

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ
เสด็จตรวจราชการหัวเมือง (พ.ศ. 2435–2458)

Provincial Inspection of Prince Damrong Rajanubhab (1892 – 1915)

วุฒิชัย มูลศิลป์
Wutdichai Moolsilpa

บทคัดย่อ

การตรวจราชการหัวเมืองเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดระบบการปกครองหัวเมืองให้เป็นแบบเดียวกันภายใต้กระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว จากที่เคยอยู่ใต้ 3 กระทรวง และมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการทุกระดับในหัวเมืองไว้อย่างชัดเจน การตรวจราชการหัวเมืองจึงเป็นทั้งการแก้ไขยกเลิกวิธีการปกครองแบบเก่า สร้างความเข้าใจใหม่ ทำให้หัวเมืองรวมเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร และสามารถรับมือกับการคุกคามจากภายนอกได้ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ : สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จตรวจราชการหัวเมือง พ.ศ.2435–2458

Abstract

Provincial inspection was first begun when Prince Damrong became the Minister of *Mahatthai* (Civil Affairs). It aimed to organize the provincial administration into the governance of the Ministry of *Mahatthai*. Authority and function of provincial officials were also regulated. Provincial inspection was a key process of the centralization which helped to change and cancel the old ruling system and create the understanding of the new system. Thus, the

provinces became a part of the kingdom. Provincial inspection also helped to respond to external threats.

Key Words: Prince Damrong Rajanubhab, Provincial Inspection, 1892 – 1915.

“กรมดำรง ฉันเชื่อว่าเธอจะทำการศึกษาได้สำเร็จ แต่บัดนี้บ้านเมืองอยู่ในอันตราย...เรามาช่วยกันรักษาชีวิตของประเทศไว้จะไม่ดีกว่าหรือ...”¹

ข้อความข้างต้นนี้คือ พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงมีต่อกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ² (ต่อมาคือ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ) เมื่อโปรดให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพย้ายจากอริบดี (เทียบเท่าเสนาบดี) กรมธรรมการ มาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 เมื่อทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองเป็น 12 กระทรวง ด้วยทรงเห็นว่า ทรงมีความรู้ทั้งตามแบบ ขนบประเพณีของไทย และชาติตะวันตก ทรงรู้ภาษาอังกฤษดี เหมาะสมกับสถานการณ์ ของบ้านเมืองที่มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ และอยู่ในภาวะอันตรายจากจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ ไกลเข้ามาแค่มือเอื้อม ความหวาดหวั่นนี้มีมาหลายปีแล้ว ที่ชัดเจนมากคือ การที่กลุ่ม เจ้านายและข้าราชการไทย ซึ่งรับราชการในสถานเอกอัครราชทูตไทยที่อังกฤษและฝรั่งเศส ทำคำกราบบังคมทูลเมื่อ ร.ศ.103 (พ.ศ.2427) และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักดีเช่นกัน โดยทรงปรึกษากับเสนาบดีเป็นรายบุคคลและในเสนาบดี สภาหลายครั้ง การที่โปรดให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพมาดำรงตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยในครั้งนี้ จึงมีความสำคัญมาก และเป็นพระราชดำริที่ถูกต้อง

พระกรณียกิจของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ เพราะมีการศึกษาทำวิจัยกันมาก

¹ ม.จ.พูนพิศมัย ดิศกุล “พระประวัติลูกเล่า” ใน สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับงาน กระทรวงมหาดไทย หน้า 180

² พระยาศรีสุนทรโวหาร ภูริทัตตังค์ โปรดเกล้าฯ เลื่อนเป็นกรมหลวงฯ เมื่อ พ.ศ. 2442 เป็นกรมพระฯ พ.ศ. 2454 และเป็นกรมพระยาฯ เมื่อ พ.ศ.2472 ยกวันที่กล่าวเป็นกลางๆ จะใช้พระยศสุดท้าย คือ สมเด็จฯ กรมพระยา...

ทั้งโดยตรงและที่เกี่ยวข้อง เช่น จักรกฤษณ์ นรินทิมตุงการ³ วิมลวรรณ ทองปรีชา⁴ เตช บุนนาค⁵ อีกทั้งมีการทำวิจัยเกี่ยวกับมณฑลเทศาภิบาลแต่ละมณฑลโดยเฉพาะ ขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทยก็ได้พิมพ์พระนิพนธ์และเอกสารเกี่ยวกับการปกครองของ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพหลายเล่ม ฯลฯ แต่กระนั้นก็ยังสามารถกล่าวได้ว่า พระกรณียกิจในบางด้าน เช่น การเสด็จตรวจราชการหัวเมือง ยังจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้า เพิ่มเติม แม้จะมีการพิมพ์รายงานการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองหลายครั้ง ในโอกาสต่าง ๆ กัน แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ เพราะยังมีรายงานการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองที่ยังไม่มีการ ตีพิมพ์และศึกษา อยู่จำนวนหนึ่ง

บทความเรื่องนี้จึงเป็นการศึกษา วิเคราะห์เรื่องเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งมีความสำคัญมาก ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

หัวเมืองเมื่อกรมหมื่นดำรงราชานุภาพรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 ซึ่งเป็นวันขึ้นปีใหม่ของไทยในเวลานั้น ขณะนั้นกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจหน้าที่เหมือนสมุหนายก เมื่อปลายสมัยอยุธยา โดยมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อย คือ ปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วนหัวเมืองปักษ์ใต้และหัวเมืองบริเวณอ่าวไทย ยังขึ้นกับกระทรวงกลาโหม และกระทรวง

³ จักรกฤษณ์ นรินทิมตุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ กระทรวงมหาดไทย วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505 ปีถัดมาพิมพ์ เป็นหนังสือ

⁴ วิมลวรรณ ทองปรีชา พระประวัติและพระราชกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรม พระยาดำรงราชานุภาพ วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2507

⁵ Tej Bunnag, **The Provincial Administration of Siam, 1892–1915: The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhab**, Ph. D. Dissertation, Oxford University, 1968. ต่อมาพิมพ์ เป็นหนังสือเมื่อ พ.ศ. 2520 และมีแปลเป็นภาษาไทยในชื่อ การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435–2458 เมื่อ พ.ศ. 2532 และพิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2548

การต่างประเทศตามลำดับ⁶ จึงเห็นได้ว่า หัวเมืองทั้งหลายขึ้นกับ 3 กระทรวง ซึ่งไม่เป็นเอกภาพ และไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่บ้านเมืองมีอันตรายจากจักรวรรดินิยมตะวันตกอยู่รอบด้าน

นอกจากนี้หัวเมืองทั้งหลายอยู่ในสถานะที่แตกต่างกัน และมีความสำคัญไม่เท่าเทียมกันด้วย โดยตั้งแต่องค์กลางสมัยอยุธยาเป็นต้นมา แบ่งเป็น (1) ประเทศราช เป็นเมืองต่อชายเขตแดนของไทยออกไป อยู่ภายใต้อำนาจของไทยต้องถวายเครื่องราชบรรณาการ (2) เมืองเอก เป็นเมืองใหญ่ชายเขตแดน เป็นด่านสำคัญในการป้องกันราชธานี บางเมืองเคยเป็นราชธานี เช่น พิษณุโลก นครศรีธรรมราช นครราชสีมา เจ้าเมืองมีบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยา มีศักดินา 10,000 ต้องเข้าเฝ้าถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา (3) เมืองโท มีความสำคัญรองลงมา เช่น สุโขทัย กำแพงเพชร พัทลุง เจ้าเมืองมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยา มีศักดินา 5,000 แต่มีบางเมือง เช่น สุโขทัย เจ้าเมืองมีศักดินา 10,000 (4) เมืองตรี เป็นเมืองเล็กเดิมเป็นบ้านแล้วยกขึ้นเป็นเมือง เช่น ปทุมธานี นครสวรรค์ พิจิตร เจ้าเมืองมีบรรดาศักดิ์เป็นพระ มีศักดินา 3,000 (5) เมืองจัตวา เป็นเมืองในเขตของราชธานี เช่น ลพบุรี นนทบุรี เจ้าเมืองหรือผู้รั้ง มีบรรดาศักดิ์เป็นพระมีศักดินา 3,000

ฐานะของเมืองเอก โท ตรี จัตวา มีความเปลี่ยนแปลงตามความสำคัญ เช่น เมืองพัทลุง เดิมเป็นเมืองตรี ได้รับการเปลี่ยนเป็นเมืองโท เมืองนครราชสีมา เดิมเป็นเมืองโท ได้รับการเลื่อนเป็นเมืองเอก

สำหรับหน้าที่ของเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมือง เคยมีกฎหมายฉบับหนึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.2270 สมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ ใช้บังคับทั้งเจ้าเมือง ผู้รั้งและกรมการเมือง เมื่อได้รับแต่งตั้งไปปกครอง ห้ามไปบังคับเอาลูก หลาน ชาวบ้าน มาเป็นเมียเป็นคนใช้ ยกเว้นเป็นความสมัครใจ จะต้องสอดส่องทั้งทางบก ทางเรือ ที่ผู้คนไปมา

⁶ ในพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน เมื่อปลาย พ.ศ. 2430 มีพระราชดำรัสให้กรมท่าหรือกระทรวงการต่างประเทศในเวลาต่อมา ว่าการต่างประเทศอย่างเดียว แต่กระทรวงการต่างประเทศยังทำหน้าที่ปกครองหัวเมืองบริเวณอ่าวไทยด้วย จน พ.ศ. 2437 จึงมีการยกเลิก ให้ว่าการต่างประเทศอย่างเดียว พร้อมกันนั้นมีการแบ่งปันหน้าที่กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหมด้วย

ตรวจตราผู้คนเข้าออกเมือง ทั้งคน “ลาว มอญ พม่า ไทใหญ่ เขมร” ว่าถือตราเบิกด่านจริงปลอมเพียงใด ตลอดจนไพร่พลบนินาย ให้ตรวจตราควบคุมตัวไว้⁷ กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่ายอดเยี่ยมมาก ถ้าปฏิบัติได้จริง

แต่ในระบบเก่านี้ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองอาจเป็นลูกหลานของเจ้าเมืองเดิม ขุนนางในเมืองนั้น ผู้มีความดีความชอบในราชการ หรือมีการวิ่งเต้นที่เรียกว่า “เดินเป็นขุนนาง” ทั้งขุนนางและเจ้าเมือง โดยเข้าหาผู้มีอิทธิพลมีอำนาจ เช่น ขุนนาง เจ้าจอม พระสงฆ์ให้ช่วยเหลือ ให้สินบนเป็นการตอบแทนด้วยจำนวนเงินสูง ระหว่าง 30-300 ชั่ง (2,400-24,000 บาท) ตามที่รัชกาลที่ 4 ทรงประมาณ แม้รัชกาลที่ 4 จะทรงประกาศห้ามและประณามอย่างรุนแรง⁸ ทั้งผู้วิ่งเต้นและผู้ให้ความช่วยเหลือว่า “ไม่ใช่มนุษย์” เป็น “อมมนุษย์ ภูตผีเข้าสิง” แต่การวิ่งเต้นให้สินบนยังมีอยู่ต่อมา

ไม่เพียงแต่มีการวิ่งเต้นเพื่อจะเป็นเจ้าเมือง ขุนนาง แต่ในระบบเก่า ผู้ได้เป็นเจ้าเมือง ขุนนาง ชั้นสัญญาบัตร (คือ มีศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไป) จะต้องเสียค่าตั้ง ค่าตรา เป็นเงินมากน้อยต่างกัน ตามฐานะของเมืองและตำแหน่ง ในสมัยสมเด็จพระเจ้าเอกทัศ มีข้อกำหนดว่า ค่าตั้ง ค่าตรา เจ้าเมืองเอก รวม 7 ชั่ง 10 ตำลึง (600บาท) ปลัดเมือง 4 ชั่ง 10 ตำลึง (360บาท) เจ้าเมืองโท 4 ชั่ง 10 ตำลึง (360บาท) เจ้าเมืองตรี 3 ชั่ง (240บาท) เจ้าเมืองจัตวา 2 ชั่ง 5 ตำลึง (180บาท)⁹

ค่าตั้ง ค่าตรา ยังต้องเสียต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งเมื่อรวมกับค่าวิ่งเต้น หรืออย่างอื่นอีกทั้งเจ้าเมืองไม่มีเงินเดือนประจำ จึงอาจเป็นเหตุผลให้เจ้าเมืองทั้งหลายปกครองแบบ “กินเมือง” ก็ได้

⁷ กฎหมายตราสามดวง ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 2 หน้า 982-984

⁸ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีประกาศประณามผู้วิ่งเต้นเป็นเจ้าเมืองเมื่อ พ.ศ. 2406 ความตอนหนึ่งว่า “ผู้ที่อยากจะเป็นผู้สำเร็จราชการหัวเมือง สู้เป็นหนี้สินกู้ยืมท่านผู้อื่นเสียดอกเบี้ยมาเป็นสินบนไปได้เป็นผู้สำเร็จราชการเมืองเหล่านั้น...ว่าใจมันมิใช่ใจคน เป็นผีโง่ ผีบ้า...ด้วยคิดว่าจะไปกินเลือดเนื้อมนุษย์ เกือบมนุษย์ หรือเอาเลือดมนุษย์ในเมืองนั้นมาใช้หนี้ได้ทันประสงค์ จึงคิดการดังนั้น ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 หน้า 348

⁹ ด. หน้า 1000-1004 และยังมีค่าธรรมเนียมอย่างอื่น เช่นค่าตราภูมิคุ้มห้ามซึ่งผู้ได้รับตราต้องจ่ายด้วย

ความเอาใจใส่ เข้มงวด ตรวจตราการปกครองของส่วนกลางต่อหัวเมืองอาจเป็นอีกปัญหาหนึ่ง ตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว พระมหากษัตริย์ เจ้านาย จะไปหัวเมืองก็ต่อเมื่อมีราชการ โดยเฉพาะการสงครามปราบปรามความไม่สงบภายใน หรือไปวัดสำคัญ เช่น ไปไหว้พระพุทธรูปไปทอดกฐิน แต่จะออกไปหัวเมืองโดยไม่มีราชการไม่ได้ ที่คุ้นเคยกันดีในเรื่องนี้คือ นิทานโบราณคดี เรื่อง ห้ามไม่ให้เจ้าไปเมืองสุพรรณ และมีประกาศในรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2406 ห้ามเจ้ามิให้ไปไกลพระนคร ถ้าไปไกลกว่าเขตกำหนด คือหัวเมืองรายรอบพระนคร ก็จะต้องกราบทูลลา¹⁰ ขุนนางก็เช่นเดียวกัน มีข้อห้ามไม่ให้ไปมาหาสู่กันในเวลาวิกาล ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง

เมื่อเป็นดังนี้ แม้จะมีพระราชบัญญัติให้เจ้าเมือง กรมการเมือง ประพฤติตนเป็นข้าราชการที่ดี แต่การควบคุมจากส่วนกลาง ซึ่งมีเพียงยกกระบัตรเป็นตัวแทนส่วนกลางไปควบคุมเจ้าเมือง จึงกล่าวได้ว่ายังไม่เพียงพอ

ถึงกลางรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2435 เมื่อโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการควบคุมหัวเมืองและประเทศราชอยู่มาก โดยทรงพยายามทำให้เป็นเมืองในพระราชอาณาเขตในครั้งแรก (พ.ศ.2417) ที่ครองราชย์ด้วยพระองค์เอง ทรงแต่งตั้งข้าหลวงต่างพระองค์ไปประจำที่เชียงใหม่ ดินแดนที่เสี่ยงต่อการคุกคามจากอังกฤษมาก ต่อมาทรงส่งไปที่ภูเก็ต พระตะบอง และอีกหลายเมือง และในขั้นแรกข้าหลวงต่างพระองค์เป็นเพียงขุนนางระดับพระหรือพระยา¹¹ ต่อมาทรงตั้งพระเจ้านองยาเธอ เป็นข้าหลวงต่างพระองค์ ซึ่งเป็นผลดีต่อการควบคุมหัวเมืองมากขึ้น เช่น โปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นพิชิตปรีชากร (ต่อมาคือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวง...) ที่เชียงใหม่ (พ.ศ.2427) กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม (ต่อมาคือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวง...) ที่อุตรฯ (พ.ศ. 2434)¹² นอกจากนี้

¹⁰ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 หน้า 332-334

¹¹ ข้าหลวงต่างพระองค์ไปเชียงใหม่ คนแรกคือ พระนรินทรราชเสนี (พุ่ม ศรีไชยันต์) และคนแรกที่ถูกเกิดคือ พระยามนตรีสุริยวงษ์ (ชื่น บุณนาค)

¹² เดช บุณนาค เล่มเดิม หน้า 76-92

ยังมีการขยายอำนาจการปกครองครอบคลุมหลายเมืองเสมือนเป็นมณฑลเทศาภิบาล ในเวลาต่อมา

ก่อน “ประกาศจัดป็นนำที่กระทรวงกระลาโหม มหาดไทย” พ.ศ.2437 มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล 8 มณฑล คือ มณฑลลาวเฉียง (ต่อมาคือ มณฑลพายัพ) มณฑลลาวพวน (ต่อมาคือ มณฑลอุดร) มณฑลลาวกาว (ต่อมาคือ มณฑลอีสาน) มณฑลเขมร (ต่อมาคือ มณฑลบูรพา) มณฑลลาวกลาง (ต่อมาคือ มณฑลนครราชสีมา) มณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก (ภูเก็ต) มณฑลพิษณุโลกและมณฑลปราจีนบุรี¹³ หลัง พ.ศ. 2437 มีการตั้งมณฑลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง พ.ศ.2458 เมื่อกรมพระดำรงราชานุภาพทรงลาออกจากตำแหน่งมี 18 มณฑล

การส่งข้าหลวงต่างพระองค์และการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลถือเป็นก้าวสำคัญในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและทำให้ประเทศเป็น “อาณาจักร” แต่การตรวจราชการก็มีความสำคัญทั้งเหมือนและแตกต่างจากส่งข้าหลวงต่างพระองค์ไปประจำในมณฑลเทศาภิบาล เพราะการตรวจราชการทำให้รู้สภาพการปกครองเมืองสภาพบ้านเมือง การประกอบอาชีพของราษฎร ปัญหาทั้งหลายและการจัดการแก้ไข กราบบังคมทูลแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนาบ้านเมือง ซึ่งเป็นการรู้เห็นโดยตรง และเจ้าเมืองต้องเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การทำให้วิธีการปกครองหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักรเป็นอย่างดี

กระทรวงมหาดไทยปกครองหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร

การปฏิรูปการปกครองเป็น 12 กระทรวง เมื่อ พ.ศ.2435 ยังไม่ได้ทำให้การปกครองหัวเมืองเป็นเอกภาพ เพราะหัวเมืองทั้งหลายยังขึ้นกับ 3 กระทรวงอย่างที่เคยเป็นมาจริงอยู่ใน พ.ศ. 2430 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่จะให้กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบเพียงเรื่องการต่างประเทศ ซึ่งในเวลานั้นถือว่าเป็นเรื่องใหญ่เป็น

¹³ เรื่องจำนวนมณฑลที่ตั้งก่อนการจัดป็นนำที่ค่อนข้างแตกต่างกัน เพราะหลักฐานหลายแหล่งเขียนขึ้นทีหลังมาก ที่น่าเชื่อถือมากที่สุด คือรายงานการตั้งมณฑลเทศาภิบาลเมื่อ ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) ดูในจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ เล่มเดิม หน้า 573-580

เรื่องที่มีความสำคัญต่อเอกราชและความมั่นคง แต่ก็ยังไม่มีเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น จนถึง พ.ศ.2437

ความเปลี่ยนแปลงหรือเป็น “การปฏิวัติ” วิธีการปกครองหัวเมืองใน พ.ศ. 2437 สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงอธิบายว่า เป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็มีข้อสังเกตว่า เมื่อมีการ “ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี” เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยยังคงเป็นแบบเดิม และหัวเมืองทั้งหลายยังขึ้นกับ 3 กระทรวงอย่างเดิม จนกระทั่งในเดือนมีนาคม พ.ศ.2436¹⁴ หลังจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ที่ฝรั่งเศสนำเรือรบบุกผ่านแนวป้องกันของไทยที่ปากน้ำเจ้าพระยา และมีการทำสนธิสัญญาซึ่งไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ค่าปฏิกรรมสงครามแก่ฝรั่งเศส ในการประชุมเสนาบดีสภาตามปกติ ที่ประชุมได้ปรึกษาเรื่องการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล เพื่อให้ปกครองหัวเมืองได้อย่างใกล้ชิด ในการนี้ กรมหลวงเทวะวงศัวโรปการ (ต่อมาคือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา...) ไม่อยากจะปกครองมณฑลปราจีนบุรี¹⁵ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เรื่องนี้ทำให้มีการอภิปรายว่า ควรจะให้ขึ้นกับกระทรวงใด แต่จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือ กรมหมื่นนครสวรรค์ (ต่อมาคือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระ...) เสนาบดีกระทรวงนครบาลเสนอให้ทุกมณฑลขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย แต่ก็มีปัญหาว่ากระทรวงกลาโหมและกระทรวงนครบาลจะมีงานอะไรทำ

การประชุมเสนาบดีสภาในเวลาต่อมาได้มีมติว่า ให้กระทรวงมหาดไทยปกครองมณฑลเทศาภิบาลและหัวเมืองทั้งหมด ยกเว้นเมืองรายรอบพระนครให้ขึ้นกับกระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกลาโหมให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการทหารและการป้องกันประเทศ ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของกรมยุทธนาธิการ ในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2437 จึงได้มี “ประกาศจัดป็นหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาดไทย” ให้ “บรรดาหัวเมืองชั้นในชั้นนอก แลเมืองประเทศราชที่แบ่งเป็นปักษ์ใต้ อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี

¹⁴ การนับวันขึ้นปีใหม่ของไทย นับตามแบบเก่าคือ ขึ้นปีใหม่ในวันที่ 1 เมษายน

¹⁵ ดูรายละเอียดใน วุฒิชัย มูลศิลป์ “การสิ้นสุดของระบบการปกครอง” ปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือ “ความยากย้อนของประวัติศาสตร์ วินัย พงศ์ศรีเพียร บรรณาธิการ หน้า 257–263

แลที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ตั้งแต่นั้นสืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาตราพระราชสีห์
กระทรวงมหาดไทย”

กล่าวได้ว่า “ประกาศจัดป็นหน้าที่...” เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือรูปแบบการปกครอง
หัวเมืองที่ดำเนินมาตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยาหรือเป็นการย้อนกลับไปหาวิธีการปกครองที่
แบ่งเป็นฝ่ายทหารและพลเรือนในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถช่วงต้นสมัยอยุธยาก็ว่า
ได้ ที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ การปกครองประเทศเป็นเอกภาพ สอดคล้องกับวิธีการปกครองใน
นานาประเทศ และกระทรวงมหาดไทยกลายเป็นกระทรวงใหญ่มีความสำคัญ มีอำนาจมาก
จนถึงปัจจุบัน

แต่ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นเป็น 2 หรือ 3 เท่า ทำให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต้องทำงานอย่างหนัก เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครอง
จิตสำนึก เข้าใจหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นใหม่ ของเจ้าเมืองและกรมการเมือง
ทั้งหลายตลอดจนสามารถรับมือกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกได้

การตรวจราชการหัวเมือง

เมื่อกรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีพระชันษา
30 ปี มีประสบการณ์ในหัวเมืองบ้างจากการตามเสด็จ เช่น ตามเสด็จพระราชบิดาไป
หัวากอ เมืองประจวบคีรีขันธ์ เพื่อทอดพระเนตรสุริยุปราคา เมื่อ พ.ศ.2411 ตามเสด็จ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปจีนทบรีเมื่อ พ.ศ.2419 แต่โอกาสที่จะเห็น
สภาพบ้านเมือง ผู้คนอย่างใกล้ชิดคงมีไม่มาก เพราะเป็นการตามเสด็จ แต่เมื่อเสด็จตรวจ
หัวเมืองเมื่อทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นับว่าทรงได้เห็นสภาพที่แท้จริง ได้มาก
ขึ้น หนึ่งระหว่างที่อยู่ในตำแหน่งยังได้ตามเสด็จหัวเมือง รวมทั้งการเสด็จประพาสต้น ถือได้
ว่าทรงรู้เห็นเมืองไทยมากที่สุดเวลานั้น ม.จ.พูนพิศมัย ดิศกุล พระธิดา สมเด็จพระ

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเล่าว่า “เสด็จพ่อได้เสด็จตรวจการทั่วทุกเมือง เว้นแต่เมืองเลยเมืองเดียวที่ไม่ได้เสด็จ”¹⁶

ลองจินตนาการถึงสภาพบ้านเมืองเมื่อร้อยปีเศษที่ผ่านมา การเดินทางยังไม่สะดวกเหมือนปัจจุบัน รถไฟเพิ่งมีและจนถึง พ.ศ. 2458 เส้นทางรถไฟยาวพอสมควร¹⁷ และถือเป็นการเดินทางที่สะดวกที่สุด รองลงมาคือ ทางน้ำ จริงๆ แล้ว ทรงเดินทางด้วยพาหนะทุกประเภท ที่เหมาะสม ม้า เกวียน แม้กระทั่งเดิน แม้จะยากลำบาก แต่ก็ทรงทำเพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองและราษฎร ม.จ.พูนพิศมัย ดิศกุล เล่าถึงสภาพและความยากลำบากในการเดินทางบางครั้งไว้อย่างน่าสนใจ¹⁸

แต่เดิมเรามีผู้สรุปความสำคัญในการเสด็จตรวจราชการท้องที่ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพว่า (1) ทำให้ทรงจัดตั้งเมือง มณฑลโดยไม่ผิดพลาด (2) ทำให้ข้าราชการชั้นรองลงไปต้องออกตรวจตามท้องที่ (3) ทำให้รู้จักเมืองโบราณและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ (4) ทำให้ราษฎรอุ่นใจและภูมิใจที่เจ้านายชั้นสูงไปเยี่ยม จอมผู้ร้ายก็เกรงกลัว ทำให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย (5) ทำให้ทรงเป็นนักประพันธ์ชั้นยอดในเชิงพรรณนาโวหาร เห็นได้จากนิทานโบราณคดี¹⁹ ซึ่งดูจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ส่วนดร.เดชบุณนาท ว่าเป็นการแสวงหาระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ ซึ่งก็เป็นคำอธิบายที่ดี แต่ผู้เขียนเห็นความสำคัญยิ่งกว่าที่กล่าวมา คือ เรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของการทำให้การปกครองมีเอกภาพ ทำให้ไทยเป็นรัฐชาติในความหมายทางรัฐศาสตร์ หรือเปลี่ยนจาก

¹⁶ ม.จ.พูนพิศมัย ดิศกุล “พระประวัติลูกเล่า” ใน สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 182

¹⁷ รถไฟสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา เปิดเดินรถ พ.ศ. 2443, บางกอกน้อย-เพชรบุรี เปิดเดินรถ พ.ศ. 2446, กรุงเทพฯ-ปากน้ำโพ (นครสวรรค์) พ.ศ. 2448 และขยายถึงอุตรดิตถ์ พ.ศ. 2452, กรุงเทพฯ-ฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2450, กรุงเทพฯ-สงขลา เปิดเดินรถได้ตลอดสาย พ.ศ. 2459

¹⁸ ม.จ.พูนพิศมัย ดิศกุล เล่มเดิม หน้า 182-184

¹⁹ กรมมหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับงานทางปกครองของพระองค์ หน้า 64

“ประเทศราชอิทธิราช Empire เป็นอย่างพระราชอาณาเขต Kingdom”²⁰ ที่แต่เดิมบางส่วนเป็นเมืองขึ้น เป็นประเทศราช ให้เป็นเมืองในพระราชอาณาเขตอย่างเดียวกัน

แต่การเปลี่ยนเรื่องที่เคยปฏิบัติกันมาหลายร้อยปี ไม่ใช่งานที่ง่าย ต้องรู้สภาพที่เป็นอยู่ ให้เข้าใจและยอมรับว่าเป็นการทำให้ดีขึ้น เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม มิฉะนั้นแล้วอาจเกิดการต่อต้านได้ ดังนั้น การเสด็จตรวจราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น

การตรวจราชการหัวเมืองของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ แบ่งออกได้เป็น 2 ระยะตามลักษณะสำคัญของการตรวจราชการ คือ

ระหว่าง พ.ศ. 2435-2440

ก่อนการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และ “ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116”²¹ เป็นการตรวจราชการเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และยกเลิกการปกครองแบบกินเมือง หาแนวทางการจัดระเบียบปกครองหัวเมือง เริ่มโดย

1. การตรวจราชการเมืองเหนือ (พ.ศ.2435)

กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเริ่มเสด็จออกตรวจราชการครั้งแรก หลังจากศึกษาราชการที่กระทรวง 6 เดือน เนื่องจากไม่เคยมีธรรมเนียมแบบใหม่มาก่อน จึงทำให้เจ้าเมืองกรมการเมืองในหัวเมืองบางแห่งเข้าใจว่า “เที่ยวชอกแซกไปตามคະนอง”²² เพราะความเป็นหนุ่ม การเดินทางตรวจราชการครั้งนี้รวม 79 วัน ตรวจราชการเมืองสำคัญ เช่น นครสวรรค์ พิษณุโลก อุตรดิตถ์ สุโขทัย พิจิตร กำแพงเพชร ตาก อ่างทอง สุพรรณบุรี ผลการตรวจราชการครั้งนี้ ที่สำคัญคือ

²⁰ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 81 และ เดช บุญนาค การปกครองระบบเทศาภิบาล ของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458 ภรณ์ กาญจนบุรีจิตติ แปล หน้า 38

²¹ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 กฎหมาย ร.ศ. 116-117 และ ข้อบังคับการปกครองหัวเมืองรัตนโกสินทร์ศก 116 มีหลักฐานหลายเล่ม ระบุว่า ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ประกาศใช้ ร.ศ. 117 ซึ่งถือได้ว่า คลาดเคลื่อน

²² สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ สภาเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย หน้า 31

1.1 พบว่ายังมีการปกครองแบบกินเมือง ซึ่งทรงเปลี่ยนแปลงเป็น ให้เจ้าเมืองกรมการเมืองมีเงินเดือนประจำ เรื่องนี้มีการประชุมปรึกษาในเสนาบดีสภาเมื่อ พ.ศ. 2434 และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย²³

1.2 มีแนวความคิดใหม่ในการปกครองคือ ไม่เพียงแต่ระงับเรื่องที่ราษฎรเดือดร้อน แต่ต้องทำนุบำรุงด้วย หรือ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการปกครองของกระทรวงมหาดไทยจนปัจจุบัน

1.3 พบว่าบางเมืองมี “วิธีเลี้ยงขโมยไว้จับขโมย” หรือ เลี้ยงโจรไว้จับโจร เป็นวิธีที่ใช้ไม่ได้ เพราะขโมยหรือโจร จะไม่ขโมย หรือปล้นในเมืองที่ตนเองอยู่ แต่จะไปขโมยหรือปล้นเมืองอื่น

1.4 ให้มีที่ทำการหรือศาลากลางเป็นที่ประจำ ไม่ใช่ย้ายไปตามบ้านหรือจวนของเจ้าเมือง²⁴

2. เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ (พ.ศ. 2439)

นับเป็นครั้งแรกที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ หลังจากการจัดป็นหน้าที่เมื่อ พ.ศ.2437 และเป็นครั้งแรกที่มีการทำรายงานกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการทำรายงานอย่างละเอียดในลักษณะนี้ในเวลาต่อมา อนึ่งรายงานดังกล่าวยังมีคุณค่าอย่างสูงในการศึกษาสภาพสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการตรวจราชการในเมืองเดียวกัน แต่ต่างเวลา²⁵

ก่อนที่จะกล่าวถึงการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ครั้งนี้ มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลังการจัดป็นหน้าที่กระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย คือมีการจัดระบบการปกครองหัวเมืองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และมีการตั้งมณฑลเทศาภิบาลเพิ่มขึ้นอีกปีละ

²³ พระราชหัตถเลขา ทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ หน้า 217

²⁴ เพิ่งอ้าง หน้า30-37

²⁵ วรอุยพา สนทวงศ์ และศิรินันท์ บุญศิริ (ผู้รวบรวม)“สภาพชนบทไทยจากพระนิพนธ์ของสมเด็จพระมหาพรยาตารักราชานุกาพ” ใน พระประวัติและพระกรณียกิจสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ หน้า 113-144

3 มณฑลระหว่าง พ.ศ.2437-2439 และในปลาย พ.ศ. 2438 มีการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นครั้งแรก เพื่อ “คิดจัดการเปลี่ยนแปลงทำนองราชการและทำนุบำรุงบ้านเมือง” ในการนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ความตอนหนึ่งว่า หัวใจในการปกครองบ้านเมืองท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง และมีต่างชาติซึ่งมี “ธรรมเนียมบ้านเมืองและมีกำลัง” แตกต่างจากเราคืออังกฤษและฝรั่งเศสอยู่ติดกับเรา คือ การ “ปกครองรักษาบ้านเมืองให้แข็งแรง เรียบร้อย และบำรุงประโยชน์ในทางหาสินค้าขายของราษฎรพลเมือง” โดยมี “ข้าหลวงเทศาภิบาลที่มีใจจงรักภักดีต่อเจ้า ต่อชาติ ต่อประเทศของตัว... จะต้องตั้งหน้าทำการในหน้าที่ของตัว และตรวจตราผู้ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของตัวให้มุ่งหน้าทำราชการ หมายของความสำเร็จเป็นประโยชน์ยิ่งใหญ...”²⁶

การเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ พ.ศ.2439 ไปเมืองสำคัญ เช่น ชุมพร สงขลา หนองจิก ปัตตานี นครศรีธรรมราช บางตะพาน ปราณบุรี รวมเวลาเดินทาง 21 วัน ผลการตรวจราชการที่สำคัญ เช่น

1. มีการปกครองแบบ “เหมาเมือง” หรือกินเมือง ที่เมืองหลังสวน ทรงกราบทูลผลติว่า ถ้าเจ้าเมืองมุ่งหากำไรให้ค้าขายได้สะดวก ก็จะปราบปรามโจรผู้ร้าย ผลเสียคือทำไรทั้งหลายเป็นของเจ้าเมือง เอกชนไม่กล้าแข่งขัน สุดท้ายคือ ราชการเสียผลประโยชน์ทางแก้ไขคือ จัดทำภาษีอากรทั้งหลายให้เป็น “ราชาธิปไตย” หรือของทางราชการ ให้ส่วนลดแก่เจ้าเมือง กรมการเมือง ร้อยละ 10

2. นายอำเภอแม้มีความรู้เพียงเสมียนโท แต่มี “ความซื่อตรง ความเอื้อเฟื้อ” ก็เป็นที่ยอมรับของประชาชนในอำเภอซึ่งมีจำนวน 30,000 คนได้ กรณีทรงพบที่เมืองสงขลา เพราะนายอำเภอกลับกรุงเทพฯ เนื่องจากไม่สบาย เสมียนซื้อปลีละ อายุ 30 จึงรักษาการทรงเห็นว่า ความนิยมของราษฎรอยู่ที่ “ความจริงและความซื่อตรงของข้าราชการ” คือนายปลีละ

²⁶ อังใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ เล่มเดิม หน้า 557-560

3. ข้าหลวงพิเศษและเจ้าเมืองสงขลาได้ตัดถนนหลายสายในเมืองและทำให้บ้านเมืองมีความเจริญ และทรงทราบทูลว่า ควรตัดถนนเชื่อมระหว่างเมือง 3 สาย คือ สงขลา-นครศรีธรรมราช สงขลา-ไทรบุรี (โดยซ่อมถนนเดิม) และสงขลา-จะนะ-เทพา ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองและการค้าขาย

4. แนวทางจัดการปกครองหัวเมืองแขกทั้งเจ็ด คือ ปัตตานี ยะลา ยะหริ่ง กระจัง รมัน หนองจิก และสายบุรี ทรงทราบทูลว่า

“หัวเมืองเหล่านี้ราษฎรเป็นแขกเป็นไทยปะปนกันอยู่ วิธีปกครองเป็นอย่างแปลกมาก ถ้าจะตั้งแบบแผนขึ้นใหม่ทีเดียว เกรงจะตั้งยากด้วยคนไม่ใคร่เข้าใจ จึงตกลงให้เวลาข้าหลวงได้สวนวิธีปกครองอย่างแปลกให้เข้าใจเสียก่อน การอย่างใดไม่ดีจึงค่อยคิดแก้ไข ตั้งแบบแผนต่อไป ในขั้นนั้นเป็นแต่ให้ข้าหลวงไปมาตรวจตรา ถ้าจะมีการขัดข้องอย่างใด ก็ให้แก้ไขไปตามการ ซึ่งเห็นว่าเป็นอย่างดีที่สุดชั้นหนึ่งก่อน”²⁷

5. การบูรณะวัดพระบรมธาตุ เมืองนครศรีธรรมราช เพราะศรัทธาในพระพุทธศาสนาและมีผู้นำที่ดี คือ พระปาล ชาวเมืองนครศรีธรรมราช เดิมเป็นฆราวาส เห็นวัดพระบรมธาตุทรุดโทรม จึงออกบวช แล้วรุดงค์ชักชวนชาวบ้านถึง 4 ปี เมื่อชาวบ้านเกิดศรัทธา จึงไปขออนุญาตเจ้าเมืองเพื่อปฏิสังขรณ์วัดตั้งแต่ พ.ศ. 2438 มีคนมาช่วยหมุนเวียนกันมากกว่า 20,000 คน แต่ละวันมีคนมานับพันหรืออย่างต่ำห้าร้อยคน “ดูผู้คนทำการลั่นกลองเหมือนกับการเมรุกรางเมือง” ช่วยกันทุกเพศ ทุกวัย ตามความสามารถ พระปาลปลุกกระตือรือร้นเล็กๆ อยู่ริมวัดพระบรมธาตุ ในการนี้ทรงทราบทูลขอเงินค่าน้ำขึ้นค่าวัดพระบรมธาตุ ปีละ 40 ชั่ง (3,200 บาท) ถวายพระปาลเพื่อช่วยการปฏิสังขรณ์ให้เสร็จเร็วขึ้น

6. ทรงทราบทูลให้ชุดแต่งคลองระโนด ซึ่งเชื่อมระหว่างปากพ่องกับทะเลสาบเมืองพัทลุงให้เดินเรือได้ในฤดูมรสุม เพื่อช่วยขนส่งสินค้า และตัดถนนจากเมืองนครศรีธรรมราชไปเมืองตรัง เพื่ออาศัยเมืองตรังเป็นเมืองท่า ส่งสินค้าออกไปขายทางทะเล

²⁷ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ พ. ศ.2439 (ร.ศ.115) หน้า 39

ตะวันตก ตลอดถึงเกาะหมากและเขตแดนพม่า ถ้าทำได้ “เมืองนครจะเป็นเมืองอุดมอย่างที่สุด”²⁸

ต่อมาในปลายเดือนมีนาคม พ.ศ. 2439 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้เสด็จไปตรวจราชการที่มณฑลนครราชสีมา ซึ่งมีคดีความค้างโรงศาล และพ่อค้าจिनร้องทุกข์ด้วยเรื่องหนี้สิน ทรงกราบทูลว่า คำพิพากษาที่ถึงที่สุดในหัวเมือง ถ้าลูกความไม่พอใจให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ที่กรุงเทพฯ และกรณีพ่อค้าจिनให้ตั้งอนุญาตตุลาการจिनหรือไทยเป็นตุลาการตัดสิน²⁹

คำกราบทูลทั้ง 2 เรื่อง มีพระราชกระแส ทรงเห็นชอบด้วย

ระหว่าง พ.ศ. 2440-2458

หลังการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116” และ “ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง” เป็นการตรวจราชการตามระยะแรกและเพิ่มการตรวจตรา กวดขันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว

การประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116(พ.ศ.2440) เป็นกระบวนการประชุมปรึกษากันของข้าหลวงเทศาภิบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2438 เพื่อกำหนดระเบียบการปกครองท้องที่ให้เป็นแบบเดียวกัน ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ 1 โดยสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนาถ (ต่อมาคือ สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์

พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 กำหนดหน่วยปกครองเป็น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ มีผู้ปกครองคือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน³⁰ นายอำเภอ ตามลำดับ ต่อมาในวันที่ 12

²⁸ เพิ่งอ้าง หน้า 45

²⁹ รวมเรื่องเมืองนครราชสีมา หน้า 161-163

³⁰ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ที่บางปะอิน ถือว่าเป็นต้นแบบของเรื่องนี้ อย่างไรก็ดี เรื่องนี้อาจเริ่มมาก่อนที่นครราชสีมา โดยกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ข้าหลวงใหญ่ ให้มีการเลือกตั้งผู้อาวุโสของหมู่บ้าน (กำนัน) เมื่อ พ.ศ. 2434 ตามแบบที่ทรงรู้เห็นในพม่า เดช บุญนาค เล่มเดิม หน้า 83

มิถุนายน พ.ศ.2440 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในเขตกรุงเทพมหานครและหัวเมืองที่ขึ้นกับกรุงเทพมหานครด้วย เพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกัน³¹

สำหรับข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 เป็นการจัดระเบียบการปกครองเมืองหรือจังหวัด มีผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้บังคับการ เป็นตำแหน่งที่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ผู้ว่าราชการเมืองมีหน้าที่บังคับและรับผิดชอบราชการทุกอย่างในเมือง เว้นแต่การพิพากษาคดี ตรวจตราและระงับเหตุในเมืองรับผิดชอบเรื่องทุกข์สุขของไพร่บ้านพลเมือง และออกตรวจท้องที่ปีละไม่ต่ำกว่า 60 วัน และไปตรวจอำเภอละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย โดยผลัดเปลี่ยนกับ ปลัด ยกกระบัตรและผู้ช่วยราชการเมือง ข้อบังคับการปกครองหัวเมืองมีรายละเอียดมาก แบ่งเป็น 8 หมวด เช่น ว่าด้วยตรวจการ ว่าด้วยตั้งตำแหน่งและการลา ว่าด้วยการโยธา ว่าด้วยการศึกษา และแบ่งเป็นข้อๆ รวม 135 ข้อ

ส่วนพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ มีรายละเอียดตั้งแต่การกำหนดหมู่บ้าน ซึ่งจะต้องมีราษฎรประมาณ 100 คน จัดเป็นหมู่บ้าน แล้วเลือกผู้ใหญ่บ้าน 1 คน มีนายอำเภอเป็นประธานการเลือกโดยเปิดเผยหรือลับก็ได้ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านปราบปรามคนพาล ตรวจจนจร จากหมู่บ้านราว 10 หมู่บ้าน รวมตัวเป็นตำบล ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนัน มีนายอำเภอเป็นประธาน กำนัน มีหน้าที่คล้ายกับผู้ใหญ่บ้าน แต่ขยายครอบคลุมทั้งตำบล และมีการประชุมผู้ใหญ่บ้านเดือนละครั้ง เพื่อปรึกษางานในตำบล

สำหรับนายอำเภอ เลือกโดยผู้ว่าราชการเมือง จากชายในท้องที่อำเภอ เคยรับราชการเป็นมูลนาย (คือมีศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไป) หรือเป็นกรรมการ หรือคฤหบดีในอำเภอ จำนวนอย่างน้อย 3 คน แล้วส่งชื่อและคุณสมบัติให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเลือกสรรและแต่งตั้ง 1 คน นายอำเภอ กรรมการอำเภอ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่พระราชบัญญัติปกครองท้องที่มีรายละเอียดถึง 50 มาตรา

หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติและข้อบังคับแล้ว ใน พ.ศ. 2441 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้เสด็จตรวจราชการหัวเมืองหลายครั้งต่อเนื่องกัน คือ (1) ตรวจราชการมณฑล

³¹ เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น (ผู้รวบรวม) ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 กฎหมาย ร.ศ.

ชุมพรและนครศรีธรรมราช ระหว่างวันที่ 13 พฤษภาคม–5 มิถุนายน (2) ตรวจราชการ มณฑลกรุงเก่า, นครไชยศรี, และราชบุรี ระหว่างวันที่ 7–26 สิงหาคม (3) ตรวจราชการ มณฑลกรุงเก่า, นครสวรรค์, พิจิตร, พิษณุโลก ระหว่างวันที่ 12 ตุลาคม–26 พฤศจิกายน

อาจกล่าวได้ ร.ศ.117 หรือ พ.ศ. 2441 เป็นปีของการเสด็จตรวจราชการหัวเมือง โดยแท้ เหตุผลสำคัญคือ เพื่อตรวจและให้คำแนะนำแก่ข้าราชการในหัวเมืองเข้าใจระเบียบ ขอบบังคับที่ประกาศใช้ใหม่ สำหรับเจ้าเมืองหรือที่เรียกใหม่ว่า ผู้ว่าราชการเมือง จะต้องทำ รายงานข้อมูลเกี่ยวกับเมือง คือ จำนวนกรมการอำเภอ จำนวน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวนวัด พระสงฆ์ สามเณร พลเมืองชาย-หญิง คนในบังคับต่างชาติ ยานพาหนะ สัตว์พาหนะ ที่มีอยู่ในเมือง เพื่อประกอบการตรวจราชการ รายงานข้อราชการของผู้ว่าราชการเมือง ถือเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นได้อย่างดี

การเสด็จตรวจราชการใน พ.ศ. 2441 มีประเด็นสำคัญเช่น

1. ที่เมืองสุพรรณบุรี การเลือกผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ทำได้ดีได้คนที่เข้าใจและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ แต่ระดับอำเภอยังไม่ค่อยเรียบร้อยเพราะยังเป็นเรื่องใหม่และหาคนไม่ได้ ส่วนระดับเมือง “ยังเลวกว่าชั้นอำเภอเพราะคนไม่มีพอใช้” กรมการเมืองก็ยังเป็นคนเก่าๆ “คนทั้งหลายจึงไม่ยำเกรงเชื่อถือและชำระแวงต่อขึ้นไปถึงผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งเป็นผู้ใช้ด้วย”³²
2. มณฑลราชบุรี การจับโจรผู้ร้าย กรมการเมืองอำเภอทำได้ดี แต่ยังไม่ดีพอในงานหน้าที่อำเภอ “กรมการเมืองที่มืออยู่ทุกวันนี้รับราชการตามหน้าที่ไม่ไหว” ต้องหาคนจากกรุงเทพฯ ส่งออกไป หรือหาคนดีในท้องถิ่นทำหน้าที่
3. เมืองสมุทรสงครามโดยทั่วไปสงบเรียบร้อย “แต่พนักงานบังคับบัญชาอยู่ข้างเกียจคร้านไม่เอาใจใส่ที่จะศึกษาหาความรู้หรือทางที่จะบังคับบัญชาให้เป็นแบบแผนเรียบร้อย...”

³² จดหมายเหตุระยะทางเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสด็จตรวจราชการหัวเมือง ใน ร.ศ. 117,

4. นายอำเภอเมืองพยุหะคีรี (พระพลสงคราม) ราษฎรไม่นิยม อีกทั้งเป็นนักเลงเล่นเบี้ย เห็นว่าไม่สมควรให้เป็นนายอำเภอต่อไปจึง “ให้ถอนพระพลออกเสียจากตำแหน่งนายอำเภอ”³³

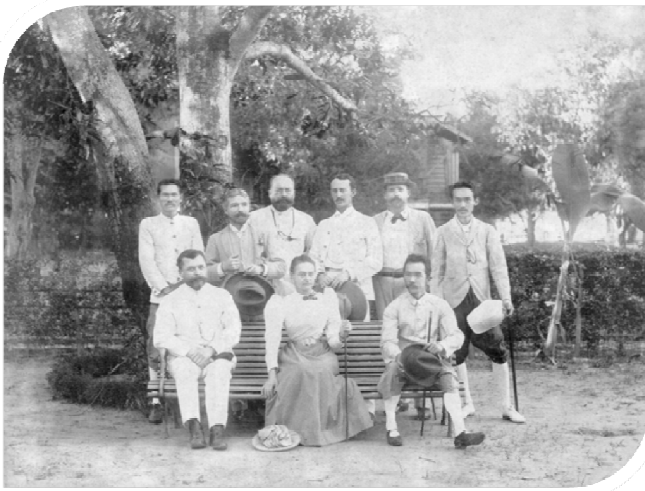
5. ทรงช่วยแก้ไขปัญหาลี้บเนื่องจากมิสเตอร์ฮอก คนวิไลนดาหรือดัตช์ ปลุกโรงขายสุราต่างประเทศในวัดที่ปากน้ำโพ เตือนรื้อถอนทั้งพระในวัด และมิสเตอร์ฮอก เหตุเพราะกระทรวงพระคลังฯ ไม่ออกใบอนุญาตให้ กงสุลวิไลนดาอุทธรณ์ไปยังรัฐบาลของเขา ระหว่างนี้วัดสงสารจึงให้ปลุกโรงในวัดเป็นที่อาศัย แต่มิสเตอร์ฮอกก็ขายสุราไปด้วย ทรงเรียกทั้ง 2 ฝ่ายมาทำข้อตกลง โดยทางการจะให้ใบอนุญาต มิสเตอร์ฮอกต้องเสียภาษีตามจำนวนสินค้า (มีทั้งสุราวิสกี้ บุหรี่นอก น้ำหอม กลักบุหรี่) ต้องย้ายออกจากวัดภายใน 6 เดือน โดยยั่วว่าที่ออกใบอนุญาตให้เพราะ “ความกรุณามิใช่ด้วยความยินยอม”

6. ทรงเห็นความเจริญของเมืองพิษณุโลกว่าเจริญกว่าเดิมเป็นอันมาก เพราะ “ข้าราชการและพ่อค้าประชาชนทั้งหลายได้ช่วยกันทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญ...” และทรงกราบทูลว่า ควรขยาย “คลองปางพิง” หรือคลองพิง ให้เรือแพจากสวรรคโลก สู่โขทัยมาพิษณุโลก ได้สะดวกตลอดทั้งปี ซึ่งจะทำให้การค้าขายที่ปากพิง (ตามที่เรียกกันในปัจจุบัน) เจริญเหมือนเมืองอื่นที่อยู่ใกล้เคียง

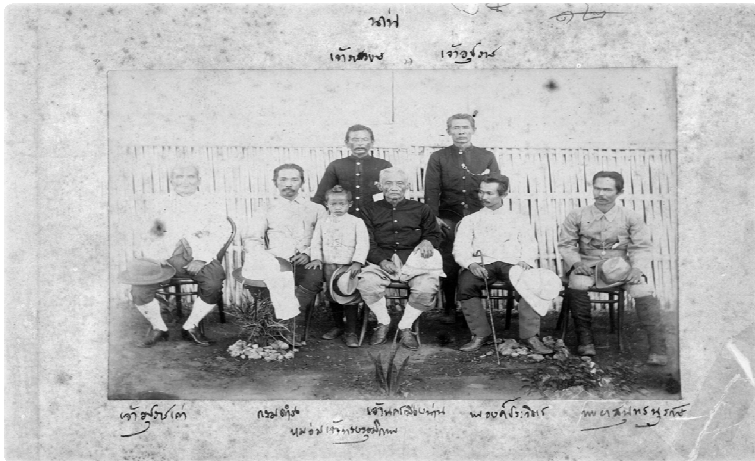
³³ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ (สจช.) เอกสาร ร.5 ม. 2. 14/110



สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพฉายพระรูปหมู่กับชาวต่างชาติและข้าราชการเมื่อคราว
เสด็จตรวจราชการ มณฑลพายัพ



สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ฉายพระรูปหมู่เมื่อคราวเสด็จตรวจราชการ มณฑลพายัพ



สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม ฉายพระรูปหมู่กับเจ้านครเมืองน่าน เจ้าราชวงศ์และเจ้าอุปราชเมื่อคราวเสด็จตรวจราชการ พ.ศ. 2441



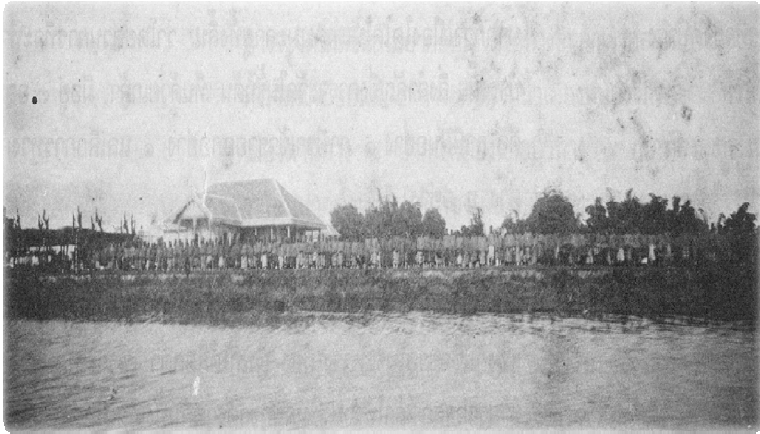
ลำตะคอง แขวงนครจันทน์ มณฑลนครราชสีมา เมื่อครั้งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ
เสด็จตรวจราชการ พ.ศ.2441



ที่พักมณฑลอีสาน

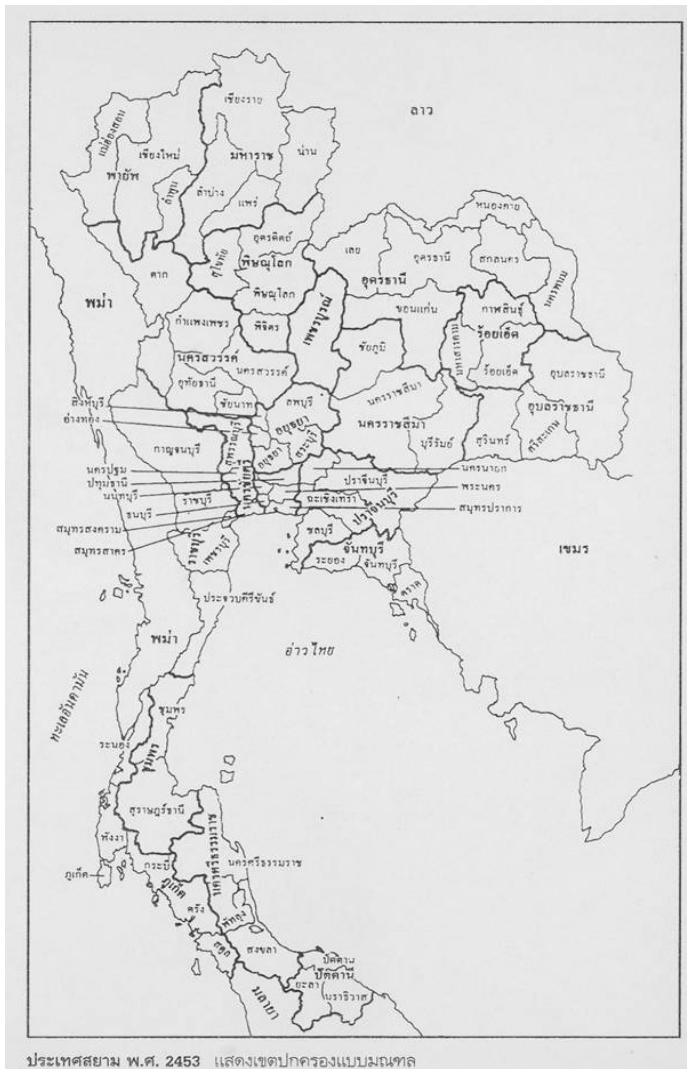


พลับพลาหน้าจวนเมืองสงขลา



ที่พัก และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมืองปัตตานี

(ภาพประกอบทั้งหมดจากสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ)



จาก เทษ บุนนาค การปกครองระบบเทศาภิบาล ของประเทศไทย พ.ศ. 2435 – 2458
พิมพ์ครั้งที่ 2 2548 หน้า 324

อนึ่ง กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้เสด็จไปนมัสการพระพุทธชินราชอีกครั้ง ทรงรู้สึก
ว่า พระพุทธชินราชงามไม่เหมือนเดิม เพราะมีการเปิดหลังคาติดช่องกระจก ทำให้แสงส่อง
เข้ามามาก ไม่เหมือนเดิมที่

“คนโบราณ... เปนคนเข้าใจการช่างนับว่าเป็นอย่างอุกฤษ

วิหารนี้ตั้งใจทำให้มืด ไม่มีหน้าต่าง แม้ฝาผนังด้านหลังพระชินราชก็เอา

สีดำทาสีให้มืด มีแต่ประตูใหญ่ข้างหน้าวิหาร แลดูที่ทั้งปวงมืด ไม่เห็น

อะไรรอบตัว เห็นแต่พระชินราชเปนทองอร่ามลอยอยู่ในที่มืดพระองค์เดียว

แทบตกตลึง ขนลุกขนพองด้วยความยำเกรง ครั้นเข้าไปใกล้ถึงที่นมัสการ

นั่งลงแลดูเหมือนหนึ่งพระชินราชยิ้มรับ ด้วยเงาแสงสว่างส่องพอเหมาะ

เห็นเป็นเช่นนั้น กระทำให้บังเกิดความปิติทราบชานจนไม่ยากที่จะกลับ

ออกมา หรือแม้แต่จะทอดสายตาไปที่อื่น...”

และทรงมีความเห็นว่า “พระชินราชในเวลานี้ไปดูในเวลากลางวัน งามสู้ไป
ในเวลากลางคืนไม่ได้”³⁴

กล่าวได้ว่า พ.ศ. 2441 เป็นปีที่ทรงใช้เวลาหลายเดือนในการเสด็จตรวจราชการหัว
เมือง และคงต้องเสด็จออกตรวจราชการต่อมาเป็นประจำ แต่เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของ
หลักฐานรายงานในเรื่องนี้ ทั้งที่พิมพ์เผยแพร่แล้ว และที่ยังไม่ได้พิมพ์ บางครั้งพบหลักฐาน
ว่า เสด็จไปตรวจราชการ แต่ไม่พบรายงาน หรือพบรายงานที่ไม่สมบูรณ์ในบางครั้ง เพื่อ
ความสะดวกจึงนำเสนอเป็นตาราง ดังนี้

การเสด็จตรวจราชการของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2442–2458

พ.ศ.	เสด็จตรวจราชการมณฑล/เมือง	ผลโดยสรุป
2442	เมืองชลบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี	ไม่พบรายละเอียด
2443 (สิงหา-กันยา)	มณฑลกรุงเก่า พิษณุโลก นครสวรรค์	มีรายงานบางส่วนเฉพาะเมือง ปทุมธานี อำเภอสนาหน้อย บางปะอิน อ่างทอง พบว่า อ่างทองเจริญขึ้นมาก

³⁴ เอกสาร ร.5 ม.2 14/82

พ.ศ.	เสด็จตรวจราชการมณฑล/เมือง	ผลโดยสรุป
		จากที่เคยเสื่อมทราม ด้วยฝีมือพระยาอมรินทรฤไชย ผู้ว่าราชการเมือง ³⁵
2443(มกราคม)	ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี	เจริญขึ้นกว่าปีที่แล้ว (พ.ศ. 2442) ทั้งการปราบปรามโจรผู้ร้าย และเก็บผลประโยชน์เป็นของแผ่นดินได้มากขึ้น ³⁶
2445(มกราคม)	เมืองนครราชสีมา	มีความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนหลายด้าน อันเป็นผลจากการเปิดเดินรถไฟกรุงเทพฯ–นครราชสีมา เช่น พ่อค้าจากมณฑลอีสาน, อุดร ไม่รับซื้อสินค้าจากพ่อค้าโคราชดังแต่ก่อน แต่ลงมาซื้อที่กรุงเทพฯ เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันมีสินค้าจากกรุงเทพฯ ทุกอย่างส่งขึ้นไปขาย รวมทั้งน้ำแข็ง ฯลฯ ³⁷
2449(ธันวาคม–กุมภาพันธ์ รวม 56 วัน)	มณฑลนครราชสีมา อุดร อีสาน ไปเมืองสำคัญ เช่น นครราชสีมา ขอนแก่น อุดร หนองคาย นครพนม สกลนคร มุกดาหาร ยโสธร สุวรรณภูมิ บุรีรัมย์ พินาย (ไม่ได้ไปอุปบลฯ)	ที่อุดร ทรงพบหมู่บ้านพึ่งพาตนเอง ปลูกพืช ทำนา เลี้ยงไหม เลี้ยงเป็ด ไก่ โค กระบือ ไว้ใช้เอง เงินมีความสำคัญน้อย ทุกคนอยู่อย่างอิสระ ชาวบ้านให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หมอแบรดต็อกที่ไปในคณะด้วย ชื่นชมว่า “ที่พวกโซเซียลลิสต์ต้องการมีอยู่ในเมืองนี้...” มีการประชุมข้าราชการ

³⁵ พระยาสุริยราชวรกาย พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาสุริยราชวรกาย (ศิริ วิเศษโกสิน)

หน้า 17–28

³⁶ จดหมายเหตุระยะทางเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสด็จตรวจราชการหัวเมือง ใน ร.ศ.

117, 119 หน้า 61–81

³⁷ รวมเรื่องเมืองนครราชสีมา หน้า 172–173

พ.ศ.	เสด็จตรวจราชการมณฑล/เมือง	ผลโดยสรุป
		ราษฎร ดุสสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สินค้าพื้นเมือง สินค้า ฝรั่งเศสที่ขายเขตแดน ³⁸
2451 (มิถุนายน-กรกฎาคม)	มณฑลพิษณุโลก (พิษณุโลก อุตรดิตถ์ ลำปาง)	เมืองลับแล ท่งยัง เจริญขึ้นมาก มีการขยายพื้นที่ทำนา เพราะมีคนดี คือ หลวงศรีพนมมาศ (ทองอิน) เอาใจใส่ ทำเหมืองฝายชลประทาน เมืองอุตรดิตถ์ มีพ่อค้าจากมณฑลพายัพ หลวงพระบาง น่าน ลำปาง มาค้าขาย แต่มีปัญหาเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (เงินเหรียญจีน-ราคาดก) การปกครองเรียบร้อยดี แต่มีปัญหาจากคนงานสร้างทางรถไฟ “ทางรถไฟ” ทำไปถึงไหน ผู้รัยล้งลัก ก็ชุมไปถึงนั้น จนทางรถไฟแล้วเมื่อใด ผู้รัยก็ชว้า” ³⁹

เนื่องจากการตรวจราชการมีความจำเป็นและมีความสำคัญในช่วงการเปลี่ยนแปลงวิธีและหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการในท้องที่ จึงมีหลายบุคคลช่วยในการตรวจราชการด้วย เช่น สมเด็จพระบรม โอธราชิราชสยามมกุฎราชกุมาร (ต่อมาคือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) เสด็จตรวจราชการที่เมืองนครราชสีมา เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2446 เป็นเวลา 15 วัน ทั้งนี้เพื่อศึกษาวิธีปกครองด้วย⁴⁰ พระเจ้าน้องยาเธอ

³⁸ สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา และมณฑลอุดร อีสาน หน้า 7-148

³⁹ สจข. เอกสาร ร.5 ม.2.14/110

⁴⁰ รวมเรื่องเมืองนครราชสีมา หน้า 177-182

กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ (ต่อมาคือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุน...) ข้าหลวงพิเศษจัดราชการฯ ตรวจและจัดราชการมณฑลปราจีนบุรี พ.ศ. 2443 พระวิจิตรวราสารักษ์ (ปิ่น สุขุม-ต่อมาคือ เจ้าพระยาสยามรราช) เป็นข้าหลวงพิเศษตรวจราชการเมืองสงขลาและพัทลุง เมื่อ พ.ศ. 2439 ต่อมาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นพระยาสุขุมนัยวินิต และให้เป็นข้าหลวงมณฑลนครศรีธรรมราชในปีเดียวกัน

แม้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะทรงทุ่มเทการตรวจราชการ และทรงใช้วิธีการอื่นๆ เพื่อช่วยให้การเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองหัวเมืองได้ผลดีและราบรื่น เช่น การประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล การตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวง (โรงเรียนข้าราชการพลเรือน) การออกกฎหมายเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย “ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ” หรือล้านนา (ร.ศ.119-พ.ศ.2443) การออกหนังสือเทศาภิบาล “เพื่อรวบรวมข้อราชการทั้งปวง... ให้ข้าราชการซึ่งรักษาพระราชอาณาเขตอยู่ ณ ที่ไกล ได้อ่านทราบเป็นทางศึกษา...”⁴¹ ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมืองตรวจและทำรายงานการตรวจราชการต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แต่ปัญหาที่ยังมีอยู่ ที่รุนแรงที่สุด คือ การต่อต้านจากหัวเมืองที่เรียกว่า กบฏเงี้ยวเมืองแพร่, กบฏผู้มีบุญทางภาคอีสาน ระหว่าง พ.ศ. 2444-2445 ที่รุนแรงน้อยลงมา เช่น ความขัดแย้งระหว่างพระยาสุขุมนัยวินิต (ปิ่น สุขุม) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช กับพระยาศรีธรรมราช (หนูพร้อม ณ นคร) ผู้ว่าราชการเมืองนครศรีธรรมราช เมื่อ พ.ศ.2441 โดยผู้ว่าราชการเมืองขัดขวางการบริหารการคลัง ความขัดแย้งของข้าราชการยังพบที่มณฑลปราจีนบุรีระหว่างข้าหลวงเทศาภิบาลกับผู้ว่าราชการเมืองเช่นกัน ขุนนางในท้องถิ่นมีอำนาจมากยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ เช่น ขุนนางในตระกูลบุญนาค มีอำนาจและสืบทอดอำนาจในมณฑลราชบุรี การขาดแคลนคนที่มีความรู้

⁴¹ พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 2 หน้าก่อนคำนำพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444)

ที่เหมาะสมที่จะส่งไปบริหารราชการในหัวเมือง ผู้ใหญ่บ้านกำนันบางส่วนยังไม่เข้าใจหน้าที่ของตน⁴²

แม้จะมีปัญหาต่างๆ แต่เมื่อกรมพระดำรงราชานุภาพทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หลังจากอยู่ในตำแหน่งนี้มา 23 ปี ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า “มีการวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นแบบโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางขึ้นได้เรียบร้อยแล้วในประเทศไทย”⁴³ เมืองประเทศราชทั้งหลาย รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร ยกเว้นที่ต้องเสียแก่ฝรั่งเศสและอังกฤษ เมืองเอก โท ตริ จัตวา เปลี่ยนเป็น เมือง (ต่อมาใน พ.ศ. 2459 เรียกว่า จังหวัด) หรืออำเภอ เรื่องที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับสั่งกับกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเมื่อ พ.ศ. 2435 สำเร็จตามที่ทรงคาดหวัง ถือได้ว่า ทรงมีความสำคัญมากพระองค์หนึ่งในการ “รักษาชีวิตของประเทศ”

สรุป

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็น เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเมื่อ พ.ศ. 2435 การปกครองหัวเมืองยังไม่มีเอกภาพเพราะมี 3 กระทรวง แบ่งพื้นที่กันปกครองเหมือนกับที่เคยเป็นมาตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยา ฐานะของเมืองก็แตกต่างกันเป็นเมืองเอก โท ตริ จัตวา ขณะเดียวกันการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่มีต่อไทยก็เห็นและรู้สึกได้ เพราะเพื่อนบ้านรอบด้านของไทยต่างตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษหรือฝรั่งเศสไปหมดแล้ว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามดำเนินการที่ให้หัวเมืองและประเทศราชรวมอยู่ในราชอาณาจักรสยามตั้งแต่ต้นรัชสมัย โดยส่งข้าหลวงต่างพระองค์ไปแก้ไขปัญหา หรือประจำในหัวเมืองหลายแห่ง อีกทั้งมีการรวมเมืองเข้าเป็นแบบมณฑล แต่ก็ยังไม่เป็นระบบเดียวกันทั้งหมด

⁴² ดูรายละเอียดใน เดช บุนนาค ขบถ ร.ศ. 121 และการปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435–2458 หน้า 200–224

⁴³ เดช บุนนาค การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435–2458 หน้า 242

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากในการปกครองหัวเมืองเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2437 เมื่อมีการ “ปันนาที่” ให้กระทรวงมหาดไทยปกครองหัวเมืองทั้งหมด ยกเว้นเมืองรายรอบพระนคร และมีการตั้งมณฑลเทศาภิบาลอย่างเป็นระบบ หัวเมืองทั้งหมดถูกรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

แต่การเปลี่ยนแปลงนี้เชื่อว่าทำได้ง่าย เพราะแต่เดิมมาอำนาจของส่วนกลางในการควบคุมตรวจสอบหัวเมืองมีน้อย เจ้าเมืองบางเมืองมีอำนาจในการปกครองแบบ “กินเมือง” หรือ “เหมาเมือง” ส่วนหนึ่งเพราะเจ้าเมืองไม่มีเงินเดือนประจำ และระเบียบที่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าเมือง และเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาไม่มีก็ได้ เพราะมีประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2270 หรือ 165 ปีมาแล้ว

เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่เป็นผลสำเร็จ อีกทั้งสามารถเผชิญกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกได้ จึงมีการดำเนินการหลายอย่าง ที่สำคัญนอกเหนือจากการส่งข้าหลวงเทศาภิบาลไปประจำที่มณฑลเทศาภิบาล การตรวจราชการเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญหลายประการ เช่น ทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ในการปกครองคือ เป็นการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข เปลี่ยนให้เจ้าเมืองมีเงินเดือนประจำ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น และข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองในพระราชอาณาจักรให้เป็นแบบแผนเดียวกัน ตั้งแต่หมู่บ้านในระดับล่างสุด สูงขึ้นมาเป็น ตำบล อำเภอ และเมือง (ต่อมาเรียกเป็นจังหวัด) และกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ทุกระดับไว้อย่างชัดเจน การตรวจราชการก็มีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดเป็นการทำให้การปกครองหัวเมืองเป็นเอกภาพ ประเทศเป็นรัฐชาติสมัยใหม่

ตั้งแต่รับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใหม่ๆ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ก็ได้เสด็จตรวจราชการหัวเมือง และทำเรื่อยมา โดยเฉพาะ พ.ศ. 2441 หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และข้อบังคับ การปกครองหัวเมือง ทรงออกตรวจราชการเป็นเวลาหลายเดือน ส่วนหนึ่งเพื่อประชุมชี้แจงระเบียบใหม่ในการปกครอง แก้ไขปัญหาในการปกครอง และไม่เพียงพระองค์ที่เสด็จตรวจราชการ ยังมีบุคคลอื่นๆ ด้วย

แน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองใหม่ ย่อมกระทบผู้มีอำนาจและผลประโยชน์เดิม แต่การเสด็จตรวจราชการ ก็ได้ช่วยผ่อนคลายการต่อต้านซึ่งบางแห่งมีการต่อต้านอย่างเปิดเผย แต่ก็ไม่ได้เกิดลุกลามใหญ่โต เพราะหลายเมืองที่เสด็จทรงได้รับการต้อนรับอย่างดีจากเจ้าเมือง กรมการเมืองตลอดจนไพร่บ้านพลเมือง นับได้ว่าการตรวจราชการมีความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครอง จนเป็นผลสำเร็จ ทั้งการรวมเมืองทั้งหลายเข้าในพระราชอาณาเขต และช่วยในการรักษาเอกราชของชาติ ด้วยเหตุนี้การตรวจราชการจึงเป็นส่วนสำคัญของระบบราชการไทย-แม้ว่าบางครั้งการตรวจราชการทำให้ “เพิ่มทุกข์” แก่ผู้ให้การต้อนรับก็ตาม-ดังจะเห็นได้จากการมีตำแหน่ง “ผู้ตรวจราชการ” ในกรม กระทรวงต่างๆ ต่อมาจนในปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

หลักฐานชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ (สชช.) เอกสาร ร. 5 ม. 2 14/82 รายงานกรมหมื่นดำรงฯ

ตรวจราชการเมืองพิชิตร์ เมืองพิษณุโลก ร.ศ. 117 (12 ต.ค.-26 พ.ย. 117)

_____. เอกสาร ร. 5 ม. 2.14/2 รายงานกรมหมื่นดำรงฯ ตรวจราชการเมืองพิษณุโลก
อุตรดิตถ์ พ.ย. 117

_____. เอกสาร ร. 5 ม. 2.14/2 รายงานกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ตรวจราชการ
มณฑลชุมพรและนครศรีธรรมราช 13 พฤษภาคม-5 มิถุนายน ร.ศ. 117

_____. เอกสาร ร. 5 ม. 2.14/110 รายงานกรมหมื่นดำรงฯ ตรวจราชการเมือง
พิษณุโลก-อุตรดิตถ์ พ.ย. 117 และ กรกฎาคม ร.ศ. 127

_____. เอกสาร ร.5 ม.2.14/16 รายงานพระยาสุริยเดช ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑล
นครราชสีมา ธันวาคม-มกราคม ร.ศ. 120.

หลักฐานชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

กฎหมายตราสามดวง ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2550). 2 เล่ม. กรุงเทพฯ :
ราชบัณฑิตยสถาน.

ข้อบังคับการปกครองหัวเมืองรัตนโกสินทร์ศก 116. ไม่ปรากฏที่พิมพ์และปีพิมพ์.

จดหมายเหตุระยะทางเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองใน

ร.ศ. 117, 119. พิมพ์ในงานทำบุญครบ 60 ปี ของพระเทพสุธี ณ วัดพระศรีมหาธาตุวรมหาวิหาร 3 เมษายน 2515.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2551). **พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน.** กรุงเทพฯ : สมาคมประวัติศาสตร์ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี.

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ **รวมพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องประชุมประกาศรัชกาลที่ 4.** กรุงเทพฯ : พิมพ์ในโอกาสที่วันพระบรมราชสมภพครบ 200 ปี วันที่ 18 ตุลาคม 2547.

พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย. 2 เล่ม
กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย 2523.

พระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ร.ศ. 121-122 ตอน 1-2. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย กระทรวงวัฒนธรรมจัดพิมพ์เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในโอกาสที่วันพระบรมราชสมภพครบ 150 ปี พุทธศักราช 2546.

พระราชหัตถเลขา ทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ. พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 17 มีนาคม 2507.

รวมเรื่องเมืองนครราชสีมา. พิมพ์ในงานฌาปนกิจศพนางบุญเหลือ พลราชภูร์บำรุง วัดแจ้งในนครราชสีมา วันที่ 3 เมษายน 2511.

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา และมณฑลอุดร อีสาน ร.ศ. 125 พ.ศ. 2449. (2538). กรุงเทพฯ : มูลนิธิสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา.

เสถียร ลายลักษณ์ และคณะอื่น (ผู้รวบรวม) (2478). **ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 กฎหมาย ร.ศ. 116–117**. กรุงเทพฯ : เติลิมส์.

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) (2534). กรุงเทพฯ : มูลนิธิสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพและหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา.

เอกสารราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยที่เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. 115–125 (พ.ศ. 2439–2449) . พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมประยูร โสณกุล ณ อยุธยา วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 23 มีนาคม 2520.

หลักฐานชั้นรอง

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา “นิทานโบราณคดี” ใน รักและคิดถึงอย่างที่สุด แต่ ... คุณแม่ผู้เป็นที่รักยิ่ง. หนังสืออนุสรณ์ในการเสด็จพระราชดำเนินพระราชทานเพลิงศพ นางมัทนา ดิศกุล ณ อยุธยา วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2551.

_____. **สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย**. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยารามราชภักดี (ม.ล.สวัสดิ์ อิศรางกูร) ณ วัดเทพศิรินทราวาส 8 พฤษภาคม 2514.

เดช บุญาค. (2548). การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435–2458. (พิมพ์ครั้งที่ 2) ภรณ์ กาญจน์ฐิติ (ผู้แปล) กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. **ขบถ ร.ศ. 121**. (2551). (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ประชุมจารึกวัดพระเชตุพน. (2544). พิมพ์เป็นที่ระลึกสมโภชหิรัญบัฏและฉลองอายุ
วัฒนมงคล 85 ปี พระธรรมปัญญาบดี (ถาวร หิตสาธุกิจโร) เจ้าอาวาสวัดพระเชตุพน
26-27 พฤษภาคม.

ประชุมปาฐกถา ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจราชานุภาพ.

(2519). กรุงเทพฯ : พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าอาชวดีศ ดิศกุล
วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 22 มกราคม.

พระยาสุริยราชวรกาย. พิมพ์ในพระราชทานเพลิงศพ พระยาสุริยราชวรกาย (ศิริ วิเศษ
โกสิน) ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2515 (มีรายงานกรมหลวง
ดำรงราชานุภาพไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าและพิษณุโลกย์ นครสวรรค์ และ
รายงานระยะทางที่เสด็จ ร.ศ. 119, และรายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการ
มณฑลปาจิณ ร.ศ. 119)

วรุณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และศิรินันท์ บุญศิริ (ผู้รวบรวม). (2545). **พระประวัติและ
พระกรณียกิจ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำราจราชานุภาพ และ
เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : มูลนิธิสมเด็จพระยา
ดำรงราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดา.

เพชรรุ้ง เทียนปิวโรจน์. (2555). รายงานการตรวจและจัดราชการมณฑลปาจิณบุรีของกรม
หลวงดำรงราชานุภาพ และกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ **100 เอกสารสำคัญ : สรรพ
สาระประวัติศาสตร์ไทย ลำดับที่ 16.** โครงการวิจัย “100 เอกสารสำคัญ”.

วิชุดา พิไลพันธ์ (2554). “บันทึกสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพเสด็จตรวจ
ราชการมณฑลนครราชสีมา มณฑลอุดรและมณฑลอีสานใน ร.ศ. 125” **100
เอกสารสำคัญ : สรรพสาระประวัติศาสตร์ไทย ลำดับที่ 8.** กรุงเทพฯ :
โครงการวิจัย “100 เอกสารสำคัญ”.

วุฒิชัย มูลศิลป์. (2539). “การสิ้นสุดของระบบการปกครอง ปักขั้วได้ฝ่ายเหนือ” ความ
ย่อของประวัติศาสตร์. วินัย พงศ์ศรีเพียร(บก.). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ
ชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.

วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ๋องสกุล. (บก.). (2524). **มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

เวลส์, ควอริช. (2519). **การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ**. กาญจน์ สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ (ผู้แปล). กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกับงานกระทรวงมหาดไทย. (2525). กรุงเทพฯ : มูลนิธิพิพิธภัณฑวังวรดิศ.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และงานทางปกครองของพระองค์. (2505). (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : กรมมหาดไทย.

Ichiro Kakizaki. (2012). **Rails of the Kingdom, The History of Thai Railways**. Bangkok: White Lotus.

ปฏิญานินพนธ์

วิมลวรรณ ทองปรีชา. (2507). **พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ**. วิทยานินพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วารสาร

นนทพร อยู่มั่งมี. (2551). “นิทานโบราณคดีในฐานะประวัติศาสตร์นิพนธ์” **วารสารสมาคมประวัติศาสตร์**. 30. หน้า 207–238.