรงสั่งราชการและปรึกษาหารือกับข้าราชการและผู้คนทั่วไป เสร็จแล้วพระองค์จึงเสด็จบรรทมระหว่าง ๑๕ - ๑๖ นาฬิกา เมื่อตื่นบรรทมแล้วจะเสด็จไปตรวจโบราณสถานและทรงสนทนาไต่ถามกับชาวพื้นเมืองเรื่อยๆ ไปจนมีตจิ่งเสด็จกลับที่พัก ก่อนเข้าบรรทมในเวลากลางคืนเสด็จในกรมจะทรงใช้เวลาระหว่าง ๒๑ - ๒๒ นาฬิกาทุกวันเป็นเวลาทรงพระอักษรประจำวัน

ถ้าหากว่าเป็นการเดินทางในป่า สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพจะเสด็จออกตั้งแต่เช้ามีด ถ้าหากว่าเป็นระยะทางไกล เสด็จในกรมจะทรงออกเดินทางตั้งแต่ในเวลา กลางคืน โดยเอาพระจันทร์เป็นแสงสว่าง มีตำรวจภูธรชั้นนายสิบเป็นผู้นำทางแต่เพียงผู้เดียว และมีข้าหลวงมหาดเล็กและข้าหลวงเทศาภิบาลตามเสด็จ เวลากลางวันจะหยุดพักและเสวยอาหารเที่ยงที่วัดบ้าง ที่หมู่บ้านบ้าง และบางทีก็ได้ต้นไม้ แล้วจึงเสด็จเดินทางต่อไปใหม่

แผนภาพที่ ๔-๑๐ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงพบปะชาวบ้านที่มณฑลอุดร



จากข้อมูลดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นสภาพการใช้พระชีวิตของพระองค์อันเต็ม

ไปด้วย

ก า ร ที่มา: พิพิธภัณฑวังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส  
แสวงหา

ความรู้และการเข้มงวดในการตรวจตราอย่างเต็มกำลัง สมกับเป็นหัวหน้านักปกครองของประเทศ พระองค์มิได้ทรงมีความย่อต่อความทุกข์ยากลำบากในการเดินทางแม้แต่การพักผ่อน เสด็จในกรม เคยขี่ม้าเข้าไปในดงพระยาไฟเพื่อตรวจราชการเมื่อครั้งยังเป็นทีเลื่องลือในเรื่องขี่ป่าเป็นที่สุด พระองค์เคยทรงม้าข้ามเทือกภูเขาขึ้นแผ่นดินสูงผ่านดงบังอี่ ซึ่งเป็นดงที่ใหญ่ที่สุดในบริเวณ ๓ มณฑล ตะวันออกเฉียงเหนือ พระองค์ทรงเคยฝ่าความไข้ไปตรวจราชการยังมณฑลเพชรบูรณ์ ซึ่งน้อยคนนักที่จะได้เคยเดินทางไปทางตะวันออกของเมืองสุโขทัยและเมืองพิษณุโลก แม้แต่ชาวพื้นบ้านพื้นเมือง เพราะกิตติศัพท์ถึงขี่ป่าเมืองเพชรบูรณ์นั้นร้ายนัก ในครั้งนั้นพระองค์ทรงเล่าว่า

...พวกที่ถูกเกณฑ์ให้หอบของก็ไม่อยากไป ส่วนตัวพระองค์เองก็มีหลายคนให้ความเห็นว่าไม่ควรจะเสด็จไป แต่พระองค์ทรงถือว่าเป็นหน้าที่ของพระองค์ที่จะต้องสอดส่องความเป็นไปในประเทศให้ใกล้ชิด จึงเสด็จไป... นอกจากความไข้ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ยังมีเรื่องเกี่ยวกับอุบายของเจ้าเมืองที่ไม่สุจริตใจอีกต่าง ๆ นานา ดังเช่นเมืองสุพรรณบุรีที่พระองค์ทรงเล่าไว้ในโบราณคดีเรื่อง “ห้ามเจ้าไม่ให้ไปเมืองสุพรรณ” ซึ่งได้คัดเนื้อความมาพิจารณาประกอบ ดังนี้

...ฉันสั่งพระยาวรพุทธิฯ ให้ไปชี้แจงแก่พระยาอ่างทองว่า ฉันเคยได้ยินมาแล้วว่าไม่ให้เจ้านายเสด็จไปเมืองสุพรรณ แต่ยังไม่รู้ว่าห้ามเพราะเหตุใด เมื่อได้ฟังคำอธิบายของพระยาอ่างทองว่า เพราะเทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณไม่ชอบเจ้านาย ฉันคิดว่าเทพารักษ์มีฤทธิ์เดชถึงสามารถจะให้ร้ายตีแก่ผู้อื่นได้ จะต้องได้สร้างบารมีแต่ชาติปางก่อนผลบุญจึงจะบันดาลให้มาเป็นเทพารักษ์ศักดิ์สิทธิ์ไม่ เพราะฉะนั้นฉันจึงเห็นว่าเทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณคงอยู่ในศีลธรรม รู้ว่าฉันไปเมืองสุพรรณเพื่อจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน คงจะกลับยินดีอนุโมทนาด้วยเสียอีก ไม่เห็นว่าน่าวิตกอย่างไร พระยาอ่างทองจนถ้อยคำสำนวน ก็ไม่ขัดขวางต่อไป...

การที่พระองค์ตรัสเช่นนั้น ก็เพราะพระองค์ทรงรู้ว่าต้องมีเหตุการณ์อะไร ผิดปกติอยู่เป็นแน่ และก็เป็นความจริงเพราะเจ้าเมืองสุพรรณปกครองราษฎรด้วยความกดขี่ข่มเหง สร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรเป็นอันมาก การที่พระองค์ทรงเดินทางไปถึงเมืองสุพรรณจึงสามารถ สละความยุ่งยากและความเดือดร้อนในการครองชีพให้แก่ประชาชนจนสามารถอาศัยอยู่ด้วยความร่มเย็นยิ่งขึ้น

**๓. ความคิดเห็นบางประการของเสด็จในกรมต่อประชาชนพลเมือง**  
เทศาภิบาล (๒๔๕๗ : ๒๖ - ๒๘) สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสเป็นนักปกครองที่มีแต่ความเห็นอกเห็นใจประชาชนเป็นอย่างยิ่ง และในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากพระประมุขของประเทศในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขและปกครองประชาชน เสด็จในกรมทรงแสดงออกซึ่งความเมตตาปราณีและสอดส่องทุกข์สุขของประชาชนอยู่เสมอ ยิ่งกว่านั้นพระองค์ยังได้ทรงเตือนผู้ใต้บังคับบัญชาของพระองค์ไว้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถือเอาแต่กฎหมายใช้บังคับแก่ราษฎรอย่างเคร่งครัดตายตัวนั้น จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยไม่มีเวลาหากินเต็มกำลัง เป็นต้นว่า การไม่รู้จักผ่อนผันการกะเกณฑ์ในเวลาทีราษฎรอพยยาก เป็นต้น เพราะฉะนั้นข้าหลวง

เทศาภิบาลซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจดูแลประชาชนในมณฑลต่างๆ ควรจะเอาใจใส่ในเรื่องการทำมาหากินของราษฎรให้ได้ผลดีอยู่เสมอ ซึ่งนับว่าเป็นการระลုံးอวลวยและสร้างการยึดหยุ่นให้แก่ระบบการบริหารราชการให้การปฏิบัติงานได้ถูกต้องกับสภาพที่แท้จริงด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นการแสดงออกซึ่งแนวความคิดในการปกครองของพระองค์ ที่ไม่เคยถือประชาชนพลเมืองเป็นข้าทาส สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ประทานพระดำรัสไว้แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลอย่างมีความหมายลึกซึ้งว่า “...ราชาธิปไตยย่อมเป็นหน้าที่จะต้องปกครองไพร่บ้านพลเมืองโดยมุ่งหมายจะให้มีความสำเร็จทั้งทรัพย์สินสมบัติและคุณสมบัติ การอย่างใดถึงจะได้ประโยชน์แก่ราชาธิปไตย ถ้าหากว่าได้ด้วยความสำเร็จชั่วของราษฎร เช่น การเสพสุรา เป็นต้น ราชาธิปไตยไม่ควรจะทำงานบำรุงอย่างนั้นให้เจริญ...”

ดังนั้นเมื่อพระองค์ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้ทรงพยายามที่จะเลิกอบายมุขหลายอย่าง เช่น บ่อนเบี้ยการพนันที่มีอยู่ทั่วไปในประเทศนั้น พระองค์ทรงเห็นว่าจะทำให้ความเดือดร้อนแก่ครอบครัวและบ้านเมืองได้ แต่วิธีเลิกบ่อนเบี้ยให้หมดนั้น พระองค์ทรงใช้ความสุขุมและนุ่มนวล เพราะเห็นว่าถ้าจะมีคำสั่งเลิกเด็ดขาดเสียทีเดียวทั้งหมด ราษฎรก็จะหันมาเล่นไพ่ ทำให้มีโทษมากกว่าประโยชน์ จึงได้ดำเนินนโยบายค่อยผ่อนผันให้น้อยลงโดยวิธีกำหนดสถานที่และขึ้นค่าธรรมเนียมการตั้งบ่อน เป็นต้น

แต่ตรงกันข้าม หากสิ่งใดที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนพลเมืองแล้ว พระองค์ทรงให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ ดังเช่นการไปรษณีย์ ซึ่งสมัยใหม่นี้ถือกันว่าเป็นสาธารณูปโภคชนิดหนึ่งในสมัยนั้นก็เป็นการที่รัฐผูกขาดทำเอง แต่มาเวลาหนึ่งเกิดปัญหาว่ากิจการไปรษณีย์สายอ่างทองเกิดขาดทุนไม่สามารถจะหาเลี้ยงตัวเองได้ กระทรวงโยธาธิการเจ้าสังกัดจึงดำริจะเลิกการเดินไปรษณีย์สายนี้เสีย สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงทักท้วงทันที ว่า

...การไปรษณีย์นี้ ที่รัฐบาลจะคิดเอาแต่ประโยชน์กำไรเป็นใหญ่เห็นจะไม่ถูก เพราะเหตุว่าการไปรษณีย์รัฐบาลห้ามไม่ให้ผู้อื่นทำ ถ้าหากว่าเจ้าของเรือเมล์ที่เดินตามเมืองอ่างทองจะรับจ้างถือหนังสือไปส่งทุกๆ วันย่อมจะมีความผิดล่วงกฎหมายไปรษณีย์ เมื่อรัฐบาลไม่ยอมให้ผู้อื่นทำการให้เป็นประโยชน์แก่มหาชนในการอย่างนี้แล้วและรัฐบาลก็จะไม่ทำเอง เป็นการไม่สมควรเพราะเหมือนหนึ่งรัฐบาลคิดกันประโยชน์ของมหาชนตรงตัว ดังนั้นเห็นควรกรมไปรษณีย์จะจัดการให้เดินไปรษณีย์ให้บ่อยที่สุดเท่าที่จะทำได้... ท้ายที่สุดกระทรวงโยธาธิการก็เห็นพ้องกับความคิดนี้ และยอมรับทำต่อไปโดยมิรังเกียจ

แผนภาพที่ ๔-๑๑ ไปรษณีย์กลางในสมัยรัชกาลที่ ๕ แผนภาพที่ ๔-๑๒ พนักงานไปรษณีย์ในสมัยรัชกาลที่ ๕



ที่มา: พิพิธภัณฑ์วังวรดิศและหอสมุดสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

การสนับสนุนความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนพลเมืองมิได้มีอยู่แค่นี้ พระองค์ได้ทรงกระทำแทบทุกอย่างที่เห็นว่าจะเป็นการประโยชน์แก่ราษฎรเสมอ จนครั้งหนึ่งเมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงจัดให้มีการประชุมแพทย์หัวเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อปรึกษาหารือเรื่องการจัดตั้งสาธารณสุขพยาบาลขึ้นเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ร.ศ.๑๒๕ (พ.ศ.๒๔๔๙) เสด็จในกรมทรงแกลงถึงวัตถุประสงค์และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยจนเป็นที่ซาบซึ้งแก่บรรดาผู้เข้ามาประชุมเป็นอันมาก หมอตันลอป (Dr.Dunlop) ซึ่งได้ลุกขึ้นกล่าวตามนายแพทย์ที่มาประชุมทั้งหลายในคราวนั้น กล่าวในตอนหนึ่งว่า “เห็นได้ชัดเจนว่ากรมหลวงดำรงเป็นเพื่อนของราษฎรแท้”

ความนึกคิดอันสูงส่งของพระองค์อีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความเป็นผู้มีธรรมะในจิตใจอย่างเคร่งครัด ที่ปรากฏออกมาเด่นชัดจากคำปรารภของพระองค์ที่ทรงตักเตือนข้าราชการฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานฝ่ายตำรวจซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายในตอนหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญมากว่า “...ขอให้เข้าใจว่าชีวิตมนุษย์จะเป็นชีวิตของผู้ใดก็ตาม จะเป็นชาติใดก็ตาม ภาษาใดก็ตาม เป็นของมีราคาเหมือนชีวิตของตนเอง ธรรมะในศาสนาก็ดี กฎหมายบ้านเมืองก็ดี ย่อมถือเอาความซื่อนี้เป็นอย่างเดียวกัน คือต้องระวังชีวิตมนุษย์อย่าให้เสียไปด้วยใช้เหตุ...”

ด้วยความเชื่อมั่นในปรัชญาการปกครองแบบใหม่ที่จะต้องบำรุงความสุขของประชาชนพลเมืองประการหนึ่ง และด้วยอำนาจที่ได้ทรงรับมอบจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปกครองอย่างกว้างขวางประการหนึ่ง ทำให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงมี

ความรอบรู้โดยทั่วๆ ไปสมกับความเป็นผู้บังคับบัญชาที่สามารถมองเรื่องต่างๆ ได้อย่างทะลุปรุโปร่งตลอดจนถึงงานแทบทุกกระทรวง เช่น การคลัง การยุติธรรม การโยธาธิการ การธรรมการ การทหาร การเกษตร เป็นต้น ในการประชุมเทศาภิบาลประจำปี พระองค์จึงทรงมีบทบาทสำคัญในที่ประชุมเสมอ จนกระทั่งครั้งหนึ่งพระยาสุขุมนัยวินิต เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการได้กล่าวต่อที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลที่ไปร่วมประชุมกันที่กระทรวงโยธาธิการ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่แยกประชุมจากกระทรวงมหาดไทยเมื่อ ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๙) ว่า “...ที่ประชุมคงไม่ว่าเหวในใจเท่าใดนัก เพราะมีพระเดชพระคุณเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้เคยประทับเป็นประธานเป็นหลักฐานอันสำคัญมาหลายปีแล้ว...มาอยู่ในที่ประชุมด้วย...”

ด้วยการมีความรู้กว้างขวางเช่นนี้ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงทรงสามารถกระทำตนเป็นผู้ประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ ในราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างดี ทั้งกิจการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดชในรัชกาลที่ ๕ ผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการได้ทรงมีพระราชดำรัสถึงเสด็จในกรม กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ว่า “...การทหารนี้เหมือนหนึ่งเป็นแขน ซึ่งจะเว้นกายเสียมิได้ กำลังย่อมจะเกิดมาจากกาย กายนี้เล่าก็คือข้าราชการฝ่ายพลเรือนผู้จัดการปกครองท้องที่ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการทหารมากกว่าหน้าที่อื่น การปกครองย่อมทำให้เกิดกำลังแก่ทหารซึ่งจะจัดขึ้นเป็นพื้น...”

ด้วยเหตุต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐบุรุษผู้ยิ่งใหญ่ของประเทศไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้แก่ประเทศชาติและประชาชนชาวไทยด้วยการรักษาผลประโยชน์แต่ละฝ่ายได้อย่างเหมาะสมยิ่ง

## สรุป

สมเด็จฯพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นส่วนใหญ่ เป็นระยะเวลากว่า ๑๙ ปีเศษ ซึ่งในระหว่างนั้นเป็นระยะเวลาที่เสด็จในกรมทรงสร้างพระเกียรติคุณของพระองค์ให้ขจรออกไปอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการปฏิบัติพระกรณียกิจอันสำคัญให้แก่ประเทศจนสำเร็จลุล่วงไปเป็นอันมาก ทรงแสดงออกซึ่งความเป็นนักบริหารและนักปกครองอันยอดเยี่ยมของประเทศไทย และทรงดำรงอยู่ในฐานะ “มิตรร่วมพระราชหฤทัย” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตลอดกาล

ด้วยพระปรีชาสามารถซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเคยปฏิบัติในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ผลดียิ่งตลอดมาในรัชกาลที่ ๕ เสด็จในกรมจึงทรงได้รับการยกย่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และทรงได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนั้นสืบต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ อีกทั้งทรงโปรดฯ ให้เสด็จในกรมทรงดำรงอยู่ในฐานันดรศักดิ์ราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่อีกด้วย แต่เป็นที่หน้าเสียดายที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีโอกาสบริหารราชการอยู่ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๖ ได้เพียง ๕ ปีเศษเท่านั้น ก็ทรงพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเนื่องจากพระอาการประชวร

สรุปได้ว่าความสัมพันธ์ทั้งในส่วนราชการและส่วนพระองค์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ตั้งแต่ทรงพระเยาว์ และตลอด

ระยะเวลาที่ทรงรับราชการสนองพระเดชพระคุณ สรุปได้ว่างานใดหนักก็จะทรงโปรดฯ มอบหมายให้ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพจัดทำ ริเริ่มหรือสร้างเสริม ก็จะมีพระบรมราชกระแส ปรีказาหรือกับสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งตลอดระยะเวลาดังกล่าว สมเด็จฯ พระพุทธเจ้าหลวงไม่เคยมีเรื่องจะทรงหวาดระแวงนอกจาก “ความไว้เนื้อเชื่อใจ” สิ่งใดที่เห็นว่าหนัก หนักก็ทรงช่วยอนุเคราะห์ งานใด ๆ ที่เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ก็จะมีสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเข้าไปมีส่วนรับราชการสนองพระเดชพระคุณอยู่แทบทุกอย่าง บางครั้งที่มีพระราชประสงค์ จะทรงพักผ่อนสำราญพระราชอิริยาบถเช่น “การเสด็จประพาสต้น” สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพก็ทรงมีส่วนได้รับ และยามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องเสด็จไปห่างไกลจาก ประเทศชาติ พระองค์ก็ยังทรงมีลายพระหัตถ์มากระบายความรู้สึกอันแท้จริงในพระราชหฤทัยมาถึง สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และด้วยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างทั้งสองพระองค์นี้ ทำให้ มีผู้กล่าวขานถึงสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ว่าพระองค์ทรงเป็น “เพชรประดับมงกุฎ” ของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยด้วยพระชนม์มายุเพียง ๓๐ ชันษา ในช่วงระยะเวลาที่มีความสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระพุทธเจ้าหลวงทรงมอบหน้าที่สำคัญนี้ให้กับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องจากเสด็จในกรมฯ ทรงมีคุณลักษณะและคุณสมบัติในการเป็นนักบริหารและหัวหน้าคน ซึ่งเปี่ยมไปด้วยสมรรถภาพอันสูงเด่นเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนงาน ความสุขุมรอบคอบ ตลอดจนศึกษาหาความรู้ในสิ่งที่เป็นมาและสิ่งที่พระองค์ทรงประสบพบเห็น ก็ล้วนแต่เป็นข้อมูลอันสำคัญที่พระองค์ทรงนำมาประกอบการวินิจฉัยในการปฏิรูปการปกครอง

ในบทนี้จะขอสรุปเฉพาะในเรื่องที่เห็นว่าเป็นจุดเด่นของการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่สมควรนำมาศึกษาเพื่อเป็นข้อเสนอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ในปัจจุบัน

**ประการแรก** ควรศึกษาสาเหตุที่สยามประเทศต้องมีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันได้แก่ ๑. ปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้รับในขณะนั้น โดยมีมหาอำนาจอย่างประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสเข้ามาแผ่อำนาจปกครองอาณานิคมในดินแดนที่ติดต่อกับประเทศไทย และยังแสดงเจตนาารมณ์ในการยึดครองอาณาเขตตามแนวชายแดนของไทยอย่างต่อเนื่อง ทำให้พระมหากษัตริย์ไทยต้องยอมเสียเปรียบเพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้เป็นสำคัญ และ ๒. ปัญหาภายในประเทศ อันได้แก่ระบบการปกครองที่ล้าหลังเป็นอุปสรรคสำคัญในการที่จะรวมดินแดนทั้งหมดให้เป็นประเทศและด้วยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันได้

ปัญหาเหล่านี้มีความสำคัญเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นความบกพร่องของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ และความยากจนของหัวเมืองซึ่งเกิดจากการขาดแคลน, การขาดความเอาใจใส่ดูแลและบำรุงความเจริญได้ เป็นปัญหาที่ประเทศไทยมีประสบการณ์มานานแล้ว ดังนั้นเมื่ออารยธรรมตะวันตกได้แพร่เข้ามาในประเทศไทยและมีอิทธิพลกดดันทั้งภายในภายนอกประเทศเช่นนี้แล้ว จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขระเบียบวิธีการปกครองภายในประเทศให้เร็วที่สุด เพราะขณะนั้นต่างประเทศก็พยายามใช้ข้ออ้างเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ของเขาได้โดยง่าย “คืออ้างเอาเป็นบุญคุณว่าหีบเอาอารยธรรมให้เป็นข้อสนอง” แต่เป็นข้ออ้างอันปราศจากกำหนดและเงื่อนไขทางศีลธรรม จึงเป็นเรื่องที่ประเทศไทยจะต้องตื่นตัวดำเนินการด้วยตนเองก่อนที่จะให้บุคคลต่างชาติมาควบคุมและแย่งชิงเอาเอกราชอันเป็นที่รักของชาวไทยไปเสีย

ปัญหาทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่ร้ายแรงและกระทบกระเทือนต่อฐานะของประเทศไทยเป็นอันมาก เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงตระหนักใน



ปัญหาเหล่านี้ดี เพราะเหตุว่าเมื่อทรงพระเยาว์พระองค์ทรงได้รับการสั่งสอนจากครูอังกฤษและยังเดินทางไปทอดพระเนตรกิจการบ้านเมืองในต่างประเทศ เช่นที่สิงคโปร์ ชวาและอินเดีย ทรงได้เห็นความเจริญ การจัดระเบียบการปกครองแบบใหม่และขนบธรรมเนียมของชาวต่างประเทศ

ครั้งเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงราชาภิเษกเป็นพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระองค์จึงได้ทรงเปลี่ยนแปลงระเบียบเก่า ๆ แต่ดั้งเดิมให้ทันสมัยขึ้นหลายประการ เช่น การเลิกทาส การเลิกประเพณีหมอบคลาน การจัดระเบียบการปกครองบางอย่าง เช่นแยกกระทรวงพระคลังออกจากกระทรวงต่างประเทศ ตั้งกระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงธรรมการขึ้นใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้พระองค์ทรงมีความมุ่งมั่นปรารถนาที่จะยกฐานะของประเทศไทยให้อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันกับประเทศตะวันตกในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งอธิปไตยของประเทศ และเพื่อที่จะลบเลือนความรู้สึกของคนไทยที่เห็นว่าประเทศชาติของตนด้อยพัฒนาและเสียเปรียบมหาอำนาจ ซึ่งมีรากฐานจากระบบการปกครองเก่า ๆ ทำให้พระองค์ทรงจำเป็นตัดสินใจพระทัยปฏิรูปการปกครองแบบพลิกแผ่นดิน เพื่อปูรากฐานอันทันสมัยของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อพร้อมที่จะบริหารราชการของชาติให้เจริญก้าวหน้าสืบไปตามพระราชดำริของพระองค์

**ประการที่สอง** ควรศึกษาถึงบทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์พระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่ได้ทรงบำเพ็ญคุณประโยชน์อันใหญ่หลวงให้แก่ประเทศชาติ อันนับว่าเป็นสาระสำคัญของการศึกษาค้นคว้าที่ได้พยายามวิเคราะห์ไว้ในหลายแง่มุม ทั้งนี้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยถึงความเป็นอัจฉริยบุรุษและความเป็นเลิศในการบริหารงานราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นด้านการปฏิรูปการปกครองที่กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญยิ่ง และในด้านพฤติกรรมส่วนพระองค์

๑. ด้านการปฏิรูปการปกครองและการปฏิบัติราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กล่าวคือ จะได้สรุปความสำเร็จในการวางแผนบริหารงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ตลอดทั้งวิธีการบริหารราชการซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าตั้งอยู่บนรากฐานอันความผาสุกและมั่นคง ดำรงไว้ซึ่งสัญลักษณ์อันแสดงถึงสมรรถภาพของหัวหน้างานและประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการ จนเป็นเหตุให้ประเทศชาติมีความมั่นคงก้าวหน้าดังปรากฏจนทุกวันนี้

คุณสมบัติในการบริหารราชการแผ่นดินที่โดดเด่นของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพอีกประการหนึ่งคือ การวางแผนการปรับปรุงและการปฏิบัติราชการของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นพระองค์ทรงเริ่มงานพร้อมเริ่มการศึกษา ซึ่งมีใช้แต่เพียงที่เกี่ยวกับงานภายในความรับผิดชอบของกระทรวงเท่านั้น แต่พระองค์ทรงศึกษาหาความรู้ทุกอย่างทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในที่สุดเรื่องราวต่าง ๆ เหล่านั้นก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้พระองค์ทรงมีความแตกฉานในความรู้ความสามารถอันกว้างขวาง สามารถวินิจฉัยงานได้ถ่องแท้ยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าเมื่อพระองค์ทรงวางแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาคให้เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล อันนับว่าทันสมัยและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประเทศในขณะนั้น พระองค์ได้ทรงพยายามศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากทุกวิถีทาง ทั้งนี้มิใช่เพียงแต่จะจดจำ ลอก

แบบหรือเลียนแบบจากผู้อื่นมาโดยตรงเท่านั้น พระองค์ยังทรงมีความเข้าพระทัยในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะของประเทศไทยด้วย

อนึ่ง ควรพิจารณาต่อไปด้วยว่าเพราะเหตุใดการปฏิรูปการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงได้รับผลสำเร็จอย่างน่าภาคภูมิใจ ทั้งนี้อาจจะอธิบายได้ว่าเป็นเพราะหน่วยราชการในระดับต่าง ๆ ที่พระองค์ได้ทรงจัดตั้งขึ้นนั้น ได้กระทำอย่างรอบคอบด้วยการวิเคราะห์ถึงเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งเราเห็นได้ทั้งในด้านการแบ่งงาน การจัดวางมาตรการเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชา การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม และการนำเอาวิธีการบริหารงานตามหลักการสมัยใหม่เข้ามาใช้ เช่น ระบบการควบคุมและการประสานงาน การตรวจงาน การสั่งงาน และการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งวิธีการบริหารเหล่านี้ได้ช่วยให้พระองค์ทรงสามารถมองเห็นได้ว่าหน่วยราชการแต่ละหน่วยได้ปฏิบัติราชการอย่างแท้จริงตามที่ได้รับมอบอย่างไร นอกจากนั้นพระองค์ได้ทรงถือเอาความสามารถของข้าราชการเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการเลือกคนเข้ารับราชการ ดังที่ได้ทรงรับสั่งอยู่เสมอ ๆ ว่า “แม่แบบแผ่นดิน หากผู้ปฏิบัติไม่ดี อย่าหวังเลยว่างานจะดีได้” ด้วยเหตุนี้ ราชการสำคัญของนักบริหารงานปฏิรูปในเวลาประเทศขาดผู้ที่มีความรู้ความสามารถอยู่โดยทั่วไปนั่นก็คือ *การสร้างพาหะไปสู่วัตถุประสงค์ (Means to end)* ซึ่งก็ได้แก่ การสร้างระบบข้าราชการพลเรือนขึ้นมาใหม่นั้นเอง

นอกจากนี้ สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ พระองค์ทรงเป็นผู้รอบรู้ในวิธีการมอบหมายอำนาจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชารับไปปฏิบัติ เป็นต้นว่าได้ทรงมอบอำนาจให้สมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจบริหารราชการและวินิจฉัยสั่งการได้กว้างขวาง สำหรับในส่วนกลางนั้นก็ได้ทรงมอบอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ชั้นรองๆ เป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งทำให้พระองค์ทรงสามารถปลดเปลื้องภาระงานได้เป็นอันมาก และมีเวลาที่จะปฏิบัติงานสำคัญ ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะงานในด้านการวางนโยบาย การวางแผนงาน การควบคุมประสานงาน การตรวจสอบงานและการประเมินผลงาน เป็นต้น

สำหรับการควบคุมและการติดต่อสอดส่องผลของการปฏิบัติงานให้ตรงกับนโยบายที่วางไว้นั้น ได้ทรงถือเป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นสิ่งซึ่งพระองค์จะทรงสามารถวินิจฉัยได้ว่า แผนงานหรือโครงการที่ปฏิบัตินั้นมีข้อบกพร่องในประการใด ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่กล่าวขวัญกันทั่วไปว่าสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นนักบริหารที่มีความสามารถอย่างแท้จริงคนหนึ่ง และเป็นผู้ที่สามารถทำให้สิ่งที่เป็นไปได้ให้เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ เคล็ดลับสำคัญประการหนึ่งของพระองค์ก็คือ ความรู้ถึงวิธีการมอบหมายอำนาจหน้าที่และการเลือกใช้คนให้ถูกนั่นเอง

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีความรอบรู้เกี่ยวกับมนุษย์สัมพันธ์เป็นอย่างดี พระองค์ทรงเลือกใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ โดยจะต้องไม่นำเอาเรื่องส่วนตัวมาพัวพันกับราชการ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ นอกจากจะทรงมีความสามารถในการเลือกใช้คนและปฏิบัติต่อคนแล้ว เสด็จในกรมยังได้ทรงวางระเบียบการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้หลายประการ รวมถึงลักษณะการบังคับบัญชาก็เป็นไปด้วยความระมัดระวังทำให้ข้าราชการฝ่ายการปกครองทั่วไปมีขวัญและกำลังใจสูงขึ้น เช่น การให้เงินเดือนและให้รางวัลอย่างเป็นพิเศษแก่ข้าราชการหัวเมือง การให้ความยุติธรรมในการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง พระองค์ทรงให้อิสระแก่ข้าราชการโดยไม่พยายามที่จะใช้อำนาจบังคับบัญชาไปในทางที่ผิด ทรงยึดมั่นในสิ่งที่เป็นการเที่ยงธรรม การบังคับบัญชาของพระองค์เป็นไปอย่างที่เราเรียกว่า “การชักชวนมากกว่าการบังคับ” พระองค์

ทรงส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมข้าราชการทั้งก่อนเข้ารับราชการและการเพิ่มความรู้เมื่อเข้ารับราชการแล้ว ทั้งนี้ การสร้างข้าราชการให้เพียงพร้อมไปด้วยความสามารถ มุ่งมั่นต่อการทำความดีเพื่ออนาคตในการรับราชการ จึงได้ก่อให้เกิดเกียรติภูมิให้แก่ข้าราชการอย่างสูงอยู่เรื่อยมา ความมั่นคงในวิชาชีพรับราชการที่ดี หรือการรักหมั่นรักคณะของข้าราชการฝ่ายปกครองก็ดี ล้วนแต่เป็นผลของการปรับปรุงที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงสถาปนาไว้ให้แก่กระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น

นอกจากนั้นยังอาจสังเกตได้ว่าการปฏิบัติราชการของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพนั้น ได้มีเป้าหมายสำคัญมีเพียงแต่จะเพิ่มประสิทธิภาพงานของรัฐบาลเท่านั้น แต่ได้มุ่งไปที่คุณค่าของความเป็นมนุษย์ของประชาชนอีกด้วย กล่าวคือ ทรงเน้นนโยบายของทางราชการให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์และบริการจากรัฐ โดยการทำนุบำรุงประชาชนให้มีความสุขสมบูรณ์ นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากอุดมการณ์ปกครองสมัยก่อนอย่างเทียบกันไม่ได้เลย ฉะนั้นในสมัยนี้จึงเป็นสมัยที่ประชาชนชาวไทยได้รับบริการจากรัฐทั้งในด้านการคุ้มครองความปลอดภัย และการทำนุบำรุงความผาสุกของพลเมืองอย่างไม่เคยปรากฏมาแต่ก่อน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ช่วยให้ประจักษ์ถึงความป็นนั้ปกครองและนั้การบริหารผู้มีสายพระเนตรอันไกลของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ อย่างยากที่จะกล่าวคำพรรณนาได้

ยิ่งกว่านั้น พระองค์ทรงตั้งพระทัยอย่างแน่วแนในการปฏิบัติราชการที่ได้ทรงรับมอบหมายจากองค์พระประมุขของประเทศ เพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ พระอุปนิสัยและประพฤติปฏิบัติเช่นนี้มีส่วนที่ทำให้พระองค์ทรงมีความแน่วแนในการบริหารราชการ และทรงเป็นบุคคลผู้ยิ่งใหญ่อย่างยากที่จะหาผู้เสมอเหมือนได้ในแผ่นดินไทย ปรัชญาทางการปกครองที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงยึดมั่น คือความผาสุกของราษฎร และสิ่งที่ทรงปฏิบัติอย่างสำคัญในระยะเวลาอันเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ทางการปกครองเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน จากรัฐตำรวจโดยตรงมาเป็นรัฐสวัสดิการ โดยยึดถือการทำนุบำรุงประชาชนให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้นและให้มีส่วนร่วมในการปกครองบางประการ ประกอบกับการคุ้มครองปกป้องประชาชนด้วยการปราบปรามโจรผู้ร้ายและรักษาศิลธรรมอันดีของสังคม ซึ่งจากปรัชญาการปกครองดังกล่าว ทำให้เราสามารถสรุปหน้าที่และความรับผิดชอบราชการของกระทรวงมหาดไทยได้อย่างสั้นๆ และรัดกุมว่า **“บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”** ของราษฎร ซึ่งได้ถือเป็นคติหรือคำขวัญของราชการฝ่ายปกครองนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

๒. ด้านพฤติกรรมส่วนพระองค์ของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งทรงเป็นผู้ที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตเป็นหลักสำคัญ และมีสิ่งที่น่าสนใจควรแก่การพิจารณาในที่นี้ว่า เพราะเหตุใดสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงมิได้ทรงมีความมัวเมาอำนาจในเมื่อพระองค์ทรงอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นก็ยังเห็นได้ว่าอาณาประชาราษฎร์ในรัชสมัยของล้นเกล้าฯ สมเด็จฯ พระปิยมหาราช มีแต่ความร่มเย็นเป็นสุขยิ่งกว่าที่เคยได้รับมาก่อนสมัยปฏิรูปและก่อนที่เสด็จในกรมจะทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอย่างมากมาย คำตอบข้อนี้อาจสรุปได้สั้น ๆ ดังนี้คือ พระอภัยมณีอันมั่นคง ซื่อตรงและมีความจงรักภักดีอย่างสูงสุดต่อพระองค์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และต่อประเทศชาติซึ่งพระองค์ทรงเทิดทูนไว้อย่างสูงยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด ตราบจนกระทั่งวันสิ้นพระชนม์และความตั้งพระทัยต่อประชาชนพลเมือง ประกอบคุณธรรมประจำ

พระทัยอันสูงและความสามารถรอบรู้ปราดเปรี๊งบในวิชาการและอารยธรรมของโลก ทำให้พระองค์ทรงดำรงตนอยู่แต่ในทางที่เต็มไปด้วยเกียรติยศอันควรแก่การสรรเสริญของอนุชนรุ่นหลัง

โดยปกติ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชฯ กรมพระยาตำราสารานุกรมภาพทรงมีพระทัยดี แต่ข้าราชการทุกคนก็มีความเคารพและเกรงกลัวในความเด็ดขาดและความเข้มแข็งของพระองค์ หากผู้ใดมีความผิดก็จะถูกลงโทษให้เป็นตัวอย่าง แต่ข้าราชการที่ประพฤติดีอยู่ในจรรยาของข้าราชการที่ดีแล้ว ก็มีแต่จะรักและเชื่อฟังพระองค์เป็นอย่างดีเท่านั้น เมื่อกล่าวถึงความเชื่อฟังในคำสั่งจากบรรดาผู้ใต้บังคับบัญชา ปัจจัยสำคัญที่เกิดขึ้นในตัวของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราสารานุกรมภาพโดยอัตโนมัติก็คือ การดำรงฐานะอันตรศักดีเป็นเชื่อพระวงศ์ชั้นสูง ซึ่งมีส่วนส่งเสริมพระบารมีของพระองค์ให้เป็นที่เกรงกลัวและเคารพเชื่อฟังยิ่งขึ้นได้โดยง่าย เพราะชนชาวไทยย่อมชินต่อการปกครองของพระมหากษัตริย์มาเป็นเวลาช้านาน เมื่อมีการยอมรับนับถือและกลัวเกรงเป็นทุนอยู่แล้ว การปฏิบัติราชการตามนโยบายก็ยิ่งง่ายและสะดวกขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราสารานุกรมภาพจะทรงมีพระอำนาจมากในการบริหารราชการ โดยเฉพาะในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ด้วยความตระหนักในความรับผิดชอบของพระองค์ที่มีต่อองค์พระประมุขและต่อประเทศชาติอย่างยิ่งยวด พระองค์จึงทรงปฏิบัติพระภารกิจต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบและซื่อสัตย์ตลอดมา สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราสารานุกรมภาพ ได้เคยตรัสว่า “ความรับผิดชอบกับอำนาจเป็นของคู่กัน เมื่ออำนาจอยู่ที่ไหน ความรับผิดชอบก็อยู่ที่นั่นด้วย” ทั้งนี้เป็นเครื่องหมายแสดงให้เห็นถึงความรอบรู้ในหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่า “อำนาจกับความรับผิดชอบต้องได้สัดส่วนกัน”

นอกจากนั้น การที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราสารานุกรมภาพ ทรงมีพระชนม์มายุยืนยาวในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แต่ด้วยพระอัจฉริยภาพในการบรรลุถึงซึ่งศาสตร์ในการบริหารและจิตวิทยาในการครองใจคน ทำให้พระองค์ทรงใช้อำนาจที่มีอยู่โดยได้รับการสนองรับอย่างเต็มใจจากผู้ใต้บังคับบัญชา จนประสบความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ในการปฏิบัติราชการเพื่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และประชาชน

**ประการที่สาม** จากเหตุการณ์ก่อความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังไม่มีแนวโน้มที่จะยุติลงในวันี่ ทำให้เกิดแนวคิดที่จะต้องนำประวัติศาสตร์ของจังหวัดภาคใต้มาศึกษาอย่างถ่องแท้อีกครั้ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนำไปศึกษา สำหรับประเด็นที่น่าสนใจประกอบด้วย ๑. แบบแผนการปกครองเป็นพิเศษของ “๗ หัวเมืองอิสลาม” เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ชาวพื้นเมืองเป็นคนอิสลามอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่ โดย “เมืองปัตตานี” มีฐานะเป็นประเทศราชของประเทศไทยนับมาตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี จนกระทั่งไทยเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่า เจ้าเมืองปัตตานีและเจ้าเมืองไทร จึงตั้งตนเป็นอิสระ จนกระทั่งในรัชกาลที่ ๑ จึงกลับมาอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง เมืองปัตตานีเป็นหัวเมืองใหญ่แห่งหนึ่งของแหลมมลายู พลเมืองส่วนมากเป็นแขกอิสลาม เดิมทีราษฎรเมืองปัตตานีก็ถือศาสนาพุทธเหมือนกัน แต่ต่อมาภายหลังพวกอาหรับนำศาสนาอิสลามมาสอน พวกมลายูก็เลยนับถือศาสนาอิสลามเป็นจำนวนมากขึ้น มีแต่ชาวไทยที่อาศัยอยู่ในเมืองปัตตานีบางส่วนเท่านั้นที่ยังยึดถือศาสนาพุทธอยู่

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยึดถือเอาประชาชนชาวพื้นเมืองเป็นหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าเมือง เมืองไหนมีชาวอิสลามอาศัยอยู่เป็นส่วนมากก็จะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เจ้าเมืองเป็นคนอิสลาม เมืองไหนมีราษฎรเป็นคนไทยอาศัยอยู่มากกว่าก็ตั้งเจ้าเมืองเป็นคนไทย ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๓๙ กระทรวงมหาดไทยในสมัยที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี ได้รวมหัวเมืองทั้ง ๗ นี้ขึ้นกับมณฑลนครศรีธรรมราช และได้ตราข้อบังคับเรียกว่า “**กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ.๑๒๐**” (พ.ศ.๒๔๔๔) ซึ่งมีประเด็นสำคัญอยู่ ๓ เรื่อง อันได้แก่ ๑. *ด้านภาษี* โดยยังไม่ควรแก้ไขการเก็บภาษีอากรดังเช่นในมณฑลอื่น ๒. *ด้านกฎหมาย* เนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม จึงควรตั้งคณะ “*ดาโต๊ะยุติธรรม*” เป็นอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้าคู่ความเป็นชาวไทยก็ต้องตัดสินตามกฎหมายไทยทั้งสิ้น และ ๓. กำหนดให้มีเงินเดือนสำหรับผู้ที่มีตำแหน่งเป็นเจ้าเมือง

นอกจากนั้น ยังมีข้อห้ามมิเจ้าเมืองและข้าราชการในพื้นที่ออกกฎระเบียบกันเองเหมือนแต่เดิม แต่ต้องกราบบังคมทูลขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสียก่อน เช่น ๑. การออกกฎหมายโดยพลการ ๒. การตั้งภาษีและเก็บเงินจากราษฎร ๓. การอนุญาตให้ทำสัญญาบ่อแร่และป่าไม้ ๔. การทำสัญญากับชาวต่างประเทศ ๕. การกำหนดลงโทษ เช่น โทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือริบทรัพย์สมบัติ ๖. การตั้งและการฝึกหัดพลทหารที่ถืออาวุธ เป็นต้น

สาระสำคัญของการจัดระเบียบการปกครองใน ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ที่ควรทำการศึกษาเพิ่มเติม ได้แก่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะพระราชทานเงินที่เหลือที่เก็บได้หลังหักค่าใช้จ่ายทั้งหมด ให้ทำนุบำรุงเมืองปักษ์ใต้โดยตรง ส่วนบรรดาข้าราชการทั้งปวงที่ไปรับราชการในหัวเมืองปักษ์ใต้ จะต้องหัดพูดภาษาและเขียนหนังสือมลายูให้ได้ทุกคน แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดเห็นจะเป็นการจัดตั้ง “**กองบัญชาการเมือง**” ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนจากส่วนกลางของประเทศ กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยถึง ๓ คน ทำให้เสียงข้างมากในการปกครองอยู่ในกำมือของรัฐบาลไทย เช่นเดียวกันกับแบบแผนการปกครองในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ เหตุที่จำกัดอำนาจพระยาเมืองให้น้อยลงและไม่มีเสรีในการบังคับบัญชาคนแต่ผู้เดียว ก็เพราะความจริงปรากฏอยู่ว่าพระยาเมือง ๖ ใน ๗ เมืองเป็นเจ้าเมืองเชื้อสายอิสลามที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้ว เมื่อกระทรวงมหาดไทยจัดการปกครองได้ยกย่องเจ้าเมืองทั้งหมดให้ดำรงตำแหน่งเดิมโดยมิให้ได้รับความเดือดร้อนด้วยประการใด ๆ ในขณะเดียวกันก็ได้จัดข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปวางแบบแผนการปกครองให้ทันสมัยด้วย การยกพระยาเมืองให้ออกหน้าเพื่อชักนำและเพื่อเป็นสัญลักษณ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้จงรักภักดีต่อการบังคับบัญชาเมือง จึงเป็นนโยบายซึ่งจำกัดปัญหาในเรื่องการเมืองและความรู้สึกกระด้างกระเดื่องจากชาวไทยอิสลามได้เป็นอย่างดี ยิ่งกว่านั้นกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจควบคุมกิจกรรมในการบริหารราชการไว้ในกำมืออีกหลายประการ

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้

๑. ผู้ศึกษาเอกสารฉบับนี้จะได้มีโอกาสรับรู้เรื่องราวต่าง ๆ อันจะเป็นประจักษ์จรรยา สละท่อนให้เห็นถึงความพระวิริยะอุตสาหะของพระมหากษัตริย์ไทย ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ใน การปกป้องอธิปไตยของชาติซึ่งจะทำให้คนไทยได้รู้จักและเข้าใจตัวตนและความเป็นชาติไทยมากขึ้น ดังนั้น จึงเสนอให้บรรจุเนื้อหาของสาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการปฏิรูปการปกครองไว้ใน หลักสูตรการศึกษาระดับมัธยมและอุดมศึกษา ตลอดจนให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ หรือ สปท. นำเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาด้านการปฏิรูปการปกครองตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยมีคติเตือนใจ **“ลี้มประวัติศาสตร์ ช่าอนาคต”**

๒. ข้อสังเกตเกี่ยวกับ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗” ได้กำหนด ถึงการเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ไว้ว่าให้ผู้ใหญ่บ้านมาจก **การเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน** และกำหนดให้กำนันมาจากการคัดเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้านในตำบล นั้น ๆ ตลอดจนได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งทั้งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้อยู่ในตำแหน่งจนอายุ ครบ ๖๐ ปี

จะเห็นได้ว่าในสมัยนั้น การคัดเลือกผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดก็คือผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการคัดเลือกที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของ ประเทศในขณะนั้น แต่ในปัจจุบัน บริบทของสังคมและวัฒนธรรมของชาติได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่าง กว้างขวางทั่วประเทศ ส่งผลกระทบต่อการปกครองในปัจจุบันที่เน้นการยึดโยงกับราษฎรโดยตรง และความต้องการให้ราษฎรมีส่วนร่วมเพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและแก้ปัญหา การทุจริตทางการเมือง

๒.๑ ข้อกำหนดของ **“กำนัน”** ใน พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ กำหนดให้กำนันคัดเลือกโดยผู้ใหญ่บ้าน และมีวาระการดำรงตำแหน่งจนอายุครบ ๖๐ ปี พบว่าทำให้ มีแนวโน้มของการผูกขาด เกิดการแข่งขันและซื้อสิทธิขายเสียงด้วยจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง เนื่องจก การคำนึงถึงความคุ้มค่าของค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากวาระการดำรงตำแหน่งที่ ยาวนาน ก่อให้เกิดการสังคมนิพนธ์ในพื้นที่ แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ใหญ่บ้าน นำไปสู่การ เลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นการทำลายรากฐานของระบบการเลือกตั้งในระบอบ ประชาธิปไตย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม **“พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗”** ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน และวาระการ ดำรงตำแหน่งกำนัน กล่าวคือ

๒.๑.๑ จากเดิมที่ผู้ใหญ่บ้านคัดเลือกกำนันกันเอง ควรปรับมาเป็นให้ราษฎรใน พื้นที่ทุกหมู่บ้านในตำบลเลือกกำนันโดยตรง โดยมีข้อดีดังนี้ ๑. เป็นการส่งเสริมการสร้างวัฒนธรรม ทางการเมือง ๒. การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของราษฎร ๓. กำนันจะได้รับการยอมรับและ ความร่วมมือจากราษฎรในพื้นที่ ๔. กับปฏิบัติหน้าที่ของกำนันจะมีความยึดโยงกับราษฎร และ ๕.

การซื้อขายเสียงจะทำได้ยากกว่าการเข้าสู่ตำแหน่งในรูปแบบเดิม ส่วน**ข้อเสีย** อาจทำให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย และความขัดแย้งของราษฎรในพื้นที่ แต่คงเป็นแค่ช่วงระยะเวลาหาเสียงเท่านั้น

๒.๑.๒ ปรับวาระการดำรงตำแหน่งจนอายุครบ ๖๐ ปี ให้มีวาระการเลือกทุก ๕ ปี โดยเมื่อได้รับเลือกให้เป็นกำนันแล้ว ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่ให้รับเงินเดือนได้เพียงตำแหน่งเดียว นอกจากนั้นกำนันสามารถลงสมัครรับเลือกเป็นกำนันได้อีกโดยไม่จำกัดวาระ โดยมีข้อสังเกตใน**เชิงบวก**ดังนี้ ๑. กรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันไม่มีประสิทธิภาพ ราษฎรมีโอกาสที่จะขับไล่และเปลี่ยนบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งกำนัน ๒. กำนันจะมุ่งปฏิบัติหน้าที่และรักษาประโยชน์ของราษฎรเป็นสำคัญ ๓. เปิดโอกาสให้บุคคลในพื้นที่ ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่ได้ ๔. แก้ปัญหาการสั่งสมอิทธิพลของกำนัน และ ๕. แก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ส่วน**เชิงลบ**คงมีเพียงแค่ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินตามนโยบาย และต้องเสียงบประมาณที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง

๒.๒ ข้อกำหนดของ “**ผู้ใหญ่บ้าน**” ใน พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ ระบุให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน และกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งจนอายุครบ ๖๐ ปี และให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่อย่างน้อยทุก ๕ ปี

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ที่กล่าวคือ

๒.๒.๑ ยังคงกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๕ ปี

๒.๒.๒ ในประเด็นการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และการเข้าชื่อกันของราษฎรเพื่อถอดถอนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่าราษฎรมีความรู้สึกเกรงใจ และบางกรณีเมื่อราษฎรเข้าชื่อกันถอดถอนแล้ว ปรากฏว่าไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการ เนื่องจากการถอดถอนนั้นจะต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ ประกอบกับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านอย่างน้อยทุก ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ดังนั้นจึงเสนอหลักการให้ผู้ใหญ่บ้านต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ทุก ๓ ปี และให้ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นกรรมการประเมินผลตามแนวความคิด “**ประชารัฐ**” เพื่อไม่ให้เป็นการผูกขาดการประเมินโดยภาครัฐหรือกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้ผู้ใหญ่บ้านต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้ ๑. ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไม่มีประสิทธิภาพ ราษฎรมีโอกาสในการทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และทำให้มีโอกาที่จะเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่ต้องรอรยะเวลานานเกินไป และ ๒. ผู้ใหญ่บ้านจะได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกระตือรือร้น และมุ่งผลประโยชน์ของราษฎรเป็นสำคัญ เนื่องจากราษฎรเป็นผู้มีส่วนร่วมในการประเมินผล

๓. เอกสารวิจัยฉบับนี้ได้ระบุถึงปัญหาและแนวทางการปฏิรูปการปกครองของจังหวัดภาคใต้ในอดีตมากกล่าวไว้โดยสังเขป ดังนั้นจึงเสนอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น กอ.รมน. ศอ.บต. และ ทก.๔ เป็นต้น ได้นำประวัติศาสตร์ของจังหวัด

ภาคใต้มาศึกษาโดยละเอียดอีกครั้ง และที่สำคัญควรจัดทำ “ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี เพื่อแก้ไขปัญหา ๓ จขต.” เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

๔. ต่อคำถามที่ว่าสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ทรงเป็นผู้นำหรือนักบริหารที่หรือไม่ และควรมีคุณสมบัติเช่นไรนั้น ความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ในการปฏิบัติราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร มาจากสภาวะการณ์ที่พระองค์ได้ทรงเคยเจริญวัยขึ้นมาด้วย ๓ ประการ คือ

๔.๑ จากการที่พระองค์ทรงเคยรับราชการทหาร ทำให้ทรงได้รับความรู้สึกถึงลักษณะและขีดความสามารถของคน อันมีส่วนสำคัญที่ได้ทรงนำหลักการปกครองและการรักษาระเบียบวินัยจากการเป็นทหารมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา

๔.๒ จากการเดินทางไปทั่วพระราชอาณาจักร ทำให้ทรงได้มีโอกาสทอดพระเนตรเห็นดินแดนทุกส่วนของประเทศ อันก่อให้เกิดความรู้ในเรื่องประเทศไทยได้ดี

๔.๓ จากการสนับสนุนอุ้มชูและจากความช่วยเหลืออย่างจริงจังของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้พระองค์ทรงเป็น “กลไก” สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ที่ได้ทรงบำเพ็ญคุณประโยชน์อันใหญ่หลวงให้แก่ประเทศชาติ ซึ่งนับว่าเป็นข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อนักปกครองและนักบริหารในปัจจุบัน จึงเสนอให้ทุกหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ หรือแม้กระทั่งหลักสูตรอบรมผู้บริหารภาครัฐและเอกชน ได้ศึกษาและพิจารณาถึงความเป็นอัจฉริยะบุรุษ และความเป็นเลิศในการบริหารงานราชการของพระองค์ ไม่ว่าจะเป็นด้านการปฏิรูปการปกครองหรือในด้านอื่น ๆ

ความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ที่ทรงมีต่อการปฏิรูปการปกครองประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีอยู่เป็นนอกประการจนยากที่จะพรรณนาให้ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ นอกจากจะขอกกล่าวสรุปอย่างสั้น ๆ ว่า พระองค์ทรงเป็นผู้วางรากฐานให้แก่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ นอกจากนั้น พระองค์ยังทรงเป็นนักบริหารและนักปราชญ์ที่ยิ่งใหญ่อย่างที่จะหาไม่ได้ง่าย ๆ พระเกียรติคุณของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร ได้เลื่องลือแพร่ขจรทั่วไปทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ จนถึงในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า พระองค์ไม่เพียงแต่ทรงเป็นยอดนักปราชญ์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยเท่านั้น แต่องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ UNESCO ก็ได้ยกย่องให้พระองค์ทรงเป็น “บุคคลสำคัญของโลก” คนไทยคนแรกอีกด้วย องค์การดังกล่าวได้ร่วมกับรัฐบาลไทยจัดให้มีงานเฉลิมฉลองพระเกียรติคุณของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาต่อราชกุมาร อย่างยิ่งใหญ่ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ อันเป็นวาระที่เวียนมาบรรจบครบรอบวันประสูติ ๑๐๐ ปี ของพระองค์ นับว่าเป็นเกียรติอย่างใหญ่หลวงที่ปวงชนชาวไทยจะได้ตระหนักถึงคุณงามความดีของพระองค์ที่มีรู้ลึม



# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

### หนังสือ

กัลยาณิวัฒนา, กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์. สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้า. มหามกุฏราช-  
สันตติวงศ์ พระนามพระราชโอรสธิดา พระราชชนัดดา. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง  
แอนด์ พับิซซิง จำกัด (มหาชน), ๒๕๔๗.

ไกรฤกษ์ นานา. KING CHULALONGKORN พระมหากษัตริย์โลกไม่ลืม : ภาพเล่าเรื่องรัชกาลที่ ๕  
เสด็จประพาสยุโรปครั้งหลัง พ.ศ. ๒๔๕๐. กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, ๒๕๔๙.

“ข่าวพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสด็จไปเมืองเหนือ ร.ศ. ๑๑๓”, ราชกิจจา  
นุเบกษา. เล่ม ๙.

คณะกรรมการพิจารณาและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๒๕.  
ประชุมภาพประวัติศาสตร์ทหารและตำรวจ. พิมพ์ในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์  
๒๐๐ ปี. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสมัย, ๒๕๒๕.

คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลอง ๑๐๐ ปี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จ  
ประพาสยุโรป. การทหารของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมยุทธศึกษาทหารบก, ๒๕๔๑.

โฆษณาการ, กรม. ประเทศไทย : การเสียแผ่นดินแก่ฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ ๒, พระนคร : โรงพิมพ์  
มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๔๘๓.

จงจิตรถนอม ดิศกุล, หม่อมเจ้า. บันทึกความทรงจำ. กรุงเทพฯ : ศยาม, ๒๕๕๐.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
กับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๕.

เจฟฟรีย์ ไลน์สโตน. จุฬาลงกรณราชสันตติวงศ์ – พระบรมราชวงศ์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ :  
บริษัทพิชฌุโลกการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๓๒.

เจฟฟรีย์ ไลน์สโตน. สมุดพระรูปพระราชโอรส พระราชธิดาและพระราชชนัดดาในพระบาทสมเด็จพระ  
พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่๔). กรุงเทพฯ : บริษัทโลมาโฮลดิ้ง จำกัด, ๒๕๔๓.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. ความทรงจำ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
คลังวิทยา, ๒๕๑๗.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. นิทานโบราณคดี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
คลังวิทยา, ๒๕๑๗.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. พระนิพนธ์. พระราชพงศาวดาร  
รัชกาลที่ ๕. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๕.

ดำรงราชานุภาพ, สถาบัน. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. กระทรวงมหาดไทย. พระราชหัตถ-  
เลขาธิ์รัชกาลที่ ๕ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศเนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนม-

- พระราช ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๑.  
 ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล  
 พระธิดา ร่วมกับสำนักพิมพ์มติชน. ไทยรบพม่า. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๕.  
 ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน,  
 ๒๕๔๕.  
 ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๕. กรุงเทพฯ  
 : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๕.  
 ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล.  
 พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๔๙๕.  
 นริศรานุกัตติวงศ์, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยา. และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา,  
 ๒๔๙๙.  
 ประพัฒน์ ตรีณรงค์. พระประวัติและงานของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.  
 พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : ดำรงวิทยา, ๒๕๔๖.  
 พระราชหัตถเลขา ร.๕ พระราชทานมายัง นายพลตรีพระองค์เจ้าดิศวรกุมาร, ราชองครักษ์.  
 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมการปกครอง, ๒๕๐๕.  
 พระยามหาอำมาตยาธิบดี. “เรื่องมหาดไทย”, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนา  
 กระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ๒๔๓๕ - ๒๔๙๕ พระนคร : โรงพิมพ์  
 พระจันทร์, ๒๔๙๕.  
 พิพิธภัณฑวังวรดิศ, มูลนิธิ. พระประวัติและงานของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.  
 กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟินนี่ พับบลิชซิ่ง, ม.ป.ป.  
 พูนพิศมัย ดิศกุล, หม่อมเจ้า. พระประวัติลูกเกล้า. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๐๕.  
 พูนพิศมัย ดิศกุล, หม่อมเจ้า. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. พระนคร :  
 โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๐๑.  
 พระพิศาลสงคราม. สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวง  
 เทศาภิบาล. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๙๓.  
 ยุทธการทหารบก, กรม. กองทัพบก. การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-  
 เจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : ห.จ.ก. อรุณการพิมพ์, ๒๕๔๖.  
 มหาดไทย, กรม. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และงานทางปกครอง  
 ของพระองค์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมการปกครอง, ๒๕๐๕.  
 มหาดไทย, กรม. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและงานทางปกครองของ  
 พระองค์. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมมหาดไทย, ๒๕๐๕.  
 มหาดไทย, กรม. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์พระบิดาของ  
 กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : อมรินทร์ พรินตติ้งกรุ๊ป จำกัด, ๒๕๓๕.  
 มหาดไทย. กระทรวง. ดำรงราชานุสรณ์. เพื่อเฉลิมพระเกียรติพลเอก และมหาอำมาตย์เอก  
 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องในการเสด็จพระราช

- ดำเนินทรงเปิดพระรูปอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงมหาดไทย ๑ เมษายน ๒๕๑๑,  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๑๑.
- วิทย์ พิณคันเงิน. อนุสรณ์พระประวัติ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา, ม.ป.ป.
- ศันสนีย์ วีระศิลป์ชัย. ลูกท่านหลานเธอ ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จในราชสำนัก. พิมพ์ครั้งที่ ๔,  
กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๒.
- ศิลปากร, กรม. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ประชุมภาพประวัติศาสตร์แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, ๒๕๔๘.
- ศุภวัฒน์ เกษมศรี, พล.ต.ม.ร.ว. พระอนุวงศ์ชั้นหม่อมเจ้าในพระราชวงศ์จักรี. กรุงเทพฯ : บริษัท  
 رأไทยเพรส จำกัด, ๒๕๔๓.
- สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา, มูลนิธิ. สมุดภาพ  
พระประวัติ และพระกรณียกิจของสมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ.  
กรุงเทพฯ : อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๙.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา,  
มูลนิธิ. เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ พ.ศ.๒๔๓๙.  
กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์ พรินต์ติ้งกรุ๊ป จำกัด, ๒๕๓๕.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา,  
มูลนิธิ. จดหมายเหตุพระราชวังบางปะอินและวัดนิเวศธรรมประวัติ. กรุงเทพมหานคร :  
อมรินทร์ พรินต์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๓๗.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา,  
มูลนิธิ. เนื่องในวันคล้ายวันประสูติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุ  
ภาพ ๒๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ จดหมายเหตุถึงหญิงใหญ่ กรุงเทพฯ: บริษัทสารสาร  
โปรดักชั่น, ๒๕๔๐.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา,  
มูลนิธิ. ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ. กรุงเทพฯ : บริษัทสุพีเรีย  
พรินต์ติ้งเฮาส์ จำกัด, ๒๕๔๕.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา,  
มูลนิธิ. ราชสกุลดิศกุล. กรุงเทพฯ : บริษัทสารสาร โปรดักชั่น จำกัด, ๒๕๔๐.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา,  
มูลนิธิ. ร่วมกับสำนักพิมพ์มติชน. เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๕.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา,  
มูลนิธิ. ร่วมกับสำนักพิมพ์มติชน. เทียวเมืองพม่า. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๕.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา,  
มูลนิธิ. ร่วมกับสำนักพิมพ์มติชน. นิราศนครวัด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๕.
- สุจริต ถาวรสุข. พระประวัติและงานของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ.  
กรุงเทพมหานคร, ๒๕๐๖.

หอสมุดดำรงราชานุภาพ, อังกฤษปกครองพม่าและมาลาญ. พระนคร : ม.ป.พ., ม.ป.ป.  
ไอ.ซี.ซี. อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล. ให้ดำรงครั้งไกลบ้าน. กรุงเทพฯ : บริษัทฟรีเกิล จำกัด, ๒๕๕๐.

### วิทยานิพนธ์ เอกสารวิจัย

กุลชาติ ดิศกุล, พันเอกหม่อมหลวง. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับ  
พระกรณียกิจด้านการทหาร. เอกสารภาคินพนธ์, วิทยาลัยเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๕๑  
ปีการศึกษา ๒๕๕๓.

### เอกสารไม่ตีพิมพ์

พิพิธภัณฑวังวรดิศ, มูลนิธิ. “ชุมนุมบุคคลสำคัญแห่งยุคสยามใหม่”. ม.ป.ป.  
มหาดไทย, กระทรวง. เทศาภิบาล. รายงานการประชุมแพทย์กระทรวงธรรมการ.  
มหาดไทย, กระทรวง. เทศาภิบาล. ว่าด้วยเรื่องพฤติกรรมตัวเป็นกาฝาก.  
มหาดไทย, กระทรวง. “รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.๑๑๖”.  
มหาดไทย, กระทรวง. “ทำเนียบข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและหัวเมือง : เมษายน – กันยายน  
พ.ศ. ๒๔๕๗”.  
สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจางจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา, มูลนิธิ.  
“จดหมายเหตุพระพาสยุโรป ร.ศ.๑๑๐ (พ.ศ.๒๔๓๔)”. ๒๕๕๑.

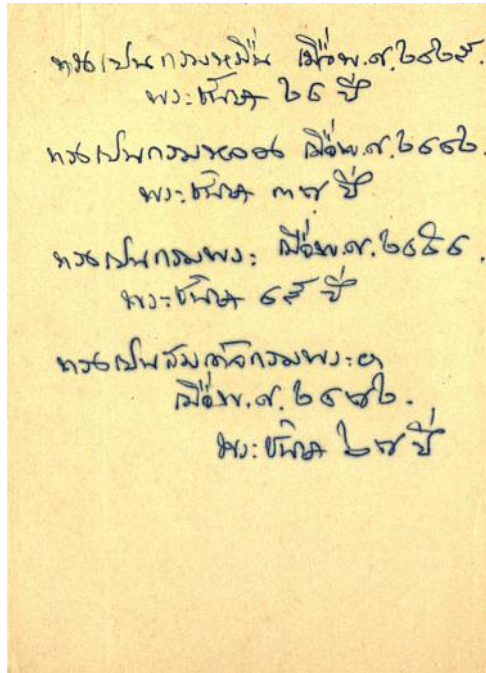
### ภาษาต่างประเทศ

A.J. Young, Eight Hundred Miles on a Burmese Tat. London : W.H.Allen, 1888 ผู้เขียน  
แปล

ภาคผนวก

## ผนวก ก

## คำประกาศตั้ง เป็น กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ



ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนากาล เป็นอดีตภาคล่วงแล้ว ๒๕๒๕ พรรษาปัตยุบันกาล โสณสังวัจจร วิสาขมา สกาหปักษ์ จตุตถิติถี ศุกรวรวริเนทกาลกำหนด พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่าพระเจ้าอนงยาเธอ พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร ได้ทรงศึกษาวิชาทหารมาในกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์แต่ทรงพระเยาว์ ได้เลื่อนยศขึ้นโดยลำดับจนถึงเป็นเลฟเตแนนต์ เกอแนล และเป็นผู้รับพระบรมราชโองการบังคับการในกรมทหารมหาดเล็กมาช้านาน ได้ทรงรักษาราชการตามตำแหน่งเรียบร้อยมั่นคงมิได้มีเหตุการณ์อันใดซึ่งเป็นที่ยึดเหนี่ยว และทรงรับตำแหน่งเป็นที่ เอดเดอแกมป์หลวง ได้รับราชการเบ็ดเสร็จต่าง ๆ เป็นอันมากเนื่องมา

อนึ่งกรมแผนที่ซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไว้สำหรับฝึกหัดคนไทยทำแผนที่ในพระราชอาณาเขตแต่ก่อนยังไม่เป็นการมั่นคงเรียบร้อย ได้โปรดเกล้าฯ ให้ทรงจัดเพิ่มเติมขึ้นให้เป็นการเรียบร้อยมั่นคงนับเป็นกรมหนึ่งซึ่งตั้งขึ้นใหม่ ก็ได้ทรงพระอุตสาหะจัดการนั้นให้เป็นการแข็งแรงเรียบร้อยขึ้นกว่าแต่ก่อน และการสร้างสมเครื่องศาสตราวุธสำหรับพระนครก็ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ทรงบังคับบัญชากรมกองแก้วจินดา ทำราง ทำแท่นปืน จัดปืนใหญ่เก่าใหม่ซึ่งจะใช้ราชการได้ มาทำรางซ่อมแปลงของเก่า ตั้งเรียบเรียงประจำโรงไว้สำหรับราชการแผ่นดินเป็นการเรียบร้อย เป็นประโยชน์แก่ราชการเป็นอันมาก ภายหลังได้รับกระแสพระราชดำริและพระบรมราชโองการให้ตั้งโรงเรียนสำหรับพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรข้าราชการ ตลอดจนโรงเรียนราษฎรก็ทรงพระอุตสาหะดำริตรองจัดการโรงเรียน

แล้วตรวจตราให้ตราให้การเล่าเรียนแพร่หลายกว้างขวางขึ้น จัดการให้มีวิธีที่สอบไล่หนังสือนักเรียนซึ่งได้เคยมีมาแต่ก่อน จัดการทั้งปวงให้เป็นคุณประโยชน์แก่แผ่นดิน และตัวผู้ซึ่งเล่าเรียน และเป็นพระเกียรติยศในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเจริญขึ้นโดยลำดับ จนถึงทุกวันนี้ เป็นความชอบความดีเป็นอันมาก และในบัดนี้ก็ทรงพระเจริญพระชนมายุและทรงพระปรีชาสามารถในราชกิจน้อยใหญ่ทั้งปวง ประกอบด้วยความเพียรความอุตสาหะดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จึงสมควรที่จะ**เลื่อนพระเกียรติขึ้นเป็นพระองค์เจ้าต่างกรม** รับราชการฉลองพระเดชพระคุณต่างพระเนตรพระกรรณสไปได้

จึงมีพระบรมราชโองการมา ณ พระบันฑูรสุรสิงหนาท ดำรัสสั่งให้สถาปนาพระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร ขึ้นเป็นพระองค์เจ้าต่างกรม มีพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า **พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ** นาคนามทรงศักดินา ๑๕๐๐๐ ตามพระราชกำหนดอย่างพระองค์เจ้าต่างกรมในพระบรมมหาราชวัง จงทรงเจริญพระชนมายุ พรรณ สุข พล ปฏิภาณ คุณสารสมบัติ สรรพสิริสวัสดิ์พิพัฒนามงคล วิบุลยศุภผล ธนสารสมบุรณ์ อุดมเกียรติยศ-เดชาานุภาพ ทุประการเทอญ

ให้ทรงตั้งเจ้ากรม	เป็นหมื่นดำรงราชานุภาพ	ถือศักดินา ๖๐๐
ให้ทรงตั้งปลัดกรม	เป็นหมื่นปราบบรพล	ถือศักดินา ๔๐๐
ให้ทรงตั้งสมุหบัญชี	เป็นหมื่นสกลคนารักษ์	ถือศักดินา ๓๐๐

ให้ผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งทั้ง ๓ นี้ ทำราชการในหลวงและในกรมตามอย่างธรรมเนียมเจ้ากรม ปลัดกรม สมุหบัญชี ในพระองค์เจ้าต่างกรมทั้งปวงสืบไป ให้มีความสุขสวัสดิ์เจริญ เทอญ

## ผนวก ข

## คำประกาศเลื่อน กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เป็น กรมหลวงดำรงราชานุภาพ

ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนกาล เป็นอดีตภาคล่วงแล้ว ๒๔๔๒ พรรษาปัตยุบันกาล จันทร-คติ  
นิยม วราหสังวัจจร กติกมาส สุกปักษ์อัฐมีดิถี ศุกรวาร สุริยคติกาล รัตนโกสินทรศก ๑๑๘  
พฤศจิกายน มาส ทสมมาสาทคุณพิเศษ บริเวทกาลกำหนด

พระบาทสมเด็จพระปรีณทรมหาจุฬาลงกรณ์ ฯลฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง  
พระราชดำริว่าพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ได้ทรงบังคับการทหารมหาดเล็กรักษา  
พระองค์กรมกองแก้วจินดา กรมแผนที่และจัดการตั้งโรงเรียนอันเป็นความชอบความดี มีปรากฏอยู่ใน  
ประกาศตั้งกรมเมื่อปีจอ อัฐศก จุลศักราช ๑๒๔๘ นั้นแล้ว สืบแต่นั้นมาได้ทรงเลื่อนตำแหน่งเป็นนาย  
พลตรีผู้ช่วย บัญชาการทหารบก และจัดการตั้งโรงเรียนทั้งปวงอยู่อย่างเดิมด้วย จนได้ตั้งขึ้นเป็นกรม  
ศึกษาธิการแล้วได้เป็นกรรมการจัดตั้งโรงพยาบาล บังคับราชการในกรมสังฆการีและธรรมการ เมื่อ  
รวบรวมตำแหน่งทั้งปวงนี้ยกขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายจาก  
หน้าที่ราชการทหารบก มาเป็นอธิบดีกระทรวงธรรมการ ได้ทรงจัดราชการในหน้าที่วางแบบอย่าง  
ราชการทั้งปวง ในกระทรวงซึ่งรวมขึ้นใหม่นั้น โดยพระสติปัญญาสามารถและความอุตสาหะเป็นอัน  
มาก นับว่าได้เป็นอันได้ตั้งต้นการศึกษาเป็นแบบอย่าง ซึ่งได้จัดการเจริญสืบมา ณ บัดนี้ ได้ทรงแต่ง  
ตำราเรียนบางอย่าง มีแบบเรียนเร็วเป็นต้น แล้วได้ทรงรับตำแหน่งเป็นราชทูตพิเศษออกไปยังนานา  
ประเทศในยุโรป และทรงตรวจการศึกษาในต่างประเทศต่าง ๆ บางประเทศในยุโรป ทั้งเมืองอียิปต์  
และอินเดีย ครั้นเมื่อเสด็จกลับจากราชการนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นเสนาบดีใน  
กระทรวงมหาดไทย ครั้นเมื่อทรงพระราชดำริจะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้เป็นการกวัดขัน  
มั่นคงและเป็นการสะดวกดีในการปกครองขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกหัวเมืองจาก  
กลาโหมและกรมท่ามารวมในกระทรวงมหาดไทย แบ่งพระราชอาณาเขตเป็นมณฑล จัดการปกครอง  
รักษาแบบอย่างทั่วไปทุกแผนก พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ได้ทรงรับจัดการวาง  
แบบอย่างปกครองทั้งปวงซึ่งเป็นการใหญ่ยิ่งยากที่จะสำเร็จ ได้อาศัยพระสติปัญญาอันสุขุมคัมภีรภาพ  
และพระอุตสาหะฉันทวิริยะอันแรงกล้าประกอบด้วยการศึกษาแบบอย่างและความเป็นไปอยู่ทั้ง  
ภายนอกและภายใน กอปรไปด้วยพระ-สติปัญญาไตรตรองเลือกพิน ทั้งมีความซื่อตรงดำรงในความ  
สัตย์สุจริตมิได้หันไปในอคติทั้งปวง ควรยกย่องว่าเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เริ่มจัดตั้งการ  
กระทรวงใด กรมใด ก็ทรงสามารถที่จะจัดการฉลองพระเดชพระคุณให้สำเร็จ เป็นคุณมั่นคงยั่งยืนเป็น  
หลักฐานแบบอย่างได้ดังพระราชประสงค์ทุกหน้าที่มาเป็นเหตุให้เจริญพระเดชานุภาพและความเป็น  
สุขแก่ประชาราษฎร์ทั่วพระราชอาณาเขต นับว่าเป็นความดีความชอบพิเศษยิ่งใหญ่มาก และมีพระหฤทัย  
จงรักภักดีต่อใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทสนิทชิดชอบพระราชอัธยาศัย เมื่อเสด็จพระราชดำเนินประพาส  
แห่งใด ทั้งพระราชอาณาเขตและนอกประเทศ ก็ได้ตามเสด็จพระราชดำเนินและจัดการทั้งปวง  
เพื่อให้เป็นที่ทรงพระสำราญและเป็นการสะดวกดีแทบทุกครั้ง เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยอันสนิท เมื่อ



เสด็จพระราชดำเนินประพาสประเทศยุโรปได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นที่ปรึกษาของสมเด็จพระบรมราชินีนาถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ด้วยพระองค์หนึ่ง มีพระอภัยมั่งคั่งยั่งยืน และมีไมตรีอารีทั่วไปในประชุมชนทั้งปวง ประกอบทั้งความสามารถในราชกิจดังพรรณามาแล้วนั้น ทรงพระราชดำริเห็นสมควรที่จะยกขึ้นเป็นพระองค์เจ้าต่างกรมผู้ใหญ่

จึงมีพระบรมราชโองการฯ ดำรัสสั่งให้สถาปนาเลื่อน พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ขึ้นเป็นพระองค์เจ้าต่างกรมผู้ใหญ่ มีพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า **พระเจ้าเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ** นาคนาม ทรงศักดินา ๑๕๐๐๐ ตามพระราชกำหนด อย่างพระองค์เจ้าต่างกรมในพระบรมมหาราชวัง จงทรงเจริญพระชนมายุ พรรณ สุข พล ปฏิภาณ คุณสารสมบัติ สรรพสิริสวัสดิ์พิพัฒนามงคล วิบูลย์ศุภผล ธนสารสมบุรณ์ อุดลยเกียรติยศเดชาานุภาพทุกประการ

ให้ทรงเลื่อนเจ้ากรม	เป็นหลวงดำรงราชานุภาพ	ถือศักดินา ๖๐๐
ให้ทรงเลื่อนปลัดกรม	เป็นขุนปราบปรบพล	ถือศักดินา ๔๐๐
สมุห้บัญชี	คงเป็นหมื่นสกลคณารักษ์	ถือศักดินา ๓๐๐

ให้ผู้ได้เลื่อนตำแหน่งคงตำแหน่งยศนี้ ทำราชการในหลวงและในกรมตามอย่างธรรมเนียมเจ้ากรม ปลัดกรม สมุห้บัญชีในพระองค์เจ้าต่างกรมทั้งปวงสืบไป ให้มีความสุขสวัสดิ์เจริญ เทอญ

## ผนวก ค

## คำสั่งประการเลื่อน กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เป็น กรมพระดำรงราชานุภาพ

ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนกาล เป็นอดีตภาค ๒๔๕๔ พรรษากาลปัตยุบัน จันทรโคจร วราห  
สัมพัตสร กรรติกมาส กาทปักษ์ ฉัฐดิถี โสรวาร สุริยคติกาล รัตนโกสินทรศก ๑๓๐ พุศิจิกายนมาส  
เอกาทศมาสสุทิน โดยกาลนิยม

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ทรงพระราช-  
ดำริว่าพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เป็นพระอนุชาผู้เป็นที่ต้องพระราชอัธยาศัย ไว้  
วางพระราชหฤทัยแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ ๑ มีพระคุณพิเศษต่าง ๆ  
เป็นอเนกประการ ดังปรากฏอยู่ในประกาศรับพระสุพรรณบัฏตั้งและเลื่อนกรมทั้ง ๒ ครั้งนั้นแล้ว แต่  
นั้นมาก็ได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตลอดมาจนกาลบัดนี้ มีพระราชหฤทัยเอื้อเฟื้อใน  
สรรพกิจอันเกี่ยวข้องด้วยการปกครองทำนุบำรุงประชากรราษฎรให้มีความผาสุก และบ้าน เมืองราบ  
คาบสมดังพระราชประสงค์ ไซ้ว่าเพียงแต่ทรงระวางราชการให้คงอยู่เท่าที่เคยกระทำมาแล้วเท่านั้นก็หา  
มิได้ ยังทรงพระอุตสาหะดำริกิจการงานเพื่อให้เป็นผลเจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้นตามที่สมควรจะจัดไปได้ แต่มิใช่  
จะทรงปฏิบัติราชการกิจแต่เฉพาะที่มีมาในส่วนกระทรวงมหาดไทยฝ่ายเดียวเท่านั้น ยังได้รับราชการเป็น  
ครั้งคราวในแผนกต่าง ๆ ทั้งเป็นมนตรีที่พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงพอพระราชหฤทัยตรัส  
ปรึกษากิจการทั่วไป นอกจากนี้ยังได้ทำราชการซึ่งนับว่าเป็นส่วนในพระองค์ด้วยอีกหลายประการ  
เช่นจัดวางกำหนดการเสด็จพระราชดำเนินประพาส ณ ที่ต่าง ๆ และตามเสด็จพระราชดำเนินไปใน  
กระบวน เอาพระทัยใส่ดูแลให้การประพาสเป็นไปด้วยโดยสะดวกเรียบร้อยดังนี้ เป็นต้น

ราชการทั้งที่เป็นราชการแผ่นดินและราชการในพระองค์ ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ได้  
ทรงปฏิบัติมาแล้วในรัชกาลก่อนอย่างไร ครั้นในรัชกาลปัจจุบันนี้ยังคงทรงปฏิบัติอยู่เช่นนั้นด้วยความ  
จงรักภักดี ทั้งเอาพระทัยใส่ในการศึกษาอังกษและในสิ่งที่ทรงเห็นว่าจะจะเป็นคุณเป็นประโยชน์แก่ชาติ  
บ้านเมือง ได้ทรงช่วยสนองพระเดชพระคุณโดยเต็มพระทัยเพื่อการดำเนินไปได้ดีและเร็วทันพระบรม  
ราชประสงค์ เช่นการโรงเรียนข้าราชการพลเรือน กับการจัดตั้งเสือป่าและลูกเสือในหัวเมืองเป็น  
ตัวอย่าง มีพระอัธยาศัยอันสุขุมรอบคอบกอปรด้วยสติปัญญา อุตสาหะวิริยะภาพ ทั้งตั้งพระองค์ไว้ใน  
ที่อันสมควรต่อชนทุกชั้น สมควรที่จะเลื่อนอิสริยยศขึ้นเป็นต่างกรมผู้ใหญ่ อันควรเคารพต่อไปได้

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสสั่งให้เลื่อน พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
ขึ้นเป็นกรมพระ มีพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า **พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงรา  
ชานุภาพ** อีสริยยลาภดินทร์ สยามพิชิตดินทรวโรปกรณ์ มโหฬารราชกฤตยานุสร อาทรประพาสการ  
สวัสดิ วรรณปัญญาศึกษาพิเศษ นริทราธิเบศบรมวงศ์อดิศักดิ์ ศรีรัตนตรัยคุณธาดา อุดมเดชาานุภาพ  
บพิตร นาคนาม ให้ทรงศักดินา ๑๕๐๐๐ ตามพระราชกำหนดอย่างพระองค์เจ้าต่างกรมใน  
พระบรมมหาราชวัง จงทรงเจริญพระชนมายุ พรรณ สุข พล ปฏิภาณ คุณสารสมบัติ สรรพสิริสวัสดิ์  
พิพัฒนามงคล วิบุลยศุภผลสกลเกียรติยศเดชาานุภาพมโหฬารทุกประการ

ให้ทรงเลื่อนเจ้ากรม	เป็นพระดำรงราชานุภาพ	ถือศักดินา ๘๐๐
ให้ทรงเลื่อนปลัดกรม	เป็นหลวงปราบบรรพล	ถือศักดินา ๖๐๐
ให้ทรงเลื่อนสมุหบัญชี	เป็นขุนสกลคณารักษ์	ถือศักดินา ๔๐๐

ให้ผู้ซึ่งได้เลื่อนบรรดาศักดิ์นี้ ทำราชการในหลวงและในกรมตามอย่างธรรมเนียม เจ้ากรม ปลัดกรม สมุหบัญชีในพระองค์เจ้าต่างกรมสืบไป ให้มีความสุขสวัสดิ์เจริญ เทอญ

## ผนวก ง

### คำสั่งประการเลื่อน กรมพระดำรงราชานุภาพ เป็น สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนกาล เป็นอดีตภาค ๒๔๗๒ พรรษา ปัจจุบันสมัย สรรพสมพัตสร พุทธจิกายนมาส อัมภุมสุรทิน ศุกรวรร โดยกาลบริเฉท

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก ฯลฯ พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ เป็นพระบรมวงศ์พระองค์ ๑ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงฝึกสอนรัฐประศาสนโนบาย แล้วสามารถรับราชการสนองพระเดชพระคุณได้ตั้งพระราชหฤทัย ในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ จนถึงได้เป็นเสนาบดีตำแหน่งสำคัญมาตั้งแต่ในรัชกาลที่ ๕ สมเด็จพระบรมชนกนาถทรงยกย่องพระสติปัญญาและพระวิริยะอุตสาหะ กับทั้งพระอภัยาคัยที่ชื่อตรงดำรงสัตย์สุจริต ปรากฏอยู่ในประกาศตั้งกรมเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๙ และประกาศเลื่อนกรมเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ นั้นแล้ว

ถึงรัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงยกย่องว่าพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ ได้ทรงปฏิบัติราชการสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงมาอย่างใด ทรงปฏิบัติต่อพระองค์อย่างนั้นด้วยความจงรักภักดี สมควรเป็นพระราชวงศ์ผู้ใหญ่ อันควรเคารพ ตั้งแจ้งอยู่ในประกาศเลื่อนกรมเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ อีกครั้ง ๑ แต่ในรัชกาลที่ ๖ นั้น เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ ได้ทรงรับราชการเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ สืบมาได้ถึง ๒๓ ปี อ่อนพระกำลังจนเกิดอาการประชวร รู้สึกพระองค์ว่าจะไม่สามารถทำราชการหนักในตำแหน่งสำคัญให้เรียบร้อยได้ตั้งแต่ก่อน จึงกราบบังคมทูลขอเวนคืนตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชปรารภถึงความชอบความดีที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ ได้มีมามากแต่หนหลัง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีที่ปรึกษา แล้วดำรงสมอบพระราชประสงค์ให้ทรงอำนวยการจัดหอพระสมุดสำหรับพระนคร อันทรงพระราชดำริว่าเป็นกำลังสำคัญสำหรับบ้านเมือง แต่ไม่เป็นงานหนักเกินพระกำลัง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ ก็รับสนองพระเดชพระคุณมา ได้ทรงพระอุตสาหะรวบรวมตรวจค้นเรื่องโบราณคดี และวรรณคดีต่าง ๆ แสดงให้ปรากฏแพร่หลาย ทั้งทรงพระนิพนธ์หนังสือขึ้นไว้เป็นแบบฉบับก็หลายเรื่อง เป็นปัจจัยให้เจริญความนิยมในการพิมพ์หนังสือแจกวิชาความรู้เป็นประโยชน์แก่มหาชนสืบมาจนบัดนี้ ครั้นเมื่อหายประชวร พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสชวนให้กลับเข้าทรงรับราชการเป็นกรรมการสภาการคลัง และกรรมการทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นเสนาบดีประจำตำแหน่งอีกในกระทรวงมูรธาธร ต่อนั้นมาโปรด ฯ ให้เป็นกรรมการองคมนตรีตรวจงบประมาณเงินแผ่นดินด้วย อนึ่งในคราวเมื่อเสด็จพระราชดำเนินจากพระนคร และโปรด ฯ ให้สมเด็จฯ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครราชสีมา เป็นผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครนั้น ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ เป็นที่ปรึกษา ครั้นต่อมาเมื่อสมเด็จฯ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครราชสีมาทิวงคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงรับพระราชภาระ เป็นผู้สำเร็จ

ราชการรักษาพระนครในตอนปลายรัชกาลที่ ๖ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ ก็ทรงรับตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาอย่างเดียวกัน เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบ และตระหนักในพระปรีชาสามารถของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ แต่ในคราวที่ทรงร่วมราชการด้วยกันนั้น

ครั้นถึงรัชกาลปัจจุบันนี้ เมื่อทรงพระราชดำริตั้งอภิรัฐมนตรีสภา จึงทรงเลือกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นพระอภิรัฐมนตรีพระองค์หนึ่ง ก็ได้ทรงปฏิบัติราชการในหน้าที่อันสำคัญด้วยพระปรีชาอุตสาหะและความซื่อตรงจงรักภักดี เป็นกำลังในพระราชกิจสืบมาจนถึงบัดนี้

อนึ่ง หอพระสมุดสำหรับพระนครนั้น เมื่อถึงรัชกาลปัจจุบันนี้ทรงพระราชดำริว่าเจริญเป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว สมควรจะขยายการให้เกิดประโยชน์ออกไปถึงแผนกอื่น ๆ อันเป็นเครื่องอนุกุลวิชา จึงโปรดฯ ให้ตั้งราชบัณฑิตยสถาน มีแผนกวรรณคดี โบราณคดี และศิลปากร บำรุงวิชานั้น ๆ ให้รุ่งเรืองยิ่งขึ้น และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ เป็นตำแหน่งนายกในสถานนั้น ก็สามารถยังประโยชน์ให้เกิดแก่วิชาในแผนกต่าง ๆ เป็นอันดับมาดังพระราชประสงค์ และเป็นการเพิ่มพูนเกียรติยศของบ้านเมืองด้วยอีกสถานหนึ่ง

นอกจากพระเกียรติคุณตั้งได้พรรณามา ยังควรยกย่องว่า พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ ทรงคุ้นเคยราชการหาผู้อื่นเสมอเหมือนได้โดยยาก เพราะได้ทรงปฏิบัติราชการในตำแหน่งสำคัญมาช้านานนับถึง ๓ รัชกาล และได้ทรงทำคุณและประโยชน์แก่ราชการบ้านเมืองเป็นอันมาก แม้เจริญพระชนมายุยิ่งขึ้นแล้วก็ได้หย่อนพระวิริยะ ยังทรงอุสาหะสนองพระเดชพระคุณด้วยความจงรักภักดีแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในเวลานี้ก็นับว่าเป็นพระบรมวงศ์ผู้ใหญ่พระองค์ ๑ ซึ่งเป็นหลักราชการ และเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ทั้งเป็นที่เคารพนับถือของคนทั้งหลายทั่วไปเป็นอันมาก สมควรจะเลื่อนพระเกียรติคุณอันดรศักดิ์ให้สูงสมกับที่เป็นพระบรมวงศ์อันทรงพระคุณพิเศษ

จึงมีพระบรมราชโองการมา ณ พระบัณฑูรสิงหนาท ดำรัสสั่งให้เลื่อน พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ เป็น สมเด็จฯ กรมพระยา มีพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ** อีสริยลาภดินทร สยามวิชิตินทรวโรปกการ มโหฬารรัฐประศาสน์ ปิยมหาราชวรานุศิษฏ์ ไพศาลราชกฤตยการี โบราณคดีวัติศาสตร์โกศล คำภีร์นิพนธ์นฤกติปฏิภาณ ราชบัณฑิตวิธาน นิติธรรมสมรรถ คีชาภีวัฒนปิยวาที ชั้นดีสัตยตรีสุจริต ธาดา วิมลรัตนปัญญาอาชาวาสรัย พุทธาทีไตรสรณาท พิเศษคุณาภรณ์ธรรมิกนาลบพิตร นาคนาม ให้ทรงศักดินา ๓๕๐๐๐ เป็นพิเศษ ในตำแหน่งพระองค์เจ้ากรมผู้ใหญ่ในพระบรมมหาราชวัง จงทรงเจริญพระชนมายุ พรรณ สุข พล ปฏิภาณ คุณสารสมบัติ สรรพสิริสวัสดิ์พิพัฒนามงคล วิบุลยคุณผล เกียรติยศ อีสริยศศักดิ์เดชาานุภาพมโหฬารทุกประการ

ให้ทรงเลื่อนเจ้ากรม	เป็นพระยาดำรงราชานุภาพ	ถือศักดินา ๑๐๐๐
ให้ทรงเลื่อนปลัดกรม	เป็นพระปราบปรบพล	ถือศักดินา ๘๐๐
ให้ทรงเลื่อนสมุหบัญชี	เป็นหลวงสกลคุณารักษ์	ถือศักดินา ๕๐๐

ให้ผู้ซึ่งได้เลื่อนตำแหน่งยศทั้ง ๓ นี้ ทำราชการในหลวงและในกรมตามอย่างธรรมเนียมเจ้ากรม ปลัดกรม สมุหบัญชีในพระองค์เจ้าต่างกรมทั้งปวงสืบไป ให้มีความสุขสวัสดิ์เจริญ เทอญ

## ผนวก จ

## สมุดพระประวัติ

(คัดจากสมุดพระประวัติทรงรับราชการ ซึ่งตรัสบอกข้อความให้กรอกลงไว้ด้วยพระองค์เอง)

-----

นามเดิม พระองค์เจ้าดิศกุลมาร นามสกุล ดิศกุล  
เกิด ณ วันเสาร์ เดือน ๗ แรม ๙ ค่ำ ปีจอ จ.ศ. ๑๒๒๔  
ตรงกับวันที่ ๒๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๐๕

นามบิดา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
นามมารดา เจ้าจอมมารดาชุ่ม ท.จ.ว.  
นามภรรยา หม่อมเฉื่อย ท.จ.  
นามบุตรชายคนใหญ่ หม่อมเจ้าจุลดิศ ทจ. สังกัดกรมทหารรักษาวัง  
เกิดที่ตำบล พระบรมราชวัง  
อำเภอ ..... จังหวัดพระนคร  
ตำหนัก .....

รูปพรรณ .....

อุปสมบทเป็นสามเณรแล้ว ไปอยู่วัดบวรนิเวศฯ พ.ศ. ๒๔๑๘  
เป็นพระภิกษุแล้วไปจำพรรษาอยู่วัดนิเวศธรรมประวัติ บางปะอิน  
แรกเข้ารับราชการเป็นนักเรียนนายร้อยทหารบก (ราชวัลลภ) ในกรมมหาดเล็ก  
ร.ภ. กระทรวงกลาโหม  
เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ๒๔๑๘  
เข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕

ลายมือเซ็นนาม

## การเล่าเรียนและคุณวุฒิ

ศึกษาหนังสือไทยในสำนักคุณแสงและคุณปาน ราชินิกุลในพระบรมมหาราชวัง ภาษาบาลีในสำนักพระยาปริยัติธรรมธาดา(เปี่ยม) และหลวงธรรมมานูวัติจำมง(จ๋วย) ภาษาอังกฤษในโรงเรียนหลวง โดยมีนายฟรานซิส ยอช แพเตอร์สัน เป็นอาจารย์

วิชาทหาร ในสำนักหลวงรัตนยุทธ (เล็ก)

ความรู้รัฐประศาสน์และโบราณคดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสั่งสอน

ทรงผนวชสามเณร ณ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม แล้วไปประทับวัดบวรนิเวศวิหาร โดยมีสมเด็จพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ เป็นพระอุปัชฌาย์ สมเด็จพระพุฒาจารย์ (สรี) ถวายศีล

ทรงผนวชสามพระภิกษุ ณ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม แล้วไปประทับวัดราชประดิษฐ์ และจำพรรษาที่วัดนิเวศธรรมประวัติ บางปะอิน สมเด็จพระยาปวเรศวริยาลงกรณ์ เป็นพระอุปัชฌาย์ สมเด็จพระสังฆราช (สา) เป็นพระกรรมวาจาจารย์ พระอมราภิกษิตี (อ่อน) วัดนิเวศ-ธรรมประวัติ สอนพระธรรมวินัย

## ยศ

มหาอำมาตย์เอก วันที่ ๒๐ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๕

## ยศพิเศษ

เป็น องคมนตรี วันเสาร์ เดือน ๖ ขึ้น ๙ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๓๐

เป็น รัฐมนตรี วันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๓๗

เป็น มหาเสวกเอก วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๕

เป็น จางวางเอก วันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๖

เป็น นายทหารพิเศษกรมทหารรักษาวังฯ วันที่ ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๖

## บรรดาศักดิ์ประทานหรือสัญญาบัตร

พ.ศ. ๒๔๒๐ เป็นนายร้อยตรี ทหารราบ

พ.ศ. ๒๔๒๒ ว่าที่ร้อยโท บังคับทหารม้า

พ.ศ. ๒๔๒๐ เป็นนายร้อยเอก ราชองครักษ์

ณ วันจันทร์ เดือน ๙ แรม ๓ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๓

เป็นนายพันตรี ราชองครักษ์

ณ วันศุกร์ เดือน ๘ แรม ๗ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๘

เป็นนายพันโท ราชองครักษ์

ณ วันศุกร์ เดือน ๖ แรม ๔ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๙

ได้รับพระราชทานสุพรรณบัตรเป็นกรมหมื่นฯ

ณ วันศุกร์ เดือน ๘ แรม ๑๓ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๓๑

เป็นนายพลตรี ทหารบก

วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๔๒

ได้รับพระราชทานสุพรรณบัตร เป็นกรมหลวงฯ

วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๔๔๔

เป็นนายพลโท ราชองครักษ์

วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๕๔

ได้รับพระราชทานสุพรรณบัตร เป็นกรมพระฯ

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๖  
วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๗๒

เป็นนายพลเอก ราชองครักษ์  
ได้รับพระราชทานสุพรรณบัฏเลื่อนเป็น  
สมเด็จฯ กรมพระยา

### ลำดับตำแหน่งและเงินเดือน

พ.ศ. ๒๔๑๘	เป็นนักเรียนนายร้อย	เงินเดือน	๑๖ บาท
พ.ศ. ๒๔๒๐	เป็นนักเรียนตรีทหารมหาดเล็ก บังคับกองแถว	เงินเดือน	๔๐ บาท
พ.ศ. ๒๔๒๒	ว่าที่นายร้อยโท บังคับทหารม้าในกรมทหารมหาดเล็ก	เงินเดือน	๔๘ บาท
พ.ศ. ๒๔๒๒	เป็นนายร้อยเอก ราชองครักษ์ประจำพระองค์	เงินเดือน	๘๐ บาท
พ.ศ. ๒๔๒๒	ว่ากรมครัวเข้าต้น	เงินเดือน	๘๐ บาท
ณ วันจันทร์ เดือน ๙ แรม ๓ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๓	เป็นนายพันตรีผู้รับพระบรมราชโองการ ว่ากรมทหารมหาดเล็ก	เงินเดือน	๑๒๐ บาท
พ.ศ. ๒๔๒๔	ว่ากรมกองแก้วจินดา	เงินเดือน	๑๒๐ บาท
ณ วันศุกร์ เดือน ๘ แรม ๗ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๘	เป็นนายพันโท ผู้บังคับกรมทหารมหาดเล็ก	เงินเดือน	๒๔๐ บาท
ณ วันพฤหัสบดี เดือน ๙ แรม ๙ ค่ำ	ว่ากรมแผนที่	เงินเดือน	๒๔๐ บาท
ณ วันศุกร์ เดือน ๕ แรม ๑ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๓๐	เป็นพนักงานใหญ่ผู้ช่วย บัญชาการทหารบก	เงินเดือน	๒๔๐ บาท
ณ วันศุกร์ เดือน ๘ แรม ๑๓ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๓๑	เป็นนายพลตรี	เงินเดือน	๕๐๐ บาท
วันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๒	เป็นผู้กำกับการกรมธรรมการ	เงินเดือน	๕๐๐ บาท
พ.ศ. ๒๔๓๓	เป็นอธิการบดีกรมศึกษาธิการ	เงินเดือน	๕๐๐ บาท
วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕	เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย	เงินเดือน	๑ , ๐ ๐ ๐ บาท

คงดำรงตำแหน่งเดิม (เงินเดือน - โดยลำดับจนถึง ๓,๒๐๐ บาท)

วันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๖	เป็นเสนาบดีกระทรวงมรุธาธร	เงินเดือน	๓,๓๐๐ บาท
พ.ศ. ๒๔๖๖	เป็นเสนาบดีกระทรวงมรุธาธร	เงินเดือน	๓,๕๐๐ บาท
วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘	เป็นอธิการบดีมนตรี	เงินเดือน	๓,๖๐๐ บาท

### ลำดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญ

ณ วันพฤหัสบดี เดือน ๑๒ แรม ๑๒ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๑	ตราพุดิจุลจอมเกล้า ท.จ.
ณ วันศุกร์ เดือน ๔ ขึ้น ๑๒ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๓๒	ตรามงกุฎสยามชั้นที่ ๔
พ.ศ. ๒๔๒๓	ตราพุดิจุลจอมเกล้าพิเศษ ท.จ.ว.
ณ วันจันทร์ เดือน ๑๒ แรม ๒ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๕	ตรามงกุฎสยามชั้นที่ ๓ ม.ม.
ณ วันศุกร์ เดือน ๖ แรม ๔ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๙	ตรามหาจักรีบรมราชวงศ์
ณ วันศุกร์ เดือน ๖ แรม ๔ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๙	ตรามงกุฎสยามชั้นที่ ๒ จ.ม.



ณ วันอาทิตย์ เดือน ๙ แรม ๕ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๓๑

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๔๓๓

วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๔๓๓

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๓๖

วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๔๓๖

วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๔๓๖

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๓๖

วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๔๔๑

วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๔๑

มาลา

วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๔๔๓

วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๔๔๔

วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๔

วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๔๔๖

วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๔๔๗

วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๔๕๐

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๕๐

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๕๑

วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๒

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๔๕๓

วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๕๔

วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๔๕๔

วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๔๖๖

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๔๖๘

วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๔๖๙

ตรามงกุฏสยามชั้นที่ ๑ ม.ส.ม.

เหรียญดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยาทอง

ตราช้างเผือกชั้นที่ ๒ จ.ช.

ตราปฐมจุลจอมเกล้า ป.จ.

เข็มราชการแผ่นดิน เหรียญดุษฎีมาลา

ตราช้างเผือกชั้นที่ ๑ ม.ช.

เหรียญจักรมาลา

เหรียญราชินี

เข็มราชการในพระองค์ เหรียญดุษฎี

ตราปฐมจุลจอมเกล้า ป.จ.ว.

ตราฉัตรราชวราภรณ์

เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๕ ชั้นที่ ๒

เหรียญทวิธาภิเศกทองคำ

เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๔ ชั้นที่ ๒

เข็มประพาสยุโรป

เหรียญรัชมงคลทองคำ

เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๕ ชั้นที่ ๑

เหรียญพระชนมายุชั้นที่ ๑

เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๖ ชั้นที่ ๑

ตราวิรมมาลา

ตรารัตนวราภรณ์

ตรามหาปรมาภรณ์ช้างเผือก

ตรามหาวิรมงกุฏ

เหรียญสารทูลมาลา (เสื้อป่า ๑๕ ปี)

เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๗ ชั้นที่ ๑

### เครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญต่างประเทศ

เมื่อยังเป็นราชของครักซ์อยู่ในกรมมหาดเล็ก ได้รับ

ตราเซนต์มอริสเซนต์ลาซรัส ของอิตาลี ชั้นที่ ๒

ตรามงกุฏเวนดิช ของแมคเลนเบิร์ก ชั้นที่ ๒

ตรากาละกะอัว ของฮาไว ชั้นที่ ๒

ตราดาบ ของสวีเดน ชั้นที่ ๒

ตราเซนต์แอนด์ ของรัสเซีย ชั้นที่ ๒

เมื่อเป็นราชทูตพิเศษไปยุโรป พ.ศ. ๒๔๓๔ ได้รับ

ตราลียงดอนเนอร์ ของฝรั่งเศส ชั้นที่ ๒

ตราออฟฟิเซีย อินสตรักของ ของฝรั่งเศส ชั้นที่ ๒  
 ตราเดนนะบรอก ของเดนมาร์ค ชั้นที่ ๑  
 ตราเอกอินทรีย์แดง ของปรัสเซีย ชั้นที่ ๑  
 ตราเซนต์ อาเล็กซานเดอร์ เนฟสกี ของรัสเซีย ชั้นที่ ๑  
 ตราออสมานียา ของตุรกี ชั้นที่ ๑  
 ตราริติเมอ ของกรีซ ชั้นที่ ๑  
 ตราเซนต์ มอริสเซนต์ ลาซาร์ ของอิตาลี ชั้นที่ ๑  
 เมื่อเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้รับ  
 ตราอาทิตย์อุทัย ของญี่ปุ่น ชั้นที่ ๑  
 ตราลียงดอนเนอร์ ของฝรั่งเศส ชั้นที่ ๑  
 ตราอาทิตย์อุทัย บนดอกปอลิเน ของญี่ปุ่น ชั้นที่ ๑  
 ตรามงกุฎอิตาลี ชั้นที่ ๑  
 ตราเฮนรีตีไลออก ของบรันสวิก ชั้นที่ ๑ พิเศษ  
 ตราวาซาร์ ของสวีเดน ชั้นที่ ๑  
 วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๖๖ ตรามงกุฎเบลเยียม ชั้นที่ ๑  
 พ.ศ. ๒๔๗๐ ตราเซนต์ไมเกล แอน เซนต์ยอร์ช ของอังกฤษ ชั้นที่ ๑  
 วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๔๗๓ ตราข้างเผือก ชั้นที่ ๑ ของประเทศเดนมาร์ค  
 วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๔๗๓ ตราราชสีห์ ชั้นที่ ๑ ของประเทศเนเธอร์แลนด์

### ราชการพิเศษ

วันพฤหัสบดี เดือน ๙ แรม ๙ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๘	จัดตั้งกรมแผนที่
วันอังคาร เดือน ๔ แรม ๑๔ ค่ำ พ.ศ. ๒๔๒๙	เป็นกรรมการจัดตั้งโรงพยาบาล
พ.ศ. ๒๔๓๐	เป็นผู้กะการเสด็จประพาสตั้งแต่ พ.ศ. นี้ และต่อมาจน พ.ศ. ๒๔๕๘
พ.ศ. ๒๔๓๒	เป็นสถานายกหออพระสมุทวชิรญาณ ครั้งแรก
พ.ศ. ๒๔๓๓	จัดตั้งกรมศึกษาธิการ
วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๓๓	เป็นข้าหลวงต่างพระองค์ ไปรับข้าราชการไทยที่เมืองสิงคโปร์
วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๔๓๔	เป็นราชทูตพิเศษต่างพระองค์ ไปยุโรป อียิปต์ และประเทศอินเดีย
วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๔๓๙	เป็นบรรณารักษ์ หออพระสมุทวชิรญาณ ครั้งที่ ๑
วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๔๓๙	เป็นสาราณียกร หออพระสมุทวชิรญาณ
วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๔๐	เป็นบรรณารักษ์ หออพระสมุทวชิรญาณ ครั้งที่ ๒
วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๔๔๓	เป็นกรรมการจัดตั้งหอพุทธศาสนสังคหะ
พ.ศ. ๒๔๔๔	ได้รับเลือกเป็นผู้บำรุงราชกรีฑาสโมสร
วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๔๔๖	เป็นบรรณารักษ์ หออพระสมุทวชิรญาณ ครั้งที่ ๓
วันที่ ๗ เมษายน ๒๔๔๗	ได้รับเลือกเป็นอนุปลัดภกสยามสมาคม
พ.ศ. ๒๔๔๗	เป็นบรรณารักษ์ หออพระสมุทวชิรญาณ ครั้งที่ ๔
วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๔๘	เป็นกรรมการหออพระสมุทวชิรญาณ

	เมื่อทรงตั้งเป็นหอพระสมุดสำหรับพระนคร
วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๔๑	เป็นกรรมการตรวจกฎหมายลักษณะอาญา
วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๕๓	เป็นสภานายจัดการโรงเรียนข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๔๕๗	เป็นกรรมการตรวจโรงเรียนมหาดเล็กหลวง
วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๕๘	เป็นสภานายกหอพระสมุดวชิรญาณ สำหรับพระนคร
พ.ศ. ๒๔๖๔	ได้รับเลือกเป็นอุปนายกกิตติมศักดิ์ อาลียงฝรั่งเศส
วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๔๖๕	เป็นกรรมการตรวจชำระกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๕	เป็นกรรมการที่ปรึกษาสภาภาษาชาติสยาม
วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๖๕	เป็นกรรมการในสภาการคลัง
นอกจากราชการที่กล่าวนี้ มีรายการอย่างอื่น ๆ ที่ได้ทำอีกไม่สามารถจะจดจำได้ เช่น เป็นนาย	
ด้านปฏิสังขรณ์วัดพระศรีรัตนศาสดาราม เป็นต้น	
วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๖๖	เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ แห่งสโมสรกลาโหม
วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๔๖๖	เป็นกรรมการรองมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายเงินของ
แผ่นดิน	
วันที่ ๖ มีนาคม ๒๔๖๖	เป็นเนติบัณฑิตกิตติมศักดิ์ และสมาชิกพิเศษสภานิติบัณฑิตสยาม
วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๔๖๖	เป็นอภิรัฐมนตรี ในรัชกาลที่ ๗
พ.ศ. ๒๔๖๘	ได้รับเลือก เป็นอุปนายกกิตติมศักดิ์ แห่งสโมสรสี่ลม
วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๔๖๘	ได้รับเลือกเป็น นายกแห่งสมาชิกลงเคราะห์สัตว์
วันที่ ๔ เมษายน ๒๔๖๙	เป็นองคมนตรี ในรัชกาลที่ ๗
วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๔๖๙	เป็นนายราชบัณฑิตสภา
วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๔๗๐	เป็นนายกสโมสรกอล์ฟฟลุสิต ในพระบรมชูปถัมภ์
วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๓	เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์แห่งสมาคมตันเตอาลิกิเอรีของชาวอิตาลี
ในกรุงเทพฯ	

### สมาชิกกิตติมศักดิ์ในต่างประเทศ

#### ประเทศอังกฤษ

๑. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมหลวงสำหรับภูมิศาสตร์ ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๔๓๐ Honorary Member - Royal Geographical Society
๒. ผู้อุปถัมภ์อินเดียสมาคม Patron - India Society
๓. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมหลวงเอเชียติก Honorary Member - Royal Asiatic Society

#### ประเทศฝรั่งเศส

๑. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมเอเชียติกแห่งประเทศฝรั่งเศส ที่กรุงปารีส  
Honorary Member - Asiatic Society of Paris เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๔๕๑
๒. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมเอโกลฟรองเซ เอกซแตรมโอเรียนต์  
Honorary Member - Ecole Francaise d'Extreme-Orient เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๔๕๑

**ประเทศเยอรมันนี**

๑. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมศิลปศาสตร์แห่งประเทศไทยที่กรุงเบอร์ลิน  
Honorary Member - The East Asiatic Society of Berlin เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๔๗๐

**ประเทศอิตาลี**

๑. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมอคาเดมาเมลวง สำหรับการศิลปศาสตร์ในกรุงตุริน ประเทศอิตาลี  
เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๔๖๕

**ประเทศฮอลแลนด์**

๑. สมาชิกกิตติมศักดิ์ ในสมาคมมหาวิทยาลัยเลเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์  
Kern Institute, University of Leiden เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๔๗๓

**เมืองบาเตเวีย ชะวา**

๑. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมหลวงสำหรับการศิลปศาสตร์และวรรณคดี ณ เมืองบาเตเวีย ชะวา  
Honorary Member - Royal Society of Art and Letters เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๗๗

**ประเทศอินเดีย**

๑. สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมหลวงเอเชียติกแห่งเบงกอล ในอินเดีย  
Honorary Member - Royal Asiatic Society of Bengal, India

**เสื่อป่า**

- วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๔๕๔ เป็นนายกองตรี จเรเสื่อป่า กองเสื่อป่าราบหลวงรักษาพระองค์  
จังหวัดพระนคร มณฑลกรุงเทพฯ
- วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๔๕๔ เป็นนายกองโท ตำแหน่งเดิม
- วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๔ เป็นนายกองเอก ตำแหน่งเดิม  
และเป็นผู้บังคับการพิเศษ กองเสื่อป่ามณฑลอุดร  
เป็นสภานายกจัดการลูกเสื่อ มณฑลกรุงเทพฯ

**การออกจากราชการเป็นครั้งคราว**

ประชวรกราบถวายบังคมลาเพื่อรักษาพระองค์ตามคำแนะนำของแพทย์เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๔๕๘

**การย้ายเปลี่ยนท้องที่หรือกรม**

๑. ย้ายจากผู้บังคับการกองตรวจทหารมหาดเล็ก เป็นผู้บังคับทหารม้าในกรมทหารมหาดเล็ก
๒. ย้ายจากผู้บังคับทหารม้า ในกรมทหารมหาดเล็ก เป็นผู้บังคับการทหารมหาดเล็ก
๓. ย้ายจากผู้บังคับการทหารมหาดเล็ก เป็นราชองครักษ์ประจำพระองค์
๔. ย้ายจากผู้บังคับการทหารมหาดเล็ก เป็นพนักงานใหญ่ผู้ช่วย บัญชาการทหารบก
๕. ย้ายจากพนักงานใหญ่ผู้ช่วย บัญชาการทหารบก เป็นผู้กำกับ การกรมธรรมการ

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| ๖. ย้ายจากผู้กำกับการ กรมธรรมการ  | เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ                |
| ๗. ย้ายจากอธิบดีกรมศึกษาธิการ     | เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย              |
| ๘. ย้ายจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย   | เป็นเสนาบดีที่ปรึกษา                   |
| ๙. ย้ายจากเป็นเสนาบดีที่ปรึกษา    | เป็นเสนาบดีกระทรวงมูธาธาธา             |
| ๑๐. ย้ายจากเสนาบดีกระทรวงมูธาธาธา | เป็นอธิบดีรัฐมนตรี และนายกราชบัณฑิตสภา |

(จบความในสมุดประวัติทรงรับราชการเพียงนี้)

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลโท หม่อมหลวงกุลชาติ ดิศกุล
วัน เดือน ปี เกิด	๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๕
การศึกษา	พ.ศ. ๒๕๒๗ ปริญญาตรี วิทยาลัยการทหาร THE CITADEL สหรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๕๒๘ หลักสูตรชั้นนายร้อย เหล่า ป. รุ่นที่ ๒๘ รร.ป.ศป. พ.ศ. ๒๕๓๒ หลักสูตรชั้นนายพัน เหล่า ป. รุ่นที่ ๓๕ รร.ป.ศป. พ.ศ. ๒๕๓๕ หลักสูตรหลักประจำ รร.สธ.ทบ.สบส. ชุดที่ ๗๑ พ.ศ. ๒๕๓๘ หลักสูตรการรบแบบจู่โจม รุ่นที่ ๕๙ รร.ร.ศร. พ.ศ. ๒๕๓๘ หลักสูตรส่งทางอากาศ รุ่นที่ ๒๖ รร.ร.ศร. พ.ศ. ๒๕๕๓ หลักสูตรเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๕๑ วสท.สปท. พ.ศ. ๒๕๕๔ ปริญญาโท หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรเพื่อความมั่นคง รุ่นที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๕๙ หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙ วปอ.สปท.
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. ๒๕๒๗ ชั้นยศ ร.ต. อาจารย์โรงเรียนทหารปืนใหญ่ ศูนย์การทหารปืนใหญ่ พ.ศ. ๒๕๒๙ ชั้นยศ ร.ท. ผู้ตรวจการณ์หน้า ร้อย.ป กองพันทหารปืนใหญ่ที่ ๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ชั้นยศ ร.อ. ผช.น.ยุทธการและการฝึก กรมทหารปืนใหญ่ที่ ๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๓๓ ชั้นยศ พ.ต. ผู้บังคับกองร้อยฝึก กองพันทหารปืนใหญ่ที่ ๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ชั้นยศ พ.ต. นทน.รร.สธ.ทบ. ชุดที่ ๗๑ พ.ศ. ๒๕๓๖ ชั้นยศ พ.ต. รองผู้บังคับกองพันทหารปืนใหญ่ที่ ๑๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ชั้นยศ พ.ท. ผู้บังคับกองพันทหารปืนใหญ่ที่ ๑๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ชั้นยศ พ.ท. ผู้บังคับกองพันทหารปืนใหญ่ที่ ๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ชั้นยศ พ.อ. เสนาธิการกรมทหารปืนใหญ่ที่ ๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๔๘ ชั้นยศ พ.อ. รองผู้บังคับการกรมทหารปืนใหญ่ที่ ๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ชั้นยศ พ.อ.(พ.) ผู้บังคับการกรมทหารปืนใหญ่ที่ ๑ รักษาพระองค์ พ.ศ. ๒๕๕๖ ชั้นยศ พ.อ.(พ.) รองเลขานุการกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๕๗ ชั้นยศ พล.ต. ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๕๙ ชั้นยศ พล.ท. ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษกองทัพบก
ตำแหน่งปัจจุบัน	พ.ศ. ๒๕๕๙ ชั้นยศ พล.ท. ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษกองทัพบก

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง รูปแบบการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เพื่อเสนอต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

ผู้วิจัย พลโท หม่อมหลวงกุลชาติ ดิศกุล หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษกองทัพบก

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นพระราชโอรสของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และยังเป็นกำลังที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปฏิรูปการปกครองประเทศจนสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นผลดีต่อชาติบ้านเมือง ทำให้พระองค์ทรงเป็นที่พอพระราชหฤทัยต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างยิ่ง จนทรงได้รับการกล่าวขานว่าทรงเป็น “เพชรประดับพระมหามงกุฎ”

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีของกระทรวงมหาดไทย ที่มีพระปรีชาสามารถ และทรงบำเพ็ญคุณประโยชน์อย่างใหญ่หลวงในราชการฝ่ายปกครอง อีกทั้งยังทรงวางนโยบายและรากฐานการปกครองเพื่อให้เกิดความเจริญต่อประเทศชาติอย่างมากมาย จนยากที่จะนำมาสรุปไว้ในที่นี้ได้ทั้งหมด พระองค์ทรงเป็นบุคคลสำคัญของชาติไทยเพียงไร เราได้ทราบกันดีอยู่แล้ว เพราะพระเกียรติคุณของพระองค์นั้นได้รับการยกย่องเทิดทูนมาโดยตลอด ปัจจุบันนี้ นอกจากพระองค์จะทรงเป็นบุคคลสำคัญของประเทศไทยจนทรงได้รับพระสมัญญาว่า “พระบิดาแห่งประวัติศาสตร์ไทย” แล้ว พระองค์ยังทรงได้รับการยกย่องจากองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมสหประชาชาติ หรือองค์การ UNESCO ว่าเป็น “บุคคลสำคัญของโลก” ทำให้ประเทศไทยได้ชื่อว่ามีบุคคลสำคัญจะอวดแก่ชาวโลกเหมือนกัน ดังที่ชาวต่างประเทศ ผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ว่า “คนชนิดนี้เกิดมาเพื่อโลก เขาเป็นคนของโลกจริง ๆ โลกเรามีคนชนิดนี้อยู่เพียง ๔ - ๕ คนเท่านั้น เผอิญหนึ่งในนั้นเกิดในเมืองไทย”

นอกจากพระภาระหน้าที่ทางด้านการปกครองแล้ว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ยังทรงใฝ่พระทัยด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ วิทยาการนานาชนิด และยังทรงพระนิพนธ์เรื่องต่าง ๆ อีกจำนวนมาก ทั้งด้านพงศาวดาร หรือตำนาน บทกลอน ราชประเพณีโบราณ ฯลฯ ตลอดจนทรงรวบรวมตำราและวัตถุโบราณเป็นจำนวนมาก และนำมาจัดตั้งขึ้นเป็นหอสมุด และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติในเวลาต่อมา

พระกรณียกิจต่าง ๆ ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพที่ได้กล่าวมานั้น ล้วนแต่เป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการปฏิรูปการปกครองประเทศซึ่งเป็นพระภารกิจที่สำคัญที่สุดในพระชนม์ชีพบริหารราชการของพระองค์ ด้วยเหตุนี้เองผู้วิจัยจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะเผยแพร่เกียรติคุณและพระประวัติด้านการปฏิรูปการปกครองเพื่อเป็นประโยชน์

สำหรับผู้ที่ต้องการนำไปประกอบการศึกษา ค้นคว้า อ้างอิง และเสริมความรู้ด้านการเมืองการปกครองสืบต่อไป

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นเวลา ๒๓ ปีเศษ โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสร้างพระเกียรติคุณให้ขจรออกไปอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกประเทศ อีกทั้งยังเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ปฏิบัติพระกรณียกิจอันสำคัญให้แก่ประเทศจนสำเร็จลุล่วงไปเป็นอันมาก โดยที่พระองค์ทรงแสดงออกซึ่งความเป็นนักบริหารชั้นยอดเยี่ยมของสยามประเทศ

ถึงแม้ว่าสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงมหาดไทยเป็นระยะเวลาล่วงมาถึง ๑๐๒ ปีแล้วก็ตาม หรือแม้กระทั่งประเทศไทยจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วก็ตาม แต่ระเบียบแบบแผนและรากฐานของการปกครองที่ทรงดำริ ริเริ่ม และวางไว้ ยังคงความสำคัญเป็นหลักปฏิบัติตราบเท่าทุกวันนี้

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้นำไปที่สัมพันธ์ภาพระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่พระองค์ทรงประสบความก้าวหน้าในการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจนเป็นที่เลื่องลือและสรรเสริญกันโดยทั่วไป โดยที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวเริ่มตั้งแต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพยังทรงพระเยาว์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเพราะความเกี่ยวพันกันอย่างน้อยนี้เอง ที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงพระปรีชาสามารถและความเหมาะสมของพระอนุชาพระองค์นี้ จึงได้เจาะจงเลือกสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอันสำคัญเช่นนี้ในขณะที่เมื่อมีพระชันษาได้เพียง ๓๐ ปี

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ หรือเสด็จในกรมฯ ทรงมีพระวิริยะอุตสาหะที่จะปฏิบัติพระกรณียกิจตลอดเวลาที่ทรงรับราชการ ไม่เคยมีเรื่องที่พระเจ้าอยู่หัวจะทรงหวาดระแวงนอกจาก “ความไว้นื้อเชื่อใจ” สิ่งใดที่เห็นว่าหนักหนาที่ทรงช่วยอนุเคราะห์ งานใด ๆ ที่เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ก็จะมีสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เข้าไปมีส่วนรับราชการสนองพระเดชพระคุณอยู่แทบทุกเรื่อง บางครั้งพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะทรงเสด็จแปรพระราชฐานพักผ่อนพระราชอิริยาบถเช่น “การเสด็จประพาสต้น” สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็ทรงมีส่วนได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยให้จัดแผนการเสด็จพระราชดำเนิน และยามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องเสด็จไปห่างไกลจากประเทศชาติ พระองค์ก็ยังทรงมีลายพระหัตถ์มาระบายความรู้สึกอันแท้จริงในพระราชหฤทัยมาถึงสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และด้วยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างทั้งสองพระองค์นี้ ทำให้มีผู้กล่าวถึงสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ว่าพระองค์ทรงเป็น “เพชรประดับพระมหามงกุฏ” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอีกประการหนึ่ง คือ กรณียพิพาทระหว่างประเทศซึ่งได้ส่อให้เห็นว่าประเทศมหาอำนาจตะวันตกจะลุกลามเข้ามาในสยามประเทศ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเหน็ดเหนื่อยมากจนถึงกับต้องเสด็จมา



ประทับในกระทรวงมหาคไทยทั้งกลางวันและกลางคืนหลายวันจนเหตุการณ์ (เกิดเรื่องกับฝรั่งเศษทาง ลุ่มแม่น้ำโขงเมื่อ ร.ศ.๑๑๒) สงบลง จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ได้ทรงปฏิบัติงานกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นกับสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ในการพยายามที่จะป้องกัน พระราชอาณาจักรของไทยให้ดีที่สุด

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพทรงรักษาคุณงามความดีของพระองค์เป็นอย่างดี และเป็นที่ประจักษ์จนได้รับการยกย่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสามรัชกาล คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ซึ่งในใบประกาศนียบัตรที่ พระองค์ทรงได้รับแผ่นหนึ่ง อันแสดงถึงพระปรีชาสามารถในการบริหารราชการ คือสร้อยพระนาม ที่ พระองค์ทรงได้รับการสถาปนาในครั้งสุดท้าย จากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีอักษร จารึกว่า “...สยามวิชิตินทรโรปการ มโหฬารรัฐประศาสน์ ปิยมหาราชวรบุษย์...”

สุดท้ายนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ทรงเป็น “บุคคล สำคัญของโลก” ที่ทรงงานตลอดพระชนม์ชีพ และในฐานะที่ผู้วิจัยเป็น “เหลน” ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ จึงมีแรงบันดาลใจที่จะค้นคว้าพระประวัติและผลงานของพระองค์เป็นพิเศษ และสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะรับหน้าที่บันทึกเนื้อหาและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ “เสด็จทอด” ไว้อย่าง ละเอียดยุติและรอบคอบ โดยเฉพาะในเชิงวิชาการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เอกสารวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาเรื่องราวของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ในด้าน ที่เกี่ยวกับพระกรณียกิจขององค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระภารกิจ การจัดระเบียบแบบแผนของการปฏิรูปการปกครอง ตลอดจนการวางรากฐานกระทรวงมหาดไทย ดั้งนั้นเพื่อเป็นแนวทางของการดำเนินเรื่อง และเป็นสมมติฐานของการพิจารณาในการทำการศึกษา ผู้เขียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญไว้ดังนี้

๑. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๒. เพื่อศึกษาแนวความคิดการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ว่าทรงเป็นผู้วางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดระบบราชการภายในของ กระทรวงมหาดไทย

๓. เพื่อเสนอผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิรูปการ บริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

## ขอบเขตของการวิจัย

การค้นคว้าครั้งนี้ ถือเกณฑ์ทางประวัติศาสตร์และพฤติกรรมที่แสดงออก (Historical and Behavioral Approach) เป็นหลักสำคัญในการศึกษาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ผู้เขียนมี แนวความคิดที่ว่า การที่จะยึดถือหลักเกณฑ์แต่ทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่อาจจะทำให้ผลที่ได้รับ

จากการศึกษาสมบูรณ์เท่าที่ควร และด้วยเหตุนี้การศึกษาในพระกรณียกิจของสมเด็จพระยา  
ดำรงราชานุภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องขยายสาระของเรื่องให้ครอบคลุมไปถึงพระประวัติของพระองค์  
ตั้งแต่ประสูติ จนสิ้นพระชนม์มาช่วย เพื่อที่จะช่วยให้เข้าใจขึ้นถึงประวัติความเป็นมาและเป็นไป ของ  
นักบริหารและผู้นำที่ดีของพระองค์ แต่ถึงอย่างไรก็ดี ความสำคัญสูงสุดในสาระของการศึกษาค้นคว้า  
ในครั้งนี้ จะอยู่ที่พระกรณียกิจของสมเด็จพระยา-พระยาดำรงราชานุภาพในราชการของ  
กระทรวงมหาดไทย โดยมีขอบเขตของการวิจัยดังนี้

๑. หากจะมีการศึกษาเรื่องราวทั้งหมดอย่างละเอียดเกี่ยวกับพระภารกิจของสมเด็จพระยา  
กรมพระ-ยาดำรงราชานุภาพ ในขณะที่ทรงดำรงตำแหน่งองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
ระหว่างปี พ.ศ.๒๔๓๕ - ๒๔๕๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลง  
การปกครองประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอบเขตของการศึกษาก็จะ  
กว้างขวางเกินความจำเป็น ดังนั้นจึงต้องจำกัดสาระสำคัญของเรื่องเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับการปฏิรูป  
การปกครองประเทศที่ทรงได้วางรากฐานการบริหารราชการที่ทันสมัยของกระทรวงมหาดไทย ทั้งใน  
ส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค

๒. การนำเสนอเอกสารค้นคว้าฉบับนี้ เป็นเวลาที่สมเด็จพระยา กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
ได้ทรงพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นเวลาถึง ๑๐๒ ปีเศษ หรือระยะเวลาที่พระองค์  
ได้ทรงสิ้นพระชนม์ถึง ๗๔ ปีล่วงมาแล้ว อีกทั้งข้าราชการซึ่งเคยรับราชการอยู่ใกล้ชิดกับพระองค์ก็ถึง  
แก่อนิจกรรมไปแล้วทั้งสิ้น แม้กระทั่งพระโอรสและพระธิดาที่ทรงทราบในพระภารกิจของพระองค์ก็  
ล้วนแต่สิ้นชีพิตักษัยแล้วแทบทั้งสิ้น คงเหลือแต่เพียงเอกสารและหลักฐานทางวรรณกรรมเท่านั้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่อ้างอิงข้อเท็จจริงจากพระนิพนธ์  
ของสมเด็จพระยา กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ตลอดจนหนังสือและเอกสารต่างๆ เป็นจำนวนมาก ใน  
ลักษณะ Documentary Research โดยมุ่งศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบว่าสภาวะแวดล้อมของประเทศใน  
ขณะนั้นก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย และเป็นปัจจัยสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการปกครองและปรับปรุงแก้ไขการบริหาร  
ราชการแผ่นดิน ตลอดจนปัญหาที่สำคัญต่าง ๆ ที่เกิดจากความบกพร่องของการปกครองในสมัยก่อน  
ๆ อันจะต้องตกเป็นภาระของสมเด็จพระยา กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดี  
กระทรวงมหาดไทยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไข อันได้แก่

๑. ปัญหาของประเทศที่เกิดขึ้นทั้งจากภายในและภายนอก ที่ส่งผลให้เกิดการ  
เปลี่ยนแปลงการปกครองว่าเป็นไปในลักษณะใด

๒. การปฏิรูปการปกครองได้ช่วยแก้ปัญหาที่สำคัญของประเทศให้หมดไปอย่างไรและ  
เป็นการแสดงให้เห็นว่า สมเด็จพระยา กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงวางระบบการปกครองได้ตรงกับ  
ความต้องการของประเทศ และเป็นระบบการปกครองที่ดีในสมัยนั้น

๓. คุณสมบัติในการปฏิบัติราชการของสมเด็จพระยา กรมพระยาดำรงราชานุภาพถือว่าทรง  
เป็นนักบริหารและผู้นำที่ดีหรือไม่? และพระองค์ทรงเป็น “กลไก” สำคัญของพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จริงหรือไม่?

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

จากการจัดทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ ด้วยการเรียบเรียงและวิเคราะห์พระกรณียกิจด้านการปกครองของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ข้อสรุปเป็นอย่างดีว่าพระองค์ทรงเป็นพระกำลังที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปฏิรูปการปกครองประเทศ ทรงได้วางรากฐานการบริหารราชการที่ทันสมัยของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นบุคคลสำคัญที่ยิ่งใหญ่ที่สุดพระองค์หนึ่งของชาติไทย ทรงพระปรีชาสามารถในกิจการหลายด้านและทรงเชี่ยวชาญในศาสตร์ต่าง ๆ หลายสาขา ทรงเป็นนักประวัติศาสตร์ นักโบราณคดี นักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ และนักการทหาร ซึ่งเป็นที่ยกย่องนับถือของคนทั่วไปทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

การศึกษาถึงผลงานและความสำเร็จด้านการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระยาดำรง-ราชานุภาพที่ทรงปฏิบัติมา จะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลแก่การศึกษาวิชาประวัติศาสตร์ การปกครองตลอดจนการศึกษาชีวประวัติบุคคลสำคัญของชาติไทยอีกด้วย พระกรณียกิจทั้งปวงน่าจะเป็นศูนย์กลางแห่งความสนใจของนักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ หรือแม้กระทั่งนักวิชาการ นักการเมืองและนักการปฏิรูป ที่มีบทบาทต่อการปฏิรูปประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยที่เอกสารวิจัยฉบับนี้สามารถนำไปอ้างอิงและเป็นหลักฐานประกอบการศึกษาด้านประวัติศาสตร์การปกครองได้เป็นอย่างดี อีกทั้งจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

## ผลการวิจัย

ผู้อ่านจะได้มีโอกาสรับรู้เรื่องราวต่าง ๆ อันจะเป็นประจักษ์จระจกสะท้อนให้เห็นถึงความพระวิริยะอุตสาหะของพระมหากษัตริย์ไทย ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ในการปกป้องอธิปไตยของชาติซึ่งจะทำให้คนไทยได้รู้จักและเข้าใจตัวตนและความเป็นชาติไทยมากขึ้น และผลการวิจัยที่คาดว่าผู้อ่านจะได้รับคือ

๑. ได้รับทราบมูลเหตุและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
๒. ได้รับทราบถึงความสำเร็จในการบริหารราชการของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ถือว่าเป็น “กระดูกสันหลัง” ของกระทรวงมหาดไทย
๓. ได้แนวความคิดการปฏิรูปการปกครองของประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

## ข้อเสนอแนะ

๑. เห็นควรบรรจุเรื่องราวของการปฏิรูปการปกครอง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในหลักสูตรการศึกษาระดับมัธยมและอุดมศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไทยและพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ ได้เสียสละพระชนม์ชีพในการปกป้องอธิปไตยของชาติบ้านเมือง เพื่อความผาสุกของปวงชนชาวไทยมาโดยตลอด นอกจากนั้นเห็นสมควรเสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ หรือ สปท.ให้นำผลการศึกษาวินิจฉัยฉบับนี้ เป็นข้อมูล

ประกอบการพิจารณาด้านการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยมีมติเห็นใจว่า **“สัมประวัตศาสตร์ ฆ่าอนาคต”**

๒. เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

๓. นำประวัตศาสตร์จังหวัดภาคใต้ในอดีต มาศึกษาเพื่อจัดทำ “ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ของการแก้ไขปัญหา ๓ จขต.” โดยให้สอดคล้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี