

การบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

The Provincial Administrative Management In the Reign of King Chulalongkorn

นรเสฏฐ์ นาคภัทระพงศ์ (Norraseth Nakpattharapong)*

ดร.สัณญา สัณญาวิวัฒน์ (Dr.Sanya Sanyavivat)** ดร.ปิยนาท บุนนาค(Dr.Piyanart Bunnag)***

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์(Historical Approach) และเชิงการบริหารจัดการ(Management Approach) ผลการวิจัยพบว่า สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำเนินการบริหารในระดับจังหวัดโดยการวางแผน(Planning) หลังจากนั้นมีการจัดตั้งองค์การ(Organizing)เป็นมณฑล เมือง อำเภอและตำบลหมู่บ้าน การจัดคนเข้าทำงาน(Staffing) ยกเลิกระบบ “กินเมือง”มาเป็น“ผู้ว่าราชการเมือง” มีการอำนวยการ(Directing) ด้วยการจัดให้มีบ้านพัก ข้าราชการและศาลากลางสำหรับทำงานใน“จังหวัด” มีการประสานงาน (Co-ordinating)และการรายงาน (Reporting) การงบประมาณ(Budgeting)สิ่งทีถือว่าเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของพระองค์คือ การตรวจราชการ (Inspection) และการประชุม (Meeting) ทุกเช้าก่อนทำงานและมีประชุมเทศาภิบาลอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี

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 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.

คำสำคัญ : การบริหารจัดการ รัชกาลที่ ๕ การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์

Key Words : Administrative Management, King Chulalongkorn, Historical Approach

* นักศึกษาหลักสูตรปริญญาควบปริญญาโท สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

** รองศาสตราจารย์ สาขาวิชาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสยาม

*** ศาสตราจารย์ ผู้เชี่ยวชาญสาขาประวัติศาสตร์

บทนำ

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ ให้มีการปฏิรูประบบการปกครองและบริหารประเทศให้ทันสมัย เพื่อเพิ่มสมรรถภาพในการป้องกันประเทศ และบริการประชาชนด้วยการบริหารที่ทันสมัยจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่า การเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบการปกครองจากแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่นั้นเป็นอย่างไร และมีความสำคัญอย่างไร ในการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่หัวเมืองในการป้องกันประเทศและมีเอกภาพในการบังคับบัญชา เพราะเหตุว่าประเทศไทยได้รับผล กระทบจากภัยคุกคาม ของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ที่แผ่ขยายและคุกคามความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ ในแถบเอเชียรวมทั้งประเทศไทย จากภัยคุกคามดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงประเทศทั้งทางด้าน การเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับ การเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้อง กับสถานการณ์เพื่อความอยู่รอดของประเทศไทยในขณะนั้น (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๕๔๕)

วัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อศึกษา

๑) ภาวะแวดล้อม (Context) ที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๒) รูปแบบการดำเนินการ ในการปฏิรูปการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๓) ผลและผลกระทบที่ตามมา ภายหลังจากปฏิรูป การบริหารจัดการ จังหวัด”ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์(Historical Approach) และเชิงการบริหารจัดการ(Management Approach)ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ข้อมูลที่ได้มาจาก เอกสารชั้นต้น (Primary Sources)และเอกสารชั้นรองควบ คู่กันไป โดยค้นคว้าจากสำนักหอสมุดแห่งชาติและหอสมุดแห่งอื่น ๆ

ผลการวิจัย

ค้นคว้าพบข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑. สถานการณ์ก่อนการปฏิรูป

การปฏิรูปครั้งนี้ถือว่าการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองครั้งใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ตั้งแต่เคยมีมาเรียกว่า “พลิกแผ่นดิน” ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่นำประเทศไทยไปสู่ความเจริญอย่างไม่เคยมีมาก่อน การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชนิพนธ์ของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เกี่ยวกับรัชกาลที่ ๕ ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ความว่า...

“หลักสำคัญ ในการที่จะทรงพระราช ดำริที่กิจการใด ๆ ทั้งปวง การเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง จากแบบเดิม เปนตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวงนี้ต้องนับว่าเปนความเปลี่ยนแปลงอย่าง ใหญ่หลวงซึ่งเรียกได้อย่างพูดกันตามธรรมดาว่า “พลิกแผ่นดิน” ถ้าจะใช้คำภาษาอังกฤษต้องเรียกว่า “**Revolution**” ไม่ใช่ “**Evolution**” (ประชาธิปไตย, ปร., พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิตวันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐)

ถ้าจะกล่าวถึงความสำคัญว่า ทำไมจึงต้องมีการปฏิรูป ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พอดีจะแยกออกเป็นสาเหตุได้ดังนี้

๒. สาเหตุการปฏิรูป

การปฏิรูปการบริหารราชการมีมูลเหตุที่สำคัญหลายประการด้วยกัน อันเป็นเหตุผลที่สำคัญที่นำไปสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ด้วยสาเหตุสำคัญ ๓ ประการคือ

๑) ปัญหาโครงสร้างเดิมของระบบบริหารราชการแผ่นดิน, ๒) ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง, ๓) ปัญหา การควบคุมกำลังคนในระบบไพร่, ๔) ปัญหาการมีทาส, ๕) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพ ของระบบการทหารแบบเดิม, ๖) ปัญหาข้อบกพร่องของระบบศาลและกฎหมาย, ๗) ปัญหา ด้านการศึกษา(วรเดช, ๒๕๓๘)

๓. พระราชปณิธานในการปฏิรูป

ในการปฏิรูปการปกครองนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ ทรงมีพระบรมราโชบายดังนี้

ประการแรก พระราชประสงค์ของพระองค์ ในการที่จะยุบประเทศราชและให้มารวมเป็นหัวเมืองในราชอาณาจักร เพื่อต้องการเสริม สร้างความเป็นเอกภาพของชาติ (Nation Unity)

ประการที่สอง ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดมารวมไว้ที่กระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว

๓. บริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย บุคลากร และงบประมาณ

มีการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑) ด้านกฎหมาย

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงวางแผนในการปกครองส่วนภูมิภาค โดยอาศัยหลักการปกครองแบบเก่าของไทยผสมผสานกับแบบแผน การปกครองที่อังกฤษใช้ปกครองพม่าและมลายูคือ การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เมืองอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ พร้อมออก

กฎหมายในการปกครองที่สำคัญ ๔ ฉบับด้วยกัน คือ (๑) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐) (๒)ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐) (๓) ข้อบังคับลักษณะปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.๑๑๕(พ.ศ. ๒๔๔๓) (๔)ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ใน ๗ หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ ร.ศ.๑๒๐(พ.ศ.๒๔๔๔) (จักรกฤษณ์,๒๕๔๕)

๒) บุคลากร

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงยกเลิกระบบ “กินเมือง”มาเป็นการรับเงินเดือนจากทางรัฐบาล และ ยกเลิกระบบ “เจ้าเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” โดยลดบทบาทจากคำว่า “เจ้า” มาเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีที่ทำงานเป็นทางการ(Formal Organization) ทำให้การปฏิบัติราชการตามเป้าหมายของทางราชการ (Policy Implementation)ที่สะดวกและชัดเจนขึ้น (จักรกฤษณ์,๒๕๔๕)

๓) งบประมาณ

การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยนั้นค่อนข้าง สับสนซับซ้อนมาก ส่งผลกระทบต่อเงินรายจ่ายแผ่นดิน จึงปฏิรูปการคลังขึ้น พ.ศ. ๒๔๑๖ ได้ตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ต่อมาได้พัฒนาขึ้นมาเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. ๒๔๓๓ (บึงอร, ๒๕๓๘)

๕. การปรับเปลี่ยนกระบวนการในการบริหาร

การปฏิรูปเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ.๒๔๓๕ ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ และผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดี ให้เป็นสัดส่วนกัน ดังนี้คือ(๑) กระทรวงมหาดไทย (๒) กระทรวงกลาโหม (๓) กระทรวงการต่างประเทศ (๔) กระทรวงวัง (๕) กระทรวงเมือง (ภายหลังเรียกว่า กระทรวงนครบาล)(๖) กระทรวง เกษตรธิการ (๗) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (๘) กระทรวงยุติธรรม

(๕) กรมยุทธนาธิการ (๑๐)กระทรวงธรรมการ (๑๑) กระทรวงโยธาธิการ (๑๒) กระทรวงมูรธาธิการ (ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี ๑ เมษายน ร.ศ.๑๑๑ , ราชกิจจานุเบกษา, ๕, ๒๔๓๕)

๖.ภาพรวมของการบริหารจัดการ “จังหวัด”

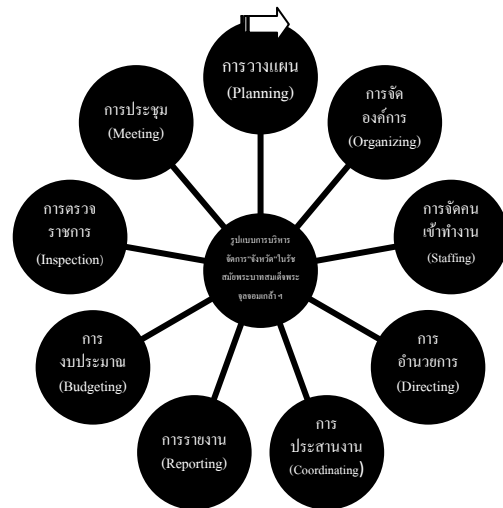
การปกครองหัวเมืองแต่เดิม เป็นระบบ “กินเมือง” ได้เปลี่ยนมาเป็นการปกครองแบบเทศาภิบาล คือ การรวมหัวเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าเป็นมณฑลหนึ่ง มีข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งต่อมาเรียกว่าสมุหเทศาภิบาล เป็นผู้ปกครองมณฑลขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย เป็นการเริ่มต้นในการตั้งอำนาจเข้ามาสู่ส่วนกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (ปิยนาด,๒๕๕๐) ผลจากการวิจัยได้รูปแบบ (Model) โดย การประยุกต์ ใช้ทฤษฎีการบริหารจัดการManagement) เปรียบ เทียบกับการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยใช้แนวคิดทฤษฎีของ ลูเธอร์ กุลลิค(Luther Gulick) คือ POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Reporting and Budgeting) (ดิน,๒๕๓๔) โดยเฉพาะในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะเพิ่มหน้าที่เข้าไปอีก ๒ ส่วนคือ การ Inspection (การตรวจราชการ) ซึ่งถือเป็นงานที่สำคัญเป็นอย่างมาก ในการบริหารจัดการจังหวัด ขณะนั้น และMeeting(การประชุม) เป็นงานที่สำคัญอีก เช่นเดียวกัน เนื่องจากประเทศไทยเริ่มปฏิรูประบบราชการแบบยุโรป การประชุมปรึกษาหารือ ถือว่าเป็นงานที่จำเป็นอย่างมาก เพื่อซักซ้อมความเข้าใจผู้บริหาร และราชการ ในระดับกระทรวงตลอด จนระดับเทศาภิบาลลงมาถึง “จังหวัด” โดยจะได้รูปแบบ (Model)ของการบริหารในขณะนั้นดังนี้

การวางแผน (P = Planning) หน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหาร คือ การวางแผนและการกำหนดนโยบาย (Policy) ให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การที่วางไว้ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งในการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในสมัยนั้น สมเด็จพระเจ้า

บรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับสนองพระบรมราชโองการจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเบื้องต้น จะเน้นในเรื่องการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และรักษาความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยได้รับภัยคุกคาม จากจักรวรรดินิยม คืออังกฤษและฝรั่งเศส

(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง ราชานุภาพและพระยาราชเสนา,๒๕๔๕)

The Provincial Administrative Management Model



การจัดองค์การ (O = Organizing) เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย ที่องค์กรตั้งไว้ผู้บริหารจำเป็นจะต้องตระหนัก ถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ(Objective Awareness) เป็นหลัก ทั้งนี้จะได้จัดแบ่งหน่วยงานให้เหมาะสมกับลักษณะของงานและ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานเหล่านั้น จึงเห็นได้ว่าในช่วงเริ่มต้นนั้น งานของระดับ “จังหวัด” ยังมีหน่วยงานไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทย มีความกว้างใหญ่ แต่จำนวนประชากร มีน้อยประกอบกับในเบื้องต้น เน้นไปให้ความสำคัญ ระดับมณฑลเทศาภิบาลเป็นหลัก และหน่วยงานของแต่ละกระทรวงจะอยู่ที่มณฑลเป็นส่วนใหญ่ ระดับจังหวัดจึงมีองค์การในการทำงาน

ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะเป็นช่วงการเริ่มต้นในการปฏิรูประบบราชการ จากระบบ“กินเมือง”มาเป็นข้าราชการ ของพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และได้ลดบทบาทของเจ้าเมืองลงมา ขาดความอิสระในการบริหาร และลดอำนาจในการบริหารลงมา(จักรกฤษณ์, ๒๕๔๕)

การจัดคนเข้าทำงาน (S = Staffing) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่สำคัญ ในการจัดคนเข้าทำงานให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ และควรจะเป็นผู้นำในการสร้างคนในองค์กรของตนให้มีทัศนคติ (Attitude) ที่ดีต่อองค์กร ซึ่งในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพพระองค์ทรงมีความสามารถเป็นพิเศษในการคัดเลือกบุคคลที่จะไปเป็นผู้ว่าราชการ “จังหวัด” (เดช, ๒๕๔๘)

การอำนวยการ (D = Directing)

โดยทูลเกล้าใช้คำว่า Directing (การอำนวยการ หรือการสั่งการ) แทนคำ Command (การบังคับบัญชา) ซึ่งได้เพิ่มหน้าที่ในการตัดสินใจและสั่งการเข้าไปด้วย และใช้คำว่า Staffing (การจัดคนเข้าทำงาน) เพื่อแยกหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ การสรรหาบุคคล การฝึกอบรม การจัดหน้าที่เกี่ยวกับค่าตอบแทน และสวัสดิการออกจากหน้าที่ Organizing (การจัดองค์กร) นอกจากนี้ยังเพิ่มหน้าที่ในเรื่อง Reporting (การรายงาน) เข้ามาเพื่อเป็นการเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการติดต่อสื่อสาร และการให้ข่าวสารต่าง ๆ รวมทั้งยังได้นำเรื่อง Budgeting หรือการงบประมาณ มาใช้ในการควบคุมอีกส่วนหนึ่งด้วย โดยเฉพาะในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรเพิ่มหน้าที่เข้าไปอีก ๒ ส่วนคือ การ Inspection (การตรวจราชการ) ซึ่งถือเป็นงานที่สำคัญเป็นอย่างมาก ในการบริหารจัดการจังหวัดขณะนั้น และ Meeting(การประชุม) เป็นงานที่สำคัญอีกเช่นเดียวกันเนื่องจากประเทศไทยเริ่มปฏิรูประบบราชการ แบบยุโรป การประชุม ปรีกษาหารือ ถือเป็นงานที่จำเป็นอย่างมาก เพื่อซักซ้อมความเข้าใจ

ผู้บริหารและราชการในระดับกระทรวงตลอด จนระดับเทศบาลลงมาถึง “จังหวัด”

การอำนวยการหรือการสั่ง (Directing) เป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร ในการกำหนดทิศทางขององค์กร(Direction) ให้ชัดเจนเพื่อให้พนักงานรับรู้เข้าใจทิศทางขององค์กร จำเป็น อย่างยิ่งที่ผู้บริหาร จะต้องกระจายข้อมูลและบทบาทหน้าที่ต่างๆ (Deployment) ลงไปสู่พนักงานในระดับต่างๆ อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังต้องพัฒนาพนักงานเพื่อรองรับงานดังกล่าวด้วย ซึ่งใน การสั่งราชการในสมัยนั้นจะมีทั้งการสั่งงานด้วยวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษร

(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา,๒๕๔๕)

การประสานงาน (Co = Coordinating)

ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ ประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยในองค์กร เพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้อง ประสาน ไปในแนวทางเดียวกันกับเป้าหมายขององค์กร นอกจากทำหน้าที่ประสานงานในองค์กรดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารยังจำเป็นต้องประสานงานกับองค์กรอื่นหรือบุคคลภายนอกด้วยเพื่อให้บรรลุตามแผนงานและนโยบายที่วางไว้ จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น นอกจากจะบริหารงานของกระทรวงมหาดไทยแล้ว พระองค์ยังช่วยทำหน้าที่เก็บส่วยภาษีอากรที่ค้างค้าง ในหัวเมืองต่าง ๆ แทนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกส่วนหนึ่งด้วย (จักรกฤษณ์,๒๕๔๕)

การรายงาน (R = Reporting) นอกเหนือจากผู้บริหารต้องมีหน้าที่รายงานความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับงาน ให้ทุกฝ่ายในองค์กรได้รับทราบแล้ว พนักงานภายในองค์กรก็จำเป็นต้องรายงานถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ ในการบริหารจัดการ “จังหวัด”นั้น จะมีกำหนดในการที่จะต้องทำรายงาน ตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไป “จังหวัด” จาก

“จังหวัด”ไปสู่สมมติเพื่อเป็นข้อมูลให้เทศบาล
มณฑล ใช้เป็นข้อมูลในการที่จะชี้แจง ในที่ประชุม
เทศบาลแต่ละปีและ ยังเป็นข้อมูลให้กับกระทรวง
ทบวงกรมอื่น ๆ ในการประชุมเทศบาลในแต่ละปี
ด้วย(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราช
านุภาพและพระยาราชเสนา,๒๕๔๕)

การงบประมาณ (B = Budgeting) ผู้บริหาร
ต้องทำหน้าที่ในการจัดหา อนุมัติ และควบคุมการใช้
งบประมาณขององค์กรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด
โดยจะต้องไม่ให้เกิดสภาพคล่อง งบประมาณถือว่าเป็น
ปัจจัย ที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารองค์กรหลาย
ด้าน ผู้บริหารต้องรู้จักวิธีใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ
ในการบริหารงานขององค์กรตามนโยบายของรัฐบาล
รวมทั้งต้องรู้จักใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ ในทาง
เศรษฐกิจ,สังคม, ตลอดจนประชาสัมพันธ์ ผลงาน
ความสำเร็จขององค์กรด้วย ทั้งนี้ การใช้งบประมาณ
ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดกับองค์กรเป็น
สำคัญ ในเรื่องการจัดหางบประมาณนั้นสมเด็จพระเจ้า
บรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ถือว่าเป็น
ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดพระองค์หนึ่ง ในบรรดา
เสนาบดีของกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยนั้น เนื่องเพราะ
พระองค์ทรงกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ต่อที่
ประชุมเสนาบดีร่วมกับพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
และกระทรวงมหาดไทย มักจะใช้งบประมาณสูงกว่า
กระทรวงต่าง ๆ อยู่เสมอ(เปียนถ,๒๕๓๑)

การตรวจราชการ (I = Inspection) ถือว่า
เป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหาร ความสำคัญของการ
ตรวจราชการถือว่าการเร่งรัดงานต่าง ๆ ตาม
นโยบายที่ได้สั่งการไป รวมทั้งยังเป็นการปรับปรุง
แก้ไข กระตุ้น บำรุงขวัญและให้กำลังใจกับพนักงาน
การตรวจราชการถือว่าการไปเก็บข้อมูลต่าง ๆ
รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและแก้ไขความเดือดร้อน
ต่าง ๆ ให้ราษฎรซึ่งในตอนเริ่มต้นที่จะเข้ามาบริหาร
ราชการที่ กระทรวง มหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์
เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงใช้เวลาในช่วงต้น

เริ่มตรวจราชการในมณฑลต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้าง
ความ คั่นเคยและเป็นการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ในการ
บริหารงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะทราบ
ดินแดนและ อาณาเขตของประเทศไทย ในขณะนั้น
เพื่อเป็นข้อมูลในการแบ่งเขตการปกครองแบบ
เทศบาลในเวลาต่อมา

(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง ราช
านุภาพและพระยาราชเสนา,๒๕๔๕)

การประชุม (M = Meeting) ถือว่าเป็นงานที่
สำคัญมากในการบริหารจัดการ“จังหวัด”ในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะการ
ประชุม เป็นการทำความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงาน
ต่าง ๆ เมื่อมีปัญหาเร่งด่วนไม่สามารถตัดสินใจด้วย
ตนเองเพียงคนเดียวเพื่อต้อง การให้เกิดความร่วมมือ
ร่วมใจ ร่วมกันปฏิบัติระหว่างบุคคล ตลอดจนการ
ชี้แจงกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้แก่
ข้าราชการในการประเมินผลภารกิจ การมีข้อตกลง
ร่วมกันในการวางแผนหรือแนวปฏิบัติร่วมกัน ในการ
พัฒนาบุคลากรจะเห็นได้ว่า ในช่วงเริ่มปฏิรูปการปก
ครองเปลี่ยนการบริหารราชการมาเป็น ๑๒ กระทรวง
แบบประเทศตะวันตกที่เจริญแล้ว ในเบื้องต้นนั้น
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะ
หัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้น ได้มีการเรียกประชุมคณะ
เสนาบดี ของพระองค์เป็นประจำ เพื่อทำความเข้าใจใน
นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลและเสนาบดี แต่ละ
กระทรวงต้องมาประชุมข้าราชการ ภายในกระทรวง
ของตนเองโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การ
บริหาร ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา
ดำรงราชานุภาพแล้ว การประชุมถือว่าเป็นนโยบายที่
สำคัญของพระองค์ โดยกำหนดให้มีการประชุม
ประจำปีของเทศบาลเป็นประจำทุกปี และในแต่ละ
มณฑลเทศบาล ก็ต้องมีการประชุมเพื่อรวบรวม
รายงานการประชุมของแต่ละ “จังหวัด” เพื่อให้ข้อมูล
กับข้าหลวงเทศาภิบาล ในการไปประชุมประจำปี
นอกจากนี้ในการทำงานในระดับ“จังหวัด” ข้าราชการ

ต้องประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับงานราชการ ทุกเช้า
ก่อนทำงาน
(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, ๒๕๔๕)

๗. ปัญหาและอุปสรรคที่ตามมา

การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ มีอุปสรรคที่
ตามมาหลายอย่างดังนี้

(๑) การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ถือว่าเป็นเรื่อง
ใหญ่ที่มีความสำคัญ ซึ่งต้องปรึกษาเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่
เพื่อให้เห็นชอบพร้อมกันก่อน ถ้าเสนาบดีไม่เห็นชอบ
และขัดขวาง ก็จะทำให้การดำเนินการไม่ประสบ
ความสำเร็จ เพราะเป็นการตัดผลประโยชน์ของ
เสนาบดีที่เคยได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

(๒) ข้าราชการที่เติบโต มาด้วยความดี
ความชอบส่วนใหญ่ จะมีความจงรักภักดีต่อ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้จะขาด
รายได้จากผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ไม่กล้าขัดขวางกลัวจะ
เสียความดีความชอบ แต่สำหรับข้าราชการที่บรรจุเข้า
ใหม่ โดยการเกื้อหนุนของขุนนางต่าง ๆ ที่มีอำนาจ
มาก เมื่อถูกตัดอำนาจและผลประโยชน์ลงก็อาจจะ
คลายความจงรักภักดี และอาจก่อจลาจลขึ้นมาได้

(๓) ข้าราชการที่หมดอำนาจ หรือขาด
ผลประโยชน์ถึงไม่ก่อจลาจลแต่อาจจะหันเข้าไปพึ่งพา
ชาติมหาอำนาจชาวต่างประเทศ เพื่อให้ช่วยปกป้อง
หรืออาจจะเอาบ้านเมืองเป็นของกำนัลอย่างหนึ่งอย่าง
ใด

(๔) ในการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินครั้ง
นี้ ราษฎรหรือข้าราชการที่เชื่อถือในเรื่องโชคกลางอาจ
เห็นเป็นเรื่องร้าย ที่จะเสียบ้านเสียเมือง อาจพากันเล่า
ลือไปต่าง ๆ นา ๆ บุคคลที่ไม่ชอบอาจจะถือโอกาส
ซ้ำเติม

(๕) การจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
อาจจะขาดผู้ที่ทำหน้าที่ ในการบริหารงานใน
กระทรวงต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับงานเพราะเป็นเรื่องใหม่
(เจดิม, ๒๕๑๔)

๘. ประโยชน์ต่อประเทศชาติ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อให้เกิด
ผลดีต่อประเทศชาติหลายประการคือ

๑ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ของ
ประเทศไทยในสมัยนั้นที่อังกฤษเรียกว่า “แอฟ โสลด
โมนาเกี” (absolute monarchy) มาเป็น “คอนสติติวชันแนล
โมนาเกี” (Constitutional Monarchy) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็น “มหาประธานของ
บ้านเมือง” ทรงพระราชวินิจฉัย มีพระบรมราชโองการ
เป็นสิทธิขาด ดังเช่นพระเจ้าแผ่นดินยุโรป ที่ต้องทรง
ราชการด้วยพระองค์เองทุกอย่าง

(๒) การบริหารทุกอย่างให้อยู่ในความ
รับผิดชอบของ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่พระมหา
กษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นคณะ “คาบิเนต” (Cabinet)
คณะคาบิเนต บริหารงานโดยความเห็นชอบของ
พระมหากษัตริย์ และมีอำนาจบริหารงานภายในกรม
หรือ “ดีปาร์ตเมนต์” (Department) ของตนโดยอิสระ
ต่อไปต้องมีกฎสืบสันตติวงศ์เป็นราชประเพณีที่
แน่นอน เพื่อป้องกันการระส่ำระสาย เมื่อผลัดเปลี่ยน
รัชกาล และขัดขวางเสนาบดีคิดแย่งราชสมบัติ

(๓) การจัดการให้สินบนทุกทางให้ผู้รับ
ราชการได้รับสวัสดิการหลักประกัน จากราชการและ
ได้รับเงินเดือนเพียงพอตามฐานานุรูป

(๔) ใ้บุคคลมีสิทธิและหน้าที่เสมอภาคกัน
ตามกฎหมาย รวมทั้งเรื่องภาษีและสีกเสก

(๕) เปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียม และ
กฎหมายที่ล้าหลังเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และ
ความต้องการที่จะปกครองแผ่นดินใหม่

(๖) ข้าราชการและราษฎรทั่ว
พระราชอาณาจักสามารถ แสดงความคิดเห็นที่เป็น
ประโยชน์ทั้งในที่ประชุมและหนังสือพิมพ์

(๗) ในการคัดเลือกข้าราชการ จำเป็นที่
จะต้องคัดเลือก ผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่จะรับราชการ
ตามแบบแผนของยุโรป มีความประพฤติดีและมีอายุ

ตั้งแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป ข้าราชการที่ถูกถอดยศจะรับ
ราชการอีกไม่ได้(สมพงษ์, ๒๕๒๖)

๘. มรดกตกทอดจนถึงปัจจุบัน

การปฏิรูปในครั้งนั้นก่อให้เกิดมรดกตกทอด
ถึงปัจจุบันด้วยเหตุผลที่สำคัญ ๓ ประการด้วยกันคือ

ประการแรก ทรงสามารถวางรูปแบบ
โครงการบริหารประเทศส่วนกลางอย่างทันสมัย (และ
ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้)

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงครั้งนั้น
พระองค์ทรงสามารถแต่งตั้งบุคคล ที่มีความรู้
ความสามารถ มีความรู้มีความคิดที่ทันสมัย และยินดีที่
จะเข้าร่วมทำงานของรัฐบาล เข้ามาเป็นเสนาบดีทำให้
การพัฒนาประเทศรุดหน้ามาก

ประการที่สาม การปฏิรูปในครั้งนั้นเป็นพลัง
ที่สำคัญที่ทำให้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ทรงรักษาประเทศไทยให้พ้นจากการที่
จะต้องตกเป็นเมืองขึ้น ของฝรั่งเศสและอังกฤษ ที่กำลัง
กดดันประเทศไทยเข้ามาทั้งด้านการทูตและการทหาร

หมายเหตุ

พระราชดำรัส ทรงแถลงพระบรมราชา ธิ
บายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน เป็นหนึ่งใน
เอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ ของพระบาท สมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

(Archival Documents of King Chulalongkorn's
Transformation of Siam 1868-1901) ที่องค์การศึกษา
วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติหรือ
ยูเนสโก (UNESCO) ได้ขึ้นทะเบียนเป็น “มรดกความ
ทรงจำแห่งโลก” หรือ “บันทึกความทรงจำแห่งโลก”
(Memory of the World Register) ในพ.ศ. ๒๕๕๒ ถือ
ว่าเป็นเอกสารทางการเมืองการปกครองประเทศไทย ที่
สำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ทราบถึงพระราชปณิธาน ของ
พระองค์ ในการปฏิรูปการปกครองในสมัยนั้น รวมทั้ง
เป็นการรักษาความเป็นเอกราชของชาติ และเป็นแนว
ทางการบริหารราชการแผ่นดินมาถึงปัจจุบัน

สรุปอภิปรายผล

การปกครองของไทยสมัยรัตนโกสินทร์
ตอนต้น มิได้เปลี่ยนไปจากสมัยอยุธยามากนัก ทั้งนี้
เนื่อง จากบ้านเมืองจะต้องมีการศึกสงครามผู้รบตลอด
เวลาระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ซึ่งตกทอดมาแต่
สมัยอยุธยาซึ่งใช้อยู่ จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้น
แต่การปกครองดังกล่าวยังมีความสับสน เพราะยังไม่มี
การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงความจำเป็นอันเร่งด่วนใน
การที่จะปฏิรูป การปกครองในการที่จะสร้างให้ไทย
เป็นรัฐชาติ (nation-state) ที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ
ควบคุมอาณาเขตต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมหัวเมืองขึ้นนอกและ
เมืองประเทศราช มีอิสรภาพในการปกครองตนเองมาก
อำนาจของรัฐบาลกลางไม่สามารถแผ่ไปถึงอัน
เนื่องจากการคมนาคม และระบบการบริหารราชการ
แบบเก่า ไม่สามารถควบคุมไปถึง ประกอบกับใน
ขณะนั้นมหาอำนาจตะวันตกคืออังกฤษและฝรั่งเศส
เข้ามามีอิทธิพลในแหลมทอง โดยทำการปกครองพม่า
มลายูและอินโดจีน จึงเป็นเหตุผลที่จำเป็นในการที่
จะต้องตั้งอำนาจในการบริหาร เข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อ
ความมั่นคง และพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับ
มหาอำนาจทั้งสองให้มากที่สุด

อิทธิพลจากแนวความคิดตะวันตกที่มีต่อการ
ปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ.๒๔๓๕ นั้นได้แก่แนวคิด
ในการสร้างชาติ และปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย
(modernization) และการสร้างชาติจะเกิด
ขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการรวมอำนาจ มาอยู่ที่ศูนย์กลาง
รวมทั้งรัฐบาลกลางสามารถจัดเก็บภาษีอากร และ
รายได้ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงแต่การรวมอำนาจมาไว้ยัง
ส่วนกลางไม่สามารถทำได้รวดเร็ว เนื่องจากมีปัญหา
หลายประการคือ ปัญหาด้านการคมนาคม ปัญหาด้าน
การขาดแคลนงบประมาณ ปัญหาการ
ขาดแคลนข้าราชการ และปัญหาภัยคุกคามจาก
ภายนอกประเทศ

ดังนั้น การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงมีลักษณะเป็นการกระทำที่ค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นได้มีการเตรียมงานอย่างถี่ถ้วน โดยใน พ.ศ.๒๔๓๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้กรมหลวงเทเวศร์วรวงศ์ไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินี

วิกตอเรียครบ ๕๐ ปีชา ๓ ประเทศอังกฤษ และตรัสสั่งให้ไปพิจารณาแบบ อย่างการปกครองของชาติต่าง ๆ ในยุโรป จึงได้แนวทางในการปฏิรูป เป็นแบบ ๑๒ กระทรวง

แต่การตั้งอำนาจ เข้าสู่ศูนย์กลางได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาในหมู่ประชาชนและขุนนางเนื่องจากต้องสูญเสียอำนาจ มี กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน เป็นต้น

การรวมอำนาจ เข้ามาสู่ศูนย์กลางทำให้ไทยมีระบบบริหารราชการที่ชัดเจนรัฐบาลกลางมีรายได้มากขึ้น สามารถที่จะจัดงบประมาณไปกระทรวงต่าง ๆ ได้มากขึ้นเพื่อบำเนนนโยบายตามที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะเสนาบดีพระองค์แรกของกระทรวงมหาดไทย ได้รับพระบรมราชโองบายในการที่จะดำเนินการ ในเรื่องการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคให้มีความมั่นคง ภายหลังจากศึกษาดูงานจนละเอียดรอบคอบแล้ว ทรงดำเนิน การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในเบื้องต้นประสพ ปัญหายุ่งยากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเงินงบประมาณ ค่าเงินเดือน ค่าปลูกสร้างสถานที่ทำงาน และบ้านพักข้าราชการ และที่สำคัญที่สุดคือ การจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องหนังสือ และการปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากอยู่ในช่วงเริ่มต้น แต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้ในที่สุดสามารถดำเนินการ จัดตั้งมณฑลได้ตามวัตถุประสงค์ โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑล เมือง (จังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ

ในส่วนของการบริหารจัดการ “จังหวัด” นั้น พระองค์ได้ทรงตรากฎหมายที่สำคัญ ๔ ฉบับด้วยกัน

คือ ๑) ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐), ๒) พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐), ๓) กฎข้อบังคับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ.๒๔๔๔), ๔) กฎข้อบังคับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.๑๑๕ (พ.ศ.๒๔๔๓)

“ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐)” ด้วยพระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และนำออกใช้แต่ปีนั้นเป็นต้นมา ข้อบังคับดังกล่าวมีรวมทั้งสิ้น ๑๓๕ ข้อ แบ่งออกเป็น ๘ หมวดคือ

- (๑) ว่าด้วยตำแหน่งข้าราชการประจำเมือง
 - (๒) ว่าด้วยการจดหมาย, (๓) ว่าด้วยใบบอกรายงาน และคำสั่ง, (๔) ว่าด้วยตรวจการ, (๕) ว่าด้วยการตั้งตำแหน่งและการทำบัญชีข้าราชการ, (๖) ว่าด้วยการรักษาพระอัยการ, (๗) ว่าด้วยการโยธา, (๘) ว่าด้วยการศึกษา
- ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญ ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ และระเบียบปฏิบัติของข้าราชการในเมือง(จังหวัด) โดยละเอียดซึ่งในขณะนั้นมีข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเปลี่ยนแปลงชื่อของหัวหน้าส่วนราชการบริหารหน่วยงานนี้เสียใหม่จากคำว่า “เจ้าเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า เป็นตำแหน่งที่ตรงกับต่างประเทศที่เรียกว่า “Governor” และเพื่อที่จะเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น“เจ้า”มาเป็น เพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่ง ผู้ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการประเทศชาติและประชาชน ตำแหน่งผู้ว่าราชการ “จังหวัด” นั้น ถือว่าเป็นตำแหน่งใหญ่พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นผู้ดำริเลือกสรร แต่งตั้งและโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระโดยมอบอำนาจให้ บริหารราชการ“จังหวัด” ต่างพระเนตรพระกรรณ

กรรมการเมือง ข้าราชการอันดับรองลงมาจาก
ผู้ว่าราชการเมือง มี ๒ คนคือ

กรรมการเมืองในทำเนียบได้แก่ข้าราชการ
ประจำ ซึ่งเข้ารับราชการเป็นอาชีพได้รับเงินเดือนจาก
รัฐบาลเป็นปกติเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการเมือง อยู่
ภายในข้อบังคับที่จะได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อน
ขั้น หรือถูกถอดถอน ตามระเบียบการบริหารราชการ
ส่วนกลาง

กรรมการเมืองในทำเนียบ ประกอบด้วย
กรรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ๓ คนคือ “ปลัดเมือง”
“ยกกระบัตร” และ “ผู้ช่วยราชการ” และกรรมการเมือง
ชั้นผู้น้อยซึ่งมีข้าราชการชั้นรอง ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย
กรรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่อีกชั้นหนึ่ง ๕ คนคือ “จำเมือง”
“สัสดี” “แพ่ง” “ศุภมาตรา” และ “สาระเลข”

นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งข้าราชการประจำ
เมืองซึ่งรับราชการเป็นผู้ช่วยบริหารราชการอยู่อีก
หลายตำแหน่งและมีความสำคัญ ที่ควรจะนำมากล่าว
ในที่นี้คือ “โยชานุการ” “พะท่ามระง” และ “เสมียน
ตราเมือง”

จากการพิจารณา ข้อบังคับลักษณะปกครอง
หัวเมือง การจัดส่วนราชการในหัวเมือง (จังหวัด) แบ่งออกเป็นราชการส่วนใหญ่ ๆ ๓ แผนก
ด้วยกันคือ แผนกมหาดไทย แผนกสรรพากร และ
แผนกอัยการ โดยแต่ละแผนกทำหน้าที่ดังนี้

แผนกมหาดไทย มีปลัดเมือง เป็นผู้บังคับ
บัญชารับผิดชอบในราชการแผนกมหาดไทยซึ่ง
ประกอบด้วยหน้าที่บังคับอำเภอ กำกับปกครองท้องที่
การทำสำมะโนครัว การโยธา การพาหนะ และการ
กรรมการ

ปลัดเมือง ยังมีบทบาทในการบริหารมากกว่า
นี้ เพราะปลัดเมืองมีฐานะเป็นข้าราชการประจำเมืองที่
มีอาวุโสรองจาก ผู้ว่าราชการเมือง ดังนั้นเมื่อผู้ว่า
ราชการเมืองไม่อยู่ หรือทำการตามหน้าที่ไม่ได้ปลัด
เมืองเป็นผู้แทนผู้ว่าราชการเมือง

สัสดี เป็นตำแหน่งข้าราชการเป็นผู้ช่วยปลัด
เมือง ระยะต่อมาก็จะมีการปรับปรุงตำแหน่งนี้ให้เป็น
ตำแหน่งของกระทรวงกลาโหม

แผนกสรรพากร เป็นแผนกสำคัญอีกแผนก
หนึ่งในเมือง มีผู้ช่วยราชการเป็นผู้บังคับบัญชา
รับผิดชอบและมีศุภมาตราเป็นผู้ช่วยรับผิดชอบ
หน้าที่จัดเก็บภาษีอากรและการจัดคลังเมือง แต่
ภายหลังแยกหน้าที่คลังเมือง ไปขึ้นอยู่กับกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ

แผนกอัยการ มียกกระบัตรเป็นผู้รักษาพระ
อัยการประจำเมือง คือ การไต่สวน สืบจับโจรผู้ร้าย
และการฟ้องและว่าความแผ่นดินทั้งความอาญาและ
ความแพ่ง โดยปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการเมือง
และยังมีข้าราชการอื่นดังนี้

จำเมืองและสาระเลขหรืออักษรเลข
ปฏิบัติงานด้านเลขานุการทั้งสองตำแหน่ง
โยชานุการ รับผิดชอบในการทำนุบำรุง
พะท่ามระง รับผิดชอบด้านการเรือนจำ เป็น
ตำแหน่งกรรมการเมืองที่เทียบเท่าอำเภอ

เสมียนตรา รับผิดชอบด้านการเงินและพัสดุ
แยกออกมาจากหน้าที่ของจำเมือง

ข้าราชการที่กล่าวตามลำดับมานี้อยู่ใน
จำพวกกรรมการเมืองในทำเนียบซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติ
ราชการให้แก่รัฐบาลกลางเป็นประจำ นอกจาก
ตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ยังมีข้าราชการชั้นรองและ
เสมียนพนักงานเป็นผู้ช่วยราชการ อีกจำนวนพอ
สมควรแก่ปริมาณงานของแต่ละเมืองอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

๑) ควรจะมีการศึกษาเปรียบเทียบการวาง
แผนกกลยุทธ์ในการรักษาเอกราชของชาติไทยของพระ
บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๒) ควรให้นักศึกษาในระดับปริญญาเอกได้มี
การศึกษา ในแนวทางวิจัยเชิงประวัติศาสตร์เพิ่มเติม
ขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ ทำให้เข้าใจสถานการณ์และ

ประเด็นปัญหาในปัจจุบันอย่างมีเหตุผลด้วยหลักฐานที่
อ้างอิงได้ และยังเป็นแนว ทางสู่การคาดการณ์ใน
อนาคตอย่างสมเหตุสมผล ๓)ควรทำวิจัยพระราช
กรณียกิจด้านอื่นๆ ของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพิ่มเติมซึ่งเอกสารของพระองค์
ได้รับการรับรองจาก UNESCO ได้ขึ้นทะเบียนเป็น
“มรดกความทรงจำแห่งโลก” หรือ บันทึกความทรงจำ
แห่งโลก (Memory of the World Register) ใน พ.ศ.
๒๕๕๒

เอกสารอ้างอิง

- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ.(๒๕๔๕). *สมเด็จพระเจ้า
บรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ
กระทรวงมหาดไทย*. พิมพ์ครั้งที่ ๓.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน
- เฉลิม อยู่เวียงชัย.(๒๕๑๔). *เอกสารนิเทศการศึกษา
ฉบับที่ ๑๑ เรื่อง ประวัติศาสตร์ไทย : สมัย
กรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์*
- ดิน ปรัชญาพฤทธิ.(๒๕๓๔). *ทฤษฎีองค์การ*. กรุงเทพฯ
: บริษัท โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- เดช บุนนาค.(๒๕๔๘). *การปกครองระบบเทศาภิบาล
ของประเทศไทย พ.ศ.๒๔๓๕-๒๔๕๘*.
ภรณ์ กาญจนันธุ์ติ,แปล. กรุงเทพฯ : โรง
พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บังอร ปิยะพันธุ์.(๒๕๓๗). *ประวัติศาสตร์เอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ : โอเดียนส
โตร์.
- ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี ๑ เมษายน ร.ศ.๑๑๑ , ราช
กิจจานุเบกษา, ๘, ๒๔๓๕
- ประชาติปก. ปร., พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวัง
ดุสิตวันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐)
- ปิยนาก บุนนาค.(๒๕๓๗). *การเมืองระหว่างองค์การ
ของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่
สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป
(พ.ศ.๒๔๓๕-พ.ศ.๒๔๕๓)*,หลักสูตร

ปรัชญาคุณฐิบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิยนาก บุนนาค.(๒๕๕๐). *ประวัติศาสตร์ไทย
สมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริงถึง
เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖)*. พิมพ์
ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่
ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วเรช จันทรศร.(๒๕๓๘). *การปรับปรุงและปฏิรูป
ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย(พิมพ์
ครั้งที่๑)กรุงเทพฯ : สหภาพสื่อการพิมพ์
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุ
ภาพ.(๒๕๔๕). *เทศาภิบาล (พิมพ์ครั้งแรก)*.
กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์เศส ปรินท์ติ้ง เซ็น
เตอร์ จำกัด.*

สมพงษ์ เกรียงไกรเพชร.(๒๕๒๖). *บันทึกเรื่องเมือง
สยาม*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประจักษ์การ
พิมพ์.