

แบบบ้านเมืองสี่

INTRODUCING BOOKS

เทศาภิบาล. โดย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และ พระยาราชเสนา, พระนคร : คลังวิทยา, 2495, 444 หน้า

คำนำหน้าแรกของหนังสือเล่มนี้ ให้คำอธิบายสั้น ๆ ถึงคำ “เทศาภิบาล” ซึ่งเป็นชื่อของหนังสือว่า เป็นระบอบปกครองแบบหนึ่งที่ใช้กับการปกครองหัวเมืองของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 อันเป็นปีที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มาจนถึงปี พ.ศ. 2476 รวมเป็นเวลาได้ถึง 42 ปี จึงนับว่าเป็นระยะเวลาของการปกครองบ้านเมืองตอนหนึ่งที่น่าสนใจไม่น้อย

หนังสือเล่มนี้แบ่งเป็น 2 ภาค ภาคต้นว่าด้วยเหตุที่จัดการปกครองหัวเมืองอย่างเทศาภิบาลซึ่งพระองค์ท่านได้ทรงนิพนธ์ไว้ ส่วนภาคที่ 2 ว่าด้วยกระบวนการปกครองหัวเมืองแบบเทศาภิบาลซึ่งพระยาราชเสนาได้จัดเรียบเรียงต่อให้เรื่องบริบูรณ์

ในภาคต้นของหนังสือ ได้ทรงกล่าวถึงการเริ่มต้นปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงกิจการด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ก็ได้แก่ การส่งเสริมการศึกษา การจัดรูปการบริหารและแนวทางปฏิบัติราชการ อันเป็นเครื่องแต่งตั้งให้ประจักษ์ชัดถึงพระราชประสงค์ของพระองค์ท่านที่มุ่งทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าใกล้เคียงกับประเทศที่เจริญให้อยู่เย็นเป็นสุขและปลอดภัยจากรุกรานโดยประเทศที่มอานภาพเหนือกว่า พระนิพนธ์เรื่องนี้ทำให้ทราบถึงแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองบ้านเมืองสมัยเก่ามาเป็นแบบใหม่หลายตอน เป็นต้นว่าในแง่การส่งเสริมการศึกษาให้มีระดับสูงขึ้น และมีขอบเขตกว้างขวางออกไป ดังในตอนที่ว่า

... ทูลขอพระดำหนักรวมที่สอนกุลหลานตั้ง โรงเรียนฝึกหัดลูกผู้ตกเป็นนักเรียนนายร้อยทหารมหาดเล็ก ตั้ง “โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ” ... ครั้นโรงเรียนเจริญขึ้นมีเจ้านายและลูกผู้ดีสมัครเป็นนักเรียนมากเกินอัตรานักเรียนนายร้อย จะต้องจำกัดจำนวนนักเรียนรับฝึกสอนถึงผู้ที่ไม่เป็นทหารด้วย... โปรดให้จัดเป็น โรงเรียนสำหรับลูกผู้ตกไปไม่

เฉพาะแต่ที่จะเป็นนายร้อยทหารมหาดเล็ก... ขยายการฝึกสอนในโรงเรียนพระตำหนัก
สดนุกุหลาบ ใหม่ทรงชนประมทเป็นวิชาอักษรมัญ เอดานันเรียกอ่า “ประโยค 1” และ
ชั้นมัธยมเรียกอ่า “ประโยค ๒” ล่าหรับไปรับราชการ (หน้า 3-4)

ปีหนึ่งในเวลาเมื่อโรงเรียนพระตำหนักสดนุกุหลาบกำลังเจริญ พระเจ้าอยู่หัวเสด็จไป
พระราชทานรางวัลนักเรียนแล้วทรงพระราชดำเนนเที่ยวทอดพระเนตรทอบริเวณโรงเรียน
โปรดการที่จัดในโรงเรียนนั้นมาก ต่อมาไม่ช้า วันหนึ่งตรัดแก่ข้าพเจ้าว่า การศึกษาจะเป็น
การล่าคัญของบ้านเมืองในภายหน้า ข้าพเจ้าจัดโรงเรียนพระตำหนักสดนุกุหลาบได้สำเร็จ
กิดแล้ว ให้ข้าพเจ้าคิดตั้งโรงเรียนใหม่แพร่หลายต่อออกไปจนถึง ผักซอนราษฎร ให้เป็น
ประโยชน์แก่บ้านเมืองด้วย... (หน้า 4-5)

ส่วนการเปลี่ยนแปลงระเบียบการปกครองบ้านเมืองโดยการปรับปรุงราชการในหน้าที่
ของคณะเสนาบดีและการจัดตั้งตำแหน่งเสนาบดีบัญชาการกระทรวง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแนว
การปฏิบัติราชการ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่อันเป็นรากฐานของกระทรวง
ทบวงกรมในปัจจุบันนี้ กัมปปรากฏทั้งในภาคต้นและภาคที่ ๒ ของหนังสือ

... คณะเสนาบดีเจ้ากระทรวงซึ่งบัญชาการตามแบบเก่ามีแต่ 6 คนน้อยตัวนัก ทงหน้าที่
เสนาบดีซึ่งจัดเป็นอัครมหาเสนาบดี ๒ คน เป็นจตุสดมภ์ 4 คน ก็พื้นด้อยไม่เหมาะกบ
การงานในปัจจุบันเสียแล้ว... จึงทรงกำหนดคณะเสนาบดีที่จะจัดใหม่เป็น 12 กระทรวง...
เสนาบดีกิดเดิมอกันทง 12 กระทรวง เล็กตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทง ๒ มีให้ต่อไป
ดังแต่ก่อน... (หน้า 7-8)

จากกระแสพระราชดำรัสของสมเด็จพระปิยมหาราช ซึ่งทรงแดงพระบรมราชาธิบาย
แก่ใกรการปกครองแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2435 ตอนที่ว่าด้วยหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีนั้น ก็ได้
แสดงถึงปัญหาความจำเป็นในสมัยนั้นที่จะต้องเปลี่ยนวิธีการบริหารงานและเป็นเรื่องทีนักบริหาร
สมัยใหม่เอง ก็ยังประดบกันอยู่จนทุกวันนี้

ถ้าจะเทียบกับตำแหน่ง (อัครมหาเสนาบดีทงสอง) ในเวลานั้น กับตำแหน่งเสนาบดี
ในประเทศที่งปองที่มีอยู่ ก็จะต้องนับว่าเป็นเสนาบดีว่ากาการเมืองด้วย ว่าการยุติธรรมด้วย
ว่ากาทหารด้วย ว่าการคลังด้วย รวมกันเป็นคนเดียวเหมือนกันทง ๒ ตำแหน่ง (แต่แต่ละ

ท่าน) เป็นเด็บบดถึง 4-5 ตำแหน่ง ดั่งนี้การจึงได้ตั้งต้นรูปร่างไม่ใคร่จะตลอดไปได้...
(หน้า 95-96)

เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในสมัยนั้น สมเด็จพระเจ้าได้ทรงนิพนธ์ไว้อย่างน่าสนใจ โดยได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของข้าราชการซึ่งเพิ่งจะเริ่มตั้งด้านที่ราชการออกเป็นลำดับ และจัดระเบียบในสำนักงานเช่นในต่างประเทศ กระทรวงแรกที่ตั้งคือกระทรวงพระคลัง โดยให้ข้าราชการรับเงินเดือนแทนค่าธรรมเนียมที่เคยรับอยู่เดิม การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมานี้ น่าจะมีผลไปถึงการปฏิบัติงานส่วนรวมเป็นอย่างมาก หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้ช่วยแต่เดิม

... ดั่งกระทรวงอื่น ๆ แต่ก่อนก็มีหน้าที่ทางตุลาการ ต้องชำระคดีขึ้นเนื่องต่อกระทรวงนั้น ๆ แต่ ดั่งทั้งศาลและสำนักงานกระทรวงที่บ้านเสนาบดี ด้วยกัน เพราะฉะนั้นแต่ก่อนมา เสนาบดีจึงบัญชาการกระทรวงที่บ้าน แม้มีสำนักงานอยู่ที่อื่น เช่น กระทรวงมหาดไทยและกลาโหมก็ไม่ไปบัญชาการที่สำนักงาน เจ้าหน้าที่ในกระทรวงต้องไปเส่นอราชการและรับคำสั่งเสนาบดีที่บ้านเป็นนิจ แต่ความประเพณีเดิมข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ดั่งแต่เด็บบดลงมาได้รับแต่เบี้ยหวัดประจำมีกับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการทำงาน เป็นผลประโยชน์ในตำแหน่ง หาได้รับเงินเดือนไม่ (หน้า 14-18)

สมเด็จพระเจ้าได้ทรงกล่าวถึงความเป็นมาเกี่ยวกับการเสด็จออกขุนนางในท้องพระโรง วิถีกรวยบังคมทูลและการปรึกษาหารือราชการ โดยย่อ ในสมัยรัชกาลที่ 3 ที่ 4 และที่ 5 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานแผ่นดินอันมีผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของลักษณะ ปริมาณ และขอบเขต ของงาน วิถีกรวยบังคมทูลจึงเปลี่ยนเป็นหนังสือราชการด้วย ทรงมีพระราชกิจเพิ่มพูนขึ้น อนึ่ง สมเด็จพระเจ้ายังได้ทรงแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างแนวความคิดในเรื่องความมุ่งหมายของการปกครองบ้านเมืองอย่างเก่าและอย่างใหม่ไว้ด้วย ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แนวความคิดอย่างใหม่ของพระองค์ท่าน ก็ยังใหม่อยู่เสมอแม้ในปัจจุบัน

...ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ “บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข” ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ “อยู่เย็นเป็นสุข” นั้นผิดกัน อย่างเก่าก็ถือว่า

“ถ้าบ้านเมืองปราศจากร้ายต่างๆ” เช่น โจรผู้ร้าย เป็นต้น “ก็เป็นผู้ดี” ซึ่งผู้ดีเกิดได้ ในบางแผนกที่แก้กฎหมายในการปกครองแต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม แทนที่นั้น เพราะฉะนั้นตามหัวเมืองเจ้าเมืองกรมการก็มุ่งหมายแต่จะรักษาความเรียบร้อย ในพื้นเมืองไม่ไหม้ โจรผู้ร้ายเป็นต้นๆ ตลอดจนถึงเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ เมื่อเห็นว่า เมืองใดสงบเงียบไม่มีเหตุร้าย ก็ยกย่องว่าปกครองดี ต่อเมืองใดไม่เรียบร้อย โจรผู้ร้าย ชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนด้วยเหตุอื่น จึงให้ข้าหลวงออกไประงับ หรือมีเหตุการณ ใหญ่โตเช่นเกิดทัพศึก เสนาบดีก็ออกไปเอง... ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการ ทำนุบำรุง ในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคติเกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มเกิด ขึ้นแต่ในรัชกาลที่ 4 และมาถือเป็นข้อสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (หน้า 53-54)

เกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าในการบริหารราชการ หรือการ “เป็น” ข้าราชการของบุคคล ใดต่างศักดิ์ต่างฐานะกันนั้น ตั้งแต่ได้ประจักษ์ความคิดเห็นไว้ซึ่งแสดงถึงนาพระทัยอันเที่ยง- ธรรมของพระองค์ท่าน อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นคุณมการณ์ของ การบริหารงานบุคคลทุกวันนี้ได้มีบทบาทอยู่แล้วในสมัยนั้น ซึ่งยังเป็นสมัยสัมบูรณาญาสิทธิ- ราชย์อยู่ ความตอนนั้นจึงมีความสำคัญยิ่งในการศึกษาถึงวิวัฒนาการด้านหนึ่งแห่งการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

บรรดาข้าราชการที่มหน้าทำงานในศาลาลูกขุน (ตำแหน่งงานของกระทรวงมหาดไทย ในสมัยนั้น) ตั้งอยู่ในบุคคล ๒ จำพวก จำพวกหนึ่งเกิดในตระกูลของข้าราชการผู้ใหญ่ ในกระทรวงมหาดไทยตายตัวเป็นมหาดเล็ก ได้เฝ้าแทนในท้องพระโรงจนรู้ราชการงาน- เมืองบ้างแล้ว ได้รับ สัญญาบัตรเป็นขุนนาง อยู่กรมอื่นก่อนบ้าง ตรงมาเป็นขุนนางใน กระทรวงมหาดไทยบ้าง... อีกจำพวกหนึ่งเป็นแต่ลูกทาบซึ่งสมัครเข้าฝึกหัดรับราชการ ในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ยังเป็นเด็กหนุ่มฝากตัวเป็นศิษย์ให้นายเวรใช้สอย และฝึกหัด เป็นเสมียนมาแต่ก่อน จนมีความรู้โตเลื่อนตำแหน่งขึ้นโดยลำดับด้วยความสามารถจนได้เป็น ราชนายเวรและนายเวร นายเวรลดจนจนจากคนจำพวกเดิมยกขึ้นจน จึงเข้าสู่อำนาจการปกครอง การในกระทรวงจึงกล่าวพวกผู้ที่ได้เป็นขุนนางโดยลำดับ แต่จำพวกนี้โดยตัวจะได้ รับ สัญญาบัตรเป็นขุนนาง ถึงขณะนั้นนายเวรบางคนได้เป็นข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวง มหาดไทยถึงชั้นพระยาพานทองก็มี... (หน้า 24-25)

... ก็ตามกฎหมายแต่ก่อนนั้น ต่อบุคคลถือศักดินาแต่ 400 ไร่ขึ้นไปเป็นความในโรงศาล จึง แต่งหมายว่าความแทนตัว ได้ การเก็บภาษีอากรมักต้องเป็นถ้อยความกับราษฎรเนื่อง ๆ ถ้าเจ้าภาษีนายอากรต้องไปติดว่าความเสียในโรงศาลก็ไม่สามารถจะเก็บภาษีอากรได้ เพื่อ จะแก้ไขความขัดข้องของข้อนี้ เมื่อรัฐบาลตั้งใครเป็นเจ้าภาษีนายอากรจึงนับว่า เป็นข้าราชการ มียศเป็นขุนนางชั้นขุนถือศักดินา 400 ไร่ (หน้า 51-52)

จากหนังสือเล่มนี้ผู้ชานจะได้รับความรู้ทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วย ราชการ อาทิ เช่น กรมป่าไม้ กรมโลหกิจ (สมัยที่จัดตั้งมีชื่อว่า กรมราชโลหกิจภูมิพิทยา) กรมตำรวจภูธร การเปลี่ยนระเบียบการจัดตั้งงานตามแบบใหม่ รวมถึงการแบ่งส่วนราชการ ในกระทรวงมหาดไทยสมัยเดิม และกิจการที่ได้รับการปรับปรุงในสมัยที่สมเด็จพระยา- ดำรงฯ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2435-2457) นอกจากนี้ยัง ปรากฏเกิดข้อความรู้ประกอบมากมาย เป็นต้นว่า ที่มาของคำต่าง ๆ เช่น อยู่เอร์ ศาลาลูกขุนใน คำอธิบายลักษณะการปกครองแบบกินเมือง ความหมายของตำแหน่งต่าง ๆ และลักษณะ เฉพาะตำแหน่ง เช่น เจ้าเมือง และกล่าวถึงราชการบ้านเมือง กรมการ และกรมการจีน

กล่าวโดยทั่วไป สาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้ขอชี้แจงการจัดการหัวเมืองแบบมณฑลเทศาภิบาลเริ่มแต่รัชกาลที่ 5 เหตุผลความจำเป็นเรื่องนี้มีชัดเจนอยู่แล้วจากความต่อนหนึ่งของ พระนิพนธ์ว่า

พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริตั้งแต่เริ่มทรงปรารภจะจัดการปกครองพระราชอาณา- เขตให้มั่นคง เห็นว่าที่หัวเมืองแยกกันชนอยู่ในกระทรวงมหาดไทยบ้าง ในกระทรวงกลา- โหมบ้าง และกรมท่า (เมื่อก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงการต่างประเทศ) บ้าง บังคับ บัญชาหัวเมืองถึง 3 กระทรวง ยากที่จะจัดการปกครองให้เป็นระเบียบแบบแผนเรียบร้อย เหมือนกันได้ทุกพระราชอาณาจักร ทรงพระราชดำริเห็นว่าควรจะรวมการบังคับบัญชาหัว- เมืองทั้งปวงให้ชนอยู่แต่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว และรวมหัวเมืองเข้าเป็น มณฑล มีผู้ปกครองมณฑลชนต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง จึงจะจัดการปกครองได้ สะดวก... ได้โปรดให้เริ่มรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล มีข้าหลวงใหญ่อยู่ประจำหลาย มณฑล... มีพระราชประสงค์จะเริ่มจัดหัวเมืองชั้นในก่อน แล้วจึงจะขยายแบบแผนให้เป็น อย่างเดียวกันให้แพร่หลายออกไปจนถึงตลอดชายพระราชอาณาเขต (หน้า 72-76)

การจัดการปกครองหัวเมืองแบบมณฑลเทศาภิบาลเป็นการแบ่งแยกงานในการกำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีเจ้ากระทรวง และกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการในการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดให้แก่ผู้บัญชาการมณฑล นับเป็นการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในแนวใหม่โดยมุ่งถึงประสิทธิภาพของงานดังที่ทรงนิพนธ์ไว้ว่า

ที่รวมหัวเมืองเข้าเป็นแบบมณฑลนั้น เห็นว่าเป็นหัวเมืองชั้นในก็ควรรวมเข้าเป็นมณฑลละ 5 เมือง หรือ 6 เมือง เอาขนาดของที่ๆ ผู้บัญชาการมณฑลอาจจะจัดการและตรวจตราได้เองตลอดอาณาเขตเป็นประมาณ และให้มโหฬารหรือข้าราชการผู้ใหญ่ชั้นยศอยู่ในระหว่างเสนาบดีกับเจ้าเมืองไปอยู่ประจำบัญชาการมณฑลละคน เป็นพนักงานจัดการต่าง ๆ ในอาณาเขตของตนตามคำสั่งของเสนาบดี ทั้งเป็นหูเป็นตา และเป็นที่พักพิงหรือของเสนาบดีด้วย ถ้าว่าโดยยอกค้อแยกหน้าที่จัดการต่าง ๆ ตามหัวเมืองไปให้ผู้บัญชาการมณฑลเป็นผู้ทำ เสนาบดีเป็นผู้คิดแบบแผนและตรวจตราการที่ท้านั้น ประกอบกันจึงจะจัดการปกครองหัวเมืองให้ได้ดังพระราชประสงค์... (หน้า 77)

การจัดการปกครองหัวเมืองแบบใหม่นี้ มีผลกระทบกระเทือนถึงงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมากและมีผลไปถึงสถานการณ์ของตัวข้าราชการฝ่ายปกครองด้วย สัมพันธ์จึงเป็นสมัยแรกที่เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมา คืองบประมาณเงินเดือนและค่าก่อสร้างสถานที่ราชการซึ่งเป็นจุดสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงการบริหารการคลังของประเทศต่อไปอีกทอดหนึ่ง แต่ในเวลาเดียวกันก็จะสังเกตเห็นว่า ระบบคุณธรรมในการรับราชการก็เริ่มขยายวงกว้างออกไปอีกในสมัยนั้น "... ชื่อนี้ใคร ๆ ก็เห็นว่าจะต้องเลิกวิธีปกครองอย่าง 'กินเมือง'... จะต้องห้ามมิให้เจ้าเมืองกรมการหาเงินในหน้าที่ราชการ และต่อไปจะต้องใช้แต่ผู้ซึ่งทรงคุณคุณดีเสมอกับตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองกรมการ ซึ่งโดยมากภูมิฐานะเดิมอยู่ต่างถิ่น เช่นเป็นชาวกรุงเทพฯ เป็นต้น เพราะเหตุทั้ง 2 อย่างนี้ รัฐบาลจำจะต้องให้เงินเดือนข้าราชการหัวเมืองให้พอเพียงชีพ มิฉะนั้นไม่มีใครเป็นเจ้าเมืองกรมการ... ความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินหลวงเพิ่มขึ้นมาต่อออกไปจนถึงค่าสร้างศาลารัฐบาลและสถานที่ราชการอย่างอื่นขึ้นมา ทั้งสร้างเรือนให้ข้าราชการผู้ไปจากต่างถิ่นที่อยู่อาศัยให้พอกัน..." (หน้า 78)

สำหรับภาค 2 ของหนังสือซึ่งพระยาราชเสนาได้เรียบเรียงต่อจากพระนิพนธ์ของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชว่า ใต้เกล้า โดยละเอียดถึงการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลตั้งแต่เริ่มการจัด

ตั้งมณฑลเทศาภิบาลจนกระทั่งถึงสมัยที่โดยยุบเลิกมณฑลทั้งหมด ผู้เรียบเรียงได้กล่าวถวายเป็นคำ
แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในตอนต้น และได้กล่าวถึงพระเกียรติคุณของ
สมเด็จพระยาตากำร ๗ ได้ในตอนท้ายที่จะบรรยายเรื่องในภาค ๒ แล้วด้วย ซึ่งนับเป็น
ลักษณะในการเขียนหนังสือที่แปลกออกไป แต่ก็เป็นการแสดงถึงความรู้สึกนึกคิดของผู้เขียนที่มี
ต่อบุคคลสำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องที่เขียนนั้น ผู้เขียนได้บรรยายถึงหน่วยงานและบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่
ในกิจการปกครองหัวเมืองแบบเทศาภิบาล ตลอดจนวิวัฒนาการของการเทศาภิบาลโดยลำดับ.

แนวความคิดในเรื่องการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ โดยพิจารณาถึงคุณสมบัติ
ระดับการันในราชการและแสดงความสามารถในการทำงานได้จริง การฝึกอบรมเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการทำงานในหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ และเพื่อความเหมาะสมในอันที่จะได้รับการ
พิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ถือเป็นนโยบายสำคัญในขณะนั้น ดังปรากฏอยู่ใน
หนังสือหลายตอน อาทิ

... ในบางมณฑลได้จัดให้มีการฝึกหัดถึงวิธีสอนความรู้สำหรับกรมการอำเภอ ... (หน้า
352)

ต่อมามณฑลอยุธยาได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนวิธีฝึกสอนใหม่ ... คือเด็กโรงเรียนเดี่ยว
เขาที่ว่าการเป็นที่ฝึกสอนที่เคยมี ส่วนแผนกมหาดไทย แผนกอัยการ ก็สอนกันในเวลา
ที่นักเรียนทำการเป็นเสมียนอยู่ในที่นั้น ๆ ส่วนหลักที่ครูนั้น ได้คิดทำเป็นสมุดพิมพ์ขึ้นเล่ม
หนึ่ง เรียกว่า สมุดหลังทอง พิมพ์หัวข้อการต่าง ๆ ทุกแผนก ทงบอกชื่อพระราชกำหนด
กฎหมาย ขอบบังคับ คำสั่ง และท้องตราที่จะต้องเรียนไว้ในเล่มนั้น และไว้ที่วางสำหรับ
จดบอกจำนวนวันที่ได้เรียนข้อใดกี่วัน และสำหรับลงชื่อผู้สอบได้ความรู้ขึ้นด้วย เวลา
คนเข้าเป็นเสมียนหรือนักเรียน จะได้จ่ายสมุดหลังทองนี้ให้คนละเล่ม เรียนข้อใดรู้ใน
พนักงานแผนกใด หัวหน้าในพนักงานนั้นเป็นผู้สอบความรู้ เมื่อสอบได้ผู้สอบก็ลงชื่อให้
เป็นสำคัญไปที่ละข้อ ๆ เมื่อเรียนจบในพนักงานหนึ่งแล้วก็ย้ายไปเป็นเสมียน เรียนความรู้
ในพนักงานอื่นต่อไปจนจบทุกวิชาเมื่อใดก็เข้าสอบได้ความรู้ในที่ประชุมกรรมการ ผู้ใด
สอบได้ ได้รับประกาศนียบัตร รับตำแหน่งเป็นปลัดอำเภอได้ และยังมีประโยชน์พิเศษ
ส่วนแผนกอัยการอีกชั้นหนึ่ง ผู้ใดสอบประโยชน์พิเศษได้ ได้เลื่อนเป็นนายอำเภอก่อน ...
(หน้า ๓๕๓-๓๕๔)

พระยาราชนำผู้เรียบเรียงภาค ๒ เพื่อให้เรื่องการปกครองหัวเมืองไทยแบบเทศาภิบาล ได้ความบริบูรณ์ขึ้น ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนโยบายของการอธิบายความโดยละเอียด ถึงแม้บางตอนการคัดลำดับเนื้อเรื่องและหัวข้อจะทำให้เกิดความสงสัยอยู่บ้าง แต่เมื่ออ่านโดยตลอดแล้วก็พอเข้าใจได้ถูกต้อง

หนังสือเล่มนี้เป็นประโยชน์มากในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป และความสัมพันธ์ของการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการศึกษาเปรียบเทียบถึง พัฒนาการของหลักการและการปฏิบัติในการบริหารสมัยก่อนกับสมัยปัจจุบันได้ก้าวหน้ามา มากน้อยเพียงใดด้วย.

เพ็ญศรี วายวานนท์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุมนุมพระนิพนธ์. โดย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระนคร : ศตงวิทยา, 2494, 608 หน้า

ชุมนุมพระนิพนธ์ไว้ทั้งสิ้นถึง ๒๒ เรื่อง สั้นบ้าง และยาวบ้าง แต่แต่ละเรื่องให้ความรู้ในด้านวิชาการต่าง ๆ มีทั้งประวัติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ ศาสนา อารยคดี และรัฐประศาสนศาสตร์ เกี่ยวกับองค์ผู้ประพันธ์นั้น เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า พระองค์ท่านเป็นพระบิดาแห่งการปกครอง ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี จึงไม่จำเป็นจะต้องกล่าวถึงคุณลักษณะของพระนิพนธ์ของพระองค์ท่านในด้านเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ อีกบรรยายอ่านแล้วก็เข้าใจง่าย เรื่องใดที่ยาว พระองค์ท่านก็แบ่งหัวข้อไว้เป็นหมวดหมู่สะดวกแก่การอ่าน

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือเก่าที่จริงอยู่แต่มีคุณค่าอย่างสูง จะหาอ่านได้ไม่มากนัก ในหนังสือจะนำมากล่าวถึงโดยละเอียดแต่เพียง 4 เรื่อง เพราะเป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ และวิชาที่เกี่ยวข้อง คือ เรื่องลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ เรื่องอธิบายมูลเหตุที่ไทยมีไมตรีกับฝรั่ง เรื่องต้นเรื่องจดหมายเหตุเซอร์เซมส์บรุค และเรื่องตำนานกฎหมายเมืองไทย

เรื่องลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ กล่าวถึงดินแดนประเทศสยาม บัดนี้ว่า เคยอยู่ใต้ปกครองของมอญ และขอม เมื่อชนชาติไทยอพยพลงมาจากตอนใต้ของ