

ความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ต่อ กระทรวงมหาดไทย

โดย จักรกฤษณ์ นวนิธิสงคราม

1. ข้อความเบื้องต้น

วันที่ 21 มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๐๕ เป็นวาระที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ รัชบุรุษองค์สำคัญของประเทศไทย ประสูติมาได้ครบรอบ 100 ปี ด้วยความร่วมมือและการสนับสนุนอย่างใกล้ชิดขององค์การยูเนสโกแห่งสหประชาชาติ รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้จัดให้มีงานเฉลิมฉลองพระเกียรติคุณของเจ็ดัคในกรมพระองค์หนึ่ง เพื่อเป็นที่ระลึกถึงคุณงามความดีและบุญคุณของพระองค์ท่านที่ทรงเคยบำเพ็ญประโยชน์อย่างมโหฬารและนานับประการแก่ประเทศไทย อันควรจะได้รับยกย่องอย่างเป็นพิเศษและเพื่อที่จะได้แสดงออกมาให้ปรากฏแก่บรรดาปวงประชาราชาชาวไทยรุ่นหลังถึงพระกรณียกิจต่าง ๆ ซึ่งพระองค์ได้ทรงปฏิบัติเมื่อครั้งยังทรงดำรงพระชนม์ชีพอยู่ อันอาจเป็นตัวอย่างที่อนุชนรุ่นหลังจะได้ถือเป็นแนวทางอันเหมาะสมที่จะเลือกประพฤติตนต่อไปและซึ่งจะยังประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติได้อีกหนทางหนึ่งด้วย

เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพยังทรงมีพระชนมายุ พระองค์ท่านได้ทรงปฏิบัติพระกรณียกิจที่ทรงได้รับมอบหมายและที่ทรงดำริขึ้น โดยดำฟังพระองค์เองจนลุล่วงประสบความสำเร็จอย่างมากมาพร้อมกับความเป็นอัจฉริยบุรุษคนหนึ่งของไทยโดยแท้ ทรงแต่งออกซึ่งความเป็นนักปราชญ์ นักประวัติศาสตร์และโบราณคดี ที่ทรงไว้ซึ่งความรู้และความสามารถเป็นยอดเยี่ยม ทั้งแต่งออกซึ่งความเป็นเอกทัศการะทางการบริหารราชการแผ่นดิน อันหาผู้มมีมือเทียบเท่าได้ยากในเวลานั้น จนทรงเป็นที่โปรดปรานแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีพระองค์ต่อ ๆ มาจนกระทั่งเจ็ดัคในกรมทรงเจ็ดัคผู้ล่วงลับ คงเหลือไว้แต่ผลงานของพระองค์และพระนาม “ดำรงราชานุภาพ” เป็นที่กล่าวขวัญและให้เป็นที่ฉินิจนัยแก่ชาวไทยทั้งมอติในระยะต่อ ๆ มา จนตราบเท่าทุกวันนี้

ในวารคดีอันเหมาะสมที่จะทอนว่าถึงถึงผลงานต่าง ๆ ที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงเคยปฏิบัติมา มีเหตุผลอันสมควรหลายประการหากจะได้นำเอาเรื่องราวของพระองค์เมื่อครั้งที่พระองค์ท่านได้ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระองค์แรกของประเทศไทย¹ มาทบทวนความจำอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะในบางกรณี ที่นับว่ามีความสำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงแล้ว ยังเป็นงาน “ชิ้นโบว์แดง” ของพระองค์ด้วย เลิศในกรมทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนานถึง 24 ปี นานที่สุดในกระบวนผู้เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าบริหารชั้นสูงสุดของกระทรวงมหาดไทยและนานที่สุดในพระประวัติรับราชการของพระองค์ท่านเอง ความสำเร็จในการปฏิบัติราชการในตำแหน่งนี้ นับว่าเป็นบ่อเกิดแห่งความมีชื่อเสียงอันยิ่งใหญ่ของเลิศในกรมที่แผ่ซจรไปอย่างกว้างขวางที่เป็นแหล่งสำคัญที่สุด

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงได้รับความเคารพยกย่องว่าเป็น “พระบิดาของกระทรวงมหาดไทย” และ “บรมครู” ทางการปกครอง เพราะพระองค์ท่านทรงเป็นผู้ก่อให้เกิดราชการมหาดไทยที่สืบเนื่องมาจนทุกวันนี้ พระองค์ทรงเป็นผู้วางรากฐานการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในทัศนคติและระบบใหม่ พระองค์ทรงพันผ้าอุปถัมภ์มากมายจนประคับประคองความสำเร็จตามนโยบายที่วางไว้ด้วยพระปรีชาสามารถของพระองค์เป็นสำคัญ กระทรวงมหาดไทยในสมัยของพระองค์ เป็นกระทรวงที่มีความสำคัญและมีความหมายสูงสุดของประเทศ เป็นปัจจัยทั้งทางตรงและทางอ้อมขององค์พระประมุขของประเทศในการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ล้าหลังให้ทันกับสภาพแวดล้อมและป้องกันเอกราชของประเทศให้พ้นจากการคุกคามอย่างรุนแรงของอัสติงคตประเทศในรอบศตวรรษที่แล้วมา

มิสเตอร์ เจ.อี.ดี. แคมเบลล์ ชาวตะวันตกผู้หนึ่งซึ่งเคยเข้ามารับราชการในประเทศไทย ในสมัยนั้นได้กล่าวพาดพิงถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในหนังสือเรื่อง “ประเทศสยามในศตวรรษที่ 20” ของเขาในตอนหนึ่งว่า ประเทศไทยมิใช่คดียี่งที่ตามมาดลรรหาผู้ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในคณะรัฐบาลสมัยนั้นด้วยบุคคลที่เยี่ยมไปต่อยคุณสมบัติ เช่น ปรีณดำรง เพราะจะไม่มีใครเลยแม้แต่คนเดียวที่จะสามารถปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ แม้แต่เพียงส่วนหนึ่งของงานที่เลิศในกรม กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงปฏิบัติไป ให้แก่ประเทศชาติ²

1 ผู้เขียนถือว่า ตำแหน่งสมุหนายกเดิมนั้น มีฐานะและหน้าที่ใกล้เคียงกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

2 J.G.D. Campbell, *Siam in the Twentieth Century* (London: Edward Arnold, 1902), pp. 185-86.

คำพรรณนาถึงความสำคัญขององค์เด็คังในกรมทัมส์เตอร์แคมเบตต์ได้อย่างมา นอกจากนี้ จะบ่งให้เห็นถึงการเป็นนักบริหารที่ยอดเยี่ยมชองประเทศไทยแล้ว ยังเป็นหนทางที่นำไปสู่ความ สันใจให้มีการติดตามรายละเอียดเพิ่มขึ้นเพื่อพิสูจน์หรือสนับสนุนให้แน่ชัดว่า สมเด็จพระยา ดำรงราชานุภาพทรงมีความสำคัญต่อกระทรวงมหาดไทยด้วยประการใดบ้าง ดังนั้นการเลื้อนอ เรืองราวถึงสารสำคัญของบทบาทของพระองค์เพื่อสนองความต้องการเช่นนั้น จึงเป็นจุดมุ่ง หมายของบทความนี้ ซึ่งจะเสนอเทาทลักษณะของบทความสั้น ๆ จะอำนวย

2. เสด็จในกรมกับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่ง ตั้งจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นั้น เป็นเวลาที่บ้านเมืองกำลังอยู่ในภาวะลำบาก ด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกำลังทรง ดำเนินการปฏิรูประเบียบการบริหารราชการของประเทศจากแบบแผนเก่าดำที่ตั้งอันเป็นทางนำ มาซึ่งอันตรายแก่ความเป็นอยู่และแม้แต่เอกราชของชาติ ให้มีแบบแผนใหม่ที่เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพพอเพียงแก่การปกครองประเทศให้มีความก้าวหน้าไปในหนทางที่อารยประเทศ กำลังปฏิบัติอยู่

อันตรายที่กำลังคุกคามประเทศและเป็นมูลเหตุสำคัญที่พระพุทเจ้าหลวงทรงดำเนินการ เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมีวิธระ อาจจะสรุปได้ว่ามีทั้งภายนอกและภายใน ความจริง ขอนอนจะเห็นเป็นที่ประจักษ์ได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า- อยู่หัว ซึ่งมีไปในพิธีเปิดการประชุมสภาหลวงเทศาภิบาลครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2438 ในตอนที่มีความว่า

... เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองและมี กำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ข้างฝ่ายทิศตะวันตกโดยโอบขึ้นไปเหนือเมือง เหล้านั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโดยขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดขันและมีกำลังมากกว่า เจ้าของเดิมโดยรอบย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคน ต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มอันตรายทั้งภายในภายนอก

ได้มีอยู่ 3 ประการ คือ พุดจกัันในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มีความกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตงใหม่กำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้น ก็จะไม่พบ...³

จากพระราชดำริข้างต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผนการปกครองเสียใหม่ จะพึงแต่โนบายต่างประเทศแบบ ซอให้อยู่รอด (Survival Diplomacy)⁴ ซึ่งเคยใช้มายังต่างชาติมาแต่เดิมนั้น ไม่ได้เสียแล้วและแบบแผนการปกครองที่พระองค์ได้ทรงเริ่มปฏิบัติก็คือ การปฏิรูปกระทรวงเดิมาดีใหม่ โดยจัดสรรอำนาจหน้าที่ออกตามชนิดของงาน (Organization by function) ให้เป็น 12 กระทรวงมีฐานะเท่ากัน และด้วยการกำหนดหน้าที่ของแต่ละกระทรวงตามแบบนี้ กระทรวงมหาดไทยในทศวรรษใหม่จึงได้กำเนิดขึ้นแทนกระทรวงแบบเดิม ซึ่งเคยอยู่ใต้บังคับบัญชาของสมุหนายกและซึ่งเคยมีอำนาจหน้าที่หลายอย่างหลายชนิด ทั้งทางด้านการปกครองด้านการทหาร ด้านการคลังและด้านการยุติธรรม อันทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายและยุ่งยากในการบริหารงานและที่สุดเป็นที่เสื่อมเสียอย่างร้ายแรงแก่ประสิทธิภาพของงาน กระทรวงมหาดไทยที่ตั้งขึ้นใหม่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการรักษาพระราชอาณาเขตด้วยการจัดการ ปกครองหัวเมืองทั่วประเทศแต่กระทรวงเดียว ซึ่งแต่ก่อนมาชนอยู่ถึง 3 กระทรวง การจัดสรรหน้าที่แบบใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามวิชากรที่รับมาจากทวีปยุโรปเช่นนี้จึงสามารถแก้ปัญหาและข้อเสื่อมเสียเก่า ๆ ดังได้เป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงก็ทรงประสบความยุ่งยากพระทัยอย่างมาก ในการเริ่มดำเนินการตามแผนการใหม่ โดยเฉพาะในการเลือกหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารเข้าดำรงตำแหน่งเดิมาดีกระทรวงต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ปฏิบัติการให้ลุล่วงไปตามความมุ่งหมายของการปฏิรูป

³ "ตำนานพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 144 ทรงมีมาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เนื่องในโอกาสวันเปิดประชุมประจำปีของข้าหลวงเทศาภิบาลครั้งแรก", *อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี บริบูรณ์* (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495), หน้า 146-48.

⁴ ดู Walter F. Vella, *The Impact of the west on Government in Thailand* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1955), p. 336.

ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนั้นแทนตัวของพระองค์เอง ซึ่งไม่สามารถจะกระทำทั้งหมด ยิ่งกระทรวงที่มีความสำคัญที่สุดเช่นมหาดไทยแล้ว ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะการวางแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นรากฐานของการบริหารงานในด้านอื่น ๆ ของรัฐ หากไม่สามารถวางแบบแผนการปกครองให้สำเร็จและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศแล้ว กิจกรรมในด้านอื่น ๆ ของรัฐก็จะล้มเหลวไปด้วย นอกจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นงานโดยตรงแล้ว เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรกนั้นต้องเป็นผู้ดำเนินการวางระเบียบงานโดยทั่ว ๆ ไปของมหาดไทยให้สอดคล้องกับระเบียบการแบ่งงานระหว่างกระทรวงตามแบบใหม่ด้วย จะเรียกว่าเป็นการปฏิรูปราชการของกระทรวงใหม่ทั้งหมดก็ไม่ผิดจากความจริงนัก

ภายหลังเมื่อสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงบริหารอย่างรอบคอบแล้ว พระองค์ก็ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เสด็จในกรม กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งในขณะนั้นยังทรงพระยศ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ให้ดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ภายหลังเมื่อเสด็จในกรมทรงเสด็จกลับจากราชการต่างประเทศได้เพียง 7 วันเท่านั้น

เมื่อเสด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงรับทราบพระบรมราชโองการแต่งตั้งดังกล่าว ครั้นแรกเสด็จในกรมทรงเล่าว่ามีความกังวลและตกพระทัยอยู่เป็นอันมาก เพราะไม่ได้ทรงคาดคิดมาก่อน ในขณะนั้นเสด็จในกรมทรงมีพระชนมได้เพียง 30 ชันษาและกำลังทรงเตรียมงานเกี่ยวกับการปรับปรุงการศึกษา ซึ่งในหลวงได้ทรงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพระองค์แต่แรก ที่เสด็จในกรมทรงวิตกกังวลก็เพราะว่า แต่ไหนแต่ไรมาผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนนี้ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถผ่านราชการมามาก ทรงเกรงว่าหากทำไม่สำเร็จก็จะพดอยทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเสียชื่อเสียงไปด้วย แต่ครั้นเมื่อเสด็จในกรมทรงมีโอกาสกราบทูลความเห็น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกลับมีพระดำรัสตอบว่า

... ในส่วนพระองค์ก็ทรงเชื่อมั่นว่า ข้าพเจ้า (กรมดำรง) คงจะสามารถจัดกระทรวงราชการได้ดี แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางทีข้าพเจ้า (กรมดำรง) จะยังมีได้คิดไปถึงด้วยต่างประเทศกำลังตั้งทำจะรุกรมเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองบางที่อาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสรภาพแล้ว กระทรวงราชการจะได้อยู่ได้หรือ การรักษาพระราช-

อาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญกว่ามาก การันต้อยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น เพราะหัวเมืองทั้งปวงขึ้นอยู่กับหน้าที่กระทรวงมหาดไทยโดยมาก ได้ทรงพิจารณาหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้จัดการได้ตั้งพระราชประสงค์มานานแล้ว ยังหาไม่ได้ จนทรงสังเกตเห็นว่า ความสามารถของข้าพเจ้า (กรมดำรง) เหมาะแก่ตำแหน่งนั้น...⁵

นอกจากนี้แล้วพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงรับที่จะช่วยเหลือเสด็จในกรมในการปฏิบัติงานนี้ด้วยความเต็มพระทัยและอย่างใกล้ชิดด้วย

หากจะพิจารณาถึงคุณสมบัติของเสด็จในกรม กรมพระยาดำรงราชานุภาพเมื่อทรงได้รับแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ว่ามีความเหมาะสมอยู่อย่างไรบ้าง จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงคัดเลือกเสด็จในกรมเข้ามาดำรงตำแหน่งอันสำคัญเช่นนี้ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า เสด็จในกรมทรงมีคุณสมบัติประจำตัวที่นับว่าดีเด่นอยู่หลายประการ ประการแรกทีเดียวเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่เสด็จในกรมทรงมีอยู่กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ ในระยะเวลาส่วนมากนับแต่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงชนครของราชย์มา สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเป็นคนสนิทและราชของครักษ์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาตลอด นอกจากนี้จะได้สร้างความเข้าพระทัยในพระอัยยาศัยซึ่งกันและกันเป็นอย่างดีแล้ว⁶ ยังปรากฏในพระประวัติรับราชการของเสด็จในกรมอย่างเป็นทางการว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้ส่งต่อนักวิชาวิบุรุษประจำต้นคำศัพท์และวิชาโบราณคดีให้ มูลเหตุของความสนิทสนมกันนั้นเอง จึงทำให้ในหลวงทรงไว้วางพระราชหฤทัยในความจงรักภักดีเห็นแววความดีมารอด ความพยายามตลอดจนสติปัญญาในการทำงานของเสด็จในกรมและทรงซาบซึ้งถึงคุณสมบัตินั้น ๆ ที่เสด็จในกรมทรงมีอยู่และเคยปรากฏแก่พระองค์ในระยะเวลาเหล่านั้นด้วย

⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชนา, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 12-13 วงเล็บโดยผู้เขียน

⁶ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2494), หน้า 425-26.

⁷ "สำเนาสมุดพระประวัติทรงรับราชการ", พระประวัติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2405-2486 (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรณากร, 2487), หน้า 20.

ยิ่งกว่านั้นปรากฏว่าเท่าที่แลดู ๆ มา สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงปฏิบัติราชการทั้งในด้านทหารและพลเรือนประดุจความจำเป็นที่เขาคงคิดออกมา เด็ดใจในกรมได้ทรงแสดงออกถึงความสามารถในการวิริยและปรับปรุงกิจการที่ทรงเกี่ยวข้อง ให้มีความเจริญก้าวหน้า อาทิ การแผนที่ การปืนใหญ่และการศึกษา อันแสดงถึงสัญญาณของความปรารถนาปรองในการบริหารราชการมาเนื่อง ๆ⁸

ข้อดีนับล้นเหลือสุดท้ายแต่ไม่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าข้ออื่น ๆ ก็คือความเชี่ยวชาญในความรู้ภาษาอังกฤษอย่างยอดเยี่ยมของเสด็จในกรม ซึ่งแม้ว่าจะทรงเคยเรียนอยู่แต่ภายในประเทศไทย ไม่เคยไปศึกษาต่างประเทศ แต่เสด็จในกรมก็ทรงมีความชำนาญทั้งในการใช้ภาษาและเข้าพระทัยในขนบธรรมเนียมของอังกฤษได้เป็นอย่างดี นับว่าอยู่ในชั้นแนวหน้าของบรรดาเจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในสมัยนั้น

อนึ่ง การที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีโอกาสไปราชการต่างประเทศ ได้ทอดพระเนตรกิจการและความเป็นไปของประเทศต่าง ๆ ทั้งในเอเชียและยุโรปหลายประเทศ ทำให้พระองค์ทรงพบปะกับอารยธรรมใหม่ ๆ ของประเทศเหล่านั้น และเมื่อผสมกับความเอาพระทัยใส่ค้นคว้าหาความรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอ จึงทำให้เสด็จในกรมทรงเป็น “คนสมัยใหม่” เช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงเล็งเห็นประโยชน์ของระบบการบริหารราชการใหม่ ๆ อยู่ด้วย การที่ในหลวงทรงแต่งตั้งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่ในวัยเยาว์พระชันษาอยู่มาก ก็คงจะไม่มีเหตุผลเป็นอย่างอื่นที่นับว่าสำคัญ นอกจากด้วยพระราชประสงค์ที่จะให้มีการปรับปรุงระเบียบการปกครองแบบเก่า ๆ ซึ่งเป็นที่เอือมระอาให้ทันสมัยที่สุดเท่าที่ควรจะเป็นเพื่อจะได้สร้างดีรรความเจริญให้แก่บ้านเมืองก้าวหน้าทันกับประเทศอื่น ๆ เสียที และเป็นที่ยอมรับว่าเสด็จในกรมทรงมีแนวความคิดอันทันสมัยอยู่แล้ว คงจะสามารถดำเนินการให้สัมพันธ์กับพระราชประสงค์ที่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงตั้งไว้ได้ โดยในหลวงมิทรงต้องยุ่งยากลำบากพระทัยมากนัก

3. การปกครองก่อนที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี

ข้อบกพร่องนานาประการ ของระเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินประเทศไทยได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติมาแต่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหลักการปกครองประเทศหรือการ

⁸ ดู “ประกาศแต่งตั้งกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ”, *ibid.*, หน้า 4-6.

ปกครองด้วยลัทธิศักดินา เป็นเรื่องที่มีความรุนแรงมาก เอกราชของชาติจะดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงได้ด้วยความเป็นนาหนึ่งใจเดียวกันของประชาชนในชาติ แต่ด้วยแบบแผนการปกครองแบบดั้งเดิมของไทย ได้มีเหตุสุดวิสัยประการที่จะทำให้ราชอาณาจักรของไทย แตกแยกออกจากกันโดยง่าย ด้วยประชาชนภายในพระบรมโพธิ์ศัมภารกำลังจะคลายความยึดมั่นจากสิ่งที่เป็นที่เชื่อมโยงความจงรักภักดีของประเทศ อาทิเช่น พระมหากษัตริย์ และด้วยความอ่อนแอในระเบียบการปกครองแบบเก่า ได้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการทำนุบำรุงประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้เข้มแข็งได้ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอ้างถึงและได้นำมากกล่าวในตอนก่อน

ความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับแบบแผนการปกครองที่เคยยึดถือมา พอจะสรุปออกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้ คือ

1. ในขณะที่เมื่ออารยธรรมตะวันตกกำลังเข้ามา มีอิทธิพลในคาบสมุทรแหลมทองมากขึ้นทุกที การที่ประเทศไทยคงแบ่งส่วนการปกครองของประเทศออกเป็นราชอาณาจักรแท้จริงของไทยส่วนหนึ่ง และราชอาณาจักรที่เป็นประเทศราชของไทยอีกส่วนหนึ่ง ได้ก่อให้เกิดเป็นช่องโหว่แก่ศัตรูที่จะดำเนินการปลุกปั่นประเทศราชเหล่านี้ และในที่สุดจะเข้ามาครอบครองดินแดนส่วนดังกล่าวด้วยความสะดวก เพราะโดยปกติประเทศไทยปล่อยให้ประเทศราชของตนมีอิสระในการปกครองตนเอง มิได้ควบคุมอย่างใกล้ชิด ขอแต่เพียงให้ประเทศราชเหล่านั้นตั้งตนไม่เจตนไม่ทองเป็นเครื่องราชบรรณาการ ประจำปีเป็นการยืนยันความจงรักภักดีมาเท่านั้น การมียอมรับประเทศราชเหล่านี้เขาเป็นอาณาเขตที่แท้จริงของไทยซึ่งก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกกันระหว่างประชาชนในดินแดนนั้นกับประชาชนทั่วไปอยู่แล้ว ครั้นเมื่อประเทศไทยยังไม่สามารถสร้างสรรความเจริญให้แก่เขาเหล่านั้น ยิ่งกว่าให้เขาดำเนินการเอง ประเทศราชเหล่านั้นก็ย่อมจะหาหนทางออกที่เห็นว่าได้ประโยชน์แก่เขามากที่สุด ทั้งด้วยความเต็มใจหรืออาจจะด้วยความหลงผิดหลงชอบตามที่ศัตรูจะจูงไปก็ได้

2. ประเทศไทยแบ่งอำนาจการปกครองราชอาณาจักรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงถึง 3 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาหัวเมืองและประเทศราชภาคเหนือ กระทรวงกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองและประเทศราชทางบกซ์ใต้และกรมเจ้าท่าบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเล การแบ่งงานเช่นนั้นนอกจากจะไม่เกิดผลดีแก่การบริหารแล้ว ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอีกมากมาย เพราะกระทรวงแต่ละกระทรวงต้องทำทุกหน้าที่ที่เกี่ยวของกับหัวเมือง

ในสังคมซึ่งกว้างขวางมากและจำเป็นจะต้องใช้ความชำนาญแตกต่างกัน ทั้งการทหารและพลเรือน ทั้งการภาษษากรและกาวศาล และการควบคุมผลกาวปฏิบัติงานอย่างเดียวกันของรัฐ ซึ่งกระทำกันโดยหลาย ๆ กระทรวงเช่นหม่อมให้ได้ผลมีมาตรฐานและแบบแผนเดียวกันได้ยาก ยิ่งกว่านั้นยังจะทำให้เกิดการขัดแย้งในการปฏิบัติงานได้ง่าย ในที่สัดการบริหารงานของรัฐก็เป็นไปอย่างไม่มีระเบียบและไม่มีประสิทธิภาพดีมความมุ่งหมาย อันข้อบกพร่องดังกล่าวก็ได้ปรากฏตลอดมาแล้ว⁹

ในฐานะที่กระทรวงเป็นสัดราชการสูงสุด ตั้งนัรัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงดำเนิการแก้ไขโดยจัดสรรหน้าที่ระหว่างกระทรวงเสียใหม่เป็น 12 กระทรวง ตั้งได้ก่ด้ามาในเดชนก่อน สัดการปรับปรุงกิจการภายในหรือในสัดนภูมิภาคนั้นเป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่จะดำเนิการต่อไป

8. การจัดสัดราชการในหัวเมืองต่าง ๆ เป็นไปอย่างไมเหมาะดีม ราชอาณาจักรอันถือว่าเห็นประเทศไทยที่แท้จริงแบ่งออกเป็นส่วนการปกครองเล็ก ๆ ลงไปตามลำดับ คือ เมืองแขวง ตำบลและหมู่บ้าน แต่สัดอนได้จัดใหม่เจ้าพนักงานทำหน้าที่ปกครองอยู่มากมายน้อยบ้าง แต่ตามความเป็นจริงแล้วเนื่องมาจากการควบคุมและการตรวจตราทางราชการสัดองคางทำไม่ได้ผล สัดองการปกครองตั้งกล่าวจึงทรงดโทรมมาตามลำดับ การปฏิบัติหน้าที่แท้จริงกับบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีชยไม่ตรงกัน เช่น ตามกฎหมายให้หัวเมืองจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านทำการปกครองประชาชนในเขตหมู่บ้านทองที่ละหนึ่งคน แต่มีหัวเมืองเป็นจำนวนมากที่ปล่อยปละละเลยเสียไมตั้งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อไม่มีผู้ใหญ่บ้าน มีแต่กำนัน ๆ เองก็เลยไมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยดีมบูรณ์ เพราะไม่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเป็นหูเป็นตาให้ ราชการก็เสื่อมมาโดยลำดับ¹⁰

ความสำคัญของสัดราชการสัดนภูมิภาคจึงมาอยุ่ที่เมืองเป็นสำคัญ ซึ่งแต่ละเมืองได้จัดให้มีข้าราชการคณะหนึ่งทำการบริหารกิจการในเมืองนั้น อย่างไรก็ตาม สภาพขององคการสัดนภูมิภาค อันนับว่าเป็นหลักเป็นฐานหน่วยนคอยู่ในฐานะที่ไมสามารถจะเป็นดัดแทนที่คของรัฐบาลกลาง เพราะบรรดาเจ้าเมืองและกรมการเมืองมีอิสระมาก การดีบตำแหน่งเป็นไป

⁹ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493), หน้า 12 และ 51-52.

¹⁰ กรมพระยาตำราจ 1 กับพระยาราชภนา, *op. cit.*, หน้า 120-121.

ตามด้วย โฉลกเป็นส่วนใหญ่และประเพณีการปกครองก็เป็นที่เรียกว่า “กินเมือง”¹¹ คือเจ้าเมืองและกรมการเมืองมีอำนาจ และสิทธิที่จะได้ค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ และเรียกของเอาสิ่งของบรรดาที่ราษฎรในเขตเมืองที่ตนครอบครองมาแบ่งปันเป็นค่าบ่วยการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับความคุ้มครองที่เจ้าเมืองกรมการเมืองป้องกันอันตราย และอำนวยความสะดวกในการทำมาหากินให้ โดยนิตินัยแล้วรัฐบาลกลางจะเป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมเจ้าเมืองเหล่านี้ แต่เนื่องจากความสับสนในการปฏิบัติราชการและความลำบากในการติดต่อระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค เจ้าเมืองและกรมการเมืองจึงกล้าดื้ออำนาจเต็มที่ที่จะปฏิบัติภารกิจ ใดๆ ภายในเมืองของตนตามแต่ตนจะเห็นว่าเหมาะสม และรัฐบาลก็ยากที่จะควบคุมและสอดส่องพฤติกรรมดังกล่าวให้ใกล้ชิดได้ นอกจากนี้จะเป็นเรื่องราวแรงซึ่งเกิดแก่ประชาชนและอาจจะกระทบกระเทือนของฐานะของประเทศจึงจะมีการติดตามเป็นพิเศษ

แบบแผนการปกครองแบบนี้ นอกจากจะเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนพลเมืองเป็นที่สุดแล้ว ยังเป็นเครื่องถ่วงความเจริญของประเทศชาติอีกด้วย

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเล่าไว้ในนิทานโบราณคดีเรื่อง “ห้ามเจ้าไม่ให้ไปเมืองสุพรรณ”¹² ว่า เมื่อพระองค์ทรงมีพระประสงค์จะเสด็จไปประพาสเมืองสุพรรณ เจ้าเมืองสุพรรณได้ตั้งข่าวมาห้ามมิให้เสด็จไปอ้างว่า เทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณไม่ชอบเจ้านาย ถ้าเสด็จไปอาจจะเกิดอันตรายได้ แต่ครั้นทรงเสด็จไปจริงกลับปรากฏว่าที่แท้เพราะเจ้าเมืองสุพรรณตั้งวางความเดือดร้อนไว้ให้แก่ประชาชนพลเมืองมากมายนั่นเอง

เหตุผลที่รัฐบาลในสมัยก่อน ๆ ต้องจำยอมปล่อยให้ “การกินเมือง” เป็นมาจนกระทั่งถึงรัชสมัยของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ก็สืบเนื่องมาจากว่า รัฐบาลไม่สามารถหารายได้พอเพียงที่จะจางข้าราชการมาปฏิบัติงานเป็นตัวแทนได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งอยู่ที่ความล่าช้าในความรู้ในด้านการปกครอง ซึ่งการติดต่ออย่างกว้างขวางกับองค์ตั้งคตประเทศพึงจะมีในรัชกาลที่ ๔ และที่ ๕ เท่านั้นเอง

ความจริงการที่รัฐบาลไม่สามารถมีรายได้เพิ่มพูนที่จะปรับปรุงการปกครองได้ ก็อยู่ที่การรั่วไหลของรายได้ของประเทศจากปกครองแบบกินเมืองเป็นสำคัญ เพราะนอกจากจะต้องแบ่งเงินรายได้ไปให้เจ้าเมืองกรมการเมืองบางส่วนแล้ว เจ้าเมืองกรมการเมืองเหล่านี้ก็หาเอาใจ

¹¹ *Ibid.*, หน้า 41-45.

¹² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *นิทานโบราณคดี* (พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทการพิมพ์ไทย จำกัด, 2487), หน้า 50-60.

ได้ขอขยายหาประโยชน์ให้แก่ประเทศอย่างเต็มที่ไม่ การประมุขราชแต่ละครั้งจึงได้เงินไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย วิชาโหดไปตกอยู่แก่เอกชนเดียเป็นอันมาก

4. ความบกพร่องอีกประการหนึ่งคือ การติดต่อสื่อสารและการคมนาคมภายในประเทศซึ่งอยู่ในสภาพเวรมัน (Primitive) เป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการบริหารราชการในสมัยนั้นถนนยังไม่ มี ทางรถไฟยังไม่มี โทรเลขโทรศัพทก็เพิ่งจะดัดแปลงขึ้น การติดต่อระหว่างหัวเมืองจึงต้องไปทางน้ำเป็นหลัก แต่ก็ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น การเดินราชการจึงลำบากจึงยังต้องใช้คนนำสารแทน ซึ่งมีมาหรือช้างเป็นพาหนะยกบ้างบ้างและข้ามห้วยเหวลำธารไปด้วยความลำบากและล่าช้า ด้วยเหตุนี้ราชธานีจึงไม่สามารถควบคุมและประสานงานกันกับหน่วยบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าเมืองต่าง ๆ ก็มีอำนาจเพิ่มมากขึ้น เพราะเจ้าเมืองเหล่านั้นจะปฏิบัติตามคำสั่งที่เมืองหลวงออกไปแค่ไหนหรือเพียงใด ทางเดินยาบคิดไม่มีทางรู้ การตรวจราชการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากราชธานีซึ่งควรจะแก้ปัญหาได้บ้างส่วนก็ไม่ค่อยจะมี เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเสด็จออกไปตรวจราชการหัวเมืองในครั้งแรก จึงเป็นที่พึงต้องแก่บรรดาเจ้าเมืองและประชาชนทั้งหลายซึ่งพากันคิดว่า พระองค์คงจะคิดจะหนีไปตามอัย¹³ เพราะขณะนั้นเสด็จในกรมทรงมีพระชนมายุได้ 30 พรรษาเท่านั้น

ข้อบกพร่องของการปกครองแบบเก่าดังที่ได้อธิบายมาโดยตลอด มีแต่จะทำให้ความเป็นอยู่ของประเทศทรุดโทรมลงไปทุกที ดังนั้นการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่จึงเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

เพื่อบริหารราชการส่วนกลางให้ดีขึ้นและปรับปรุงการปกครองของประเทศโดยเฉพาะการระเบียบราชการส่วนภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดความมุ่งหมายให้ถือเป็นพระภารกิจสำคัญของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพในครั้งนั้นคือ¹⁴

1. ให้ยกเลิกประเทศราชและรวมราชอาณาจักรไทยให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
2. ให้จัดการตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นตามแบบอย่างที่ยังถูกสุขได้นำมาจัดในประเทศพม่าและมลายู ส่วนการจะตัดแปลงประการใดนั้นก็แต่แต่ความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อที่จะได้จัดราชการชั้นผู้ใหญ่ของรัฐมาดกลางออกไปบังคับบัญชามณฑลเป็นชั้น ๆ ไป เป็นการ

¹³ กรมพระยาดำรงฯ กับพระยาราชเสนา, *op. cit.*, หน้า 40-41.

¹⁴ *Ibid.*, หน้า 180 และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์กับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ *สาส์นสนธิ์* เล่ม 3 (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิชา, 2499), หน้า 85.

แบ่งเบาภาระของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และเพื่อที่จะเป็นต้นเค้าในการที่จะจัดระเบียบการอย่างอื่นต่อไป

3. การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริจะค่อยจัดทำเป็นขั้น ๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

การดำเนินการบริหารราชการในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว อันสมควรจะนำมากล่าวเป็นอย่างยิ่ง จะได้แยกออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่หนึ่งจะได้กล่าวถึงวิธีดำเนินการจัดแบบแผนการปกครองแบบเทศาภิบาล อันถือว่าเป็นงานที่สำคัญที่สุดของเสด็จในกรมและอีกตอนหนึ่งจะกล่าวถึงการปฏิรูปราชการในกระทรวงมหาดไทยอื่น ๆ อันเพิ่มเติมจากการเทศาภิบาล

4. การจัดการเทศาภิบาล

งานสำคัญชิ้นแรกเมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้แก่การศึกษาหาความรู้ทุก ๆ ไปเกี่ยวกับงานปกครองและราชการในกระทรวง การเตรียมงานเกี่ยวกับการวางแผนการปกครองส่วนภูมิภาคใหม่เป็นต้น

เสด็จในกรมได้เสด็จไปตรวจราชการหัวเมืองด้วยตนเองเป็นครั้งแรกในบริเวณหัวเมืองภาคเหนือจนจุดเขตมณฑลพายัพซึ่งในขณะนั้นยังมีภาพเป็นประเทศราชอยู่ ทั้งนี้ เพื่อหาผู้ที่จะจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลและหาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวางแผนวิธีการปกครองต่อไป การตรวจราชการของเสด็จในกรมครั้งแรกนั้นนับว่าเป็นประโยชน์มาก เพราะนอกจากจะได้ประจักษ์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการปกครองเก่า ๆ เช่น ระบอบกินเมืองแล้ว ยังสามารถรวบรวมเงินภาษีอากรที่ค้างอยู่มามอบให้กระทรวงพระคลังถึง 200,000 บาท และได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการในเมืองหลวงกับส่วนภูมิภาคให้ใกล้ชิดกันเป็นครั้งแรก นับว่าเป็นการเปิดยุคใหม่ของารปกครอง¹⁵

นอกจากนี้ เนื่องจากแบบแผนการปกครองซึ่งอังกฤษใช้ปกครองประเทศพม่าและมลายูเป็นแบบแผนการปกครองซึ่งใช้ได้ผลดีสำหรับดินแดนในแถบนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งหลวงเทศาภิบาลจิราธร (เส็ง วิริยศิริ) ซึ่งเป็นผู้รู้ภาษาอังกฤษดี เดินทางไปศึกษาวิธีการปกครองและทำรายงานเกี่ยวกับแบบแผนเพื่อนำมาดัดแปลงใช้ในเมืองไทยต่อไป และหลวง

¹⁵ กรมพระยาดำรงฯ กับพระยาราชเสนา, *op. cit.*, หน้า 88-90.

เทศาภิบาลจึงจำเป็นต้องเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการช่วยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครอง
ฉบับใหม่ร่วมกับเสด็จในกรมจนสำเร็จ

การตกลงใจในการเลือกแบบแผนการปกครองในขั้นสุดท้าย ได้แก่การที่จะจัดส่วน
ราชการส่วนภูมิภาค ออกเป็น มณฑลเทศาภิบาล เมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ
ด้วยการบังคับบัญชาและการที่จะยกเลิกระบบการปกครองแบบกึ่งเมืองเปลี่ยนเป็นระบบข้าราชการ-
การพลเรือนของส่วนกลางเสียทั้งหมด

ผลของการดำเนินการของมหาตมะไทยสมัยใหม่ก็ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๗
เมื่อมีการประกาศแต่งตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นส่วนราชการทางการปกครองรวม ๓ มณฑล
ในตอนต้นปีและอีกหนึ่งมณฑลในตอนปลายปี มณฑลเหล่านี้คือ มณฑลเทศาภิบาล ปรากฏ
บุรี นครราชสีมาและราชบุรี

ลักษณะของมณฑลเทศาภิบาลซึ่งได้ทรงดำริตั้งขึ้นใหม่นั้นได้แก่อาณาเขตของท้องที่
หนึ่ง ๆ ซึ่งรวมหัวเมืองซึ่งอยู่ใกล้ชิดติดต่อกันมากบ้างน้อยบ้างพอเหมาะและสะดวกแก่การบังคับ
บัญชาของหน่วยการปกครองมณฑลหน่วยหนึ่ง จัดขึ้นเป็นส่วนราชการมีข้าราชการคณะหนึ่ง
ประกอบด้วยข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความสามารถและเป็นที่ไว้วาง
พระราชหฤทัยรับสนองพระบรมราชโองการ ออกไปปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรรณ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยแบ่งเบาภาระจากกระทรวงซึ่งอยู่แต่เฉพาะในส่วนกลางออกไป
ไปปฏิบัติให้ประชาชนในเขตมณฑลนั้นมีความร่มเย็นเป็นสุข กล่าวโดยสรุป เสด็จมาตีกระทรวง
มหาตมะไทย เป็นผู้ริเริ่มและวางแบบแผน ส่วนข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้นำเอาแบบแผนเหล่านี้
ไปปฏิบัติและควบคุมให้ดั่งกับนโยบาย¹⁶

นอกจากข้าหลวงเทศาภิบาลแล้ว ในมณฑลหนึ่ง ๆ ยังประกอบด้วยข้าราชการคณะ
หนึ่งรวมกันเรียกว่ากองมณฑล เป็นผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในการปฏิบัติราชการ ในสาขา
งานต่างๆ เช่น การเงินและภาษีอากร การถอดชั้นแบบแผนการปกครองและการคดีความเป็นต้น
บรรดาข้าราชการเหล่านี้เป็นข้าราชการรุ่นแรกของกระทรวงมหาตมะไทยซึ่งได้รับการพิจารณา
แต่งตั้งไปจากกระทรวงด้วยความสามารถในการปกครอง มีสิทธิได้รับเงินเดือนเป็นของตอบแทน
และอยู่ใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวง
มหาตมะไทยในอันที่จะได้รับการปลดออก ย้ายตำแหน่งหรือเลื่อนชั้น งานนับว่าเป็นสัญญาพิเศษ

¹⁶ *Ibid.*, pp. 44-46.

แห่งความก้าวหน้าของงานในยุคใหม่ ซึ่งสร้างชนแทนระบบกินเมืองอันเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงต่อการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ

การที่เสด็จในกรมทรงตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นก่อน ก็ด้วยความประสงค์ที่จะให้ข้าหลวงเทศาภิบาลและกองมณฑลเทศาภิบาลนี้เป็นอุปกรณ์ในการวางแผนการปกครองชนต่างไป อาทิเช่น การปกครองเมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านภายในเขตอำนาจอีกทอดหนึ่ง การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลแต่ละมณฑลนั้นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทงที่จะต้องจ่ายเป็นเงินเดือนข้าราชการ ค่าใช้สอยในการบริหารงาน ปลุกสร้างสถานพิราชการและบ้านพักข้าราชการซึ่งแต่ก่อนไม่เคยมีเลย และยังมีปัญหาเกี่ยวกับบรรพบุรุษคนที่มีความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งเหล่านั้นอีกด้วย การจัดตั้งจึงได้ค่อยดำเนินมาเป็นเวลาหลายปี ดังมีรายละเอียดดังนี้¹⁷

ใน พ.ศ. 2438 ได้จัดตั้งมณฑลนครไชยศรี นครสวรรค์ กรุงเก่าและภูเก็ต รวม 4 มณฑล

พ.ศ. 2439 ได้จัดตั้งมณฑลนครศรีธรรมราช ชุมพรและบุรีพา รวม 3 มณฑล

พ.ศ. 2440 ได้จัดตั้งมณฑลไทรบุรีแต่มีมณฑลเดียว เช่นเดียวกับใน พ.ศ. 2442 ก็ได้ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ได้เพียงแห่งเดียว

พ.ศ. 2443 ตั้งมณฑลพายัพ อุตรและอิสาน

พ.ศ. 2449 ตั้งมณฑลจันทบุรีและปัตตานี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2455 จึงได้มีการแยกมณฑลอิสานออกเป็น 2 มณฑล คือ มณฑลอุบลและมณฑลร้อยเอ็ด เพื่อประโยชน์ในการปกครอง

หนึ่งในการตั้งมณฑลเทศาภิบาลดังกล่าวมาได้มีการยุบประเทศราชซึ่งมีมาแต่เดิมให้เป็นดินแดนของราชอาณาจักรที่แท้จริงโดยมีฐานะเป็นมณฑลเทศาภิบาลเช่นเดียวกับอาณาเขตชั้นใน แต่ในระหว่างที่มีการยุบประเทศราชใหม่ๆ กระทรวงมหาดไทยได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองไว้เป็นพิเศษเป็นการชั่วคราว เพราะประเทศราชเหล่านั้นมีขนบธรรมเนียมที่แตกต่างไปจากไทยแท้ มณฑลที่เคยเป็นประเทศราชมาแต่ก่อน ได้แก่มณฑลพายัพและมณฑลปัตตานี เป็นต้น การอะลุ่มอะล่วยในระหว่างหัวเดียวหัวต่อจนถึงนับว่าเป็นกุศโลบายอันแนบเนียนอีกอย่างหนึ่งในการแก้ไขการปกครอง

¹⁷ ประชุม กาญจนดูล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง 2493), หน้า 346-47.

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นส่วนราชการขนาดใหญ่เพิ่มเติมอีกหน่วยหนึ่งนับว่าเป็นประโยชน์และเหมาะสมแก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่ง เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถแบ่งเบาภาระจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในการสอดส่องผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาค ข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถดูแลและควบคุมงานต่างๆ ของหน่วยรองได้อย่างทั่วถึง และยิ่งกว่านั้นข้าหลวงเทศาภิบาลยังกระทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้แก่กระทรวงมหาดไทยจัดบริการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นอีกด้วย

เมื่อการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลเพื่อเป็นอุปกรณ์ในการวางแผนการปกครองชั้นอื่นๆ ได้เริ่มขึ้นแล้ว กรมพระยาดำรงราชานุภาพก็ทรงดำเนิงานสำคัญอีกชนิดหนึ่ง นั่นคือ การชำระข้อบังคับและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองเก่าๆ การนำเอาแบบแผนการปกครองใหม่ๆ ซึ่งนำมาจากต่างประเทศเข้ามาดัดแปลงให้เหมาะกับสภาพการณ์ของประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องเก่าๆ ให้หมดไป และในที่สุดก็ทรงประสบผลสำเร็จในการตราพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับการปกครองประเทศในสมัยใหม่ออกเป็นฉบับแรก เรียกว่า “พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116” และในปีต่อมา ก็ได้ตราข้อบังคับเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับการปกครองเมืองและมณฑล พระราชบัญญัติและข้อบังคับทั้งสองนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่เป็นรากฐานของแบบแผนการปกครองแบบใหม่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยและข้าหลวงเทศาภิบาลจะได้นำไปใช้ในการจัดตั้งราชการอันเป็นตัวแทน (Field Offices) ของมหาดไทยในส่วนภูมิภาคต่อไป

โดยกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะกล่าวถึงส่วนราชการชั้นต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามสายการบังคับบัญชาแล้ว ยังกำหนดวิธีการบริหารราชการต่างๆ ด้วย ซึ่งที่นับว่ามีความสำคัญก็คือว่า อำนาจและหน้าที่ของเจ้าเมืองกรมการเมืองแบบเก่าๆ ซึ่งเคยมีอยู่อย่างกว้างขวาง ได้ถูกจำกัดให้น้อยลงและอยู่ในขอบเขตของการควบคุมอย่างรัดกุมกว่าเดิมมาก ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้อำเภอเป็นหน่วยงาน (Field Offices) หน่วยที่เล็กที่สุดของมหาดไทยซึ่งมีข้าราชการประจำของมหาดไทยรับเงินเดือนและปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ส่วนองค์การปกครองชั้นต่ำลงไป เช่น ตำบลและหมู่บ้านนั้น มิใช่เป็นส่วนราชการของมหาดไทยโดยตรง แต่ปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นส่วนประกอบของส่วนอำเภอ และด้วยพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การกำหนดองค์การปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้านจึงเป็นไปตามหลักการยอมรับแนวความคิดสมัยใหม่ในเรื่องยินยอมให้

ประชาชนปกครองด้วยตนเอง คือในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่น เลือกกันเองระหว่างคนในท้องถิ่นและยกขึ้นเป็นตัวแทนทำการปกครอง เป็นการทดลองนำเอา ระบบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ซึ่งนับได้ว่าเป็นการวางรากฐานให้แก่ การปกครองแบบใหม่ซึ่งกำลังนิยมกันทั่วไปในโลก

เมื่อมีการจัดตั้งเมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านตั้งกล่าว ความลำบากเกี่ยวกับการ ดำเนินการมีมาก แต่ที่นับว่ามีความสำคัญอย่างมากและควรจะนำมากล่าวก็คือ

การคมนาคมระหว่างองค์การปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งยังไม่สามารถปรับปรุงให้ ดีขึ้นในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น สัมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์จึงได้ทรงมีนโยบายที่จะตั้ง เมืองต่าง ๆ อยู่ริมแม่น้ำลำคลองเพื่อที่จะได้อาศัยทางน้ำเป็นทางติดต่อระหว่างกัน การที่จะตั้งที่ ทำการรัฐบาลอยู่ริมน้ำเช่นนี้ จึงได้ช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับความรวดเร็วและความสะดวกในการ ติดต่อระหว่างกันได้ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก

ความลำบากในการสรรหาบุคคลเริ่มแต่ตำแหน่งชั้นสูงลงไปจนถึงตำแหน่งชั้นต่ำ เช่น กรมการอำเภอซึ่งแต่ตำแหน่งต้องบรรจุแต่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการปกครองเพียงพอแก่การปฏิบัติงานได้จริง ๆ เมื่อมีการจัดการปกครองใหม่ ๆ ถ้าพึ่งแต่ข้าราชการของ กระทรวงมหาดไทยแหล่งเดียวเท่านั้นไม่พอส่งไปเพียงพอกับความต้องการ ต้องสรรหาจาก ข้าราชการต่างกระทรวงและจากนายทหารชั้นผู้ใหญ่อีกทางหนึ่ง ส่วนในเรื่องการสรรหา ข้าราชการชั้นผู้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการซึ่งจะดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นหลักในการปก- ครอง นับแต่ชั้นปลัดอำเภอขึ้นไป ซึ่งต้องมีแหล่งฝึกอบรมความรู้ในการปกครอง ในระยะ หวดเดียวหวดต่อเล็ดจ ในกรมจึงจำต้องยินยอมให้เจ้าเมืองกรมการเมืองเก่า ๆ ดำรงตำแหน่งเก่า ๆ ไปก่อน แต่เปลี่ยนฐานะมาเป็นข้าราชการพลเรือน ต่อเมื่อไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้ผล จริง ๆ จึงทำการเปลี่ยนใหม่ ส่วนการวางแผนผลิตข้าราชการในระยะยาว กระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงซึ่งต่อมากลายเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและโรงเรียนฝึกหัด ข้าราชการตามมณฑลอีกหลายแห่ง และในที่สุดได้มีการเปลี่ยนแปลงการฝึกหัดอบรมข้าราชการ อีกหลายแบบหลายวิธี เช่นการฝึกอบรมในสถานที่ราชการ จนที่สุดก็สามารถจัดปัญหา เรื่องการขาดแคลนข้าราชการที่มีความสามารถจนหมดสิ้น ถึงกับต้องจัดให้มีการสอบคัดเลือก เขาแต่บุคคลที่มีความสามารถกว่าเขาทำงานในระยะหลัง ๆ เมื่อมีคนนิยมเข้ารับราชการมากขึ้น และมากกว่าตำแหน่งที่มีอยู่

การนำเอาระบบใหม่ที่ถือความรู้ความสามารรถเป็นสำคัญแทนระบบกินเมืองเก่า ๆ จึงทำให้ระบบคุณงามความดีในการบริหารงานบุคคลเริ่มฝังรากลงในวงราชการเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งตามหัวเมืองก็เป็นปัญหาหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่แก้ไข เพราะในขณะเมื่อตำแหน่งข้าราชการล้นมากเป็นตำแหน่งต่างหัวเมือง บรรดาข้าราชการทั้งหลายไม่ยินยอมออกไปรับตำแหน่งที่อยู่นอกราชธานี โดยเฉพาะในหัวเมืองไกล ๆ เพราะถือกันว่า การไปอยู่หัวเมืองก็คือการยอมฝังตัวเองอยู่ในบ้านนั่นเอง นอกจากนี้จะประสบความยากลำบากในความเป็นอยู่ซึ่งเต็มไปด้วยอันตรายและหาเครื่องบันเทิงไม่ได้แล้ว ยังต้องระทงญาติพี่น้องและพ่อแม่ ออกไปอยู่ห่างไกลจากหูกและคำผู้ใหญ่ ทำให้เป็นที่หลงลืม ถูกทอดทิ้งและมีใ้รับการดูแลเท่าที่ควร เพื่อที่จะชดเชยความลำบาก ขอนและเพื่อที่จะจูงใจข้าราชการใหม่ ๆ ให้เปลี่ยนความคิดนี้เสีย อันจะทำให้ปัญหาหมดสิ้นไป สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงวางเป็นนโยบายของมหาดไทยใหม่ว่า ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอยู่ตามหัวเมือง มีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินเดือนและการเลื่อนขั้น ดีกว่าข้าราชการในกรุง¹⁸ ด้วยนโยบายเช่นนี้ ในไม่ช้าก็สามารถหันเหแนวความคิดและสรรหาผู้เต็มใจไปรับราชการ ในต่างเมืองได้ตามต้องการ

นอกจากปัญหาดำคัญเรื่องการบริหารงานบุคคลแล้ว ปัญหาเรื่องเงินก็มีความสำคัญอย่างทัดเทียมกันในระยะแรกเริ่มดำเนินงานเพราะรายได้ผลประโยชน์ของประเทศที่มีอยู่ไม่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการจัดการปกครองแบบใหม่ถึงกับกระทรวงพระคลังต้องขอขอร้องกระทรวงมหาดไทยให้ช่วยคิดอ่านหาเงินเข้าพระคลังมากขึ้น

แต่ถึงในกรมทรวงตระหนักว่า การวางแบบแผนการปกครองแบบใหม่ให้รัดกุมเท่านั้นจะเป็นทางที่จะบำรุงผลประโยชน์ของแผ่นดินให้มากขึ้น ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงร่วมกับกระทรวงพระคลังหาเงินทุนเพื่อเริ่มงานแต่ก่อน เพื่อเป็นหนทางที่จะได้แก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าว และนับว่าเป็นโอกาสที่เหมาะสมเมื่อเสด็จในกรมทรวงรับเป็นหน้าที่ไปช่วยเก็บภาษีด้วยค้างได้เงินกลับมาเป็นจำนวนถึง 200,000 บาท กระทรวงพระคลังจึงเต็มใจที่จะจัดสรรเงินก้อนหนึ่งให้มหาดไทยเริ่มดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องการขาดแคลนเงินทุนในระยะยาว

¹⁸ พระยามหาอำมาตยาธิบดี, "เรื่องมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495), หน้า 136.

นยอมชนอยู่กับการเก็บภาษีอากรของประเทศใหม่ทางรวดเร็วโดยความดีนับสนุนจากชาวหลวงเทศาภิบาลซึ่งเสนอมุมต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพของท้องถิ่น และด้วยความไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จในกรมจึงได้ทรงริเริ่มให้เลิกการเก็บภาษีแบบเก่า คือให้เอกชนรับผูกขาดไปจากราชรัฐ โดยพระองค์ได้ทรงมอบหมายให้ชาวหลวงเทศาภิบาลไปจัดเก็บให้แทน จนในที่สุดวิธีการเก็บภาษีก็ได้รับการปรับปรุงเรื่อยมา เมื่อได้ชาวอังกฤษมาช่วยจัดระเบียบการใหม่ ๆ ให้ และได้ตั้งกรมสรรพากรนอกชั้นในกระทรวงมหาดไทยเมื่อ ร.ศ. 118 เงินรายได้ของประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับเป็นที่น่าสังเกต กระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณเพื่อจัดการปกครองมากขึ้นเรื่อย ๆ จนสามารถบรรลุผลสำเร็จตามแผนการ ผลสำเร็จในเรื่องนี้จึงนับว่าเป็นงานสำคัญชิ้นหนึ่งของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เพราะนอกจากจะช่วยให้ผลประโยชน์เข้าประเทศมากขึ้น และยังช่วยมหาดไทยเองให้จัดการปกครองได้สำเร็จ

5. งานปฏิรูปอื่น ๆ

นอกจากการวางแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาคอันนับว่าเป็นงานที่สำคัญที่สุดของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ยังมีผลงานอีกบางประการของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพซึ่งได้บำเพ็ญไว้เป็นประโยชน์แก่กระทรวงมหาดไทย อันสมควรจะนำมากล่าวเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่งได้ในที่นี้ด้วย คือ การจัดระเบียบราชการในสำนักงานกลางของมหาดไทยและการที่มหาดไทยต้องรับงานอย่างอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากงานปกครองโดยทรงมาจัดทำ

เพื่อที่จะให้เป็นการสอดคล้องกับการจัดระเบียบกระทรวงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและการจัดแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งกระทำอยู่ในฐานะที่สำนักงานกระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์กลางของการบังคับบัญชาและประสานงานปกครองทศพระราชาณาจักร จึงจะต้องได้รับการปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสม มิฉะนั้นแล้วความยุ่งยากในการปฏิบัติงานในกระทรวงเองจะทำลายผลงานปฏิรูปในส่วนภูมิภาคไปเสีย

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวถึงความดีบั่นของการจัดแบ่งหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ในสำนักงานกระทรวงมหาดไทยไว้ในหนังสือเทศาภิบาล ซึ่งพระองค์ท่านได้ทรงนิพนธ์ไว้อย่างมากมาย ซึ่งทั้งหมดเป็นเพราะส่วนราชการเหล่านั้นมิได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่เปลี่ยนแปลงไปเต็มมอตนเอง

แต่เดิมก่อนที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจะทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
 ส่วนราชการฝ่ายบริหารของกระทรวงนั้นแบ่งออกเป็น 3 กรมสำคัญด้วยกัน คือ กรมมหาดไทย
 กกลาง กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือและกรมพลตำรวจ แต่แต่ละกรมทำหน้าที่เหมือนกันและคลงกันและ
 การเป็นเช่นนั้นนับมาแต่สมัยไหนไม่มีใครรู้ แต่จึ่งในกรมได้ทรงให้คำสันนิษฐานว่า แต่เดิมมี
 เพียงกรมมหาดไทยกลางแต่กรมเดียว ต่อมาได้ตั้งกรมมหาดไทยฝ่ายเหนือเพิ่มขึ้นในรัชสมัย
 ของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 เป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้ทรงรวมอาณาเขตของพิษณุโลกและ
 กรุงศรีอยุธยาเข้าเป็นอาณาเขตเดียวกันและพระองค์มีได้ทรงยุบเลิกข้าราชการให้เหลือแต่เพียง
 ชุดเดียว ดังนั้นในกระทรวงมหาดไทยจึงปรากฏเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติราชการเหมือนกันถึง
 2 ชุด ชุดที่มาจากพิษณุโลกเรียกว่า “ฝ่ายเหนือ” ชุดของกรุงศรีอยุธยาเดิมจึงเป็น “กรม
 มหาดไทยกลาง” ส่วนกรมพลตำรวจนั้นเป็นกรมที่เกี่ยวกับปืนใหญ่แท้ ๆ แต่กลับกลายมาทำหน้าที่
 ที่ในการปกครองเมื่อไรไม่มีใครทราบเช่นเดียวกัน¹⁹

เมื่อข้อสันนิษฐานเป็นเช่นนี้จึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ของส่วน
 ราชการเหล่านี้ได้เลอะเลือนไปจนหาหลักฐานไม่ได้ เมื่อส่วนราชการแต่ละส่วนมีวัตถุประสงค์
 ที่ไม่แน่นอนแล้ว ก็เป็นการยากที่จะไม่หาประสิทธิภาพของงานได้

เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงวางแบบแผนการปกครองแบบใหม่
 พระองค์จึงได้ทรงทำการปฏิรูปลงราชการในกระทรวงเสียใหม่เช่นเดียวกัน โดยพระองค์ได้
 ทรงแบ่งออกเป็นกรมราชการสามกรมเช่นเดิมและยังคงชื่อเดิมไว้ แต่ได้จัดสรรอำนาจหน้าที่
 ให้ใหม่ตามขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของมหาดไทยและแต่ละส่วนราชการทำหน้าที่แต่ละอย่าง
 ไม่ปะปนกันเช่นเดิม คือ ให้กรมมหาดไทยกลาง อยู่ใต้การบังคับบัญชาของปลัดทูลฉลองผู้ซึ่งเป็น
 รองจากเสนาบดีลงมา กรมมหาดไทยปฏิบัติราชการทุกอย่างที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ
 ส่วนราชการอื่นและควบคุมการบัญชีและการเงินของกระทรวง กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ เป็น
 เจ้าพนักงานรับผิดชอบในแผนกอัยการ ซึ่งเป็นหน้าที่ใหม่ที่เสด็จในกรมได้ทรงกำหนดให้เป็น
 หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามพระบรมราชานุญาตของในหลวง ชนิดหนึ่งตรงกันข้ามกับ
 หน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ กรมพลอาวุธ กรมต่งตำหนักได้ดำเนินการ
 ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาตลอดจนในที่สุดได้ขยายกว้างขวางขึ้นและยังปรากฏเป็น
 กรมที่ทำหน้าที่ราชการหลักครบมาจนถึงทุกวันนี้

¹⁹ กรมพระยาดำรงฯ และพระยาราชนา, *op. cit.*, หน้า 57-60.

ในระยะต่อมา ได้มีการตั้งส่วนราชการเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนมากก็เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในด้านช่วยเหลืองานปกครองโดยตรง (staff auxiliary units) อันเกิดจากขนาดของมหาดไทยขยายใหญ่โตและมีกิจการภายในเพิ่มขึ้น เช่น กรมสำรวจ ทำหน้าที่หนักไปในทาง ดารบรรณ, ออกหนังสือเดินทาง, การต่างประเทศ และการพัสดุ กรมปลัดบัญชา เกี่ยวกับการบัญชาของฝ่ายปกครองและกรมสุดท้าย กรมทะเบียน ซึ่งเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการและงานบริหาร ในด้านบุคคลเป็นต้น²⁰

การจัดสรรอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของมหาดไทยนี้ นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครองของมหาดไทย ซึ่งได้แบ่งอย่างมีเหตุผลในการบริหารและเป็นประโยชน์แก่ส่วนราชการแต่ละส่วนเองที่จะปฏิบัติให้ลุล่วงตามความมุ่งหมายขององค์การแต่ละองค์การและในที่สุดก็จะเป็นประโยชน์แก่กระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนรวม

จากการสังเกตในการจัดส่วนราชการ ในกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่สำคัญของมหาดไทยในสมัยใหม่ได้แบ่งออกเป็น ๒ ประการคือ ในการปกครองและในทางอรรถคดี และเพื่อจะให้การบริหารราชการเหล่านั้นเป็นไปด้วยดี สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ดำริให้จัดตั้ง การตำรวจภูธร ขึ้นเพื่อเป็นพนักงานตรวจจับโจรผู้ร้ายตามหัวเมือง อันเป็นการช่วยเหลือและประสานงานกันกับการ อัยการ ซึ่งเป็นหน้าที่ของมหาดไทยอยู่แล้วให้ได้ผลดียิ่งขึ้น การจัดตั้งตำรวจภูธรในสมัยของเสด็จในกรมนี้มีข้อแตกต่างกับการตำรวจเก่า ๆ เพราะได้จัดแบบทหาร มีปืนเป็นอาวุธและฝึกฝนภายใต้การบังคับบัญชาของชาวต่างประเทศ การจัดตั้งตำรวจภูธรเช่นนี้จึงเป็นเครื่องมีอย่างดีในการปราบปรามโจรผู้ร้ายในสมัยนั้นอย่างมีผลยิ่งขึ้น

เมื่อเสด็จในกรมทรงบริหารราชการ กระทรวงมหาดไทยและวางระเบียบแบบแผนการปกครองไปทุกประเทศ พระองค์ได้ทรงมีความรอบรู้อันทั้งในด้านการปกครองและในด้านอื่น ๆ มากมายจากประสบการณ์ของพระองค์ทั้งในรายงานที่พระองค์ได้ทรงพิจารณา และจากการตรวจราชการของพระองค์ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงรับมอบหมายอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ปฏิบัติภารกิจใด ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองหัวเมือง²¹ เพราะกระทรวงเสนาบดีอื่น ๆ กำลังปฏิบัติงานในกระทรวงของตนอยู่ยังไม่

²⁰ พระยามหาอำมาตย์ธิบดี, "เรื่องมหาดไทย" *op. cit.*, หน้า 98-100.

²¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *นิทานโบราณคดี เล่ม 1* (พระนคร: สำนักพิมพ์อู๋ตม, 2487), หน้า 234-85.

สามารถจัดงานขยายชกไปยังหัวเมืองได้ กระทรวงมหาดไทยในสมัยสมเด็จพระยาดำรง
 ราชานุภาพจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในหัวเมืองต่าง ๆ ทศพระราชาณาจักร และด้วยความสำเร็จ
 ในการบริหารของเสด็จในกรม พระองค์จึงได้ทรงไว้วางพระราชหฤทัยมากจนทุกที จน
 เป็นที่กล่าวขวัญกันทั่วไปในเวลานั้นว่า เสด็จในกรมทรงเป็นบุคคลที่มีอำนาจมากที่สุดรอง
 จากพระมหากษัตริย์

เมืองปกครองอันเป็นหน้าที่ของมหาดไทยโดยตรงเป็นหลักเป็นฐานทีเดียว เสด็จใน-
 กรมก็ได้ทรงริเริ่มให้มีการจัดตั้งแพทย์ประจำมณฑล เมือง และตำบล มีการจัดตั้งโสตศอกาลา
 ฆนในส่วนภูมิภาค เพื่อจำหน่ายยาหลวงและรับหน้าที่ในการปลูกฝีป้องกันฝีดาษและอิหฺวาหัดก-
 โรคอันเป็นที่ชุกชุมในขณะนั้นชน เมื่อขอบเขตของงานกว้างขวางขึ้น จึงได้จัดตั้งกรมพยาบาล
 ตั้งกีดในกระทรวงมหาดไทยอีกกรมหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๖๖^{๒๒} การจัดการป้องกันโรคภัยเช่นนี้ใน
 ส่วนภูมิภาคนับว่าเป็นส่วนหนึ่งในการบำรุงหัวเมืองให้เป็นดินแดนที่น่าอยู่มากขึ้น ซึ่งเสด็จใน-
 กรมได้ทรงพยายามปฏิบัติอยู่เสมอมา

ในขณะที่เสด็จในกรมได้ทรงสำเร็จงานอยู่กับการวางแบบแผนการปกครองอย่าง
 เคร่งครัดนั้น การทำป่าไม้ซึ่งส่วนใหญ่มีอยู่ในมณฑลภาคเหนือ และการทำเหมืองแร่ซึ่งมี
 มากในภาคใต้ เป็นเรื่องสำคัญอันจะทำให้เกิดเป็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศได้โดยง่าย
 เพราะการทำป่าไม้กีด การทำเหมืองแร่กีด ผู้ที่เข้ามาจับผูกขาดทำเป็นชนชาวด่างประเทศ
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในบังคับอังกฤษ หน้าที่โดยตรงของงานทั้งสองชนิดนี้เป็นของกระทรวง
 แชตราธิการ แต่เนื่องจากกระทรวงเกษตรราธิการยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการได้ พระบาท
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า ขณะนั้นเองกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุม
 ข้าราชการปกครองตามหัวเมืองอยู่อย่างใกล้ชิดแล้ว ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งกระทรวง
 มหาดไทยก็ได้แสดงความสามารถในการบริหารงานให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติได้
 เนื่อง ๆ พระองค์จึงได้ตัดสินพระทัย มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเสด็จใน-
 กรมก็ได้ทรงรับมาจัดการให้จนเรียบร้อยและหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับการเมืองได้

การที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงสามารถปฏิบัติราชการได้เป็นผลสำเร็จ
 ตลอดไปอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะได้รับการมอบราชการตั้งใด และสามารถแก้ไขปัญหานั้นแสนจะยุ่ง
 ยากไปได้ด้วยอุบายอันเฉียบแหลม จึงเป็นต้นเสด็จในกรมสร้างความสำเร็จให้แก่พระองค์มากจนตาม

^{๒๒} Sirivat Viseshsiri, *Personel Administration in the Ministry of Public Health* (Bangkok: Unpublished M.P.A.'s Thesis, Institute of Public Administration, Thammasat University, 2502), p. 8.

ลำดับและการที่เล็ดจ์ในกรมทรงบริหารงานได้เป็นอย่างดีก็ขึ้นอยู่กับสติปัญญาและแบบแผน-
การปฏิบัติงานอย่างมีระบบและมีเหตุผลอันสมควรนั่นเอง

เทคนิคในการบริหารบางอย่างซึ่งพระองค์ได้ทรงริเริ่มนับว่าเป็นคุณประโยชน์แก่ตัว
พระองค์ อาทิเช่นการที่พระองค์ทรงเป็นผู้ให้กำเนิดและชี้ให้เห็นความสำคัญของการตรวจ
ราชการนั้นได้สร้างให้พระองค์มีความรู้เกี่ยวกับท้องที่และศาสตร์อย่างอื่น ๆ ได้อย่างมากมาย
จนเป็นที่กล่าวขวัญกันในกลุ่มชาวต่างประเทศ และพระองค์ก็ได้ทรงกำหนดให้ถือเป็นหน้าที่
อย่างหนึ่งของพนักงานปกครอง²³ การที่พระองค์ทรงจัดให้มีการประชุมสัมมนาภาคีภาคประจำปี
เป็นปัจจัยที่ดีที่สุดของพระองค์ในการทำความเข้าใจสั่งการและการสร้างศรัทธาในการปฏิบัติตาม
คำสั่งของพระองค์ ทำให้การบริหารของพระองค์ทรงประสิทธิภาพอยู่เสมอ นอกจากนั้นการที่
เล็ดจ์ในกรมได้ทรงมีแนวความคิดในด้านส่งเสริมการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ข้าราชการชั้น
รอง ๆ²⁴ ทำให้ลดภาระของพระองค์จากการปฏิบัติงานประจำ และมีเวลาที่จะริเริ่มงานใหม่ ๆ
ได้สะดวกยิ่งขึ้นอีกด้วย

คุณสมบัติในการเป็นหัวหน้างานของสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพอย่างอื่นยังมี
อีกหลายประการอันไม่สามารจนนำมากล่าวได้หมดในที่นี้ได้ แต่ก็อาจจะกล่าวได้อย่างย่อ ๆ ว่า
เล็ดจ์ในกรมได้ทรงแสดงออกซึ่งการเป็นผู้นำแบบประชานิยมและใช้พระคุณ (Democratic and
Charismatic Leadership) อย่างสำคัญ

6. สรุปความ

จากบทความเรื่องนี้จะพียงเห็นเป็นที่ประจักษ์ในข้อเท็จจริงที่ว่า สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์
เธอ กรมพระยาตำราจราชานุภาพ ทรงบำเพ็ญพระกรณียกิจในราชการกระทรวงมหาดไทยได้รับ
ผลสำเร็จเป็นอย่างดียิ่ง นอกจากพระองค์จะทรงสามารถปฏิบัติงานให้ลุล่วงสมกับพระวาไชบาย
ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ มอบมาให้แล้ว สมเด็จพระยาตำราจ
ราชานุภาพยังได้ทรงบริหารราชการสืบต่อมาอย่างกว้างขวางยิ่ง จนกระทั่งพระองค์ทรงอยู่ใน
ฐานะ “พระหัตถ์ขวา” ของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง และกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวง ซึ่ง
สำคัญและมีอิทธิพลที่สุดในสมัยนั้น

²³ เสด็จในกรมทรงบ่งงานสำคัญของพนักงานปกครองออกเป็น 2 อย่างคือ 1. งานออฟฟิศ และ 2. งาน
ตรวจราชการ ซึ่งทุกคนต้องถือโดยเคร่งครัด จะถือว่าเมื่อว่างจากงานออฟฟิศจึงจะไปตรวจราชการนั้นไม่ได้ แต่
ต้องแบ่งเวลาให้ปฏิบัติได้ทั้งสองอย่าง

²⁴ กระทรวงมหาดไทย, เทศวาทิบาล ร.ศ. 125, หน้า 8-10.

ผลสำเร็จของการวางแผนการปกครองและระเบียบวิธีบริหารราชการต่าง ๆ ที่สมเด็จพระยาเจ้าฟ้าเอกทัศทรงดำเนินการด้วยความอุตสาหะและพระปรีชาสามารถของพระองค์เป็นสำคัญ นอกจากนี้จะเป็นประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ในการที่จะพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ให้ก้าวหน้ามาจนทุกวันนี้และเงินพันจากการเบียดเบียนเอกราชของไทยจากอดีตคงตกประเทศไทยในศตวรรษแล้ว ยิ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดีของราชการในด้านปกครองของประเทศไทยด้วย เพราะรากฐานของงานต่าง ๆ ที่พระองค์ได้ทรงวางไว้ คงเป็นหลักสำคัญของการปฏิบัติราชการในปัจจุบันนี้

สมเด็จพระยาเจ้าฟ้าเอกทัศทรงควรจะได้รับยกย่องว่าเป็นนักปราชญ์ของไทยโดยแท้ที่พระองค์ทรงสามารถรอบรู้กิจการมากอย่างและมีสายพระเนตรอันไกลอันเป็นสาเหตุให้พระกรณียกิจที่พระองค์ทรงปฏิบัติมานั้นคงประสิทธิภาพอยู่เสมอ สมเด็จพระยาเจ้าฟ้าเอกทัศทรงได้รับความยกย่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้เป็นองค์พระประมุขของประเทศตลอดมาถึง 3 รัชกาล แต่เดิมนั้นได้เพียงจะทรงบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ชาติเท่านั้น ประโยชน์ที่ได้รับจากงานของพระองค์ย่อมตกอยู่กับแก่พวกเรานี้ผู้เป็นชนรุ่นหลังกันทั่วทุกคน ความเมตตาของพระเกียรติคุณของสมเด็จพระยาเจ้าฟ้าเอกทัศจะเป็นไปตามความจริงของคำโคลงที่ว่า

๑ พุทธภาสกร	อิกกฤษรอันปลดปลง
โททนต์เสนังคง	สำคัญหมายในกายมี
๒ นรชาติวางวาย	มลายสันทั้งอินทรี
สถิตทั่วแต่ชั่วดี	ประคักไว้ในโลกา

ฉะนั้นในโอกาสที่ป็นปีทศวรรษครบร้อยปีของวันประสูติของพระองค์ท่าน บรรดาข้าราชการไทยจึงควรจะน้อมนำระดัดถึงพระคุณของพระองค์ท่าน และแม้ว่าบทความนี้จะเพียงขอเขียนสั้น ๆ ทมิอาจกล่าวถึงผลงานของพระองค์ได้เต็มที่ ผู้เขียนก็ใคร่ขอขมาจิตตถวายผลบุญราศีอันจะพึงเกิดขึ้นจากการเขียนบทความนี้เป็นตั้งตั้งเสริมพระบารมีแด่เจ้าฟ้าเอกทัศในกรณียกิจเพียง ๆ หนึ่งไป เทอญ