



การบริหารจัดการ“จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*

นรเศรษฐ์ นาคภัทรพงศ์**

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเชิงการบริหารจัดการ (Management Approach) ผลการวิจัยพบว่า สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำเนินการบริหารในระดับจังหวัดโดยการวางแผน (Planning) หลังจากนั้นมีการจัดตั้งองค์การ (Organizing) เป็นมณฑล เมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) ยกเลิกระบบ “กินเมือง” มาเป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” มีการอำนวยการ (Directing) ด้วยการจัดให้มีบ้านพักข้าราชการและศาลากลางสำหรับทำงานใน “จังหวัด” มีการประสานงาน (Co-ordinating) และการรายงาน (Reporting) การงบประมาณ (Budgeting) สิ่งที่ดีถือว่าเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของพระองค์คือ การตรวจราชการ (Inspection) และการประชุม (Meeting) ทุกเข้าก่อนทำงานและมีประชุมเทศาภิบาลอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี

คำสำคัญ : การบริหารจัดการรัชกาลที่ 5 การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์

* เป็นผลงานจากการประชุมและนำเสนอผลงานวิชาการ เทคโนโลยีภาคใต้วิจัย “สหวิทยาการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2554

** นักศึกษาปริญญาเอก ปรัชญาดุษฎีบัณฑิตสาขาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม



The Provincial Administrative Management In the Reign of King Chulalongkorn*

Norraseth Nakpattharapong**

Abstract

This research employed history approach and the management framework. The found that Prince Damrong Rajanuphab had managed The Provincial Administration of Siam regime, first planning follow by setup of organizations such as District, country, township, Tumbon, Amper and village, and finally revoke the “KIN MUANG”, system and establishing “Head of Provincial Administration” instead. For directing, the officials residential were set up together with the central office for provincial administration, initiating co-ordination, reporting and budgeting. The essential symbolic during the regime was the inspection and meeting. The meeting was held every morning before working starting of the day and to have annual meeting at provincial, districts and sub-districts regularly.

Key Words : Administrative Management, King Chulalongkorn, Historical Approach

* The Work from Meetings and Presentations Scholarly Works Research of Southern Technology “Interdisciplinary for Sustainable Development” January 21, 2011

** Doctoral degree Candidate, Doctor of Philosophy in Management Siam University.

บทนำ

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ ให้มีการปฏิรูประบบการปกครองและบริหารประเทศให้ทันสมัย เพื่อที่จะเพิ่มสมรรถภาพในการป้องกันประเทศ บริหารประชาชนด้วยการบริหารที่ทันสมัย เพราะเหตุว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คืออังกฤษและฝรั่งเศส

ดังนั้น การบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะใช้หน่วยราชการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการตั้งอำนาจ การบริหารมาสู่ศูนย์กลาง เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหาร

นิยามศัพท์

คำว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายถึงผู้ว่าราชการเมืองในสมัยนั้น

คำว่า “จังหวัด” หมายถึงเมืองในสมัยนั้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษาภาวะแวดล้อม (Context) ที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการ

“จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

2) เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินการในการปฏิรูปการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

3) เพื่อศึกษาผลและผลกระทบที่ตามมา ภายหลังจากการปฏิรูปการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเชิงการบริหารจัดการ (Management Approach)

ผลการวิจัย

ค้นคว้าพบข้อมูลในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. สถานการณ์ก่อนการปฏิรูป

การปฏิรูปครั้งนี้ถือว่าการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองครั้งใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ตั้งแต่เคยมีมา เรียกว่า “พลิกแผ่นดิน” ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่นำ



ประเทศไทยไปสู่ความเจริญอย่างไม่เคยมีมาก่อน การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เกี่ยวกับรัชกาลที่ 5 พระที่นั่งอัมพรสถานพระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2470 ความว่า

“หลักสำคัญ ในการที่จะทรงพระราชดำริกิจการใดๆ ทั้งปวง การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบเดิม เป็นตั้งกระทรวง 12 กระทรวงนี้ ต้องนับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างถูกต้องตามธรรมดาว่า “พลิกแผ่นดิน” ถ้าจะใช้คำภาษาอังกฤษ ต้องเรียกว่า “Revolution” ไม่ใช่ “Evolution” (พระราชนิพนธ์, พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2470)

2. สาเหตุการปฏิรูป

มีสาเหตุสำคัญ 7 ประการด้วยกันคือ

1) ปัญหาโครงสร้างเดิมของระบบบริหารราชการแผ่นดิน

รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินก่อนการปฏิรูปเป็นรูปแบบ ที่ทำให้เอกภาพของชาติ (National unity) ไม่มีความมั่นคง โดยจะพิจารณาได้จากพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความตอนหนึ่งว่า

“...เสนาบดีใน 6 ตำแหน่งเมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามกาลที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มืองานเหลือสิ้นจนทำไม่ไหว บางกรมไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มิได้ผลประโยชน์มากเหลือจนเกินไป บางกรมก็มิได้ผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการราชการ และผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสม...” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชาติยากรณสูตร, 2532)

2) ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง

เป็นเพราะการจัดเก็บภาษีมียู่หลายหน่วยงาน เช่น กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่า กรมนครบาล เป็นต้น ทำให้แต่ละหน่วยงานมีสิทธิในการใช้จ่ายภาษีของตนเอง และที่สำคัญที่สุดรัฐบาลกลางไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างทั่วถึง ทำให้ฐานะการคลังของประเทศไม่มั่นคง (วรเดช จันทรศร, 2538)

3) ปัญหาการควบคุมกำลังคนในระบบไพร่

การควบคุมกำลังไพร่นั้นเป็นปัญหาอย่างมากเพราะว่า มีการใช้ไพร่เป็นฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อล้มล้างอำนาจของพระมหากษัตริย์ ทำให้ประเทศเกิดความ



ถ้าสมัย รวมทั้งมีการคิดสินบนเพื่อไม่ต้องมีชื่อ
ในบัญชี (ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, 2523)

4) ปัญหาการมีทาส

ทาสเป็นการสร้างผลประโยชน์ให้กับ
ชนชั้นปกครอง หรือขุนนางสมัยนั้นเป็นอย่างมาก
โดยมีทาสที่สำคัญสองประเภทด้วยกัน คือ
ทาสเชลยและทาสสินไถ่ (debt-slaves) คือทาส
ที่เกิดจากการเป็นหนี้สิน นอกเหนือจากการรับ
ใช้เจ้านาย แล้วทาสยังต้องทำงานให้รัฐบาลปี
ละ 8 วัน แต่ผู้เป็นนายทาสสามารถจ่ายค่า
ราชการแทนได้ ประเพณีการมีทาสยังเป็น
อุปสรรคในการพัฒนาประเทศ เพราะไม่
สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย
(เดช บุญนาค, 2548)

5) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของ ระบบการทหารแบบเดิม

ระบบการทหารของประเทศก่อนการ
ปฏิรูปยังไม่สามารถบริหารจัดการฝึกฝนให้เป็น
กลุ่มวิชาชีพ ในการทำหน้าที่รับผิดชอบในการ
ป้องกันพระราชอาณาจักรด้วยอาวุธ นอกจากนี้
ยังพบว่า กำลังทหารในช่วงดังกล่าวก็คือไพร่ที่
ถูกระดมเข้ามาเมื่อมีราชการสงครามนั่นเอง
จึงทำให้กองทัพขาดเอกภาพ ขาดระเบียบวินัย
อยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมรบ และพระมหากษัตริย์
ต้องแจกจ่ายกำลังทหารให้กับขุนนางเป็น
ผู้บังคับบัญชา ทำให้สถานภาพของกษัตริย์ไม่มี
ความมั่นคง (ภารดี มหาจันทร์, 2524)

6) ปัญหาข้อบกพร่องของระบบศาล และกฎหมาย

หลังจากจักรวรรดินิยมตะวันตกเข้า
ทำสนธิสัญญาทางการค้ากับไทยแล้ว ระบบ
กฎหมาย และสภาพของศาลไทยได้รับการโจมตี
อย่างมากเพราะสาเหตุจาก

- (1) ระบบกฎหมายไทยไม่เน้นเรื่อง
ความปลอดภัยอย่างเพียงพอให้กับชาวต่างชาติ
- (2) โทษมีลักษณะรุนแรง ทารุณ
- (3) กฎหมายกระจายอยู่หลายแห่ง
- (4) กฎหมายครอบคลุมไม่ทั่วถึง
- (5) หน่วยงานพิจารณาคิดซ้ำซ้อนโดย
แต่ละกรมก็มีศาลของตนเอง
- (6) เกิดการคิดสินบน ปั่นพยานเท็จ
(พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2517)

7) ปัญหาด้านการศึกษา

การศึกษาของไทยขณะนั้น ยังถือว่าอยู่ใน
สภาพที่ล้าหลัง ดังพระราชหัตถเลขาของ
พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ
วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2399 ความว่า

“...ในพระราชอาณาจักรนี้และพระ
ราชอาณาจักรอื่น ใกล้เคียงก็ยังมีชาวบ้าน
ชาวป่า.....ชาวบ้านชาวเมืองทั้งปวงก็เป็นคน
ปะปนกันหลายเพศ หลายภาษา ถิ่นศาสนาและ
ปลูกจารีตต่างๆ กันใช้ตัวหนังสือต่างกันอ่าน
กันได้ตามแต่พวกเขา หนังสืออย่างหนึ่งในภาษา



หนึ่ง จะอ่านกันให้เข้าใจตลอดไปก็ไม่ได้คนที่
รู้หนังสือได้นั้นมีน้อยกว่าที่ไม่รู้หนังสือเลย
หลายเท่า..”

3. พระราชปณิธานในการปฏิรูป

ในการปฏิรูปการปกครองนั้นพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระ
บรมราโชบายดังนี้

ประการแรก ให้แก้ลักษณะการปกครอง
แบบประเทศราชาธิราช (Empire) เป็นอย่าง
พระราชอาณาเขต (Kingdom)

ประการที่สอง ให้รวมหัวเมืองซึ่งเคย
แยกกันอยู่ 3 กรม คือ มหาไทร กลาโหมและ
กรมทำให้มารวมอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยเพียง
แห่งเดียว

ประการที่สาม ให้รวมหัวเมืองจัดเป็น
มณฑลเพื่อสะดวกในการปกครอง โดยมี
ข้าหลวงเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

ประการที่สี่ การเปลี่ยนแปลงให้
ค่อย ๆ จัดไปเป็นขั้นๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการ
ที่จะเปลี่ยนแปลง (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จพระ
เจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราช
านุภาพ, 2499)

4. บริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย บุคลากร
และงบประมาณ มีการปรับปรุงในด้านต่างๆ
ดังนี้

1) ด้านกฎหมาย

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระ
ยาดำรงราชานุภาพทรงวางแผนในการปกครอง
ส่วนภูมิภาค โดยอาศัยหลักการปกครองแบบ
เก่าของไทยผสมผสานกับแบบแผนการ
ปกครองที่อังกฤษใช้ปกครองพม่าและมลายูคือ
การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เมือง
อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ พร้อม
ออกกฎหมายในการปกครองที่สำคัญ 4 ฉบับ
ด้วยกัน คือ

(1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440)

(2) ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง
ร.ศ.116 (พ.ศ.2440)

(3) ข้อบังคับลักษณะปกครองมณฑล
ตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119 (พ.ศ.2443)

(4) ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่
ใน 7 หัวเมืองอิสลามปีภษได้ ร.ศ. 120
(พ.ศ.2444) (จักรกฤษณ์ นรินดิพดุงการ, 2527)

2) บุคลากร

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระ
ยาดำรงราชานุภาพได้ทรงยกเลิกระบบ “กิน
เมือง” มาเป็นการรับเงินเดือนจากทางรัฐบาล



และ ยกเลิกระบบ “เจ้าเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” โดยลดบทบาทจากคำว่า “เจ้า” มาเป็น ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีที่ทำงานเป็นทางการ (Formal Organization) ทำให้ การปฏิบัติราชการตามเป้าหมายของทางราชการ (Policy Implementation) ที่สะดวกและชัดเจนขึ้น (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)

3) งบประมาณ

การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยนั้น ก่อนข้างสับสนับซ้อนมาก ส่งผลกระทบต่อเงินรายจ่ายแผ่นดิน จึงปฏิรูปการคลังขึ้น พ.ศ. 2416 ได้ตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ต่อมาได้พัฒนาขึ้นมาเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. 2433 (บึงอร ปิยะพันธุ์, 2537)

5. การปรับเปลี่ยนกระบวนการในการบริหาร

การปฏิรูปเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ และผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดี ให้เป็น สัด ส่วน กัน ดังนี้ คือ (1)กระทรวงมหาดไทย (2)กระทรวงกลาโหม (3)กระทรวงการต่างประเทศ (4)กระทรวงวัง (5)กระทรวงเมือง (ภายหลังเรียกว่ากระทรวงนครบาล) (6)กระทรวงเกษตรราชการ (7)กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (8)กระทรวงยุติธรรม (9)กรมยุทธนาธิการ (10)กระทรวง

ธรรมการ (11)กระทรวงโยธาธิการ (12)กระทรวงมรธาธิการ (ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี 1 เมษายน ร.ศ.111, ราชกิจจานุเบกษา , 9, 2435)

6. การบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะเสนาบดีพระองค์แรกของกระทรวงมหาดไทย ได้รับพระบรมราชโบายในการที่จะดำเนินการในเรื่องการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคให้มีความมั่นคงภายหลังจากศึกษางานจนละเอียดรอบคอบแล้วทรงดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในเบื้องต้นประสบปัญหายุ่งยากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเงินงบประมาณ ค่าเงินเดือน ค่าปลูกสร้างสถานที่ทำงาน บ้านพักข้าราชการ และที่สำคัญที่สุดคือการจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องหนังสือและการปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากอยู่ในช่วงเริ่มต้น แต่แก้ปัญหาได้ในที่สุดสามารถดำเนินการจัดตั้งมณฑลได้ตามวัตถุประสงค์ โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑลเมือง (จังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ



ตาม “ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 (พ.ศ.2440)” มีรวมทั้งสิ้น 135 ข้อ แบ่งออกเป็น 8 หมวด คือ

(1) ว่าด้วยตำแหน่งข้าราชการประจำเมือง (2) ว่าด้วยการจดหมาย (3) ว่าด้วยใบบอกรายงาน และคำสั่ง (4) ว่าด้วยตรวจการ (5) ว่าด้วยการตั้งตำแหน่งและการทำบัญชีข้าราชการ (6) ว่าด้วยการรักษาพระอัยการ (7) ว่าด้วยการโยธา (8) ว่าด้วยการศึกษา

ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญ ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ และระเบียบปฏิบัติของข้าราชการในเมือง (จังหวัด) โดยละเอียดซึ่งในขณะนั้นมีข้าราชการตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา คังราชานุภาพ ทรงเปลี่ยนแปลงชื่อของหัวหน้าส่วนราชการบริหารหน่วยงานนี้เสียใหม่จากคำว่า “เจ้าเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่าเป็นตำแหน่งที่ตรงกับต่างประเทศที่เรียกว่า “Governor” และเพื่อที่จะเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น “เจ้า” มาเป็นเพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่ง ตำแหน่งผู้ว่าราชการ “จังหวัด” นั้น ถือว่าเป็นตำแหน่งใหญ่ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริเลือกสรรแต่งตั้งและ โยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้

ความสามารถสูง ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระโดยมอบอำนาจให้บริหารราชการ “จังหวัด” ต่างพระเนตรพระกรรณ **กรมการเมือง** ข้าราชการอันดับรองลงมาจากผู้ว่าราชการเมือง มี 2 คณะคือ

กรมการเมืองในทำเนียบ ได้แก่ ข้าราชการประจำ ซึ่งเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลเป็นปกติเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการเมือง อยู่ในข้อบังคับที่จะได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น หรือถูกถอดถอนตามระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง

กรมการเมืองในทำเนียบ ประกอบด้วย **กรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่** 3 คนคือ “ปลัดเมือง” “ยกกระบัตร” และ “ผู้ช่วยราชการ” และ **กรมการเมืองชั้นผู้น้อย** ซึ่งมีข้าราชการชั้นรองทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่อีกชั้นหนึ่งมี 5 คนคือ “จ่าเมือง” “สัสดี” “แพ่ง” “ศุภมาตรา” และ “สารเลข”

นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งข้าราชการประจำเมืองซึ่งรับราชการเป็นผู้ช่วยบริหารราชการอยู่อีกหลายตำแหน่งและมีความสำคัญที่ควรจะนำมากล่าวในที่นี้คือ “โยชานุการ” “พะท่ามะรง” และ “เสมียนตราเมือง”

จากการพิจารณา ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง การจัดส่วนราชการในที่ว่าราชการเมือง (จังหวัด) แบ่งออกเป็นราชการส่วนใหญ่ๆ 3 แผนกด้วยกันคือ แผนกมหาดไทย



แผนกสรรพากร และแผนกอัยการ โดยแต่ละแผนกทำหน้าที่ดังนี้

แผนกมหาดไทย มีปลัดเมืองเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการแผนกมหาดไทยซึ่งประกอบด้วยหน้าที่บังคับอำเภอ กำนันปกครองท้องที่ การทำสำมะโนครัว การโยธา การพาหนะ และการธรรมการ

ปลัดเมืองยังมีบทบาทในการบริหารมากกว่านี้ เพราะปลัดเมืองมีฐานะเป็นข้าราชการประจำเมืองที่มีอาวุโสรองจากผู้ว่าราชการเมือง ดังนั้นเมื่อผู้ว่าราชการเมืองไม่อยู่หรือทำการตามหน้าที่ไม่ได้ปลัดเมืองเป็นผู้แทนผู้ว่าราชการเมือง

สัสดี เป็นตำแหน่งข้าราชการเป็นผู้ช่วยปลัดเมือง ระยะเวลาจึงมีการปรับปรุงตำแหน่งนี้ให้เป็นตำแหน่งของกระทรวงกลาโหม

แผนกสรรพากร เป็นแผนกสำคัญอีกแผนกหนึ่งในเมือง มีผู้ช่วยราชการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบและมีศุภมาตราเป็นผู้ช่วยรับผิดชอบมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรและการจัดคลังเมือง แต่ภายหลังแยกหน้าที่คลังเมืองไปขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

แผนกอัยการ มียกกระบัตรเป็นผู้รักษาพระอัยการประจำเมือง คือ การไต่สวน สืบจับโจรผู้ร้าย และการฟ้องและว่าความแผ่นดิน

ทั้งความอาญาและความแพ่ง โดยปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการเมือง

และยังมีข้าราชการอื่นดังนี้

จ่าเมืองและสาระเลขหรืออักษรเลข ปฏิบัติงานด้านเลขานุการทั้งสองตำแหน่ง

โยธานุการ รับผิดชอบในการทำนุบำรุง

พะทำมะรง รับผิดชอบด้านการ

เรือนจำ เป็นตำแหน่งกรมการเมืองที่เทียบเท่าอำเภอ

เสมียนตรา รับผิดชอบด้านการเงิน

และพัสดุแยกออกมาจากหน้าที่ของจ่าเมือง

ข้าราชการที่กล่าวตามลำดับมานี้อยู่ในจำพวกกรมการเมืองในทำเนียบซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้แก่รัฐบาลกลางเป็นประจำ นอกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ยังมีข้าราชการชั้นรองและเสมียนพนักงานเป็นผู้ช่วยราชการอีกจำนวนพอสมควรแก่ปริมาณงานของแต่ละเมืองอีกด้วย (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)

7. ปัญหาและอุปสรรคที่ตามมา

ปัญหาในการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลต้องประสบปัญหายุ่งยากหลายอย่างเช่น

1) *ปัญหาในด้านการเงิน* ประเทศไทยขาดแคลนเงินที่จะนำมาจ่ายเงินเดือนข้าราชการและปลูกสร้างอาคารที่ทำการของรัฐบาล แต่เดิมเจ้าเมืองและกรมการเมืองไม่ได้รับเงินเดือน มีแต่รายได้จากการปฏิบัติหน้าที่



ราชการ เช่น ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนแรงงานและทรัพย์สินของจากราษฎรระบบปกครองตามกฎหมายเก่าเรียกว่า “กินเมือง” ซึ่งทำให้การปกครองขาดระเบียบและไม่อำนวยประโยชน์สุขให้แก่ราษฎรเท่าที่ควร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักในความจริงดังกล่าว จึงทรงมีพระราชดำริให้ยกเลิกระบบ “กินเมือง” เสียแล้วจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ข้าหลวงเทศาภิบาลตามมณฑลที่ตั้งขึ้น ต่อมาจึงค่อย ๆ ขยายเงินเดือนไปทั่วราชอาณาจักร การก่อสร้างสถานที่ราชการและบ้านพักข้าราชการเป็นเรื่องที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงต้องปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีอากรตามหัวเมืองใหม่ รัฐบาลจัดพนักงานไปเก็บเองและให้อยู่ในความดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาล

2) ปัญหาเรื่องคน ในระยะนั้นประเทศไทยขาดคนที่มีความรู้ ความสามารถในด้านวิธีการปกครอง เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเล็กและเริ่มจะตื่นตัว ไม่มีโรงเรียนจะฝึกหัดคนไว้รองรับงานดังกล่าวมาก่อน จึงต้องประสบปัญหาในระยะเริ่มแรก

3) ปัญหาการเมืองภายนอก เนื่องจากหัวเมืองบางแห่งมีชายแดนติดกับเมืองขึ้นของอังกฤษกับฝรั่งเศส รัฐบาลจะทำการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงหักโหม ก็จะทำให้เจ้าเมืองต่อต้าน

อาจเป็นเหตุให้อังกฤษและฝรั่งเศสถือโอกาสเข้ามาแทรกแซง

4) การเรียกเก็บเงินผลประโยชน์เข้ามายังส่วนกลาง ทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ได้แก่ กลุ่มเจ้าเมืองเก่า คนเหล่านี้ได้หันไปสนับสนุนให้เกิดการจลาจลขึ้นในแผ่นดิน เช่น กบฏพญาผาบ (ปราบสงคราม) ที่เชียงใหม่ใน พ.ศ. 2432 ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ใน พ.ศ. 2427 ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) เป็นต้น (ภารดี มหาจันทร์, 2524)

8. ประโยชน์ต่อประเทศชาติ

1) ทำให้ไทย มีลักษณะเป็นรัฐประชาชาติ (nation state) อย่างแท้จริง กล่าวคือเป็นรัฐที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีระบบบริหารที่ชัดเจนที่มีประสิทธิภาพ

2) เป็นการวางพื้นฐาน โครงสร้างทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ

3) ดำรงรักษาเอกราชของชาติไว้ได้ (ภารดี มหาจันทร์, 2524)

9. มรดกตกทอดจนถึงปัจจุบัน

1) มีการออกกฎหมาย บังคับใช้ทั่วประเทศเพื่อให้เกิดการปกครองเหมือนกันหมด เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 และ พ.ศ.2457 เป็นต้น

2) มีการจัดลำดับการบังคับบัญชา ได้แก่ เสนาบดีเจ้ากระทรวง ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง (จังหวัด) นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

3) การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโดยการกำหนดแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

4) มีการแยกงานราชการ ออกจากงานส่วนตัวให้เป็นสัดส่วน มีสถานที่ทำงาน กำหนดเวลาทำงานและเลิกงาน มีการจ่ายเงินเดือนข้าราชการ เพื่อมิให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน กำหนดให้ตำแหน่งต่าง ๆ ของข้าราชการเป็นการเฉพาะบุคคล ไม่มีการสืบทอดต่อกันทางสายเลือด

5) มีการคัดเลือกบุคคล ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนมีความเสมอภาคในการสมัครเข้ารับราชการ และใช้การสอบเป็นวิธีตัดสินเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง

6) สร้างหลักประกันความมั่นคงแก่ราชการ ด้วยการให้เงินเดือนและรางวัลเลื่อนตำแหน่งเมื่อมีความดีความชอบ มีการลงโทษเมื่อทำความผิด มีการจ่ายบำนาญให้ตลอดชีวิต ยึดเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงในชีวิตได้

(7) สร้างความเป็นกลางทางการเมืองให้แก่ข้าราชการด้วยการให้อิสรระ ไม่ต้องมีเจ้าขุนมูลนายเมื่อเข้ารับราชการ โดยให้สังกัดแต่กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เป็นการป้องกันมิให้ผู้อื่นมาอิทธิพลเหนือราชการ ยกเว้นการบังคับบัญชาตามหน้าที่ (วรเดช จันทรศร, 2538)

สรุปผลการวิจัย

เพื่อตอบคำถามวิจัยว่า “การบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีลักษณะเป็นอย่างไร”

จึงขอสรุปรูปแบบ (Model) ว่าในสมัยนั้นมีการบริหารจัดการ “จังหวัด” ดังนี้

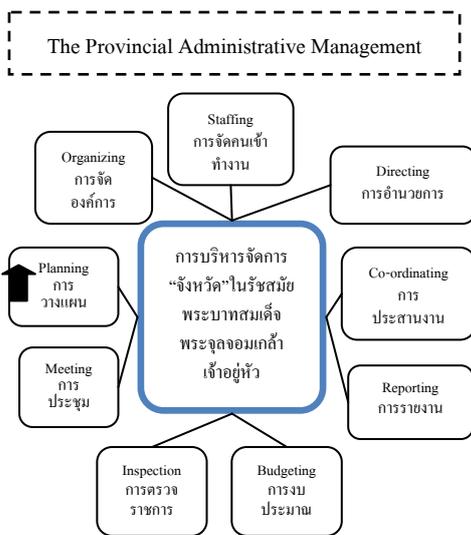
การวางแผน (P = Planning) หน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหาร คือ การวางแผนและการกำหนดนโยบาย (Policy) ให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การที่วางไว้ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งในการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในสมัยนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับสนองพระบรมราชโองการจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเบื้องต้น จะเน้นในเรื่องการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และรักษาความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยได้รับภัยคุกคาม จากจักรวรรดินิยม คืออังกฤษและฝรั่งเศส (สมเด็จพระ



พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง ราชานุภาพและพระยาราชเสนา, 2545)

โดยทรงวางแผนในการดำเนินการ 5 ประการด้วยกัน

- 1) การศึกษางานที่ในกระทรวง
- 2) การทดลองจัดตั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน
- 3) การตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรก
- 4) การศึกษาแบบแผน การปกครอง จากพม่าและมลายู
- 5) การเปลี่ยนแปลงระเบียบการบางอย่างในการปฏิบัติงานซึ่งการดำเนินการทั้งหมดนี้ ได้ปฏิบัติไปตามลำดับของเวลา (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)



ภาพที่ 1 แสดง Model การบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การจัดองค์การ (O = Organizing)

เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่องค์การตั้งไว้ ผู้บริหารจำเป็นจะต้องตระหนักถึง



ภาพที่ 2 แสดงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

วัตถุประสงค์ขององค์การ (Objective Awareness) เป็นหลัก ทั้งนี้จะได้จัดแบ่งหน่วยงานให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเหล่านั้น ทรงวางรูปแบบจัดองค์การบริหารในส่วนภูมิภาคดังนี้

การดำเนินการให้คล้ายคลึงกับแบบแผนของไทยแต่เดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ได้จัดให้มีหน่วยราชการเพิ่มเติมขึ้นอีกชั้นหนึ่งเรียกว่า **“มณฑลเทศาภิบาล”** เป็นหน่วยงานที่สร้างเสริมขึ้นมาเพื่ออุดช่องโหว่ของระบบการอำนวยการและการควบคุมในสมัยเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็เพื่อเพิ่มพูนความรวดเร็วของการติดต่อสื่อสารระหว่าง

รัฐบาลกลางกับบรรดาหัวเมืองที่ตั้งอยู่นอกเขตราชธานี เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของการควบคุมที่รัฐบาลกลางปฏิบัติต่อหัวเมืองให้เหมาะสมกับสถานการณ์สมัยนั้น และเพื่อที่จะสร้างระบบการติดต่อสื่อสารใหม่ซึ่งสามารถเพิ่มปริมาณการติดต่อซึ่งกันและกันให้ได้มากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีขึ้นไม่ได้ ถ้าใช้การปกครองแบบเก่าอยู่ ดังนั้น ส่วนราชการบริหารตามแผนการใหม่ จึงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนขนาดเรียงลำดับของสายการบังคับบัญชา (Hierarchy structure) จากเล็กไปหาใหญ่ดังนี้

- ชั้นที่ 1 การปกครองหมู่บ้าน
 - ชั้นที่ 2 การปกครองตำบล
 - ชั้นที่ 3 การปกครองอำเภอ
 - ชั้นที่ 4 การปกครองเมือง (จังหวัด)
 - ชั้นที่ 5 การปกครองมณฑล
- (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)

การจัดคนเข้าทำงาน (S = Staffing)

ปัญหาที่สำคัญที่สุด ที่จะทำให้การจัดตั้งส่วนราชการทั้งหลายให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับ การสรรหาปัจจัย และอุปกรณ์ทั้งหลายที่จะใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารให้เพียงพอกับความต้องการของราชการ อีกทั้งเป็นการวางระเบียบให้รัดกุมเพื่อเป็นรากฐานและแนวทางในการบริหาร

และควบคุมการปฏิบัติราชการให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมาย และเป็นอุปกรณ์ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติราชการอย่างดีที่สุด



ภาพที่ 3 แสดงข้าหลวงเทศาภิบาลในสมัยนั้น

การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงถือว่าเป็นบุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์ ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ก่อตั้งระบบข้าราชการพลเรือนขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านั้น ราชการของไทยอยู่ในวงแคบเพียงในขอบราชธานีเป็นสำคัญ และบรรดาระเบียบการเกี่ยวกับข้าราชการก็มีน้อย เมื่อพระองค์ทรงตัดสินใจเลิกระบบ “กินเมือง” โดยเปลี่ยนสถานะของข้าราชการปกครองในประเทศไทยทั้งหมด ให้เป็น “ข้าราชการพลเรือน” ซึ่งเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถในการปกครอง โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยตามสายการบังคับบัญชา



เมื่อแรกจัดการปกครอง การสรรหาข้าราชการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เพื่อไปปฏิบัติราชการในกองมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเริ่มจะตั้งได้ไม่กี่มณฑลซึ่งต้องการคนเพียงไม่กี่สิบคนก็เผชิญกับความยุ่งยากเสียแล้วเพราะ

“...หาตัวบุคคล ที่จะส่งไปบรรจุตำแหน่งราชการต่างพระเนตรพระกรรณ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และรัฐบาลของพระองค์นั้นเป็นข้อสำคัญยิ่ง จะรูกรุ่นเอาแต่ข้างเร้วนักโดยมักง่ายไม่ได้ เพราะธรรมดา ราชการบ้านเมืองถึงแม้จะได้มีหลักการ หรือแผนการจัดวางไว้ดีเลิศเพียงใดก็ตาม ถ้าได้บุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีพอแก่งานก็หาประโยชน์ไม่ และใช้แต่เท่านั้นหลักการ หรือแผนการอันดีเลิศนั้นอาจจะถูกทอดทิ้งหรือทำลายเสียด้วยซ้ำ ประคองยื่นแก้วให้แก้วนร...”

ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียวยังไม่สามารถจัดหาข้าราชการได้ จึงจำเป็นต้องเลือกสรรข้าราชการจากกระทรวงอื่นเช่นในราชสำนัก บ้าง นายทหารชั้นผู้ใหญ่บ้าง ที่ได้เคยผ่านราชการใกล้ชิดตงคมชั้นสูง ได้ยินได้ฟังสังเกตเหตุผลของราชการ ในที่สำคัญมามากแล้ว เป็นเครื่องประดับสติปัญญาเป็นบทเรียนอันดี ส่วนหนึ่ง อีกทั้งต้องมีชื่อเสียงดี มีอุปนิสัยสติปัญญาสามารถสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยออกไปดำรงตำแหน่ง

การสรรหากรมการอำเภอเพิ่มเติมในระยะแรกก็ให้เลือกจากชาวพื้นเมืองนั่นเอง ผู้

ซึ่งเคยรับราชการในตำแหน่งมุลนาย หรือเป็นกรมการหรือเป็นคฤหบดีในอำเภอนั้นๆ และเป็นคนในบังคับไทยที่เข้าหลวงเทศาภิบาล เห็นสมควรออกหมายตั้งให้ และมีใบบอกเข้ามาในกระทรวง ต่อมาก็มีการตั้งโรงเรียนฝึกหัดกรมการอำเภอที่มณฑลอยุธยา และมีการฝึกหัดข้าราชการตามหัวเมืองในเวลาต่อมา (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, 2545)



ภาพที่ 4 แสดงหนังสือเทศาภิบาลปัจจุบัน

การอำนวยการ (D = Directing)

นอกจากการประสานงานต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพแล้วสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงออกหนังสือมีกำหนด (Periodical) ของกระทรวงมหาดไทย ขึ้นด้วยโดยกำหนดออกเดือนละฉบับ โดยออกฉบับแรกเมื่อ ร.ศ.125 ชื่อว่า “เทศาภิบาล” และคงมีต่อมาถึงปัจจุบัน ความมุ่งหมายในการออกหนังสือนี้ เพื่ออำนวยการความสะดวกในการ

แนะนำข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ รวมทั้งข้าราชการฝ่ายปกครองให้รอบรู้ในราชการซึ่งควรปฏิบัติในหน้าที่ไม่ให้บกพร่องคลาดเคลื่อนไปในทางมิชอบ รวมทั้งเทคนิควิธีบริหารราชการต่างๆ อันเป็นการเพิ่มความรู้ให้แก่ข้าราชการที่อยู่ห่างไกลด้วยวิธีหนึ่ง (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)

นอกจากนี้คตินิยมหรืออุดมการณ์ในการใช้อำนาจบริหารราชการของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นไปในลักษณะที่ว่า ความสำเร็จในการครองใจคน ตั้งอยู่บนรากฐานของความศรัทธา มิใช่เป็นการบีบบังคับโดยอาศัยแต่อำนาจตามกฎหมาย แรงศรัทธาเท่านั้นจะก่อให้เกิดความเคารพเชื่อถือและมีผลเป็นพลังที่ช่วยผลักดันให้ร่วมจิตร่วมใจกันปฏิบัติตามคำสั่ง การแสดงออก ซึ่งความเป็นผู้นำแบบใช้พระคุณ (Charismatic leader) ของพระองค์ อาจพิจารณาจากมุมมองกลับของพระดำรัส ที่ทรงกล่าวไว้ให้โอวาท แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลคนหนึ่ง เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลคนนั้นเข้ามาทูลลา เพื่อไปรับราชการหัวเมือง มีใจความตอนหนึ่งว่า

“...เจ้าคุณ อำนาจอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือ ไม่ใช่อยู่ที่พระแสงราชสัตตราจะไปอยู่ที่ไหนก็ตาม ถ้าเจ้าคุณทำให้ราษฎรเชื่อถือด้วยความศรัทธาแล้ว ไม่มีใครถอดเจ้าคุณได้แม้แต่ในหลวง เพราะท่านก็ทรงปรารถนาให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขเช่นเดียวกัน...”

พระองค์ทรงกล่าวเสมอว่า“**ให้ข้าราชการประจบงานไปเถอะ อย่ามาประจบพระองค์เลย**” หากทำงานดีก็จะมีเกียรติยศเอง ซึ่งทั้งนี้ เป็นเหตุที่ทำให้พระองค์ทรงวางพระองค์ ให้อยู่ในความยุติธรรมและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้พระองค์ได้ทรงแถลงหลายครั้งหลายคราว พอสรุปได้ว่า ราชการจะรับแต่บุคคลที่มีความสามารถและความขยันหมั่นเพียรเข้าทำงานเท่านั้น (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, 2545)



ภาพที่ 5 แสดงศาลากลางจังหวัดนนทบุรีเก่า

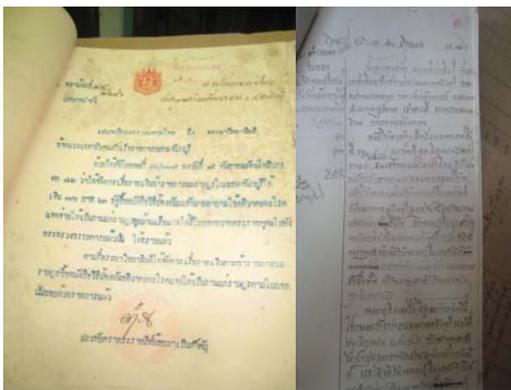
การประสานงาน (Co= Coordinating)

ก่อนการปฏิรูปการปกครอง การประสานงานในระบบราชการยังไม่ดีเท่าที่ควร แต่ภายหลัง การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการของกระทรวงต่างๆ มากขึ้น โดยกระทรวง



มหาดไทยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับผิดชอบอยู่ จะต้องช่วยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในการเก็บเงินส่วนที่ยังค้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งทรงบรรยายไว้ในหนังสือ เทศาภิบาลว่า

“ครั้นเมื่อข้าพเจ้าจะขึ้นไปตรวจหัวเมืองเหนือ กรมพระนครฯ ตรัสแก่ข้าพเจ้าว่า ตามหัวเมืองเหล่านั้นเงินส่วนยังค้างอยู่มาก ถ้าข้าพเจ้าเร่งเงินส่วนลงมาได้บ้างก็จะดี... เพราะได้เคยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในขณะนั้นแล้วว่า การที่จะจัดราชการในส่วนของกระทรวงมหาดไทยนั้น จำเป็นเหลือเกินที่จะต้องทรงใช้เงินมาก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทรงช่วยเรียกเงินส่วนค้างค้างในหัวเมืองลงมาช่วยได้บ้างแล้ว ก็ทรงรับว่าจะแบ่งเงินให้แก่กระทรวงมหาดไทย ให้มากตามที่ต้องการ จึงจำเป็นต้องรับงานของกระทรวงการคลังไปทำด้วย (ประพัฒน์ ตรีณรงค์, 2546)



ภาพที่ 6 แสดง ซ้ายหนังสือราชการ ขวาใบบอกการรายงาน (R = Reporting)

การรายงานนับว่าเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงนำมาใช้เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานรายงานที่จะต้องทำตามข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ รายงานที่มีกำหนดเวลาชนิดหนึ่ง และรายงานประจำวันชนิดหนึ่ง ผู้ที่มีหน้าที่ต้องทำรายงานเสนอได้แก่ ข้าราชการตั้งแต่ นายอำเภอขึ้นไปจนถึงข้าหลวงเทศาภิบาล

รายงานที่มีกำหนดเวลา

นับตั้งแต่ตั้งมณฑลเทศาภิบาลเป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์อย่างแรงกล้าที่จะให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทำรายงานราชการต่างๆ ที่ได้มีและได้จัดในหัวเมืองนั้นๆ นำขึ้นทูลเกล้าถวายเป็นประจำทุกปี และรายงานที่ข้าหลวงเทศาภิบาล ได้ทำขึ้นในปีแรกได้แก่ รายงาน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) โดยกำหนดรายละเอียด ดังนี้

“รายงานที่จะทำให้แยกเป็นกระทรวง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตามหัวเมือง ให้เจ้าหน้าที่นั้นๆ เป็นผู้ทำตามแบบแผนซึ่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงจะสั่งให้ทำและส่งตามกำหนดที่เสนาบดีเจ้ากระทรวงจะกำหนดให้ส่ง

รายงานทั้งนี้ ให้หัวหน้าพนักงานผู้เป็นเจ้าหน้าที่นำขึ้นเสนอให้ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจ ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจแล้ว

มีความเห็นประการใดจะจดเพิ่มเติมลงก็ได้ แล้วลงชื่อส่งเข้ามายังเสนาบดีผู้เป็นเจ้ากระทรวง ณ กรุงเทพฯ

ส่วนข้าหลวงเทศาภิบาล ต้องทำ รายงานประจำปีทูลเกล้าฯ ถวายคนละฉบับ ในรายงานนี้บอกเหตุการณ์ต่างๆ ที่มีในเมือง นั้นและราชการที่ได้จัดแก้ไขแบบแผน การปกครอง ทั้งความเปลี่ยนแปลงในตัว ราชการและให้มียอดทะเบียนบัญชีทุก ๆ อย่าง รายงานนี้เป็นทำนองพงศาวดารของมณฑลนั้น ชั่วโมงหนึ่ง และให้นำเข้ามาทูลเกล้าถวายในเวลา ประชุมเทศาภิบาลทุกปี...

(กระทรวงมหาดไทย. รายงานการประชุม เทศาภิบาล, ร.ศ.119)

ผู้ว่าราชการ “จังหวัด” มีหน้าที่ต้องทำ รายงาน 2 ประเภทคือ

รายงานประจำเดือน ส่งต่อข้าหลวง เทศาภิบาลทุก ๆ เดือน

รายงานประจำปี กระทำเมื่อสิ้นปี โดย ให้ผู้ว่าราชการ “จังหวัด” ทำรายงานยื่นต่อ ข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งจะได้ส่งขึ้นมาราบ บังคมทูลฯ และลงพิมพ์ไว้เป็นจดหมายเหตุ ราชการปีละครั้ง

หมายเหตุ นายอำเภอหรือกรรมการ อำเภอ มีหน้าที่ทำรายงานประจำเดือนแจ้ง เหตุการณ์อันเป็นราชการที่ได้จัดทำในรอบ เดือนหนึ่งๆ ยื่นต่อผู้ว่าราชการ “จังหวัด” เดือน ละครั้ง



ภาพที่ 7 แสดงเครื่องพิมพ์ดีดในสมัยก่อน

รายงานประจำวัน

เหตุผลที่มีรายงานประจำวัน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงแถลงต่อที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลว่า

“...ตามปกติกระทรวงมหาดไทย มักจะได้รับทราบใบบอก หรือรายงานราชการ จากข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการ “จังหวัด” เฉพาะราชการที่แปลกประหลาด หรือเป็นการจรเป็นครั้งเป็นคราวเสียเป็น ส่วนมากส่วนเหตุการณ์ธรรมดา มักจะไม่ ปรากฏว่าส่งเป็นรายงานมา พระองค์จึงทรงมี ความคิดเห็นว่า หากกระทรวง มหาดไทย สามารถทราบข้อความดังกล่าว โดยละเอียด จากมณฑลเทศาภิบาลจาก “จังหวัด” และจาก อำเภอต่างๆก็จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ เป็นอันมากเพราะจะได้สอดส่อง และหา วิธีแก้ไขอุปสรรคและข้อบกพร่องของการ ปฏิบัติ รวมตลอดไปจนถึงนโยบายให้ดีขึ้นได้ นอกจากนี้ รายงานราชการที่พระองค์ทรงนำเสนอ



ต่อที่ประชุมยังมีประโยชน์ที่สำคัญ อีกสองประการกล่าวคือ

ประการแรก รายวันราชการจะเป็นหนังสือหลักฐานสำคัญในที่ว่ากร และจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่กำลังรับราชการอยู่และผู้ที่จะมีรับราชการในตำแหน่งนั้นอีกสืบไป

ประการที่สอง การมีรายวันราชการจะทำให้การต้องทำใบบอกและรายงานต่างๆ ลดน้อยลงได้ เป็นต้นว่า ถ้าไปตรวจราชการอย่างไรใด รายวันที่จัดส่งมานั้น ใช้เป็นรายงานได้ที่เดียวไม่ต้องทำรายงานต่างหาก

(กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศบาล, ร.ศ.119)



ภาพที่ 8 แสดงกำปับเก็บเงินในสมัยนั้น การงบประมาณ (B = Budgeting)

นอกจากเรื่องตัวบุคคลแล้ว เรื่องเงินที่จะนำมาใช้ในการบริหาร ก็มีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นไม่น้อยไปกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์ของประเทศ เมื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเข้า

มารับผิดชอบปฏิรูปงานมหาดไทย หรือเพื่อวางแบบแผนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ขยายกว้างขวางออกไป ท้าวพระราชอาณาจักรเช่นนี้ ซึ่งพระองค์ทรงเคยปรารภกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์รองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่า “การจัดหัวเมืองจะต้องใช้เงินมาก ถ้ากระทรวงพระคลังฯ ไม่ให้เงินพอแก่การ ก็จัดไม่สำเร็จ” เพราะรายจ่ายสำคัญที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ รัฐจำเป็นต้องให้เงินเดือนข้าราชการหัวเมืองให้พอเลี้ยงชีพ จำเป็นจะต้องสร้างศาลารัฐบาล และสถานที่ทำงานตลอดจนบ้านพักของข้าราชการผู้ไปจากต่างถิ่น อีกทั้งการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์นานาชนิดอันจำเป็นแก่การปฏิบัติราชการสมัยใหม่ ให้พอเพียงกับความต้องการซึ่งทั้งนี้ “ถ้าจะว่าต้องสร้างเมืองใหม่หมดทุกเมือง ก็ไม่ผิดความจริง” ยิ่งกว่านั้นเมื่อขอบเขตการบริหารได้ขยายใหญ่โตขึ้น ค่าใช้จ่ายในการปกครองและการทำนุบำรุงท้องถิ่นทั้งค่าใช้จ่ายที่เป็นการประจำและการจร นอกจากเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอีกมากมายหลายประการ ดังนั้นพระองค์ต้องช่วยกระทรวงพระคลังฯ ในการหารายได้ให้รัฐบาลอีกทางหนึ่ง โดยมีข้อตกลงว่า “...เมื่อข้าพเจ้าจัดการปกครองหัวเมือง ขอให้ช่วยคิดบำรุงผลประโยชน์แผ่นดินไปด้วยกัน ถ้าสามารถทำให้เงินรายได้เพิ่มขึ้นเท่าใด จะ

ช่วยให้กระทรวงมหาดไทยใช้มากกว่ากระทรวงอื่น ๆ ข้าพเจ้าก็รับจะช่วยคิดหาผลประโยชน์ด้วยตามพระประสงค์..."

ถ้าพิจารณาถึงการหาเงินมาใช้จ่ายในการปฏิรูป และขยายงานของกระทรวงมหาดไทยนั้นอาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก การจัดหาเงินมาดำเนินงานในระยะต้น

ประการที่สอง เงินค่าใช้จ่ายระยะยาว (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)

ในเรื่องการจัดหางบประมาณนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดพระองค์หนึ่ง ในบรรดาเสนาบดีในสมัยนั้น เนื่องจากพระองค์ ทรงกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นต่างๆ ต่อที่ประชุมเสนาบดีร่วมกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกระทรวงมหาดไทยมักจะได้อำนาจสูงกว่ากระทรวงต่าง ๆ อยู่เสมอ

(ปิยนาค บุญนาค, 2533)



ภาพที่ 9 แสดงชาวร้อยเอ็ดมารอรับเสด็จสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพการตรวจราชการ

(I = Inspection)

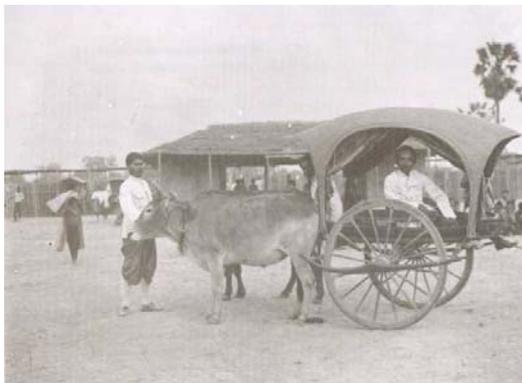
ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหาร ความสำคัญของการตรวจราชการ ถือว่าเป็นการเร่งรัดงานต่างๆ ตามนโยบายที่ได้สั่งการไปรวมทั้งยังเป็นการปรับปรุงแก้ไข กระตุ้นบำรุงขวัญและให้กำลังใจกับพนักงาน การตรวจราชการถือว่าเป็นการไปเก็บข้อมูลต่างๆ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและแก้ไขความเดือดร้อนต่างๆ ให้ราษฎรซึ่งในตอนเริ่มต้นที่จะเข้ามาบริหารราชการที่กระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงใช้เวลาในช่วงต้น เริ่มตรวจราชการในมณฑลต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างความคุ้นเคย เป็นการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ในการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะทราบดินแดนและอาณาเขตของประเทศไทยในขณะนั้น เพื่อเป็นข้อมูลในการแบ่งเขตการปกครองแบบเทศาภิบาลในเวลาต่อมา ทรงรับสั่งว่า

“ที่เสนาบดีไปเที่ยวตรวจราชการตามหัวเมืองเป็นประโยชน์อย่างมาก หรือจะว่าเป็นการจำเป็นทีเดียวก็ได้ ต่อมาข้าพเจ้าจึงเที่ยวตรวจหัวเมืองเป็นนิจสืบมากกว่า 20 ปี จน



ตลอดสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย”

ดังนั้น พระองค์จึงวางระเบียบไว้อย่างชัดเจนให้ข้าราชการในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ชั้นผู้ว่าราชการ “จังหวัด” ลงไปถึงระดับอำเภอ ต้องออกตรวจราชการอันถือเป็นงานประจำที่ต้องทำตามหน้าที่รวมทั้งตัวพระองค์เอง เช่นเดียวกัน (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, 2545)



ภาพที่ 10 แสดงสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพประทับกระแจะตรวจราชการทางอีสานเมื่อ พ.ศ. 2449

การประชุม (M = Meeting)

ถือว่าเป็นงานที่สำคัญมากเพราะการประชุม เป็นการทำความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานต่างๆ เมื่อมีปัญหาเร่งด่วนไม่สามารถตัดสินใจด้วยตนเองเพียงคนเดียว ต้องการให้เกิดความร่วมมือร่วมใจร่วมกันปฏิบัติระหว่างบุคคล ตลอดทั้งการชี้แจง

กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้แก่ข้าราชการในการประเมินผลภารกิจ การมีข้อตกลงร่วมกันในการวางแผน หรือแนวปฏิบัติร่วมกันในการพัฒนาบุคลากร จะเห็นได้ว่าในช่วงเริ่มปฏิรูปการปกครอง เปลี่ยนการบริหารราชการมาเป็น 12 กระทรวงแบบประเทศตะวันตก ในเบื้องต้นนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้น ได้มีการเรียกประชุมคณะเสนาบดีของพระองค์เป็นประจำ เพื่อทำความเข้าใจในนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เสนาบดีแต่ละกระทรวงต้องมาประชุมข้าราชการภายในกระทรวงของตนเอง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยภายใต้การบริหารของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพแล้วการประชุมถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญ โดยกำหนดให้มีการประชุมประจำปีของเทศาภิบาลเป็นประจำทุกปี และในแต่ละมณฑลเทศาภิบาล ต้องมีการประชุมเพื่อรวบรวมรายงานการประชุมของแต่ละ “จังหวัด” เพื่อให้ข้อมูลกับข้าหลวงเทศาภิบาลในการไปประชุมประจำปีโดยรายงานต่าง ๆ ที่จะนำเข้ามาปรึกษาหารือในที่ประชุม 3 อย่างคือ

(1) รายงานปกครองมณฑลที่ล่วงมาแล้วทั้งรายงานลับเสนอบำเหน็จความชอบ

ข้าราชการในมณฑลนั้น เพื่อจะได้นำขึ้น
ทูลเกล้าฯ ถวาย

(2) รายงานต่างๆ ที่เห็นสมควรจะจัดการ
แก้ไขเพิ่มเติมในมณฑลนั้นในปีหน้าและ

(3) งบประมาณ เงินใช้จ่ายแผ่นดินที่
จะใช้จ่ายในมณฑลนั้นประจำปีหน้า

การทำงานในระดับ “จังหวัด” ข้าราชการ
ต้องมีการประชุมปรึกษาหารือ เกี่ยวกับงาน
ราชการทุกเช้าก่อนทำงาน

(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง
ราชานุภาพและพระยาราชเสนา, 2545)



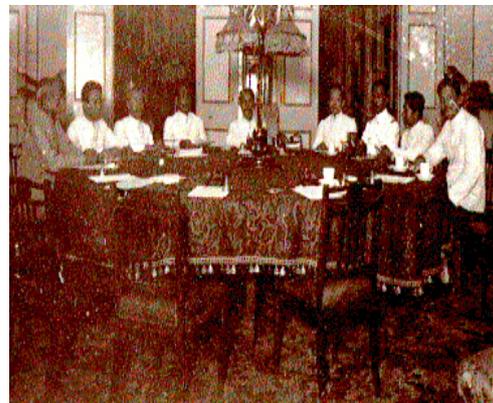
ภาพที่ 11 แสดงการประชุมเทศบาล

นอกจากนี้ยังมีการประชุมข้าราชการ
ตามหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ
การประชุมเทศบาลประจำปี โดยทุกๆ ปี
การประชุมเทศบาลในกรุงเทพฯ จะเริ่ม
ตั้งแต่วันที่ 7 กันยายนของทุกปี โดยก่อนเข้า

ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องจัดให้มี
การประชุม **ผู้ว่าราชการ “จังหวัด”** ณ ที่ว่า
ราชการมณฑลปีละ 2 ครั้งเรียกว่า**ประชุมใหญ่**
(เดือนกรกฎาคม)และ**ประชุมย่อย** (ผลัดเปลี่ยน
ประชุมใน “จังหวัด” ต่างๆ ในมณฑล) การ
ประชุม**นายอำเภอ** จะจัดให้มีขึ้นที่จังหวัดทุก
วันที่ 5 ของเดือน(ถ้านายอำเภอไปไม่ได้ให้
สมุหบัญชีอำเภอไปแทนได้)

การประชุม**กำนัน** กระทรวงมหาดไทย
กำหนดให้อำเภอเรียกประชุมกำนันในวันแรม
แปดค่ำของทุกเดือน (ถ้ากำนันมาไม่ได้ให้
ผู้ใหญ่บ้านมาประชุมแทน)

การประชุมดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่
สำคัญให้ส่วนราชการมีหลักปฏิบัติที่เป็น
แบบแผนเดียวกัน(จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ,
2527)



ภาพที่ 12 แสดงรัชกาลที่ 5 กับการประชุมเสนาบดี



เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย.รายงานการประชุม

เทศบาลบาล, ร.ศ.119

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.116

(พ.ศ.2440)

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2527). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรง

ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย.

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

สำนักโอเดียนสโตร์

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา วรรณสุด.

(2532). เอกสารการเมืองการปกครอง
ไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2.กรุงเทพฯ : สถาบัน
สยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่ง
ประเทศไทย.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ

กรมพระยา. (2545). เทศบาลบาล

(พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ : บริษัท

พิมพ์เนศพรีนที่ตี่ง เซ็นเตอร์ จำกัด.

เดช บุญนาค. (2548). การปกครองระบบเทศบาล

ของประเทศสยาม พ.ศ.2435-2458.

ภรณ์ กาญจนันษฐิติ,แปล. กรุงเทพฯ :

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นริศรานูวัตติวงศ์. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ.

เจ้าฟ้ากรมพระยาและดำรงราชานุภาพ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา.

(2499). *สาส์นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโช*. เล่ม 3. พระนคร :
สำนักพิมพ์คลังวิทยา.

บังอร ปิยะพันธุ์. (2537). *ประวัติศาสตร์เอเชีย*
ตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ ฯ :

โอเดียนสโตร์.

ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี 1 เมษายน

ร.ศ.111, ราชกิจจานุเบกษา, 9, 2435.

ประชาธิปไตย. ปร., พระที่นั่งอัมพรสถาน

พระราชวังดุสิต (วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.

2470)

ประพัฒน์ ตรีณรงค์.(2546). *พระประวัติและผลงาน*

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ.

กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์ดำรงวิทยา

ปิยะนัทร ปิตะวรรณ. (2523). การยกเลิกระบบ

ไพร่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-

2453) ปริญญาานิพนธ์การศึกษา

มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทร

วิโรฒ ประสานมิตร

ปิยนาด บุญนาค. (2533). *การเมืองระหว่าง*

องค์การของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความ

ขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่างๆ

ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-พ.ศ.2453),

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขา

วิชารัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ร.ศ.116 (พ.ศ.2440)

พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์. (2517). *การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2411-พ.ศ.2478*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต. แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภารดี มหาจันทร์.(๒๕๒๔).*รัตน โกสินทร์*

ยุคปรับปรุงประเทศ(พ.ศ.๒๓๙๔-๒๔๗๕).

ภาควิชาประวัติศาสตร์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒบางแสน
วรเดช จันทรศร. (2538). *การปรับปรุงและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย*. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกการพิมพ์.

สมพงษ์ เกรียงไกรเพชร. (2526). *บันทึกเรื่องเมืองสยาม*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์.