

พระกรณียกิจทางการปกครอง

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ตรงกับรัตนโกสินทรศก ๑๑๑ พร้อมกับที่ไคทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนากระทรวงมหาดไทยด้วย ดังนั้นพระองค์ท่านจึงทรงได้รับถวายพระสมัญญานามจากราชการมหาดไทยว่า "พระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย" เมื่อพระองค์ท่านทรงเข้ารับตำแหน่งนั้นทรงมีพระชนมายุเพียง ๓๐ พรรษาเท่านั้น และทรงดำรงพระอิสริยยศเป็นพระเจ้านองยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่ถึง ๒๓ ปี (พ.ศ. ๒๔๓๕ - พ.ศ. ๒๔๕๘) จึงนับว่าเป็นตำแหน่งที่ไคทรงว่าราชการอยู่นานที่สุดในฐานะที่ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรกนั้นพระองค์ท่านทรงประกอบพระกรณียกิจด้วยความยากลำบากนานัปการ ในอันที่จะจัดการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและความสำเร็จในครั้งนั้นก็ยังมิผลสืบเนื่องมาถึงสมัยปัจจุบันนี้ด้วย ดังที่พลตรีบัญญัติ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยหนึ่งได้แถลงไว้ว่า

"....สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรกไคทรงแสวงทางดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างมาก และเป็นธรรมดาที่กิจการอย่างใดเมื่อริเริ่มก่อตั้งขึ้นใหม่ก็ย่อมมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเป็นการ เบิกลู่ทางและฟันฝ่าอุปสรรคมากมายต่อมาก ทั้งใน

^๑ "ประกาศแต่งตั้งเสนาบดี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕ (มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๑), หน้า ๒๗

ระยะเวลา นั้น ๆ ก็เป็นระยะที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระเบียบการปกครองแบบโบราณมาเป็นสมัยใหม่ตามแบบอารยประเทศ กล่าวคือได้จัดตั้งกระทรวงทบวงกรมขึ้น ทั้งได้จัดการปกครองในส่วนภูมิภาคและสวนทองถิ่นพร้อมกันไปด้วย ผลของการที่ได้จัดทำในสมัยนั้นยังสืบเนื่องปรากฏการณ์มาจนทุกวันนี้ นับว่าเสด็จในกรมพระองค์นั้นได้ทรงวางรากฐานการปกครองในกระทรวงมหาดไทยมาเป็นอย่างดี เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมาก..." ๒

พระกรณียกิจทางการปกครองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพมีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง และถือได้ว่าเป็นพระกรณียกิจที่เด่นที่สุดในพระชนม์ชีพแห่งการรับราชการของพระองค์ท่านซึ่งยังผลให้พระเกียรติยศขจรขจายและเป็นอมตะ เพราะเหตุนี้จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะหยิบยกพระกรณียกิจในด้านนี้ขึ้นมาศึกษา

การปรับปรุงการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕

เนื่องจากพระกรณียกิจทางการปกครองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเกี่ยวของอย่างใกล้ชิดกับการปรับปรุงการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และผลสำเร็จของงานมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การปรับปรุงการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ ประสบผลสำเร็จอย่างงดงาม เพราะเหตุนี้จึงควรกล่าวถึงการปรับปรุงการปกครองแผ่นดินครั้งนั้นพอเป็น

๒ พลตรีบัญญัติ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา "คำขวัญของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย", ใน, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๒๐ ปี ปฏิทิน ๒๔๓๕ - ๒๔๓๕ (พระนคร : ร.พ. พระจันทร์, ๒๔๓๕), หน้า ๑๔

สั่งเขปเพื่อประกอบการศึกษาพระกรณียกิจทางการปกครองของพระองค์

ก่อนหน้า พ.ศ. ๒๔๓๕ ประเทศไทยมีการปกครองซึ่งใช้เป็นหลักมา
แต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี คือในการบริหารราชการส่วนกลางมีเสนาบดี
๖ ตำแหน่ง ยกเป็นอัครมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ไทแก สมุหนายก เป็น
หัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ กับสมุหพระกลาโหม
เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหาร บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ และมีเสนาบดีอีก ๔
ตำแหน่งซึ่งรวมเรียกว่า "จตุสดมภ์" คือ

เสนาบดีกรมเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่รักษาสันติสุข
บังคับบัญชาไพร่บ้านพลเมืองในภูมิลำเนาของตน

เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้าในพระราชสำนักและเป็น
เจ้ากระทรวงยุติธรรมด้วย จึงมีนามว่า "ธรรมมาธิกรณ์"

เสนาบดีที่พระคลัง เป็นพนักงานรับจ่ายและเก็บพระราชทรัพย์
อันไคมาแต่ส่วยสาอากร และไควาท่างประเทศมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอน
กลางด้วย เพราะเหตุที่นักรมพระคลังและกรมทาจิงรวมอยู่ในเสนาบดีคนเดียวกัน

เสนาบดีกรมนา เป็นพนักงานตรวจตราการทำไรนา ออกสิทธิ
ที่นา และเก็บทางข้าวขึ้นฉางหลวง หรือที่เรียกว่าคานา^๓

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีกรมขึ้นรองลงมาสำหรับช่วยราชการต่าง ๆ อีก
หลายกรม ทั้งนี้เพราะมีปริมาณงานล้นเหลือ เสนาบดีทั้ง ๖ ตำแหน่ง ไม่สามารถ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๓ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาพิชัยดาบหัก ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาเดชาดิศร ทรงเรียบเรียง ลักษณะการปกครองของประเทศไทย
(พระนคร : กรมศิลปากร, ๒๕๐๒), หน้า ๑๕ - ๑๘

จัดทำไว้ทั้งหมด ๔

โดยเฉพาะเสนาบดีทั้ง ๒ ตำแหน่งนี้ เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินจะเห็นว่ามีการแบ่งแยกหน้าที่ไว้ชัดเจน แท้ที่จริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ มีอำนาจการบังคับบัญชาและตำแหน่งหน้าที่สับสนกัน ทั้งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวิจารณ์อำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีสองตำแหน่งว่า

“... เมื่อพิจารณาเหตุตามตำแหน่งที่ตั้งไว้แต่เดิมก็ดูเหมือนจะให้บังคับการไต่สวนคดีตลอดในการพลเรือนฝ่ายหนึ่งการทหารฝ่ายหนึ่ง แต่เมื่อตรวจดูตามพระราชพงศาวดาร ก็ไม่เห็นได้ว่าอัครมหาเสนาบดีทั้งสองคนนี้ ได้บังคับการทั่วไปในฝ่ายพลเรือนแลฝ่ายทหารสิทธิ์ขาดดังที่ตั้งขึ้น เป็นแต่เหมือนกับสมุหนายกซึ่งรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง ฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น อีกประการหนึ่ง การซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายพลเรือนฝ่ายทหารนั้น ถึงว่ากฎหมายจะบังคับไพร่หลวงฝ่ายทหารแลฝ่ายพลเรือนผิดกันบ้างในที่บางแห่ง แต่การที่จะใช้ไปทั้บังคับอีกอันใด ก็ใช้ทั้งสองฝ่ายเหมือนกัน เสมอกัน...”

ส่วนตำแหน่งราชการของท่านอัครมหาเสนาบดีทั้ง ๒ คน นอกจากเป็นที่สมุหนายกซึ่งเป็นการสำคัญ ก็บังคับการหัวเมืองอย่างหนึ่ง บังคับศาลชำระความซึ่งขึ้นอยู่กับกรมนั้นอย่างหนึ่ง...

ยังมาภายหลัง มาเกิดกรม ๒ กรมนี้ได้บังคับการภาษี ซึ่งเกิดขึ้นใหม่ ๆ ที่มีเงินแผ่นดินมากกว่าภาษี ซึ่งอยู่ในกรมพระคลังแต่เดิมขึ้นไปอีกก็มี ต้อง

๔ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร : โสภณพิพรรฒนาการ, ๒๔๗๖),

ทำหน้าที่เหมือนเจ้าพนักงานคลังอีกส่วนหนึ่ง

ถ้าจะเทียบตำแหน่งสมุหพระกลาโหมสมุหนายกในเวลาเดียวกับตำแหน่งเสนาบดีที่ในประเทศทั้งปวงมีอยู่ ก็จะต้องนับว่าเป็นเสนาบดีว่าการบ้านเมืองด้วย เสนาบดีว่าการยุติธรรมด้วย เสนาบดีว่าการทหารด้วย เสนาบดีว่าการคลังด้วย รวบรวมอยู่ในคนเดียว เป็นเสนาบดีถึง ๔ - ๕ ตำแหน่งดังนี้ การจึงได้สับสนรุงรังไม่มีใครจะคลอกไปได้" ๕

ส่วนเสนาบดีจตุสดมภ์นั้นก็ยังมีหน้าที่บังคับบัญชาราชการไม่เท่ากัน เช่น เสนาบดีพระคลังไ้บัญชากรมท่า และจัดการเรื่องเกี่ยวกับการต่างประเทศ ไ้บังคับหัวเมืองมาแต่ปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาและมีอำนาจตัดสินคดีในกรมของตน ตลอดจนบังคับบัญชาการทหารด้วย "คือเจ้าพระยาพระคลังต้องเป็นเสนาบดีว่าการบ้านเมือง เสนาบดีว่าการยุติธรรม เสนาบดีว่าการทหาร เสนาบดีว่าการคลัง เสนาบดีว่าการกรมท่า มีการตำแหน่งล้นขึ้นไปมากกว่าตำแหน่งสมุหนายกสมุหพระกลาโหมอีกดังนี้" ๖ ฝ่ายเสนาบดีกรมเมือง กรมวัง และกรมนาเมื่อเทียบการงานราชการของอัครมหาเสนาบดีทั้งสอง และ เสนาบดีที่พระคลังแล้วจะเห็นว่ามิใช่ราชการที่ต้องรับผิดชอบน้อยกว่าอยู่มากทีเดียว ๗ จนอาจกล่าวได้ว่าราชการบ้านเมืองส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจของสมุหพระกลาโหมสมุหนายก และเจ้าพระยาพระคลังมากกว่าเสนาบดีผู้อื่น อนึ่งกรมต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นเพื่อช่วยราชการแผ่นดินก็มีได้ขึ้นอยู่กับเสนาบดีทั้ง ๒ ท่าน และยังมีหน้าที่สับสนกันด้วย เจ้ากรมบางท่านมีอำนาจหน้าที่เสมอหรือยิ่งกว่าเสนาบดีก็มี ๘

๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒ - ๕

๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖

๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗ - ๑๒

๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสรุปถึงความไม่เป็นระเบียบในหน้าที่ราชการของเสนาบดีทั้ง ๒ ตำแหน่งว่า "เพราะฉะนั้นเสนาบดีใน ๒ ตำแหน่งนี้ เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามการที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการด้นเหลือจนทำอะไรไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือจนจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการแลผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสมความยุ่งยากเหลือแรงที่จะทำ แลไม่มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจทำ..."^๘

ส่วนการปกครองในส่วนภูมิภาคนั้น จัดแบ่งเมืองออกเป็น ๔ ชั้น คือ ชั้นเอก โท ศรี และจัตวา ตามลำดับแห่งความสำคัญ และกำหนดให้เมืองชั้นจัตวาเป็น "หัวเมืองชั้นใน" เพราะอยู่ในวงราชธานี มีผู้รั้งกับกรมการเป็นพนักงานปกครองขึ้นอยู่ในอำนาจของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในราชธานี ส่วนเมืองชั้นเอก โท และศรี เรียกว่า "หัวเมืองชั้นนอก" ควบเป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีออกไป พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการที่มียศสูงออกไปเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาการสิทธิ์ขาดอย่างเป็นผู้ต่างพระองค์ทุกอย่าง และมีกรมการพนักงานปกครองทุกแผนกเช่นในราชธานี ส่วนหัวเมืองประเทศราชมีเจ้านายของชนชาตินั้นปกครองตามจารีตประเพณีของตน แต่เมื่อถึงคราวจะแต่งตั้งเจ้าเมืองต้องมีใบบอกมากราบทูลให้สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินไทยทรงแต่งตั้ง และจะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการกับต้นไม้เงินทองมาถวายมีกำหนด ๓ ปี ต่อ ๑ ครั้ง^{๑๐}

^๘ เรื่องเดียวกัน.

^{๑๐} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร, ลักษณะการปกครองของประเทศสยาม แต่โบราณ, หน้า ๘ - ๑๐

การปกครองท้องถิ่นภายในเขตเมืองหนึ่งนั้น เริ่มต้นแต่ "บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเลือกตั้งเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันซึ่งมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" เป็นหัวหน้า หลายตำบลรวมกันเป็น "แขวง" มีหมื่น **แขวงเป็นศูนย์กลาง** หลายแขวงรวมกันเป็นเมือง มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง ๑๑

การปกครองในส่วนภูมิภาคมีข้อเสียหายและไม่รัดกุมหลายประการ เช่น การที่หัวเมืองทั่วราชอาณาจักรขึ้นอยู่กับเสนาบดีถึง ๓ ตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และเสนาบดีที่พระคลัง (กรมท่า) ทำให้การบริหารราชการไม่ดำเนินไปตามนโยบายเดียวกัน ยิ่งกว่านั้นความล่าช้าในการคมนาคมทำให้การติดต่อสื่อสารราชการระหว่างเมืองไม่สะดวก เสนาบดีแต่ละท่านก็มีใ้คออกไปตรวจราชการในหัวเมือง เว้นแต่ในยามที่มีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นเท่านั้น เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองปกครองกันเองอย่างอิสระเสรีและพลอยปละละเลย ยังผลให้การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเป็นไปโดยทางทฤษฎีเท่านั้น สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงบรรยายถึงสภาพความยากลำบากและผลเสียหายของการปกครองในส่วนภูมิภาคก่อนการตั้งมณฑลเทศาภิบาลไว้ว่า

"ส่วนตัวข้าพเจ้าเองเมื่อไปตรวจหัวเมืองครั้งแรก... ไปเห็นความซัดซ่องขึ้นก่อนอย่างอื่น คุ้มหัวเมืองมีมากแต่หัวเมืองชั้นในก็หลายสิบเมืองทางคมนาคมกับกรุงเทพฯ จะไปมาถึงกันก็ยั้งช้า... หัวเมืองก็อยู่หลายทิศหลายทาง จะจัดการอันใดพจนวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานไคเอง ไคแต่มีท้องตราสั่งขอมังคัมและแบบแผนส่งออกไปในแผนกระคานให้เจ้าเมืองจัดการ เจ้าเมืองมีหลายสิบคนด้วยกัน จะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งส่งไปนั้น

อย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากที่จะรู้... ๑๒

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่าวิธีการปกครองบ้านเมืองดังที่เป็นอยู่แต่แรกได้เสด็จ เถลิงถวัลยราชสมบัติมา ยังไม่เหมาะสมกับกาลสมัยและความต้องการของบ้านเมืองและประชาชน เพราะในขณะนั้นเป็นระยะเวลาที่บ้านเมืองกำลังหันเข้าสู่ความเจริญตามแบบอารยประเทศ การปกครองแบบโบราณจะไม่ช่วยให้ประเทศเจริญก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็วได้ เพราะยังมีกระทรวงทบวงกรมไม่เพียงพอกับปริมาณของราชการที่เพิ่มมากขึ้นทุกที เพราะเหตุนี้จึงได้ทรงปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ คือทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มขึ้นอีก ๒ ตำแหน่งรวมเป็น ๑๒ ตำแหน่ง และแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๒ ส่วนได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมูรชาธิการ^{๑๓} แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีใต้ทรงประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดีโดยทันที เพียงแต่ทรงกำหนดหน้าที่และกำหนดตัวเสนาบดีเอาไว้ก่อน เพราะทรงมีพระราชดำริว่า ถ้าประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดีชุดใหม่โดยทันที การก็จะไม่เรียบร้อย ด้วยกรมกองต่าง ๆ อันจะรวมเข้าในกระทรวงเสนาบดียังเป็นกรมอิสระอยู่โดยมาก และตัวเสนาบดีเองก็ยังไม่คุ้นกับงาน ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๔๓๑ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งที่ประชุมเสนาบดีขึ้น ณ พระที่นั่งสุดีศิมหาปราสาท เพื่อทรงทดลองระเบียบที่จะจัดขึ้นใหม่ โดยโปรดให้เสนาบดีทั้ง ๑๒ ตำแหน่งเข้าประชุม

๑๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๖

๑๓ "ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔, หน้า ๒๑ - ๒๗

พร้อมกันสัปดาห์ละครั้ง พระองค์เสด็จมาประทับเป็นประธานด้วย ครั้นใน พ.ศ.๒๔๓๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนากรมทั้ง ๑๒ กรมเป็นกระทรวงเสนาบดีอย่าง เป็นทางราชการ^{๑๔}

โดยเหตุที่กิจการทางด้านการปกครองเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปงาน ในสมัยนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงจะเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญยิ่งกว่ากระทรวง อื่น ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเลือกสรรบุคคลที่มีความ สามารถอันเหมาะสมกับตำแหน่งที่มีราชการมากและต้องการความรวดเร็วเช่น กระทรวงมหาดไทย เพราะเหตุนี้จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่ทรงตั้งขึ้นใหม่ ทั้งนี้พระองค์จะทรงประจักษ์ชัดถึงความสามารถและความเหมาะสมของพระเจ้าอนงยาเชอ พระองค์เป็นอย่างไร เพราะก่อนหน้านั้นได้ทรงรับราชการฉลองพระเดชพระคุณมาอย่างสามารถทั้งในด้านการทหารและพลเรือน นอกจากนั้นยังทรง มีความรู้ภาษาอังกฤษเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นความต้องการของบ้านเมืองมากในเวลานั้น อีกประการหนึ่งทรงเป็นผู้มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในกิจการต่าง ๆ ทั้งภายใน และภายนอกประเทศเพราะได้เสด็จต่างประเทศมาแล้วครั้งหนึ่ง ดังนั้นเป็นต้น กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงได้รับกระแสพระบรมราชโองการให้ย้ายจากกระทรวง ธรรมการมาอย่างกระชั้นชิดโดยมิได้ทรงคาดคิดมาก่อน จึงทรงวิตกว่าจะไม่ทรงสามารถ ปฏิบัติราชการในกระทรวงมหาดไทยให้ลุล่วงไปด้วยดีดังพระราชประสงค์ได้ แต่พระราชดำรัสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้กับพระองค์ท่านตอนหนึ่ง ได้ช่วยให้ ทรงมีความเชื่อมั่นว่าจะทรงปฏิบัติพระภารกิจทั้งหลายให้สำเร็จลงได้ ทั้งนี้พระองค์ ท่านทรงเลาไว้ตอนหนึ่งว่า

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน.

"ในส่วนพระองค์ทรงเชื่อแน่ว่าข้าพเจ้าคงจะสามารถจัดการ
กระทรวงธรรมการให้ดีขึ้น แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังคงมีอยู่ บางที่
ข้าพเจ้าจะยังมีได้คิดไปถึง ควบตางประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเรา
ประมาท ไม่จัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อย... เห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางที่
อาจถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสรภาพแล้วกระทรวง
ธรรมการจะได้อยู่ได้หรือ การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้
เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญความมาก การนั้นตกอยู่ในหน้าที่ของกระทรวง
มหาดไทยมากกว่ากระทรวงอื่น เพราะหัวเมืองทั้งปวงขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย
โดยมาก ใ้ทรงพิจารณาหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้จัดการได้
ถึงพระราชประสงค์มานานแล้วยังหาได้ไม่ จนทรงสังเกตเห็นว่าความสามารถของ
ข้าพเจ้าเหมาะแก่ตำแหน่งนั้น..."^{๑๕}

พระกรณียกิจในสมัยแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย

เมื่อพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพทรงเข้ารับตำแหน่ง
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว ทรงเริ่มศึกษากระบวนการและวิธีปฏิบัติราชการใน
กระทรวงก่อน โดยตรัสถามและขอคำแนะนำจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงความสามารถ
และชำนาญงานในกระทรวงมาก่อน เช่น พระยาราชวราวุฒ (อวม) เมื่อยังเป็น
พระยาศรีสิงหเทพ ปลัดบัญชา ว่าที่ปลัดทูลฉลอง หัวหน้าข้าราชการกระทรวงมหาดไทย
เป็นต้น ประกอบกับการเสด็จไปทอดพระเนตรการทำงานของข้าราชการตามห้องต่าง ๆ
อยู่เสมอ ไม่ช้าก็ทรงมีความรู้ในราชการมหาดไทย และทรงคุ้นเคยกับข้าราชการทั้งปวง
ควบ^{๑๖} ทั้ง ๆ ที่ทรงตั้งพระทัยไว้ว่าจะไม่ทรงจัดการเปลี่ยนแปลงอย่างใดในระหว่างที่

^{๑๕} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า ๒

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒ - ๓๔

ทรงศึกษางานอยู่ กระนั้นก็มีราชการบางอย่างที่จะทรงทอดทิ้งล่าช้าไว้ไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพระบรมราโชบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงแก้ไขการปกครองแผ่นดินใหม่ พระกรณียกิจในระยะแรกมีดังนี้ คือ

๑. การโอนหน้าที่ระหว่างกระทรวง

เพื่อให้เป็นไปตามพระบรมราโชบายในการแบ่งปันหน้าที่ระหว่างกระทรวง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงต้องทรงจัดการโอนหน้าที่ราชการบางอย่างที่เคยขึ้นอยู่กับอัครมหาเสนาบดีที่สมุหนายก แต่บัดนี้อยู่นอกเหนือหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไปให้กระทรวงที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบต่อไป คือทรงโอนการออกหมายสั่งราชการฝ่ายพลเรือนไปให้กระทรวงวัง และทรงโอนศาลอุทธรณ์ความหัวเมือง และการเรือนจำไปให้กระทรวงยุติธรรม^{๑๗} ส่วนหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่แท้จริงนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะให้รับผิดชอบการปกครองในฝ่ายพลเรือน และการบังคับบัญชาหัวเมืองตลอดทั้งพระราชอาณาเขต แต่ในระยะแรกนี้โปรดให้มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ กับหัวเมืองลาวเท่านั้น^{๑๘} ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๓๗ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมจัดการแบ่งปันหน้าที่กันอีกครั้งหนึ่ง ตามประกาศฉบับลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๓ มีใจความสำคัญว่า

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕ - ๓๖

^{๑๘} "ประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘, หน้า ๒๕

ข้อ ๑ บรรดาหัวเมืองชั้นในชั้นนอก แลหัวเมืองประเทศราช
ที่แบ่งเป็นปักษ์ใต้อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทย
ก็ดี และที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ดี ตั้งแต่นั้นสืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาตราพระ-
ราชสีห์กระทรวงมหาดไทย

ข้อ ๒ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราช-
อาณาเขตตลอดทั่วไประหว่างหัวเมืองในกรุงเทพฯ กับเมืองที่ติดต่อกันใกล้เคียง
ควรเป็นเขตแขวง กรุงเทพฯ... ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับไปบอกจาก
หัวเมืองทั้งปวงนั้น แลมีท้องตราพระราชสีห์ตามกระแสพระบรมราชโองการ จาพระบรม-
ราชโองการ เพื่อที่จะได้บำรุงรักษาความเรียบร้อย แลให้มีความเจริญในเมืองนั้น ...^{๑๕}

ประกาศฉบับนี้ยืนยันว่าอำนาจฝ่ายปกครองและฝ่ายทหารได้แยกออกจาก
กันอย่างเด็ดขาด และยังแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่อันแท้จริงของกระทรวงมหาดไทย
ด้วย นับว่ากระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่สมบูรณ์ตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นต้นมา

๒. การเปลี่ยนแปลงระเบียบการบางอย่างที่ล้ำสมัย

ก. ทรงเลิกวิธีการที่เสนาบดีบัญชางานอยู่ที่บ้าน แต่เดิมมาเสนาบดี
กระทรวงมหาดไทยไม่เคยมาบัญชางานที่สำนักงานของกระทรวง เมื่อมีข้าราชการอันใด
ข้าราชการต้องนำไปเสนอที่บ้าน แต่เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราช-
านุภาพทรงเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว พระองค์ท่านเสด็จมาบัญชา
งานที่กระทรวงตั้งแต่เช้าจนถึงเวลาบ่ายทุกวัน เพราะเหตุนี้ข้าราชการจึงไม่ต้องไป

๑๕

"ประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย"

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑ (ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓), หน้า ๓๐๖

เสนองานต่อเสนาบดีที่บ้านกั้งเขนแตกอน แตะกองนำเสนอดองค์เสนาบดีใหม่ที่ประชุม
ข้าราชการในกระทรวงในเวลากลางวันทุกวันแทน^{๒๐} ยังผลให้การทำงานดำเนิน
ไปอย่างรวดเร็วและมีระเบียบเยี่ยงประเทศที่เจริญแล้วทำกันอยู่ในสมัยนั้น

ข. ทรงเปลี่ยนวิธีการบังคับบัญชาข้าราชการ ในตอนต้น

รัชกาลที่ ๕ กระทรวงอื่น ๆ กราบบังคับบัญชาข้าราชการด้วยจดหมายที่เขียนในกระดาษ
อย่างฝรั่งแล้ว มีกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวที่ยังคงเขียนคำกราบบังคมทูล
ลงในสมุดคำตามประเพณีโบราณ และขอความที่กราบบังคมทูลก็เพื่อขอเรียนพระราช
ปฏิบัติอย่างเกี่ยวเท่านั้น จึงดูเหมือนว่ากระทรวงมหาดไทยมิได้ช่วยแบ่งเบา
พระราชภารกิจลงเลย เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงมีพระราชวินิจฉัย
ขอราชการต่าง ๆ ด้วยพระองค์เองหมดทุกเรื่อง พระเจ้านองยาเธอ กรมหมื่น—
คำรงราชานุภาพทรงมีพระดำริว่าวิธีการบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย
ยังล่าสมัยอยู่ จึงทรงให้เลิกใช้สมุดคำแล้วเปลี่ยนเป็นเขียนคำกราบบังคมทูลลงใน
กระดาษอย่างฝรั่ง อนึ่งทรงวางจดหมายกราบบังคมทูลด้วยพระองค์เองเสมอมา ทั้ง
ยังถวายขอวินิจฉัยหรือวิธีจัดการแทรกกลงไปด้วย เรื่องใดที่สำคัญก็ทรงแนบสำเนา
ต้นฉบับไปพร้อมกับจดหมายกราบบังคมทูล เพื่อให้ทรงมีพระราชวินิจฉัยด้วยพระองค์เอง
ด้วย เท่ากับทรงช่วยแบ่งเบาพระราชภารกิจลงได้มาก เหตุนี้จึงขอถวายพระราช
อภัยยศ^{๒๑}

^{๒๐} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำรุงรักษาและพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล,
หน้า ๓๖

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒ - ๓๓

๓. การเสด็จตรวจราชการในหัวเมืองครั้งแรก (พ.ศ. ๒๔๓๕)

เมื่อพระเจ้าอนงยาเซอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงศึกษาภายในกระทรวงเป็นเวลาประมาณ ๖ เดือนแล้ว ทรงมีพระดำริที่จะทรงศึกษาการปกครองและสภาพบ้านเมืองในส่วนภูมิภาคต่อไป จึงกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองเหนือ ทรงเริ่มออกเดินทางจากกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๓๕ รวมเวลาที่เสด็จออกตรวจราชการ ๗๕ วัน และไคเสด็จมานหัวเมืองทั้งสิ้น ๒๐ หัวเมือง^{๒๒} นับเป็นการเสด็จออกตรวจราชการในหัวเมืองเป็นครั้งแรกของพระองค์ท่าน และเป็นการเปิดยุคใหม่แห่งการปกครองสมัยใหม่ที่แท้จริง เพราะการที่จะจัดการบริหารการปกครองของประเทศให้โดยดลคั้นั้น นักปกครองหรือผู้บริหารจำเป็นต้องรู้จักสภาพที่แท้จริงของภูมิภาค และสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนพลเมืองก่อน แต่ในสมัยโบราณพระมหากษัตริย์และเสนาบดีไม่เสด็จออกไปในหัวเมืองไกล ๆ เว้นแต่เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้นเท่านั้น คงจัดการปกครองอยู่ในเมืองหลวง การปกครองในส่วนภูมิภาคที่ดำเนินมาจึงยังมีขอบปรองอยู่หลายประการ ดังที่พระเจ้าอนงยาเซอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้ทูลขอพระเนตรมาควยพระองค์เอง ในระหว่างที่เสด็จออกตรวจราชการในครั้งนั้นว่า ระบบการปกครองในหัวเมืองที่เรียกว่า "กินเมือง" นั้น ให้ผลเสียมากกว่าผลดี เพราะบรรดาเจ้าเมืองมีอภิสิทธิ์มากเกินไป ราษฎรได้รับบริการและสวัสดิภาพไม่เพียงพอ จะปล่อยให้การปกครองเช่นว่านคงอยู่ต่อไปไม่ได้^{๒๓} เพราะเหตุนี้ เมื่อทรงจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้นแล้ว ระบบการปกครองแบบกินเมืองจึงสิ้นสุดลง

^{๒๒} "ชาวพระเจ้าอนงยาเซอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จไปเมืองเหนือ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕ (ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓), หน้า ๒๓๓.

^{๒๓} สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และ พระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า ๗๘.

ในการเสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองเหนือครั้งนั้น นอกจากได้ทอดพระเนตรภูมิประเทศ สภาพบ้านเมือง ความเป็นอยู่ของประชาชนและการปกครองในหัวเมืองรายทางที่เสด็จผ่านไปแล้ว ยังได้ทรงศึกษารัฐประศาสน์นโยบายจากหนังสือที่ทรงอ่านในระหว่างทรงเดินทางประกอบกันด้วย ทำให้ทรงมีแนวความคิดใหม่ประการหนึ่งอันเกี่ยวกับการปกครอง และมีผลสะท้อนต่อการปกครองของประเทศในอนาคตด้วย นั่นก็คือ การปกครองที่จะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขนั้น ต้องจัดทำนุบำรุงในเวลาที่บ้านเมืองเป็นปรกติสุข มิใช่ระงับหรือปราบปรามเมื่อมีเหตุเกิดขึ้นแล้ว ดังที่พระองค์ท่านได้ตรัสไว้ว่า "...ข้าพเจ้าคิดเห็นว่าความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างเก่าและอย่างใหม่ก็อยู่ในจะให้ "บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข " ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ "อยู่เย็นเป็นสุข" นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า "ถาบันเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ" เช่นโจรผู้ร้าย เป็นต้น "ก็"เป็นสุข" ข้อนี้สังเกตได้ในบ้าน-แผนกที่แกกฏหมายในการปกครองแต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมแทบทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นตามหัวเมืองเจ้าเมืองกรมการก็มุ่งหมายจะรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เมืองไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นที่ตั้ง ตลอดจนถึงเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ เมื่อเห็นว่าเมืองใดสงบเงียบไม่มีเหตุร้ายก่อกองว่าปกครองดี ต่อเมืองใดไม่เรียบร้อยโจรผู้ร้ายชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนด้วยเหตุอื่นจึงให้ชาหลวงออกไประงับ หรือมีเหตุการณ์ใหญ่โตเช่นการเกิดทัพศึก เสนาบดีก็ออกไปเอง จึงไม่มีการตรวจหัวเมืองในเวลาเมื่อเป็นปรกติ ความคิดที่จะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปรกติ เป็นคติเกิดขึ้นใหม่ดูเหมือนจะเริ่มเกิดขึ้นแต่ในรัชกาลที่ ๔ และมาถือเป็นข้อสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับพระราชบัญญัติ ๕ สืบมา"^{๒๔}

นับว่าการเสด็จออกตรวจราชการครั้งแรกนี้เป็นการเตรียมพระองค์เพื่อจะทรงจัดการ

ปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อไป

การจัดระเบียบราชการในส่วนกลาง

เมื่อพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จกลับจากตรวจราชการหัวเมืองแล้ว จึงทรงเริ่มจัดระเบียบงานในกระทรวงใหม่ คือ

๑. การจัดระเบียบงานสารบรรณ

ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๓๕ งานสารบรรณซึ่งหมายถึงการรับ ส่ง ร่าง เสนอ และเก็บหนังสือของกระทรวงมหาดไทยยังเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีระเบียบ กล่าวคือ เมื่อมีหนังสือราชการเข้ามาถึงกระทรวงในวันหนึ่ง ๆ เจ้าพนักงานนายเวรเป็นผู้รับ เปิดผนึก แล้วจึงเสนอต่อปลัดทูลฉลอง ปลัดทูลฉลองและเจ้าพนักงานตองนำหนังสือนั้นไปเสนอต่อเสนาบดีที่บ้านอีกที่หนึ่ง การพิจารณาราชการใด ๆ อยู่ในดุลยพินิจของเสนาบดีโดยมีปลัดทูลฉลองเป็นผู้รับสนองคำสั่งมาปฏิบัติการตามนั้น ส่วนหนังสือตอบอย่างธรรมดา เจ้าพนักงานเป็นผู้ร่าง แล้วนำเอาไปประทับตราที่บ้านเสนาบดีก่อนจึงส่งออกไป ถ้าเป็นราชการสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงรับทราบ เสนาบดีก็ให้เจ้าพนักงานร่างหนังสือกราบบังคมทูล เรียกว่า "คัตู้ทูลฉลอง" เพื่ออ่านถวายในเวลาเสด็จออกทองพระโรงทุกวัน ต่อมาถึงแม่เสนาบดีจะไม่ตองทูลฉลองในทองพระโรง แต่กตองเขียนบันทึกกราบบังคมทูลเสมอมาในตอนต้นรัชกาลที่ ๕ กระทรวงอื่น ๆ ใช้กระดาศฝรั่งเขียนจดหมายกราบบังคมทูลกันแล้ว เพราะบ้านเมืองเริ่มหันเข้ารับความเจริญจากอารยประเทศ เหลืออยู่แต่กระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวที่ใช้สมุดคำเขียนบันทึกกราบบังคมทูลราชการตามประเพณีเดิม ส่วนต้นร่างหนังสือราชการนั้นเจ้าพนักงานเก็บไว้บนเพดานของสำนักงานเป็นมัด ๆ อย่างไม่มีระเบียบ^{๒๕} พระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖ - ๓๒

ทรงมีพระดำริว่าควรจะให้ระเบียบงานสารบรรณตามแบบใหม่ดังเช่นที่กระทรวง
ต่างประเทศจัดทำแล้ว จึงทรงเริ่มจัดระเบียบงานสารบรรณก่อนอื่น ดังที่ไคตรัส
เล่าไว้ว่า "ชั้นต้นจัดระเบียบการรับ ส่ง ร่าง เขียน และเก็บจดหมาย การส่วนนี้
เจ้าพระยาพระเสด็จฯ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ซึ่งไคได้เลื่อนที่จากหลวงไพศาลศิลปศาสตร์
ขึ้นเป็นพระมนตรีพจนกิจนั้น เป็นประโยชน์แก่การทำหนังสือมาก เพราะรู้จักวิธีจดหมาย
ราชการแบบใหม่ของสมเด็จพระยาเทววงศ์ ซึ่งข้าพเจ้าไคเข้าไปใช้ในกระทรวง
ธรรมการช้านานมาแต่เมื่ออยู่ในกระทรวงนั้นแล้ว ตัวเจ้าพระยาพระเสด็จก็มีอำนาจ
สัมมาคารวะเข้ากับพวกข้าราชการมหาดไทยไคเร็ว สามารถชี้แจงให้คนเก่าทั้งที่เป็น
ผู้ใหญ่และผู้น้อยให้แก้ไขการทำงานเช่นระเบียบใหม่ไคได้โดยง่าย ตัวข้าพเจ้าไคไม่ต้องสู้เป็น
ธุระมากนัก"^{๒๖}

ตามระเบียบใหม่นี้ เมื่อกรมกองใดรับหนังสือเข้าแล้ว คองนำเสนอ
ต่อเสนาบดีในที่ประชุม ณ กระทรวงในเวลากลางวันทุกวัน เพื่อให้ทรงวินิจฉัยขอราชการ
สำหรับหนังสือตอบของกรม กองต่าง ๆ ก็ต้องเสนอต่อเสนาบดีเพื่อเซ็นพระนามหรือ
ประทับตราก่อนจึงจะส่งออกไปได้ ในเวลานั้นยังไม่มีการใช้เครื่องพิมพ์ดีด ต้องอาศัยผู้
มีลายมืองามเขียนหนังสือราชการ ต่อมาอีกหลายปีจึงได้มีการใช้พิมพ์ดีดแทนการเขียน
ส่วนการเก็บหนังสือราชการก็ทรงให้มีเจ้าพนักงานสำหรับเก็บหนังสือโดยเฉพาะ มี
วิธีการเก็บหนังสือโดย "... เรื่องใดกรมต่าง ๆ ทำเสร็จแล้ว ก็ส่งเรื่อง
นั้นมาให้กองเก็บลงบัญชีตามชื่อเรื่อง รวมเก็บเป็นเล่ม ๆ และลงบัญชีหมายเลข
เมืองและมณฑลเป็นเกณฑ์ลงหมายเลขต่อ ๆ กันเป็นลำดับ แล้วเข้าเก็บเป็นตู้ ๆ
หมายเลขเป็นเมือง เป็นมณฑล เมื่อจะต้องการเรื่องใดก็ตรวจบัญชีหยิบไคตามตู้นั้น ๆ
เป็นมณฑลไคสะดวก..."^{๒๗} นับว่าเป็นวิธีที่ทันสมัยและมีระเบียบดี ง่ายแก่การค้นหา

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔ - ๕๕

^{๒๗} พระยามหาอำมาตยาธิบดี, เรื่องมหาดไทย; อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึก
สถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๒๐ ปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๕, หน้า ๑๐๘

และเก็บเป็นหลักฐานอันมีคุณค่าของทางราชการสืบมา

๒. การแต่งตั้งและจัดหาคณะเข้ารับราชการ

เมื่อแรกที่ทรงเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้ทรงนำเอาหลวงไพศาลศิลปศาสตร์ (ม.ร.ว. เปี้ย มาลากุล) ซึ่งเคยเป็นเลขานุการในพระองค์ในสมัยที่ทรงว่าการกระทรวงธรรมการอยู่เขามาเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทยด้วย แล้วทรงเลื่อนตำแหน่งให้เป็นพระมนตรีพจนกิจ ครั้นต่อมาได้ทูลขอหลวงเทศาภิบาลพิจารณารับราชการอยู่ในกรมแผนที่มีความรู้ความชำนาญในภาษาอังกฤษและเรื่องภูมิประเทศเขตแดนเป็นอย่างดีให้มารับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยอีกคนหนึ่ง และทรงแต่งตั้งเป็นพระสฤทธิพจนกร คู่กับพระมนตรีพจนกิจ รวมเป็นข้าราชการที่มาจากกระทรวงอื่นเพียงสองคน^{๒๔} ในระหว่าง ๒ เดือนที่ทรงศึกษางานในกระทรวงมิได้ทรงถอดถอนข้าราชการในกระทรวงเลย จนกระทั่งเมื่อเสด็จกลับจากตรวจราชการหัวเมืองเหนือแล้วจึงได้ทรงปรับปรุงข้าราชการให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยทรงพิจารณาความรู้และความสามารถเป็นเกณฑ์ เช่น ทรงย้ายข้าราชการบางคนออกไปรับราชการยังหัวเมืองแต่ทรงให้มีตำแหน่งสูงขึ้น ส่วนผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งในกระทรวงก็ทรงให้คงมีตำแหน่งตามเดิมหรือทรงให้เลื่อนขั้นก็มี และทรงปลดข้าราชการที่ชราภาพเกินกว่าจะรับราชการได้เพียงไม่กี่คน การจัดหาคณะเข้ารับราชการในระยะแรกไม่เป็นปัญหามากนัก เพราะเพิ่งเริ่มจัดระเบียบราชการยังไม่มากอย่าง แต่กระทรวงมหาดไทยต้องการข้าราชการที่มีความรู้ทันสมัย โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ และชำนาญภูมิประเทศด้วย เพราะในขณะนั้นประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาชายแดนทางทิศตะวันออกกับฝรั่งเศส และทางทิศใต้กับอังกฤษ ตลอดจนมีปัญหาเรื่องคนในบังคับต่างประเทศและเรื่อง

^{๒๔}

อำนาจศาล ฯลฯ กระทบมหาดไทยแม้จะไม่ได้ทำหน้าที่ติดต่อต่างประเทศโดยตรง เช่นกระทบต่างประเทศก็ตาม แต่ในฐานะที่เป็นเจ้าของท้องที่ก็ต้องมีหน้าที่เจรจาติดต่อ เพื่อทำความตกลงกันในเวลาที่มีปัญหาทางการเมืองกับต่างประเทศ ข้าราชการ กระทบมหาดไทยในสมัยนั้นนอกจากสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และหลวงเทศาภิบาล (เส็ง วิริยศิริ ซึ่งต่อมาเป็นพระยามหาอำมาตยาธิบดี) แล้วเกือบไม่มีใครเลยที่รู้ภาษาต่างประเทศและชำนาญกฎหมายประเทศเป็นอย่างดี เมื่อเกิดเหตุการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ ขึ้น (พ.ศ. ๒๔๓๖) การทำงานทางชายแดนยากลำบากมาก และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็ทรงไต่หลวงเทศาภิบาลผู้นี้เป็นกำลังสำคัญของพระองค์ท่าน^{๒๙} แสดงให้เห็นว่าทรงสามารถหาคนมาใช้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและเหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในเวลานั้นเป็นอย่างดี ในระยะต่อมางานมหาดไทยขยายตัวมากขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เกิดปัญหาคนไม่พอกับงาน ส่วนใดและส่วนเสียของกระทบมหาดไทยอยู่ที่เรื่องการจัดหาคนให้พอกับงาน และให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งควย ดังนั้นกระทบมหาดไทยจึงต้องรับผู้ที่ได้ประกาศนียบัตรจากโรงเรียนต่าง ๆ เขาทำงาน เมื่อชำนาญงานแล้วองค์เสนาบดีก็ทรงขอพระราชทานสัญญาบัตรแต่งตั้งให้เป็นขุนนาง ให้มียศ มีชั้น และความคิดความชอบเป็นลำดับ^{๓๐} ต่อมาหลังจาก พ.ศ. ๒๔๔๒ เมื่อตั้งโรงเรียน ข้าราชการพลเรือนขึ้นแล้ว ไต่ช่วยแก้ปัญหาคนไม่พอกับงานได้ดี เพราะปรากฏว่า

^{๒๙} พระยามหาอำมาตยาธิบดี "เรื่องมหาดไทย" ใน, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนามหาดไทยครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ๒๔๓๕ - ๒๔๙๕, หน้า ๘๐, ๘๑

^{๓๐} สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, "โรงเรียนมหาดเล็กหลวง" นิทานโบราณคดี, หน้า ๒๑๕

นักเรียนรุ่นแรก ๆ ที่สำเร็จจากโรงเรียนแห่งนี้ส่วนมากเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทยมากกว่ากระทรวงอื่น อย่างไรก็ตามข้าราชการผู้ใหญ่ในตำแหน่งสูงที่ "รุ่งาน" เป็นอย่างนี้ก็มิใช่น้อยคน และหายากมาก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงตรึงนโยบายรับราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ เอาไว้ เช่น ปลัดทูลฉลอง รองเสนาบดี ๒ แทนเสนาบดี ฯลฯ ให้รับราชการในกระทรวงเป็นอิสระมาจนสิ้นรัชกาลที่ ๕ ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปตามนโยบายเดียวกัน และให้ฝังรากลงอย่างมั่นคงเป็นมรดกแก่คนรุ่นหลังที่จะดำเนินงานต่อมา^{๓๑}

๓. การจัดแบ่งหน่วยราชการในกระทรวงมหาดไทย

ก่อนที่จะทรงจัดหน่วยงานบริหารราชการในกระทรวงใหม่ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงตรวจดูทำเนียบเดิมของกระทรวงมหาดไทยที่มีมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา อันปรากฏอยู่ใน "ลักษณะศักดินาข้าราชการพลเรือน" ก่อน และทรงพบว่า แต่เดิมมีกรมที่ทำหน้าที่ฝ่ายธุรการอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ๓ กรม คือ กรมมหาดไทยกลาง หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่ากรมหมื่นใหญ่ กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ และกรมมหาดไทยฝ่ายปลำกิ่ง กรมทั้งสามนี้ต่างกันแต่ชื่อเท่านั้น แต่ทำงานปะปนกัน คือ ต่างก็มีหน้าที่ทั้งทางการปกครองและทางอรรถคดี นอกจากนี้แล้วยังมีกรมที่สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยอีก ๒ กรมคือ กรมตำรวจภูธร และกรมตำรวจบาด แต่ก็ไม่ได้อำนาจหน้าที่ตั้ง เช่นกรมตำรวจสมัยนี้ มีหน้าที่ตระเวนตรวจตราเหตุการณ์ทางชายแดนเท่านั้น ครั้นต่อมาจะเป็นในสมัยใดไม่ปรากฏ เกิดมี "กรมอาชญา" ขึ้นอีกกรมหนึ่ง ซึ่งได้ทำหน้าที่ตรวจตราเหตุการณ์ทางชายแดนแทนกรมทั้งสอง กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจบาดจึงมีหน้าที่คุมไพร่ขึ้นต่อกระทรวง

^{๓๑}

พระยามหาอำมาตยาธิบดี, "เรื่องมหาดไทย" หน้า ๘๒

มหาดไทยเท่านั้น หน้าที่อื่น ๆ ก็เลอะเลือนไป^{๓๒}

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นต้นมา พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่น-
ดำรงราชานุภาพทรงเริ่มจัดงานฝ่ายธุรการในกระทรวงมหาดไทยใหม่ คือทรงตั้งกรม
ขึ้น ๓ กรมก่อนตามชื่อกรมธุรการที่มีมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา เพราะทรงมี
พระประสงค์จะรักษาชื่อเดิมเอาไว้ แต่ทรงจัดสรรและเพิ่มเติมหน้าที่ของแต่ละกรมใหม่
เพื่อให้รับผิดชอบและทำงานในหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ และช่วยทำงานประสานกัน
ได้ดีกว่าแต่ก่อน กรมทั้ง ๓ นี้ คือ

(๑) กรมมหาดไทยกลาง มีปลัดทูลฉลองซึ่งมีตำแหน่ง
รองลงมาจากเสนาบดีเป็นหัวหน้าหน่วยราชการ กรมนี้มีอำนาจบังคับบัญชาและรับ
ผิดชอบกิจการทุกอย่างที่มีได้แยกออกไปอยู่ในหน้าที่ของกรมอื่น เท่ากับว่ามีหน้าที่จัดการ
ดูแลงานทั่ว ๆ ไปภายในกระทรวง และมีปลัดบัญชีซึ่งมีตำแหน่งเป็นชั้นเจ้ากรม
รองลงมาจากปลัดทูลฉลอง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานการเงิน

(๒) กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ หัวหน้าหน่วยราชการมี
ตำแหน่งเป็นเจ้ากรม มีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย และการติดต่อต่างประเทศ ต่อมา
โอนหน้าที่หลังไปให้ปลัดทูลฉลอง และเพิ่มหน้าที่อัยการขึ้นอีกหน้าที่หนึ่ง

(๓) กรมมหาดไทยฝ่ายพลร่ม ผู้บังคับบัญชามีตำแหน่ง
เป็นเจ้ากรม มีหน้าที่ปกครองท้องที่ทั่วพระราชอาณาจักรที่ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย^{๓๓}
กรมทั้งสามนี้ได้ช่วยทำงานฝ่ายธุรการในศาลาว่าการกระทรวง

^{๓๒}

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ และพระยาเสนา, เทศาภิบาล,

หน้า ๕๗ - ๖๒

^{๓๓}

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕ - ๖๐

มหาดไทยมาเป็นเวลานาน จนเกือบจะสิ้นสมัยราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงได้ทรงจัดแบ่งหน่วยราชการในศาลาว่าการกระทรวง ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะงานของกระทรวงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ได้ จัดทำไปแล้วกำลังเจริญขึ้นอย่างเห็นผล และนับวันแต่จะมีงานเพิ่มมากขึ้น ควรจะมี หน่วยงานฝ่ายธุรการเพิ่มขึ้นให้เพียงพอกับปริมาณงาน ในการนี้พระองค์ท่านได้ทรง ตั้งกรมขึ้นใหม่อีก ๓ กรม ส่วนกรมที่มีอยู่แล้วก็ยังคงใหม่อยู่ แต่ทรงเปลี่ยนแปลงและ ปรับปรุง ตลอดจนโยกย้ายหน้าที่บางอย่างรวมเป็นกรมที่ทำหน้าที่ฝ่ายธุรการ ๒ กรม ควบกัน คือ

(๑) กองบัญชาการกระทรวงมหาดไทย เสนาบดีทรง เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ปลัดทูลฉลองเป็นรองผู้บังคับบัญชา และมีที่ปรึกษาเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำขอราชการอีก ๑ นาย กองบัญชาการ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่บังคับบัญชาราชการทั้งปวงทั้งในกระทรวงและหัวเมือง^{๓๔} พิจารณาตามหน้าที่แล้ว เห็นได้ว่าทำหน้าที่เดียวกันกับกรมมหาดไทยกลาง เพราะ ฉะนั้นกองบัญชาการกระทรวงมหาดไทย ก็คือ กรมมหาดไทยกลาง นั่นเอง เป็นแต่ เปลี่ยนชื่อและ เปลี่ยนผู้บังคับบัญชาใหม่ และขยายขอบเขตแห่งความรับผิดชอบออกไป

(๒) กรมสำรวจหรือเลขานุการ มีเจ้ากรมเป็นหัวหน้า หน่วยราชการ ประกอบด้วยแผนกงานสามแผนก คือ แผนกสำรวจหรือเลขานุการ แผนกต่างประเทศ และแผนกพัสดุ^{๓๕}

^{๓๔} ทำเนียบขอราชการกระทรวงมหาดไทยและหัวเมือง เมษายน - กันยายน ๒๔๕๓ (พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๔๕๓), หน้า ๑

^{๓๕} พระยามหาอำมาตยาธิบดี, "เรื่องมหาดไทย" ใน, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวัน ที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๕, หน้า ๕๘

(๓) กรมมหาดไทยฝ่ายพลำภัง หัวหน้ากรมมีตำแหน่งเป็นอธิบดี มีหน้าที่ปกครองท้องที่ อันประกอบด้วยแผนกสองแผนกคือ แผนกปกครองซึ่งหัวหน้าแผนกมีตำแหน่งเป็นเจ้ากรม ทำการจัดและตรวจระเบียบแบบแผนของการปกครองท้องที่ทั้งตำบล อำเภอ เมือง และมณฑล ทั้งยังมีหน้าที่ทำบัญชีและทำหนังสือในการแต่งตั้ง ถอดถอน ย้าย และสับเปลี่ยนข้าราชการในหัวเมือง ตลอดจนจัดตรวจและรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติในท้องที่หัวเมือง และแผนกก่อสร้าง มีปลัดกรมเป็นหัวหน้า ซึ่งมีหน้าที่จัดหาและก่อสร้างที่ทำการรัฐบาลบ้านพักข้าราชการ และอื่น ๆ ในหัวเมือง^{๓๖}

(๔) กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ มีหัวหน้าเป็นชั้นเจ้ากรม และมีหน้าที่ในเรื่องรักษาพระอัยการ การสืบสวนโจรผู้ร้าย และการเรือนจำ

(๕) กรมปลัดบัญชี มีหน้าที่ทำบัญชีเงินและเบิกจ่าย ตลอดจนถือบัญชีข้าราชการทั้งในกรุงและหัวเมือง

(๖) กรมทะเบียน มีหน้าที่ทำบัญชีข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ทำทะเบียนข้าราชการ ทะเบียนท้องที่ ทำสำมะโนครัว ทำประวัติข้าราชการซึ่งปรากฏว่าเพิ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และการเก็บหนังสือราชการก็อยู่ในหน้าที่ของกรมทะเบียนด้วย^{๓๗}

นอกจากนี้แล้วมีกรมที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยอีก ๒ กรมคือ

(๑) กรมตำรวจภูธร ทรงตั้งขึ้นตามชื่อกรมตำรวจภูธรเดิม แต่ให้หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และทำการปราบปรามโจรผู้ร้าย

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘ - ๑๐๐

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน.

เมื่อทรงตั้งกรมตำรวจขึ้นแล้ว ก็ได้ทรงจัดตั้งกองตำรวจขึ้นตามมณฑลต่าง ๆ และใน พ.ศ. ๒๔๔๔ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพใน ขณะที่ทรงดำรงพระอิสริยยศเป็น พระเจ้านองยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพได้ ทรงสถาปนาโรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้นที่เมืองนครราชสีมา เพื่อผลิตข้าราชการ ตำรวจไว้ใช้ในราชการ ภายหลังโรงเรียนนี้ได้ย้ายมาอยู่จังหวัดนครปฐม

(๒) กรมตำรวจบาล กรมนี้มีชื่ออยู่ในทำเนียบเดิมของกระทรวงมหาดไทยมานานแล้ว เช่นเดียวกับกรมตำรวจ แต่มีหน้าที่เลอะเลือนไป สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงทรงสถาปนากลุ่มตำรวจบาล ขึ้นคู่กับกรมตำรวจ เพื่อให้มีหน้าที่ตรวจราชการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในมณฑลต่าง ๆ เพื่อประกอบความรูของกระทรวงมหาดไทย ในอันที่จะ พิจารณาจัดการแก้ไขและทำนุบำรุงกิจการในหัว เมืองทุกสาขาให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น พิจารณาแล้วเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจบาลมีหน้าที่เหมือนผู้ตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทยในสมัยนี้

(๓) กรมพยาบาล แต่เดิมกรมนี้สังกัดอยู่ในกระทรวงธรรมการ โดยย้ายมาสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. ๒๔๕๕ มีหน้าที่ป้องกันโรคภัยทั่วพระราชอาณาจักร

(๔) กรมป่าไม้ ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๘ มีหน้าที่ดูแลจัดการเรื่องป่าไม้ของประเทศโดยเฉพาะ

(๕) กรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๘ มีหน้าที่ควบคุมการทำเหมืองแร่ในหัว เมืองตลอดพระราชอาณาเขต

(๖) กรมสรรพากรนอก ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ มีหน้าที่เก็บภาษีอากรในหัว เมือง ครั้น พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้โอนไปให้กับกระทรวงการคลัง

๓๘ ประเสริฐ กาญจนกุล, "งานมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ" ใน, ปาฐกถาเรื่องสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระประวัติคุณเภา, หน้า ๔๔ - ๔๕

กล่าวโดยสรุป ตลอดระยะเวลา ๒๓ ปีที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงจัดตั้ง กรมใหญ่ ๆ ขึ้นทั้งหมด ๑๒ กรม เป็นกรมราชการในศาลาว่าการกระทรวง ๖ กรม และเป็นกรมที่ตั้งกักอยู่ในกระทรวงอีก ๖ กรม ซึ่งต่อมาได้อโอนไปให้กับกระทรวงอื่น ๆ อันมีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ

การจัดการปกครองในส่วนภูมิภาค

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดการปกครองในส่วนภูมิภาคให้ดีขึ้นให้จงได้ และในฐานะที่พระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอันเป็นกระทรวงเจ้าของท้องที่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าอนงยาเชอพระองค์นี้ทรงเป็นผู้จัดการดำเนินการปกครองในส่วนภูมิภาคแทนพระองค์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ใน การนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงแถลงพระบรมราโชบายเป็นการส่วนพระองค์ต่อพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ๔ ประการ คือ

- ๑) ให้แก่ลักษณะการปกครองแบบประเทศราชาธิราช (Empire) มาเป็นอย่างพระราชอาณาเขต (Kingdom) คือให้เป็นประเทศไทยรวมกันทั้งหมด
- ๒) จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ถึง ๓ กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่าให้รวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว
- ๓) จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแกภูมิตำแหน่งให้สะดวกแก่การปกครองและมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล
- ๔) การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระดำริจะค่อย ๆ จัดเป็นขั้น ๆ ไป

มีให้เกิดขึ้น^{๓๘}เพียง

ความในข้อ ๓ แสดงให้เห็นชัดเจนว่าทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้นำการปกครองแบบเทศบาลมาใช้ในการจัดการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะเหตุนี้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงทรงจัดให้เป็นไปตามกระแสพระราชดำรินี้ในเวลาต่อมา

การปกครองแบบเทศบาล

พระยาราชเสนา (ศิริ สมบัติศิริ) ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แห่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเคยรับราชการไต่บังคัมภีร์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพมาเป็นเวลานาน และเป็นผู้เขียนหนังสือเรื่อง "เทศบาล" ตอนที่ ๒ ได้ให้คำจำกัดความของความหมายแห่งการปกครองแบบเทศบาลไว้อย่างชัดเจนว่า

"คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระรัฐบาลกลางซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่อกับอาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ"

^{๓๘} สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สารานุกรมสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์, ภาค ๓ (พระนคร: กรมศิลปากร, ๒๔๘๕), หน้า ๘๕ และ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระนิพนธ์เบ็ดเตล็ด (พระนคร: กรมศิลปากร, ๒๔๘๕), หน้า ๒๑

จึงได้แบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับขึ้น เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัด จัดเป็นแผนกพนักงาน ทำนอง การของกระทรวงในราชธานีอันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบทุกขบ่ารุงสุขควยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาชน"^{๕๐}

จากข้อความที่ยกขึ้นมาข้างนี้ จะเห็นได้ว่า การเทศาภิบาล เป็นระบบ การปกครองส่วนภูมิภาคอย่างหนึ่ง ส่วน มณฑลเทศาภิบาล คือหน่วยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดของระบบการเทศาภิบาล มณฑลหนึ่งมีอาณาเขตของเมืองหลายเมือง รวมกันเข้า และมีคณะกรรมการปกครองคณะหนึ่ง อันมีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นหัวหน้า ซึ่งมีตำแหน่งอยู่ระหว่างเสนาบดีและผู้ว่าราชการเมือง ส่วนคณะข้าราชการรวมกัน เรียกว่ากองมณฑล ทำหน้าที่ในแผนกต่าง ๆ อยู่ภายในมณฑลแต่ละมณฑล มณฑลเทศาภิบาล จึงมีหน้าที่เป็นเสมือนสายที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยราชการบริหารส่วน ภูมิภาคส่วนอื่น ๆ และเท่ากับเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในอันที่จะปฏิบัติราชการให้ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐบาลกลางตามคำสั่งของ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทั้งยังเป็นหูเป็นตาและเป็นที่ปรึกษาาราชการของเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยควย^{๕๑}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นบุคคลแรกที่นำเอา ระบบการปกครองเทศาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะประเทศไทยได้เกิด มีปัญหายุ่งยากทางชายแดนกับประเทศมหาอำนาจตะวันตกหลายครั้ง ทรงมีพระราชดำริ วาดำไม่รีบแก้ไขการปกครองส่วนภูมิภาคอาจทำให้เสียอิสระภาพของประเทศไทยได้

^{๕๐} สมเด็จพระปิยะมหาราชทรงพระราชทานภาพ และ พระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า ๑๑๕.

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕ - ๑๑๕.

เพราะเหตุนี้จึงทรงรวมหัวเมืองที่อยู่ชายพระราชอาณาเขตเข้าด้วยกันจัดตั้งเป็น
มณฑลมาก่อน พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้ถึง ๖ มณฑล คือ มณฑลลาวเฉียง มณฑลลาวพวน
มณฑลลาวกาว มณฑลเขมร มณฑลลาวกลาง และมณฑลภูเก็ท^{๔๒} แต่การจัดตั้ง
มณฑลในครั้งนั้น เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นมณฑล-
เทศาภิบาลที่แท้จริง เพราะชาหลวงผู้บัญชาการมณฑลมิได้มีตำแหน่งเป็นชาหลวง
เทศาภิบาล เป็นแต่ได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ส่วน
เมืองต่าง ๆ ในมณฑลเหล่านั้นก็ยังขึ้นอยู่กับกระทรวงที่เคยขึ้นอยู่กับเดิม ทั้งยังไม่มี
คณะกรรมการบริหารการปกครองโดยตรง ดังเช่นมณฑลเทศาภิบาลในสมัยสมเด็จพระ
เจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ แต่ก็นับได้ว่าพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มแนะแนวทางการเทศาภิบาลในประเทศไทย

ในคราวที่เสด็จตรวจราชการหัวเมืองเหนือ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้น
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้ทรงพยายามคิดหาวิธีที่จะแก้ไขการปกครองในส่วนภูมิภาค
ให้ดีขึ้น ในที่สุดทรงมีพระดำริว่าการปกครองแบบเทศาภิบาลจะเป็นวิธีการที่เหมาะสม
ที่สุด และตรงกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย
พระองค์ท่านทรงอธิบายวิธีการจัดและเหตุผลที่จะต้องจัดมณฑลเทศาภิบาลไว้ดังนี้

"...คือที่รวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล ควรรวมเข้าเป็นมณฑล
ละ ๕ หรือ ๖ หัวเมือง เอาขนาดทองที่ ๆ ผู้บัญชาการมณฑลอาจจะจัดการ และ
ตรวจตราไต่เองตลอดอาณาเขตเป็นประมาณ และให้มีเจ้านายหรือข้าราชการผู้ใหญ่
อันชั้นยศอยู่ในระหว่างเสนาบดีกับเจ้าเมืองไปประจำบัญชาการมณฑลละคน เป็น
พนักงานจัดการต่าง ๆ ในอาณาเขตของตนตามคำสั่งเสนาบดี ทั้งเป็นหูเป็นตาและ

๔๒

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐ - ๑๓๒

เป็นที่ปรึกษาเสนาบดีด้วย ถ้าวาโดยยอกก็คือแยกหน้าที่จัดการต่าง ๆ ตามหัวเมือง ไปใหญ่บัญชาการมณฑลเป็นผู้ทำ เสนาบดีเป็นผู้คิดแบบแผนและตรวจการที่ทำนั้น ประกอบกัน จึงจะจัดการปกครองหัวเมืองให้ได้ดีดังพระราชประสงค์ได้"^{๔๓}

นโยบายนี้ตรงกับพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีมาแต่เดิม ดังนั้นเมื่อกรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเขียนรายงานกราบบังคมทูล จึงทรงมีพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลได้ ในการเตรียมการตั้งมณฑลเทศาภิบาลนั้น พระองค์ท่านทรงส่งพระสฤทธิพิจนกร (เส็ง วิริยศิริ) ข้าราชการมหาดไทยออกไปศึกษาและดูงานการจัดมณฑลเทศาภิบาลในประเทศพม่า และแหลมมลายูเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๖ และกลับมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗^{๔๔} สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงอาศัยวิธีการที่พระสฤทธิพิจนกรนำมาเป็นแนวการจัดมณฑลเทศาภิบาลในประเทศไทยหลายประการ

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกล่าวไว้ว่า ทรงเริ่มจัดมณฑลเทศาภิบาลได้สำเร็จเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๓๕ รวม ๒ มณฑลด้วยกัน คือ มณฑลพิษณุโลก และมณฑลปราจีน^{๔๕} แต่พระยาราชเสนา (ศิริ สมบัติศิริ) กล่าวว่าการ

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๗

^{๔๔} พระยามหาอำมาตยาธิบดี, "เรื่องมหาดไทย," ใน, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากะทรวงมหาดไทยครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๙๕,

หน้า ๑๒๘ - ๑๒๙

^{๔๕} สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ และ พระราชเสนา, เทศาภิบาล,

หน้า ๘๑ - ๘๒

จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลสำเร็จเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๓๓ และจัดได้ทั้งหมด ๔ มณฑลด้วยกัน เป็นมณฑลที่ตั้งขึ้นใหม่ ๓ มณฑล และเป็นมณฑลที่แก้ไขจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งไว้แล้วอีก ๑ มณฑล มณฑลเหล่านั้นได้แก่มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี มณฑลราชบุรี และมณฑลนครราชสีมา (มีอยู่เดิม)^{๕๖}

ครั้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๔ ทรงตั้งมณฑลเทศาภิบาลได้อีก ๓ มณฑล และทรงแก้ไขมณฑลที่มีอยู่แล้วอีก ๑ มณฑล รวมเป็น ๔ มณฑล คือ มณฑลนครราชสีมา มณฑลนครสวรรค์ มณฑลกรุงเทพฯ และ มณฑลภูเก็ต (มีอยู่เดิม)

ในปีต่อมา คือ พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงตั้งมณฑลใหม่ได้ ๒ มณฑลและทรงแก้ไขมณฑลที่มีอยู่แต่เดิมอีก ๑ มณฑล รวมเป็น ๓ มณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร และมณฑลบุรีพา (เดิมชื่อมณฑลเขมร เป็นมณฑลที่แก้ไขใหม่)

ใน พ.ศ. ๒๔๔๐ ทรงตั้งมณฑลไทรบุรีได้เพียงมณฑลเดียว ไทรบุรีเคยเป็นเมืองประเทศราชของไทย แต่ตามการปกครองที่แก้ไขใหม่ ไทรบุรีเป็นมณฑลเทศาภิบาลมณฑลหนึ่ง และอยู่ในพระราชอาณาเขตเหมือนมณฑลอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อจะปกครองให้รัดกุมและใกล้ชิดยิ่งขึ้นกว่าเดิม

ใน พ.ศ. ๒๔๔๒ ทรงตั้งมณฑลเพชรบูรณ์

ใน พ.ศ. ๒๔๔๓ ไม่มีมณฑลที่ตั้งขึ้นใหม่เลย แต่ทรงแก้ไขการปกครองมณฑลที่มีมาก่อน พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้อีก ๓ มณฑล คือ มณฑลพายัพ (เดิมชื่อมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ) มณฑลอีสาน (เปลี่ยนชื่อมาจากมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ) และมณฑลอุดร (เดิมชื่อมณฑลฝ่ายเหนือ)

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๔๕ ทรงตั้งได้อีก ๒ มณฑล คือ มณฑลจันทบุรี และมณฑลปัตตานี

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓

ใน พ.ศ. ๒๔๔๕ ทรงตั้งมณฑลร้อยเอ็ด

ใน พ.ศ. ๒๔๔๖ ทรงตั้งมณฑลอุบล

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๕๕ ทรงตั้งมณฑลมหाराษฎร์เป็นมณฑลสุดท้าย^{๔๗}

รวมเวลาที่ทรงตั้งมณฑลอยู่ถึง ๒๑ ปี และตั้งมณฑลได้ทั้งสิ้น ๒๑ มณฑล^{๔๘}
ยกเว้นมณฑลกรุงเทพซึ่งต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้เรียก
ว่า กรุงเทพมหานคร อยู่ในความดูแลของเสนาบดีกระทรวงนครบาลและ
จัดการปกครองเป็นมณฑลหนึ่ง ประกอบด้วย ๖ เมืองคือ พระนคร ธนบุรี ปทุมธานี
นครเขื่อนขันธ์สมุทรปราการ และนนทบุรี อันที่จริงในระหว่างรัชกาลพระบาท-
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไททรงมีพระราชปรารภที่จะให้มณฑลกรุงเทพขึ้น
อยู่กับกระทรวงมหาดไทยด้วยอีกมณฑลหนึ่ง แต่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และข้าราชการกระทรวงมหาดไทยชั้นผู้ใหญ่บางท่าน
เห็นว่ายังไม่ควรรับ ทั้งนี้เพราะงานของมหาดไทยในการจัดมณฑลต่าง ๆ มีมาก
อยู่แล้ว ถ้าจะจัดมณฑลกรุงเทพด้วยคงจะทำได้ไม่ดี และมณฑลกรุงเทพก็ควรจัดเป็น
แบบเทศบาลจะดีและเหมาะสมกว่าหัวเมืองนอก ๆ ออกไป มณฑลกรุงเทพจึงขึ้น
อยู่กับกระทรวงนครบาลมาตลอดรัชกาลที่ ๕^{๔๙}

เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลดำเนินไปอย่างล่าช้า
สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงตั้งมณฑลได้เพียงปีละ ๒ - ๓ มณฑลเท่านั้น

^{๔๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๔ - ๑๔๖

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓ - ๑๔๖

^{๔๙} พระยามหาอำมาตยาธิบดี "เรื่องมหาดไทย" ใน, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลอง
วันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๕,
หน้า ๑๓๗

บางปีทรงจัดได้เพียง ๑ มณฑล หรือไม่ทรงสามารถจัดได้เลยก็มี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ
ปัญหาสำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) ปัญหาเรื่องตัวบุคคล การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นของใหม่
และตองไขคนมาก นับแต่ชาหลวงเทศาภิบาล ชาหลวงเมือง (ผู้ว่าราชการเมือง)
ลงมาจนถึงข้าราชการเสมียน และพนักงานในหน้าที่ต่าง ๆ บุคคลที่จะออกไป
ปฏิบัติหน้าที่ในหัวเมืองเหล่านี้ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถอันเหมาะสมกับ
ตำแหน่งหน้าที่ซึ่งจะทำการได้เป็นผลดี สมเด็จพระยาราชราชนุภาพทรงถือว่า
การจัดหาบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เป็น เรื่องสำคัญที่สุด
เรื่องหนึ่ง เพราะเหตุนี้จึงทรงเลือกสรรข้าราชการโดยใช้พระวิจาร์ณญาณอย่าง
สุชุมรอบคอบ โดยเฉพาะตองทรงลำบากพระทัยอย่างยิ่งในการเลือกบุคคลที่จะไป
ดำรงตำแหน่งชาหลวงเทศาภิบาลประจำแต่ละมณฑล เพราะชาหลวงเทศาภิบาลนั้น
นอกจากตองเป็นผู้มีความรู้ในการปกครอง มีความสามารถในการทำงานแล้ว ยัง
ตองเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มที่ดียิ่งด้วย ดังนั้นในการจัดตั้งมณฑลแต่ละมณฑลจะตองได้
ตัวชาหลวงเทศาภิบาลเสียก่อนจึงจะจัดตั้งได้ จึงทำให้เสียเวลานาน "เพราะ
หาตัวคนซึ่งจะเป็นผู้บัญชาการมณฑลให้เหมาะแก่ตำแหน่งไคยาก ด้วยจะตองเลือก
หาในข้าราชการบรรดาศักดิ์สูง ที่มีปัญญาความสามารถอาจทำการได้ดังประสงค์
และเป็นผู้ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงรังเกียจประกอบกันทุกสถาน..."^{๕๐}
การเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้ ในสมัยที่ยังไม่มีโรงเรียนขนาดเล็ก และ
โรงเรียนข้าราชการพลเรือนนั้นทำได้ด้วยความลำบากอย่างยิ่ง ลำพังข้าราชการใน
กระทรวงมหาดไทยแหล่งเดียว หากพอจะส่งออกไปรับราชการในหัวเมืองให้ทันความ

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑ - ๘๒

ต้องการไม่ เพราะเหตุนี้จึงต้องขอข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ ตลอดจน นายทหารชั้นผู้ใหญ่บางท่านที่มีความรู้ความสามารถออกไปรับราชการประจำตำแหน่ง ในเขตลพบุรี^{๕๑} ความลำบากอีกประการหนึ่งก็คือ ข้าราชการที่เคยอยู่ในเมืองหลวง ไม่ชอบออกไปทำงานยังหัวเมืองควยเกรงความลำบากต่าง ๆ จึงขาดคนทำงาน ในเขตลพบุรี^{๕๑} เพื่อแก้ไขปัญหานี้ ในครั้งแรกสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงใช้วิธีเพิ่มผลประโยชน์ และให้ความสะดวกสบายแก่ข้าราชการที่จะออกไปทำงาน ในหัวเมืองใหม่มากขึ้น เพราะเหตุนี้จึงมีผู้นิยมออกไปรับราชการในส่วนภูมิภาค มากขึ้นกว่าแต่ก่อน. อนึ่งได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการตามมณฑลต่าง ๆ ตลอดจนให้มีการฝึกหัดอบรมข้าราชการในสถานที่ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ข้าราชการใน หัวเมืองมีความรู้อันเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นต้น^{๕๒} ต่อมาเมื่อมี โรงเรียนมหาดเล็กและโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นแล้วได้ช่วยแก้ปัญหาการ ขาดคนทำงานในหัวเมืองลงไบบาง

(๒) ปัญหาทางการเงิน การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลจำเป็นต้องใช้เงินมาก เช่นเงินเดือนข้าราชการ ค่าใช้สอยต่าง ๆ และเงินการจร ตลอดจนคาปลูกสร้าง สถานที่ราชการ และที่พักข้าราชการมณฑล^{๕๓} แต่กระทรวงการคลังในสมัยนั้นไม่ สามารถจ่ายเงินให้กระทรวงมหาดไทยในคราวละมาก ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะประเทศ มีรายได้น้อย ทั้งยังต้องใช้จ่ายเงินหลายทาง ควยเหตุที่กระทรวงต่าง ๆ กำลัง ปรับปรุงงานอยู่ทั้งสิ้น การขาดเงินจึงยังผลให้การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลดำเนินไป

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๓ - ๓๖๕

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕

อย่างลาซา สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพไต่ทรงพยายามแก้ปัญหาเรื่องเงิน
 อยู่เสมอมา ทั้งนี้เพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายในการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลให้เพียงพอ
 ในระยะแรกทรงทำความเข้าใจกับเสนาบดีกระทรวงการคลังว่า จะทรงช่วยบำรุง
 ผลประโยชน์ของแผ่นดินไปพร้อมกับการทำนุบำรุงกิจการด้านอื่น ๆ เพื่อให้
 เศรษฐกิจอันเป็นผลพลอยได้ดีขึ้นตามมา และเมื่อกระทรวงการคลังมีรายได้มากขึ้น
 ก็จะสามารถจ่ายเงินให้กระทรวงมหาดไทยมากขึ้นด้วย^{๕๔} สมเด็จพระยาคำรง-
 ราชานุภาพไต่ทรงมีส่วนช่วยกระทรวงการคลังหลายประการ เช่นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕
 ในคราวที่เสด็จตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรก ก็ทรงช่วยเก็บเงินค่าภาษีอากร
 ที่ยังคงค้างอยู่กับบรรดาเจ้าภาษีนายอากรเป็นจำนวนมากมาให้กระทรวงการคลัง
 โดยใช้อัตราส่วนลด^{๕๕} ครั้นต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๔๒ ไต่โปรดให้ตั้งกรมสรรพากร
 นอกขึ้นในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีหน้าที่เก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาคโดยตรง
 เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของกระทรวงการคลังลงได้มาก ทั้งยังได้ช่วยแก้ปัญหา
 การขาดแคลนเงินค่าใช้จ่ายไต่ด้วย ดังปรากฏว่าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๓ เป็นต้นมา
 สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงสามารถจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลได้มากขึ้น
 กว่าในระยะแรกจนเกือบครบหมดยกมณฑลภายในระยะเวลา ๕ ปี ยกเว้นมณฑล
 บางแห่งที่มีกรณีพิพาททางชายแดนซึ่งต้องรอต่อมาเป็นเวลาหลายปีจึงจัดตั้งได้สำเร็จ
 ครบถ้วน^{๕๖}

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๖ - ๘๘

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๘

การประชุมเทศบาลประจำปี

การประชุมเทศบาลเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๘ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากพระคำริริเริ่มของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทั้งนี้ เพราะในปีนั้นพระองค์ท่านทรงเพิ่งจัดตั้งมณฑลเทศบาลได้เพียง ๕ - ๑๐ มณฑล เท่านั้น ยังไม่ครบตามโครงการที่กำหนดไว้ ทรงมีพระประสงค์จะให้ชาหลวง เทศบาล หรือผู้บัญชาการมณฑลได้เข้ามาประชุมกันปีละครั้ง ณ ที่ประชุมในกรุงเทพฯ เพื่อถวายนผลงานที่ใดทำมาแล้วในรอบปีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและองค์เสนาบดี เพราะชาหลวงเทศบาลแต่ละคนยอมรับและชำนาญการปกครองในมณฑลของตนมากกว่าเสนาบดีซึ่งอาจมิได้ออกไปตรวจราชการใดหมดทุกมณฑลในเวลาอันรวดเร็ว ทั้งจะได้ปรึกษาหารือกันในขอบกรอบของงานที่จัดทำมาแล้ว เพื่อจะได้แก้ไขให้ดีขึ้นในปีต่อไป อีกประการหนึ่งการจัดตั้งมณฑลเทศบาลเป็นการปกครองแบบใหม่ยังมีโคตรราเป็นตัวบทกฎหมาย เพียงแต่เสนาบดีทรงออกกำหนดระเบียบการใหม่ปฏิบัติไปพลางก่อนในระยะแรก การที่จะตราตัวบทกฎหมายปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสม เสนาบดีจะต้องรูสภาพและสถานการณ์ทั้งปวงในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ตลอด แต่เป็นการเหลือวิสัยที่เสนาบดีจะเสด็จไปตรวจราชการให้ทั่วพระราชอาณาเขตภายในเวลาอันจำกัดได้ เพื่อช่วยให้ตรากฎหมายได้เร็วขึ้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าจะต้องพบกับชาหลวงเทศบาลเป็นประจำทุกปี เพื่อไต่ถามและปรับความเข้าใจอันดีต่อกัน สาเหตุเหล่านี้ก็นำมาซึ่งการประชุมชาหลวงเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๔๓๘ ในปีนั้นพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงมีจดหมายกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีข้อความสำคัญที่แสดงให้เห็นเหตุผลที่จะจัดให้มีการประชุมเทศบาลประจำปีว่า

"...อนึ่งการเทศบาลซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้จัดขึ้นตามหัวเมืองที่ใดจัดมาแล้วก็ใดคำเนิรมาโดยลำดับ มีความเจริญแลสำเร็จต่างกันตามเวลาที่ใดจัดก่อนแลหลัง แลที่พื้นการในมณฑลต่างกันโดยธรรมดาที่ต่างท้องถิ่นยังการที่จะจัด

ต่อไปเบื้องหน้า เช่นการเก็บภาษีอากร การพิจารณาพิพากษาคดี เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นการจะต้องจัดวางแบบแผนในหัวเมืองให้เป็นอย่างเดียวกัน และจะต้องพึงเนื้อเห็นของข้าหลวงเทศาภิบาลก่อนก็มีอยู่เป็นอันมาก อาศัยรอยเหตุเหล่านี้ ข้าพระพุทธเจ้าจึงเห็นควยเกล้าฯ ว่าควรจะมีตราให้หาข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งไม่ติดราชการโดยจำเป็นให้เข้ามาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทพร้อมกันในกรุงเทพฯ เพื่อจะได้ปรึกษาราชการทั้งปวง ตามที่ไคกราบบังคมทูลมาข้างตนนั้น แลให้เป็นที่โอกาสที่จะไคกราบบังคมทูลรายงานการที่ได้จัดสนองพระเดชพระคุณ ทั้งความซัดของบรรดามี เพื่อจะได้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทสักครั้ง ๑ แลควริให้มีประเพณีอันคืออย่างนี้ตั้งเป็นแบบไว้ให้ไคมีปีละ ๑ ครั้งต่อไป ข้าพระพุทธเจ้าเห็นควยเกล้าฯ ว่าจะ เป็นประโยชน์แก่ราชการเป็นอันมาก...."^{๕๗}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุญาต โดยพระราชหัตถเลขาที่ ๑๔๓/๔๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๓๘ และไคพระราชทานขอเสนอแนะเพิ่มเติมบางประการ^{๕๘} การประชุมเทศาภิบาลเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๓๘ และได้มีการประชุมต่อกันมาในสมัยที่

^{๕๗} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ ๕ หมายเลข ๑/๖ "จดหมายกราบบังคมทูลเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดให้มีการประชุมเทศาภิบาลประจำปี ของพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่ ๑๔๔/๒๔๕๖"

^{๕๘} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ ๕ หมายเลข ๑/๖ "พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีถึงพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ที่ ๑๔๓/๔๕๔"

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่รวมเวลา
ได้ ๒๐ ปี ต่อจากนั้นได้มีการประชุมเทศาภิบาลเป็นประจำทุกปี จนกระทั่งได้เลิก
มณฑลเทศาภิบาลไปใน พ.ศ. ๒๔๗๕ รวม ๓๖ ปี^{๕๕}

การจัดการปกครองส่วนภูมิภาคหน่วยที่รองลงมา

ในการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงมีพระประสงค์ที่จะอนุโลมให้เหมือนของเดิมมากที่สุด หน่วยราชการใดที่มีอยู่แล้วก็ทรงใหม่ต่อไป เช่น เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านเป็นต้น ยกเว้นแต่มณฑลเทศาภิบาลซึ่งเป็นของใหม่ยังไม่เคยมีมาก่อน ทรงให้มณฑลเทศาภิบาลเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด หน่วยที่รองลงมาก็มี เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านเป็นที่สุด หรือถ้าจะเรียงจากหน่วยเล็กไปหาหน่วยใหญ่ที่สุดได้ดังนี้ คือ

- "(๑) บ้านหลายบ้านรวมกันเป็นหมู่บ้าน ๑ มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า
- (๒) หลายหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบล ๑ มีกำนันเป็นหัวหน้า
- (๓) หลายตำบลรวมกันเป็นอำเภอ ๑ มีนายแขวงเป็นผู้บังคับการ
- (๔) หลายอำเภอรวมกันเป็นเมือง ๑ มีผู้ว่าราชการเมือง

เป็นผู้บังคับการ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๕} ประเสริฐ กาญจนกุล, "งานมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ" ใน, ปราชญ์ เรื่องสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และพระประวัติคุณเดา, หน้า ๖๒

(๕) หลายเมืองรวมกันเป็นมณฑล ๑ มีข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้บังคับการ"^{๖๐}

เนื่องจากไต่ถ่วงถึงการปกครองมณฑลซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดมาก่อนแล้ว จึงต้องถ่วงจากหน่วยที่ใหญ่รองลงมาจนถึงหน่วย ที่เล็กที่สุดตามลำดับ ดังนี้

เมือง ในการจัดการปรับปรุงการปกครองเมืองใหม่นั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงตรา "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๗" ขึ้นไว้เป็นหลักสำหรับการจัดโดยเฉพา^{๖๑} ตามข้อบังคับฉบับนี้พนักงานปกครองเมือง ต้องได้รับแต่งตั้งจากราชการมหาดไทยส่วนกลาง แต่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การดูแล อย่างใกล้ชิดของมณฑลเทศาภิบาลพนักงานปกครองเมืองประกอบด้วย ผู้ราชการ เมืองคนหนึ่ง กับกรมการเมืองอีก ๒ คนะ คือ กรมการในทำเนียบ และ กรมการ นอกทำเนียบ

ผู้ราชการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหาร ราชการทุกอย่างในเมืองนั้น ๆ ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางศาล แต่มีส่วน เกี่ยวข้องในเรื่องทางอรรถคดี โดยมีอำนาจหน้าที่ ๆ จะเป็นผู้สั่ง และอนุญาตให้ พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน นอกจากนั้นผู้ราชการเมืองยังมีอำนาจโยกย้าย

^{๖๐} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ ๕ หมายเลข ๑/๖ "การปกครองท้องที่ตอนที่ ๑" หน้า ๑

^{๖๑} "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๗", ใน, พระพิศาลสงคราม, ผู้จัดพิมพ์, ตำราปกครองเล่ม ๑ (พระนคร : ศิริเจริญ, ร.ศ. ๑๒๑), หน้า ๑๓๕ -

และเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาได้ และอาจปลดกรมการคนหนึ่ง
คนใดได้ชั่วคราว แต่ต้องรับรายงานไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลและเสนาบดีผู้มีอำนาจ
แต่งตั้งถอดถอนที่แท้จริงให้ทราบภายใน ๗ วัน มีอำนาจให้คุณและให้โทษข้าราชการ
ตามกฎหมาย ตรวจตราการทำงานและระงับเหตุการณ์อันจะเสียหายแก่ทางราชการ
ต้องสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร ทำรายงานขอราชการ และความเห็นที่จะจัดการ
บำรุงแก้ไขความซัดเซวของเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาลหรือเสนาบดีเพื่อนำความขึ้น
กราบบังคมทูล^{๖๒}

ส่วนกรมการในทำเนียบ เป็นข้าราชการประจำ และได้รับเงินเดือน
ประจำจากรัฐบาล ประกอบด้วยข้าราชการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ๓ คน คือ "ปลัดเมือง"
"ยกกระบัตร" และ "ผู้ช่วยราชการ" กับพนักงานอีก ๕ คน คือ "เจ้าเมือง"
"สัสดี" "แพง" "ศุภมาตรา" และ "สารเลข" และมีเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่เป็น
ตำแหน่งรองลงมาตามสมควร^{๖๓}

กรมการนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งพิเศษซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมการเมือง
ชั้นผู้ใหญ่ ได้รับแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือประชาชนในเมืองนั้น มีหน้าที่เป็น
ที่ปรึกษาขอราชการต่าง ๆ และทำความเข้าใจในการเลี้ยงชีพของพลเมือง และตรวจ
การค้าขายในเมืองเสนอข้อที่ประชุม ซึ่งมีการประชุมปีละ ๒ ครั้งในเมือง และ
๑ ครั้งที่มณฑล เมืองหนึ่งมีกรมการนอกทำเนียบได้ประมาณ ๑๐ คน^{๖๔}

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๔, ๕ และ ๑๒ - ๑๓

^{๖๓} สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ และ พระยาราชเสนา, เทศาภิบาล,
หน้า ๒๓๓ - ๒๓๔

^{๖๔} กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๑๗ (พระนคร :
ร.พ. บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. ๑๑๗), หน้า ๑๐

ในเรื่องอาณาเขตของเมือง ๆ หนึ่งนั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุกาพรงให้มีการกำหนดเขตของเมืองให้แน่ชัดลงไป แต่เดิมมาเมืองต่าง ๆ มีขนาดไม่เท่ากัน บางเมืองใหญ่มากเกินไป และบางเมืองก็เล็กมากจนเกินไป ดังนี้เป็นต้น การที่กำหนดเขตเมืองใหม่นี้ ยังผลให้เมืองต่าง ๆ มีขนาดเท่ากัน ซึ่งจะต้องประกอบควยอำเภอ ๓ แห่งเป็นอย่างน้อย บางเมืองเล็กเกินไปก็ทรงให้ยุบเป็นอำเภอ กิ่งอำเภอ หรือตำบล

อำเภอ จากสำเนาตราพระราชสีห์น้อย เรื่องจัดการปกครองท้องที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงมีถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ฉบับลงวันที่ ๒๑ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕ ปรากฏพระดำริและความมุ่งหมายในการจัดตั้งอำเภอไว้ดังนี้

๑. ท้องที่หลายตำบล ซึ่งรวมเป็นอำเภอหนึ่งนี้ จะให้มีการต่างหากตามวาระราชการเมือง คอยตรวจตรารักษาแบบแผน ที่จัดการปกครองในหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปโดยจริง และมีให้มีเหตุขัดข้องหรือให้เสื่อมทรามประการใด และในกรมการอำเภอนี้ เป็นที่ปรึกษาหารือของกำนันพันนายบ้านทั้งปวงในจังหวัด อำเภอ นั้น ในการที่จะรักษาความปรองดองเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้านทั้งปวงในอำเภอ นั้นประการหนึ่ง

๒. จะให้กรมการอำเภอนี้ช่วยกับกำนัน ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อยอันไม่จำเป็นจะต้องส่งศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎรได้รับความลำบาก โดยจำต้องมาฟ้องร้องว่ากล่าวกัน เป็นสำนวนยืดยาวช่วยการทำมาหากินประการหนึ่ง

๓. จะให้กรมการอำเภอนี้เป็นพนักงานเก็บภาษารากรในท้องที่ให้เป็นยุติธรรม ตามขอบบังคับพิคัดทองคำ ประการหนึ่ง

๔. จะให้กรมการในอำเภอนี้ เป็นผู้ทำบริคนพิคัดสัญญากรรมกรรมรูปพรรณในการกุ่มซื้อชายทั้งปวงในจังหวัดอำเภอ นั้น ประการหนึ่ง

๕. จะให้กรรมการอำเภอ เป็นพนักงานตรวจตราไต่สวนเอาตัวโจรผู้ร้ายในจังหวัดอำเภอนั้นประการหนึ่ง^{๖๕}

ใน พ.ศ. ๒๔๓๔ ได้เริ่มจัดตั้งอำเภอโดยคำเป็นตาม "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๕" ซึ่งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเป็นผู้ตราขึ้น และทรงมอบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลถือเอาเป็นแบบในการจัดการปกครองท้องที่ ครั้น พ.ศ. ๒๔๔๐ ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖" ซึ่งทรงแก้ไขมาจากข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๕ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดแผนการการปกครองชั้นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไว้อย่างละเอียด และใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดการปกครองท้องที่มาเป็นเวลานานจนถึง พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงได้ตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่คือ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗" ขึ้นแทน^{๖๖}

ตำบลและหมู่บ้าน อำเภอหนึ่ง ๆ แบ่งท้องที่ออกได้เป็นหลายตำบล และตำบลหนึ่ง ๆ ยังแบ่งออกเป็นหลายหมู่บ้าน หมู่บ้านหนึ่งจะต้องมี ๑๐ หลังคาเรือนเป็นอย่างน้อย หัวหนาทำบลเรียกว่า "กำนัน" ส่วนหัวหน้าหมู่บ้านเรียกว่า "ผู้ใหญ่บ้าน"

^{๖๕} "สำเนาตราพระราชสีห์น้อย เรื่องจัดการปกครองท้องที่ จากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕" ใน, ตำราปกครองเดิม ๑, หน้า ๑๐๐ - ๑๐๑

^{๖๖} "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗" ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม ๓๑ (กรกฎาคม ๒๔๕๗), ตอนคำปรารภ

ตำบลและหมู่บ้านต่างก็เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่มีได้
 ชั้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย จึงมีฐานะต่างกับอำเภอ ในฐานะที่ข้าราชการอำเภอ
 เป็นข้าราชการพลเรือน ได้รับเงินเดือนเป็นประจำจากรัฐบาลกลาง ส่วนกำนันและ
 ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือน ไม่มีเงินเดือนประจำ แต่ได้รับค่าตอบแทน
 เป็นส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียมบางประเภท และได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากร
 บางอย่าง ในการแต่งตั้งนั้นกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจาก
 ประชาชน แทนที่จะได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางดังเช่น ข้าราชการประจำมณฑล
 ข้าราชการประจำเมือง และคณะกรรมการอำเภอ^{๖๗}

การที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกำหนดให้มีตำบลและหมู่บ้าน
 อันเป็นหน่วยรองลงมาจากอำเภอ ก็เพราะทรงมีพระประสงค์จะให้กำนันและ
 ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติราชการให้กับรัฐบาล เป็นเสมือนผู้ช่วยกรรมการอำเภออีกทีหนึ่ง
 ทั้งยังช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรแทนอำเภอ ในฐานะที่เป็นผู้ใกล้ชิดกับ
 ราษฎรมากกว่าอำเภอ ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายของพระองค์ท่านหนึ่งว่า
 "...ความมุ่งหมายในการปกครองชั้นตำบลนี้จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือก
 สรรขึ้นตามความนิยม เอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบล
 ให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์
 ของไพร่ฟ้าชาวแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไป ตลอดจนชวนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์
 แผ่นดิน ซึ่งสมควรจะไต่จากราษฎรโดยชอบธรรม คั้งหน้าที่มีอยู่ในตำแหน่ง

๖๗

"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖" ใน, พระพิศาลสงคราม,
 ผู้จัดพิมพ์, ตำราปกครองเล่ม ๑, หน้า ๑๐๕

กำนันนายตำบลทุกวันนี้...." ^{๖๘}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะให้จัดการปกครองชนตำบลและหมู่บ้าน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองประเทศเพื่อเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีจิตใจเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือให้ใช้สิทธิเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเอง เพราะว่า

"ใครเป็นคนคิดในหมู่บ้านใด ราษฎรซึ่งอยู่ในหมู่บ้านนั้น ย่อมจะรู้จักดีกว่าผู้ที่อยู่ท่อน อีกประการหนึ่งที่ยอมให้ราษฎรเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านตามใจสมัคร เช่นนี้ ราษฎรคงจะต้องเลือกแต่คนที่จริง ๆ เพราะผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะควบคุมบังคับบัญชาราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้านได้โดยตำแหน่ง ถ้าราษฎรไม่เลือกคนดี ก็ย่อมจะไม่ได้รับความอุปการะตามควร หรือจะต้องได้รับความเคียดครอนเพราะเลือกคนผิดนั้น ฝ่ายข้างที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นแล้ว เมื่อเห็นได้ว่าราษฎรในหมู่บ้านนั้นพากันเลือกสรรให้เป็นผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวความนิยมนับถือ ก็ย่อมจะยินดีเต็มใจอุปการะแก่ราษฎร ถ้าหากว่าราษฎรโดยมากเลือกให้ผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้านคนนั้นประพฤติการทุจริตไม่ชอบธรรมประการใด ราษฎรก็มีอำนาจที่จะร้องขอเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้" ^{๖๙}

ดังนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการจัดการตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

^{๖๘} "สำเนาตราพระราชสีหบัญชร เรื่องจัดการปกครองท้องที่ จากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕" ใน, ตำราปกครอง เล่ม ๑, หน้า ๕๘ - ๕๙

^{๖๙} พระยามหาอำมาตยาธิบดี "เรื่องมหาดไทย" ใน, อนุสรณ์เนื่องในงานที่ระลึกวันฉลองสถาปนากกระทรวงมหาดไทยครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๓๕) - ๒๔๕๕, หน้า ๕๓ - ๕๔

เป็นการทดลองขึ้นที่ตำบลบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในการนี้พระเจ้า
 นองยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ทรงมอบหน้าที่ให้หลวงเทศาภิบาล
 (พระยามหาอำมาตยาธิบดี) เป็นผู้จัด

หลวงเทศาภิบาลได้ให้มีการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ตำบลบางปะอิน
 เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ และจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านได้สำเร็จในปีเดียวกัน ดังปรากฏ
 รายละเอียดในจดหมายกราบบังคมทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ ๑๐
 สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๓๕^{๗๐}

จากปี พ.ศ. ๒๔๔๑ แล้ว กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงให้ข้าหลวง
 เทศาภิบาลทุกมณฑลจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านขึ้นตามพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครอง
 ท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ เป็นการดำเนินการตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงถือเอาการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านที่บางปะอิน
 เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นหลัก และได้จัดตั้งตำบลและหมู่บ้านขึ้นเป็นจำนวนมากทั่ว
 ทั้งประเทศไทย

ผลสำเร็จของการจัดการปกครองในส่วนภูมิภาค

การปกครองแบบเทศาภิบาลให้ผลดีและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองใน
 สมัยนั้นเป็นอย่างมาก เพราะได้ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองในส่วน
 ภูมิภาคแบบเก่าได้อย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ทำให้ระบบการปกครองที่เรียกว่า
 "กินเมือง" สิ้นสุดลงและใช้ระบบให้เงินเดือนแก่ข้าราชการแทน อนึ่ง การทำงาน

^{๗๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๓ - ๑๒๔

ของข้าราชการในส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพดีขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งยังนำมาซึ่งความสุข
แก่ราษฎรมากขึ้นด้วย สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ มณฑลเทศาภิบาลได้ช่วยแบ่งเบาภาระ
ของรัฐบาลกลางหลายประการ เช่น สามารถจัดกิจการและทำนุบำรุงมณฑลของ
ตนเองได้โดยลำพัง และเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉินก็สามารถดำเนินการป้องกันได้อย่าง
รวดเร็ว ทั้งยังได้ช่วยประสานงานของรัฐบาลกลางให้ดำเนินไปด้วยดี

กรรเสด็จตรวจราชการในหัวเมือง

หลังจากที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้เสด็จตรวจราชการ
ในหัวเมืองภาคเหนือครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ แล้ว ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า
การตรวจราชการมีความสำคัญต่อการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคมาก เพราะเหตุนี้
จึงได้เสด็จตรวจราชการในหัวเมืองมาตลอดสมัยที่ทรงว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่
เช่นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๑ ได้เสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพและมณฑลภูเก็ต
พ.ศ. ๒๔๔๓ เสด็จเมืองเพชรบูรณ์ และ พ.ศ. ๒๔๔๕ เสด็จมณฑลอุดรกับมณฑล
อิสาน เป็นต้น^{๗๑} นอกจากนั้นยังได้เสด็จประพาสหัวเมืองไกลและไกลเป็นการ
ส่วนพระองค์อยู่เสมอ ทั้งยังได้ตามเสด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



๗๑

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี, หน้า ๑, ๑๑, ๑๕๐

และ ๓๗๐

อยู่เนื่อง ๆ ทุกครั้งที่ไต่เสด็จประพาสหัวเมือง สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงถือโอกาสตรวจราชการในท้องที่ไปควยเสมอ เพราะเหตุนั้น จึงกล่าวได้ว่า พระองค์ท่านไต่เคยเสด็จตรวจราชการทุกหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร เว้นแต่ เมืองเลยแห่งเดียว^{๗๒}

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงกรูไปด้วยพระอุสาหะวิริยะ เป็นอย่างมากในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุณประโยชน์ของบ้านเมืองโดยมิได้ทรงถือเอา ความสุขสบายส่วนพระองค์เป็นใหญ่ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ทรงออกถนนากันเสด็จไป ตรวจราชการในท้องที่ทุกแห่ง ทั้ง ๆ ที่สภาพบ้านเมืองในเวลานั้นยังไม่เจริญ การคมนาคมก็ทุรกันดาร มีการเดินทางโดยทางบกและทางน้ำเป็นสำคัญ ทางรถไฟ สายเหนือก็ยังไม่มิตลอดสาย มีเพียง กรุงเทพฯ - ออยุธยาเท่านั้น ต้องประทับ เรือไปตามแม่น้ำ หรือไม่ก็เสด็จโดยทางเท้า ต้องทรงเกวียน ทรงช้าง หรือ ทรงม้าผ่านป่าลึก และภูเขาสูง เป็นระยะทางหลายกิโลเมตร^{๗๓} แต่กระนั้น ก็มิได้ย่อท้อแต่ประการใด หัวเมืองที่มีความไขชุกชุมเป็นที่หวาดหวั่นของคนทั่วไป เช่น เมืองเพชรบูรณ์ก็เคยเสด็จไปแล้วทั้งสิ้น^{๗๔}

ม.จ. พูนพิศมัย พระธิดาซึ่งเคยตามเสด็จสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพตรวจราชการในหัวเมืองมาแต่ยังทรงพระเยาว์ ได้ทรงเล่ายายการเสด็จตรวจราชการในวันหนึ่ง ๆ ตลอดจนถึงการเดินทางในสมัยนั้นไว้อย่างน่าสนใจว่า

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๗๒} ม.จ. พูนพิศมัย คีตกุล, ชีวิตและงานของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, หน้า ๒๑ - ๒๒

^{๗๓} สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี, หน้า ๓๗๐ - ๓๗๑

^{๗๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๗

"...การเสด็จตรวจราชการของเสด็จพ่อนั้น ตอนเช้าราว ๕ โมง
เสด็จไปยังศาลากลาง (ซึ่งงานเต็มมือเพราะกระทรวงอื่น ๆ ยังไม่มีเงิน มีคนพอจะ
ออกไปตามหัวเมืองได้ จึงต้องฝากงานไว้กับมหาดไทยโดยมาก มีกรมแร่ธาตุ กรมป่าไม้
อัยการ เป็นต้น) ศาล โรงตำรวจรุช คุก แลวแวะเยี่ยมตามวัด และพอกาในตลาด
เสด็จกลับมาเสวยกลางวันที่พักพร้อมกับผู้ตามเสด็จตั้งแต่ เทศา เจ้าเมือง ลงไปถึง
ผู้ใหญ่บ้าน... ตอนนี่แหละที่ข้าพเจ้ามักจะได้ยินท่านสั่งงาน และคุยกับคนทั่วไปอยู่เสมอ
เสวยแล้วทรงพักบรรทม ๑ ชั่วโมง โดยมากเวลาบ่าย ๑๕ น. แม้ไม่บรรทมหลับก็ทรง
พระอักษร เพราะตรัสว่าร่างกายมันก็เหมือนเครื่องจักรเหมือนกันต้องให้มันพักบ้าง
๑๖ น. ทรงเสด็จลุกขึ้นแต่งพระองค์ตอนนี้พวกเราไ้ตามเสด็จด้วย เพราะเสด็จไปตาม
โบราณสถาน ทำการชุกคน ไ้ตามพวกพื้นเมือง กว่าจะกลับก็ราวค่ำมืด ถึงเวลาสร่งน้ำ
และเสวยเย็นพร้อมกับ เทศา เจ้าเมือง จนราว ๒๑ น. จึงจะทรงพักทรงพระอักษร
และเขาบรทมราว ๒๒ น.

ถ้าเป็นเวลาเดินป่าโดยกระบวนมา เสด็จออกแต่เช้ามืด ถ้าทางไกล
มากก็ออกแต่มืด ๆ เอาแสงจันทร์เป็นแสงสว่าง มีตำรวจชั้นนายสิบเป็นผู้นำทางคนเดียว...
วิ่ง ๆ หุก ๆ ไปอย่างนี้จนเที่ยงก็หยุดกินกลางวัน บางทีก็ที่วัด ที่หมู่บ้าน ที่ใดตนไม่
เอาพาเอากระดาศปูนั่ง ถาดมเย็นกินแล้วกลับไปพักใหญ่ก็มี แต่เสด็จพ่อกันไม่เคย
หลับเลย อย่างนี้ก็ฟังหลับพระเนตรครู่เดียวก็ออกสำรวจและคุยกับผู้คน มีพระภิกษุเป็นต้น
พอราวบ่าย ๑๔ น. ก็เริ่มเดินทางตอนบ่าย... ถึงที่พักแรกก็เกือบค่ำ ๆ ... อีก
ประการหนึ่งที่พักแรมหรือที่เรียกกันว่าพลับพลานั้น เป็นเรือนไม้ไผ่มุงควายใบพลวง
พื้นเป็นฟากไม้มีตะปoleyสักตัว เพราะเขาไซตอกมัด ตามเสา ตามฝา เขาเอาระบอกไม้
ไผ่ใส่เฟินบาง กลวยไมบาง ตกแต่งติดหอยเป็นระยะ ๆ สวยงาม..."^{๑๕}

ที่ยกขึ้นมากล่าวนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงมีวิธีการ
 ตรวจราชการอย่างไร จึงทรงสามารถตรวจตราบ้านเมืองได้อย่างทั่วถึงทุกแห่ง
 อย่างไม่รู้ที่เรอาจสรุปผลประโยชน์ของการเสด็จตรวจราชการและ
 เสด็จประพาสหัวเมืองของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ อันเกิดแก่บ้านเมือง
 และพระองค์ท่านเองได้ดังนี้ คือ

๑) เป็นการวัดผลการจัดการปกครองในส่วนภูมิภาค

การจัดมณฑลเทศาภิบาลเป็นของใหม่ซึ่งเพิ่งมีขึ้นเป็นคราวแรก
 ในสมัยที่พระองค์ท่านทรงบัญชาการกระทรวงมหาดไทยนี้เอง ด้วยเหตุผลหลาย
 ประการ จึงไม่ทรงสามารถจัดตั้งมณฑลใดครบทุกมณฑลในคราวเดียวกัน ทรงตั้ง
 ได้เพียงปีละ ๑ - ๒ มณฑลเท่านั้น เพื่อเป็นการทดลองดูก่อน แล้วค่อยเสด็จออก
 ไปตรวจดูผลการจัดว่าถูกต้องตามพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 หรือไม่ สิ่งใดที่ทรงมีพระดำริว่ายังบกพร่องอยู่ไม่เหมาะสมด้วยประการใด ๆ ก็ดี
 มักโปรดให้แก้ไขใหม่จนเป็นที่พอพระทัย แล้วทรงนำเอาผลการจัดมณฑลแรก ๆ เป็น
 ขอสั่งเกณฑ์ในการจัดตั้งมณฑลต่อไปด้วย จึงเห็นได้ว่าสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ
 มิได้ทรงจัดการปกครองส่วนภูมิภาคโดยโชทฤษฎีเท่านั้น แต่ยังทรงใช้การปฏิบัติด้วย
 ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การจัดตั้งมณฑลมีขอบบรณนอยที่สุด

๒) ยังผลให้ราชการมหาดไทยออกตรวจราชการในท้องที่

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีกระทรวง
 มหาดไทยพระองค์แรกที่ทรงเล็งเห็นความสำคัญของการตรวจราชการ ซึ่งมีต่อการ
 ปกครอง โดยเฉพาะการปกครองแบบเทศาภิบาล ดังที่ได้มีพระดำรัสไว้ตอนหนึ่งว่า
 "แต่ความจริงปรากฏแก่ตัวข้าพเจ้า แต่ครั้งนั้น (พ.ศ. ๒๔๓๕) มาว่าเสนาบดีไปเที่ยว
 ตรวจราชการตามหัวเมืองเป็นประโยชน์อย่างสำคัญมากหรือจะว่าเป็นการจำเป็น
 ที่เดียวกันได้..."^{๗๖} อนึ่ง การตรวจราชการนั้นมีใช้จำเป็นสำหรับเสนาบดีเท่านั้น

แต่จำเป็นสำหรับพนักงานปกครองทุกคน เพราะการ "ตรวจ" ก็มีความสำคัญเท่า ๆ กับการ "ทำ" เหมือนกัน มิฉะนั้นงานปกครองก็จะไม่ได้รับผลสมบูรณ์ ดังนั้นต่อมา สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงออกกฎให้ราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ออกไปตรวจราชการผลัดเปลี่ยนกันอยู่เนื่อง ๆ ^{๗๗} ทรงกำหนดข้อบังคับและหลักการตรวจราชการของข้าราชการมหาดไทยไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ และข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๗ หลาย มาตราด้วยกัน ซึ่งยังผลให้ชาหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่ บานต้องออกตรวจราชการในท้องที่ ๆ ตนบังคับบัญชาอยู่ อนึ่ง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพยังได้ทรงมีพระดำรัสถึงความสำคัญของการตรวจราชการของพนักงานปกครอง ในที่ประชุมชาหลวงเทศาภิบาลอยู่เนื่อง ๆ เช่น "หน้าที่ราชการเทศาภิบาลตามหัวเมืองมีหน้าที่ทำการออฟฟิศอย่างหนึ่ง มีหน้าที่ที่จะต้อง เที่ยวตรวจราชการตามท้องที่ อีกอย่างหนึ่ง" ^{๗๘}

๓) ได้ทรงเรียนรฐมึประเทศของบ้านเมือง และตรวจทุกขัสุขราษฎร การที่พระองค์ท่านได้เสด็จประพาสตามที่ต่าง ๆ มากมายเป็นเหตุให้ทรงรู้จักสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของพลเมือง และภูมิศาสตร์ของเมืองไทยดีกว่า ผู้นัที่รับราชการ อยู่ในสมัยเดียวกันหรือแม้แต่ในสมัยต่อมาดีกว่าได้ การเรียนรู

^{๗๗} "กฎหมายสำหรับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยตำแหน่งหน้าที่ราชการในศาลา ร.ศ. ๑๒๐" ใน, เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ , ผู้รวบรวม, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓ (พระนคร : ร.พ. เคลีเมิล, ๒๔๗๘)

^{๗๘} กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๒ (พระนคร : ร.พ. โสภณพิพรรฒธนากร, ร.ศ. ๑๒๒), หน้า ๒๗

ภูมิประเทศของบ้านเมืองเป็นคุณประโยชน์ต่อผู้รับราชการอย่างไรนั้น สมเด็จพระยาตากำรกราชานาภาพทรงแถลงไว้ดังนี้ "...การต่าง ๆ ในภูมิประเทศบ้านเมือง อันเป็นเครื่องบังเกิดและประกอบความดีแก่ผู้เห็นมีเป็นอันมากมีไชนอย... ถ้าเป็นผู้ที่รับราชการบ้านเมือง การเที่ยวเตร่ก็ยังมีประโยชน์สำคัญขึ้น เพราะราชการเป็นที่รวมยอดของสรรพการทั้งปวงอันจะพึงมีในประเทศ ถ้าผู้ทำราชการใดเที่ยวเตร่ใครเห็นภูมิลำบากบ้านเมืองแลความทุกข์สุขของไพร่ฟ้าชาวแผ่นดิน ก็เหมือนหนึ่งมีทุนในทางค้าปริติตรองราชการอันควรแก่หน้าที่ของตน... ยิ่งมีความรู้ไว้เป็นทุนของตัวเองมากเท่าใดก็เสมอมีกำลังความสามารถยิ่งขึ้น... ทั้งจะเป็นเครื่องป้องกันความพลาดพลั้งใดควยอีกอย่างหนึ่ง เพราะทางที่ผู้ต้องรับผิดชอบในราชการจะพึงพลาดพลั้งควยอย่างใด จะมีมากกว่าเพราะที่ไม่รู้ความจริงนี้เป็นไม่มี เพราะเหตุนี้จึงว่าการที่ใดเที่ยวเตร่ตรวจตราให้รู้เห็นภูมิประเทศและกิจการทุกข์สุขของผูคนพลเมืองชำนาญมากขึ้น ก็เหมือนมีเครื่องป้องกันที่จะพลาดพลั้งไหนอยลงควย" เพราะเหตุฉะนั้นการตั้งเมืองและมณฑลทุกแห่งของพระองค์จึงไม่มีผิดพลาดในเรื่องที่ตั้งและอาณาเขตทั้งเหมาะสมกับความเป็นอยู่ของราษฎรและสภาพภูมิประเทศ

อนึ่ง การที่เสด็จไปตรวจราชการนั้นยังเป็นเหตุให้พระองค์ท่านได้ทรงรู้จักราชการอยู่ใตบังคับบัญชาในหัวเมืองควย ส่วนผู้อยู่ใตบังคับบัญชาเองก็มีความรู้สึกว่าอยู่ในสายตาของเจ้านายไม่ถูกทอดทิ้งเสียทีเดียว โจรผู้ร้ายและอันธพาลก็เกรงกลัว ยิ่งผลให้บ้านเมืองสงบราบคาบ ในการเสด็จตรวจราชการทุกครั้งโปรดเสด็จอย่างธรรมดาสามัญ ไม่โปรดพิธีการใหญ่โต และไม่ทรงถือพระองค์ว่าเป็น

๑๘ สมเด็จพระยาตากำรกราชานาภาพ, "ประโยชน์ของการเที่ยวเตร่" ใน, ชุมนุมพระนิพนธ์ (พระนคร : ร.พ.คุรุสภา, ๒๕๐๗), หน้า ๓๐๕

เจ้านายผู้ทรงมีอำนาจเหนือราษฎร ในทางตรงกันข้ามทรงมีพระอริยาศัยโอบอ้อมอารี เมตตา กรุณา ต่อคนทั่วไป โปรดสอดส่องและตรัสถามทุกข์สุขของราษฎร เป็นเนืองนิตย์ ตั้งแต่ชาวบ้านจนถึงพระภิกษุสงฆ์ และศิษย์วัด ไซ้แต่เท่านั้น ยังทรงถือเอาทุกข์ สุขและผลประโยชน์ของราษฎร เป็นเรื่องสำคัญด้วย ดังจะเห็นได้จากพระคำรัสที่กล่าว ในที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อ พ.ศ. ๑๑๔ ตอนหนึ่งว่า

"ราชาธิปไตยยอมเป็นหน้าที่ที่จะต้องปกครองไพร่บ้านพลเมืองโดย มุ่งหมายจะให้มีความเจริญทั้งทรัพย์สินสมบัติและคุณสมบัติ การอย่างใดถึงจะได้ผลประโยชน์ แก่ราชาธิปไตย ถ้าหากว่าใดด้วยความประพฤติชั่วของราษฎร เช่นการเสพสุรา เป็นต้น ราชาธิปไตยไม่ควรจะทำนุบำรุงอย่างนั้นให้เจริญ"^{๔๑}

เพราะเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การเสด็จตรวจราชการของสมเด็จพระยา คำรงราชานุภาพ องค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น ย่อมมีผลสำคัญต่อความเป็นอยู่ และความเจริญของไพร่บ้านพลเมืองด้วย สิ่งใดที่ทรงมีพระดำริว่าควรจะทำนุบำรุง ให้เจริญก็โปรดให้ทำทันที เช่น ส่งเสริมการค้าขาย และการทำมาหากินของราษฎร ให้ได้ผลดี หนึ่ง ใดทรงพยายามให้เลิกอบายมุข เช่น การเล่นบ่อนเบี้ยในหัวเมือง ที่ละเมืองสองเมืองจนหมดในสมัยรัชกาลที่ ๖ ในด้านการคมนาคมก็ทรงสนับสนุนให้ กระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องนี้อยู่จัดการให้ดีขึ้น^{๔๒} ส่วนที่เป็นหน้าที่ของมณฑลเทศาภิบาล

^{๔๑} ม.จ. พูนพิศมัย คีตกุล, พระประวัติลูกเสือ, หน้า ๒๖

^{๔๑} กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๑๔ (พระนคร : ร.พ บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. ๑๑๔), หน้า ๒๖

^{๔๒} กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมสมุหเทศาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, เทศาภิบาล ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑๗ (เมษายน - กันยายน ๒๔๕๗), หน้า ๑๐ - ๑๑

ก็โปรดให้จัดการให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการคมนาคมอันเป็นผลประโยชน์ ไปถึงการท่ามาหากินของราษฎรด้วย ส่วนเรื่องสุขภาพอนามัยพระองค์ท่านก็ทรงมีส่วนดำเนินงานอยู่มากมาย งานชิ้นเอกที่ควรกล่าวถึงก็คือ การสถาปนาบาลในหัวเมือง ซึ่งเกิดขึ้นได้เป็นครั้งแรกในสมัยของพระองค์ท่าน อีกประการหนึ่งก็คือการณรงค์ต่อสู้โรคภัยไข้เจ็บในหัวเมืองและการประชุมแพทย์ทั่วราชอาณาจักร ดังมีรายละเอียด อยู่ในบทต่อไป

ไซ้แต่เท่านั้น เมื่อทรงรับฟังข้อร้องทุกข์ของผู้ใดแล้วมิได้ทรงทอดธุระโปรดให้ไต่สวนและสอบถามขอเท็จจริง แล้วโปรดให้แก้ไขจัดการใหม่ตามความเหมาะสม เช่นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ เสด็จเมืองสุพรรณ ราษฎรกราบทูลร้องทุกข์ว่าถูกเจ้าเมืองบังคับกดขี่ด้วยประการต่าง ๆ ก็ทรงรับช่วยเหลือ ดังที่ตรัสเลาไว้ว่า

"ฉันรับกับราษฎรว่าจะหาเจ้าเมืองที่คิดส่งไป มิให้เบียดเบียนให้เดือดร้อน พวกที่ยื่นเรื่องราวก็พอใจ ..."^{๔๓}

เพราะเหตุนี้ไม่ว่าพระองค์ท่านจะเสด็จ ณ ที่ใดจึงทรงได้รับการต้อนรับจากประชาชนคนไทยทุกถิ่นเป็นอย่างดี แม้แต่ชาวป่า ชาวเขา ขอความทั้งหลายที่ยกขึ้นมาข้างนี้ก็จะแสดงให้เห็นประจักษ์แล้วว่า สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงเป็นนักปกครองที่แท้จริง เพราะทรงเข้าถึงตัวและจิตใจของราษฎร และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้งานปกครองของพระองค์ประสบความสำเร็จ

อนึ่ง ในสมัยนั่นเอง สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ได้กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสหัวเมืองโดยไม่ต้อง

๔๓

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "เรื่องห้ามไม่ให้เจ้าไปเมืองสุพรรณ" ใน, นิทานโบราณคดี, หน้า ๕๐

กำหนดรายการ และให้ราษฎรถวายฎีกาฟ้องร้องไต่ตั้งแก้กล่าวหาตัว เสนาบดลึงไป
 ส่วนพระราชทัณฑ์ลงมาถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ก็ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตว่า
 ไม่ต้องเฝ้าเสนาบดีก่อน^{๕๕} ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่าพระองค์ท่านทรงมีน้ำพระทัยกว้างขวาง
 พอที่จะให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ไปจน
 ถึงทรงวิจารณ์ตัวพระองค์ท่านเองได้อย่างเสรี และให้ราษฎรมีสิทธิฟ้องร้องพระองค์ท่าน
 ไต่ควย ให้ราษฎรได้มีส่วนมีเสียงในการปกครอง จึงเท่ากับพระองค์ท่านได้ทรง
 หวานเพาะเมล็ดพืชแห่งประชาธิปไตยลงในจิตใจของคนไทยมาแต่ครั้งนั้น

กล่าวโดยสรุปสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงประสบความสำเร็จ
 ในการจัดการปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างดียิ่ง และผลสำเร็จใน
 ราชการต่าง ๆ ในครั้งนั้นเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
 พระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนพระอิสริยยศจาก พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรง-
 ราชานุภาพ ขึ้นเป็นกรมหลวงดำรงราชานุภาพเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๑

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย