

การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
(พ.ศ. 2437 - 2457)

ปริญญานิพนธ์
ของ
มนัส ธีัญญเกษตร

เสนอความเข้าใจวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
10 มีนาคม 2520

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิตได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับ
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

อ.ดร.น. สนิทวงศ์ ณ อยุธยา... ประธาน

(คุณเวรณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา)

..... รศ.ดร. ศักดิ์..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ศักดิ์ ช่วยประสิทธิ์)

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากอาจารย์ผู้มีพระคุณสองท่านคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คุณวรุณบุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ซึ่งเป็นประธานกรรมการที่ปรึกษาในการทำปริญญานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์สาครช่วยประสิทธิ์ ซึ่งเป็นกรรมการ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเพื่อน ๆ และน้อง ๆ ที่ช่วยตรวจค้นฉบับ และช่วยแก้ไขข้อบกพร่อง เนื่องจากผู้เขียนอยู่ในระยะป่วย

และท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหอสมุดต่าง ๆ และกองจดหมายเหตุแห่งชาติไว้ ณ ที่นี้ด้วย

มนัส ธีญญเกษตร

บทที่	สารบัญ	หน้า
บทนำ		1
1. สภาพทั่วไปของมณฑลราชบุรีก่อนมีการปฏิรูปการปกครอง ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2437		9
1. สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์		9
1.1 ลักษณะภูมิประเทศทั่วไป		9
1.2 ลักษณะทั่วไปในการคมนาคม		15
1.3 ลักษณะทั่วไปของประชากร		18
2. สภาพทั่วไปทางการปกครอง		29
3. สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ		31
3.1 ผลผลิตทางการเกษตร		31
3.2 ผลผลิตจากการชักแร่		33
3.3 ผลผลิตจากทะเลมน้ำ		34
3.4 การอุตสาหกรรม		35
3.5 การพาณิชย์		35
2. การจัดการปกครองหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามก่อน รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว		
1. กอนสมัยรัตนโกสินทร์		38
1.1 สมัยสุโขทัย		38
1.2 สมัยอยุธยา		40
1.2.1. การจัดการปกครองก่อนสงครามกับพม่า		40
1) ฐานะของเมือง		40
2) ตำแหน่งที่สำคัญในการปกครอง		41
3) การจัดการศาล		47

1.2.2. การจัดการปกครองหลังสงครามกับพม่า	48
1) นโยบายการปกครองหัวเมืองตะวันตกและ เมืองสุพรรณสงครามในฐานะเมืองหน้าด่าน	50
2) นโยบายการทำสงครามกับพม่า	51
3) การจัดการปกครองภายใน	54
4) การจัดการศาล	58
5) การบังคับบัญชาหัวเมือง	59
1.3. สมัยธนบุรี	61
2. สมัยรัตนโกสินทร์	63
2.1. สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น	63
2.1.1. การจัดการปกครองและป้องกันภัยจากพม่า	63
1) การแต่งตั้งเจ้าเมือง	63
2) การบังคับบัญชาหัวเมือง	64
3) การตั้งเมือง	65
4) การย้ายเมืองเชื่อมลทางยุทธศาสตร์	65
5) การก่อสร้างกำแพงและล้อมปราการ	66
2.1.2. บทบาทหัวเมืองตะวันตกและความสัมพันธ์ระหว่าง ไทยกับพม่า	67
1) ราชอาณาจักรกรุงธนบุรี	67
2) ราชอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา	69
2.2. สมัยรัตนโกสินทร์ตอนปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่	69
2.2.1. การปรับปรุงการปกครอง	70
1) การแบ่งเขตเมืองให้เหมาะสมและการตั้งเมือง ใหม่	70

2) การแต่งตั้งเจ้าเมืองกรมการและพนักงาน สำหรับเมือง	71
3) การป้องกันการก่อกวนของเจ้าเมืองและกรมการ	73
4) การปราบปรามโจรผู้ร้าย	74
5) การสร้างพระราชวัง	75
2.2.2. การพัฒนาทางคมนาคมเศรษฐกิจ	76
2.2.3. การพัฒนาการเก็บภาษีอากร	80
2.2.4. การป้องกันเมือง	81
1) การจัดเตรียมไพร่พลสำหรับเมืองหลังสงคราม	81
2) การฝึกหัดทหารและจัดเตรียมอาวุธสำหรับเมือง	82
3) การป้องกันทางด่านชายแดน	82
3. เหตุและปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	84
1. การปฏิรูปการปกครองทั่วไปในปี พ.ศ. 2437	84
1.1. การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก	84
1.2. ปัญหาทางด้านการปกครอง	87
1.3. ปัญหาการจักภาษีอากรและการกีดกัน	89
1.4. ปัญหาทางด้านการศาล	91
2. ปัญหาในหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม	92
2.1. ปัญหาในด้านการปกครองและการศาล	92
2.2. ปัญหาชายแดน	96
2.3. ปัญหาโจรผู้ร้าย	100
2.4. ปัญหาเรื่องเลิกไพร่	106

4. การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีระหว่างปี พ.ศ. 2437 - 2442 ในสมัยของพระยาสุรินทราชาไชยเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล การปรับปรุงการปกครอง	113
1. การปรับปรุงแบบแผนการปกครอง	115
1.1. การจัดรูปการปกครองมณฑล	115
ก. การจัดรูปหน่วยงานและตำแหน่งทางราชการ	115
ข. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในมณฑล	120
ค. การวัดระเบียบราชการในมณฑล	124
1.2. การจัดรูปการปกครองเมือง	125
1.3. การจัดรูปการปกครองแขวงและอำเภอ	133
1.4. การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน	138
2. การป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน	142
2.1. การป้องกันโจรผู้ร้าย	142
ก. การกระจายอำนาจการปกครอง	142
ข. การยกเลิกโรงรับจำนำ	143
ค. การควบคุมโรงฝิ่นและโรงอากรบ้านเบี้ย	143
ง. การทำตัวรูปบรรลัศัตว์พาหนะ	145
จ. การสำรวจบัญชีสำมะโนครัว	147
ฉ. การออกกระเบียบข้อบังคับในการป้องกันโจรผู้ร้าย	149
1) ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเดินทาง	149
(1.1) ระเบียบเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง	149
(1.2) ระเบียบเกี่ยวกับการเดินทางกลางคืน	150
(1.3) ระเบียบเกี่ยวกับการเดินเรือ	151

2) ประกาศเกี่ยวกับอาชญากรรม	152
2.2. การปราบปรามโจรผู้ร้าย	153
ก. การปรับปรุงพลตระเวน	154
ข. การตรวจราชการ	156
ค. การจัดตั้งข้าหลวงพิเศษ	157
ผลของการแก้ไขปัญหานี้	157
การปรับปรุงทางด้านการเศรษฐกิจ	160
1. การปรับปรุงทางด้านการเกษตร	160
1.1. การทำนา	160
1) การส่งเสริมการชลประทาน	161
2) การตั้งกรมการที่ปรึกษาเรื่องการทำนา	162
1.2. การทำสวน	162
2. การปรับปรุงทางด้านการค้าขาย	163
2.1. การพัฒนาธนาคารคมนาคม	163
2.2. การจัดตั้งตลาดสินค้า	164
2.3. การจัดตั้งกรมการที่ปรึกษาในการค้าขาย	165
2.4. การย้ายเมืองเพื่อบำรุงการค้าขาย	165
3. การส่งเสริมการประมง	166
4. การส่งเสริมการอุตสาหกรรม	169
4.1. การส่งเสริมการผลิตปูนขาว	169
4.2. การส่งเสริมการผลิตหีบอัด	170
การปรับปรุงการศาล	171
การปรับปรุงการคลังและการเก็บภาษีอากร	173
1. การปรับปรุงการคลัง	173

2. การปรับปรุงภาชีอากร	174
การปฏิรูปการ โคมต์เคอไฟร	173
การปรับปรุง แผนแพรการศึกษา	182
1. การตั้งตำแหน่งผู้กำนวยการศึกษามณฑล	183
2. การ เสรแอรายงาน เกี่ยวกับการศึกษา	183
3. การส่ง เวิร์มให้ประชาชนส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน	184
ความผกควปัญหายุชายแคน	185
ผลของการปฏิรูปการปกครองในมณฑลราชบุรีระหว่างปีพ.ศ.2437 -2442	187
5. การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี ระหว่างปีพ.ศ.2442-2453	190
การปรับปรุงการศาล	191
1. การปรับปรุงการศาลตามพระราชธรรมนุศาสตร์หัว เมือง ร.ศ.114	191
1.1 การจัดตั้งศาล	192
1.2 การแต่งตั้งผู้พิพากษา	193
1.3 การ เปรียบเทียบความ	196
2. การจัดตั้งศาลกรมทหาร	197
การปรับปรุงการคลังและการภาษี อากร	198
1. การปรับปรุงการคลัง	198
1.1 หน่วยงานในคลังมณฑล	199
1.2 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ และการบังคับบัญชา	199
1.3 การ เก็บเงินผลประโยชน์	200
1.4 การรับเงิน	201
1.5 การจ่ายเงิน	201
1.6 การรักษาเงิน	202
2. การปรับปรุงภาชีอากรและ เงินผลประโยชน์ต่างๆ	203

2.1. การปรับปรุงการผูกปิ่น	204
2.2. การปรับปรุงการเก็บเงินค่าราชการ	206
2.3. การปรับปรุงการเก็บเงินค่านา	208
2.4. การประกาศภาษีอื่น ๆ	210
5 การปรับปรุงทางด้านการปกครอง	212
1. การปรับปรุงเขตแขวงการปกครอง	212
1.1. การปรับปรุงอำเภอในแขวงเมืองราชบุรี	212
1.2. การปรับปรุงอำเภอในแขวงเมืองเพชรบุรี	214
1.3. การปรับปรุงอำเภอในแขวงเมืองกาญจนบุรี	214
2. การตั้งตำแหน่งเพิ่มเติมในมณฑล	215
2.1. ตำแหน่งปลัดมณฑล	215
2.2. แพทย์ประจำมณฑล	216
2.3. แพทย์ประจำเมือง	216
2.4. ตำแหน่งพระห้ามะรง	217
3. การกำหนดศักดินาของข้าราชการในมณฑล	217
4. การกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการในมณฑล	218
5. การรักษาความสงบในมณฑล	222
5.1. การเลิกบ่อนการพนันหรือบ่อนเบี้ย	222
5.2. การป้องกันการลักขโมยช้างตามชายแดน	224
5.3. การเข้มงวดให้ข้าราชการออกตรวจราชการ	225
5.4. การปรับปรุงการทำหนังสือเดินทาง	227
5.5. การแก้ไขปัญหายูรายชามแดน	228
6. การปรับปรุงการสำรวจสำมะโนครัว	230
การปรับปรุงการโยธา	232

1. การโยธาที่เป็นการสร้าง	232
1.1. การปรับปรุงไปรษณีย์โทรเลข	232
1.2. การสร้างทางรถไฟ	234
1.3. การสร้างถนน	235
1.4. การสร้างสถานที่ราชการและตึกแถวตลาด	236
2. การโยธาที่เป็นการซ่อมแซมปรับปรุง	237
การปรับปรุงการศึกษา	238
1. การแก้ปัญหาขาดครู	238
2. การแก้ปัญหาขาดสถานที่เล่าเรียน	239
3. การส่งเสริมการศึกษา	240
ผลของการปฏิรูปมณฑลราชบุรีระหว่างปี พ.ศ. 2442 - 2453	242
6. สรุป	244
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	

มณฑลลาวพวน

આના કિંમત ૧ ૧૫૦૦.૦૦૦

မြေပုံအကျဉ်းချုပ်

[illegible]

၆၆၆ ကာကွယ်ခြင်းချိန်မှစ

๑๐
๑๐

С. 107

1

1.320.116 - 2

Map of Kanchanaburi Province, Thailand, showing the Kanchanaburi River and its tributaries. The map includes various geographical features, towns, and administrative boundaries. Key locations labeled include Kanchanaburi, Suphanburi, and various districts. The map is oriented with North at the top.

บทนำ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นลักษณะเทศาภิบาล^๑ ในปี พ.ศ. 2437 โดยรัฐบาลได้ออกประกาศรวมอำนาจการบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ที่เคยขึ้นกับกระทรวงกลาโหม กรมท่า และกระทรวงมหาดไทย ให้มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว ทั้งนี้เพื่อที่จะวางระเบียบการปกครองให้เรียบร้อย และเป็นแบบแผนอันเดียวกัน ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น โดยค่อย ๆ จัดตั้งขึ้นเพียงปีละ 2 - 3 มณฑล เนื่องจากความจำเป็นทางการเงิน^๒ และขาดบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งจะทำหน้าที่บังคับบัญชามณฑลที่จะจัดตั้งขึ้น

มณฑลราชบุรี ได้จัดตั้งขึ้นเป็นลำดับที่^๓ ในปี พ.ศ. 2437 ประกอบด้วยหัวเมืองที่เคยขึ้นกับกระทรวงกลาโหม^๔ และกรมท่า^๕ คือเมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี

ลักษณะการปกครองหัวเมือง โดยรวมหัวเมือง จำนวนตั้งแต่ 2 เมืองขึ้นไป จัดตั้งขึ้นเป็นมณฑล อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย จำนวนหัวเมืองที่มารวมนี้ มากบ้าง น้อยบ้าง แล้วแต่ความสะดวกทางการปกครอง และความสะดวกในการตรวจตราของผู้นับบัญชามณฑล และข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ในมณฑล (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ, เทศาภิบาล : 66).

^๑ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ, เทศาภิบาล หน้า 78.

^๒ ก. หน้า 81 - 82.

^๓ ลำดับที่หนึ่ง มณฑลพิษณุโลก ลำดับที่สอง มณฑลปราจีนบุรี ลำดับที่สาม มณฑลนครราชสีมา (ร.ต. จักกพันธุ์ นรนิติติกุลการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 172).

^๔ เมืองราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี และเมืองปราณบุรี.

^๕ เมืองสมุทรสงคราม

เมืองกาญจนบุรี เมืองปรางบุรี และเมืองสมุทรสงคราม โดยตั้งที่ทำการมณฑลที่เมืองราชบุรี

หัวเมืองเหล่านี้ก่อนจะมีการปฏิรูป จัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาลนั้น มีวิธีการปกครองในแบบที่เรียกว่า "กินเมือง" คือเจ้าเมืองซึ่งเป็นหัวหน้าในการปกครองจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยกำหนดเอาอิทธิพล และความกว้างขวางในสังคมเป็นหลัก เจ้าเมืองจะไม่มีเงินเดือนประจำ แต่จะได้รับมอบอำนาจในการบังคับบัญชาราษฎรในเขตของตนเพื่อผลประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้ โดยนัยนี้เจ้าเมืองจึงมีสิทธิกระทำการช่วยเหลือทำงานอันเป็นผลประโยชน์ของตนได้ และมีสิทธิที่จะได้รับการอุดหนุนจากราษฎรในเรื่องข้าวปลาอาหาร อีกด้วย นอกจากนี้เจ้าเมืองยังมีรายได้เป็นส่วนแบ่งจากเงินผลประโยชน์ของรัฐที่เก็บจากประชาชนในท้องที่ของตนอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าเมืองต้องกังวลด้วยการหาเลี้ยงชีพ และอยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติราชการได้เต็มที่ ต่อมาระบบ "กินเมือง" ในเขตหัวเมืองราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี ปรางบุรี และสมุทรสงคราม ก็ได้ล้มเลิกไป เมื่อได้มีการรวมหัวเมืองดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลราชบุรี

มณฑลราชบุรี จัดว่าเป็นมณฑลใหญ่มณฑลหนึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 40,000 ตารางกิโลเมตร² มีอาณาเขตดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ	จดมณฑลนครสวรรค์
ทิศใต้	จดมณฑลสุราษฎร์ธานี
ทิศตะวันออก	จดมณฑลนครชัยศรี
ทิศตะวันตก	จดประเทศพม่าของอังกฤษ

การที่ผู้เขียนเลือกศึกษาประวัติศาสตร์การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2437 - 2453) ก็เพราะว่าในช่วงระยะ

¹ร.ศ. จักกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ
กระทรวงมหาดไทย หน้า 93.

²กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 1 .

เวลานี้ เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้พบกับแรงกดดันภายนอกประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มว่า จะทำให้เกิด
อันตรายต่อประเทศไทย เนื่องจากอังกฤษได้ขยายอิทธิพลเข้าครอบครองดินแดนพม่า จนได้พม่า
เป็นเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2428 ต่อมาก็ได้แสดงท่าทีที่จะเข้ามามีอำนาจในประเทศไทยด้วย
มณฑลราชบุรีจึง เป็นจุดหนึ่งที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ เพราะเขตแดนของมณฑลนี้มีอาณาเขต
ติดต่อกับประเทศพม่าของอังกฤษถึง 4 เมือง คือ เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี
และเมืองปราณบุรี จึงอาจจะเป็นช่องทางให้อังกฤษแผ่อำนาจเข้ามาได้ และเนื่องจากการที่
มีอาณาเขตติดกันเป็นระยะทางอันยาวนานเอง จึงทำให้เกิดปัญหากระทบกระทั่งระหว่างไทย
และอังกฤษอยู่เสมอ เกี่ยวกับปัญหาต่อไปนี้

ปัญหาเรื่องเขตแดน เนื่องจากดินแดนบางแห่งระหว่างไทยและพม่า ยังไม่มีการปักปัน
เขตแดนให้แน่นอน บางแห่งก็ใช้สิ่งเคลื่อนย้ายได้ง่ายเป็นแนวเขตแดนเช่นกองหิน¹ จึงก่อให้เกิด
ปัญหากันอยู่เนือง ๆ ระหว่างรัฐบาลไทย และรัฐบาลอังกฤษในอินเดีย

ปัญหาโจรผู้ร้ายแถบชายแดน เป็นอีกปัญหาหนึ่งซึ่งทำความหนักใจให้แก่รัฐบาลไทยมาก
เพราะอาจจะกลายเป็นปัญหาทางการเมืองขึ้นได้ ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2423 เจ้าหน่ฝายไทย
ได้ติดตามจับผู้ร้าย และไล่ลงลำเขาไปในดินแดนพม่าที่อยู่ในความปกครองของอังกฤษ กองสุล-
อังกฤษจึงได้ยื่นประท้วงต่อรัฐบาลไทย* เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวนั้น อาจจะก่อให้เกิดเรื่องลุกลาม จนกลายเป็นกรณีพิพาทระหว่าง
ประเทศขึ้นได้ หากรัฐบาลหรือเจ้าหน่ฝายไทยขาดความสุจริตรอบคอบในการดำเนินการ
เพราะฝายอังกฤษนั้นเป็นประเทศมหาอำนาจ ซึ่งคอยจ้องหาโอกาสที่จะแผ่อิทธิพลเข้ามาใน
ดินแดนไทยอยู่แล้ว

¹ ก.จ.ช. สมุทพิเศษ เล่มที่ 20 ถัดจากหนังสือราชการปีมะโรงโทศก ศักราช 1242
ร. ที่ 316 เล่ม 6 หนังสือของมิสเตอร์บาเกรฟ เอเยน กองสุลเยเนอราลอังกฤษ แจ้งความ
มายังพระยาพิพัฒน์โกษา เมื่อวันที่พฤหัสบดี แรม 11 ค่ำ เดือนเจ็ด พ.ศ. 2423.

* ฎารายละเอียดในพที่ 3 เรื่องปัญหาเขตแดน.

นอกจากนี้ มณฑลราชบุรีก็ยังมีความสำคัญควรแก่การศึกษา เพราะเป็นมณฑลที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับแนวหน้าของประเทศ ผลผลิตของมณฑลนี้นอกจากจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้แล้ว ยังสามารถส่งออกไปขายยังมณฑลอื่น* และสามารถส่งไปขายต่างประเทศได้ ทั้งนี้เพราะเป็นแหล่งเพาะปลูกที่อุดมสมบูรณ์ ทั้งยังเป็นแหล่งที่อุดมด้วยแร่ธาตุมีค่า เช่น ทองคำ ดีบุก ถ่านหิน เป็นต้น ซึ่งผลจากการทำเหมืองทองในเขตท้องที่มณฑลนี้เองจึงได้ทำให้เกิดกรรมแร่ขึ้น** *

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าการปฏิรูปการปกครองในมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2437 - 2453) จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและเป็นช่วงที่สำคัญตอนหนึ่งของประวัติศาสตร์การปกครองของไทย สมควรที่จะค้นคว้าเผยแพร่ต่อไป

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาถึงวิธีการและปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิรูปการปกครองในมณฑลราชบุรี
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการ การแก้ไขปัญหของกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลไทยในการปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี
3. เพื่อศึกษาถึงผลที่ได้จากการปฏิรูปการปกครองในมณฑลราชบุรี

* คุรยละเอียดในภาคผนวก. ข.

** เนื่องจากฝรั่งชาวอิตาลีคนหนึ่ง ได้รับสัมปะทานบัตรทำบ่อแร่ที่บางตะพาน (เมืองกำเนินคนพูน) จึงได้ออกเดินทางไปหาคนเข้าทุนในยุโรปและเชิญโฆษณาว่าในเมืองไทยมีบ่อแร่ทองคำเนื้อสีมาก ชาวแพร่หลายขึ้นก็มีฝรั่งต่างชาติพากันตื่นมาขอสัมปะทาน แต่ในเมืองไทยยังไม่มีกฎหมายและเจ้าหน้าที่จะเป็นพนักงานในการทำแร่ จึงได้โปรดให้ฝรั่งซึ่งเชี่ยวชาญการทำแร่มาเป็นครู ตั้งกรมแร่ขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อ พ.ศ. 2434 (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพร เทศาภิบาล หน้า 69-- 70)

4. เพื่อศึกษาย้อนหลังถึงลักษณะการปกครองซึ่งเริ่มก่อนการปฏิรูปการปกครองใน
มณฑลราชบุรี อันจะเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษากการปกครองหัวเมือง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใดที่ขึ้น
5. เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครอง
มณฑลราชบุรี

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผลของการศึกษาค้นคว้า จะได้อะไรเกี่ยวกับวิธีการปกครองมณฑลราชบุรี
ตามลักษณะเทศาภิบาล
2. จะได้อะไรเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ในด้านการปกครองและเศรษฐกิจ และวิธี
แก้ปัญหของกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลไทย
3. จะได้อะไรเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอังกฤษ และวิธีการแก้ไข
ปัญหาของกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลไทย
4. จะได้อะไรเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองในมณฑลราชบุรี ก่อนที่จะมีการปฏิรูป
การปกครอง
5. จะได้อะไรซึ่งสามารถนำไปอ้างอิงในการสอนวิชาประวัติศาสตร์ไทย ในระดับ
ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ในระดับประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา และระดับอุดมศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. จะศึกษาค้นคว้าถึงลักษณะของการจัดการปกครองมณฑลราชบุรีระหว่างปี
พ.ศ. 2437 ถึง พ.ศ. 2453 โดยละเอียด
2. จะศึกษาค้นคว้าถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทย และรัฐบาลอังกฤษ เกี่ยวกับ
ปัญหายาเสพติดในมณฑลราชบุรี
3. จะศึกษาค้นคว้าถึงการจัดการทางคมนาคมเศรษฐกิจ
4. จะศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิรูปการปกครอง การจัดการคาน-

เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์กับอังกฤษ

5. จะศึกษาค้นคว้าถึงวิธีแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ของกระทรวงมหาดไทยและ
รัฐบาลไทย

6. จะศึกษาค้นคว้าถึงลักษณะการปกครองตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการปกครองใน
มณฑลราชบุรี

ข้อสมมุติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. การปฏิรูปการปกครองในมณฑลราชบุรี มีส่วนทำให้อันตรายจากอังกฤษลดน้อยลง
(ในกรณีของกฤษฎีกาการขยายอำนาจเข้ามาในประเทศไทย)

2. การปฏิรูปการปกครองในมณฑลราชบุรี ทำให้มณฑลนี้สามารถแก้ไขปัญหาค้น
ต่าง ๆ เช่น ปัญหาทางการปกครองและทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้านี้จะใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach)
และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ในการศึกษาค้น
คว้า จะใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เป็นหลัก และอาศัยข้อมูล
ที่เป็นเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบด้วย

แหล่งการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ คือ

1. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
2. หอสมุดแห่งชาติ
3. กองบรรณสารกระทรวงการต่างประเทศ
4. หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
5. แหล่งอื่น ๆ เช่น หอสมุดคำร่างราชานุญาต หอสมุดกระทรวงมหาดไทย

หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฯลฯ

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า จะใช้เอกสารดังต่อไปนี้

1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่

1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ตีพิมพ์ เช่น

- หนังสือของพระยาอัมรินทรภาไชย ผู้ว่าราชการเมืองราชบุรี ขอพระราชทานกราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นคำจรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระยาอัมรินทรภาไชยรับจะจัดการราชการในเมืองราชบุรี
- หนังสือของพระยาประสิทธิ์สงคราม ผู้ว่าราชการเมืองกาญจนบุรี บอกมายังลูกขุน ณ ศาลา เรื่องผู้ร้ายปล้นในแขวงเมืองอังกฤษหลบหนีมาแดนไทย
- หนังสือของหลวงพรหมเสนาบดีศรีเมืองกาญจนบุรี ขอประทานเรื่องรายนตอสมุหพระกลาโหม เรื่องพระยากาญจนบุรีส่งสมุจราย
- รายงานของพระยาศรีสุนทรพรหมลิขิตทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสมมติอมรพันธุ์ราชเลขาธุการ เรื่องการออกตรวจราชการของพระยาราชเจตน์กัฎฐา ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลราชบุรี ฯลฯ

1.2 เอกสารที่ตีพิมพ์แล้ว เช่น

- ราชกิจจานุเบกษา
- รายงานการประชุมเทศาภิบาล
- เทศาภิบาล
- พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์
- พระราชหัตถเลขาสมุหเจ้าพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฯลฯ

2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources) . ได้แก่

2.1 หนังสือต่าง ๆ เช่น

- เทศาภิบาล
- ภูมิศาสตร์ประเทศไทย
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำจรงราชานุภาพ

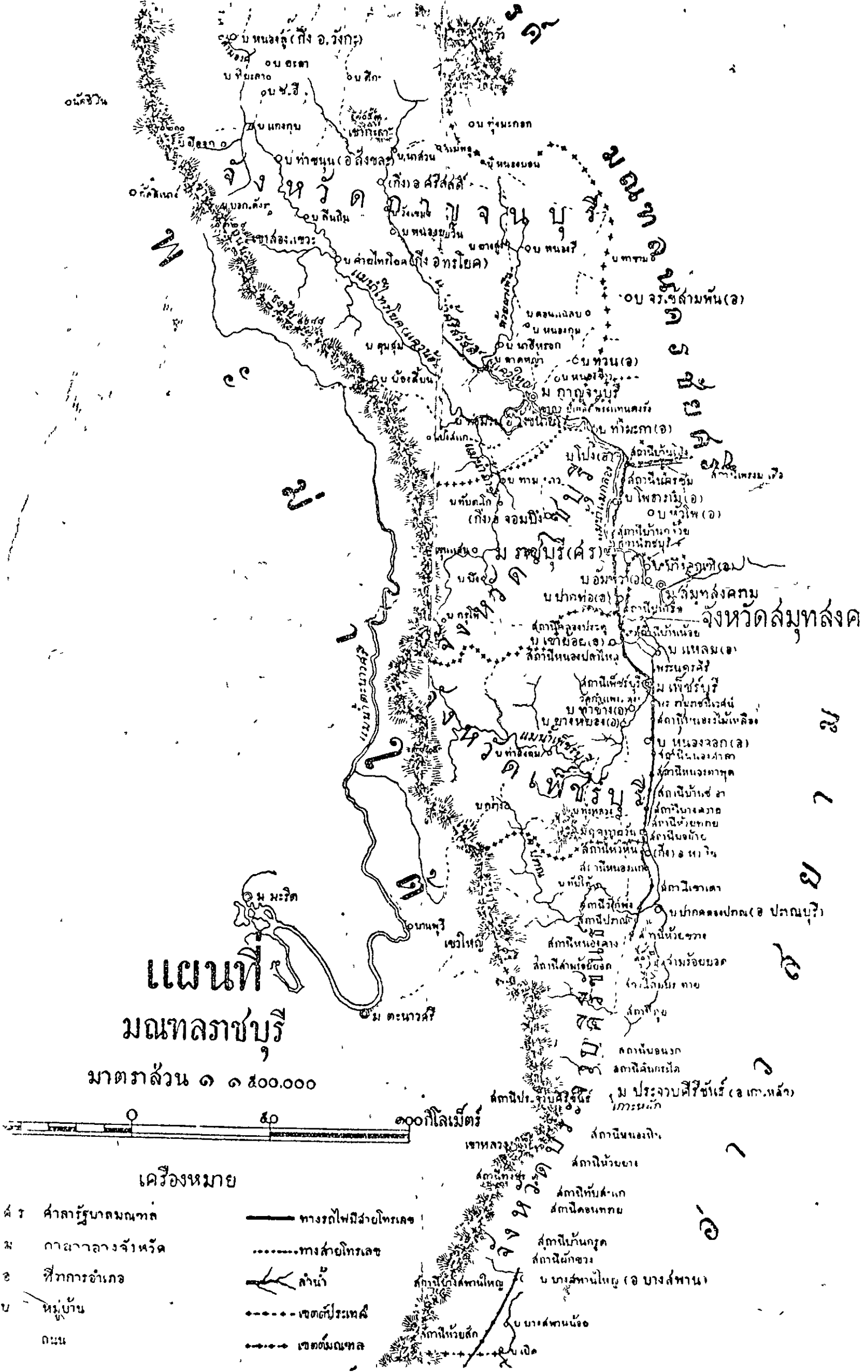
- สมเด็จพระเจ้าบรมมหาศรีสุริยวงศ์
- ตามรอยบาทพระพุทธรูปเจ้าหลวง
- ประวัติมหากาไทย
- เมืองราชบุรี
- ไทยรบพม่า
- สิ่งแรกในเมืองไทย
- Siam in the Twentieth Century

ฯลฯ

2.2 วารสารต่าง ๆ เช่น

- เทศาภิบาล
- วารสารธรรมศาสตร์

ฯลฯ



สภาพทั่วไปของมณฑลราชบุรีก่อนมีการปฏิรูปการปกครอง
ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2437

1. สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์

สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์ของหัวเมืองแถบนี้ แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือลักษณะ
ภูมิประเทศ ลักษณะการคมนาคม และลักษณะของประชากร ในพื้นที่ศึกษาเน้นหนักถึง
สภาพทางภูมิศาสตร์ในสมัยโบราณมากกว่าปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาประวัติ
ความเป็นมาของหัวเมืองเหล่านี้ให้เด่นชัดขึ้น

1.1 ลักษณะภูมิประเทศทั่วไป หัวเมืองต่าง ๆ ที่ได้รวมกันขึ้นเป็นมณฑลราชบุรี
ในปี พ.ศ. 2437 ประกอบด้วยหัวเมือง ราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี ปราณบุรี และ
เมืองสมุทรสงคราม ตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทย ติดกับพรมแดนพม่าทางทิศตะวันตก
ดังนั้นจึงมักจะเรียกหัวเมืองแถบนี้ว่า "หัวเมืองฝ่ายตะวันตก" แต่ทั้งนี้จะไม่รวมถึงเมือง
สมุทรสงคราม ซึ่งอยู่ถัดมาทางตะวันออกด้วย

หัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม ตั้งอยู่ในบริเวณลุ่มน้ำแม่กลอง
คือพื้นที่ตั้งแต่ $13^{\circ} 10'$ เหนือ ถึง $16^{\circ} 26'$ เหนือ ซึ่งเป็นท้องที่จังหวัดตาก กาญจนบุรี
ราชบุรี สมุทรสงคราม และเพชรบุรี ดังนั้นจึงเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะที่ค่อนข้างสมบูรณ์
เหมาะในการเพาะปลูก นอกจากนั้นบริเวณพื้นที่แถบนี้ยังเป็นบริเวณที่มีแม่น้ำหลายสาย
ไหลกระจายลงสู่อ่าวไทย เช่น แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำเพชรบุรี แม่น้ำปราณบุรี
เป็นต้น แม่น้ำเหล่านี้นอกจากจะช่วยในการเพาะปลูกแล้ว ยังสามารถใช้เป็นเส้นทาง
คมนาคมขนส่งทางน้ำที่สำคัญ โดยเฉพาะการค้าเลี้ยงชาวเปลือก ชาวสาร และพืชผลอื่น ๆ

จากแหล่งเพาะปลูก มาสู่เมืองใหญ่ ๆ หรือเขามหากรุงเทพ¹

ทางทิศตะวันตกของหัวเมืองฝ่ายตะวันตก เป็นแนวทิวเขาซึ่งกันพรมแดนระหว่าง อาณาเขตไทย และพม่า คือภูเขาตะนาวศรี และภูเขาถนนธงชัย แนวเขาดังสองนี้จัดเป็น ทิวเขายุคเก่า (Paleozoic) และยุคกลาง (Mesozoic) ซึ่งมีแนวคูกุ่มีค่าปะปนอยู่ตาม แนวหินของทิวเขาเป็นจำนวนมากมหาศาล² นับเป็นทรัพยากรซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจของ กันแดนแถบนี้มาก ในระหว่างทิวเขาตะนาวศรี มีหุบเขาซึ่งเป็นต้นของลุ่มแม่น้ำไทรโยค (แม่น้ำแควน้อย) และลุ่มแม่น้ำศรีสวัสดิ์ (แม่น้ำแควใหญ่) ซึ่งจะไหลมารวมกันเป็นแม่น้ำ แมกลอง ที่เมืองกาญจนบุรี ไหลผ่านแขวงเมืองราชบุรีลงสู่อ่าวไทยที่เมืองสมุทรสงคราม³

หัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม มีพื้นที่ประมาณ 40,000 ตารางกิโลเมตร ในที่นี้จะขอแยกกล่าวถึงลักษณะภูมิศาสตร์ของแต่ละเมือง เพื่อเป็นพื้นฐานในการ ศึกษาสภาพการต่าง ๆ กันต่อไป

1.1.1 เมืองราชบุรี สภาพภูมิประเทศของเมืองราชบุรี แบ่งออกได้เป็น 2 ตอน คือ ทางทิศตะวันตกเป็นชายแดนติดต่อกับอาณาเขตประเทศพม่า มีเทือกเขาใหญ่น้อย อยู่สลับซับซ้อน พื้นที่เต็มไปด้วยป่าไม้มีค่าและแร่ธาตุอันอุดมสมบูรณ์³ แต่การติดต่อกับประเทศ พม่าทางคานชาขายแดนมีน้อย เพราะไม่มีทางคานที่สะดวกผ่านแนวทิวเขาตะนาวศรี จึงไม่นิยม เดินทางติดต่อกันทางคานนี้ ก็จะเห็นได้ว่าทัพพม่าที่เคยมาตีไทยแต่สมัยโบราณ มักจะยกเข้ามา ทางคานเมืองอน เช่น คานเจดีย์สามองค์* หรือคานสิงขร** แล้วจึงยกเข้ามาตีเมืองราชบุรี

¹ กรมตำรา กระทรวงศึกษาธิการ แบบเรียนภูมิศาสตร์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 100 - 105.

² สีวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 11.

³ ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย หน้า 1207.

* อยู่ในเขต อ. สังขละบุรี แขวงเมืองกาญจนบุรี.

** อยู่ในเขตเมืองคลองวาฬ แขวงเมืองปราณบุรี.

ทางคันทิศตะวันออก เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำแม่กลอง และเป็นตอนที่ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น เพราะเป็นพื้นที่เหมาะแก่การเพาะปลูก ทำนา ทำไร่ ทั้งที่ คาร์ล บ็อค ได้เขียนไว้ว่า

"...วันที่ ๘ กันยายน ข้าพเจ้าออกจากบ้านเขาใหญ่ ตรงไปจังหวัดราชบุรี ซึ่งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำแม่กลอง หรือแม่น้ำราชบุรี ชนบทตามสองฟากทางที่ผ่านไป มีคนอยู่อาศัยหนาแน่น เป็นเวลาแห่งการเดินทาง 2 วัน ที่เราไม่ได้เห็นอะไรแปลกตาเลย นอกจากนาข้าวสุกถูกหูกตาก และมีการหอมชวานา รวมกลุ่มกันอยู่เป็นแห่ง ๆ..."¹

แสดงให้เห็นว่าเมืองราชบุรีนั้น เป็นเมืองที่มีความอุดมสมบูรณ์ และจัดเป็นอู่อานาแห่งหนึ่งของประเทศไทย

1.1.2 เมืองเพชรบุรี เมืองเพชรบุรี อยู่ห่างจากเมืองราชบุรีไปทางใต้ แยกภูมิประเทศออกเป็น 3 ตอน คือ ทางคันตะวันออกเป็นที่ราบลุ่มส่อวไทย ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ส่วนใหญ่จึงมีอาชีพทางการประมง ทั้งที่ คาร์ล บ็อค ได้เขียนไว้ว่า

"...พอสว่างก็มองเห็นพระราชวังสีขาวบนเขาเมืองเพชรบุรี เราแล่นเรือไปช้า ๆ เลียบไปตามฝั่งอันราบเรียบ มีโป๊ะจับปลาและโพงพางอยู่ตามชายฝั่ง จนสามโมงเช้าจึงถึงบ้านแหลม เรื่อยังแล่นเขาไปในแม่น้ำแม่กลอง เพราะน้ำลง เราจึงได้เห็นทิวทัศน์เมืองในเรือเปิดประทุนใหญ่ว่างเปล่า... บางกัคำหาหอยซึ่งมีอยู่มากในแถบนี้..."²

¹ คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยมหาราช หน้า 127.

² ก.

ทางคอนกลางเป็นพนทราบลุ่มเหมาะแก่การเพาะปลูก คือที่ราบลุ่มแม่น้ำเพชรบุรี บริเวณนี้จึงมีการทำนามาก และในท้องนาปลูกต้นตาลโตนดเพื่อทำน้ำตาลกวย คังที่ คาร์ล บ็อค ได้เขียนไว้ว่า "...สองข้างทางมีกอไผ่หนามหนา บางแห่งกมโตไล่เป็นพุ่ม มีต้นตาลสูงสูงกว่าคนมือน ๆ ขึ้นอยู่เป็นหมู่ ชาวบ้านจะต้องปีนต้นตาลที่สูงชันขึ้นไปเก็บเอาตาลมาทำน้ำตาล..."¹

ทางทิศตะวันตกเป็นพนทป่าเขา มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่า โดยมีทิวเขาตะนาวศรีเป็นแนวกันพรมแดน ป่าเขาเหล่านี้ทางเดินซึ่งสามารถติดต่อกับประเทศพม่าได้โดยพวกกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่แถบนี้จะนำสินค้าข้ามแดนไปซื้อขายกันอยู่เสมอ² กินแดนบริเวณนี้เหมาะแก่การเลี้ยงสัตว์และทำพืชไร่

1.1.3 เมืองกาญจนบุรี เมืองกาญจนบุรีอยู่ถัดจากเมืองราชบุรีไปทางเหนือ มีพนทเป็นที่ราบสูง และป่าเขาโดยมาก ที่ราบมีอยู่น้อยไม่ถึง 1 ใน 3 ของเนื้อที่ทั้งหมด คือพนททางคาบะวันออก ส่วนพนททางคานทิศตะวันตกเฉียงเหนือ แม้ว่าจะมีฝนตกชุก แต่เนื่องจากเป็นที่ราบสูง น้ำจึงไหลเร็วและผ่านไปเร็ว ไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก พนททางแถบนี้มีเนื้อที่มากกว่า 2 ใน 3 ของพนททั้งหมด ภูมิประเทศเป็นป่าห้วยเขา มีหินผาอากาศชุ่มชื้นและหนาวจัด ส่วนทางทิศตะวันตกก็มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่า ประกอบด้วยทิวเขาและป่าสูง คือทิวเขาถนนธงชัยซึ่งมีแนวติดต่อกับทิวเขาตะนาวศรี แต่บริเวณนี้ทางคานติดต่อกับประเทศพม่าได้สะดวก ทางคานที่สำคัญคือทางคานเจดีย์สามองค์ และคานบองต์ *

¹ คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยมหาราช หน้า 108.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ร.ที่ 316 เล่ม 6 หนังสือของมิส.เคอร์บาเครฟ เอเยนกงสุลเยเนอราลอังกฤษ แจ้งความถึงพระยาพิพัฒน์โกษา เมื่อวันอังคาร แรม 11 ค่ำ เดือนเจ็ด พ.ศ. 2423.

³ กรมตำรา กระทรวงศึกษาธิการ แบบเรียนภูมิศาสตร์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 111 - 112.

* อยู่ในเขตกิ่งอำเภอไทรโยค.

ทางคานเหล่านนี้เป็นทางที่พัฒนาไปเป็นทางยกกองทัพมาตีไทยเมื่อเกิดสงคราม แต่ในยามปกติก็มีประชาชนทั้งไทยและพม่าต่างก็ไปมาหาสู่ค้าขายกันอยู่เสมอ¹

เมืองกาญจนบุรีจึงกลายเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้มากมายหลายชนิด เช่น ไม้สัก ไม้แดง ไม้ตะเคียน ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้ประดู่ เป็นต้น นอกจากนี้ตามบริเวณแนวเขาก็ก่มีไปด้วยแร่และโลหะต่าง ๆ เช่น วุลแฟรม ดีบุก ตะกั่ว พลวง และทองคำ เป็นต้น

1.1.4 เมืองปราณบุรี เมืองปราณบุรี (หมายถึงเมืองปราณบุรีเดิม* เมืองประจวบ** และเมืองกำเนินคนพดุม*** รวมกัน) มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบริมเขา สันลาดจากทิวเขาตะนาวศรีลงสู่อ่าวไทย บางตอนก็เป็นที่ราบต่ำ มีน้ำขังและเต็มไปด้วยป่าไม้ พืชกินส่วนที่ห่างจากทะเลเล็กน้อยเป็นทุ่งหญ้าและป่าละเมาะ เหมาะในการเพาะปลูก มีแม่น้ำลำคลองสายสั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่มีต้นน้ำไหลมาจากทิวเขาตะนาวศรี² แม่น้ำที่สำคัญที่ใช้ในการคมนาคม และการเพาะปลูกคือแม่น้ำปราณบุรี คลองกุย เป็นต้น

ทิศตะวันออกจรดอ่าวทะเล สภาพทางภูมิศาสตร์เหมาะแก่อาชีพการประมง และเป็นพวอครเรือ ทั้งที่สมเด็จพระนารายณ์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเมืองขึ้นไว้ว่า

1 ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 สมุดพิเศษ เล่ม 6 สารตราเจ้าพระยา
อรรถมหาเสนาบดีอภัยพิริย สมุหพระกลาโหม มาถึงพระยากาญจนบุรี กรมการเมื่อ
วัน 6 14 9 คำ ปี่ชวคชศก ศักราช 1242 (พ.ศ.2423).

* ฐานะเป็นเมืองขึ้นเมืองเพชรบุรี.

** ภูมิชื่อเมืองคลองวาฬ สมัยรัชกาลที่ 4 ได้ย้ายมาตั้งที่ปากคลองบางนางรม เรียกว่าเมืองประจวบคีรีขันธ์.

*** ภูมิขึ้นกับมณฑลสุราษฎร์ธานี จนปี พ.ศ.2449 จึงได้รวมกับเมืองปราณบุรี.

² จังหวัดกาญจนบุรี งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ หน้า 11 - 12.

"...ที่ปากน้ำเมืองปรางมีเงินตั้งเป็นกงสี เตาแก่รับปลาราชภูรณึ่งตาก ชื้อขายประมาณหนึ่ง
เงิน 300 ซึ่ง การจำหน่ายปลานั้น ทำเสร็จแล้วบรรทุกเรือฉลอมเข้าไปขายกรุงเทพฯ..."¹

ทางทิศตะวันตกมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่า มีทิวเขาตะนาวศรีกั้นพรมแดน แต่
การไม่มาติดต่อกันเป็นไปไต่สะดวก เพราะมีทางคานสำคัญ คือคานสิงขร ซึ่งใช้เป็นทาง
ติดต่อกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ทางเดินนั้นเริ่มแต่เมืองเพชรบุรี เลียบชายทะเลลงมาทางใต้
จนถึงเมืองกลองวาฬ* แล้วเลี้ยวไปทางทิศตะวันตก ข้ามเทือกเขาตะนาวศรีที่คานสิงขร
ไปเมืองตะนาวศรีและเมืองมะริด ซึ่งแต่เดิมนั้น พวกแขกฝรั่งต่างประเทศจะมาเมืองไทย
มักมาขึ้นที่เมืองมะริด แล้วเดินบกผ่านเมืองกลองวาฬ มาลงเรือที่อ่าวเมืองเพชรบุรี²

ทางทิศใต้มีพื้นที่ติดต่อกับมณฑลสุราษฎร์ธานี พื้นที่บริเวณนี้อุดมไปด้วยแร่ธาตุ
มีค่าต่าง ๆ เช่น ทองคำ เป็นต้น

1.1.5 เมืองสมุทรสงคราม เป็นเมืองซึ่งไม่นับเข้าเป็นหัวเมืองฝ่าย
ตะวันตก เพราะตั้งอยู่ริมอ่าวไทย บริเวณปากน้ำแม่กลองทางทิศตะวันออกของเมือง
เพชรบุรี และราชบุรี เนื่องจากเป็นเมืองชายทะเล ดังนั้นอาชีพที่สำคัญของประชาชนคือ
อาชีพการทำประมง³ ส่วนพื้นที่ทางทิศตะวันออก ซึ่งเป็นดินทรายก็อุดมไปด้วยสวนมะพร้าว
ถึงเช่น พระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า "...ตาม
ลำคลองเป็นส่วนหมากมะพร้าว แตงผลไม้แน่นหนา..."⁴ สำหรับพื้นที่ด้านนี้ ทั้งนี้เพราะ

¹ สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ชีววิธาน หน้า 23.

* เมืองประจวบคีรีขันธ์เดิม.

² กรมตำรวจ กระทรวงศึกษาธิการ แบบเรียนภูมิศาสตร์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย
หน้า 115.

³ ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย หน้า 78.

⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขา เมื่อเสด็จประพาส
มณฑลราชบุรี ในปีระกา ร.ศ. 128 หน้า 6.

ภูมิประเทศและลักษณะดิน ซึ่งเป็นดินปนทรายไม่เหมาะแก่การทำนา

1.2 ลักษณะทั่วไปในการคมนาคม สภาพทั่วไปทางด้านการคมนาคม อาจแบ่งได้
ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.2.1 การคมนาคมภายใน หมายถึงการไปมาติดต่อกันภายในตัวเมือง
หรือระหว่างเมืองต่อเมืองภายในประเทศ การติดต่อกันนี้ใช้เส้นทางน้ำเป็นหลัก เพราะใน
บริเวณหัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม มีแม่น้ำสายสำคัญที่สามารถใช้ในการ
คมนาคมได้เกือบทุกฤดูกาล คือ

แม่น้ำแม่กลอง เป็นแม่น้ำซึ่งเปรียบเหมือนเส้นเลือดใหญ่ของหัวเมืองเหล่านี้
แม่น้ำแม่กลองเกิดจากแม่น้ำ 2 สาย ไหลมารวมกัน คือแม่น้ำไทรโยค และแม่น้ำศรีสวัสดิ์
ไหลผ่านเขตแดนเมืองกาญจนบุรี เข้ามายังเมืองราชบุรี แล้วไหลลงสู่อ่าวไทยที่เมือง
สมุทรสงคราม¹

แม่น้ำศรีสวัสดิ์ (แควใหญ่) ต้นน้ำเกิดจากภูเขาตะนาวศรี ซึ่งอยู่ปลาย
เขตแดนของเมืองกาญจนบุรี เมืองตาก และเมืองอุทัยธานีติดต่อกัน แม่น้ำนี้ไหลตั้งแต่ต้นน้ำ
มาบรรจบกับแม่น้ำไทรโยค (แควน้อย) ที่ตำบลปากแพรก แขวงเมืองกาญจนบุรี²

แม่น้ำไทรโยค (แควน้อย) อยู่ทางตะวันตกของแม่น้ำศรีสวัสดิ์ ต้นน้ำเกิด
จากลำธารเล็ก ๆ บนภูเขาถนนธงชัยในท้องที่เมืองสังขละบุรี แขวงเมืองกาญจนบุรี
แม่น้ำทั้งสองสายนี้เมื่อไหลมาบรรจบกันเป็นแม่น้ำสายเดียว เรียกว่าแม่น้ำแม่กลอง
แม่น้ำเพชรบุรี เกิดจากภูเขาตะนาวศรี ไหลผ่านเมืองเพชรบุรีลงสู่อ่าวไทย
ที่ปากน้ำท่ามะขามแหลม³

¹ กรมตำรา กระทรวงศึกษาธิการ แบบเรียนภูมิศาสตร์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย
หน้า 24.

² ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 1 หน้า 43.

³ อ. หน้า 25

นอกจากนี้ยังมีแม่น้ำลำคลองเล็ก ๆ อีกหลายสาย ซึ่งสามารถใช้เป็นเส้นทาง
การคมนาคมภายในเมืองได้ เช่น แม่น้ำปรางบุรี ในแขวงเมืองปรางบุรี แม่น้ำท่าจีน
แขวงเมืองกาญจนบุรี เป็นต้น

แม่น้ำลำคลองเหล่านี้นอกจากจะใช้เป็นเส้นทางไปมาติดต่อกันของราษฎร
ในหัวเมืองเหล่านี้แล้ว ยังเป็นเส้นทางในการขนส่งสินค้าสำคัญอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการขนส่ง
ทางน้ำนี้มีความสะดวกบรรทุกสินค้าได้มาก และที่สำคัญคือสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อย แต่การ
ขนส่งทางน้ำนี้ก็มิใช่ว่าจะเสียอยู่บาง คือลาช้า ทั้งนี้สินค้าประเภทที่เน่าเสียได้ง่าย เช่น
พลาสติก ผอไม จึงมักจะไม่นิยมส่งออกไปขายยังต่างเมืองไกล ๆ

สำหรับการคมนาคมทางบกนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้เป็นเส้นทางไปมา
ติดต่อกันมากนัก เพราะไม่มีถนนหนทางที่สะดวก และบางแห่งก็เต็มไปด้วยป่าทึบ เช่นในเขต
จังหวัดกาญจนบุรี และทางทิศตะวันตกของเมืองเหล่านี้ซึ่งเต็มไปด้วยป่าเขา ทั้งนี้การเดิน
ทางไปมาติดต่อกันทางบกจึงมักจะใช้ในการเดินทางระยะสั้น และมีสัมภาระติดตัวน้อย สำหรับ
พาหนะนั้น ที่ใช้ไถ่รวกเร็วที่สุดคือม้า แต่หากมีสัมภาระมากก็อาจจะใช้เกวียน ช้าง ลา ล่อ
โคต่าง เป็นต้น

การติดต่อคมนาคม และการซื้อขายสินค้ากับกรุงเทพฯ ใช้ทางน้ำเป็นหลัก
แม่น้ำที่มีความสำคัญในการคมนาคมคือแม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำเพชรบุรี ต่อมาในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้มีการขุดคลองภาษีเจริญขึ้น จึงทำให้การ
คมนาคมระหว่างหัวเมืองตะวันตกและกรุงเทพฯ สะดวกขึ้น ในภายหลังเมื่อหัวเมืองฝ่าย
ตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม ได้ตั้งขึ้นเป็นมณฑลราชบุรีแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ก็ได้ใช้เส้นทางนี้เสด็จประพาสมณฑลราชบุรี โดยเสด็จเข้าทางคลองบางกอกใหญ่
ผ่านคลองภาษีเจริญ ไปออกแม่น้ำท่าจีน แล้วลัดเข้าคลองดำเนินสะดวก ไปออกแม่น้ำแม่กลอง

ที่ตำบลบางนกแขวก แขวงเมืองราชบุรี แล้วจึงเดินทางต่อไปยังตัวเมืองราชบุรี¹

จะเห็นได้ว่า แผนสภาพการคมนาคมโดยทั่วไปจะยังไม่เจริญก็ตาม แต่หัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม ก็มีลำน้ำหลายสาย ซึ่งเหมาะที่จะใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งสินค้ากับต่างเมือง อันเป็นผลทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของหัวเมืองแถบนี้จักอยู่ในขั้นที่*

1.2.2 การคมนาคมกับต่างประเทศ ประเทศพม่าเป็นประเทศที่ไ้มีการติดต่อมากกับหัวเมืองแถบนี้ โดยใช้ทางคานตามชายแดนเป็นเส้นทางไปมาติดต่อกัน ในยามสงบทางคานเหล่านี้จะใช้เป็นเส้นทางติดต่อค้าขายของราษฎร แต่ในยามสงครามจะใช้เป็นทางเดินทัพของทั้งสองฝ่าย ** ทางคานที่สำคัญมี ทางคานเจ็ดยี่สามองก์ ในเขตเมืองสังขละบุรี แขวงเมืองกาญจนบุรี ซึ่งเป็นทางที่พม่าโดยกองทัพไทยหลายครั้ง ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ทางคานบองตี้ อยู่ในเขตท้องที่เมืองไทรโยค แขวงเมืองกาญจนบุรี
ทางคานสังขรว อยู่ในแขวงเมืองปรางบุรี ซึ่งเป็นทางคานที่ใช้ติดต่อระหว่างกรุงเทพฯ และต่างประเทศมาแต่โบราณ

นอกจากนี้ยังมีทางคานเล็ก ๆ อีกหลายแห่ง แต่เนื่องจากเส้นทางเหล่านั้น ยังไม่มีความสะดวกเพียงพอในการไปมาติดต่อกัน จึงไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่ที่ใช้เส้นทางเหล่านี้จึงได้แก่พวกกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ตามพรมแดนไทย - พม่า นั่นเอง

ส่วนการติดต่อกับประเทศอื่น ๆ ใกล้เคียง เช่น มลายู เวียดนาม นั้น หัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม ก็สามารถไปมาติดต่อค้าขายได้ไม่ยากนัก เพราะมีเส้นทางหลายสายที่จะออกสู่อ่าวไทย เพื่อลงเรือไปค้าขายติดต่อกับประเทศต่าง ๆ นั้นได้

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.1.1/12 เรื่องเสด็จประพาสมณฑลราชบุรี ร.ศ. 116

พระราชหัตถเลขาถึงมกุฎราชกุมาร เมื่อ 6 ตุลาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2442)

* กระจายละเอียดการปรับปรุงทางคานเศรษฐกิจในบทที่ 4.

** กระจายละเอียดในบทที่ 2. การปกครองหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม

1.3 ลักษณะทั่วไปของประชากร หัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม เป็นถิ่นแดนพหุชนหลายเชื้อชาติอยู่ปะปนกันหลายพวกหลายหมู่ นับแต่ชาวพื้นเมืองเดิม คือ ราษฎรไทย ตลอดจนชนชาติต่าง ๆ ที่อพยพเข้ามาภายหลังด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น กะเหรี่ยง มอญ ลาว จีน และมลายู เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เองประชากรทางแถบนี้จึงได้มีการผสมผสานทางเชื้อชาติ ศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ซึ่งจะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

1.3.1 ไทย คนไทยทางแถบนี้มีเลืกผสมเป็นส่วนใหญ่ เพราะราษฎรพลเมืองประกอบด้วยชนหลายเชื้อชาติเช่น จีน มอญ และลาว ซึ่งนอกจากจะมีการผสมกันทางสายเลือดแล้ว ทางวัฒนธรรม ประเพณี ก็ได้มีการผสมผสานกันด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ประเพณีและวัฒนธรรมต่าง ๆ ของประชาชนทางถิ่นแดนแถบนี้ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับวัฒนธรรม ประเพณี ของชาวภาคกลางส่วนอื่น ๆ อยู่แน่นอน คนไทยเหล่านั้นแม้ว่าจะมีการผสมผสานกันหลายเชื้อชาติก็ตาม แต่ก็ยังมีความรู้สึกเป็นคนไทยโดยสมบูรณ์ ถึงแม้จะเห็นได้ว่าเมื่อมีศึกสงครามคราวใด ไทยโดยเฉพาะสงครามกับพม่า คนไทยในหัวเมืองเหล่านั้นซึ่งมีฐานะเป็นเมืองหน้าด่าน ก็จะทำหน้าที่สู้รบอย่างเข้มแข็ง และไม่เคຍปรากฏว่าหัวเมืองแถบนี้เอาใจออกห่างไปฝักใฝ่กับพม่าเลย

ทางด้านการอาชีพ คนไทยเหล่านั้นส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเพาะปลูก มีสภาพทั่วไปและความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ เหมือนกับลักษณะของชาวชนบททั่วไป

1.3.2 ลาว ลาวแบ่งออกได้หลายพวก เช่น ลาวโซ่งคำ ลาวเวียง และลาวศรีวิสัยคนหุต เป็นต้น

ลาวโซ่งคำ จักว่าเป็นชนชาติที่สำคัญที่สุดในกลุ่มนี้ ลาวพวกนี้บางครั้งเรียกว่าชาวญไทย (ญไทย) และเนื่องจากชอบสวมเสื้อผ้าสีดำ จึงมักจะเรียกกันว่าลาวโซ่งดำ¹ (ลาวทรงดำ)* ชนพวกนี้อาศัยอยู่มากในแถบเมืองราชบุรี และเมืองเพชรบุรี โดยเฉพาะ

¹ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรม หน้า 57.

*ลาวโซ่งดำ ถูกกวาดต้อนเป็นเชลยเข้ามาตั้งแก่งร้างรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก แต่จะเป็นปีใดไม่ปรากฏ.

ในเมืองเพชรบุรีนั้นชนพวกล้วนมีความสำคัญมาก ถึงสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ มีหนังสือถึงเจ้าพระยาสุรสิงหนาทว่า "...ลาวทรงกำพวกนี้เป็นคนสำหรับเมืองเพชรบุรีมาถึงสามชั่วคนแล้ว..."¹ ชนพวกนี้มีความสำคัญทั้งในด้านการงาน เศรษฐกิจ และการป้องกันเมือง และมีลาวโซ่งจำนวนมากได้รับความไว้วางใจให้เป็นข้าราชการจนมียศเป็น หลวง ขุน ควบคุมผู้คนในบังคับบัญชาของตนตามหมู่บ้านต่าง ๆ ดังเช่น คำสั่งแต่งตั้งของทางราชการดังต่อไปนี้

"... หลวงศรีสงครามลาวทรงกำ
บ้านวังตะโก แขวงเมืองเพชรบุรี เป็นหัวหน้าชนสี่สี่ 1

ขุนประจัญสทร นางกองลาวทรงกำ
บ้านเขาย้อย แขวงเมืองเพชรบุรี เป็นหัวหน้าชนสี่สี่ 1

ขุนสุรสงคราม นายกองลาวทรงกำ
บ้านคอนทราย แขวงเมืองเพชรบุรี เป็นหัวหน้าชนสี่สี่ 1

.....

พันเมืองค ลาวทรงกำ
บ้านหนองเข แขวงเมืองเพชรบุรี เป็นหัวหน้าชนสี่สี่ 1

ฯลฯ"²

อาจจะกล่าวได้ว่าลาวโซ่งเหล่านั้นได้รับความไว้วางใจเช่นเดียวกับคนไทย สามารถโดยศและตำแหน่งควบคุมผู้คนจำนวนมากได้ หากรัฐบาลไทยไม่มีความไว้วางใจแล้ว

¹ ก.จ.ช. สมุทฺธิพิเศษ เล่มที่ 20 คัดจากหนังสือราชการปีมะโรง โทศก¹³ ศักราช 1242 ร.ที่ 962 เล่ม 4 หนังสือสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงเจ้าพระยาสุรสิงหนาทว่า เมื่อ วันอาทิตย์ ขึ้น 14 ค่ำ เดือน 11 ปีมะโรง พ.ศ. 2423,

² ก.

ย่อมจะไม่ให้ความสำคัญถึงขนาดนี้ เพราะเสี่ยงต่อการที่จะมีการรวมกำลังกันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลไทยได้ เช่นการรวมกำลังเข้ายึดเมือง หรืออย่างน้อยที่สุดก็จะเป็นไส้ศึกให้แก่มหาศัตรูที่สำคัญของไทยได้ ทอมาความสำคัญของลาวโซ่งคำก็เด่นชัดขึ้นอีก เมื่อได้กลายเป็นชนวนให้เกิดการขัดแย้งกันขึ้นระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับ สมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ริยวงศ์ ณ ลำพูน ราชการแผ่นดิน ขึ้นในปี พ.ศ. 2423

ลาวโซ่งคำ มีการแต่งกายเป็นแบบเดียวกัน คือพวกผู้ชายนุ่งกางเกงแบบ กางเกงจีนสีดำ ขาวบางสั้นบาง แตะขาแคบพอดีขา สวมเสื้อผาดำ ยาวรัดข้อมือ ผู้หญิงนุ่งผาดูพนักำ มักมีลายเป็นทางขาว เครื่องนุ่งห่มจะประดิษฐ์ตนเอง ส่วนใหญ่ จะมีอาชีพในการทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ นับถือพุทธศาสนา และถือผี เวลาทูลส่งกราบทูล จะมีการทำบุญกันเป็นที่สนุกสนาน มีการมหรสพ เช่น เป่าแคน ร้องรำทำเพลงต่าง ๆ มักจะ ทำนาและเรือนเป็นแบบกระโจมหลังคามุงแฝกและจาก ฝาใช้ไม้ไผ่ขัดแตะ คานหนาของเรือน ทำเป็นหลังคามีกระโจมคลุม¹

ส่วนพวกลาวเวียง และลาวศรีสัตนาคนหุตนั้น ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าอพยพเข้ามาอยู่ในสมัยใด ชนพวกนี้เข้ามาอาศัยอยู่มากในแขวงเมืองราชบุรี แต่ไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก

1.3.3 กะเหรี่ยง กะเหรี่ยงเป็นพวกชาวเขาพวกหนึ่ง อาศัยอยู่ตามพรมแดนไทยติดต่อกับพม่า สำหรับในแขวงเมืองราชบุรี เพชรบุรี และเมืองกาญจนบุรีนั้น ชนพวกนี้ได้อยู่อาศัยมาก่อนที่ไทยจะเคลื่อนย้ายลงมาสู่แหลมสุวรรณภูมิ แต่มีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การอพยพครั้งสำคัญของชนพวกนี้เกิดขึ้นในสมัยที่พระเจ้าอลองพญา กษัตริย์พม่าทำสงครามกับพวกมอญ และมอญเป็นฝ่ายแพ้ พวกกะเหรี่ยงซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับมอญ ได้หนีทัพพม่าหลบภัยแก่พวกมอญ ดังนั้นเมื่อพม่ายกกองทัพติดตามมอญลงมา พวกกะเหรี่ยงหวั่นเกรงภัยจากพม่า จึงพากันอพยพเข้ามาอยู่ในเขตไทยมาก¹ ชนพวกนี้มักจะเดินทางข้ามพรมแดนไทย - พม่า เพื่อติดต่อกับชายแดนเสมอ และถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา ในขณะที่พม่ายังเป็น-

✓ 1 คาร์ เอ ชาทองควิทยาว่าด้วยชนชาติต่าง ๆ ในประเทศไทย หน้า 19.

อิสระอยู่นั้น ก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด แต่เมื่ออังกฤษได้เข้าปกครองมาเป็นเมืองขึ้นแล้วจึงเกิดปัญหาขึ้น ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดในเรื่องปัญหาระหว่างชายแดน ไทย - พม่า ในบทต่อไป

พวกกะเหรี่ยงมีความคล้ายคลึงกับพวกลาวโซ่ง คือนับถือทั้งพุทธศาสนาและนับถือผี การถือผีนั้นคล้ายประเพณีจีน คือฝ่ายชายต้องถือผีตามฝ่ายหญิง มีประเพณี "กินผี" คือเมื่อทำพิธีจะต้องหา "อน" * มาทำอาหารกับข้าว แล้วเอาไปไหว้กับต้นไม้ใหญ่ ๆ ซึ่งนับถือว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ มีอยู่ เสร็จแล้วก็เอาของเซ่นไหว้กลับมากิน แต่ลูกเขยนั้นจะกินของเซ่นไหว้ของเมียอย่างเดียว จะต้องทำพิธีต่างหาก และถ้ามีลูกเขยหลายคน แต่ละคนจะกินผีพร้อมกันไม่ได้ จะต้องให้เขยใหญ่กินก่อน และลูกเขยรองก็จะกินในวันถัดไป พิธีนี้ทำเพื่อป้องกันกาเจ็บป่วย ดังนั้นหากปีใดมีความสุขสบายก็ไม่ต้องทำพิธี แต่หากปีใดมีการเจ็บไข้ก็จะต้องทำพิธี ส่วนการรักษาการป่วยไข้ต่าง ๆ นั้น ก็ยังใช้วิธีทางไสยศาสตร์อยู่ทั่วไป

การแต่งกายของพวกกะเหรี่ยง ผู้ชายมักจะไว้ผมยาว โปกดาเป็นยอดแหลมสำหรับผู้ชายยังเป็นโสด ถ้าโสดโปกดาสีแดง หากแต่งงานแล้วก็โสดโปกดาขาว หรือสีดำลวนนุ่งผ้าพื้นแยะชาย หรือนุ่งกางเกง ผู้หญิงนุ่งผ้าถุงสวมเสื้อคลุมตลอดตัว ลายเสื้อเหมือนลายผาญ และติดลูกปักแทนลูกไม้ เมื่อมีงานรื่นเริง ทั้งหญิงชายจะนิยมสวมเสื้อผาหลายสีและใช้ดอกไม้ใบไม้ประดับจนเต็มศีรษะ ทั้งหญิงและชายมักจะใส่กำไลมือทำด้วยทองเกลี้ยงและทำเป็นวงใส่คอคนละหลาย ๆ วง บางทีก็ใส่ลูกปัดร้อยเป็นสร้อยคอและสร้อยมือ นิยมเจาะหูกว้าง เพื่อใส่ไม้รวกหรือเงินอันโต ๆ

พวกกะเหรี่ยงสร้างบ้านเรือนโดยใช้ไม้ไผ่เป็นพื้น หลังคามุงด้วยหญ้า แปกหรือใบไม้ พวกนี้มีลักษณะพิเศษ คือจะถือชาติกำเนิดของตนมาก และจะไม่ยอมแต่งงานกับชนพวกอื่น ๆ ดังนั้นชนพวกนี้จึงยังคงลักษณะที่เป็นของตัวเองอยู่มาก ทั้งทางภาษา ประเพณี และวัฒนธรรมต่าง ๆ สำหรับการเลือกคู่ครองนั้น พวกกะเหรี่ยงมีอิสระอยู่มาก และการสมรสก็ไม่ต้องมีสินสอด ส่วนการหย่าร้างนั้นก็ให้เป็นไปตามความพอใจของคู่สมรส

* สัตว์ชนิดหนึ่ง รูปร่างคล้ายสุนัข แต่ขนสีเป็นสีดอกเลา

แต่ฝ่ายที่ขอหย่าจะต้องเสียเงินค่าตอบแทนแก่เขาแก่ หรือผู้ที่จัดการแต่งงานให้ด้วย

พวกกะเหรี่ยงมีความสำคัญอยู่มาก ทั้งทางงานแรงงาน ทางเศรษฐกิจ เพราะมีอาชีพทางการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ยังเป็นกำลังสำคัญในการค้าขายตามแนวชายแดน แต่ที่สำคัญคือพวกกะเหรี่ยงได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลไทย ให้เป็นผู้ปกครองเมืองหลายเมือง ทางแขวงเมืองกาญจนบุรี เช่น เมืองลุมสุ่ม เมืองท่าตะเกี๋ย และเมืองทองผาภูมิ¹ เป็นต้น เมืองเหล่านี้เป็นเมืองชายแดนที่อาณาเขตประเทศพม่า ซึ่งรัฐบาลไทยจะต้องตั้งคนที่ไว้วางใจได้ และมีความซื่อสัตย์ในราชการ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของพระราชอาณาเขต เมื่อปรากฏว่าผู้ที่ได้รับหน้าที่เหล่านี้คือคนกะเหรี่ยง จึงพอจะเห็นได้ว่าชาวกะเหรี่ยงนั้นแม้ว่าจะมีเชื้อชาติ ภาษาพูด และวัฒนธรรม ประเพณี แตกต่างไปจากไทยก็จริง แต่ทางความจงรักภักดีแล้วชนพวกนี้มีความจงรักภักดีต่อดินแดนเหมือนกับคนไทยทั่ว ๆ ไปนั่นเอง

1.3.4 มอญ ชนชาติมอญเป็นชนชาติหนึ่งที่เข้ามาอาศัยอยู่ตามเขตแขวงหัวเมืองฝ่ายตะวันตกมาก ทั้งนี้เนื่องจากมอญได้เกิดสงครามกับพม่า จึงได้มีมอญอพยพพลภัยสงครามจากถิ่นเดิม (ทางตอนใต้ของพม่า) เข้ามายังดินแดนไทย โดยเฉพาะทางบริเวณหัวเมืองฝ่ายตะวันตก ซึ่งอยู่ติดชายแดน จึงมีพวกมอญอพยพเข้ามามาก ดังเช่นในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พวกมอญได้เป็นขบถต่อพม่า เมื่อพม่ายกกองทัพเข้ามาปราบ มอญได้หนีเข้ามายังชายแดนไทย กษัตริย์พม่าจึงยื่นคำขาดมายังเจ้าเมืองกาญจนบุรี ให้ส่งพวกมอญขบถกลับ แต่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชไม่ทรงยินยอม และได้ส่งกองทัพไทยมายังเมืองกาญจนบุรี ได้เกิดการสู้รบกันขึ้นณเมืองไทรโยค ท้าพม่าแตกพ่ายไป พวกมอญเหล่านี้ก็ได้อาศัยอยู่ในพระราชอาณาเขตไทยต่อมา หลังจากนั้นก็ได้มีการอพยพกันอีกหลายครั้ง แต่การอพยพครั้งใหญ่

¹ จังหวัคธาขบุรี งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ หน้า 41 - 44.

² ก.จ.ช. ร.5 กษ. 6.5/2 เรื่องขอแร่เมืองไทรโยค หนังสือพระยามนตรีสุริยวงศ์ แทนสมุหพระกระลาโหม ทูลพระเจ้านองยาเชอกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ เมื่อ 5 พ.ค. ร.ศ.111 (พ. ศ. 2435).

เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2302 เมื่อพระเจ้าอลองพญา ตั้งตัวเป็นกษัตริย์ พม่าได้ยกกองทัพมาตีมอญ จับมอญเป็นเชลย และเขาเวาบ้านเมืองมอญ มอญจึงไต่ขอพหุเข้ามายังราชอาณาจักรไทย* และการอพยพครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2317 สมัยพระเจ้ามังระเป็นกษัตริย์พม่า ได้เกณฑ์มอญตามชายแดนจะยกกองทัพมาตีไทย โดยเขาทางด่านเจดีย์สามองค์ มีพระยามอญ เป็นหัวหน้า คือ พระยาเจ็ญ** เจ้าเมืองอัตตะปือ แต่ภายหลังมอญก็เกิดเรื่องกับพม่า ขาดอาหารขาดยา พระเจ้าอังวะให้หระแซหฺนุยกียกกองทัพปราบ มอญเหล่านั้นจึงหนีเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร¹

ครั้นต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย*** ก็ได้มีพวกครัวมอญ อพยพเข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อครั้งยังเป็นสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามงกุฎ ยกกองทัพไปรับมอญอพยพเหล่านั้นมายังเขตแดนไทย² หลังจากนั้นปรากฏว่าก็มีพวกมอญอพยพเข้ามาอยู่เสมอ ดังนั้นในบริเวณหัวเมืองตะวันตกนี้จึงมีมอญเข้ามาอาศัยอยู่มาก โดยเฉพาะในเขตเมืองราชบุรี และเมืองกาญจนบุรี แต่มอญส่วนใหญ่เมื่อได้เข้ามาตั้งหลักแหล่งและมีการผสมกันทางสายเลือดกับชาวไทยพื้นเมือง ก็ได้กลายเป็นไทยไปในที่สุด เนื่องจากชนบทรรมนิยมประเพณีต่าง ๆ ตลอดจนการนับถือศาสนาของมอญไม่ได้แตกต่างไปจากไทยมากนัก

* ตรงกับรัชกาลพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ.

** เป็นคนตระกูล คชเสนีย์

¹ สด. แสงวิเชียร มอญในอดีตและปัจจุบัน หน้า 57.

*** เอกสารไม่ไกรระบุไว้ว่าเป็นปี พ.ศ. เท้าโค.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร. 4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 6 หนังสือ ออกญาสุรเสนาถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่อังคาร ขึ้น 6 ค่ำ เดือน 9 พ.ศ. 2326

1.3.5 จีน ชาวจีนก็เป็นชนกลุ่มใหญ่อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้เข้ามาตั้งหลักแหล่งอยู่ในหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม ดังที่ คาร์ล บ็อค ได้เขียนไว้ว่า "...พอสี่โมงเย็นเราก็กองทัพจีนบุรี...ในเมืองมีชาวจีนที่ขยันขันแข็ง แทกริมไปทุกแห่ง หนาแน่น บางพวกทำไร่ไถนา ไร่ยาสูบ และค้าไม้ ซึ่งมีอยู่มากในป่า..."¹ ชาวจีนนั้นถือว่าเป็นพวกที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจมาก เพราะชนพวกนี้ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการค้าขาย การผูกขาดกิจการของราชอาณาจักร เช่น การผูกขาดการค้าสุรา การผูกขาดการบ่อนเบี้ย เป็นต้น นอกจากนี้เนื่องจากความขยันขันแข็งจึงทำให้มีฐานะดีเป็นส่วนใหญ่ ทำให้มีกำลังทุนที่จะดำเนินกิจการที่สำคัญ ๆ ได้ เช่น การทำโรงงานอุตสาหกรรมขนานทั่ว การระเบิดหินก่อสร้าง เป็นต้น จากหลักฐานที่ทราบไม่ระบุชาวจีนได้เริ่มอพยพเข้ามาสู่ดินแดนนี้แต่สมัยใด แต่การอพยพครั้งใหญ่กว่าจะเป็นในสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีชาวจีนได้อพยพหนีความอดอยากเข้ามาสู่ประเทศไทยมาก² ชาวจีนเหล่านี้ก็มีหน้าที่ของเกณฑ์เข้ารับราชการ โดยมีกำหนดว่า ภายในเวลา 3 ปี จะต้องถูกเกณฑ์เข้ารับราชการ 1 เดือน แต่หากคนใดไม่ต้องการให้ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการ ก็จะต้องถูกปี* และเสียเงินค่าแรงช่วยราชการแผ่นดิน จีนพวกนี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดไว้ว่า ได้แก่นอก บุตรจีน หลานจีน บรรดาที่ไฉ่ผมเปี้ย ซึ่งมีอายุอยู่ในระหว่าง 18 ปี ถึง 60 ปี เท่านั้น³ ชาวจีนเหล่านี้มีสิทธิที่จะไต่รับยศและบรรดาศักดิ์ ดังเช่นขุนนางไทยได้ควยหากได้ทำการที่เป็นประโยชน์ต่อราชการ ดังเช่น พวกจีนที่เป็นเจ้าภาษีอากรต่าง ๆ เช่น นายอากรบ่อนเบี้ย ก็ได้เป็นขุนพลสมมติ

¹ คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยะมหาราช หน้า 129.

² พลกุล อังกันท์ บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 20.

* การผูกข้อมือคนจีนด้วยเชือกแล้วตีตราครั้ง เพื่อแสดงว่าจีนคนนั้นได้จ่ายเงินค่าราชการแล้ว ภายหลังในปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้เลิกการผูกข้อมือ.

³ ประการศุภะราชบัญญัติ และพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 5 หน้า 47-48

นายอากรเตาสุราเมืองเพชรบุรี ได้เป็นที่ขุนไชยบาลบำรุง^{*} เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าชาวจีนในหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม ได้ให้ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจของบริเวณหัวเมืองเหล่านี้ไว้ได้เป็นส่วนใหญ่

ต่อมาเนื่องจากคนจีนได้อพยพเข้ามาจำนวนมากขึ้นทุกปี จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งได้ทำความหนักใจให้แก่ปกครองของไทยมาก ถึงเช่นกรณีเกิดจันทวเหี้ยขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว หัวเมืองฝ่ายตะวันตกก็ตองเคียดรอนไปควยถึงพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ไคกล่าวไว้ว่า

"...ฝ่ายข้างเมืองตะวันตก พวกจีนคบคิดกันเป็นหัวเหี้ย แล้วเป็นสลัด
ก็เรือลูกค้าตั้งแต่เมืองปราณตลอดไปจนถึงเมืองหลังสวน จนไม่มีเรือแล่นไปมา...
โปรดให้สืบไคความว่า อายจีนซึ่งบนไหหลำ บานตากแดด แฉวงเมืองชุมพร
เป็นหัวเหี้ย ใหญ่คน 1 ... อายจีนหนายอกเกียน บานทายาง^{**} เป็นเหี้ย อายจีน
เงาตะ บานทายางเป็นชาเหี้ย อายจีนฝังบานทายางเป็นเงาเหี้ย...
ขุนพัฒน์กว้าง แซ่เตียว เป็นหัวเหี้ย อยู่ในเมืองกำเนคนพคุณ... เหี้ยที่ลูกค้า
ฆ่าคนตายเป็นหลายลำ..."¹

ภายหลังพวกจีนเหล่านี้ถูกปราบลงไคราบคาบ นอกจากนั้นคือปล้นฆ่าต่าง ๆ ในเขตหัวเมืองตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม ก็มักจะมีชาวจีนรวมอยู่ควย คคือเหล่านี้มีทั้งแตกคัลกทรพย ฆ่าคนตาย ปล้นฆ่า และกลุมรุมทำร้ายเจ้าพนักงานฝ่ายไทยที่ออกปฏิบัติงาน

* ุกรายละเอียดคมทที่ 3. ปัญหาโจรญราย

** อยู่ในแฉวงเมืองเพชรบุรี

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 หน้า 280.

ตามหน้าที่ด้วย ดังเช่นคดีฆ่ากันตายในแขวงเมืองราชบุรี ในปี ร.ศ. 115¹ คดีจีนเข้า
 รักรักรุมทำร้ายเจ้าพนักงานเมืองราชบุรี เมื่อ พ.ศ. 2423² และคดีจีนลูกจ้างนาย
 อากรเตาสุราเมืองเพชรบุรี กลุ่มรุมทำร้ายเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติตามหน้าที่ ในปี พ.ศ.
 2428³ เป็นต้นแสดงให้เห็นว่าชนชาวจีนนี้ต้องมีจำนวนมากจึงกล้าที่จะก่อคดีต่าง ๆ
 นั้นขึ้นมา และอีกประการหนึ่งก็คือ ถือว่าพวกพ้องของตนมีอำนาจมีสิทธิพลอยู่ในและเขต
 แขวงต่าง ๆ เหล่านั้น และที่เป็นเรื่องน่าหนักใจอีกประการหนึ่งก็คือมีชาวจีนจำนวนไม่
 น้อย ยอมเข้ารีตเพื่อจะได้อยู่ในบังคับของชาวต่างประเทศอันจะนำซึ่งสิทธิอาณาเขต
 จึงทำให้ความเกรงกลัวในกฎหมายไทยลดน้อยลง แต่โดยทั่วไปแล้วชาวจีนส่วนใหญ่นั้น
 เป็นคนมีความขยันขันแข็งในการทำมาหากิน จนกลายเป็นผู้มีฐานะดี เป็นกำลังสำคัญทาง
 เศรษฐกิจของเมือง ชาวจีนเหล่านี้ในภายหลังก็ได้ผสมทางสายเลือดกับคนไทย จนกลายเป็น
 ไทยแท้ทั้งสิ้น เพราะชนชาวจีนไม่รังเกียจในการที่จะแต่งงานกับชนชาติอื่น ดังนั้น
 ทางด้านวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ ก็ได้มีการผสมผสานกันด้วย

1.3.6 เขมร ชาวเขมรอาศัยอยู่กระจายทั่วไปในเขตหัวเมืองฝ่ายตะ
 วันตกมีจำนวนมากกว่าพวกกะเหรี่ยง โดยเฉพาะในเมืองราชบุรี มีชาวเขมรเข้ามาอาศัย

¹ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม. 55/10 เรื่องจีนวิวาทฆ่ากันตายที่แขวงเมือง
ราชบุรี หนังสือของพระยาราชวรานุฎ กราบทูล กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ราช
 เลขาการเมื่อ 29 มกราคม ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439)

²ก.จ.ช. สมุดทะเบียน เล่มที่ 20 หน้า 298-299 หนังสือของเจ้าพระยาสุรวงษ์ ที่
 สมุทกลาโหม กราบทูลรัชกาลที่ 5 เมื่อวันพฤหัสบดี แรม 12 ค่ำ เดือน 10 ปีมะโรง
 พ.ศ. 2423

³ก.จ.ช. ร.5 ม.2 12ก. ใบบอกเพชรบุรี หนังสือของหลวงพิพัฒน์เพชรภูมิยกกระบัตร
 กราบเรียนมายังลูกขุน ณ ศาลา เมื่อ วันพุธ เดือนยี่ ขึ้น 9 ค่ำ ปีระกา พ.ศ. 2428

อยู่มากกว่าหัวเมืองอื่น ๆ ทางแถบนี้ จนทางราชการได้กำหนดให้มี "เลกกองเขมร" สำหรับเมืองราชบุรีขึ้น โดยมีหัวหน้าทำหน้าที่ควบคุมดูแลเป็นชาวเขมร ซึ่งได้รับพระราชทานสัญญาบัตร ยศ เป็นที่ "พระวิเศษโกษา" จางวางกองเขมร

ส่วนตำแหน่งรองลงมาในกองเขมรของเมืองราชบุรี คือตำแหน่งปลัดจางวาง ก็เป็นตำแหน่งที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร ยศ เช่นกัน คือเป็นที่ "พระแสนเสนา"¹

ชาวเขมรที่อาศัยอยู่ในหัวเมืองตะวันตกนี้ โดยทั่วไปมีอาชีพทางการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ส่วนชีวิตความเป็นอยู่และวัฒนธรรมประเพณีนั้น ส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกับคนไทย คอมาจึงได้เกิดการผสมทางสายเลือดและวัฒนธรรมประเพณี จนกลายเป็นคนไทยไปในที่สุด

1.3.7 ญวน คนญวนที่อาศัยอยู่ในเขตแขวงหัวเมืองตะวันตกนี้ ส่วนใหญ่เป็นพวกที่ตกเข้ามาอยู่กับกองทัพไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ครั้นเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างป้อมสำหรับป้องกันกองทัพพม่าที่เมืองกาญจนบุรีก็ทรงโปรดฯ ให้คนญวนที่นับถือพุทธศาสนา ออกมารักษाप้อมที่สร้างขึ้นนี้ จึงเกิดชุมชนของคนญวนขึ้นในเมืองกาญจนบุรี ในระยะต่อมาจึงได้มีการรวมมือสร้างวัดขึ้นเพื่อเป็นที่ประกอบศาสนกิจ เรียกชื่อวัดนี้ว่า "วัดญวน"²

พวกญวนที่ออกมาได้กระจ่ายไปอยู่ตามเขตแขวงเมืองต่าง ๆ โดยทั่วไป โดยเฉพาะเมืองราชบุรีนั้น เป็นเมืองหนึ่งที่มีพวกญวนอาศัยอยู่มาก จนกระทั่งได้คบคิดกันก่อการกำเริบ เพื่อยกเลิกสมิทธิพลของราษฎรชาวบ้านในปี พ.ศ. 2397 จนทางราชการ

¹ ก.จ.ช. หนังสือราชการกรมพระกลาโหม หนังสือของออกญาเทพราชชน ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันพฤหัสบดี ขึ้น 1 ค่ำ เดือนยี่ ปีชวด พ.ศ. 2397.

* เมื่อสมัยรัชกาลที่ 3 ได้ทำสงครามกับญวน มีพวกญวนติดตามกองทัพเข้ามาอยู่เมืองไทย พวกที่เข้ารับนับถือศาสนาคริสต์ โปรดฯ ให้ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่สามเสน.

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา หน้า 17.

*
ต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ออกไปกำหราบปราบปราม

1.3.8 ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีหลายพวกหลายหมู่ แต่มีความสำคัญทางการปกครองและเศรษฐกิจไม่มากนัก เพราะมีจำนวนน้อย และส่วนใหญ่มักจะอาศัยอยู่ตามป่าเขา ห่างไกลความเจริญ ความเป็นอยู่ที่ล้าหลังกลุ่มชนอื่น ๆ กลุ่มคนเหล่านี้คือ

ละว้า เป็นชาวเขาเผ่าหนึ่ง จักอยู่ในตระกูลมอญ - เขมร มีอยู่มากทางตอนเหนือของเมืองกาญจนบุรี พวกนี้จึงพูดภาษาของตนเองอยู่ทั่วไป¹

ขมุ เป็นชาวเขาที่อาศัยอยู่มากทางแถบเมืองกาญจนบุรี พวกนี้ได้อพยพมาจากหลวงพระบางเป็นส่วนใหญ่²

ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวมานี้ส่วนใหญ่ จะมีอาชีพทางการเพาะปลูก มีวัฒนธรรมประเพณีเป็นของตนเองโดยเฉพาะยังมีความเชื่อในเรื่องภูติผีปีศาจคั่งแน่น เมื่อมีการเจ็บไข้ได้ป่วย จึงนิยมรักษาพยาบาลด้วยเจตนาคำคาถาจากหมอผีที่ตนนับถือ

เนื่องจากกลุ่มชนดังกล่าวนี้ไม่นิยมแต่งงานกับคนต่างเผ่า ดังนั้นจึงไม่มีการผสมผสานกับชนชาติอื่นเหมือนกลุ่มชนที่กล่าวมาแล้ว และยังคงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีเดิมของได้อย่างเคร่งครัด

สำหรับนโยบายการปกครองชนกลุ่มพวกนี้นั้น รัฐบาลไทยไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องมากนัก คงปล่อยให้อยู่อาศัยและปฏิบัติตามประเพณีต่อไปอย่างเป็นอิสระตามสมควร

*
ดูรายละเอียดในเรื่องโจรผู้ร้ายในบทที่ 3

¹อาร์, เอ ชาติวงศ์วิทยา ว่าด้วยชนชาติต่าง ๆ ในประเทศไทย หน้า 33

²ดู. หน้า 20.

2. สภาพทั่วไปทางการปกครอง

การปกครองและการศาลในหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม ก่อนที่จะมีการปฏิรูปจัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลในปี พ.ศ. 2437 นั้น ก็มีลักษณะการปกครองที่ไม่แตกต่างไปจากเมืองอื่น ๆ ของไทย โดยจัดการปกครองตามแบบที่ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถ¹ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยนั้น อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อย แต่หลักการใหญ่แล้วยังคงใช้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายตราสามดวง ในหมวดพระอัยการ คำแห่งนา ทหารหัวเมือง*

การปกครองหัวเมืองแถบนี้เป็นไปตามนโยบายของราชธานี และนโยบายนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะศัตรูกัน ทำให้นโยบายสำหรับปกครองหัวเมืองฝ่ายตะวันตกต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวังขึ้น เพราะหัวเมืองแถบนี้เป็นเมืองหน้าด่าน ที่จะต้องประจันหน้ากับทัพพม่า ดังนั้น เพื่อผลความปลอดภัยของประเทศ จึงจำเป็นต้องจัดการปกครองให้เหมาะสม และมีความเข้มแข็ง นโยบายต่าง ๆ ดังเช่นการตั้งเจ้าเมืองก๊ก จึงจะต้องพิจารณาหาผู้ที่เฉลียวฉลาดเข้มแข็ง และมีความจงรักภักดีเป็นอย่างสูง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ก็มักจะเลือกเอาเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมนั่นเอง ขึ้นปกครองเป็นเจ้าเมืองคนใหม่ ในกรณีที่ว่าแห่งเจ้าเมืองว่างลง ส่วนการบำรุงความเข้มแข็งภายในคือ การสร้างป้อมค่าย กว้างเมืองให้เข้มแข็งนั้น ก็จัดว่าเป็นนโยบายที่สำคัญอยู่มาก ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้พวกษัตริย์ที่ติดมากับกองทัพไทย ไปรักษาป้อมที่ตั้งขึ้นใหม่ที่เมืองกาญจนบุรี เป็นต้น¹

นอกจากนี้เพื่อเหตุผลในทางยุทธศาสตร์ บางครั้งจึงต้องมีการย้ายเมืองด้วย ดังเช่นการย้ายเมืองราชบุรี ซึ่งแต่เดิมตั้งอยู่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำแม่กลอง มาทางฝั่งซ้าย ในรัชสมัย-

¹ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 4 "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 21 - 29.

* รายละเอียดในบทที่ 2.

พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงดำริว่า ในการสงครามกับพม่า นั้นมักจะมีสนามรบแถบทุ่งเขางูและทุ่งไกลนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทุ่งเหล่านี้อยู่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำแม่กลอง ดังนั้นหากพวกกองทัพไทยเสียที่แกพม่าและจำเป็นต้องถอยทัพแล้ว ก็จะเป็นการลำบาก เพราะมีแม่น้ำขวางกั้นอยู่ข้างหลัง ยากที่จะถอยทัพให้รวดเร็วได้ จะเป็นการเสียเปรียบแก่ข้าศึก และการย้ายเมืองกาญจนบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จากตำบลลาดหญ้า ลงมาตั้งที่ริมฝั่งแม่น้ำแม่กลองทางใต้ ซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองในปัจจุบันนั้นก็เพื่อให้ความปลอดภัยเปรียบในแง่ยุทธศาสตร์เช่นกัน

นอกจากนี้เพื่อเป็นการทำสงครามทางจิตวิทยากับพม่า ก็ทำให้พระมหากษัตริย์ของไทยได้ตั้งเมืองขึ้นหลายเมืองในแขวงเมืองกาญจนบุรี เมืองเหล่านี้หากพิจารณาในทุกด้านแล้ว ก็ยังไม่สมควรที่จะตั้งเป็นเมืองนัก เพราะเต็มไปด้วยป่าดงโคยทั่ว ๆ ไป และมีประชาชนจำนวนน้อยเท่านั้น แต่เพื่อจะให้มณฑลทัพออกไปถึงเมืองพม่าว่าประเทศไทยมีหัวเมืองแน่นหนาหลายชั้น จึงโปรดให้ตั้งเป็นเมืองขึ้น² ดังนั้น จึงเห็นได้ว่านโยบายการปกครองของหัวเมืองฝ่ายตะวันตกนี้ ยึดเอาความปลอดภัยและความปลอดภัยในการทำสงครามกับพม่าเป็นหลัก แม้กระทั่งการปกครองเพื่อผลทางจิตวิทยา เช่น การตั้งเมืองในแขวงเมืองกาญจนบุรีก็ต้องทำ ดังนั้นนโยบายด้านอื่น ๆ เช่น นโยบายหนุนนำทางด้านการเศรษฐกิจ การปราบปรามโจรผู้ร้าย จึงเป็นนโยบายรองลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องโจรผู้ร้ายนั้น ปรากฏว่าในหัวเมืองตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม มีคดีโจรผู้ร้ายมากมาย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรอยู่เสมอ*

¹ กรมศิลปากร เมืองราชบุรี หน้า 31.

² ประยูร ธวัชพันธุ์ สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้ากรุงสยาม หน้า 73.

* คุรุยาละเอียดยกที่ 3. ปัญหาโจรผู้ร้าย

3. สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ

หัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม นับว่าเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์แห่งหนึ่งของประเทศไทย ทั้งนี้เพราะมีสภาพทางภูมิศาสตร์เหมาะแก่การเพาะปลูก ทั้งยังเป็นแหล่งที่อุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุมากมาย ดังเช่น ทองคำ คินบูก ถ่านหิน และวุฒแฟรม เป็นต้น ผลผลิตที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของหัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม มีดังต่อไปนี้

3.1 ผลผลิตทางการเกษตร เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์เอื้ออำนวย คือพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำสำคัญหลายสายไหลผ่าน จึงทำให้ดินอุดมสมบูรณ์ เพราะน้ำได้พัดพาเอาโคลนตมมาทับถม โดยเฉพาะดินตะกอนและดินเหนียวที่มีเมือกของดินเล็ก เมื่อเวลาเปียกน้ำก็จะติดกันแน่น เป็นภาชนะรองรับน้ำอย่างดี เหมาะในการปลูกข้าว¹ นอกจากนั้นดินโดยทั่วไปก็เป็นดินที่อุดมสมบูรณ์ ดังนั้นหัวเมืองทางแถบนี้จึงสามารถผลิตผลผลิตทางการเกษตรได้มากที่สำคัญคือ

ข้าว ผลิตได้มากในแขวงเมืองราชบุรีและเพชรบุรี

เมืองราชบุรี จัดให้ข้าวเป็นสินค้าที่สำคัญอันดับหนึ่ง เพราะสามารถทำเงินรายได้ให้แก่เมืองปีละมาก ๆ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2437 พอกาเมืองราชบุรีสามารถส่งข้าวเปลือกไปขายยังต่างเมืองได้ถึง 20,000 เกวียน ทำเงินได้ถึง 119,000 บาท ส่วนข้าวสารนั้นได้ส่งออกขายยังต่างเมืองถึง 500 เกวียน คิดเป็นเงินถึง 58,000 บาท

เมืองเพชรบุรีนั้นส่งข้าวเปลือกและข้าวสารออกขายน้อยกว่าเมืองราชบุรีเล็กน้อย คือในปี พ.ศ. 2437 สามารถส่งข้าวเปลือกและข้าวสารออกขายประมาณ 15,540 เกวียน

หัวเมืองอื่น ๆ แม้ว่าจะไม่มีจำนวนการส่งข้าวออกจำหน่ายเท่าเมืองราชบุรีและเมืองเพชรบุรี แต่ก็มีกำหนัดทำนาโดยทั่วไป เพียงพอแก่การบริโภคในเมือง²

¹ สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 11 - 12.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441.

ยาสูบ เป็นพืชมีปลูกกันมากในแขวงเมืองกาญจนบุรี ดังเช่นที่สมเด็จพระยา
ภาพัณธวงศ์วรเดช ได้ทรงนิพนธ์ไว้ในหนังสือ "เที่ยวไพรโยค" ความตอนหนึ่งว่า

"...ราษฎรตำบลทามวง นำของมาถวาย เป็นของพนที่โคมมากเป็นยาสูบ เพราะ
หลังตำบลนี้เป็นไร่ยาสูบโคมมาก เป็นสินค้าสำคัญของตำบลนี้..."¹

ในระยะก่อนการปฏิรูปการปกครองนี้ ไม่มีหลักฐานว่าได้มีการส่งยาสูบออกขายมีละ
เท่าใด แต่เมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นส่วนมณฑลเทศาภิบาลแล้ว ปรากฏ
หลักฐานว่าในปี พ.ศ. 2441 เมืองกาญจนบุรีได้ส่งยาสูบออกขายได้เงินถึง 205,600 บาท

มะพร้าว เมืองสมุทรสงครามสามารถส่งผลมะพร้าวหาออกขายมาก จนจัดเป็นสินค้า
ชั้นที่ 1 ทั้งนี้เพราะสภาพดินเป็นทรายชายทะเลเหมาะแก่การทำสวนมะพร้าว²

สัตว์เลี้ยงต่าง ๆ เช่น โค กระบือ มีเลี้ยงกันมากแถบเมืองกาญจนบุรี แต่ในระยะ
ก่อนการปฏิรูปนั้น ไม่มีหลักฐานว่าโคส่งขายเป็นจำนวนเท่าใด มามีหลักฐานแน่ชัดในปี
พ.ศ. 2441 ปรากฏว่าเมืองกาญจนบุรีส่งโคและกระบือออกขายยังต่างเมือง ทำเงินได้ถึง
340,665 บาท ซึ่งจัดว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงมากในสมัยนั้น³

ผลผลิตจากป่า เช่น ไม้สัก ไม้กระยาเลย ผลิตไผ่ผากแทบทุกเมือง เพราะส่วนใหญ่
มีพื้นที่เป็นป่าโดยทั่วไป⁴

กล่าวได้ว่าราษฎรในแถบหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม ส่วนใหญ่ประกอบ
อาชีพทางการเกษตร แต่วิธีการในการผลิตนั้นยังไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจัง
เคยทำมาอย่างไรก็ทำไปอย่างนั้น ดังนั้นผลผลิตจึงไม่ได้ทวีจำนวนกว้างขวางขึ้นแต่อย่างใด

¹ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาพัณธวงศ์วรเดช เมืองไพรโยค หน้า 7.

² ก.จ.ช. ร.5 ม.55/16 เรื่องมณฑลราชบุรี สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ
ทูลเกล้าถวายรายงานประจำปี เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443)

³ ก.

⁴ ก.

แต่เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์เอื้ออำนวย จึงทำให้สามารถที่จะส่งผลผลิตเป็นสินค้าออกไปจำหน่ายยังทางเมืองโคตลอคมา

อีกประการหนึ่งคือ ราษฎรขาดความรู้ในด้านการเกษตร เพราะทางราชการไม่มีหน่วยงานที่จะให้ความรู้แก่ประชาชน ประกอบทั้งการคมนาคมยังไม่สะดวกพอ จึงทำให้ตลาดการซื้อขายอยู่ในวงแคบ และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้นที่จะขยายกิจการของตนให้เจริญก้าวหน้าขึ้น

3.2 ผลผลิตจากการขุดแร่ ดังกล่าวนั้นแล้ว ห้วยเมืองฝ่ายตะวันตกเป็นเมืองที่อุดมด้วยแร่ธาตุมีค่าต่าง ๆ โดยเฉพาะตามแนวภูเขาตะนาวศรี และภูเขาถนนธงชัย แต่ในระยะแรกการทำเหมืองแร่ก็ยังไม่มีเครื่องจักรกล คงทำกันเพียงเล็กน้อย และใช้อุปกรณ์ง่าย ๆ ราคาถูก ดังนั้นผลผลิตที่ได้จึงมีน้อย ส่วนใหญ่ผู้ที่ทำมักจะเป็นคนของเจ้าเมือง ซึ่งเป็นทาสของขุนนางของญวราชการมากกว่าที่จะมีเอกชนผู้ใดขอสัมปทานในการขุดแร่อย่างจริงจัง ในการขุดแร่ ญวราชการเมืองที่รับผิดชอบก็จะส่งส่วยเป็นแร่แก่เมืองหลวง ตามกำหนดที่โคตกลางกันไว้ด้วย ดังเช่นหนังสือของพระยามนตรีสุริยวงศ์ แขนสมุหพระกระลาโหม ที่มีไปกราบทูลพระเจ้านองยาเซอ กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ความว่า "...แต่ก่อนโปรดเกล้าให้ญวราชการเมืองรามัญ 7 เมือง เป็นนายกองส่วยทอง ขึ้นเมืองกาญจนบุรี คุม ^{ขุนหมื่น}ไพร่ ^{ไพร่}ถวายตัวแด่แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มาจนถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว..."¹ (และเนื่องจากการมีแร่ธาตุมีค่ามากนี้เอง เมืองบางเมืองจึงได้ชื่อตามแร่มีค่านั้น เช่น กาญจนบุรี = เมืองทอง, เมืองกำเนินคพูน = เมืองที่เป็นบ่อเกิดทองเป็นต้น)

ต่อมาเมื่อมีชาวต่างประเทศเข้ามาสำรวจแร่ในที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย ชาวต่างประเทศเหล่านั้นก็ได้ขอสัมปทานบัตร เข้าไปดำเนินการทำเหมืองแร่ในห้วยเมืองต่าง ๆ ซึ่งทำให้การทำเหมืองแร่ทวีขึ้นมาก เพราะชาวต่างประเทศเหล่านั้นได้เข้ามาลงทุนดำเนินการ

¹ ก.จ.ช. ร.5 ก.ษ.6.5/2 เรื่องขุดแร่เมืองไพร โยค หนังสือของพระยามนตรี-สุริยวงศ์ แขนสมุหพระกระลาโหม กราบทูลพระเจ้านองยาเซอ กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ เมื่อ 5 พฤษภาคม ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)

อย่างจริงจัง และใช้เครื่องที่ทันสมัยขึ้น ทำให้ผลผลิตได้มากขึ้นด้วย แต่เนื่องจากบริษัทหรือผู้ขอสัมปทานบัตรเข้ามาดำเนินการนั้น เป็นชาวต่างประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้จึงตกอยู่กับชาวต่างประเทศเหล่านั้นมากกว่าประเทศไทยจะได้รับ

3.3 ผลผลิตจากทะเล แม่น้ำ หัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม เป็นดินแดนที่ชายฝั่งทะเลเป็นระยะทางยาว คือ ชายฝั่งเมืองเพชรบุรี เมืองปราณบุรี และเมืองสมุทรสงคราม ดังนั้นผลผลิตที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของหัวเมืองเหล่านี้ก็อย่างหนึ่งก็คือการประมง ส่วนเมืองราชบุรีและกาญจนบุรี ซึ่งไม่มีอาณาเขตจากทะเลนั้น ก็มีแม่น้ำสายสำคัญ ๆ ไหลผ่าน ทำให้สามารถที่จะประกอบกิจการทางการประมงได้เช่นกัน ผลผลิตเหล่านี้ทำรายได้ให้แก่หัวเมืองทางแถบนี้เป็นอย่างมาก ๆ โดยเฉพาะเมืองสมุทรสงคราม ผลผลิตทางการประมงจัดว่าเป็นรายได้ที่สำคัญอันดับหนึ่ง ซึ่งทำรายได้ให้กับเมืองมากกว่าสินค้าประเภทอื่น ๆ¹

ลักษณะการทำกาประมงของประชาชนในหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และหัวเมืองสมุทรสงคราม อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.3.1 ประมงน้ำจืด ส่วนใหญ่ทำกันแถบลุ่มน้ำแม่กลอง และแถบดินแดนที่ไม่มีอาณาเขตจากทะเล คือเมืองกาญจนบุรี และเมืองราชบุรี การประมงประเภทนี้มักทำกันเพียงเล็กน้อยเพื่อพอกิน การใช้อุปกรณ์ในการดำเนินการ ก็เป็นอุปกรณ์ที่ง่าย ๆ ประสิทธิภาพก็เอง เช่น เบ็ด แห เป็นต้น

3.3.2 การประมงน้ำเค็ม ทำเป็นกิจการใหญ่โต มีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ราคาแพง เช่น โป๊ะ ตะมู้อวน และเรือลำใหญ่ ๆ เป็นต้น การประมงประเภทนี้จึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจมากกว่าประเภทแรก

¹ ก.จ.ช. ร.5 ม.55/16 เรื่องมณฑลราชบุรี พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทูลเกล้าถวายรายงานประจำปี เมื่อ 6 พฤศจิกายน ร.ศ.119 (พ.ศ.2443).

* โป๊ะเล็ก ๆ ที่ทำไว้สำหรับจับปลาตามชายทะเล.

นอกจากการทำทารประมงแล้ว ยังมีผลผลิตจากทะเลที่สามารถทำรายได้ให้แก่เมืองอีกอย่างหนึ่ง คือการทำนาเกลือ โดยเฉพาะในแขวงเมืองสมุทรสงคราม ปรากฏว่าราษฎรนิยมทำนาเกลือโดยทั่วไป

3.4 การอุตสาหกรรม การอุตสาหกรรมในหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงครามนั้น ส่วนใหญ่จะมีในเขตแขวงเมืองราชบุรี แต่โดยมากจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนเท่านั้น การอุตสาหกรรมนี้ถือว่าเกิดกิจการใหญ่ได้แก่

3.4.1 การทำปูนขาว ในเมืองราชบุรีนี้มีการทำปูนขาวมาก ทั้งโรงงานของเอกชนและโรงงานหลวง สำหรับโรงงานหลวงนั้นมักจะดำเนินการโดยชาวจีนเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยได้กิจการมาทำจากการประมัตตอทางราชการไทย¹

3.4.2 การกลั่นสุรา การต้มกลั่นสุรานั้นก็เช่นเกี่ยวกับการทำปูนขาวในโรงงานหลวง คือจะต้องประมูลขอสัมปทานผูกขาดการต้มกลั่นจากทางราชการเสียก่อน นายอากรสุราที่ประมูลได้มักจะเป็นคนจีน และมีบรรดาศักดิ์เป็นขุน เช่น ขุนไชยบาลบำรุง นายอากรสุราเมืองเพชรบุรี เป็นต้น

3.4.3 เครื่องปั้นดินเผา เครื่องปั้นดินเผาก็เป็นผลผลิตจากการอุตสาหกรรมอีกประเภทหนึ่งที่ทำรายได้ให้แก่หัวเมืองแถบนี้มาก โดยเฉพาะเมืองเพชรบุรี มีการผลิตหม้อเคลือบ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับการผลิตน้ำตาลในแขวงเมืองเพชรบุรีด้วย เพราะหม้อเคลือบใช้เป็นภาชนะในการบรรจุส่งน้ำตาลไปขายยังหัวเมืองต่าง ๆ นอกจากนี้ก็ยังมีผลผลิตจากการอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ อีก เช่น การทำหินก่อสร้าง การทำอิฐ เป็นต้น แต่เนื่องจากการอุตสาหกรรมเหล่านี้มีน้อย และไม่ถือว่าเป็นผลผลิตที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อหัวเมืองเหล่านี้มากนัก จึงจะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียด

3.5 การภาษีอากร วิธีการเก็บภาษีอากรในหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมือง-

¹ ก.จ.ช. ร.5 ม.55/14 เรื่องเงินค่าแก่ปูนหลวงเอาระเบียบจำหน่ายแก่ราษฎรในเขตราชบุรี เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กราบทูลรายงานเมื่อ 6 เมษายน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435).

สมุทรสงคราม กัมพูชา การเก็บคล้าย ๆ กับหัวเมืองอื่นในประเทศไทย คือใช้ตามระเบียบแบบแผนที่เคยมีมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา คือแบ่งภาษีอากรออกเป็น 4 ประเภท คือ จังกอบ อากรส่วย และธนา ซึ่งรวมเรียกว่า "ส่วยสาอากร"* หรือ "ส่วนสักพัชยากร"¹ นอกจากนั้นก็มีค่าธรรมเนียมผูกปิ่น ภาษีอากรเหล่านี้ทางกรุงเทพฯ จะเป็นผูกควบคุมโดยตรง โดยทางเมืองหลวงจะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการเมือง ฝิ่นแขวง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีผลประโยชน์อีกประเภทหนึ่ง ที่ทางส่วนกลางเปิดให้มีการประมูลเพื่อทำการผูกขาด เช่น การผูกขาดอากรบ่อนเบี้ย อากรเคาสุรา อากรน้ำตาล เป็นต้น ภาษีอากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ผูกขาดจะเป็นคนจีน ได้รับใบอนุญาตให้ผูกขาด เมื่อประมูลได้สูงสุดในแต่ละปี นายอากรจะไต่รับยศและราชทินนามเหมือนกับข้าราชการทั่ว ๆ ไป² และเมื่อครบปีก็จะเปิดการประมูลใหม่อีกครั้งหนึ่ง วิชารัฐบาลมีความสะดวกมาก เพราะไม่ต้องเขาไปยุ่งเกี่ยวกับภาษีเอง ทั้งได้รับเงินในอัตราที่แน่นอน แต่วิชาก็มีส่วนเสียอยู่มาก เพราะอากรบางชนิดสามารถทำอะไรให้แก่ผูกขาดมาก ทำให้รัฐบาลเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้ไปปีละไม่น้อย นอกจากนี้บางที่นายอากรก็ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร ซึ่งจำต้องบริโภค

* จังกอบ เป็นภาษิตว่าด้วยการชักส่วนสินค้าหรือเงินที่เก็บเป็นอัตราตามขนาดของยานพาหนะที่ขนส่งสินค้า อากร เป็นภาษาที่เก็บชักส่วนผลประโยชน์ที่ราษฎรประกอบอาชีพต่าง ๆ ส่วย คือสิ่งของที่ไพร่ต้องเสียแทนการเข้าเวรรับราชการ ธนา คือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่รัฐบาลทำเพื่อประโยชน์ของราษฎรบางคนเฉพาะตัว.

¹ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยปริยายแห่งราชการ
ตาม ๑ เล่ม 2 หน้า 145.

² ร.จ.ช. ร.5 ม.2. 12 ก. ใบบอกราชบุรี เล่ม 2 หนังสือของพระยาอัมรินทร์ฤๅไชย ผู้ว่าราชการเมืองราชบุรี บอกมายังออกทันนายเวร ให้ทราบเรียนแด่ พลต. ลูกขุน ณ ศาลา เมื่อ 17 มกราคม ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433).

สินค้าผูกขาดนั้นในราคาที่สูง โดยภาวะจำยอม ดังนั้นภายหลังเมื่อได้มีการปรับปรุงปฏิรูปการปกครองแล้ว วิธีการเช่นนี้ก็ค่อย ๆ เลิกไป

จากการศึกษาถึงสภาพทั่วไปของหัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม อาจจะสรุปได้ว่า หัวเมืองแถบนี้มีสภาพทางภูมิศาสตร์เอื้ออำนวยให้มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านการเศรษฐกิจ ประกอบกับการที่มีการคมนาคมค่อนข้างสะดวก จึงสามารถที่จะนำผลผลิตที่ไถ่ส่งขายยังต่างเมือง ทำรายได้ให้แก่หัวเมืองเหล่านี้เป็นจำนวนสูง แต่จากสภาพภูมิศาสตร์ ซึ่งอยู่ระหว่างพรมแดนกับพม่า ก็อาจจะมีอันตรายจากการแทรกแซงจากภายนอกได้ ในระยะแรก อันตรายนั้นคืออันตรายจากพม่า แต่เมื่อพม่าตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษแล้วอันตรายนั่นก็กลายเป็นอันตรายจากอังกฤษ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะหาทางแผ่อิทธิพลเข้ามาในประเทศไทย ดังเช่นที่เคยทำกับพม่ามาแล้ว.

บทที่ 2

การจัดการปกครองหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในการศึกษาเรื่องการจัดการปกครองหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามนั้น จะแบ่งออกเป็น 2 สมัยคือ

1. ก่อนสมัยรัตนโกสินทร์^{*}
2. สมัยรัตนโกสินทร์^{**}

1. ก่อนสมัยรัตนโกสินทร์

การจัดการปกครองหัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามในระยะนี้ ยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนนักแต่อาจศึกษาความเป็นมาได้พอสมควรจากหลักฐานทาง ๆ เช่นบันทึกของพ่อค้าชาวต่างประเทศ กฎหมายตราสารของ พระราชพงศาวดาร และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับดินแดนทางแถบนี้ โดยแบ่งรายละเอียดที่ศึกษาออกเป็นสมัย ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 สมัยสุโขทัย (พ.ศ. 1780 – 1893)

หัวเมืองทางแถบนี้ก่อนที่จะตกอยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรสุโขทัยนั้นสันนิษฐานว่าคงจะเคยอยู่ภายใต้การปกครองของขอมมากขึ้น เพราะมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงศิลปวัฒนธรรมของขอมอยู่ทั่วไป เช่น พระปรางค์ที่วัดมหาธาตุในแขวงเมืองราชบุรี และศิลปวัตถุที่เมืองสิงห์แขวงเมืองกาญจนบุรี¹ เป็นต้น

* ก่อนปี พ.ศ. 2325.

** ระหว่างปี พ.ศ. 2325 – 2437.

¹ กรมศิลปากร คำบรรยายสมณนาโบราณคดีสมัยสุโขทัย หน้า 174.

เมื่ออาณาจักรสุโขทัยได้สถาปนาขึ้นในปี พ.ศ. 1780¹ ไม่มีหลักฐานว่าเจ้าเมืองแถบนี้มีฐานะเช่นใด จึงสันนิษฐานว่ายังคงเป็นเมืองขึ้นของขอมเช่นเดิม ต่อมาในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (พ.ศ. 1822 - 1843) อาณาจักรสุโขทัยก็ได้ขยายอาณาเขตออกไปอย่างกว้างขวาง ในสมัยนี้หัวเมืองตะวันตกจึงถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสุโขทัย ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า "... เบื้องหัวนอน รอคกลนที่ พระบาง แพรก สุพรรณภูมิ* ราชบุรี เพชรบุรี ศรีธรรมราช เมืองหาลสมุทรเป็นที่แล้ว..."²

จากศิลาจารึกนี้แสดงให้เห็นอย่างแน่ชัดว่า เมืองเพชรบุรี และเมืองราชบุรีเป็นเมืองขึ้นของอาณาจักรสุโขทัย ส่วนดินแดนที่เป็นเมืองกาญจนบุรี ปรามบุรี และเมืองสมุทรสงคราม ซึ่งไม่กล่าวถึงในศิลาจารึกนั้น สันนิษฐานได้ว่าคงอยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรสุโขทัยแล้วเช่นกัน เพราะอาณาเขตของอาณาจักรสุโขทัยนั้นได้ขยายลงไปจนถึงแหลมมลายู แต่ที่ไม่ปรากฏในศิลาจารึกนั้นก็คงจะเป็นเพราะว่าดินแดนดังกล่าวนี้ยังไม่ได้ตั้งเป็นเมืองขึ้นมา

ในขณะนั้นเมืองราชบุรี และเมืองเพชรบุรี มีฐานะเป็นหัวเมืองชั้นนอกของอาณาจักรสุโขทัย และคงจะขึ้นกับเมืองสุพรรณภูมิ (เมืองอู่ทอง) อีกที่หนึ่ง ก็จะได้เห็นว่าเมื่อพระเจ้าอู่ทองตั้งตัวเป็นใหญ่ สถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีนั้น หัวเมืองทั้งสองนี้ก็ย่อมขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาโดยไม่มีการต่อต้าน

นโยบายการปกครองเมืองราชบุรีและเมืองเพชรบุรีนั้น กรุงสุโขทัยจะดำเนินการปกครองในลักษณะที่คล้ายกับการปกครองหัวเมืองประเทศราช ก็กรุงสุโขทัย จะมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าเมือง การกวตชนให้หัวเมืองทั้งสองส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนดเวลา และการจัด

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1

หน้า 74.

* คือเมืองอู่ทองในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี ปัจจุบันได้ร้างไปแล้ว

² องค์การคำคุณุสสา หลัศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 1

หน้า 167.

การปกครองภายในหัวเมืองนั้น กรุงสุโขทัยไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ รายละเอียดอื่น ๆ นอกจากนี้
 เช่นการจัดการปกครองภายใน การกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ นั้นไม่มีหลักฐานปรากฏไว้ เพียง
 สันนิษฐานไต่ถามหัวเมืองทั้งสองนี้คงจะได้รับอิทธิพลทางด้านการปกครองจากขอมเป็นส่วนใหญ่

1.2 สมัยอยุธยา (พ.ศ. 1893 – 2310)

การจัดการปกครองหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามในสมัยอยุธยาแบ่ง เป็น
 หัวข้อที่จะศึกษาได้เป็น 2 ระยะคือ

1.2.1 การจัดการปกครองก่อนสงครามกับพม่า (พ.ศ. 1893 – 2081)*

การจัดการปกครองในระยะนี้แบ่ง เป็นหัวข้อที่จะศึกษาคงต่อไปนี้

1) ฐานะของเมือง เมื่อพระเจ้าอู่ทองได้สถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้น
 ในปี พ.ศ. 1893 ก็ปรากฏว่าเมืองราชบุรีและเมืองเพชรบุรีก็เกิดกลายมาเป็นเมืองขึ้นของ
 กรุงศรีอยุธยา โดยมีฐานะเป็นหัวเมืองชั้นใน หรือหัวเมืองในเขตราชธานี ซึ่งจะต้องมีการปกครอง
 ขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา แต่หัวเมืองอื่น ๆ คือเมือง กาญจนบุรี เมืองปราณบุรี และเมือง
 สมุทรสงครามนั้นไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่ามีฐานะเช่นใดจนกระทั่งต่อมาในรัชกาลของสมเด็จพระ
 บรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1191 – 2031) จึงมีหลักฐานแน่ชัดขึ้น โดยระบุไว้ในพระไอยการ
 ตำแหน่งนาถหารหัวเมือง พ.ศ. 1993² ว่าหัวเมืองต่อไปนี้คือ เมืองเพชรบุรี เมืองราชบุรี
 เมืองกาญจนบุรี เมืองศรีสวัสดิ์ เมืองไทรโยก เมืองแมกลอง เมืองปราณบุรี เมืองกุยบุรี

¹ ธรรมกานท์ โกวาทิ ประวัติศาสตร์ไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ 1 หน้า 196 – 202.

* ปี พ.ศ. 2081 เป็นปีที่ไทยกับพม่าทำสงครามกันครั้งแรก

² องค์การการกุศล "พระไอยการตำแหน่งนาถหารหัวเมือง" กฎหมายตราสามดวง
 เล่ม 1 หน้า 323 – 327.

มีฐานะเป็นหัวเมืองจัตวา * ทั้งสิ้น

เหตุที่หัวเมืองเหล่านี้มีฐานะเป็นเมืองจัตวาขึ้นเนื่องจากเป็นหัวเมืองในเขตราชธานี จะต้องมีการปกครองขึ้นตรงต่อราชธานี และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเมืองหลวง¹ ดังนั้นจึงไม่มีความสำคัญทางการปกครองเท่าใดนัก เพราะความสำคัญจะมากแก่กระทรวงต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาเสียเป็นส่วนใหญ่

ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นอกจากจะได้มีการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองแล้ว ในส่วนกลางก็ยังได้แบ่งงานทางด้านการพลเรือนแยกจากกันด้วย คือ ราชการฝ่ายทหารทั้งปวงขึ้นกับสมุหนายก² ส่วนฝ่ายพลเรือนขึ้นกับสมุหนายก² ดังนั้นราชการต่าง ๆ ในหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองแม่กลองจึงขึ้นกับสมุหนายกและสมุหนายกก็ถือว่าเป็นราชการฝ่ายทหารขึ้นกับสมุหนายก และถือว่าเป็นราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นกับสมุหนายก

2) ตำแหน่งที่สำคัญในการปกครอง จากพระโอบยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง³ ระบุว่าเมืองชั้นจัตวาปกครองโดยมีตำแหน่งที่สำคัญดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าเมือง
- (2) ปลัดเมือง
- (3) ยกกระบัตร
- (4) กรมการอื่น ๆ
- (5) เจ้าพนักงานปกครองท้องที่

* ในสมัยนี้ได้มีการแบ่งหัวเมืองต่าง ๆ ออกเป็นหัวเมือง เอก โท ตรี และจัตวา ตามขนาดและความสำคัญของเมือง

** คือกระทรวง เมือง วัง คลัง นา

¹ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 12.

² องค์การศาลฎีกา พระราชกำหนดเกล้า กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 หน้า 91

³ องค์การศาลฎีกา พระโอบยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 323 - 325.

(1) เจ้าเมือง ตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้จะมียศเป็น
ออกพระ ถิ่นศักดินา 3,000 ไร่ มีรายชื่อกตามพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง ดังนี้

ออกพระศรีสุนทรภูไชย	เป็นเจ้าเมืองเพชรบุรี
ออกพระพิไชยภักดีศรีมโหฬาร	เป็นเจ้าเมืองกาญจนบุรี
ออกเมืองพลนคร	เป็นเจ้าเมืองไทรโยค
ออกพระศรีสวัสดิ์บุรี	เป็นเจ้าเมืองศรีสวัสดิ์
ออกพระฉนวนทรภูไชย	เป็นเจ้าเมืองราชบุรี
ออกพระสมุทรสงคราม	เป็นเจ้าเมืองแม่กลอง
พระปรางบุรีศรีสงคราม	เป็นเจ้าเมืองปรางบุรี
ออกพระพิไชยภักดีศรีพิสุทธิสงคราม	เป็นเจ้าเมืองกุย

(1.1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง แบ่งออกได้เป็นหัวข้อดังนี้

ก. หน้าที่ในการป้องกันอาณาเขต สำหรับเรื่องนี้ เจ้าเมือง

จะต้องคอยกำชับให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลความปลอดภัยของเขตแดนซึ่งได้กำหนดไว้ในพระไอยการ-
อาญาหลวง พ.ศ. 1976 ว่า "... แลทั้งนายขนอนคอยคานทางให้พ้นคนลู่ ร้องรอรอบคานแดน
อย่าให้ข้าศึกศัตรู เข้าม่าแปลกปลอมได้ ถวายข้าศึกศัตรู แลชางมามากไซ้ ให้เร่งขับครัวเข้า
ในเมืองแลหับประตูเมืองอยู่ดู พระเจ้าอยู่หัวว่าจจะมา แลให้เร่งพลทหารแหกหักเอาทางข้าศึกจงได้
แมนข้าศึกถอยไซ้ให้ตามจงได้ก่งแดน..."²

สำหรับอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ในระยะก่อนสงครามกับพม่า ปี พ.ศ. 2081 ยังไม่มีความ
สำคัญนักเพราะหัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามยังไม่มีข้าศึกศัตรูยกกองทัพมาโจมตี
ถึงเช่น สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย

¹ องค์การการกุศลสภา พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1
หน้า 326.

² องค์การการกุศลสภา พระไอยการอาญาหลวง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 70.

ข. หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน ในการรักษาความสงบภายในนี้ เจ้าเมืองจะต้องเสนอแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ย่าง ๆ ให้ครบตำแหน่งที่กำหนดไว้ในพระไอยการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้ราษฎรมีความสุข ดังที่ปรากฏในพระไอยการอาญาหลวงว่า "... มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวฯ แต่งให้ไปรั้ง เมืองครองเมือง แลไปอาณานิคมในกรมแพนไค ๆ นั้น ถ้าขุนหมื่นในกรมหาตัวมิได้ให้จัดขึ้นให้ครบตามตำแหน่ง ถ้าจัดขึ้นมิได้ให้บอกเขาไปยังเมืองหลวง ท่านจะให้จัดขึ้นออกมา..."¹ ในการแต่งตั้งกรมการขึ้นประหวาน* ให้อยู่ในอำนาจของเจ้าเมืองแต่งตั้งได้เอง ส่วนกรมการขึ้นผู้ใหญ่บนทางกรุงศรีอยุธยาจะส่งวนอำนาจไว้แต่เพียง

นอกจากนี้ในการรักษาความสงบภายในนั้น เจ้าเมืองจะต้องคอยดูแลปราบปรามโจรผู้ร้ายอย่าให้ก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรได้ ดังปรากฏในพระไอยการอาญาหลวงว่า

"มาตราหนึ่งพระเจ้าอยู่หัวฯ สั่งให้ไปรั้ง เมืองครองเมือง ให้รักษาไพร่ฟ้าข้าไทท่าน แลให้รับรองทุกสุขของราษฎรทั้งปวง แลรักษาถิ่นฐานบ้านนอกขอบเขต มิให้มีโจรผู้ร้าย แลคนกันเกราษฎร เกิดชุกชุมขึ้นเหลือกำลังรับ รังมิได้ ก็ให้บอกมายังลูกขุน ณ ศาลา ให้บังคับทูลเกล้าแจ้งพระบพิตรพระพุทธิเจ้าอยู่หัวฯ จะพินโทษ ถ้าแลผู้รั้งเมืองผู้ครองเมือง มิได้กำชับจับกุม ละเลยให้โจรแลผู้กันเกราษฎร ชุกชุมขึ้นได้ ท่านว่าผู้นั้นละเมิดต้องวางกันเกราษฎรโทษ..."²

ค. หน้าที่ในการตัดสินคดีความ เจ้าเมืองจะมีหน้าที่ในการไต่สวนคดีความ โดยพร้อมด้วยปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และกรมการ พิจารณาคดีที่ไม่ใช่ความอุกฉกรรจ์หนักโทษ³ ส่วนคดีอุกฉกรรจ์หนักโทษนั้น เจ้าเมืองจะต้องส่งไปชำระยังกรุงศรีอยุธยา

¹ องค์การการศาสนา พระไอยการอาญาหลวง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 41.

* กรมการขึ้นประหวาน คือกรมการที่ถือศักดินาไม่ถึง 400.

² องค์การการศาสนา ล.ค. หน้า 51

³ ค. หน้า 48.

นอกจากนี้คือความใจที่โหดและจำเลยจะยินยอมความแก่กัน เจ้าเมืองก็มีสิทธิในการที่จะตัดสินยินยอมได้ ดังปรากฏในพระไอยการอาญาหลวงว่า "... มาตราหนึ่ง คดีข้อใหญ่เป็นมหันตโทษ แลมันผู้นั้นยินยอมมิไวกาลวแก่กัน... ถ้าเป็นหัวเมืองให้เอาคดีนั้นขึ้นว่าแก่เจ้าเมือง เจ้าเมืองว่าเป็นประการใดก็ให้กระทำตาม..."¹

ง. หน้าที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมภาษีอากร เจ้าเมืองจะต้องคอยดูแลกวตั้นให้ราษฎร เสียภาษีอากรตามทักทวนหมายเพื่อนำส่งยังกรุงศรีอยุธยาต่อไป ในการนี้เจ้าเมืองก็จะกำชับกวตั้นผ่านทาง นายอำเภอ นายบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่อีกทอดหนึ่ง²

จะเห็นว่าเจ้าเมืองนั้นมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางสามารถพระราชการได้ทั่วไปในหัวเมืองที่ตนปกครอง อันอาจทำให้เกิดผลร้ายต่ออาณาประชาราษฎร และอาจจะบั่นทอนความมั่นคงของราชอาณาจักรได้ หากเจ้าเมืองมีความประพฤติมิชอบ ดังนั้นทางกรุงศรีอยุธยาจึงได้วางมาตรการควบคุมเจ้าเมืองให้อยู่ในกรอบวินัย และกำหนดข้อห้ามสำหรับเจ้าเมืองไว้ในพระไอยการอาญาหลวง³ ภาย

(1.2) กฎและข้อห้ามสำหรับเจ้าเมือง มีดังต่อไปนี้

ก. ห้ามเจ้าเมืองเข้าไปยังราชธานีโดยไม่มีตราเรียกตัวผู้ใดฝ่าฝืนก็จะมีกำหนดโทษ 8 สถาน* ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าเมืองละทิ้งหน้าที่ เพราะอาจจะ

¹ องค์การศาลยุติธรรม พระไอยการอาญาหลวง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 44.

² ค. หน้า 31.

³ ค. หน้า 9 - 31.

* โทษ 8 สถาน คือ

บริษบาแล้วประหารชีวิต 1 ให้จำไว้ 2 } ฐคือณ แล้วเอาตัวลงเป็นไพร่ 1
ให้ตัดปากประจาน 1 ให้ไหมหัวคูนแล้วเอาตัวออกจากราชการ 1
ให้ไหมจตุรคูนแล้วเอาตัวลงหนุซาง 1 ให้ไหมลาหนึ่ง แล้วทวนควยไม้ทวาย 25 ที่ 1
ให้ทวนควยไม้ทวายและลวคหนึ่ง 50 ที่ 1 ให้ภาคทัณฑ์ไว้ 1 .

เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน และอาจจะเป็นภัยแก่ชายพระราชอาณาเขตได้ เมื่อไม่มีผู้
 คุ้มครองภัยกับบัญชา แต่ที่สำคัญนั้นสันนิษฐานว่าคงจะเป็นกฏที่ป้องกันการกบฏจากหัวเมือง หรือเพื่อ
 ความปลอดภัยของราชธานี และองค์พระมหากษัตริย์ เพราะในระยะนี้ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมือง
 และราชธานียังไม่สนิทแน่นแฟ้น เจ้าเมืองยังมีอิสระที่จะปกครองภายในหัวเมืองของตนอยู่มาก
 เพราะราชธานีไม่สามารถที่จะควบคุมได้ทั่วถึง เนื่องจากสภาพการคมนาคมยังไม่สะดวกเพียงพอ
 สภาพการณ์เหล่านี้ยักตอการที่เจ้าเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ จะคิดเป็นกบฏแข็งเมืองขึ้น หรืออาจจะ
 นำกองทัพเข้ามาตีราชธานีได้ ดังนั้นจึงต้องมีกฏข้อนี้ไว้เพื่อให้ควบคุมได้ง่ายขึ้น

ข. ห้ามเจ้าเมืองเบียดเบียนราษฎรให้เดือดร้อน เช่น เก็บภาษี

เกิดพระราชกำหนดกฎหมาย-โดยหวังเอาเป็นประโยชน์แก่ตน หากเจ้าเมืองผู้ใดฝ่าฝืนพิจารณาได้
 เป็นความลับ ก็ให้เรียกเงินที่ฉ้อโกงนั้นคืน แล้วให้ลงโทษ 6 สถาน *

นอกจากนี้เพื่อความผาสุกของราษฎร และความปลอดภัยแห่งราชธานี กรุงศรีอยุธยา ก็ได้
 กำหนดข้อพึงปฏิบัติของเจ้าเมืองไว้โดยพระอัยการอาญาหลวงไว้ด้วย ซึ่งมีข้อความว่า

"มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวให้อยู่รักษาเมือง แลให้ไปรังเมืองกรุงเมือง
 กี่ ให้สวามิภักดิ์ต่อพระเจ้าอยู่หัวให้น้ำใจจงรัก โอบอ้อมคออาณาประชาราษฎร
 ให้อยู่เย็นเป็นสุข อย่าให้เอาใจไปเพื่อแต่ต่ออริราชศัตรู แก่สัวัน ถ้าผู้ใดมิทำ
 ตามพระราชโองการ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดกฎหมายก็ดี ทานโทษ
 ** 1
 3 สถาน ..."

* โทษ 6 สถานคือ

ให้ประจานแล้วเอาตัวออกจากราชการ	ให้ไปบวช 1
ให้จำไว้เดือนหนึ่งเอาตัวลงคุก 1	ให้ไหมลา 1
ให้ไหมจตุรคุณ 1	ให้ภาคทัณฑ์ไว้ 1

** โทษ 3 สถานคือ

ให้พันคอรับเรือนแล้วเอาบุตรภรรยาทรัพย์สินของ เป็นหลวง 1
ให้ถอดจากราชการแล้วเอาตัวลงคุก 1
ให้ทเวณ (ตระเวน) 3 วันแล้วเสียเป็นไฉ 1

1 องค์การการศาสนา พระอัยการอาญาหลวง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 59.

จะเห็นได้ว่าแม่เจ้าเมืองหรือผู้รั้งจะมีอำนาจกว้างขวาง แต่อำนาจนั้นก็จะต้องอยู่ในขอบเขตที่มีกำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมาย และหากละเมิดจนเกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรหรือเกิดผลเสียหายต่อทางราชการแล้ว ก็จะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกับราษฎรทั่วไปด้วย

(2) ปลัดเมือง ปลัดเมือง เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ถือศักดินา 600 ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ผู้รั้งเมืองในด้านต่าง ๆ รวมทั้งรักษาราชการแทนเจ้าเมืองเมื่อเจ้าเมืองไปราชการทางแคว้นหรือเจ็บป่วย

(3) ยกกระบัตร ยกกระบัตร เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ถือศักดินา 500 กระหวงวัง เป็นผู้แทนทั้งยกกระบัตรมาประจำหัวเมืองโดยมีกำหนดกฎหมายเกณฑ์ในพระไอยการอาญาหลวงว่า "...ถ้าจะตั้งยกกระบัตรให้ตั้งผู้ที่มีตระกูลอันเป็นราชการรู้ขนบธรรมเนียมในเมืองหลวงไป..."¹ ตำแหน่งยกกระบัตรมีหน้าที่สำคัญคือ รับฟังคดีความที่เกิดขึ้นในหัวเมืองของตน และร่วมพิจารณาคดีพร้อมกับเจ้าเมืองและกรรมการอื่น ๆ ครั้งกำหนดไว้ในพระไอยการอาญาหลวงว่า "อนึ่งราษฎรจ้องทุกข์ ก็ให้ร้องฟ้องแก่ยกกระบัตร ก็ให้ยกกระบัตรเอาคดีอันเขามาร้องฟ้องนั้นให้พิจารณา จงเป็นสัจเป็นธรรมให้เห็นผิดแลชอบ..."²

ส่วนหน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือหน้าที่ "ควบคุมดูแล" เจ้าเมืองนั้น ยกกระบัตรในหัวเมืองตะวันตกไม่มีอำนาจเพราะหัวเมืองในเขตราชธานีนั้น ขึ้นโดยตรงต่อราชธานีอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องให้ยกกระบัตรควบคุมดูแลเจ้าเมืองเหมือนหัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช *

¹ องค์การศาลฎีกา พระไอยการอาญาหลวง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 100.

² ก. หน้า 101.

* ตำแหน่งยกกระบัตรในหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชนั้น จะมีหน้าที่ "ควบคุมดูแล" เจ้าเมืองด้วย โดยพระไอยการอาญาหลวงได้กำหนดไว้ดังนี้

1. ถ้าเจ้าเมืองจะให้ผู้ใดให้ออกไปทำธุระนอกเมือง เช่นไปราชการ ไปค้าขาย จะต้องให้ยกกระบัตรรู้เห็นด้วย ตลอดจนถ้ามีสำนวนหนังสือมาถึงเจ้าเมืองก็ต้องให้ยกกระบัตรรับทราบด้วยเช่นกัน

2. ถ้ามีงานพิธีซึ่งเจ้าเมืองจะต้องออกพบปะราษฎรนอกเมือง ก็จะต้องให้ยกกระบัตรรู้เห็นด้วย.

(4) กรมการอื่น ๆ กรมการเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองในการปกครองภายในหัวเมืองที่ปรากฏตำแหน่งในพระไอยการอาญาหลวง มีดังนี้คือ

หมื่นแพ่ง ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาศักดิ์และรวมศัสนคดีความ

หมื่นคาน ทำหน้าที่รักษาคานเพื่อป้องกันมิจฉาจรจากรุกจากภายนอก และป้องกันคนใน

ราชอาณาจักรหนีออกไป

นอกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วนั้น ก็ปรากฏตำแหน่งกรมการสำหรับหัวเมืองจัตวาตามพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง เพิ่มเติมอีกดังต่อไปนี้คือ จาเมือง ศุภมาตรา และสัสดี แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไร เพียงแต่ให้เค้าเงื่อนเท่าที่มีหลักฐานว่า เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ซึ่งจะทอได้รับการแต่งตั้งจากราชธานีเท่านั้น

นอกจากนี้ก็มีตำแหน่งกรมการชั้นผู้น้อยซึ่งเป็นข้าราชการชั้นประทวนอีกหลายตำแหน่ง เช่น รองแพ่ง รองศุภมาตรา รองสัสดี และรองหมื่นแขวง เป็นต้น

(5) เจาพนักงานปกครองท้องที่ การปกครองท้องที่ภายในเขตเมืองแต่ละเมืองนั้นมีเค้าเงื่อนอยู่ในกฎหมายหลายบท เช่น พระไอยการอาญาหลวง และพระราชกำหนดเกา⁴ เป็นต้น ระบุไว้ว่าการปกครองตั้งแต่ "บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้าน หรือนายบ้านเป็นหัวหน้าหลายบ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันเป็นหัวหน้า หลายตำบลรวมกันเป็น "แขวง" มีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้า.

3) การจัดการศึกษา สำหรับทางด้านการศึกษาในหัวเมืองแถบนี้ก็มีลักษณะ

¹ องค์การศาลฎีกา พระไอยการอาญาหลวง: กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 69

² องค์การศาลฎีกา พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 323.

³ องค์การศาลฎีกา อ.ค. หน้า 31

⁴ องค์การศาลฎีกา พระราชกำหนดเกา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 337-348.

เช่นเกี่ยวกับการศาลในหัวเมืองอื่น ๆ ดังที่ปรากฏในพระไอยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976¹ ดังนี้

คดีความเมืองต่าง ๆ หากเกิดขึ้นในเมืองใด ก็ให้ราษฎรร้องฟ้อง ต่อหลวงยกกระบัตร
ของเมืองนั้น และยกกระบัตรก็จะแจ้งต่อเจ้าเมืองให้ทราบอีกทีหนึ่ง หากเป็นคดีเล็กน้อย เจ้าเมือง
ก็จะว่ากล่าวให้ยอมความแก่กัน แต่หากคดีความไม่ยอม ก็ให้ฟ้องร้อง โดยเจ้าเมืองยกกระบัตร
และกรมการก็จะต้องร่วมกันพิจารณาคดีความตัดสินลงโทษ ตามพระราชกำหนดกฎหมาย หากเป็น
คดีความอุกฉกรรจ์หนักโทษ ก็จะต้องส่งตัวคนร้ายเข้าไปพิจารณาที่กรุงศรีอยุธยา ส่วนการยินยอม
คดีระหว่างโจทก์และจำเลยนั้น สำหรับคดีอุกฉกรรจ์นั้นจะยอมความตามอำเภอใจไม่ได้ จะต้องนำ
ขึ้นให้เจ้าเมืองตัดสิน ดังเช่น หากเกิดคดีฆ่ากันตายขึ้นในเมืองเพชรบุรี ก็จะต้องให้ออกพระศรี-
สุริยหาไชย เป็นผู้ตัดสินว่าจะว่ากล่าวประการใด หากโจทก์และจำเลยไม่แจ้งต่อเจ้าเมือง แล้ว
ยินยอมความกันเองก็จะมีโทษตามที่กำหนดไว้ในพระอัยการ

หากการตัดสินคดีไม่เป็นที่ยินยอมของโจทก์หรือจำเลย ก็อาจจะร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่ง
พระมหากษัตริย์แต่งตั้งไปจากราชธานีได้ หรือหากไม่มีเจ้าหน้าที่ออกไปรับเรื่องร้องทุกข์ก็จะอุทธรณ์
เข้ามายังกระทรวงมหาดไทยในกรุงศรีอยุธยาได้²

จากการศึกษาถึงการจัดการปกครอง ของหัวเมืองตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม
ในสมัยก่อนสงครามกับพม่าในปี พ.ศ. 2081 นั้นก็อาจจะสรุปได้ว่า หัวเมืองแถบนั้นนอกจากจะมีความ
สำคัญในฐานะเป็นเมืองในเขตราชธานีหรือหัวเมืองชั้นในแล้ว ก็ไม่ได้มีความสำคัญมากนัก ทั้งทาง
ด้านเศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้นจึงไม่มีหลักฐานที่สามารถจะกันได้ว่าใครรายละเอียดยังพอ

1.2.2 การจัดการปกครองหลังจากสงครามกับพม่า (หลังปี พ.ศ. 2081)

ไทยกับพม่านั้น ก่อนหน้านั้นไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการรบพุ่งกันเลย เหตุที่
เป็นดังนี้ สมเด็จพระเอกาทศราชานุภาพไคยบายไว้อย่างแจ่มชัดในหนังสือไทยรบพม่าว่า
เพราะภูมิประเทศของไทย และพม่าอยู่ใกล้กัน ทางทิศใต้ก็มีมอญกั้นกลาง ส่วนทางทิศเหนือก็มี
อาณาเขตของลานนาไทยคั่นไว้ และยังมีเขตแดนของไทยใหญ่ที่เรียกว่าเงี้ยว หรือเฉียง อยู่ถัดไป

¹ องค์การการศาสนา พระไอยการอาญาหลวง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 27-100.

² ก.

อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นหากมอญตั้งเป็นอิสระอยู่รอบโคกพม่ากับไทยก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะสู้รบกันได้¹

เหตุที่ทำให้ไทยกับพม่าเกิดรบกันขึ้นนั้น ก็มีสาเหตุมาจากสงครามระหว่างมอญและพม่า คือ พม่าในรัชสมัยของพระเจ้าตะเบ็งชเวตี้ ทำสงครามมีชัยต่อมอญ จนตีกรุงหงสาวดี* เมืองหลวงของมอญได้ ต่อมาจึงได้ยกกองทัพพม่าตีเมืองเชียงใหม่** ซึ่งเป็นเมืองขึ้นของไทยในปี พ.ศ. 2081 โดยเข้าใจว่าเป็นหัวเมืองมอญ ดังนั้นกองทัพไทยจึงได้ยกทัพไปตีกลับคืน*** หลังจากนั้นไทยกับพม่าก็ได้มีการทำสงครามแย่งอำนาจกันตลอดมา เป็นเวลากว่า 2 ศตวรรษ แต่ลักษณะการทำสงครามนั้นจะเป็นลักษณะที่ไทยเป็นฝ่ายถูกรับ เป็นส่วนใหญ่ ส่วนพม่าจะใช้ดินแดนมอญและลานนาไทย เป็นแหล่งส่งเสบียงคน อาวุธยุทโธปกรณ์ ตลอดจนเสบียงอาหารในการยกทัพเข้ามาตีกรุงศรีอยุธยา

จากสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ฐานะของหัวเมืองฝ่ายตะวันตก คือ เพชรบุรี ราชบุรี และกาญจนบุรี มีความสำคัญขึ้นเพราะกองทัพพม่าที่ยกมาตีกรุงศรีอยุธยานั้น ส่วนใหญ่จะตีดินแดนมอญได้ก่อน แล้วจึงยกทัพเข้ามาทางเขตแดนหัวเมืองตะวันตก ซึ่งมีทางคาน เค้นทัพได้ ฐานะของหัวเมืองตะวันตกในระยะต่อมาจึงกลายเป็นเมืองหน้าด่านของไทย อันจะเป็นทั้งรั้วกันราชอาณาจักร และจะเป็นกองทัพหน้าในการรับมือกับพม่าด้วย

นโยบายการปกครองหัวเมืองตะวันตกในระยะนี้จึงต้องเปลี่ยนแปลงไป ด้วย เพราะด้วยความมั่นคงของราชอาณาจักรนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ดังนั้นนโยบายการปกครองหัวเมืองหน้าด่านเหล่านี้จึงต้องเป็นนโยบายที่จะสามารถทำให้กรุงศรีอยุธยาได้เปรียบจากการสงครามมากที่สุด ในการนี้คงกำหนดวิธีการที่เหมาะสมเพื่อเป็นข้อพึงปฏิบัติของหัวเมืองเหล่านี้ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์อาจจะสรุปนโยบายและวิธีการที่กรุงศรีอยุธยาคำหนดไว้ดังต่อไปนี้

¹ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชทานภาพ ไทยรบพม่า หน้า 3.

* ภายหลังพม่าได้สถาปนากรุงหงสาวดีเป็นเมืองหลวง

** มอญเรียก เชียงรายนั้น อยู่ต่อแดนไทยทางคานพระเจดีย์สามองค์ มีพลเมืองเป็นมอญ แต่สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงสันนิษฐานว่าเป็นเมืองขึ้นของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย.

*** การศึกครั้งนี้เกิดในสมัยพระจักรพรรดิราชธิราช กองทัพไทยมีกองอาสาโปรตุเกสเข้าร่วมด้วย

**** ฎารายละเอียดในบทที่ ๔. การปกครองหัวเมืองตะวันตก และมีเมืองสมุทรสสงคราม หลังจากสงครามกับพม่า

1) นโยบายการปกครองหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามใน
ฐานะเมืองหน้าด่าน สรุปได้ดังนี้

(1) นโยบายป้องกันภัยจากพม่า นโยบายข้อนี้กำหนดขึ้นเพื่อ
จัดเตรียมให้หัวเมืองแถบนี้ซึ่งมีฐานะเป็นเมืองหน้าด่านมีความพร้อมสำหรับการที่จะรับศึกพม่าคือ

(1.1) การตรวจตราชายแดน เจ้าเมืองในหัวเมืองแถบนี้
จะต้องควบคุมให้เจ้าหน้าที่ทำการตรวจตราชายแดนอยู่เสมอ โดยเฉพาะทางด่านที่สำคัญในเขต
หัวเมืองตะวันตกก็คือด่านพระเจดีย์สามองค์ ด่านยี่งอ และด่านสิงขรเป็นต้น นโยบายนี้กำหนด
ขึ้นเพื่อสอดแนมความเคลื่อนไหวของพม่า และเพื่อป้องกันพม่าส่งคนมาสอดแนมทางชายแดนไทย
รวมทั้งหากมีกองทัพพม้ายกเข้ามาอาจจะแจ้งข่าวให้เจ้าเมือง หรือทางราชธานีทราบข่าวศึกได้
ทันเวลาที่ ทำให้มีเวลาพอเพียงที่จะเตรียมการรับศึกสงครามได้ ดังปรากฏในหนังสือ "ไทยรบพม่า"
ว่า เมื่อคราวที่พระเจ้าตะเบ็งชเวตี้ ยกกองทัพเข้ามาทางด่านพระเจดีย์สามองค์ เพื่อที่จะตี
กรุงศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2091 นั้น หัวเมืองที่รักษาทางด่านชายแดน คือเมืองกาญจนบุรีได้จัด
เจ้าหน้าที่ทางด่านออกลาดตระเวนทราบข่าวศึกพม่าจึงได้แจ้ง เข้ามายังกรุงศรีอยุธยาทันเวลาที่ทำให้
ไทยสามารถเตรียมการรับศึกพม่าได้เต็มที่

(1.2) การปรับปรุงเขตแดนและการตั้ง เมืองใหม่ นโยบายนี้
ได้นำมาใช้หลังสงครามกับพม่า ในปี พ.ศ. 2091 ดังมีความปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า
"...ให้เอาบ้านท่าจีน ทั้ง เป็นเมืองสำคัญให้เอาบ้านตลาดขวัญตั้ง เป็นเมืองนนทบุรี ให้แบ่ง
เอาแขวง เมืองราชบุรี แขวง เมืองสุพรรณบุรีตั้ง เป็นเมืองนครไชยศรี..."²

การตั้ง เมืองใหม่นี้หากพิจารณาตามพระราชพงศาวดารแล้วก็จะทำให้เข้าใจได้ว่า
สมเด็จพระมหาจักรพรรดิมีพระราชประสงค์ที่จะให้ผู้คนราษฎรที่หนีพม่าจากสงครามครั้งที่แล้วได้

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ทรงเรียบเรียง ไทยรบพม่า หน้า 15

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ทรงเรียบเรียง พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเดิมที่ 1

เข้ามาอยู่อาศัย แต่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้อธิบายว่า จุดประสงค์ที่ทำเช่นนั้นก็เพื่อให้
จะให้หัวเมืองซึ่งจะใช้เป็นไพร่พลส่งไปอยู่รายรอบพระนครศรีอยุธยาโดยให้มีระยะทาง
ไปมาถึงกันได้ ภายใน 1 วัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจัดสร้างรั้วล้อมอาณาเขตของราชธานีไว้
นั่นเอง¹

(1.3) การจัดเตรียมกำลังพลให้พร้อม นโยบายข้อนี้
กำหนดขึ้นเพื่อรวบรวมชายฉกรรจ์เข้ามาฝึกหัดอาวุธเตรียมพร้อมในการสงคราม ดังปรากฏใน
พระราชพงศาวดารตอนหนึ่งว่า "... ให้ตั้งพิจารณาเลขสมสังกัตพรรค ไก่ฉกรรจ์จำเครื่องแสน
เศษ" ข้อความนี้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้อธิบายไว้ในหนังสือไทยรบพม่า คือการ
ให้สำรวจหัวเมืองขึ้นในครัวของราษฎรเสียใหม่ เพื่อให้รู้ว่ามีชายฉกรรจ์จะทำหน้าที่รบพุ่งข้าศึก
อยู่เท่าใด และที่ไต่ถามร่ำจำเครื่องแสนเศษนั้น ก็สันนิษฐานว่าเป็นจำนวนชายฉกรรจ์ในเขต
ราชธานีและเมืองหน้าด่านเท่านั้น ก็ตั้งแต่เมืองชัยนาทลงมาถึงเมืองชลบุรี เมืองเพชรบุรี
เมืองกาญจนบุรี และเมืองราชบุรี²

(2) นโยบายในการทำสงครามกับพม่า นโยบายนี้เป็นนโยบาย
ที่กรุงศรีอยุธยาได้กำหนดขึ้นเมื่อมีศึกพม่าเข้ามาตี อาจจะสรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

(2.1) การส่งนกำลังพล ในการศึกษาเจ้าเมืองจะต้อง
หลีกเลี่ยงการปะทะกับกองทัพพม่าโดยการกวาดต้อนผู้คนเข้าในกำแพงเมืองเพื่อใช้เป็นแนวต่อสู้
รอรับความช่วยเหลือจากกรุงศรีอยุธยา นโยบายนี้จะนำมาใช้เมื่อกองทัพพม่านั้นมีกำลังมาก
ดังปรากฏในพระอัยการอาญาหลวงว่า "... ถูกรบชาติศัตรู และชางมามากใช้ให้เร่งขับครัว
เข้าในเมือง แลหีบประตูเมืองอยู่ถ้าพระเจ้าอยู่หัวกวาดจะมา แลให้แต่งพลทหารแหกหักเอาทาง
ข้าศึกงัดได้..."³

¹ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ไทยรบพม่า หน้า 23.

² ก. หน้า 23.

³ องค์การคารุสภา พระอัยการอาญาหลวง กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 70.

นโยบายนี้ได้นำมาปฏิบัติเป็นครั้งแรกเมื่อคราวที่พม่าได้ยกกองทัพมาตีไทยในปี พ.ศ. 2128 ในครั้งนี้พระเจ้าหงสาวดีมีบัญชาให้พระเจ้าย้ายกองทัพเข้ามาสู้ความฝ่ายไทย พม่าได้ยกพลล่วงหน้าเข้ามาในแดนไทย ทางด่านเจดีย์สามองค์ เจ้าเมืองกาญจนบุรี ก็เตรียมการตั้งรับศึกในเมืองเพื่อส่งไพร่พล ทั้งปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า "... เจ้าเมืองกาญจนบุรี ราษฎรก็ตรวจตรารักษาค่ายอยู่ ประตุ หอรับไว้นั่นคง แล้วจึงบอกเข้าไปกราบทูล สมเด็จพระนเรศวร และพระเอกาทศรถ..."

การที่กรุงศรีอยุธยาได้กำหนดนโยบายขึ้นเช่นนี้มา ก็เพื่อที่จะไปให้ไพร่พลเป็นอันตรายนั่นเอง เพราะแต่ละครั้งที่พม่ายกกองทัพมาตีกรุงศรีอยุธยานั้นจะเป็นกำลังทัพใหญ่ซึ่งเหลือวิสัยที่หัวเมืองเล็ก ๆ ข้างแควอย่างเมืองกาญจนบุรี เมืองปราณบุรี เมืองราชบุรี และเมืองเพชรบุรี จะสามารถต่อสู้ได้ การยกกำลังออกไปปะทะซึ่ง ๆ หน้า ย่อมจะทำให้เสียชีวิตไพร่พลโดยไม่สมควร และเมื่อพลเมืองพลาลง พม่าก็อาจจะเข้ายึดครอง เมืองได้ง่ายอันจะเป็นผลคือกองทัพพม่าที่จะใช้แนวกำแพงเมืองนั้นเอง เป็นชัยภูมิต่อสู้กับกองทัพหลวงที่จะยกไปช่วย แต่ถ้าวหัวเมืองเหล่านั้นตั้งรับอยู่ในกำแพงเมือง ก็อาจจะทำการต่อสู้เอง เวลาไหนกองทัพกรุงยกไปช่วยก็ได้

นอกจากนี้การกวาดต้อนไพร่พลเข้าตั้งรับในกำแพงราชธานี ก็เป็นนโยบายส่งไพร่พลอีกวิธีหนึ่ง นโยบายนี้จะใช้เมื่อกองทัพไทยมีกำลังน้อยกว่าพม่ามาก ดังเช่นคราวสงครามกับพระเจ้าบุเรงนองใน พ.ศ. 2106 ในครั้งนี้สมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงโปรดฯ ให้กวาดต้อนราษฎร พลเมืองในเขตแขวงใกล้ราชธานี และหัวเมืองหน้าด่านเข้ามาในกำแพงพระนคร ตามพระราชพงศาวดาร ปรากฏว่าเจ้าเมืองและกรมการในหัวเมืองตะวันตกก็ได้เข้ามาช่วยคือ พระยาเพชรบุรีและพระยาราชบุรี ทั้งสองคนได้ทำการสู้รบกับพม่าอย่างเข้มแข็งร่วมกับเจ้าเมืองอื่น ๆ ในเขตราชธานีทำหน้าที่ป้องกันกำแพงเมืองตั้งแต่แม่น้ำสายลงไปถึงเกาะแก่ง

¹ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระราชพงศาวดารฉบับความสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เล่ม 1 หน้า 241.

² สมเด็จพระเอกาทศรถ ราชานุภาพ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 ตอน 2 หน้า 17.

เมื่อเป็นเช่นนี้ก็แสดงว่าหัวเมืองเหล่านั้นจะต้องทิ้งร้างยอมให้พ่ายยครองไ้ตามใจ

(2.2) การร่วมมือกับกองทัพกรุงโจมตีพม่า นโยบายนี้

ทำให้กองทัพหัวเมืองตะวันตกมีบทบาทสำคัญในการสงครามมากขึ้น ดังเช่นเมื่อคราวสงครามกับพม่าในปี พ.ศ. 2129 ในรัชสมัยของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ในครั้งนี้ กองทัพเมืองราชบุรีภายใต้การนำของพระยาชัยรินทรฤาไชย ได้ปฏิบัติภารกิจกวาดและตัดทางชนสงฆ์เลียงของพม่า ทำให้กองทัพกรุงศรีอยุธยาได้รับชัยชนะในที่สุด¹

ต่อมาปรากฏว่านโยบายนี้ได้ถูกนำมาใช้อีกหลายครั้ง ดังเช่นในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้เกิดสงครามกับพม่าขึ้นในปี พ.ศ. 2206 ในครั้งนี้พระยาราชบุรีได้เป็นเกียกกายในกองทัพ และพระยาเพชรบุรีเป็นกองหน้าร่วมกับกองทัพกรุงไ้ทำการสู้รบกับพม่าอย่างเข้มแข็งจนกองทัพพม่าแตกพ่ายไป²

นโยบายข้อนี้จะใช้ปฏิบัติเมื่อกองทัพของไทยมีความเข้มแข็ง เพราะการยกออกไปตั้งรับพม่านอกกำแพงเมืองนั้น เป็นการเสี่ยงอยู่มากเพราะอาจจะเพลี่ยงพล้ำได้ง่าย ไม่เหมือนกับการตั้งรับในกำแพงเมืองซึ่งอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในชัยภูมิตัวรับ

นอกจากนโยบายทั้ง 3 ข้อดังกล่าวมาแล้วนั้น กรุงศรีอยุธยา ก็ยังมีวิธีป้องกันหัวเมืองอีกวิธีหนึ่งคือ ส่งขุนนางที่มีความสามารถไปช่วยในการสู้รบ ดังเช่นสงครามคราวที่พระยาละแวกยกมาตีเมืองเพชรบุรี ในปี พ.ศ. 2105 ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า "... ครั้นถึงเดือนสามพระยาละแวกยกทัพเรือมา พลประมาณเจ็ดพันมาเอาเมืองเพชรบุรี ในขณะนั้นสมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัว^{*} ครัสให้เมืองยโสธรราชธานี เมืองเพรราชธานีออกไปรับเมืองเพชรบุรี จึงพระยาศรีสุนทรฤาไชย^{**} เจ้าเมืองเพชรบุรี เมืองยโสธรราชธานี เมืองเพรราชธานี

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยายุทธ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 ตอน 2 หน้า 123 - 124.

² ค. หน้า 430.

* หมายถึงสมเด็จพระนารายณ์มหาราช

** สันนิษฐานว่าได้รับยศเป็นพระยาเพราะได้ทำการสู้รบป้องกันเมืองเพชรบุรีได้เมื่อครั้งพระยาละแวกยกกองทัพมาโจมตีใน พ.ศ. 2103.

ก็ช่วยกันตกลงการที่จะรบพุ่งป้องกันเมือง..."¹

เป็นที่น่าเสียดายว่าทั้งสามคนก็กลาวนั้นเถียงวาทกันเองขึ้น ทำให้การรบพุ่งกับพม่า
อ่อนแอลง กองทัพเมืองละแวกจึงตีเพชรบุรีได้

นโยบายนี้จึงกลายเป็นนโยบายที่แปลก และตามหลักฐานที่พอจะค้นได้ก็พบว่า เป็นครั้งแรก
ที่ทางกรุงศรีอยุธยาได้ส่งคนออกไปช่วยเจ้าเมืองทำการสงคราม และผลที่ปรากฏคือขุนนางที่
ส่งออกไปเกิดขัดแย้งกับเจ้าเมือง ทำให้เสียที่แก่ข้าศึก ดังนั้นในภายหลังจึงไม่ปรากฏว่า
กรุงศรีอยุธยาได้ใช้นโยบายนี้อีกเลย

3) การจัดการปกครองภายใน หลังสงครามกับพม่าในปี พ.ศ. 2081
แล้ว หัวเมืองแถบนี้ก็ได้มีการจัดการปกครองภายในดังนี้

(1) ตำแหน่งเจ้าเมือง ตำแหน่งเจ้าเมืองหัวเมืองตะวันตกและ
เมืองสมุทรสงครามเดิมนั้น "พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองได้กำหนดไว้ให้เป็นเพียง
"ออกพระ" เท่านั้น* พอมาถึงระยะนี้ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงยศของเจ้าเมืองราชบุรี เพชรบุรี
และกาญจนบุรี ไปจากเดิมคือ ตั้งแต่รัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเป็นต้นมา ปรากฏว่า
เจ้าเมืองของหัวเมืองทั้งสามนี้มียศเป็นพระยาทั้งสิ้น ดังเช่นคราวสงครามรบพม่าที่ไทรโยค ใน
ปี พ.ศ. 2206 ก็ปรากฏนามเจ้าเมืองทั้งสามว่า "พระยา" ราชบุรีทำหน้าที่เป็นเกียกกาย "พระยา"
เพชรบุรีทำหน้าที่เป็นกองหน้า และพระยากาญจนบุรี ก็ร่วมรบอยู่ในกำแพงเมือง² เป็นต้น
นอกจากนี้ พระราชพงศาวดารก็กล่าวถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ในระยะนี้กล่าวถึงยศของเจ้าเมือง
ทั้งสามว่าเป็นพระยาทั้งสิ้นดังเช่น พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับความสมเด็จพระ
ปรमानุชิตีโนรส หนังสือไทยรบพม่า และหนังสือคำให้การของชาวกรุงเก่า เป็นต้น จึง

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารฉบับความสมเด็จพระ
ปรमानุชิตีโนรส หน้า 157.

* คุรยาดละเอียดยในเรื่องราวการปกครองก่อนสงครามกับพม่า.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 97.

เชื่อได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนี้กรุงศรีอยุธยาได้มีการเลื่อนยศให้แก่เจ้าเมืองทั้งสามให้สูงขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในพระไอยการจริง ที่เป็นเช่นนี้ก็อาจสันนิษฐานได้ว่า เป็นเพราะเมืองเหล่านี้เป็นเมืองหน้าด่านซึ่งมีความสำคัญต่อความมั่นคงของราชธานี เจ้าเมืองจะคอยช่วยราชการสงครามอยู่เสมอ จึงมีโอกาสดำเนินการแสดงความสามารถมากกว่าเจ้าเมืองอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังนั้นเจ้าเมืองหัวเมืองเหล่านี้จึงได้เลื่อนยศเป็นพระยาทั้ง ๆ ที่มีฐานะเป็นเพียงหัวเมืองจัตวาเท่านั้น

(1.1) ผลประโยชน์ของเจ้าเมือง เนื่องจากเจ้าเมือง

ทุกเมืองรวมทั้งหัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม เจ้าเมืองไม่มีเงินเดือน หรือเงินรายได้ประจำที่พอเพียงเลี้ยงชีพได้ ดังนั้นในการแต่งตั้งเจ้าเมืองนั้น พวกพระมหากษัตริย์จึงทรงพระราชทานเครื่องอุปโภค และเครื่องประดับยศ สัตว์พาหนะ เลี้ยงคชสัตว์สำหรับใช้สอย ทั้งให้มีกรรมสิทธิ์สำหรับจับจองที่ดินได้วย แต่สิ่งที่ให้พระราชทานให้นี้หากต้องออกจากราชการเมื่อใด จะต้องคืนให้แก่ทางราชการ

นอกจากผลประโยชน์ดังกล่าวแล้ว เพื่อให้เจ้าเมืองมีรายได้อุปสมทบในการเลี้ยงชีพทางกรุงศรีอยุธยาจึงได้ให้อำนาจหาผลประโยชน์ได้อีก ดังต่อไปนี้

- ก. ได้รับส่วนแบ่งจากเงินค่านา หรือเงินค่าเช่าที่ดินทำสิกรรมโดยเจ้าเมืองจะเป็นผู้ควบคุม การเก็บภาษี หรือค่าเช่าส่งกรุงศรีอยุธยา
- ข. เจ้าเมืองได้ผลประโยชน์ส่วนหนึ่ง จากการรับราชบาท ทั้งยังได้เงินปันผลหลวงจากกาสินไหม¹ ในคดีความตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

* เครื่องประดับยศมี หีบหมากทองคำ กนกโททองคำ กระบี่ เสื้อ หมวก ประจำตำแหน่ง ฉาแพรพรรณ เรือยาว.

** ลาตูแบร์ เขียนไว้ว่า วัตถุประสงค์แห่งการแต่งตั้งเจ้าเมืองจะได้รับส่วนแบ่งครึ่งหนึ่ง

¹ องค์การศาลกรุงสุโขทัย พระราชกำหนดเกณฑ์มาตราที่ 1 กฎหมายตราสามดวง หน้า 293.

ค. เจ้าเมืองได้รับพระราชทานเลิกสมกำลังสำหรับใช้สอยในกิจการทั้งที่เกี่ยวกับ
ประโยชน์ส่วนตัวและเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ

ง. เจ้าเมืองมีสิทธิที่จะเรียกเก็บภาษีจากเรือกำปั่นพม่าที่เข้ามาค้าขายยังหัวเมือง
ของตน *

จ. เจ้าเมืองมีสิทธิที่จะตั้งด่านเรียกเก็บภาษีจากการไปมาค้าขายของราษฎร

ฉ. เจ้าเมืองมีสิทธิที่จะทำการค้าขายได้ แต่โดยมากมักจะมอบให้ตัวแทนหรือ
บุตรภรรยาของตนเป็นผู้จัดการแทน

ช. เจ้าเมืองมีสิทธิที่จะขอแบ่งปันปลา หรือสัตว์น้ำอื่น ๆ ที่ราษฎรหาได้จาก
ห้วย หนอง คลอง บึง ในเขตเมืองของตน แต่กำหนดว่าจะต้องเอาไปเฉพาะให้เพียงพอที่จะ
บริโภคเองเท่านั้นจะเอาไปเพื่อขายไม่ได้ ¹

(1.2) อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมืองนี้ในระยะกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ^{**} ก็ได้มีพระราชกำหนดกฎหมาย
ออกมาเพิ่มเติมเพื่อบังคับให้เจ้าเมืองปฏิบัติหน้าที่ให้เข้มแข็งและรับผิดชอบยิ่งขึ้นในเรื่องนี้อาจ
สันนิษฐานได้เป็น 2 ประการคือ ประการแรกกฎหมายบังคับสำหรับเจ้าเมืองเดิมที่มีข้อโหว่
ที่ทำให้เจ้าเมืองละเลยหน้าที่ราชการ หรือประพฤติด้อยได้ และอีกประการหนึ่งก็คือ เนื่องจาก
ในระยะที่ผ่านมานั้นมีเหตุการณ์ สงครามระหว่างไทยกับพม่าอยู่เสมอ จึงจำเป็นที่จะต้องวาง
นโยบายการปกครองหัวเมืองใหม่ประสิทธิภาพ อันจะทำให้เกิดความมั่นคงในพระราชอาณาเขต
ยิ่งขึ้น ในระยะนี้จึงได้มีการออกพระราชกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง

* เจ้าเมืองจะมีรายได้ส่วนหนึ่งจากเงินภาษีอากรตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมาย
แต่ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดว่าเป็นร้อยละเท่าใด ส่วนที่เหลือนั้นจะต้องส่งไปยังกรุงศรีอยุธยา.

¹ เกอလာดูแบร์ จดหมายเหตุเกอလာดูแบร์ เล่ม 2 หน้า 44 - 47.

** สันนิษฐานว่าเป็นสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ (พ.ศ. 2275 - 2301).

เพิ่มเติมต่อไป

ก. หน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันอาณาเขต เจ้าเมืองจะต้องบำรุงชาวค่านโคย
เกลี้ยกล่อมให้ติดสีกใหม่ที่ยังไม่เคยขึ้นทะเบียนบัญชีทางวาวเข้ามาเป็นพนักงานคาน

ข. หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน ในเรื่องความสงบนิ่งที่จะ
ปราบปรามโจรผู้ร้ายเป็นสำคัญ คือถ้าเกิดโจรผู้ร้ายขึ้นในหัวเมือง เจ้าเมืองกรมการ และ
เจ้าพนักงานในท้องถิ่นจะต้องจับตัวให้ได้ หากจับตัวไม่ได้ก็ให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นช่วยกันออกทุนทรัพย์
ให้แก่อุญเสี้ยหาย และถ้าปรากฏว่า ผู้รายนั้นเป็นผู้ร้ายที่ปล้นฆ่าเจ้าทรัพย์ตายก็ให้ปรับไหมแก่
เจ้าเมืองและเจ้าหน้าที่เหล่านั้นตามพระราชกำหนดกฎหมาย²

การกำหนดข้อบังคับกับเช่นนี้เชื่อได้ว่าจะทำให้เจ้าเมือง และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เอาใจ
ใส่ดูแลเข้มงวดในการปราบปรามโจรผู้ร้ายยิ่งขึ้นเพราะไม่เช่นนั้นตนเองก็ต้องจ่ายสินไหม
เป็นค่าปรับ

นอกจากนี้ในการคุมขังโจรผู้ร้ายที่จับมาได้นั้นก็จะต้องกวาดขันดูแลให้เข้มแข็งและตาม
พระราชกำหนดที่ออกเพิ่มเติมนี้กระบู่ไว้ให้ลงโทษแก่เจ้าเมืองที่ไม่เอาใจใส่ดูแลจนคนร้าย
หนีไปได้อีก³

(1.3) กฎและข้อห้ามสำหรับเจ้าเมือง คบยเหตุผลเกี่ยว
กับที่ให้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ เจ้าเมืองในระยะนี้ก็ได้บัญญัติกฎและข้อห้ามสำหรับ
เจ้าเมืองเพิ่มขึ้นด้วยดังนี้

¹ องค์การการศาสนา พระราชกำหนดเกล้า กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 หน้า 40

² ก. หน้า 303 - 304.

³ ก. หน้า 296.

ก. ห้ามเจ้าเมืองขมเพเอาลูกสาว หลานสาวราษฎร มาเป็นเมียหรือเป็น
คนใช้โดยพอมณูชาติพี่น้องไม่สมัครใจ¹

ข. ห้ามเจ้าเมืองเกณฑ์แรงงานราษฎร นำมาใช้ในงานในกิจของญาติพี่น้องตน
แต่จะต้องจ่ายค่าแรงงานให้ รวมทั้งต้องจ่ายค่าเช่าโคเกี่ยวด้วย²

(2) ทำแท้งกรรมการ ทำแท้งกรรมการส่วนใหญ่ที่มีเหมือนกันใน
ระบะกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนปี พ.ศ. 2081 แต่จากพระราชพงศาวดารและหลักฐานอื่น ๆ ก็
ปรากฏว่าในระยะนี้มีรายชื่อกรรมการเพิ่มขึ้นดังต่อไปนี้

ตำแหน่งพล เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่บังคับควบคุมทหารภายในเมือง ตำแหน่งนี้จะมิใช่เป็น
หลวง

ตำแหน่งมหาดไทย เป็นผู้ออกหนังสือสำคัญต่าง ๆ ตามคำสั่งของเจ้าเมือง เช่น
ออกประกาศเกณฑ์ทหาร และเป็นผู้ส่งเสบียง ให้แก่กองทัพ³

ตำแหน่งสัสดี มีหน้าที่ในการทนายคดี และเก็บทะเบียนหางว่าวของไพร่บ้านพลเมือง

4) การจัดการศาล การศาลในหัวเมืองตะวันตกในระยะหลังสงคราม
กับพม่าปี พ.ศ. 2081 นั้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับหัวเมืองอื่น ๆ ในระยะนี้และถ้ามีระเบียบวิธีการ
เหมือนกันในช่วงระยะกรุงศรีอยุธยาตอนสงครามกับพม่า แต่ในระยะนี้ก็ได้เล้าใจเพิ่มเดิมขึ้นมา
ดังนี้

บรรดาประชาชนที่เป็นคดีความนั้น จะต้องสังกัดเจ้าหม่อมลนาย ถ้าหม่อมลนายฝ่ายทหาร
ก็ให้ส่งฟ้องทางสมุหกลาโหม ถ้ามีหม่อมลนายเป็นพลเรือนก็ต้องฟ้องทางสมุหนายก⁴ ตามระเบียบการ

¹ องค์การการศาสนา พระราชกำหนดเกล้า กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 หน้า 40.

² ก. หน้า 38.

³ เกลอลาอุแบร์ จกพบายเพตุลาอุแบร์ เล่ม 2 หน้า 44 - 47.

⁴ องค์การการศาสนา กฎ 36 ขอ กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 230.

บังคับบัญชาหัวเมือง มุลนายของคนที่ต้องคดีนั้นจะมีหน้าที่เป็นกรรมการในคณะตุลาการด้วย ส่วน การที่จะตัดสินว่าคดีนั้น ๆ ควรจะฟ้องหรือไม่นั้นเป็นสิทธิของเจ้าเมือง

ในกรณีที่เจ้าเมืองสั่งให้ฟ้อง ก็จะต้องส่งสำนวนฟ้องไปยังกรรมการ และกรรมการก็จะส่ง สำนวนฟ้องนั้นให้กรรมการ ร้องหรือเสียดื่นอีกทอดหนึ่ง แล้วจึงพิจารณาคดี ซึ่งจะต้องมีการเบิกพยาน ให้การด้วย สำหรับผู้ของคดีที่ไม่สามารถมาให้การต่อศาลได้นั้นก็มีสิทธิที่จะส่งหมายมาแทนตัวได้ แต่ผู้แทนที่จะส่งมานี้จะต้องเป็นญาติของผู้ของคดีเท่านั้น ถ้าคดีความใดไม่มีหลักฐานเพียงพอในการ พิจารณาตัดสิน ก็จะต้องให้ดูความพิสูจน์ ตามกฎหมายลักษณะพิสูจน์*

สำหรับโทษอุกฉกรรจ์ ถึงขั้นประหารชีวิตนั้นเจ้าเมืองกรรมการก็ไม่มีสิทธิที่จะพิพากษาได้ จะต้องกราบทูลพระมหากษัตริย์ หรือข้าหลวงพิเศษที่ได้รับพระราชทานให้มียอำนาจเท่านั้น

ในกรณีที่ความจะต้องมาขึ้นศาลยังกรุงศรีอยุธยาจะมีเจ้าหน้าที่ถือตราไปหาความ ยังหัวเมืองนั้น ๆ โดยผู้ถือตราสามารถเรียกเก็บ "ค่าเชิงเคียร" ** ได้ในกำหนดถือตรากันนี้

เมือง กุย เมือง ปราณ เมืองกาญจนบุรี เมืองศรีสวัสดิ์ และเมืองราชบุรี เก็บค่า เชิงเคียร 2 ตำลึง² ส่วนเมืองเพชรบุรีนั้นไม่มีระบุไว้ว่าจะต้องเรียกเก็บ "ค่าเชิงเคียร" ใน อัตราเท่าใดสันนิษฐานว่าคงจะเก็บในอัตราเดียวกัน

5) การบังคับบัญชาหัวเมือง ในระยะหลังสงครามกับพม่าปี พ.ศ. 2081 นี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบังคับบัญชาหัวเมือง ซึ่งแต่เดิมให้ขึ้นกับสมุทกลาโหม และสมุหนายก บังคับบัญชารวมกัน เพียงแต่แบ่งแยกบังคับบัญชาฝ่ายทหารและพลเรือนในแต่ละหัวเมืองเท่านั้น กรณมาในระยะนี้สันนิษฐานว่าในสมัยของพระเพทราชา (พ.ศ. 2231 - 2246) ก็ได้มีการ เปลี่ยนแปลงการบังคับบัญชาหัวเมืองเสียใหม่ โดยให้สมุทกลาโหมทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบังคับ

* กม.ลักษณะพิสูจน์ ตราขึ้นในรัชสมัย สมเด็จพระไชยราชาธิราช มีบทพิสูจน์ เช่นคำนำ ลุยไฟเป็นต้น

¹ เกลอลูแบร์ จดหมายเหตุกลาแบร์ เล่ม 2 หน้า 55 - 63.

** "กาเชิงเคียร" หมายถึงจำนวนเงินซึ่งผู้ความจะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถือตรา.

² องค์การการศุภสภา กฎ 36 ขอ กฎหมายตราสารดวง เล่ม 5 หน้า 244 - 245.

บัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ในทุกๆด้าน และให้สมุหนายกทำหน้าที่ควบคุมดูแล และบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือในทุกๆด้านเช่นกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้แสดงความเห็นไว้ว่า "...บางทีจะเป็นด้วยหัวเมืองเป็นกบฏในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา หรือเป็นด้วยเห็นว่าสังการก้าวก่ายกันนัก จึงเปลี่ยนให้แบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค หัวเมืองข้างฝ่ายเหนือให้สมุหนายกบังคับการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ให้สมุหกลาโหมบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน..."¹

จากข้อความในพระราชกำหนดเก่า² ได้กล่าวถึงการบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองสมุทรสงครามดังนี้

เมืองในบังคับบัญชาของสมุหกลาโหม มีเมืองเพชรบุรี เมืองกุย เมืองปราณ เมืองคลองวาฬ *

เมืองในบังคับบัญชาของสมุหนายก มีเมืองกาญจนบุรี เมืองราชบุรี **

ต่อมาเมื่อให้ต้องเปลี่ยนแปลงการบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆอีกครั้งหนึ่ง เหตุเพราะสมุหกลาโหม*** ซึ่งเป็นผู้ดูแลบังคับบัญชากิจการทั้งปวงในหัวเมืองฝ่ายใต้ ได้ก่อการกบฏขึ้น จึงได้มีการลดอำนาจของสมุหกลาโหมลง โดยการโอนหัวเมืองขึ้นของสมุหกลาโหมทั้งหมดมาขึ้นกับสมุหนายก และกรมท่า****

¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ , ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์ และการเมือง, หน้า 22.

² องค์การการกุศล, พระราชกำหนดเก่า กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 หน้า 46-47

* เมืองคลองวาฬ ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าตั้งขึ้นในปี พ.ศ.ใด.

** เมืองราชบุรี บังคับบัญชาเมืองแม่กลอง ฉะนั้นเมืองแม่กลองจึงขึ้นกับสมุหนายกด้วย

*** ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดว่า เป็นสมุหกลาโหมในสมัยใด แต่สันนิษฐานว่าน่าจะเป็นสมุหกลาโหม ในรัชสมัยของพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ ซึ่งสนับสนุนเจ้าฟ้าพรเมศร์และเจ้าฟ้าอภัยในสงครามกลางเมือง.

**** กรมท่ามีเสนาบดีคลัง หรือที่เรียกว่า โกษาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา.

การที่กรมท่าได้รับอำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองนั้นก็เพราะว่าในระยะนี้การค้าระหว่างประเทศเจริญขึ้น ทำให้กรมท่าซึ่งมีหน้าที่ติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมีความสำคัญมากขึ้น ภัยจึงได้รับมอบอำนาจปกครองบังคับบัญชาในหัวเมืองต่าง ๆ ที่มีกิจการค้ามาก

ในระยะนี้ปรากฏว่าหัวเมืองตะวันตกที่เคยขึ้นกับสมุหกลาโหมคือ เมืองคลองวาฬ เมืองกุย และเมืองปราณิจได้เปลี่ยนมาขึ้นกับกรมท่า แต่หัวเมืองอื่น ๆ ที่เป็นเมืองขึ้นของสมุหนายกนั้นก็ยังคงฐานะเดิม

1.3 สมัยธนบุรี (พ.ศ. 2310 - พ.ศ. 2325)

จากภาวะการสงครามกับพม่าในระยะกรุงศรีอยุธยาตอนปลายก็สงครามคราวพระเจ้าอลองพญาตีกรุงในปี พ.ศ. 2302 และสงครามคราวเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 พ.ศ. 2310 นั้น ปรากฏว่าหัวเมืองตะวันตกต้องประสบกับความเสียหายมาก เพราะเป็นเมืองหน้าด่านและอยู่ในเส้นทางเดินทัพของพม่าจึงถูกโจมตี และถูกปล้นอย่างยับเยิน ตลอดหัวทั้งเมืองราชบุรี เพชรบุรี และกาญจนบุรี²

ดังนั้น ผู้คนพลเมืองจึงต่างแตกตื่นหนีเอาตัวรอดเที่ยวซุ่มซ่อนอยู่ตามป่า ส่วนหัวเมืองตะวันตกอื่น ๆ คือ เมืองคลองวาฬ เมืองกุย และเมืองปราณ นั้นก็ประสบภัยพิบัติสงครามเช่นกัน

ต่อมาเมื่อพระเจ้าตากสิน ได้ตั้งตัวเป็นใหญ่ และตั้งราชธานีขึ้นที่กรุงธนบุรี แล้วจึงทรงกำหนดนโยบายในการจัดการปกครอง เพื่อฟื้นฟูให้หัวเมืองที่เสียหายจากภัยสงครามให้เป็นปกติมั่นคงสืบไป ก็มีรายละเอียดดังนี้

(1) การแต่งตั้งเจ้าเมืองกรมการออกไปดูแลรักษาและบังคับบัญชาในหัวเมือง ในเรื่องนี้พระเจ้าตากสินก็ได้แต่งตั้งให้ยศศักดิ์ตามตำแหน่งครั้งกรุงศรีอยุธยา เพราะตัวเจ้าเมืองและกรมการนั้นมีความสำคัญมาก ในการจัดการปกครองในหัวเมือง เพื่อฟื้นฟูบ้านเมืองขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่หัวเมืองในระยะนั้นก็มีน้อยเมืองที่จะฟื้นฟูขึ้นมาโดยเร็ว ดังปรากฏในหนังสือไทยรบพม่าว่า "... แต่หัวเมืองในสมัยนั้นประมวลดูตามเรื่องราวที่ปรากฏในพระราชพงศาวดาร

¹ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เจ้าเมืองราชบุรีไปดูแลหัวเมืองราชบุรี เพชรบุรี และกาญจนบุรี พ.ศ. 2310 รัชกาลที่ 1

² สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เจ้าเมืองราชบุรีไปดูแลหัวเมืองราชบุรี เพชรบุรี และกาญจนบุรี พ.ศ. 2310 รัชกาลที่ 1

จะมีผู้คนพลวบรวมทั้งเป็นเมืองขึ้นโดยเร็ว เห็นจะมีไม่กี่เมือง ถ้าจะลองคะเนนับดู... เมือง
ข้างตะวันตก ก็มีเมืองนครไชยศรี 1 เมืองสมุทรสงคราม 1 เมืองเพชรบุรี 1..."¹

(2) การรวบรวมผู้คนเข้ามาตั้งหลักแหล่งในเมือง ในการที่จะรวบรวมผู้คน
เข้ามานี้ ก็จะต้องให้ผู้คนราษฎรมั่นใจในความปลอดภัย และมีสวัสดิภาพทั้งในชีวิต และ
ทรัพย์สินของตนเสียก่อน โดยเฉพาะในระยะนี้ผู้คนราษฎรกลัวพม่ามากที่สุด ทั้งนี้เพื่อความมั่นใจ
ในความปลอดภัยจากพม่า พระเจ้าตากสินจึงได้แบ่งกำลังทหารออกไปตั้งประจำอยู่ตามหัวเมือง
ต่าง ๆ ทั้งนี้ที่ปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า พระเจ้าตากสินให้กองทหารจีน ไปตั้งค่าย
อยู่ที่บางกุ้ง เขตเมืองสมุทรสงครามต่อแดนเมืองราชบุรีแห่งหนึ่ง² ทั้งนี้เพื่อความคุ้มครองแดน
ที่อพยพกลับเข้ามายัง เมืองราชบุรีและเมืองสมุทรสงคราม

ในเวลาต่อมาคุณราษฎรที่ได้อพยพหนีภัยพม่ามาชุมนุมกันอยู่ตามป่าจึงได้ทยอยกลับเข้าไป
ทำมาหากินในหัวเมืองตะวันตกอีกครั้งหนึ่ง แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่า ในสมัยนี้ได้มีการปรับปรุง
การปกครองภายในหัวเมืองแต่นั้นแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่ารัฐบาลไทยในสมัยนี้มี
ปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนอยู่หลายประการ ที่สำคัญคือการสร้างความมั่นคง
ให้แก่ประเทศ ทั้งนี้ในสมัยกรุงธนบุรีจึงไม่ได้มีการวางรูปแบบการปกครองภายในให้เป็น
ระเบียบเรียบร้อยแต่ก่อน แม้กระทั่งกฎหมายต่าง ๆ ก็มักจะยึดเอาพระราชดำรัส และคำพิพากษา
ของพระเจ้าตากสินเป็นสำคัญ ทั้งเพราะพระราชกำหนดกฎหมายครั้งกรุงศรีอยุธยาได้สูญหาย
และกระจัดกระจายไปเป็นอันมาก ไม่สามารถนำมาใช้ให้ถูกต้องสมบูรณ์ได้

¹ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงพระราชทานภาพ ไทยรบพม่า หน้า 409 - 410

* เนื่องจากพระเจ้าตากสินมีเชื้อสายจีน จึงมีทหารอาสาสมัครชาวจีนเข้าร่วมด้วยมาก.

² กรมศิลปากร พระราชพงศาวดาร กรุงธนบุรี ฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม)
ประชุมพงศาวดาร เล่มที่ 40 หน้า 97.

2. สมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 – 2511)

การจัดการปกครองหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามในสมัยรัตนโกสินทร์นี้อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ระยะคือ

2.1 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้เสด็จปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ในปี พ.ศ. 2325 แล้วจึงได้ทรงวางรูปแบบการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามแบบอย่างที่เคยมีมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ในรัชกาลนี้ได้วางพื้นฐานการปกครองขึ้นใหม่หลังจากที่ได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นหลายประการ และในรัชกาลต่อมาอีก 2 รัชกาลก็ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมทั้งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 การจัดการปกครองและการป้องกันภัยจากพม่า

1) การแต่งตั้งเจ้าเมือง การแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองแถบนี้ก็ยังยึดถือเอาแบบอย่างจากสมัยอยุธยาเป็นเกณฑ์ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ ดังปรากฏในพระราชพงศาวดาร ความว่า "... ให้หลวงพลพูนเป็นพระยาราชบุรี... ให้นายแสงเป็นพระยาสมุทรสงครามภายหลังได้เป็นที่สมุหกลาโหม... ให้หมื่นวิเศษเป็นพระกาญจนบุรี... ให้พระยาราชบุรีเลื่อนเป็นเจ้าพระยาราชบุรี..."

จากพระราชพงศาวดารเป็นที่น่าสังเกตว่า ยศของเจ้าเมืองได้แตกต่างกันไปจากสมัยอยุธยาบ้างคือ เมืองกาญจนบุรีนั้น เจ้าเมืองจะมียศเป็นพระ เท่านั้น ส่วนเจ้าเมืองราชบุรีนั้น เจ้าเมืองกลับมียศเป็นถึงเจ้าพระยา เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็อาจสันนิษฐานได้ว่า การเปลี่ยนรัชกาลและการเปลี่ยนราชวงศ์ของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นเหตุการณ์พิเศษ ซึ่งจะต้องมีผู้สนับสนุน และเป็นกำลังสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนี้ เมื่อการสำเร็จแล้วคนเหล่านั้นจึงได้รับบำเหน็จความชอบ โดยได้รับการแต่งตั้งให้มีบรรดาศักดิ์สูงขึ้น ทั้งนี้ผู้ที่มียศพระยาอยู่แล้วจึงอาจได้รับเลื่อนขึ้นเป็นเจ้าพระยาได้ ดังเช่นพระยาราชบุรีได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพระยาราชบุรีทั้งกล่าวแล้ว ส่วน

¹ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ราชานุญาต พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1 หน้า 18.

* ออกพระ เป็นยศครั้งแรกกรุงศรีอยุธยาตอนต้น แต่มาในระยะกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย เจ้าเมืองจะมียศเป็นพระยา.

เจ้าเมืองกาญจนบุรีนั้น เนื่องจากยศเดิมเป็นเพียงหมื่น ดังนั้น เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองกาญจนบุรีจึงไต่ยศเป็นเพียง พระ เเทกภัยศของเจ้าเมือง กาญจนบุรี ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นเท่านั้น

2) การบังคับบัญชาหัวเมือง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ-

พุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ใ้มีการเปลี่ยนแปลงการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงรวมทั้งหัวเมืองตะวันตกเสียใหม่ดังต่อไปนี้

- (1) หัวเมืองที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของสมุหกลาโหม คือ เมืองคลองวาฬ เมืองกุย เมืองปราณ เมืองกาญจนบุรี เมืองไทรโยค และเมืองเพชรบุรี
- (2) หัวเมืองที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของสมุหนายก คือ เมืองราชบุรี*
- (3) หัวเมืองที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของกรมท่า คือเมือง

สมุทรสงคราม

สำหรับการบังคับบัญชานั้น สมุหกลาโหม สมุหนายก และกรมท่า จะมีอำนาจบังคับบัญชากิจการทั้งปวงในหัวเมืองของตน และเมื่อมีราชการหัวเมืองที่จะต้องกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ เจ้าเมืองกรมการเมืองก็จะมีหนังสือที่เรียกว่า "ใบบอก" แจ้งเข้ามายังกรมที่ตนสังกัด เพื่อให้พิจารณาสมควรจะนำขึ้นกราบบังคมทูลหรือไม่ และเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีราชการสิ่งใดที่จะต้อง เสด็จหรือแจ้งให้หัวเมืองเหล่านั้นทราบ ก็จะมีพระบรมราชโองการคำสั่งลงนามทางกรมที่บังคับบัญชาให้มีหนังสือเรียกว่า "สารตรา" หรือ "ตรา" ** แจ้งออกไปยังหัวเมืองเช่นเดียวกัน

* เมืองราชบุรี ภายหลังในรัชกาลสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โอนไปสังกัดกรมพระกลาโหม.

** สมุหกลาโหม จะใช้ตราคชสีห์ในกิจการการทั้งปวงในหัวเมือง เช่นทั้งเจ้าเมือง สังกการเป็นต้น สมุหนายก จะใช้ตราราชสีห์ ในกิจการการทั้งปวงในหัวเมือง เช่นเดียวกับสมุหกลาโหม กรมท่า เสนาบดีคลัง จะใช้ตราบัวแก้ว ในกิจการการทั้งปวงในหัวเมือง เช่นเดียวกับสมุหกลาโหม และสมุหนายก.

3) การตั้งเมือง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงพระราชดำริว่า เมืองสมิงสิงหรี เมืองลุมสุ่ม เมืองท่าตะกั่ว เมืองไทรโยค เมืองท่าขนุน เมืองทองนาภูมิ และเมืองท่ากระดาน ซึ่งเป็นตำบลชายแดนติดต่อกับพม่าและเป็นที่ตั้งค่ายคานนั้น เห็นควรจะยกขึ้นเป็นเมืองมีกรมการอยู่รักษาทุกเมือง เพื่อจะให้มีกิจพิทักษ์ออกไปข้างเมืองพม่า ว่าไทยมีหัวเมืองแนบหนาหลายชั้น อันจะทำให้พม่าเกิดความคร้ามเกรงไทย โดยให้หัวเมือง ทั้ง 7 นี้อยู่ใต้ความควบคุมของเมืองกาญจนบุรี¹

4) การย้ายเมืองเพื่อผลทางยุทธศาสตร์ เมืองกาญจนบุรี เดิมเมืองกาญจนบุรีตั้งอยู่ที่ตำบลลาคูหา * ริมฝั่งแม่น้ำแควใหญ่ใกล้กับเขาชนไก่ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงโปรดให้ย้ายมาตั้งที่ตำบลปากแพรก เหตุที่ย้ายเมืองครั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในการทำสงครามกับพม่าเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะในทางยุทธศาสตร์แล้ว เมืองกาญจนบุรี ซึ่งเป็นเมืองเล็กไม่เหมาะที่จะอยู่ในเส้นทางเดินทัพของพม่า เพราะไม่มีกำลังพอที่จะรักษาเมืองไว้ได้จึงมักจะถูกพม่าตีเสียหายยับเยิน ก่อนเมืองอื่น ทำความเดือดร้อนให้แก่ผู้คนราษฎรอยู่เสมอจนถึงกับบางครั้งต้องกลายเป็นเมืองร้าง เพราะผู้คนและราษฎรต้องออกหนีพม่าซ่อนอยู่ตามป่า

นอกจากนี้พม่าอาจจะได้ประโยชน์จากเมืองกาญจนบุรีในการต่อสู้กับกองทัพไทยได้ เช่น ได้เสบียงอาหาร และที่มั่นต่อสู้ เป็นต้น ดังนั้นจึงทรงโปรดให้ย้ายเมืองออกจากเส้นทางเดินทัพของพม่ามาตั้งที่ตำบลปากแพรกดังกล่าวแล้ว

อีกประการหนึ่งก็คือการย้ายเมืองครั้งนี้จะมีผลในทางเศรษฐกิจด้วยเพราะ ที่ตำบลปากแพรกนั้นเหมาะที่จะเป็นท่าเลกาขายเนื่องจากเป็นที่รวมของแม่น้ำสองสายคือแม่น้ำแควใหญ่ และแม่น้ำ-

¹ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1

* ที่ตั้งเมืองเดิมห่างจากที่ตั้งเมืองปัจจุบันคือที่ปากแพรกขึ้นไปทางเหนือประมาณ 18 กิโลเมตร

** ท้าพม่าส่วนใหญ่จะยกเข้ามาทางคานพระเจดีย์สามองค์.

แควนอย ซึ่งจะเป็นเส้นทางการค้ากับหัวเมืองใกล้เคียงได้

เมืองราชบุรี ก็ตั้งอยู่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำแม่กลอง มาในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2360) ทรงโปรดให้ย้ายหัวเมืองมาอยู่ทาง ฝั่งซ้าย เหตุที่ย้ายเมืองครั้งนี้เพื่อผลในทางยุทธศาสตร์เช่นกัน คือการสงครามที่ผ่านมานั้น กองทัพไทยมักจะรบกับพม่าบริเวณทุ่งเขาหลวง ซึ่งถ้าหากทางกองทัพไทยที่ราชบุรีจำเป็นต้อง กองโดยทัพ แล้ว ถือเป็นการยากลำบาก เนื่องจากมีแม่น้ำแม่กลองกั้นอยู่ข้างหลัง ยากที่จะถอยหนีโดยรวดเร็ว ได้ เป็นการเสียเปรียบแก่ข้าศึก แต่ถ้าวหัวเมืองอยู่ทางฝั่งซ้ายแล้วแม้ว่าการรบจะเสียที่แก่พม่า ข้าศึก แต่ข้าศึกก็จะเข้าถึงหัวเมืองได้ยากเพราะมีแม่น้ำใหญ่ขวางหน้าอยู่

5) การก่อสร้างกำแพงและป้อมปราการ เนื่องจากในระยะ กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ ไทยได้ใช้นโยบายการทำสงครามกับพม่าทางแดนชายแดนไทยไม่ปล่อย ให้พม่าล่วงล้ำเข้ามาตีกรุงเทพฯ ได้ ดังนั้น ป้อมปราการตามหัวเมืองหน้าด่านจึงมีความจำเป็น มากสำหรับเป็นด่านสกัดพม่าในการนี้ ทางกรุงเทพฯ จึงได้หันมาสนใจในการทำกำแพง และ ป้อมปราการในหัวเมืองตะวันตกให้แข็งแรงยิ่งขึ้นดังเช่น

รัชกาลที่ 2 ทรงโปรดให้สร้างกำแพงเมืองราชบุรีใหม่ *** กอด้วยอิฐถือปูนมีใบเสมา เหมือนอย่างกำแพงในกรุงเทพฯ และโปรดให้สร้างป้อมตามแนวกำแพงให้มหาดارรักษาการประจำ

รัชกาลที่ 3 โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพระคลัง ออกไปอำนวยการสร้างกำแพง และป้อมปราการเมืองกาญจนบุรีในปี พ.ศ. 2374 ตามมุกกำแพงจะมีป้อมปราการ 4 ป้อม และ

* บริเวณวัดมหาธาตุในปัจจุบัน.

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดาร กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 หน้า 79.

** เมืองใหม่นี้มีขนาดเล็กกว่าเมืองเก่า กว้างประมาณ 200 เมตร ยาวประมาณ

800 เมตร.

ต่อมาก็ได้ทรงโปรดเกล้าให้พระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนอิศเรศรังสรรค์ไปหาป้อมขึ้นที่เมืองสมุทรสงครามอีกแห่งหนึ่ง ชื่อป้อมพิฆาตข้าศึก¹

อาจจะกล่าวได้ว่าในระยะกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ นโยบายที่สำคัญที่ทางกรุงเทพฯ มีต่อหัวเมืองตะวันตกนั้นก็เพื่อให้หัวเมืองเหล่านี้ เป็นด่านที่แข็งแกร่งในการทำสงครามกับพม่าจึงได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงทางด้านยุทธศาสตร์ เป็นหลักตั้งกล่าวมาแล้ว

2.1.2 บทบาทหัวเมืองตะวันตกและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

บทบาทหัวเมืองตะวันตกในระยะกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ และกรุงอังวะ* ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 สภาวะคือ

1) สภาวะว่างสงคราม สภาวะนี้จะมีขึ้นได้เมื่อพม่าขาดความพร้อมที่จะทำสงคราม ซึ่งมีสาเหตุอยู่สองประการ ประการแรกพม่ามีความวุ่นวายภายใน เช่น การแย่งชิงราชบัลลังก์ เป็นต้น ประการที่สองคือพม่ากำลังทำศึกสงครามอยู่กับประเทศใกล้เคียง เช่น มอญ และยะไข่ เป็นต้น ในภาวะการณ์เช่นนี้พม่าก็มักส่งทูตหรือส่งหนังสือเข้ามาเพื่อขอเป็นไมตรีกับไทย โดยการติดต่อยังเจ้าเมืองกาญจนบุรี และเจ้าเมืองกาญจนบุรีก็จะส่งข่าวเป็นใบบอกเข้ามายังกรุงเทพฯ อีกที่หนึ่งดังเช่นการเจรจาความเมืองระหว่างไทยและพม่าใน พ.ศ. 2327 ในขณะที่พม่ากำลังทำศึกกับยะไข่ และกล่าวว่าไทยจะถือโอกาสตีซ้ำเติม พม่าจึงมีหนังสือมาถึงพระยากาญจนบุรีเพื่อขอทำไมตรีกัน ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า "...เมื่อปีมโรง(จุล)ศักราช 1146 พ.ศ. 2327 พม่ากับไทยก็ได้เจรจากัน ณ ตำบลอังวะ**

¹ เจ้าพระยาวิภากรวรกิจ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 หน้า 120.

* เมืองหลวงพม่า

** ตำบลซึ่งอยู่ระหว่างชายแดนไทยและพม่า

ปลายน้ำโลก คำบลคานพระเจดีย์สามองค์ ว่าจะเป็นทางพระราชไมตรี จนถึงไค้ให้ของ
ตอบแทนแก่กัน..."¹

ภายหลังต่อมาปรากฏว่าพม่าและไทยก็ได้เจรจากันอีกหลายครั้ง แต่ครั้งนั้น
พม่าจะเป็นผู้ยื่นข้อเสนอที่จะเป็นไมตรีกับไทยก่อน ส่วนหาที่ของไทยนั้นปรากฏว่าไม่ประสงค์ที่จะ
เป็นไมตรีกับพม่าสัก เพราะจากพฤติกรรมของพม่าที่แสดงออกมานั้นเห็นได้ว่าพม่าไม่ได้มีความจริงใจ
ในการที่จะเป็นไมตรีกับไทยอย่างจริงจัง แต่จะใช้วิธีขอเป็นไมตรีเพื่อให้อันใดมีโอกาสจัดการ
บ้านเมืองให้เรียบร้อยเท่านั้น แต่เมื่อใดที่พม่าพร้อมที่จะรบ พม่าก็ไม่ได้นึกถึงไมตรีใด ๆ ทั้งสิ้น
ถึงเช่นที่สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชว่า "... พม่าไม่ได้ตั้งใจจะเป็นไมตรีโดยสุจริต
มาพุดจาจะขอเป็นไมตรีที่ไร ต่อมาไมช้าก็มีศึกพม่ามาทุกที การที่มาพุดจาเป็นแต่จะลอลวงให้
ตายใจ เชื่อถือไม่ได้..."²

ในบางครั้งจากการเจรจากันเมืองผ่านทางเจ้าเมืองกาญจนบุรีนี้ทำให้เจ้าเมือง
กาญจนบุรีต้องได้รับโทษทั้ง เช่นเมื่อพม่าได้ส่งคนเข้ามายัง เมืองกาญจนบุรี เพื่อขอเจรจากับไมตรี
ในปี พ.ศ. 2345 ปรากฏว่าครั้งนั้นพระยากาญจนบุรีต้องโทษถึงกับถูกปลดจากตำแหน่ง ในเรื่องนี้
สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพสันนิษฐานว่า เนื่องจากพระยากาญจนบุรีมีความผิดที่หลงเชื่อ
พม่า ซึ่งจะเข้ามาสอดแนมหาความลับโดยอ้างการมาทำสัญญาไมตรีบังหน้า³

จากหลักฐานที่กล่าวมานั้น แสดงให้เห็นว่า หัวเมืองกาญจนบุรี นอกจากจะมีความสำคัญ
ในฐานะเป็นเมืองหน้าด่านแล้วยังมีความสำคัญในฐานะเป็นคนกลางในการติดต่อเจรจาระหว่างไทย
กับพม่าอีกด้วย

¹ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ พม่าเจรจากับไทย ประชุมพงศาวดาร
ภาคที่ 21, หน้า 3.

² ก. หน้า 9.

³ ก. หน้า 10.

3) สภาวะสงคราม ทั้งได้กล่าวมาแล้วว่าการที่พม่าเจรจาขอเป็นไมตรีแต่ละครั้งนั้นไม่ได้มีความจริงใจต่อไทยแต่อย่างใด หากเป็นเพราะพม่ายังไม่พร้อมที่จะทำสงครามเท่านั้น ดังนั้นเมื่อพม่ามีความพร้อม และมีกำลังเข้มแข็งเกรงกลัว สงครามระหว่างไทยกับพม่าก็จะเกิดขึ้นทันที ในภาวะเช่นนี้ หัวเมืองตะวันตกก็จะกระทบกระเทือนมากที่สุด เพราะเป็นเมืองหน้าด่าน ต้องเป็นกำแพงรับทัพพม่า นอกจากนี้ก็จะต้องร่วมมือกับกองทัพของราชธานีเข้าปฏิบัติการในราชการสงครามอยู่เสมอ ดังเช่นคราวที่พระเจ้าปะดุงยกกองทัพมาตีไทยในปี พ.ศ. 2328 (สงครามเก้าทัพ) ครั้งนี้พระยาเพชรบุรีได้รับมอบหมายให้เป็นนายทัพกองโจรร่วมกับพระยาห้วยน้ำ พระยาสิทธิราชเดช แต่ภายหลังพม่าพ่ายแพ้พม่าหนีไปซ่อนตัวในป่า จึงถูกลงโทษประหารชีวิต¹ และจากการที่เจ้าเมืองตะวันตกต้องออกราชการสงครามเสมอเช่นนี้เองในบางครั้งเจ้าเมืองบางคนจึงต้องเสียชีวิตในสนามรบ ดังเช่น คราวที่สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จไปตีพม่าในปี พ.ศ. 2336 ในครั้งนี้พระยากาญจนบุรีได้ทำการสู้รบอย่างเข้มแข็งจนเสียชีวิต²

จะเห็นได้ว่าหัวเมืองตะวันตกในระยะกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น แม้ว่าจะไม่ประสบความยับเยินเหมือนกับในระยะกรุงศรีอยุธยาก็ตาม แต่ก็มีภาระหนักตามสภาพการณ์ระหว่างไทยและพม่า กล่าวคือ ถ้าเป็นสภาพว่างสงครามก็ต้องทำหน้าที่สืบราชการ จักวางกองกำลังตระเวนลาดตรวจจรรณวและเขตแดน และต้องเป็นตัวแทนของเมืองหลวงในการเจรจาความเมืองกับพม่า ส่วนในยามสงครามนั้น หัวเมืองเหล่านี้ก็จะเพิ่มความสำคัญยิ่งขึ้น เนื่องจากประเทศไทยได้ขยายราชอาณาเขตที่กรุงเก่า ทำให้หัวเมืองตะวันตกกลายเป็นเมืองหน้าด่านที่อยู่ใกล้กับราชธานีมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำหน้าที่เป็นแนวป้องกันให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อความปลอดภัยของราชธานี

2.2 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่

ก่อนที่ไทยจะมีการปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่นั้นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในประเทศพม่า

¹ สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 1 พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1

หน้า 92 - 100.

² สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 1 ไทยรบพม่า หน้า 602.

คือเกิดสงครามระหว่างพม่ากับอังกฤษขึ้น ผลจากการสงครามทำให้อังกฤษได้เข้ายึดครองดินแดนทางภาคใต้ของพม่าในปี พ.ศ. 2368 ดังนั้นภัยจากพม่าที่เคยมีต่อไทยก็หมดไป แต่สถานการณ์ต่าง ๆ ก็ไม่ทำให้ไทยไว้วางใจได้ เพราะอังกฤษซึ่งกลายเป็นผู้ครอบครอง เขตแดนที่เชื่อมต่อกับไทยนั้นเป็นมหาอำนาจ ยุโรปซึ่งมีวัฒนธรรมประเพณี และความคิดแตกต่างกับไทยมาก อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นได้ แต่หาที่ของอังกฤษในระยะนี้ก็ยังแสดงออกถึงความเป็นมิตรอยู่มาก คืออังกฤษได้เจ้มา ยัง เสนาบดีของไทยให้ส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้เป็นตัวแทนของรัฐบาลไทย ไปปรึกษาหารือเพื่อทำการแบ่งปันเขตแดนให้แน่นอน ในเรื่องนี้ฝ่ายไทยก็ไม่ได้นำเนินการตามที่อังกฤษเจ้มา เพราะเกรงว่าอังกฤษอาจจะใช้ในการที่จะร้องขอคืนดินแดนทางแหลมมลายูแก่ไทยบ้าง เพื่อผลประโยชน์ทางการค้า¹

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยก็ได้ทำสนธิสัญญามาวริงกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 สนธิสัญญานี้แสดงให้เห็นถึงความเสียเปรียบของไทย โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านการศึกษา ซึ่งถ้าไม่ดำเนินการแก้ไขแล้วก็จะนำความเสียหายมาสู่ประเทศได้ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้มีการปรับปรุงประเทศในทางต่าง ๆ ขึ้นหลายประการ แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะที่ได้มีการปรับปรุงในหัว เมือง ตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามเท่านั้นคือ

2.2.1 การปรับปรุงการปกครอง

1) การแบ่งเขตเมืองให้เหมาะสมและการตั้งเมืองใหม่ เนื่องจากการแบ่งเขตเมืองกุย เมืองปราณบุรี เมืองกำเนิดคนพคุณ และเมืองกลองวาฬ ที่เป็อยู่ใขณะนั้น ไม่สะดวกในการปกครองและการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แบ่งเขตแดนเมืองเหล่านี้เสียใหม่ ดังปรากฏในสารตราทอนหนึ่งว่า

* อังกฤษได้ดินแดนทวาย เมะตะมะ มะริค ตะนาวศรี ยะไข่ ตามสนธิสัญญา

YANDABO

1

สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ไทยรบพม่า หน้า 10

"... โปรกเกล้าฯ เห็นว่าตั้งแต่เมืองปราณลงไปจนเมืองกำเนิคนพคุณ
ระยะทางไปสู่วังไกล จะตั้งเจ้าเมืองกรมการทั้งเมืองกุย เมืองคลองวาน เขตแดน
กับแถบหนัก จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเมืองกุยเสียให้ยกเมืองคลองวานกะยัมมาตั้งที่
คลองบางนางรม แแบ่งเขตแดนเมืองกุยให้กับเมืองปราณบาง เมืองคลองวานบาง
ให้ชนานนามเมืองคลองวานชื่อว่าเมืองบางนางรม ตามชื่อบ้านที่เจ้าเมืองทรง
พระราชดำริเห็นว่าเมืองบางนางรมนั้น เป็นชื่อบ้านอยู่จึงโปรดเกล้าฯ ให้ชนาน
นามเมืองบางนางรมเสียใหม่ให้ชื่อว่า เมืองประจวบคีรีขันธ์..."¹

การจัดแบ่งเขตแดนเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น นอกจากจะทำเพื่อความสะดวกในการ
ปกครองและการรักษาความสงบแล้ว ก็มีเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ เพื่อควบคุมป้องกัน
หลบหนีออกนอกเขตแดน เพราะเมืองใหม่ที่ตั้งขึ้นที่บางนางรมนี้เป็นทางคานซึ่งอยู่ใกล้กับทางเดิน
ที่จะไปสู่เมืองมะริด และตะนาวศรี*

2) การแต่งตั้งเจ้าเมืองกรมการและพนักงานสำหรับเมือง ในการ
แต่งตั้งเจ้าเมืองและกรมการนี้ปรากฏว่าได้มีการพิถีพิถันมากขึ้นโดยเฉพาะการแต่งตั้งตำแหน่ง
ที่สำคัญ ๆ ทั้งนี้เพราะ สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบว่าหัวเมืองในแถบนี้เป็นจุดที่ต้อง
ระมัดระวังในการวางนโยบายการปกครองมาก เพราะเป็นดินแดนที่อยู่ใกล้ชิดกับเขตแดนของอังกฤษ
คือพม่าตอนล่าง ดังนั้นนโยบายในการแต่งตั้งบุคคลให้มาตำแหน่งที่สำคัญ ๆ นั้นจึงต้องพิจารณา
อย่างรอบคอบ ดังเช่น บุคคลที่จะเป็นเจ้าเมืองก็จะต้องเป็นคนที่มีความสามารถ มีความซื่อสัตย์

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 8 สารตราเจ้าพระยา
อรรคมหาเสนาฯมาถึงพระพิไชยชลสิทธิ์ บัญชีราชการเมืองบางนางรม เมื่อวันที่จันทร์ขึ้น 11 ค่ำ
เดือน 8 ปีเถาะ พ.ศ. 2398.

* แต่เดิมต้องอาศัยพนักงานคานเมืองปราณ เมืองกำเนิคนพคุณ และเมืองเพชรบุรี
ลาดกระเวนดูแล.

ดังนั้นพระองค์จึงได้ตรัสปรึกษา ผู้ที่ให้ความประจบสอพลอ หรือคิดสืบนในการที่จะให้ได้รับแต่งตั้ง
เป็นเจ้าเมืองไว้คนหนึ่งว่า

"... ผู้ที่อยากเป็นผู้สำเร็จราชการหัวเมือง ผู้เป็นหนี้ ยืมสินกู้ยืมท่านผู้อื่น ผู้เสีย
คอกเบี้ยมาเสียสินบนให้ใครเป็นผู้สำเร็จราชการ เมืองเหล่านั้นนั้น ขอให้ท่านทั้งปวงทั้งแต่
ผู้ใดทดลองไปจนไฟรูจักเกิดว่าใจมันไม่ไช้คน เป็นผีโพงผีหา ผู้เสียเงินเสียทอง เป็น
หนี้เป็นสิน ถูกคอกทานผู้อื่นไป ควญคิดว่าจะไปกินเลือกในณมนุย์ หรือเอาเลือกมนุย์
ในเมืองนั้นมาใช้หนี้ใครที่ประสังคจึงคิดการดังนี้..."¹

นอกจากนี้แม้เจ้าเมืองจะยังมีศัวยอยู่ แต่หากไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมบูรณ์พอ ทาง
กรุงเทพฯ ก็จะต้องผู้ที่มีความสามารถมาแทน ดังเช่นที่ได้แต่งตั้ง พระนรินทร์เสนีราช ปลัดบัญชี
กรมพระกลาโหมให้เป็นพระยาสุรินทภาไชย ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี แทนพระยาเพชรบุรี
คนเก่าซึ่งตามบอกครั้งนี้เพราะว่าเมืองเพชรบุรีนั้นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นเมืองชายแดน มี
อาณาเขตติดต่อกับเมืองมะริด และเมืองตะวายของอังกฤษ สามารถเดินทางไปมาหากันได้
ตลอดทั้งผู้คนพลเมืองก็ประกอบด้วยคนหลายชาติหลายภาษาคือ ไทย จีน ลาว เขมร และแขก
หากจัดการปกครองไม่เรียบร้อยแล้วก็จะถูกแทรกแซงจากต่างประเทศได้ง่าย และขอที่รัฐบาลไทย
คำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ เมืองเพชรบุรี และหัวเมืองใกล้เคียงนั้น เป็นดินแดนที่มีพ่อค้าชาว
ต่างประเทศเข้ามาค้าขายอยู่เสมอ หากเจ้าเมืองไม่มีความสามารถในการปกครอง หรือขาด
ความรู้รอบรู้ในเหตุการณ์ระหว่างประเทศเพียงพอก็จะทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้นอันจะ
เป็นช่องทางให้เกิดการแทรกแซงจากต่างประเทศได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องดุดดอง

¹ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรกาศว่าด้วยการเดินทางเป็นเจ้าเมือง
ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2405 – 2511. หน้า 105.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตราเจ้าพระยา
อรรคมหาเสนาในมาเกลหลวงเพชรบุรี ปลัด และกรรมการเมืองเพชรบุรี เมื่อวันเสาร์ขึ้น 5 ค่ำ
เดือน 12 ปีฉลู พ.ศ. 2397.

พระยาเพชรบุรีคนเก่าออกเสียจากตำแหน่งและแต่งตั้งพระนรินทร์เสนาราช มาดำรงตำแหน่งแทน
จึงกล่าว

ในการแต่งตั้งกรมการหรือเจ้าพนักงานสำหรับเมือง ก็ต้องพิจารณาเป็นพิเศษอีกเช่นกัน
โดยคำนึงถึงความปลอดภัยจากการแทรกแซงจากภายนอกคืออังกฤษเป็นสำคัญ ดังเช่นในการ
แต่งตั้งพระลังกาบุรีย์ จางวางคานเมืองศรีสวัสดิ์ก็ได้อ้างถึงจากผู้ที่มีความสามารถคุ้นเคยกับงาน
และชำนาญภูมิประเทศ เพื่อควบคุมดูแลทางคานอันติดต่อกับเมืองทวาย และเมืองมะละแหม่งของ
อังกฤษ เพราะเมืองหนาคานนั้นหากไม่มีการกวดขันดูแลให้เข้มแข็งพอก็อาจจะถูกแทรกแซงจาก
ภายนอกได้¹

อาจจะกล่าวได้ว่านโยบายในการแต่งตั้งเจ้าเมืองและกรมการในหัวเมืองตะวันตกและ
เมืองสมุทรสงครามนี้ รัฐบาลมีความพิถีพิถันในการเลือกบุคคลมากกว่าหัวเมืองอื่นหัว ๆ ไป ทั้งนี้
เพื่อป้องกันการแข่งขันจากต่างประเทศซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนต่อเอกราชและอธิปไตยของ
ไทยได้

3) การป้องกันการก่อกวนของเจ้าเมืองและกรมการ ในการป้องกันการ
ก่อกวนจากเจ้าเมืองและกรมการนี้ก็เป็นโยบายที่เข้มงวดกวดขันมากขึ้น เพราะหากราษฎรได้รับความ
เดือดร้อนจากการก่อกวนแล้ว นอกจากจะประสบความล้มเหลวในการปกครองแล้วยังเป็น
ช่องทางที่จะทำให้เกิดการแทรกแซงจากภายนอกได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ทางกรุงเทพฯ จึงได้สอดส่อง
ดูแลอยู่เสมอเพื่อป้องกันมิให้เจ้าเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และได้กำหนดนโยบายพระราชทาน
รางวัลแก่ผู้มาฟ้องร้องในความผิดของเจ้าเมืองและกรมการ รางวัลนี้จะได้ถึง 5 ตำลึงขึ้นไป
ถึง 5 ชั่ง หากสามารถสอบสวนได้ความจริงว่า เจ้าเมืองหรือกรมการนี้มีความผิดจริง ส่วน

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตราเจ้าพระยา
อรรคมหาเสนาฯมาถึงพระยาเพชรบุรี กรมการ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ขึ้น 5 ค่ำ เดือน 6 ปีชาน พ.ศ.
2397.

เงินที่พระราชทานรางวัลก็จะปรับมาจากเจ้าเมืองหรือกรมการที่ทำความผิดนั้นอีกทีหนึ่ง² จึงปรากฏว่าไคมีผู้นับฟองรองเจ้าเมืองในหัวเมืองตะวันตกอยู่เสมอ ดังเช่น ที่ขุนอภัยและพวกได้กล่าวโทษพระยากาญจนบุรี และกรมการว่า รวมมือกันใช้อำนาจหน้าที่ข่มเหงตน² และเรื่องราวกล่าวโทษพระยาเพชรบุรีเรื่องใช้อำนาจหน้าที่ข่มเหงขุนพัตน์ (ขุน) โดยจับขุนพัตน์ (ขุน) คุมขังเพราะขัดขวางการหาผลประโยชน์ของพระยาเพชรบุรี³ เป็นต้น

นอกจากนี้ก็ได้มีกฎเกณฑ์ป้องกันการกดขี่ข่มเหงไว้ โดยระบุในสารตราแต่งตั้งเจ้าเมืองหรือกรมการโดยกำหนดข้อพึงปฏิบัติและขอห้ามไว้อย่างรอบคอบ เช่นระบุว่า อย่าให้มีความโลภ หรือโทษะพยาบาท และในการตัดสินคดีก็ไม่ให้ตั้งอยู่ในคติทั้ง 4 คือ ฉันทาคติ โทษกคติ โมหาคติ พยาบาทคติ⁴ เป็นต้น

4) การปราบปรามโจรผู้ร้าย ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายนี้ทางกรุงเทพฯ ก็ได้พยายามเข้มงวดกวาดขันอยู่เสมอ ดังปรากฏในสารตราตั้งเจ้าเมืองทุกคนจะระบุว่าให้เจ้าเมืองเข้มงวดกวาดขันในการปราบปรามโจรผู้ร้าย และในบางครั้งก็มีหนังสือมาเร่งรัดให้กำหราบปราบปรามโจรผู้ร้ายโดยเร็ว ดังเช่นที่สมุหกลาโหมไคมีหนังสือมาเร่งรัดเจ้าเมืองเพชรบุรีให้กวาดขันแต่งกรมการออกสืบจับผู้ร้าย หากคนตายคืออายสังกาศ และพวก⁵ เป็นต้น นอกจากนี้ก็ใช้วิธีการ

¹ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ประกาศห้ามไม่ให้เชื่อถือข้าราชการเก่า ๆ นอกตำแหน่ง ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 หน้า 101 .

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหมเล่ม 3 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนามาถึงปลัดหลวงมหาดไทยเมืองกาญจนบุรี เมื่อวันที่ศุกร์ ขึ้น 9 ค่ำ เดือน 5 ปีชวด พ.ศ. 2395.

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหมเล่ม 7 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาสุรินทรภาไชย ผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี เมื่อวันที่เสาร์ แรม 6 ค่ำ เดือน 3 ปีชาน พ.ศ. 2397.

⁴ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหมเล่ม 1 ฎีกาให้ไว้แก่พระยาสุรินทรภาไชยพระยาราชบุรี วันศุกร์ ขึ้น 11 ค่ำ เดือน 9 ปีถุน พ.ศ. 2394

⁵ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหมเล่ม 8 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาเพชรบุรีเมื่อวันที่อาทิตย์ ขึ้น 4 ค่ำ เดือน 6 ปีชาน พ.ศ. 2397

แต่งตั้งกองข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ออกมาตั้งกองชำระความผู้ร้าย เพื่อนำตัวเข้าไปพิจารณาคดี และจองจำยังกรุงเทพฯ ส่วนผู้ร้ายที่เป็นคนเชื้อชาติอื่นที่เข้ามาอาศัยอยู่ในหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม เช่น พวก ลาว มอญ ญวน ก็ได้กำชับให้นายหมวก นายกอง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาคนเหล่านี้ให้เป็นธุระดูแลคนในบังคับบัญชาของตนให้แข็งแรงยิ่งขึ้น ดังเช่นเมื่อคราวที่พวกญวนได้รวมรวกเป็นกลุ่มออกเที่ยวลักโขมยทรัพย์สินของชาวบ้านในแขวงเมืองราชบุรีในปี พ.ศ. 2397¹ เป็นต้น

5) การสร้างพระราชวัง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสเมืองเพชรบุรี ทอดพระเนตรเห็นเขาศรีซึ่งอยู่ใกล้เมือง เหมาะสมที่จะสร้างพระราชวังขึ้นเพื่อเป็นที่ประทับ จึงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ที่สมุหกลาโหม เป็นแม่กองให้พินธุราชมาศ (ทวม) ซึ่งได้เลื่อนเป็นพระยาเพชรพิไชยตำแหน่งปลัดเมืองเพชรบุรี เป็นนายงานก่อสร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2403 ทรงพระราชทานนามว่า "พระนครคีรี"²

การสร้างพระราชวังนี้นอกจากจะมีประโยชน์ในส่วนพระองค์แล้ว ก็ยังมีประโยชน์ทางด้านการปกครองอีกด้วย เพราะจะทำให้พระมหากษัตริย์ได้มีโอกาสใกล้ชิดกับราษฎรมากยิ่งขึ้นและทรงเห็นทุกข์สุขของราษฎรด้วยพระองค์เอง ซึ่งจะมีผลดีต่อการวางนโยบายการปกครองประการหนึ่ง คุณประโยชน์ประการที่สองคือ ทำให้ราษฎรมีความจงรักภักดีในเบื้องพระยุคลบาทยิ่งขึ้น อันเป็นทางที่จะป้องกันการแทรกแซงจากอังกฤษได้ คุณประโยชน์ประการสุดท้ายก็คือทำให้เมืองเพชรบุรีเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 6 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาราชบุรีเมื่อวันพุธ แรม 1 ค่ำ เดือน 12 ปีชาน พ.ศ. 2397.

² สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 สถานที่ต่าง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้าง ประชุมพงศาวดารภาคที่ 25 หน้า 440 - 443.

2.2.3 การพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจ

1) การขุดคลองเพื่อคมนาคมขนส่ง การปรับปรุงทางด้านการคมนาคม เป็นสิ่งที่จำเป็นประการหนึ่งในการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจ เพราะจะทำให้การขนส่งสินค้าเป็นไป ด้วยความสะดวกรวดเร็ว และที่สำคัญก็คือจะทำให้ตลาดการค้ากว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งนี้พระบาท- สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดฯ ให้มีการขุดคลอง เพื่อความสะดวกในการคมนาคม ขนส่ง ระหว่างหัวเมืองตะวันตกและกรุงเทพฯ ขึ้น คือคลองดำเนินสะดวกและคลองภาษีเจริญ

คลองดำเนินสะดวกนั้น ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดขึ้นใน พ.ศ. 2409 โดยโปรดฯ ให้ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นแม่กองขุด คลองนี้กว้าง 6 วา ลึก 6 ศอก เริ่มตั้งแต่แม่น้ำนครไชยศรี ที่ตำบลบางยาง ไปออกแม่น้ำราชบุรีที่ตำบลบางนกแขวกเป็นระยะทางยาว 840 เส้น เปิดใช้การ เมื่อวันจันทร์ เดือน 7 ขึ้น 4 ค่ำ พ.ศ. 2411

คลองภาษีเจริญ ในปี พ.ศ. 2410 ก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองภาษีเจริญขึ้นอีกคลองหนึ่ง โดยพระภาษีสมบัติบริบูรณ์ (ยิ้ม) เป็นแม่กองขุดคลองกว้าง 7 วา ลึก 5 ศอก เริ่มตั้งแต่คลอง บางกอกใหญ่ ในกรุงเทพฯ ไปออกแม่น้ำนครไชยศรีที่ตำบลคลองไผ่ดำ รวมเป็นระยะทางยาว 620¹ เส้น

นโยบายการขุดคลองนี้เป็นนโยบายที่ถือว่าได้ทำความเจริญให้แก่หัวเมืองแถบนี้ขึ้นน้อย เพราะคลองทั้งสองนี้จะทำให้การไปมาค้าขายระหว่างกรุงเทพฯ และหัวเมืองเหล่านั้นสะดวกขึ้น อันเป็นการบำรุงเศรษฐกิจทั้งหัวเมืองและกรุงเทพฯ พร้อม ๆ กัน นอกจากนี้เมื่อการคมนาคมสะดวก ขึ้นก็จะทำให้ทางกรุงเทพฯ สามารถควบคุมดูแลหัวเมืองดังกล่าวได้สะดวกขึ้นด้วย

2) การพัฒนาทางด้านการเกษตร ในด้านการเกษตรนี้ปรากฏว่าทาง กรุงเทพฯ ถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องส่งเสริมอย่างจริงจัง ดังปรากฏในสารตรา ซึ่งสมุหกลาโหม

¹ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 4 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาจักรีฯ ดำเนินการขุดคลองภาษีเจริญขึ้นใน พ.ศ. 2410 โดยโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาจักรีฯ เป็นแม่กองขุด คลองนี้กว้าง 7 วา ลึก 5 ศอก เริ่มตั้งแต่คลอง บางกอกใหญ่ ในกรุงเทพฯ ไปออกแม่น้ำนครไชยศรีที่ตำบลคลองไผ่ดำ รวมเป็นระยะทางยาว 620¹ เส้น

มาถึงเจ้าเมืองราชบุรี เจ้าเมืองเพชรบุรีและเจ้าเมืองกาญจนบุรีว่า

"... ให้เจ้าเมืองกรมการมีหมายประกาศแก่ราษฎร ให้มีความรู้ทั่ว ไทหวาน ปักคำ ทำให้สิ้นเนือนาเคิม พอจะบุงร้างถางป่า ทำเข้าไร่ เขานาปรังเพิ่มเติมขึ้น อีก... แล้วให้เจ้าเมืองกรมการแต่งกรมการออกตรวจที่นาทำได้ และราษฎรไม่ได้ ทำ จะมีเหตุผลประการใดจึงไม่ได้ทำสักชี โสท) ให้เอาบุญชื้อซื้อราษฎร คงจะได้ทำ เहांโคไม่ไคทำहांโค บอกเข้าไป จะไคกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบ..."

นอกจากนี้ยังทรงมีพระมหากรุณาธิคุณ เป็นห่วงราษฎรที่มีอาชีพทำนาในเขตแขวงหัวเมือง ตะวันตกว่าจะทำนาจะไม่ไคผล เพราะธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไปจึงทรงกำชับให้เจ้าเมืองในหัวเมือง ฝ่ายตะวันตกก็เมืองกาญจนบุรี เมืองเพชรบุรี และเมืองราชบุรี ได้จัดตั้งกรมการและเจ้าหน้าที่ ในท้องถิ่นไคออกไปแนะนำราษฎรในการทำนาอยู่เสมอ²

ส่วนวิสัยผลการเกษตรชนิดอื่นนั้นก็ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ ทรงส่งเสริมให้มีการปลูกพืชพันธุ์ชนิดใหม่ ๆ ขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. 2397 ก็ได้พระราชทานต้นรวง และกาแฟให้เจ้าเมืองและกรมการรับพันธุ์เข้ามาปลูกในเขตแขวงหัวเมืองตะวันตกเพื่อให้ราษฎร ในเขตหัวเมืองเหล่านี้มีรายได้เพิ่มขึ้น³

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตราเจ้าพระยา อรรถมหาเสนา มาถึงเจ้าเมืองราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี เมื่อวันที่จันทร์ขึ้น 1 ค่ำ เดือน 6 พ.ศ. 2397.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตราเจ้าพระยา อรรถมหาเสนา มาถึงเจ้าเมืองราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี เมื่อวันที่อังคาร แรม 9 ค่ำ เดือน 8 พ.ศ. 2397.

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 หนังสือของออกญาสุรเสนา มาถึงเจ้าเมืองราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี เมื่อวันที่ศุกร์ขึ้น 9 ค่ำ เดือน 6 พ.ศ. 2397.

สำหรับกาแผ่นดิน จักว่าเป็นพิษพันธุ์ใหม่ที่ราษฎรทั่วไป ยังไม่รู้จักมากนัก การที่รัชกาลที่ 4 ได้พระราชทานพันธุ์ให้แก่เจ้าเมือง และกรมการมาทำการเพาะปลูกก็เพื่อที่จะเผยแพร่ให้เป็นที่รู้จักแก่เกษตรกรทั่วไป เพราะกาแผ่นดินเป็นพิษเมืองร้อน เหมาะสมกับดินฟ้าอากาศของประเทศไทย

3) การพัฒนาการทำเหมืองแร่ ได้กล่าวมาแล้วว่าในเขตแขวงหัวเมือง ตะวันตกนั้นอุดมไปด้วยแร่ธาตุมากมาย* จักเป็นปัจจัยที่สำคัญทาง เศรษฐกิจของหัวเมืองแถบนี้ เสมอมาในระยะนี้แร่ที่สำคัญที่มีการผลิตมากก็ก่อแร่ทอง เพราะเป็นแร่ที่มีราคาสูง อาจจะแบ่งประเภท การดำเนินการออกเป็น 2 ประเภทคือ

ก. กิจการของรัฐบาล กิจการเหมืองทองส่วนใหญ่รัฐบาลได้ เข้าควบคุมดำเนินการเองโดยจัดตั้งหน่วยงานซึ่งจักว่าเป็นหน่วยงานราชการสำหรับการทำเหมือง ทองโดยเฉพาะคือ "กองร่อนทอง" ข้าราชการขุนนางที่ประจำอยู่ในกองนี้มีสิทธิที่จะได้รับยศ บรรดาศักดิ์เช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ ทั่วไป ดังเช่น

จางวางร่อนทอง	เป็นที่	พระสุพรรณไพโรสาร
ปลัดจางวาง	เป็นที่	หลวงชำนาญบุญคุณ
นายกองร่อนทอง	เป็นที่	ขุนบริบูรณ์สุพรรณ เป็นคน

เจ้าหน้าที่เหล่านี้ทำหน้าที่ขุดร่อนทองในเขตแขวงเมืองกาญจนบุรี¹ อันเป็นเขตแขวงที่มีแร่ทองอยู่มากสมบูรณ์

เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมานี้มีอำนาจบังคับบัญชาเลาไพรซึ่งถูกเกณฑ์ไปเพื่อร่อนทอง การเกณฑ์ ร่อนทองนี้ถือเป็นกิจราชการสำคัญอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะในหัวเมืองไตรโยค เมืองทองผาภูมิ เมือง

* ฎารายละเอียดบทที่ 1 เรื่อง สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ.

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 3 สารตราเจ้าพระยา อรรถมหาเสนา มาถึงพระยากาญจนบุรี เมื่อวันจันทร์ แรม 1 ค่ำ เดือนยี่ ปีชวด พ.ศ. 2395.

เมืองสมิงบุรี เมืองท่าตะกั่ว เมืองท่ากระดาน เมืองท่าขนุน และเมืองลุ่มลุ่มนั้น เมื่อถึงเทศกาล
รอนทอง กรมการ และเจ้าหน้าสำหรับเมือง คือขุนหมื่นต่าง ๆ ตลอดจนไพร่และทาสจะถูกเกณฑ์
ไปเป็นจำนวนมาก ดังปรากฏในสารตราเกณฑ์รอนทอง ตอนหนึ่งว่า

	เจ้าเมืองกรมการ	5	
"... ยกไว้	ขุนหมื่นรักษากัน	16	
เมืองไทรโยค	ขุนหมื่น	15	
	เกณฑ์รอนทอง	ไพร่	38
	ทาส	18	...

จากสารตรานี้แสดงให้เห็นว่า การเงินทองนั้นเป็นราชการที่สำคัญมากจนต้องจัดแบ่ง
เจ้าหน้าที่ประจำเมืองไปทำการรอนทอง เป็นจำนวนมาก ดังเช่นเมืองไทรโยค มีขุนหมื่นถูกเกณฑ์
ถึง 15 คน ให้เหลือรักษากันเพียง 16 คน ทั้งนี้เป็นต้น ส่วนจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำเมืองอื่น ๆ
ที่ถูกเกณฑ์รอนทองนั้น ก็มีจำนวนที่ไม่แตกต่างจากเมืองไทรโยคมากนัก

ข. กิจการของเอกชน กิจการเหมืองแร่ที่ดำเนินการโดยเอกชน
มีน้อย ทั้งนี้เพราะการทำเหมืองแร่จะต้องใช้เงินลงทุนสูง เป็นการยากที่เอกชนจะสามารถ
เข้าดำเนินการเองได้ ดังนั้นกิจการเหมืองของเอกชนในระยะนี้จึงมักเป็นกิจการเล็ก ๆ และ
ผู้ที่ดำเนินการก็มักจะเป็นคนของเจ้าเมือง หรือได้รับการสนับสนุนจากเจ้าเมือง จึงสามารถดำเนิน
กิจการได้ ในเรื่องนี้รัฐบาลก็ทราบปัญหา และได้พยายามแก้ไข ชักจูงให้เอกชนสนใจที่จะเข้ามา
ทำเหมืองให้มากยิ่งขึ้น เช่น การอำนวยความสะดวกในการประมูล โดยพยายามเดินเรื่องให้

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตราเจ้าพระยา
อรรคมหาเสนา มาถึงพระยาภาณุอมรินทร์ เมื่อวันที่พฤหัสบดี แรม 6ค่ำ เดือน 10 ปีชว.พ.ศ. 2397.

อย่างรวดเร็วจนกระทั่งในบางครั้งก็ถึงกับยินยอมให้ผู้ที่ขอประมุขทดลองดำเนินการทุกอย่างก็ได้
 ดังเช่นกรณีของ นายฉิมหมากเล็ก ซึ่งออกไปสำรวจทำเลขุดแร่ในตำบลเขาสมอระวะ แขวง
 เมืองเพชรบุรี และที่เขาปู่แปะแขวงเมืองราชบุรี¹ เป็นต้น

ถวญนโยบายการส่งเสริมการทำเหมืองแร่ของรัฐบาลดังกล่าวมาแล้วนั้นจึงปรากฏว่าใน
 เวลาต่อมาการทำเหมืองแร่ในเขตแขวงหัวเมืองตะวันตก ก็ได้มีเอกชนเข้าขอประมูลในการทำ
 เหมืองแร่มากขึ้น

4) การพัฒนาการเก็บภาษีอากร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัวได้เปิดให้มีการประมูลผูกขาดภาษีอากร ประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังเช่นภาษีกระสอบ
 ภาษีประเภทต่าง ๆ ภาษีผักสวนครัว เช่นพริก หัวหอม กระเทียม และภาษีจับสัตว์น้ำต่าง ๆ²
 ในเขตแขวงหัวเมืองตะวันตก นอกจากนี้ได้มีการปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีให้รัดกุมขึ้น เหตุที่เป็น
 ดังนี้เพราะกงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ได้ร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานกรมทาวา คนในบังคับของคนที่
 ี่มาค้าขาย ยังเมืองเพชรบุรีนั้น ต้องเสียภาษีถึงสองต่อ คือเสียภาษีที่เมืองเพชรบุรีแล้วก็ต้อง
 เสียภาษีที่กรุงเทพฯ อีกต่อหนึ่ง อันเป็นการเก็บภาษีที่ผิดไปจากสัญญา ที่อังกฤษได้ทำไว้กับไทยคือ
 สนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398

ฝ่ายไทยจึงได้แก้ไขเรื่องนี้โดยการขอกระเบียบการเก็บภาษีการค้าขึ้นใหม่โดยกำหนดให้
 เจ้าหน้าทีในหัวเมืองออกไปสำรวจให้แกพอดค่าเพื่อจะได้นำมาเป็นหลักฐานแสดงต่อเจ้าหน้าที่ ใน

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 11 สารตราเจ้าพระยา
 อรรถมหาเสนา มาถึงพระยาเพชรบุรี พระยาราชบุรี เมื่อวันที่จันทร์ขึ้น 12 ค่ำ เดือนอ้าย
 ปีมะโรง พ.ศ. 2399.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตราเจ้าพระยา
 อรรถมหาเสนา มาถึงพระยาเพชรบุรี พระยาราชบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดี ขึ้น 1 ค่ำ เดือนหก ปีชวด
 พ.ศ. 2397.

กรุงเทพ ฯ¹ ในเวลาต่อมาจึงไม่ปรากฏว่าพ่อค้าชาวต่างประเทศใครจะเรียนเรื่องนี้เลย

2.2.4 การป้องกันเมือง นโยบายนี้จัดว่าเป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ทางกรุงเทพฯ ดำเนินถึงอยู่เสมอ เพราะเหตุผลที่ว่าเมืองเหล่านี้เป็นเมืองชายแดน มีอาณาเขต ติดต่อกับต่างประเทศ จึงจำเป็นจะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ เพื่อความปลอดภัยของพระราชอาณาเขต ในเรื่องนี้ทางกรุงเทพฯ ได้จัดการเตรียมตัวต่อไปนี้

1) การจัดเตรียมไพร่พลสำหรับป้องกันเมือง ในเรื่องนี้ทางกรุงเทพฯ ก็เข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ ดังนั้นในสารตราแต่งตั้งเจ้าเมืองและกรมการทุกตำแหน่งจึงระบุไว้ว่า ให้เจ้าเมืองและกรมการที่ได้รับแต่งตั้งนั้นคอยชักชวนลูกที่เหี่ยวหลบหนีชุมชนอยู่ยังไม่ได้อีก ให้เข้ามาตั้งบ้านเรือนในเมือง ขึ้นบัญชีสำกัเข้ารับราชการให้เรียบร้อย และใครที่มีครอบครัวไปรคเกล้าฯ ให้พระยาเพชรบูรณ์ ออกไปเป็นแม่กอง "สักละ" ยังเมืองราชบุรีในปี พ.ศ. 2395 ทำให้สามารถจับกุมไพร่พลให้เป็นระเบียบ และได้คนที่เหี่ยวหลบหนีชุมชนอยู่ตามป่ามาเป็นกำลังราชการได้อีกมาก²

นอกจากนี้ทางกรุงเทพฯ ก็ได้กำชับให้เจ้าเมืองและกรมการหัวเมืองต่าง ๆ คอยสอดส่องดูแลพระในวัดซึ่งประพฤติคณินัยสังฆ หรือวชเกินกำหนดโดยไม่ได้อาศิษาพระวินัย หรือเข้ามาบวชใหม่เพื่อหนีราชการ หากพบว่าพระสงฆ์องค์ใดมีพฤติกรรมเช่นที่กล่าวมาก็ให้จับตัวมาส่งมือเข้ารับราชการเพื่อเป็นกำลังสำหรับเมืองต่อไป³

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 11 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาเพชรบุรี เมื่อวันที่ 3 ค่ำ เดือน 3 ปีมะโรง พ.ศ. 2399.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 9 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาเพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ 1 ค่ำ เดือน 3 ปีเถาะ พ.ศ. 2398.

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาเพชรบุรี พระยาราชบุรี พระศรีสวัสดิ์ หลวงปลัดกรมการเมืองราชบุรี เมื่อวันที่ 1 ค่ำ เดือน 8 ปีชว พ.ศ. 2397.

2) การฝึกหัดทหารและการจัดเตรียมอาวุธสำหรับเมือง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงการฝึกหัดทหารในแถบหัวเมืองเพชรบุรี และราชบุรีขึ้นในปี พ.ศ. 2395 โดยรับสั่งให้มหาดไทยตราถึงพระยาเพชรบุรี และพระยาราชบุรี ให้หัวเมืองทั้งสองส่งลูกชายหนุ่ม ตั้งแต่อายุ 15 ขวบ ขึ้นไปถึง 19 ขวบ ไปฝึกหัดวิทยาการตาม ๆ เกี่ยวกับทหาร ณ กรุงเทพฯ เพราะเห็นว่าเด็กหนุ่มเหล่านั้นจะเป็นกำลังสำคัญสำหรับเมืองต่อไป ในการนี้ให้กำหนดจำนวนเด็กหนุ่มที่จะส่งเข้าไปไว้ด้วยคือ

เมืองราชบุรี ให้ส่งบุตรเจ้าเมือง กรมการ กองเขมร และกองลาว ให้ส่งเข้าไป 143 คน

เมืองเพชรบุรี ให้ส่งบุตรเจ้าเมือง กรมการ ลาวโซ่งคำ และลาวพวนให้ส่งเข้าไป 98 คน¹

ส่วนทางกานอาวุธ สำหรับเมืองนั้น ปรากฏตามหลักฐานว่า หัวเมืองเหล่านี้จะได้รับมอบอาวุธ เช่นกระสุนดินดำ กระสุนศิลา ปืนใหญ่ ปืนประจำเรือ และเรือรบไปจากกรุงเทพฯ และทางหัวเมืองจะกองคอยตรวจรักษาระอาวุธเหล่านี้อยู่เสมอ หากเกิดข้าศึกภัยหาญที่พอจะซุ่มใช้โคกให้ซุ่มขึ้นใหม่ หากซุ่มไม่โคกให้ทางหัวเมือง จักกรมการคุมอาวุธที่ซุ่มเสียหายนั้มายัง กรุงเทพฯ แล้วเปลี่ยนเอาอาวุธใหม่ออกไปใช้แทน²

3) การป้องกันทางด่านชายแดน นโยบายในการป้องกันทางด่านชายพระราชอาณาเขตนี้ได้มีการเข้มงวดมากในเขตแขวงหัวเมืองเหล่านี้ จนถึงกับได้ระบุไว้ในสารตราตั้งตำแหน่ง เจ้าเมืองกักโขกลาวมาแล้ว นอกจากนี้ก็ได้มีการพิถีพิถันในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กองด่านมากยิ่งขึ้นโดยกำหนดว่าบุคคลที่จะมาควบคุมกองด่านนั้นจะต้องมีความสามารถเอาใจใส่ในหน้าที่

* เด็กหนุ่มที่ส่งไปฝึกทหารนี้จะต้องไม่เป็นลูกทาส หรือลูกไพร่ส่วย

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 1 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาราชบุรี และพระยาเพชรบุรี เมื่อวันเสาร์ แรม 8 ค่ำ เดือน 11 ปีฉุน พ.ศ. 2394.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 3 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันเสาร์แรม 2 ค่ำ เดือน 8 ปีชวด พ.ศ. 2395.

ราชการอย่างนี้ และต้องเป็นผู้ที่เคยทำงานในกองมานานก่อน เพราะจะทำให้บรรณารักษ์ประเทศอื่นจะเป็นแต่ให้สามารถปฏิบัติงานได้ต่อไปด้วย ดังเช่นที่ไคแคงตั้ง พระลังคามบุรีเป็นจางวางกองงาน เมืองศรีสวัสดิ์¹ และการแต่งตั้งหลวงรวมฤทธิรงค์เป็นนายกองงาน เมืองเพชรบุรี² เป็นต้น

ตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญในกองงาน

จางวางกองงาน เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร อยู่ในบังคับบัญชาของเจ้าเมือง และกรมการผู้ใหญ่ มีอำนาจบังคับบัญชางานกองงานทั้งปวง มีบรรดาศักดิ์ เป็น พระ

นายกองงาน เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ทำหน้าที่บังคับบัญชากำน้อยๆ อยู่ในบังคับบัญชาของจางวางกองงาน มีบรรดาศักดิ์เป็น หลวง

ปลัดกองงาน ทำหน้าที่เป็นผู้นำนายกองงาน มีบรรดาศักดิ์ เป็น หลวง

ฯ

อาจกล่าวได้ว่านโยบายในการปกครองหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะการณานเมืองอยู่ตลอดเวลา โดยเริ่มจากการปกครองที่มีลักษณะคล้ายกับการปกครองประเทศราชในสมัยสุโขทัยจนกลายเป็นหัวเมืองชั้นในในสมัยกรุงศรีอยุธยา และเมื่อไทยเริ่มทำสงครามกับพม่า หัวเมืองแถบนี้ก็มีความสำคัญขึ้น เจ้าเมืองก็จะได้รับการเลือกเฟ้นอย่างกวัดขั่นและนโยบายการปกครองก็วางขึ้นเพื่อความได้เปรียบในสงครามเป็นประการสำคัญ จนกระทั่งต่อมาเมื่อพม่าถูกปกครองโดยประเทศมหาอำนาจตะวันตก คืออังกฤษ รัฐบาลไทยก็ได้เปลี่ยนนโยบายการปกครองไปอีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มหันมาปรับปรุงในด้านต่าง ๆ และระมัดระวังการแทรกแซงจากภายนอก ตลอดจนพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งกับอังกฤษ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐบาลไทยทราบว่าประเทศไทยไม่สามารถที่จะทำสงครามกับอังกฤษได้ เช่นที่เคยทำสงครามกับพม่าได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่าในระยะนี้หัวเมืองต่าง ๆ แถบนี้จึงมีการปรับปรุงภายในขึ้นหลายด้าน อันจะเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปครั้งใหญ่ในรัชกาลต่อมา.

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหมเล่ม 1 กฏให้ไว้แก่พระยาอัมรินทร์ภักไชย เมื่อวันศุกร์ ขึ้น 11 ค่ำ เดือน 9 ปีฉลุ พ.ศ. 2394

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหมเล่ม 8 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยาสิทธิราชฤทธิไกร พระยาเพชรบุรี เมื่อวันพฤหัสบดี แรม 2 ค่ำ เดือน 11 ปีชวด พ.ศ. 2395.

บทที่ 3

เหตุและปัจจัยที่ยังทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองขึ้นเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2437 ในครั้งนี้ก็มีการรวมหัวเมืองตะวันตก* และเมืองสมุทรสงคราม จัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลเรียกว่ามณฑลราชบุรี ซึ่งทำการอยู่ที่เมืองราชบุรี

การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากเหตุ 2 ประการ คือ

1. การปฏิรูปการปกครองทั่วไปในปี พ.ศ. 2437
2. ปัญหาในหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม

1. การปฏิรูปการปกครองประเทศทั่วไปในปี พ.ศ. 2437

การปฏิรูปการปกครองประเทศทั่วไปในปี พ.ศ. 2437 นั้นเกิดจากความกดดันหลายประการซึ่งอาจจะรวบรวมไว้ดังต่อไปนี้

1.1 การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ภัยจากจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ปรากฏชัดในขณะนั้นคือ ประเทศมหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศส ทั้งสองประเทศนี้กำลังแข่งขันกันหาอาณานิคมและขยายกิจการทางตะวันออก ผลสะท้อนในการแสวงหาอาณานิคมนี้จึงทำให้เกิดแรงผลักดันที่ประเทศไทยจะต้องหาทางออก เพื่อความอยู่รอดของชาติ จึงจะเห็นได้จากข้อความในหนังสือที่เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลเมื่อ พ.ศ. 2427 ตอนหนึ่งว่า

* เมืองราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี และปราจีนบุรี

"... ภัยอันตรายที่จะมาถึงนั้นต้องมาแต่ข้างนอกพระราชอาณาเขตและ
จะมาจากประเทศที่มีอำนาจมากกว่ากรุงสยาม... ในเวลาทุกวันนี้ ฝรั่งเศส
ได้ไปไกลกรุงสยามมาก และจะคิดมาเวลาใด ก็อาจสามารถที่จะทำได้ใน
เวลานั้นเอง... จะมีหนังสือพิมพ์ออกความเห็น กะเวลาทำนายว่าไม่ช้าใน
5 ปี คงจะต้องเกิดเหตุการณ์..."¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2428 จมื่นไวยวรนาถ (เจิม แสงชูโต) ก็ได้ทูลเกล้าฯ
ถวายความเห็นเรื่องจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน จ.ศ. 1247 (พ.ศ. 2428)
เกี่ยวกับอันตรายที่จะเกิดจากมหาอำนาจตะวันตกว่า

"... กรุงสยามทุกวันนี้ ภัยก็เข้ามาถึงแล้วในฝ่ายตะวันตกก็เป็นของอังกฤษ*
ส่วนตะวันออกก็เป็นของฝรั่งเศส ** เห็นควยเกล้าฯ ว่า... ต้องจัดการบ้านเมืองก่อนจัดการ
ทหาร..."²

นอกจากนี้สภาพความบีบคั้นในระยะนั้นยังเห็นได้จาก พระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึง
สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาท ในปี พ.ศ. 2438 ทรงอธิบายถึงความจำเป็นที่จะต้อง
มีการปฏิรูปการปกครองประเทศตอนหนึ่งว่า

¹ กรมศิลปากร "เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลง
ราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103" หน้า 2 - 6.

* อังกฤษได้หัวเมืองพม่าส่วนหนึ่งตาม Treaty of Yandabo ปี พ.ศ. 2368
และมีแนวโน้มที่จะมีอิทธิพลในพม่ามากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2428 ก็ได้พม่าทั้งหมด

** ฝรั่งเศสเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในแหลมอินโดจีน โดยยึดไซ่ง่อน ปี พ.ศ. 2402
ต่อมาได้เขมรส่วนนอกซึ่งเป็นประเทศราชของไทยในปี พ.ศ. 2406 ได้แก้วนีสืบสองจุไทย
และหัวพันทั้งห้าทั้งหกในปี พ.ศ. 2430..

²
ด. หน้า 47 - 52.

"... เขตแดนเราแตกอนคิตต่อกับประเทศ ซึ่งมีชนบทรรมนิยม
บ้านเมืองและมีการค้าขายคลั่งกันโดยรอบ แต่บัดนี้ฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไป
เหนือ ตกเป็นของฝรั่งเศษ เมืองเรากำลังอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครอง
อย่างกวคชน และมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิม โดยรรมนิยมมีการเกี่ยวของ
ในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแตกอน..."¹

จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักถึงความ
ไม่ปลอดภัยของประเทศที่จะเกิดจากการแทรกแซงจากภายนอก และการที่จะป้องกันประเทศ
ให้ปลอดภัยได้นั้น พระองค์ทรงเห็นว่ามียุ 3 ประการคือ ประการแรกการใช้วิธีการเจรจา
ประการที่สองการมีกำลังเพียงพอที่จะรักษาความสงบภายในเมือง และประการที่สาม
การจัดการปกครองประเทศให้เป็นแบบแผนอย่างเดียวกับประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น²
วิธีป้องกันในประการที่สามนั้น พระองค์ทรงเห็นว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุด เพราะนอกจากจะไม่
เกิดความรุนแรงแล้ว ยังเป็นทางให้เกิดความเจริญแก่ประเทศชาติได้มากกว่าวิธีอื่น

ในเรื่องนี้แสดงให้เห็นพระปรีชาสามารถของรัชกาลที่ 5 ในการวิเคราะห์ปัญหาที่กำลัง
เป็นอยู่ว่าเป็นเพราะความแตกทางของอารยธรรม และระบบการปกครองระหว่างประเทศ
ตะวันตก และประเทศไทยเป็นส่วนสำคัญ เนื่องจากประเทศตะวันตกเห็นว่าอารยธรรมและ
ระบบการปกครองของไทยนั้นล้าหลัง อยู่มาจึงมีท่าทีว่าจะต้องเอาสาเหตุนั้นเข้ามาจัดการปกครอง
เสียเอง อันเป็นอันตรายก่อเอกราชและอธิปไตยของไทย ดังนั้นพระองค์จึงได้พยายามที่จะ
ขจัดปัญหาลี้กแล้วและทรงเห็นว่าวิธีที่ดีที่สุก้นักคือการขจัดความแตกต่าง ที่เป็นมูลเหตุแห่งปัญหา

¹ กระทรวงมหาดไทย ใ้เาเนาพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม รศ. 114 ถึงกรบหมื่นดำรงราชานุภาพ หน้า 146.

²
ก. หน้า 147.

นั่นคือจะต้องเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงระบบการปกครองและการศาล ของไทยให้เป็นแบบแผน เกี่ยวกับประเทศตะวันตกนั่นเอง

1.2 ปัญหาทางด้านการปกครอง ในขณะที่แบบแผนการปกครองประเทศ ยังยึดรูปแบบการปกครองครึ่งสมัยอยุธยาเป็นหลัก หน่วยงานต่าง ๆ ล้าหลัง และสับสนซึ่งจะเป็นอุปสรรคแก่การที่จะสร้างความมั่นคงในราชอาณาจักรได้ ถึงพระราชดำรัสที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงในพระบรมราชโองการแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2430 ไว้ตอนหนึ่งว่า

"... การปกครองบ้านเมืองของเรา ได้จัดมาแต่ก่อนนั้นได้แบ่ง เสนาบดีเป็น 6 ตำแหน่ง ยกเป็นอัครมหาเสนาบดี 2 คือ สมุหนายก ได้บังคับกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไป สมุหกลาโหมได้บังคับกรมฝ่ายทหารทั่วไป... ฉะนั้นราชการในกรมมหาดไทย กรมกลาโหมจึงต้องมีทั้งการทัฬหี ทั้งการที่จะรักษาหน้ำฐานบ้านเมือง และการเก็บส่วยเก็บบรรณาการและการที่จะระงับคดีความต่าง ๆ ปนกันอยู่ในหน้าทีนั้น จึงเป็นการมากเหลือล้น ทำการไม่ใคร่ตลอดทุกสิ่งทุกอย่างได้..."

เมื่อใดทรงให้บรรดาข้าราชการถึงสภาพการปกครองที่ล้าหลังของไทยแล้วจึงทรงสรุปว่า

"... ปัจจุบันนี้บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่าง เก่านั้น ก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ว่าจะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นทางที่จะเจริญแกบ้านเมือง..."¹

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชโองการแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หนังสือ อ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 126 - 127.

ในเรื่องการปกครองนี้เจ้านายและข้าราชการก็ไกรภมวังมทลในป.ศ. 2427
อ้างถึงอันตราที่ว่าจะมาถึงประเทศไทย ด้วยเหตุที่มีการปกครองที่ล้าสมัยว่าจะเป็นช่องทางให้
ประเทศยุโรปที่มีความเจริญอ้างไควาต้องการเข้ามาจัดการปกครอง เพื่อจะให้ประเทศที่ยัง
ล้าหลังมีความเจริญเท่าเทียมกับตน¹

นอกจากนี้ระบบการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของไทยก็ยังบกพร่อง
เพราะไปส่งเสริมให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ และยังก่อกวนปัญหาความเดือดร้อน
ให้แก่อาณาประชาราษฎร์^{*} ทั้งยังทำให้เกิดความสับสนในการบริหารอีกด้วย ดังปรากฏใน
พระอภัยมณีของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการว่า

"... หัวเมืองที่อยู่หลายทิศทาง จะจัดการอันใดก็พันวิสัยที่เสนาบดี จะออกไป
จัดหรือตรวจการงานใดเอง ไค่แม่ให้ของตราสั่งขบบังคับ และแบบแผนส่งออกไปใน
แผนกระดาศให้เจ้าเมืองจัดการ ก็เจ้าเมืองก็หลายสืบคนด้วยกัน จะเข้าใจ
คำสั่งต่างกันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งส่งไปเป็นอย่างไร เสนาบดีอยู่ใน
กรุงเทพฯ ก็ยากที่จะรู้..."²

ดังนั้นจึงปรากฏว่าการปกครองในหัวเมืองแต่ละเมืองในขณะนั้นจึงขึ้นอยู่กับเจ้าเมือง
แต่ละคนเป็นส่วนสำคัญ หากเจ้าเมืองเมืองใดมีความรู้ความสามารถและมีความซื่อสัตย์ สุจริต
ก็สามารถปกครองให้ราษฎรมีความสุขได้ และในทางตรงกันข้าม หากหัวเมืองใด เจ้าเมือง
ขาดความรู้ความสามารถแล้ว ผลเสียหายนี่ก็จะตกอยู่กับราษฎรเป็นส่วนใหญ่ เพราะทางราชธานี
ไม่สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองใดเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะความไม่สะดวกใน

¹ กรมศิลปากร เจ้านายและข้าราชการกรมมกุฎราชกุมาร เห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการ—
แผนกใน ร.ศ. 103, หน้า 4 - 5.

^{*} คุรุยาละเอียดยในเรื่องปัญหาการปกครองและการศาลในหัวเมืองตะวันตก และเมือง
สมุทรสงครามในมทที่ 3.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ เทศาภิบาล หน้า 36.

การกมนาคมและการสื่อสารเป็นสาเหตุสำคัญ

การที่จะแก้ไขเรื่องนี้จำเป็นต้องปรับปรุงระบบการปกครองให้ประชาชนสามารถควบคุมดูแลและติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ดังที่ได้กำหนดให้มีตำแหน่ง "ข้าหลวงเทศาภิบาล" ทำหน้าที่ตามพระเนตรพระกรรณในเวลาต่อมา

1.3 ปัญหาการจัดการภาษีอากรและการคลัง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเต็มที่ตั้งแต่ พ.ศ. 2416 พระองค์ทรงเห็นว่าการคลังของประเทศควรจะต้องได้มีการปฏิรูปเสียใหม่ มิฉะนั้นการปรับปรุงพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ก็จะทำไม่ได้ เพราะในการปฏิรูปการปกครองให้มีความเจริญขึ้นนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก แต่ระบบการคลังในขณะนั้นยังไม่มีการจัดระเบียบแบบแผน หรือวางรูปแบบให้เหมาะสม จึงจะเห็นได้จากการเก็บภาษีที่มอบหมายให้เจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้ผูกขาด แต่วิธีการนี้เป็นช่องทางทำความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรได้ เพราะเจ้าภาษีอากรจะทุจริตเอากับราษฎรได้ เพื่อให้มีกำไรให้มากที่สุด จนถึงขั้นแม้ว่ารัฐบาลจะมีความสะดวกเพราะไม่ต้องเอาเป็นธุระดูแล แต่ผลได้ก็ไม่เท่าเสีย ดังปรากฏในรายงานการประชุมเทศาภิบาล ครั้งที่ 4 ในวันที่ 25 เดือนมกราคม พ.ศ. 2437 ว่า

"... การให้ทำภาษีอากรเป็นผูกขาดถึงจะเป็นการสะดวกโดยราชาธิปไตย* ไม่ทวงชนชาวอันใดก็จริงอยู่ แต่ราชาธิปไตยได้ผลประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะได้ เหตุที่เป็นกำไรของผู้รับทำเสียเปล่ามาก ๆ และราษฎรมักจะต้องถูกเบียดเบียนจากเจ้าภาษีนายอากร อันยอมมุ่งหมายเบียดเบียนหากำไรให้ไ้มากนั้น เป็นประมาณไซ้แต่เท่านั้น การที่ทำภาษีอากรเป็นผูกขาดเช่นนี้ ย่อมปราศจากความทนุบำรุงให้ทวีขึ้นในป็น..."¹

* หมายถึงรัฐบาล

¹ กษ. รายงานการประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ 4 ว่าด้วยการจัดหาเงินผลประโยชน์แผ่นดิน ประชุมเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2438.

นอกจากนี้การให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาดยังเป็นทางให้เกิดการรักรักออกจอกอง
เงินหลวงได้ง่าย เงินที่ควรจะได้ก็ไม่ได้เต็มที่ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อรายจ่ายของ
แผ่นดินในขณะนั้นมาก รัฐบาลต้องมีหนี้สินปีหนึ่งจำนวนมากมาย เป็นจำนวนเงินถึง
8,000,000 บาท * ในตอนต้นรัชกาลที่ 5 แสดงให้เห็นถึงภาวะการคลังที่ไม่มั่นคงของ
ประเทศ และแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการบริหารการคลังของรัฐบาลในขณะนั้น
ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้จัดระเบียบการคลังของ
ประเทศเสียใหม่ โดยให้ตราพระราชบัญญัติ หรือฎีกาการพิพัฒนขึ้นในปี พ.ศ. 2416¹
และพระราชบัญญัติสำหรับตั้ง กรมพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. 2418²

การตราพระราชบัญญัติหรือฎีกาการพิพัฒนนั้น ก็เพื่อจุดประสงค์ที่จะจัดระเบียบการ
รับส่งเงินภาษีอากรต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในอำนาจคลังของกรมต่าง ๆ ให้มารวมอยู่
ที่กรมพระคลังมหาสมบัติเพียงแห่งเดียว และในเวลาเดียวกันก็กำหนดที่รับผิดชอบในการจ่าย
เบี้ยหวัดและเงินประจำปี ซึ่งเป็นก้าวแรกที่พระองค์จะโปรดให้ยกเลิกระบบกินเมืองในหัวเมือง
ต่าง ๆ เสีย ทั้งนี้เพื่อให้กรมพระคลังได้รับเงินจากหัวเมืองเหล่านั้น และรัฐบาลก็จะเป็
นผู้จ่ายเงินก้อนที่แน่นอนให้แก่ข้าราชการเมือง กรมการตลอดจนเจ้าหน้าทีต่าง ๆ ต่อมา
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็โปรดให้ขยายขอบเขตและอำนาจของ กรมพระคลัง-
มหาสมบัติเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดโดยฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงในปี
พ.ศ. 2433 เป็นผลให้ระบบการคลังของไทยมีประสิทธิภาพขึ้นอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ

* พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระมหา-
สมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ท่อนหนึ่งว่าในระหว่างที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินปกครอง
อยู่นั้น การใช้จ่ายเงินทองขาดคุลค์ ทำให้หนี้สินถึง 8,000,000 บาท ภายในเวลา 5 ปี

¹ เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติสำหรับหรือฎีกาการพิพัฒน" ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม 8 หน้า 83 - 99.

² ค. เล่ม 9 หน้า 16 - 92.

** ระบบกินเมือง กระจายละเอียดยในหน้า

ในคานทาง ๆ ต่อมา ปัญหาเกี่ยวกับการเงินและการคลังนี้จัดว่าเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐบาล
ทุกประเทศ เพราะการที่จะพัฒนาประเทศนั้น จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก
ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงเข้าพระทัยดี แต่สำหรับเมืองไทย
นั้น พระองค์เห็นว่าปัญหาที่แท้จริงไม่ใช่ปัญหาเรื่องความยากจนของประเทศ แต่เป็นปัญหา
เรื่องความหละหลวมเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนการคลังและการเก็บภาษีอากร เพราะฉะนั้น
ถ้าสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้แล้ว ก็จะทำให้เงินมาพัฒนาประเทศได้เพียงพอ ในการแก้ปัญห
เรื่องนี้ พระองค์จึงได้ทำการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนและการจัดระบบการคลัง
เป็นสำคัญ

1.4 ปัญหาทางด้านการศาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญากับอังกฤษคือ สัญญาบาวริง ในปี พ.ศ. 2399 ผลจากสนธิสัญญานี้
ทำให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไป นั่นคือรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของไทยไม่มีอำนาจ
ที่จะจับกุมชาวต่างประเทศหรือคนในบังคับต่างประเทศที่กระทำความผิดกฎหมายขึ้นศาลไทยได้
แต่จะต้องส่งตัวคนที่ผิดคดีเหล่านั้นไปพิจารณาคดีความยังศาลกงสุลของประเทศที่คนเหล่านั้นสังกัดอยู่
เรื่องนี้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ไม่มีปัญหามากนัก เพราะคน
ต่างประเทศและคนในบังคับต่างประเทศในเมืองไทยยังมีน้อย ต่อมาก็ได้มีผู้เล็งเห็นถึงผล
ประโยชน์ข้อนี้จึงได้ขอเข้าเป็นคนในบังคับต่างประเทศมากขึ้น ปัญหาจึงมีมากขึ้นดังที่ปรากฏ
ว่ามีทองสุกในบังคับอังกฤษได้ตั้งกักตุนแถบชายแดน รับซื้อวัวควายที่ขโมยไปจากหัวเมืองราชบุรี^{*}
เป็นต้น

นอกจากนี้สำหรับการศาลในหัวเมืองต่าง ๆ ก็ปรากฏว่ายังใช้แบบแผนวิธีการแบบ
โบราณ ซึ่งล้าช้า ล้าสมัยดังพระบรมราชโองการของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ซึ่งได้ตีพิมพ์ในพระราชกิจจานุเบกษาว่า

¹ หลวงสิทธิสยามการ สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ, หน้า 25.

^{*} คุรยละเอียดในเรื่องปัญหาการปกครองในหัวเมืองตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม
ว่าควยเรื่องโจรผู้ร้าย.

"... การพิจารณาและพิพากษาคดีของราษฎรตามหัวเมืองทั้งปวง ยังเป็น การช้าและเป็นเหตุให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะพระราชกำหนดกฎหมาย สำหรับศาล วังไคมาแต่เดิม เป็นประเพณีเก่าเกินกว่าความต้องการ และความเจริญ ของบ้านเมืองในบัดนี้ เป็นหลวยประการ..."¹

ควยสาเหตุควกลาวมาแลวนั้นจึงปรากฏวาคคีความต่าง ๆ ในศาลไม่สามารถที่จะ คำเนินการไปไคอย่างคล่องตัว และอาจจะขาดความยุติธรรมไค นอกจากนี้ยังมีอำนาจ ของตางประเทศที่เรียกวาสีทิสภาพนอกอาณาเขตเข้ามาแทรกแซงในคดีที่เกี่ยวข้องกับ คนในบังคับของตนควย เพราะสภาพการณ์เช่นนี้จึงเป็นแรงกระตุ้นแรงหนึ่งที่ทำให้พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดให้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศในเวลา ตอมา

2. ปัญหาในหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม

2.1 ปัญหาในด้านการปกครองและการศาล ปัญหาในด้านการปกครองในหัวเมือง แถบนี้เป็นผลมาจากข้อบกพร่องของระบบการปกครองของไทย ที่ได้ใช้มาแต่โบราณ คือ "ระบบกินเมือง" ซึ่งเปิดช่องให้เจ้าเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราษฎร เพื่อหาผลประโยชน์ ให้แก่ตนเองไคอย่างกว้างขวาง ดังนั้นคราวไคที่หัวเมืองทางแถบนี้มีเจ้าเมืองที่เป็นคนโลภ และขาดความซื่อสัตย์ก็จะมีปรากฏว่าราษฎรชาวเมืองจะได้รับความเดือดร้อนจากการกดขี่ข่ม เหงของเจ้าเมืองอยู่เสมอ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2395 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอม เกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่า พระยากาญจนบุรีและพวกได้รวมมือกันยกยอกเงินผูก² ในปี

¹ ก.จ.ช. "ตรพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12 ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) หน้า 42.

* คุรยละเอียดคบทที่ 2 ว่าด้วยคคประโยชน์ของเจ้าเมือง

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหมเล่มที่ 3 สรุปรตราเจ้า พระยาอรรคมหาเสนา ถึงปลัด หลวงมหาดไทย เมืองกาญจนบุรี เมื่อวันศุกร์ขึ้น 9 ค่ำ เดือน 5 ปีชวด พ.ศ. 2395

พ.ศ. 2396 พระยาสุรินทรภาไชย ผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี กับพวกรวมกันใช้อำนาจ
เกาะกุมตัว ขุนพัฒน์ (ขุน) ภูมิกักขัง เพราะขัดผลประโยชน์กันในเรื่องการเก็บภาษีอากร¹
เป็นต้น ทอมาในรัชสมัยของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ปรากฏว่ามีคดีความที่
เจ้าเมืองประพาศมิชอบทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรอยู่เสมอถึง เช่นใน พ.ศ. 2428
พระยาประสิทธิสงครามเจ้าเมืองกาญจนบุรี และพระ อร่ามศิริรักษ์ได้ร่วมกันปิดบัง และ
ชักชวนเจ้าพนักงานที่ติดตามเลกไพร่หลวงในกองขุนวิเศษสังหาร ซึ่งหนีเข้ามาอาศัยอยู่ใน
เขตแขวงเมืองกาญจนบุรี จนกระทั่งขุนวิเศษสังหารนายกองไพร่หลวงอาสา กรมมหาดไทย
ซึ่งเป็นเจ้าหมู่ของทหารองเจ็นการราชการแทนตัวเลขกิ่งกล่าว เป็นเงินถึง 4 ชั่ง 9 ตำลึง
1 บาท จนเกิดเรื่องราวฟ้องร้องขึ้นมา²

ต่อมาเมื่อเหตุทำให้เกิดการฟ้องร้องเจ้าเมือง จนต้องถูกถอดจากราชการขึ้นในปี
พ.ศ. 2431 ในครั้งนี้ พระยาประสิทธิสงครามเจ้าเมืองกาญจนบุรี ได้ประพาศมิชอบจน
ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร และเป็นผลเสียต่อราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งปรากฏ
ตามคำฟ้องของหลวงพรหมเสนา สัตติเมืองกาญจนบุรี เป็นเนื้อความหลายประการคือ

(1) พระยากาญจนบุรีเลี้ยงโจรผู้ร้าย ในเรื่องนี้พระยากาญจนบุรีได้คบคิด
กับ นายนม นายคงซึ่งเป็นหลาน นายนาคบุตรเขย นายสุคนธ์และนายหวาง ซึ่งเป็น
ทาส ให้ที่อยู่อาศัยและเลี้ยงดูโจรซึ่งเป็นนักโทษฆาตกนาคายและมอบหมายให้ปล้นโคกระบือจาก
จากราษฎรนำพาขายให้แกตน ต่อมาก็ได้ยกย่องโจรผู้ร้ายให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือ

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 6 สารตรา
เจ้าพระยาอรรคมหาเสนา มาถึงพระยากาญจนบุรีกรมการ เมื่อวันที่อังคาร แรม 13 ค่ำ
เดือน 3 ปีฉลู พ.ศ. 2396.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2. 12ก/1 ใบบอกให้ส่งตัวเลขไพร่หลวงเข้ามารับ
ราชการ หนังสือนายวิสุทหมเตียร นายเวรกรมพระกลาโหม ถึงพระยาประสิทธิสงครามและ
พระอร่ามศิริรักษ์ปลัดเมือง เมื่อวันที่เสาร์ขึ้น 2 ค่ำ เดือน 8 ปีระกา พ.ศ. 2428.

อายุมีให้เป็นที่ขุนเมืงรักษา และอายยนเป็นที่ขุนรักษาราช

(2) พระยาภาณุจนบุรีแต่งตั้งบุคคลไม่เหมาะสมให้เป็นข้าราชการ บุคคลที่พระยาภาณุจนบุรีแต่งตั้งคือ นายนม เป็นที่ขุนชำนาญ นายคงเป็นที่ขุนจำเมือง นายตะวัน เป็นที่ขุนพิทักษ์ภักดิ์ นายกลั่นเป็นที่ขุนบำรุงอำเภอก และนายเนตรลูกบุญของลระว่าเป็นที่หลวงเมือง คนทั้งหมคนี้เกี่ยวข้องเป็นญาติกับพระยาภาณุจนบุรีบ้าง เป็นคนสนิทบ้าง เป็นผู้นิสัยสันดานพาล โดยเฉพาะหลวงเมือง (เนตร) นั้นนอกจากจะมีสันดานพาลแล้วยังเป็นบุคคลที่ไม่มีความจงรักภักดี ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย ถึงกับได้เคยกล่าวจาพนมพระบรมเชษานุภาพกลางที่ประชุมกรรมการ แต่พระยาภาณุจนบุรีก็ได้อภัยไว้

(3) พระยาภาณุจนบุรีก็ขึ้นครีคราษฎรใน ในเรื่องนี้ พระยาภาณุจนบุรี ก็ได้ความเดือดร้อนให้กราษฎรหลายประการ ประการแรกได้คบคิดกับหลวงเมือง (เนตร) รับหนังสือตัวพิมพ์พรรณ หนังสือสารกรมธรรม์ และสารประกันความเก็บไว้ที่บ้านราษฎรที่มีกิจจะทำตัวพิมพ์พรรณ ทำสารกรมธรรม์และสารประกันความก็จะต้อง แบบพิมพ์ที่บ้านพระยาภาณุจนบุรีในราคาที่สูงกว่าปรกติ ประการที่สอง พระยาภาณุจนบุรีได้มอบหมายให้ขุนบำรุงอำเภอก (กลั่น) และขุนพิทักษ์ภักดิ์ (ตะวัน) ออกจากรูปพรรณมาโคกรับมือของราษฎรแล้วกดขี่เอาเงินแก่เจ้าของ ส่วนผู้ที่ไม่ยอมมาจากรูปพรรณนั้นจะต้องถูกนำตัวมาจำตรวนเรียกเอาเงินต่อไป ประการที่สามพระยาภาณุจนบุรีและหลวงเมือง (เนตร) จับคนที่ยังไม่ได้สัก* มาจำตรวนคุมขังและเรียกเอาเงินเป็นประโยชน์แก่ตนและพวก

(4) พระยาภาณุจนบุรีก็ยกอกรัษฎรขึ้นของทางราชการ เรื่องนี้เกิดขึ้นเมื่อครั้งทำทางสายโทรเลขเมืองกาญจนบุรีโดยทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาภาณุจนบุรียืมเงินกานามาจัดซื้อเสบียงอาหาร พระยาภาณุจนบุรีก็ได้ยกยอกเงินกานาเป็นของตน ส่วนเสบียงอาหารนั้นก็ได้ออกหมายให้กรมการอำเภอก กำนัน มัคคเอาชาวสารจากราษฎรทุก

* ในต้นฉบับเรียกว่า คนข่มมือขาว

กรวเรือน หากผู้ใดไม่มีข้าวสารหรือข้าวเปลือกก็ให้ขายเป็นเงินแทน และถ้าผู้ใดไม่มีเงิน ก็จับตัวมาจำกรวนเช่นนี้ จนกระทั่งราษฎรอพยพหนีออกจากเขตอาณา¹

การก่อกวนเพราราษฎรเพื่อหาผลประโยชน์ใส่ตนนี้เมื่อทราบถึงทางกรุงเทพฯ ได้ มีตราออกมาให้พระยากาญจนบุรีส่งนายแทนตัวเข้าไปชำระความยังกรุงเทพฯ เป็นผลให้พระยากาญจนบุรีต้องถูกถอดจากราชการในที่สุด²

จะเห็นได้ว่าเจ้าเมืองซึ่งปกครองโดยระบบกินเมืองนั้นมีช่องทางที่จะสร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎร และทำความเสียหายให้แก่ราชการได้มาก แม้ว่าจะมีกฎหมายบังคับสำหรับบังคับโทษเจ้าเมืองที่ประพฤติมิชอบไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากการคมนาคมระหว่างหัวเมืองและกรุงเทพฯ ไม่สะดวกเท่าที่ควรจึงทำให้ทางกรุงเทพฯ ไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลให้ทั่วถึงได้ โดยเฉพาะเมืองกาญจนบุรี ซึ่งเป็นเมืองที่มีการคมนาคมกันการที่สุดในหัวเมืองแถบนี้ มักจะปรากฏว่าเจ้าเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราษฎรอยู่เนือง ๆ

นอกจากนี้กรมการ และเจ้าหน้าทีต่าง ๆ ในหัวเมืองก็มีส่วนในการสร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรด้วย เพราะกรมการและเจ้าหน้าทีต่าง ๆ สำหรับเมืองนั้นก็เช่นเดียวกับเจ้าเมืองคือไม่มีเงินเดือนประจำ แม้สิทธิหาผลประโยชน์เพื่อดำรงชีพจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ดังนั้น จึงมักจะปรากฏว่ากรมการตำแหน่งต่าง ๆ ทุ่มเงินเป็นใจกับเจ้าเมือง ประพฤติการกดขี่ข่มเหงราษฎรอยู่เสมอ ดังได้กล่าวมาแล้ว

จากพฤติการณ์ของเจ้าเมือง และกรมการในการใช้อำนาจกดขี่เบียดเบียนราษฎรนี้เอง ที่เป็นส่วนสำคัญทำให้การปกครองไม่สามารถบรรลุจุดหมายที่ต้องการได้ และในบางครั้งก็เป็น

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2.12ก/2 พระยากาญจนบุรีส่งสมใจมาราย

หนังสือของหลวงพรหมเสนาบดีถึงสมุหกลาโหมเมื่อวันที่ 2 ก่ำ เดือนอ้าย ปีชวด พ.ศ. 2431.

2

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 หนังสือของสมุหกลาโหม ถึง พระบรมมหาราชวัง เมื่อวันจันทร์ขึ้น 7 ก่ำ เดือนอ้าย ปีชวด พ.ศ. 2431.

ผลเสียหายอย่างร้ายแรง เช่นทำให้ถนนอพยพหนีออกไปจากเมือง และในบางครั้งก็กลายเป็นความใหญ่ขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. 2423 พระยาเพชรบุรี ได้ทูลเชิญเงินการราชการจนเกินกำหนด จึงทำให้พวกลาวโซ่งคำ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญสำหรับเมืองโคกอพยพเข้ามาสมัครเข้ารับราชการยังกรุงเทพฯ อันเป็นเหตุให้เกิดชนวนกระทบกระทั่งกันขึ้นระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์*

2.2 ปัญหาชายแดน แต่เดิมนั้นพม่าและไทยยังไม่ได้มีการปักปันเขตแดนให้แน่นอน ทั้งนี้เมื่ออังกฤษได้เข้ามาปกครองพม่าตอนล่างใน พ.ศ. 2368 จึงเริ่มมีปัญหาขึ้น แต่ในตอนแรกนั้นประเทศอังกฤษยังคงมีไมตรีกับไทยที่อยู่ ดังจะเห็นได้จากการที่นายร้อยเอก เฮนรี เบอร์นี (Henry Burney) ได้มีหนังสือเข้ามากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงมอบหมายให้ราชการหรือเสนาบดี ผู้ใหญ่ออกไปยังเมืองพม่า เพื่อพิจารณาการปักปันเขตแดน แต่ครั้งนั้นทางไทยก็ไม่ได้ออกไปตามที่อังกฤษมีหนังสือเชิญมา เพียงแต่ได้มีหนังสือตอบออกไปซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

"... ถ้าอังกฤษอยากจะทราบว่าจะเขตแดนเดิมของพม่าอยู่ตรงไหน ก็สืบถามพวกชาวเมืองทวาย เมืองตะนาวศรี เมืองมะริด ที่เป็นญะเข็ญแก อยู่ริมชายแดนว่ารู้เห็นมาอย่างไร ก็ให้พาไปชี้เขตแดนที่ต่อกับไทยนั้นเถิด..."¹

ด้วยเหตุนี้ปัญหาเรื่องเขตแดนจึงยังไม่ได้จัดการแก้ไขให้เรียบร้อยไปได้ และมีผลให้ทางฝ่ายไทย ซึ่งกลัวการแทรกแซงจากภายนอกให้ความสำคัญสำหรับปัญหานี้เป็นพิเศษ ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าในสารตราแจ้งฯ เจ้าเมืองหรือกรรมการประจำหัวเมืองตะวันตกนั้นจะเน้น

* คุรุวละเอียคในเรื่องปัญหาการเกณฑ์เลิกไพร่

¹ กรมศึกษากร ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 6, หน้า 719 - 765.

ความสำคัญของการเป็นเมืองชายแดน และเป็นเมืองหน้าด่านมาก *

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาที่สำคัญสำหรับหัวเมือง
ตะวันตกก็คือ ปัญหาการแทรกแซงจากภายนอก และปัญหาคนค้ายาในเขต
ในการป้องกันการแทรกแซงจากภายนอกนั้น ทางกรุงเทพฯ ได้กำชับให้เจ้าเมือง และกรรมการ
กวดขันดูแลเหตุการณ์ชายแดนให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะฝ่ายกองค่านนั้นจะต้องแต่งตั้งผู้ที่มีความ
สามารถและรู้จักภูมิประเทศ^{๕๕} นอกจากนี้พระองค์ยังทรงมีความรอบคอบ และระมัดระวังการ
สอดแนมตามชายแดนอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จาก กรณีที่ต้องสืบมาจากเมืองทวาย 5 คน ถือ
หนังสือเดินทางของอังกฤษเข้ามาทางคานของ เขาหมื่น แขวง เมืองกาญจนบุรี ในปี พ.ศ. 2397
โดยประสงค์จะไปค้าขายสินค้ายัง เมืองราชบุรี และแจ้งความประสงค์ขอกลับไปทวายทางคาน
เจ้าขาว แขวง เมืองราชบุรี แต่พระองค์ไม่ทรงอนุญาตให้ถึงที่กองสุตองการ ค่ายเหตุผลว่า
"... เกือบกว่าของขูจะมาสืบข่าวใหญ่จากทางคานจะไวใจเกรงการมีได้ให้พระยาราชบุรี
คุมตัวของขูขึ้นไปส่งที่เมืองกาญจนบุรี ตามทางเดิมที่ของขูลงมา..."¹

นอกจากนี้พระองค์ก็ไดทรงกำชับให้กองคานออกตรวจตราทั้งกลางวันและกลางคืน
อย่าให้ผู้คนแปลกปลอมเข้ามาก่อความไม่สงบได้²

* ฎารายละเอียดในบทที่ 2 การจัดการปกครองภายใน หัวเมือง "การแต่งตั้งเจ้าเมือง
กรรมการ และพนักงานสำหรับเมือง"

** ฎารายละเอียดในบทที่ 2 การป้องกันทางคานชายพระราชอาณาเขต.

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตรา
เจ้าพระยาอรรคมหาเสนา ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันอาทิตย์ขึ้น 3 ค่ำ เดือน 3 ปีชวด พ.ศ. 2397.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 สารตรา
เจ้าพระยาอรรคมหาเสนา ถึงพระยากาญจนบุรี พระยาราชบุรี เมื่อวันอาทิตย์ขึ้น 3 ค่ำ
เดือน 3 ปีชวด พ.ศ. 2397

ส่วนปัญหาคนภายในหนีออกจากชายพระราชอาณาเขตนั้นก็มีปรากฏอยู่เสมอ ดังเช่นกรณี
 อ้ายสี อ้ายโค อ้ายจิ๋ว อ้ายขาว และอ้ายเขียวซึ่งโคหนีไปอยู่เมืองเมาะลำเลิง ต่อมาก็ได้
 ลักลอบเข้ามาทางด่านช่องเขาใหม่ เพื่อที่จะรับตัวญาติพี่น้องของตนออกไป เจ้าพนักงานกองด่าน
 ได้เข้าสะกดจับแต่ไม่ทัน คงได้แต่ตัวพวกฆอญ ซึ่งกำลังจะหนีออกไปด้วยเท่านั้น¹ และในปี
 พ.ศ. 2397 ก็มีกรณี อ้ายสา อ้ายลาด และอ้ายอุตุ ซึ่งโคหนีไปอยู่เมืองทะวาย 8 - 9 ปี
 ได้ลักลอบกลับเข้ามาโดยชนพวกลาวพุงขาว และลาวโคราชเข้ามาควย แต่ก็ถูกจับกุมตัวโคโดย
 ข้าราชการที่มีความฉะฉานลักลอบหนีออกจากชายพระราชอาณาเขต และกลับเข้ามาเพื่อสอกแถม
 ขอราชการต่าง ๆ²

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้มีการเจรจาระหว่าง
 ไทยและอังกฤษ เพื่อส่งเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายไปร่วมกันพิจารณาปักปันเขตแดน คณะกรรมการร่วม
 ระหว่างไทยและอังกฤษได้สำรวจและปักปันเขตแดนแล้วเสร็จ และได้มีการลงนามในสนธิสัญญา^{*}
 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2411³ การปักปันเขตแดนครั้งนี้ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่อง
 ชายแดนลดน้อยลงไปบ้าง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้เรียบร้อยไปเสียทีเดียว เพราะยังมีปัญหา
 อื่น ๆ ที่ทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้นระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลอังกฤษอยู่เนือง ๆ เพราะ

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4, หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 6 หนังสือ
 ออกญาสุเรนธราชบุรี เมื่อวันที่อังคารแรม 2 ค่ำ เดือน 7 ปีฉลู พ.ศ. 2396.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 7 หนังสือ
 ออกญาเทพราชบุรี มาถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดี ขึ้น 4 ค่ำ เดือน 5 ปีเถาะ พ.ศ. 2397.

^{*} ฎรายละเอียดในภาคผนวก ฎ.

³ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงต่างประเทศ "สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคี
 ระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ" หนังสือสรุปประมวลสนธิสัญญา
 เล่ม 1 พ.ศ. 2160 - 2412 หน้า 167 - 168.

เนื่องจากในการปักปันเขตแดนนั้นยังมีขอบพร่องอยู่มาก ดังเช่นในบางแห่งก็ใช้สิ่งที่เคลื่อนย้ายได้ง่าย เช่นกองหิน เป็นแนวเขตแดนจนทำให้เกิดเรื่องขึ้นใน พ.ศ. 2423 เหตุเกิดเพราะเจ้าหน้าที่ของไทยได้จับตัวคนร้ายซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษที่ขายแกน แต่ปรากฏว่ากองหินแนวเขตแดนได้ถูกเคลื่อนย้ายจากที่เดิมลำเข้ามาในเขตแดนไทยจนทำให้ดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่ของไทยได้ไปจับตัวคนร้ายในเขตแดนของอังกฤษ ดังนั้นกงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯ จึงได้ทำการประท้วง แต่ภายหลัง เมื่อไถ่เอาแผนที่มายืนยันก็ปรากฏว่ากองหินนั้นได้ถูกเคลื่อนย้ายจากที่เดิม

ในปี พ.ศ. 2423 ปัญหาทางค่านายแดนในหัวเมืองตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทบกระทั่งระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง เหตุเกิดเพราะเจ้าหน้าที่ของไทยได้เข้ามาเข้าไปจับตัวผู้ร้ายขโมยช้างในเขตแดนของอังกฤษ นำตัวเข้ามาจองจำที่เมืองกาญจนบุรี เรื่องนี้ทางฝ่ายอังกฤษคือ มิสเตอร์ น็อกซ์ กงสุลอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ได้รับคำสั่งจากรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียให้ทำการประท้วง และขอตัวกะเหรี่ยงขโมยสองคนคืน กรณีนี้นั้นทางฝ่ายไทยยืนยันว่ากะเหรี่ยงทั้งสองคนนั้นเป็นขโมยจริงและก่อนที่จะทำการจับกุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยก็ได้ขออนุญาตอาสาจีนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายอังกฤษแล้ว² แต่ทางฝ่ายอังกฤษก็ยืนยันคำเดิมและมีหนังสือมาถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ที่สมุหกลาโหมเป็นท่านองคมนตรีไทยกลาย ๆ ถึงมีข้อความตอนหนึ่งว่า

1 ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 สมุทพิเศ เล่มที่ 20 หน้า 218-219 คัดจากหนังสือราชการปีมะโรง-โทศกักราช 1242 ร.ที่ 316 เล่ม 6 หนังสือของมิสเตอร์ มาเกรฟเอเยนต์ กงสุลเบเนรราล-อังกฤษ แจ้งความมายังพระยาพิพัฒน์โกษา ผู้รับว่าการต่างประเทศ เมื่อวันที่พฤหัสบดี แรม 11 ค่ำ เดือน 7 พ.ศ. 2423.

2 ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 , สมุทพิเศ เล่มที่ 20 , หน้า 167 , คัดมาจากหนังสือราชการปีมะโรงโทศกักราช 1242 ร.ที่ 59(ข.) เล่ม 6 หนังสือของพระยาประสิทธิสงคราม เจ้าเมืองกาญจนบุรี มาถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ที่สมุหกลาโหม เมื่อวันที่ศุกร์แรม 9 ค่ำ เดือน 12 ปีชวด พ.ศ. 2423.

"... แต่การกะเหรี่ยง 2 คนที่ว่าเป็นผู้ร้ายนั้น ถึงจะจริงแล้ว ก็ฝ่ายสยาม
ไม่ควรจะข้ามไปจับ เพราะว่าข้ามเกินไปถึงเขตแดนอังกฤษเสียแล้ว หนังสือภาษาจีน
ไคยงมอมกะเหรี่ยง 2 คนนี้มาให้กับฝ่ายสยามจริง ๆ หรือไม่จริง ข้าพเจ้ายังมีความสงสัย
อยู่ ถ้าจะจริงก็ เมื่อ เภาวะแมนอินเคียขอมมาแล้ว ก็คงกลับคืนไปให้..."¹

ในที่สุดทางฝ่ายไทยซึ่งพยายามหลีกเลี่ยงการพิพาทกับอังกฤษอยู่แล้วก็จำต้องส่งกะเหรี่ยง
ขโมยคืนให้แก่อังกฤษไป

จากหลักฐานดังกล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องเขตแดนในหัวเมืองตะวันตกนั้นเป็น
ปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่ง ซึ่งจะทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้นกับฝ่ายอังกฤษและอาจจะลุกลาม
ใหญ่โตกลายเป็นอันตรายเป็นอันตรายของไทยได้ หากรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยขาดความสุ
มัธยสนในการแก้ไขปัญหา เพราะฝ่ายอังกฤษนั้นมิแน่วไม่ว่าต้องการที่จะแน่วแน่ว่าจะเข้ามาใน
ราชอาณาจักรไทยอยู่แล้ว

2.3 ปัญหาโจรผู้ร้าย หัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามนั้นปรากฏว่ามีโจรผู้ร้าย
ทำการก่อความสงบสุขของราษฎรอยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุ 3 ประการ ประการแรก
หัวเมืองแถบนี้เป็นเมืองชายแดน สามารถที่จะหลบหนีคดีข้ามแดนได้ง่าย ประการที่สองเพราะ
เจ้าเมืองและกรมการในหัวเมืองแถบนี้มักจะรู้เห็นเป็นใจกับโจรผู้ร้ายหรือเลี้ยงโจรผู้ร้ายไว้เพื่อ
ผลประโยชน์ของตน และในบางครั้งถึงกับประพฤติดนเป็นโจรเสียเองถึงเช่นกรณี พระยา-
ประสิทธิ์สงคราม เจ้าเมืองกาญจนบุรี* เป็นต้น ประการที่สามเพราะในหัวเมืองแถบนี้คนหลาย
ชาติหลายภาษาอาศัยอยู่ปะปนกันเป็นจำนวนมาก** คนเหล่านี้มักจะสับสนกันก็ความต่าง ๆ

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 สมุทพินัยเล่มที่ 20, หน้า 171, คัมภีร์จากหนังสือราชการ
ปีมะโรงโทศก ศักราช 1242 ร.ที่ 59(ข.) เล่ม 6 หนังสือของพระยาประสิทธิ์สงคราม เจ้าเมือง
กาญจนบุรี มาถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ที่สมุทกลาโหม เมื่อวันศุกร์ แรม 9 ค่ำ เดือน 12
ปีชวด พ.ศ. 2423.

* ฎรายละเอียดยุทธการปกครองและการศาล.

** ฎรายละเอียดยุทธการที่ 1 เรื่องลักษณะทั่วไปของประชากร

อยู่เสมอ ที่สำคัญที่สุดคือคนจีน ซึ่งปรากฏจากหลักฐานที่ค้นคว้าได้ว่าเป็นกลุ่มที่ก่อความสงบสุข
ของราษฎรมากที่สุด ดังเช่นเมื่อเกิดกรณีจีน ทัพเหี้ยก่อกวนวุ่นวายขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่ง
เกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น คนจีนในบริเวณหัวเมืองเหล่านี้ก็ได้นำเข้าเป็นพวกทัพเหี้ยรวมก่อความ
วุ่นวายขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น คนจีนในบริเวณหัวเมืองเหล่านี้ก็
ได้นำเข้าเป็นพวกทัพเหี้ยรวมก่อความวุ่นวายขึ้นด้วย จนทางกรุงเทพฯ ต้องส่งกองกำลังมาปราบ

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ปรากฏคดีความจีน ซึ่ง
เป็นคดีอุกฉกรรจ์หลายราย ดังเช่นในปี พ.ศ. 2424 พวกจีนเช่าที่ดินในหัวเมืองราชบุรีประมาณ
80 คน กลุ่มรวมทำร้ายเจ้าพนักงานฝ่ายไทยที่ออกตรวจตราความสงบของบ้านเมืองและได้จับกักนั้น
ไปเป็นคaptiveกัน เนื่องจากจีนเหล่านี้เป็นกบฏในบังคับฝรั่งเศส ทางรัฐบาลไทยจึงต้องสั่งให้
กงสุลฝรั่งเศสทราบ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดฯ ให้สมเด็จพระยา
มหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งถึงกองชำระคดีความโจรผู้ร้ายอยู่ที่ราชบุรีเป็นผู้ชำระ² ต่อมาในปี พ.ศ. 2428
พวกจีนก็ก่อคดีขึ้นมาในแขวงเมืองเพชรบุรีอีก โดยรวมมือกันทำร้ายเจ้าพนักงานของไทย ซึ่งได้
ออกตระเวนตรวจตราระวังเพลิงและโจรผู้ร้าย เหตุเกิดขึ้นเมื่อหลวงบาลบุรีและพวกซึ่งเป็น
เจ้าพนักงานของไทยได้เดินทางมาจนใกล้โรงขมกลั่นสุราก็คู่พบจีนชุนกิม ถี้ออาวุธเดินมาในเวลา
กลางคืนจึงได้เข้าทำการจับกุม แต่จีนชุนกิมไม่ยอมให้จับกุมโดยดี และได้เรียกพรรคพวกซึ่งเป็น
คนงานโรงขมกลั่นสุรา ประมาณ 18 คนออกมากลุ่มรวมทำร้ายหลวงบาลบุรี และพวกจนบาดเจ็บ

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 หน้า 280.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 สมุคพิเศษเล่มที่ 20 ,หน้า 298 - 299 , กัดจากหนังสือ
ราชการ ปิ่นโรงโศก ศักราช 1242 ร.ที่ 837 เล่ม 3 หนังสือเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ที่
สมุทกลาโหม กราบบังคมทูล เมื่อวันศุกร์ แรม 13 ค่ำ เดือน 10 ปิ่นโรง พ.ศ.
2424.

สาหัสหลายคน¹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2429 พวกจีนในแขวงเมืองราชบุรีกลุ่มหนึ่งได้รวมกันเป็น
 อั้งยี่ตมสุราเถื่อนชาย เมื่อนายอากรโรงต้มกลั่นสุราไปตรวจ กลุ่มอั้งยี่ก็ได้ยิงนายอากรถึงแก่
 ความตาย และเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายไทยยกกองกำลังไปจับ พวกจีนอั้งยี่ก็กำเริบถึงกับยิงต่อสู้
 กับเจ้าพนักงานของไทย จนกระทั่งทางเมืองเพชรบุรีต้องขอกำลังจากกรุงเทพฯ ลงไปปราบ²

ต่อมาในปี พ.ศ. 2432 พวกจีนในเมืองราชบุรี ก็ได้รวมกลุ่มกันต้มสุราเถื่อนชายอีก
 ครั้งหนึ่ง ครั้นเมื่อเจ้าหน้าฝ่ายไทย และกองทหารออกทำการตรวจจับ พวกจีนเหล่านี้ก็ทำการ
 ต่อสู้ขัดขวางการจับกุมของเจ้าหน้าที่³ นอกจากนี้ก็ยังมีคดียาวจีนในหัวเมืองตะวันตกอีกหลายคดี
 เช่น คดีย้อมสุราเถื่อนชาย ในเมืองเพชรบุรี⁴ คดีปล้นบ้านนายฉิม อำเภอนาย⁵ เป็นต้น

นอกจากกลุ่มชาวจีนแล้ว ปรากฏจากหลักฐานว่า ชาวกะเหรี่ยงก็เป็นกลุ่มคนอีกพวก
 หนึ่งซึ่งมักจะประพฤติดันเป็นโจรผู้ร้ายอยู่เนื่อง ๆ เพราะคนพวกนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามชายแดน

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2.12 ก. ใบบอกเมืองเพชรบุรี หนังสือของหลวงพิพัฒน์
 เพชรภูมิ ยกกระบัตรเมืองเพชรบุรี บอกมายังลูกขุน ณ ศาลา เมื่อวันพุธ ขึ้น 9 ค่ำ
 เดือนปี

² ก.จ.ช. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จดหมายเหตพระราชนิพนธ์
 เล่มที่ 24 หน้า 4.

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ใบบอกเมืองราชบุรี หนังสือของพระยาอมรินทรภาไชย
 ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์สมุทกลาโหม เมื่อวันพุธที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2432

⁴ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2.12 ก. ใบบอกเพชรบุรี หนังสือของหลวงพิพัฒน์เพชร
 ภูมิยกกระบัตรเมืองเพชรบุรี ถึงลูกขุน ณ ศาลา เมื่อวันจันทร์ เดือน 8 ขึ้น 9 ค่ำ
 ปีระกา พ.ศ. 2428

⁵ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2.12 ก. ใบบอกราชบุรี หนังสือของพระยาอมรินทรภาไชย
 เจ้าเมืองราชบุรี ถึงลูกขุน ณ ศาลา เมื่อวันพฤหัสบดี ขึ้น 2 ค่ำ เดือน 10 ปีระกา
 พ.ศ. 2428

ดังนั้นเมื่อออกศึกความขึ้นแล้วก็สามารถหลบหนีไปยังเขตแดนอังกฤษได้ง่าย ดังเช่นกรณีชโยมกะเหรัมย์ ซึ่งชโยมชาวไนปี พ.ศ. 2419 และกะเหรัมย์บางกลุ่มก็ไ้รวมตัวกันเป็นก๊ก ตามชายแดนเพื่อคอย รับซื้อวัวควายที่ชโยมมาจากหัวเมืองตะวันตก¹

ส่วนบุรายซึ่งเป็นคนไทยนั้น แม้จะมีมากมายแต่ก็ไม่เคยก่อการกำเริบถึงกับรวมกลุ่มเป็นก๊ก ต่อสู้กับเจ้าหน่อกษัตริย์บ้านเมือง หรือร่วมมือกันทำร้ายเจ้าพนักงานอย่างถนัด จึงมีแต่ก๊กชโยม ปล้นทรัพย์ หรือฆ่ากันตายเท่านั้น ดังเช่นที่อ้ายสังก้างกับพวกฆ่านายพรมตายในแขวงเมืองเพชรบุรีในปี พ.ศ. 2396² คดีอ้ายขุนเนน อ้ายคำพร้า และอ้ายแปง ได้เข้าปล้นบ้านจีนเพื่อ แล้วมาจีนเพื่อกับ ภรรยาตายที่บ้านเกาะหลัก แขวงเมืองประจวบคีรีขันธ์ในปี พ.ศ. 2429³ และก่นรายจากเมือง กาญจนบุรีได้ลักลอบข้ามแดนไปปล้นฆ่าถึงเมืองหวายของอังกฤษในปี พ.ศ. 2433⁴ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มักมีความอีกมากมายจนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนิ การแก้ไขเอง ดังปรากฏในหนังสือพระราชกิจจานุเบกษาว่า

* ฎรายละเอียดยี่สิบเรื่อง ปัญหาเรื่อง เขตแดน.

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2.12ข. /60 สารตราถึงเมืองต่าง ๆ สารตราเจ้าพระยาจักรี มาถึงเจ้าเมืองราชบุรี เมื่อวันพฤหัสบดี ขึ้น 7 ค่ำ เดือน 7 ปีชวด พ.ศ. 2429.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหมเล่ม 12 สารตราเจ้าพระยา- อรรคพิพาทเสนา มาถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันอังคาร ขึ้น 13 ค่ำ เดือน 10 พ.ศ. 2400.

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันภาคที่ 22 หน้า 5.

⁴ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2.12ก. /3 หนังสือของพระยาประสิทธิสงคราม เจ้าเมือง กาญจนบุรี มาถึงลูกขุน ณ ศาลา เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2433.

“... กว๊ายไคทรงทราบไตฝ่าละอองธุลีพระบาทว่าที่เมืองราชบุรี มีผู้ร้ายปล้นชิงทรัพย์สมบัติของราษฎรชุกชุมอยู่เสมอ จนทำให้กรวัรมัญตองหนี หิงบ้านเรือนไปอยู่เสียที่เมืองอื่นมาก พระยาราชบุรี เหลือกำลังที่จะป้องกันผู้ร้ายให้สงบลงได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยามนตรีสุริยวงศ์ เป็นข้าหลวงผู้ใหญ่ พร้อมด้วยข้าหลวงผูรอง ก็พระทรงสุเรศ ออกไปตรวจจับโจรผู้ร้าย ณ เมืองราชบุรี มีอำนาจที่จะจับผู้ร้าย ผู้ซึ่งชื่อเสียงปรากฏได้ ถึงแม้ว่ายังไม่โจทย์กล่าว แลอาจติดตามผู้ร้ายซึ่งหนีไปตามหัวเมืองที่ใกล้เคียงติดต่อกัน เช่นเมืองกาญจนบุรี และเมืองสุพรรณบุรี เมืองนครไชยศรีได้...”¹

จะเห็นได้ว่าความโจรผู้ร้ายในเขตหัวเมืองตะวันตกนั้น มีมากจนเกินความสามารถของเจ้าเมืองที่จะกำหนราบปรามปราบให้สงบได้ จนต้องส่งกองข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ออกไปปราบปรามและในบางครั้งก็โจรผู้ร้ายนี้ก็จะมาเป็นชนวนทำให้เกิดปัญหาระหว่างประเทศขึ้นมาได้ ดังเช่นกรณีกะเหรี่ยงขโมยช้างกังกล่าวมาแล้ว นอกจากนี้เนื่องจากหัวเมืองฝ่ายตะวันตกเป็นเมืองชายแดนจึงทำให้โจรผู้ร้ายสามารถนำสิ่งผิดขนขโมยไปขายให้แก่พ่อค้ารับซื้อของโจร ซึ่งก็เป็นก่อกวนเป็นเล่ห์อยู่ตามชายแดนได้ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2429 นายบุญ บ้านหนองริน แขวงเมืองราชบุรี ได้ขโมยวัวจิ้งคี่ แล้วนำไปขายให้แก่พวกตองสู้ ซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษทางฝ่ายไทยจึงฟ้องร้องไปยังกงสุลอังกฤษและผลที่สุดกงสุลกักต้อนให้ตองสู้คืนโคที่รับซื้อมานั้นให้แก่จิ้งคี่เจ้าทรัพย์ไป²

ก็คือความลักขโมยแถบชายแดนนั้นก็มีขึ้นอีกหลายครั้ง ทั้งนี้เพราะพวกตองสู้ และพวกกะเหรี่ยงได้คบคิดกันทั้งเป็นก่อกวนก่อกอง กอรับซื้อวัวควายอยู่ที่ชายแดน จนกระทั่งทางรัฐบาลไทยต้องประกาศเป็นกฎในการซื้อขายวัวควายขึ้นใหม่โดยจะต้องทำการซื้อขายต่อหน้าผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือนายอำเภอ

¹ ก.จ.ช. ราชกิจจานุเบกษา ร.ศ. 130, เล่ม 8 หน้า 30.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2.12ช. /60 สารตราถึงเมืองต่าง ๆ สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงเจ้าเมืองกรมการ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ขึ้น 7 ค่ำ เดือน 7 ปีชวด พ.ศ. 2429.

หยุดการไป เนื่องจากประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีเครื่องจักรเครื่องผ่อนแรงเข้ามาใช้
ในการเกษตร แทนแรงงานของวัวและควายเลย

2.4 ปัญหาเรื่องเลิกไพร เลิกไพรในหัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม
ก็เป็นปัญหาอยู่มากเพราะทะเบียนราษฎรยังมีความสับสนไม่แน่นอน บางทีเลิกไพรซึ่งมีรายชื่ออยู่ใน
ในบัญชีก็ตายไปเสียบ้าง และย้ายหมวดหมู่บ้างเพราะกฎหมายเปิดช่องให้มีการย้ายหมวดหมู่กันได้
โดยมีชื่อเมวว่า หมวดหมู่ใหม่ที่ย้ายไปนั้นจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีภาระหนักกว่าหมวดหมู่เดิมของตน
เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ทะเบียนราษฎรเลิกไพรหาความแน่นอนไม่ได้ ถึงตัวอย่างที่พระยาประสิทธิสงคราม
ได้กล่าวถึงความสับสนของทะเบียนราษฎรเลิกไพรว่า "... ทุกวันนี้เลขเมืองกาญจนบุรีก็มีราชการ
อยู่น้อยตัวนัก หากครบตามบัญชีสักเค็มไม่ เพราะผู้ว่าราชการเมือง หลวงพรหมเสนา สาส์
นายหมวดนายกองที่เคยรับราชการมาแต่ก่อน ก็ตายไปเป็นอันมาก บาดูชีเลขจึงพันเพื่อนไป
หาแน่นอนไม่..."² และเหตุที่ทำให้ทะเบียนราษฎรไม่เป็นการแน่นอนอีกประการหนึ่งคือการที่ราษฎร
ไม่ยอมมาสังกัด เล็ก เทียวหนีไปซ่อนอยู่ตามป่าบ้าง หลบหนีเข้ามาถวายตัวเป็นข้าไทกับเจ้านาย
ในพระราชวงศ์บ้าง ดังเช่นในปี พ.ศ. 2394 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ได้ทรงโปรดเกล้าฯ กองข้าหลวงออกไปทำการสังกัดเลิกไพรในหัวเมืองตะวันตก ก็ปรากฏว่าได้มีผู้คน
หลบหนีเป็นจำนวนมากมาย และบางส่วนก็ได้หลบเข้ามายังกรุงเทพฯ ในครั้งนี้ปรากฏว่ามีไพร่
เป็นจำนวนมากหนีเข้ามาอาศัยอยู่กับหม่อมไกรสร^{*3}

¹ กระทรวงกลาโหม ประวัติและกิจการทหารการยุทโธปกรณ์กรุงรัตนโกสินทร์ หน้า 67.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.2.12ก. /3 หนังสือของพระยาประสิทธิสงคราม เจ้าเมือง
กาญจนบุรี มาถึงลูกขุน ณ ศาลหลวง เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2433.

* เป็นคนละองค์กับกรมหลวงรักษารณเรศ ที่ถูกประหารชีวิตในรัชกาลที่ 3

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม เล่ม 1 สารตราเจ้าพระยา
อรรคพนาเสนา ถึงพระยาเทพราชขุน แม่กองสังกัดเลขเมืองราชบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดี ขึ้น 1 ค่ำ เดือน 3
ปีเถาะ พ.ศ. 2394.

ครั้นต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงโปรดฯ ให้ สมเด็จพระยามมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นแม่กองออกไปสักเลกหัวเมืองตะวันตกในปี พ.ศ. 2422 เพื่อจะจัดการทำทะเบียนราษฎรให้เรียบร้อย แต่ปรากฏว่า กองข้าหลวงก็ต้องพบกับปัญหาเดิมอีก คือมีผู้คนหลบหนีไปซ่อนตัวเป็นจำนวนมาก ไม่ยอมมาแสดงตัวตามประกาศ¹ ทั้งนี้เพราะกลัวว่า เมื่อสักขียาญแล้วจะมีจำนวนราษฎรมี้นก ซึ่งจะทำให้เจ้าเมืองกรมการกะเกณฑ์ราชการบาง เบียดเบียนให้สอยการของตัวบ้าง จนตลอดชีวิตยังเข้าไปแบกบุตรหลานต้องสืบเป็นหนี้พัน อยู่ในความลำบากไม่รู้สิ้นสุด ดังนั้นคนพวกนี้จึงได้หลบหนีเอาตัวรอดไปครั้งหนึ่ง ๆ และผลที่เกิดขึ้น ก็คือทำให้เกิดการวิ่ง เตะให้สิ้นบนแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในหัวเมือง เพื่อให้ความช่วยเหลือในการหลบซ่อนการ สักครั้งนี้ จึงปรากฏว่า เจ้าเมือง และกรมการบางกนจึงได้พยายามปิดบังตัวเลขเนื่องจากได้รับ สิ้นบนครั้ง เช่นที่พระยาประสิทธิสงคราม เจ้าเมืองกาญจนบุรี และพระอร่ามศิริรักษ์ ไกรวมกันปิดบัง และ ชักขวางเจ้าพนักงานที่ติดตามเลกไพร่หลวง หนีราชการ เป็นต้น และในการสักเลกปี พ.ศ. 2422 นี้ก็ปรากฏ จากสำเนาพระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า เจ้าเมืองและ กรมการก็ได้มีพฤติการณ์ชอบดั่งกล่าวเช่นกัน ถึงข้อความตอนหนึ่งว่า "... กรณีกะเกณฑ์ราชการ ตามจำนวนสักเลก เจ้าเมืองกรมการก็อ้างโดยไปว่า ตัวไพร่ไปอยู่เสียเมืองโน้นเมืองนี้ ข้างฝ่าย เมืองที่รับไพร่ไว้ก็ไม่ยอมให้ตัวไพร่ที่หายลงไปทุกครั้ง การอย่างนี้เป็นด้วยกันทุกเมือง..."²

ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้จึงทำให้ทะเบียนราษฎรแลไพร่ ของหัวเมืองแถบนี้จึง ไม่สามารถจัดการ ในถูกต้องแน่นอนลงไปได้ ทำให้การกะเกณฑ์ราชการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากปัญหากล่าวมาแล้ว ปัญหาเรื่อง เลกไพร่ในหัวเมืองตะวันตกก็ยังคงก่อให้เกิดการ

ขัดแย้งกันขึ้นระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระยามมหา-

ศรีสุริยวงศ์ ขึ้นในปี พ.ศ. 2423 เหตุเพราะว่าพวกลาวโซ่งคำ ซึ่งมีเป็นจำนวนมากในเมืองเพชรบุรี

¹ ธีรวิทย์ สุทธิสงคราม สมเด็จพระยามมหาศรีสุริยวงศ์ หน้า 580.

* คุรยาละเอียดในปัญหาการปกครองและการศาลในหัวเมืองตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม.

² ธีรวิทย์ สุทธิสงคราม, นนค.

และเป็นกำลังสำคัญในราชการต่าง ๆ ในหัวเมืองนี้* ได้ขอเข้ามารับราชการยังกรุงเทพฯ ตามหมายประกาศ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยนายกองลาวโซ่งคำ ได้กราบบังคมทูลถึงสาเหตุที่ขอเข้ามารับราชการยังกรุงเทพฯ ทั้ง ๆ ที่จะต้องเป็นเลกองเมืองประจำเมืองเพชรบุรีว่า เนื่องจากพระยาเพชรบุรี และกรมการกชี่ข่มเหงพวกตน โดยกชี่เอาเงินการราชการเงินพิทักษ์ทัญหมาย และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือที่ห้ามมาหากินสำหรับพวกตนในเมืองเพชรบุรีนั้นมีไม่พอ ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงรับพวกลาวพวกนี้ไว้รับราชการตามหมายประกาศ โดยมีเหตุผลตามสำเนาพระราชหัตถเลขาว่า

"... ฉันเห็นว่าลาวพวกนี้ เกยตั้งอยู่เมืองเพชรบุรีมานาน มีไ้กระจัดกระจายไป ก็ไม่อยากจะแย่งรื้ออันใด แต่ซึ่งมันพากันเคื้อครอน เพราะว่าเจ้าเมือง กรมการกชี่ เรียกเงินการราชการ** เหลือเกิน ... บัดนี้ฉันก็แตกออกจากเมืองมาหลายร้อยคน แต่ที่ยังคงอยู่ในเมืองก็มาก ถ้าจะไม่พึงเสี่ยงมันจะบังคับ แต่ให้กลับไปคงอยู่ตามเดิม ก็เหมือนหนึ่ง ไม่เห็นความทุกข์ของไพร่ ..."

ด้วยเหตุผลดังกล่าวพวกลาวโซ่งคำเป็นจำนวนมากจึงได้เข้ามารับราชการในกรุงเทพฯ แต่พวกลาวที่เข้ามานั้นก็ยังมีเหตุที่ยังไม่ลงทะเลเป็นสัก เทานั้น แต่ก็มีผู้ที่ไ้ขึ้นทะเลเป็นสัก*** แล้วเข้ามาสมัครด้วย เหตุการณ์ครั้งนี้สร้างความไม่พอใจให้แก่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ อย่างยิ่ง เพราะสมเด็จพระยาฯ เห็นว่าการกระทำครั้งนี้กระเบียดที่ไ้วางไว้ ซึ่งระบุว่า

* คุรยละเอียดในบทที่ 1 ลักษณะทั่วไปของประชากร

1 ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 สมุทพิเศ เล่มที่ 20 หน้า 311 - 312 คัดจากสมุทสำเนาพระราชหัตถเลขา ร.ที่ 208 เล่ม 6 พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยาสุรวงศ์ไริวัฒน์ ที่สมุทกลาโหม เมื่อวันที่ 9 คำ เดือน 11 ปีมะโรง พ.ศ. 2423.

** ความสำเนาพระราชหัตถเลขาเรียกว่าคนขอมือขาว.

*** ความสำเนาพระราชหัตถเลขา เรียกว่า คนขอมือดำ.

ไพร่พลหรือเลกที่สักนั้น คนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตหัวเมืองชั้นใน โดยรอบกรุงเทพฯ ข้างเหนือตั้งแต่เมืองชัยนาทลงมา ข้างใต้ตั้งแต่เมืองเพชรบุรีขึ้นมา ข้างตะวันออกตั้งแต่เมืองปราจีนและกระเชิงเทราเข้ามา และข้างตะวันตกตั้งแต่เมืองเพชรบุรีเข้ามา ไพร่หรือเลกที่อยู่ในเขตเมืองเหล่านี้จะต้องเข้ามาบรรณาการที่กรุงเทพฯ ปีละ 2 เดือน และหากพ่อแม่สังกัดอยู่ในหมู่ใดกรมใด หรือเมืองใด ก็ถือว่าเป็นเลกสังกัดหมู่กรม และเลกทางเมือง เมืองนั้นด้วย

ดังนั้นการที่ลาวโซ่งคำซึ่ง เกือบทั้งหมดจะต้อง เป็นเลกทางเมือง เมือง เพชรบุรี ได้เข้ามาบรรณาการที่กรุงเทพฯ จึงเป็นการฉิกระเบียบ แบบแผนที่วางไว้ และแม้ว่ากฎในเรื่องเลกไพร่จะเปิดโอกาสให้มีการย้ายหมู่ย้ายกรมได้ก็ตาม แต่การย้ายนั้นจะย้ายได้ก็ต่อเมื่อ ขอย้ายจากหมู่กรมที่มั่งงานเบาไปบรรณาการยังหมู่กรมที่มั่งงานหนักเท่านั้น² แต่ในการนี้ลาวโซ่งคำนี้ก็ไม่ได้เข้าหลักเกณฑ์ขอไปเพราะราชการที่หัวเมือง เพชรบุรีนั้นมีภาระหนักกว่าที่กรุงเทพฯ มาก แต่ที่สำคัญที่สุดที่สมเด็จพระบวรรมมหาศรีสุริยวงศ์ได้คำนึงถึง และไม่พอใจในพระราชกรณียกิจครั้งนี้มากก็คือ เมื่อพวกลาวโซ่งคำซึ่งเป็นกำลังสำคัญในราชการเมืองเพชรบุรี ได้เข้ามาบรรณาการในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมากเช่นนี้ ก็จะทำให้กิจการราชการเมืองเพชรบุรีเสื่อมโทรมลง ก็จะเห็นได้จากหนังสือของสมเด็จพระบวรรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งมีมาถึง เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ที่สมุทกลาโหม มีความตอนหนึ่งว่า

"... คอยเมืองเพชรบุรี แรกก่อน... พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้เราเป็นสมุทกลาโหม ได้ทุนบำรุงสร้างพระนครเซา ทำตึกแถวตลาดบ้านเมืองบริบูรณ์ขึ้น ผลประโยชน์แผ่นดินก็เกิดมากเพราะได้ใช้ลาวทรงคำเป็นกำลัง

¹ กระทรวงกลาโหม ประวัติและกิจการทหารการยุทธครั้งกรุงรัตนโกสินทร์, หน้า 67.

² ค. หน้า 68.

* พระราชวังพระนครคีรี คูรายละเอียดในตอนที่ 1 .

จนท้าววังเขาสดกนาศ* แล้ว บัดนี้มาเกิดวิบัติภัย ผู้ถืออำนาจมาคิดชักถอนผู้คน
ระส่ำระสายไปสิ้น ดังนั้นตัวเราเป็นผู้ทะนุบำรุงมาแต่ก่อน ก็ไม่รู้ว่าเหตุใดจะ
เป็นประการใด จะสันนิษฐานเอาอย่างไรก็ไม่ได้ขอให้หักโหนเราเสียเถิด
อย่าให้เกี่ยวข้องกับราชการต่อไปอีกเลย..."¹

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้นระหว่างพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริวงค์ โดยมีเจ้าพระยา
สุริวงษ์ไวยวัฒน์สมุหกลาโหม เป็นคนกลางในการโต้ตอบกัน คือทั้งพระราชหัตถเลขาของพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และหนังสือของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริวงค์ จะต้อง
มาถึง เจ้าพระยาสุริวงษ์ไวยวัฒน์ และเจ้าพระยาสุริวงษ์ไวยวัฒน์ก็จะเป็นผู้พิจารณาว่าข้อ
ความนั้นควรจะกราบบังคมทูลหรือควรจะเรียนให้ทราบหรือไม่ หากข้อความในพระราชหัตถ
เลขา หรือในหนังสือที่มีมานั้นรุนแรงเกินไป เจ้าพระยาสุริวงษ์ไวยวัฒน์ ก็จะคัดทอนให้คลาย
ลงดังปรากฏในหนังสือของเจ้าพระยาสุริวงษ์ไวยวัฒน์ ตอนหนึ่งว่า

"...ข้อซึ่งได้ท้าวพระกรุณาเจ้า**กล่าวถึงความแผ่นดินตากนั้น**"

พระพุทธรเจ้าเห็นว่าแรงนักไม่ควรพูด ข้าพระพุทธเจ้าขอรับพระราชทานเสียเถิด

*พระราชวังในแขวง เมืองราชบุรี

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 สมุติพิเศษเล่มที่20 คือจากหนังสือราชการ ปีมะโรงโทศก
กักราช 1242 ร.ที่ 797 เล่ม 4 หนังสือของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริวงค์ มาถึง
เจ้าพระยาสุริวงษ์ไวยวัฒน์ ที่สมุหกลาโหม เมื่อวันเสาร์ แรม 5 ค่ำ เดือน 11 ปีมะโรง
พ.ศ. 2423.

**หมายถึงสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริวงค์

*** ผู้เขียนสันนิษฐานไม่ได้ว่าข้อความที่ว่ารุนแรงนั้นมีความหมายประการใด เพราะไม่มี
รายละเอียดเพียงพอ.

หนึ่งความปฏิกฐานอยู่ในใจข้าพระพุทธเจ้านั้น ถ้าเห็นการสิ่งใดในสมเด็จพระเจ้า
แผ่นดิน เร็วแรงก็ไม่กราบเรียนใต้เท้าพระกรุณาเจ้าเห็นการสิ่งใดในใต้เท้า
พระกรุณาเจ้าเร็วแรงก็ไม่กราบบังคมทูลพระกรุณา เพราะพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัวก็เป็นพระเจ้าแผ่นดินใต้เท้าพระกรุณาที่เป็นบิดา ไม่อยากให้เป็นการแตกราว
..."

หลังจากที่ได้มีพระราชหัตถเลขา และหนังสือโต้ตอบกันหลายฉบับแล้ว ก็ปรากฏว่าปัญหา
การกระทบกระทั่งกันนั้นก็ไต่มนกลายลง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง
ผ่อนผันให้จนเป็นที่ตกลงกันได้ คือ คนที่สังกัดขึ้นทะเบียนมณฑลไพร่เหล่านั้นจะต้องกลับไปรับราชการตาม
สังกัดหมู่บ้าน หรือเมืองเดิมของตน ส่วนคนที่มาขึ้นทะเบียนสังกัดใหม่ตามหมายประกาศนั้น ก็ให้เข้า
รับราชการที่กรุงเทพฯ ได้²

จากหลักฐานที่กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งครั้งนี้เกิดขึ้นจากการมอง
ปัญหาคนละด้านระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จเจ้าพระยาบรมม
มหาศรีสุริยวงศ์ คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงใช้หลักการปกครองเพื่อ
ความสงบสุขของราษฎรเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงทรงเห็นใจลาวโซ่งคำเหล่านี้ เพราะพระองค์ทรงทราบ
ดีว่า ระบบการปกครองที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เปิดโอกาสให้เจ้าเมือง กรมการ และเจ้าหน้าที่แสวงหา
ผลประโยชน์บนความเดือดร้อนของราษฎรได้ ดังปรากฏเป็นคดีความฟ้องร้องกันอยู่เสมอ กว

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 สมุคพิเศษเล่มที่ 20 หน้า 340 - 342 คัดมาจากหนังสือ
ราชการ ปีมะโรงโทศ ศักราช 1242 ร.ที่ 109 เล่ม 4 หนังสือของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์
ที่สมุทกลาโหม ถึงสมเด็จเจ้าพระยามหาศรีสุริยวงศ์ เมื่อวันที่ 11 ค่ำ เดือน 11 ปีมะโรง
พ.ศ. 2423.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 สมุคพิเศษเล่มที่ 20 หน้า 336 - 337 คัดมาจากสมุคสำเนา
พระราชหัตถเลขา ร.ที่ 226 เล่ม 6 พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์
สมุทกลาโหม เมื่อ วันพุธขึ้น 2 ค่ำ เดือนอ้าย ปีมะโรง พ.ศ. 2423.

เหตุดังกล่าวมานี้ พระองค์จึงไม่ได้เข้มงวดในเรื่องระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากนัก จนถึงกับยอมให้พวกลาวเหล่านี้เข้ามาสมัครเป็นทหารในกรุงเทพฯ ได้ทั้ง ๆ ที่ตามระเบียบนั้น ส่วนใหญ่จะต้องเป็น "เลกกเมือง" ในหัวเมืองดังกล่าว ส่วนสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์นั้นมองปัญหาอีกด้านหนึ่ง ก็คำนึงถึงราชการเป็นสำคัญ เพราะการอพยพของพวกลาวโซ่งทำให้เกิดภาวะขาดแคลนกำลังคนที่จะใช้ในราชการขึ้นในเมืองเพชรบุรี และเมืองราชบุรี นอกจากนั้นการที่ลาวพวกนี้เข้ามาสมัครเป็นทหารที่กรุงเทพฯ นั้นก็ยังเป็นการฉีกระเบียบที่เคยปฏิบัติมาก่อน ดังนั้นสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ จึงได้คัดค้านจนกลายเป็นกรณีขัดแย้งดังกล่าวมาแล้ว แต่การขัดแย้งครั้งนี้ก็ยังไม่ถึงกับก่อให้เกิดความเป็นนักปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะถ้าพิจารณาข้อตอนต้นของพระองค์แล้วก็จะเห็นได้ว่าเกิดจากการรวมหลักการของพระองค์ และสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เข้าด้วยกัน คือ การปกครองนั้นจะต้องคำนึงถึงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องไปให้เป็นผลเสียต่อราชการด้วย

จะเห็นได้ว่าการเกณฑ์เลกกไพร่ในหัวเมืองแถบนั้น นอกจากจะมีปัญหาเรื่องระเบียบปฏิบัติไม่แน่นอนแล้วยังกลายเป็นชนวนการขัดแย้งระหว่างขุนนางผู้ใหญ่และพระมหากษัตริย์อีกด้วย ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียต่อราชการอย่างร้ายแรงได้ หากขาดคนกลางที่มีลักษณะประนีประนอม ดังเช่นเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ สมุหกลาโหมในสมัยนั้น ดังนั้นปัญหาเรื่อง เลกกไพร่จึงเป็นแรงกระตุ้นอีกข้อหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีขึ้นในปี พ.ศ. 2437

เนื่องจากประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาล้าเลกกลาวมาแต่ต้นนี้เองจึงทำให้รัฐบาลต้องหาวิธีการแก้ปัญหาเหล่านี้เพื่อความอยู่รอดของประเทศ และเพื่อความสงบสุขของประชาชน แต่เนื่องจากระบบการปกครองของไทยในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยให้สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ลุกลงไปได้ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปฏิรูปการปกครองทั่วไปขึ้นในปี พ.ศ. 2437 อันเป็นผลให้การปกครองหัวเมืองของไทยได้เปลี่ยนรูปแบบไปเป็น "แบบมณฑลเทศาภิบาล"

ในหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามนั้น เนื่องจากเป็นหัวเมืองที่มีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนหลายประการ เพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ราษฎร และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่พระราชอาณาเขต ดังนั้นรัฐบาลจึงได้รวมเขตเมืองเหล่านี้ จัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลราชบุรี ในปีแรก

การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี
ระหว่างปี พ.ศ. 2437 - 2442 (ในสมัยของ
พระยาสุรินทรภาไชย เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล)

ด้วยความกตัญญูทั้งภายนอกและภายใน ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
อยู่หัว ประเทศไทยจึงได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นในปี พ.ศ. 2437 โดยเรียก
แบบแผนการปกครองที่จัดขึ้นใหม่นี้ว่า "การปกครองส่วนมณฑลเทศาภิบาล" ซึ่งมีลักษณะและ
ความสำคัญของการปกครองดังที่พระยาราชเสนา (กิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อธิบดีปลัดมณฑลของ
กระทรวงมหาดไทยได้กล่าวไว้มีความว่า

"... การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้ส่วนบริหารราชการ
อันประกอบด้วยตำแหน่งราชการ ทางพระเนตรพระกรรณ พระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว และเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
กลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่
ไกลชดัดคึกคักอันอาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และเกิดความเจริญ
ทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผน อันเป็นคุณสมบัติอันเหมาะสมแก่ราชอาณาจักรด้วย... จึง
ได้แบ่งส่วนการปกครองแคว้นออกเป็นลำดับชั้น เป็มณฑล จังหวัด อำเภอ
และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสักระยะเป็นแผนก พนักงาน ทานองการ
ของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำพาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวดเร็ว
และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระงับทุกข์บำรุงสุข ด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์
..."¹

¹ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 65 - 66.

ดังนั้นมณฑลเทศาภิบาลจึงมีลักษณะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยมีอาณาเขตรวมเมืองหลาย ๆ เมือง เข้าด้วยกัน มากบ้าง น้อยบ้าง สุดแต่จะให้สะดวกแก่ การปกครอง ทรวจรรยาบัญชาการของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในราชการ มณฑลเทศาภิบาลหนึ่ง ๆ ข้าหลวงเทศาภิบาลป็นข้าราชการทางพระแม่ตระพระกรรม ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งไ้ทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัยคัดเลือกจากขุนนาง ชั้นผู้ใหญ่ ทั้งทหารและพลเรือนที่มีวุฒิ ความรู้ และความสามารถสูง ออกไปปฏิบัติราชการ มณฑลละหนึ่งคน

มณฑลราชบุรีได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2437 อันเป็นปีแรกที่ได้มีการปฏิรูปปกครองรวมเอา หัวเมืองต่าง ๆ ที่เคยขึ้นกับกระทรวงกลาโหม* และกรมท่า คือเมืองราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี เมืองปราณบุรี และเมืองสมุทรสงคราม จัดตั้ง เป็นมณฑลขึ้นตั้งที่ทำการมณฑลที่เมือง ราชบุรี ในการนี้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่บังคับบัญชา ก็ได้แต่งตั้งให้พระยาสุรินทรภาไชย *** (เทศ บุนนาค) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลคนแรก

ในสมัยนี้พระยาสุรินทรภาไชย ได้ดำเนินการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ขึ้นหลายประการ เพื่อแก้ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ในหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรี**** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาสำคัญที่จะต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนก็คือ ปัญหาทางด้านการปกครอง ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย ปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจ และปัญหาเรื่องเขตแดน ซึ่งจะมีผลต่อความสงบสุขของราษฎร และ

* เมืองที่เคยขึ้นกับกระทรวงกลาโหมคือ เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี และเมืองปราณบุรี

** เมืองที่เคยขึ้นกับกรมท่าคือ เมืองสมุทรสงคราม

*** พระยาสุรินทรภาไชย (เทศ บุนนาค) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล ราชบุรี ระหว่างปี พ.ศ. 2437-2442 ภายหลังได้เป็นที่ เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์.

**** คุรายละเอียดในบทที่ 3. ปัญหาในหัวเมืองตะวันตก และเมืองสมุทรสงคราม

เอกราชอธิปไตยของประเทศ ดังนั้นนโยบายการปรับปรุงภายในเขตที่ใดจัดทำขึ้นในสมัย พระยาสุรินทรภาไชย เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลนี้จึงได้จัดการปรับปรุงและแก้ไขในปัญหาที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นสำคัญ ส่วนการปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหาอื่นนอกจากนี้ยังได้ดำเนินการไปพร้อม ๆ กันด้วย แต่ไม่ได้ว่าเป็นการเร่งด่วน เช่น การปรับปรุง เพื่อแก้ปัญหาสำคัญที่กล่าวมาข้างต้น

ในการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ในระยะนี้จะศึกษารายละเอียดแยกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

การปกครอง

การปรับปรุงระบบการปกครองนี้ถือว่าเป็นงานสำคัญอันดับแรกที่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง การปรับปรุงและพัฒนาในด้าน การปกครอง ในระยะนี้อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ การปรับปรุงรูปแบบการปกครองในเขต และการป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน ซึ่งนอกจากจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังต้องอาศัยสติปัญญาความสามารถของข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นส่วนประกอบด้วยคือ

1. การปรับปรุงแบบแผนการปกครอง

ในสมัยนี้ได้การปรับปรุงรูปแบบการปกครองโดยยกเลิกระบบการปกครองแบบ "กินเมือง" ซึ่งได้ใช้มาแต่โบราณ และจัดรูปหน่วยการปกครองขึ้นใหม่ดังนี้

1.1 การจัดรูปการปกครองในเขต มณฑลเป็นหน่วยราชการที่ใหญ่ที่สุดในส่วนภูมิภาคการจัดรูปแบบการปกครองดังต่อไปนี้

ก. การจัดรูปหน่วยงาน และตำแหน่งทางราชการ

(1) กองบัญชาการมณฑล มีตำแหน่งข้าราชการประจำดังนี้

ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล มียศเป็นพระยา

คือพระยาสุรินทรภาไชย (เทศ บุนนาค)

* การจัดรูปแบบการปกครองมณฑลนี้ จะมีลักษณะเกี่ยวกับมณฑลที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นมณฑลเทศาภิบาล.

ข้าหลวงมหาดไทย มียศเป็นพระยา คือ พระยารวิไชยวุฒิกร
เสมียนตราและเลขาณูการ มียศเป็น ขุน คือ ขุนทิพอักษร
พนักงานตรวจการ 2 คน หัวหน้ามียศเป็น พระ คือ

พระสัจจาภิรมย์¹

กองบัญชาการมณฑล นี้เป็นหน่วยงานแรกที่ได้ตั้งขึ้นโดยมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าหลวง
เทศาภิบาลได้ไปปฏิบัติงานเพื่อให้รู้การงานของคนก่อนที่จะตั้งหน่วยงานอื่นขึ้น ทั้งนี้ เพราะ
ความขัดข้องในเรื่องการเงิน และการขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่จะมาดำรงตำแหน่ง
ต่าง ๆ²

(2) กองข้าหลวงคลัง มีตำแหน่งข้าราชการประจำคือ

ข้าหลวงคลัง มียศเป็นพระ คือ พระจินดารักษ์

ผู้ช่วยข้าหลวงคลังมียศเป็น ขุน คือ ขุนอุดมวิทย์

(3) กองข้าหลวงยุติธรรม มีตำแหน่งข้าราชการประจำคือ

ข้าหลวงยุติธรรม^{*} มียศเป็น หลวง คือ หลวงนิติศาสตร์ประสิทธิ์

ผู้ช่วยข้าหลวงยุติธรรม มียศเป็นขุน คือ ขุนคดีกิจวินิจฉัย³

ตำแหน่งข้าราชการทั้งกล่าวมานี้กำหนดให้เป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือนประจำ ลดหลั่นกัน
ตามหน้าที่ และความรับผิดชอบ ทำให้ปัญหาการกดขี่ขูดรีดราษฎรลดน้อยลง เพราะฉันทวิธีต่าง ๆ
ที่เคยได้รับ เช่น การเกณฑ์แรงงานจากราษฎร การไต่สวนแบ่งในการเก็บภาษีอากรถูกดัดแปลงไป
เป็นการเปิดโอกาสไม่ให้อาการการใช้อำนาจหน้าที่หาผลประโยชน์จากราษฎรในทางที่มิชอบดังที่
เคยเป็นมา แม้ว่าจะมีช่องทางอื่นที่ข้าราชการเหล่านี้จะหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้อีกก็ตาม แต่

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443

² พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส่ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน หน้า 29

^{*} ภายหลัง เปลี่ยนเป็นตำแหน่งยกกระบัตร

³
ก

ทำไถ่ยากยิ่งขึ้น และเสี่ยงต่อการถูกลงโทษยิ่งขึ้นด้วย จึงนับว่าการล้มเลิกระบบ "กินเมือง" ก็นับว่าเป็นผลสำเร็จที่สำคัญเบื้องต้นของการปฏิรูปการปกครอง

การจัดรูปหน่วยงานและตำแหน่งข้าราชการดังกล่าวมาแล้วนั้นแม้ว่าจะทำให้ราชการในมณฑลราชบุรีเป็นระเบียบแบบแผนดีขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะจัดได้ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่ามีความีสาเหตุอยู่สองประการ ประการแรกเพราะว่าข้าราชการในมณฑลราชบุรีนั้นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการรุ่นเกาชาความรู้อย่างเข้าใจในแบบแผนวิธีการปกครองที่ใดจัดขึ้นใหม่ ถึงแม้มีความรู้เรื่องปรากฏในรายงานราชการมณฑลราชบุรีตอนหนึ่งว่า

"... หัวเมืองในมณฑลราชบุรีเป็นหัวเมืองที่มีจำนวนกรมการมากกว่าหัวเมืองในมณฑลอื่นมาแต่เดิม แต่กรมการเหล่านั้นเป็นคนในพื้นเมือง สันตักแต่ชนบทธรรมเนียมมาแต่เดิม จะให้ทำการตามแบบแผนการปกครองที่ใดจัดใหม่ของคนที่จะทำได้สันตักต้องอาไถ่รยหากนส่งออกไปจากกรุงเทพฯ แต่ตัวคนก็หาไถ่ยาก เพราะคนที่เฝ้าฝึกหัดขึ้นไม่ทันราชการ จำต้องใช้กรมการในพื้นเมืองทำการตามสติปัญญาที่พอจะทำได้โดยต้องผ่อนผันจัดการทีละน้อย ๆ ..."¹

เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าระเบียบราชการที่ใดจัดขึ้นใหม่นี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหลายประการ อาจจะสรุปที่สำคัญ ๆ ดังนี้คือ ทางด้านหน่วยงานซึ่งแต่เดิมเคยปฏิบัติหน้าที่รวม ๆ กันไปก็ไถ่ แบ่งแยกเป็นกอง, แผนก และกำหนดหน้าที่ไว้เป็นสัดส่วนไม่ปะปนกัน ทางด้านการบังคับบัญชาซึ่งแต่เดิมเคยเป็นสิทธิขาดของเจ้าเมือง ก็ให้ชาหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ใช้อำนาจแทน และในการปฏิบัติงานซึ่งแต่เดิมข้าราชการมักจะปฏิบัติงานอยู่กับบ้านก็จะต้องมาทำงานยังที่ศาลาว่าการมณฑลเป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จึงทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ที่เคยชินกับระบบราชการแบบเดิม

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นอดิศัยดิพัทธ์ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2442.

จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้

สาเหตุประการที่สองที่ทำให้การจัดการปกครองในระยะนี้ไม่ประสบผลสำเร็จก็คือ หน่วยงานราชการทั้งสามกอง คือ กองบัญชาการมณฑล กองข้าหลวงคลังและกองข้าหลวงยุติธรรม ยังปฏิบัติหน้าที่กาวกายน้อยมาก ทั้งเช่นในบางกรังกองบัญชาการมณฑลได้นำงานในหน้าที่ของ กองข้าหลวงคลังและกองข้าหลวงยุติธรรม มาดำเนินการเสียเอง และบางครั้งกองข้าหลวงคลัง ก็จะนำงานของกองบัญชาการมณฑลมาปฏิบัติเป็นต้น นอกจากนี้การเก็บหนังสือราชการก็สับสนปนเป ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ¹ ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า การจัดระเบียบ ราชการในระยะแรกนี้ มณฑลราชบุรียังจัดไคล่หลังกว่ามณฑลอื่นโดยทั่วไป

การแก้ไขในเรื่องนี้ได้เริ่มในปี พ.ศ. 2440 เนื่องจากเป็นโอกาสเหมาะเพราะในปีนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหลายตำแหน่ง คือมีผู้ลาออกบ้าง และมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้อย่าง พระยาสุรินทรภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาล จึงสั่งการให้แยกกอง ข้าหลวงมหาดไทยออกจากกองบัญชาการมณฑลเพื่อจัดระเบียบงานใหม่ แต่การแก้ไขอย่างจริงจัง ก็มาดำเนินการในปี พ.ศ. 2441 ทั้งนี้เพราะในปีนั้นกระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบแบบ แผนในการปกครองหัวเมืองขึ้นใหม่ซึ่งเรียกว่า "ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117" ขึ้นใช้บังคับในหัวเมืองทั่วไป จึงเป็นโอกาสที่มณฑลราชบุรีได้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องทั้งหลายมา แล้วนั้นได้สะดวกยิ่งขึ้นในปีนั้นเองจึงปรากฏว่า ได้มีข้าราชการจากกรุงเทพฯ ที่รู้งานตามระเบียบ แบบแผนใหม่ ได้ย้ายไปประจำในมณฑลราชบุรีหลายคน ก็จะกล่าวต่อไป

การจัดรูปหน่วยงาน และตำแหน่งราชการในปี พ.ศ. 2441

- (1) กองบัญชาการมณฑล มีตำแหน่งข้าราชการประจำคือ
 ข้าหลวงเทศาภิบาล คือพระยาสุรินทรภาไชย (เทศ บุนนาค)
 ผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาล คือพระยาวรรวิไชยยุติกร *

¹ ก.จ.ช. เวกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2442.

* พระยาวรรวิไชยยุติกร เคยเป็นข้าหลวงมหาดไทย.

เสมียนตราและเลขานุการ มียศเป็นขุน

- (2) กองข้าหลวงมหาดไทย มีตำแหน่งข้าราชการประจำคือ

ข้าหลวงมหาดไทย ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พนักงานราชซึ่งรับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยออกไปรับตำแหน่ง

พนักงานตรวจการ 2 นาย คือ พระสัจจาภิรมย์ และนายพวงมหาดเล็ก

- (3) กองข้าหลวงคลัง มีตำแหน่งข้าราชการประจำคือ

ข้าหลวงคลัง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงปฏิกรณ์บรรณสารข้าราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ย้ายไปรับตำแหน่งข้าหลวงคลังแทนพระจินดารักษ์* เป็นการชั่วคราว ต่อมาจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้หลวงรัตนสมบัติข้าราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติออกไปรับตำแหน่งแทน

ผู้ช่วยข้าหลวงคลัง คือขุนอุคมรักษียังคงดำรงตำแหน่งเดิม

(4) กองข้าหลวงยุติธรรม เดิมทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงนิติศาสตร์ประสิทธิ์รับราชการในตำแหน่งข้าหลวงยุติธรรม และให้ขุนศักดิ์จิวินิจัย เป็นผู้ช่วยข้าหลวงยุติธรรม แต่ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2440 หลวงนิติศาสตร์ประสิทธิ์มีอาการป่วยเป็นโรคเรื้อรัง จึงได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งข้าหลวงยุติธรรม ดังนั้นจึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มีตราพระสุริยมณฑล ที่ 210/10628 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441 ให้ยกเลิกกองข้าหลวงยุติธรรม เพราะจะใช้เป็นศาลมณฑลแทน และให้คงจ่ายเงินเดือนกองข้าหลวงยุติธรรมตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2441 เป็นต้นไป¹

* พระจินดารักษ์ย้ายไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองราชบุรี ในปี พ.ศ. 2441 ได้เป็นที่พระยาประสิทธิ์สงคราม แทนพระยาอมรินทรภาไชย (เทียน) ซึ่งป่วยถึงแก่กรรม

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังารููล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

ในระบอบนี้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ หลวงนเรนทรมหาคิจ เป็นผู้พิพากษา
ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ร่วมกับพระยาสุรินทรภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาล และพระยา
มรินทรภาไชย ผู้ราชการเมืองราชบุรี¹

นอกจากการแก้ไขและปรับปรุงระเบียบงานในมณฑลซึ่งได้กล่าวมาแล้วในปี พ.ศ. 2441
นี้ มณฑลราชบุรีก็ได้จัดการแบ่งแยกส่วนราชการต่าง ๆ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งราชการ
ไม่ให้ปะปนและกาวกายกันถึง เช่นที่เคยเป็นปัญหามาก่อน

ข. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในมณฑล

(1) ข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบราชการ
ในมณฑลทั่วไปทั้งมณฑล ในตอนแรก ๆ ยังมิได้ข้อบังคับกับอย่างใดนอกจากกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ
ดังปรากฏในสำเนาหนังสือของกรมหมื่นพระยาจักรี ราชานุภาพเพนบาดีกระทรวงมหาดไทยความว่า

"... ผู้ราชการเปื่องพังกำบังคับบัญชาข้าหลวงเทศาภิบาลในการทั้งปวง
และเปลี่ยนวิธีการสั่งการซึ่งเคยมีตราสั่งตรงถึงผู้ราชการเมืองแต่ก่อน มาสั่ง
ตรงต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ส่วนการที่หัวเมืองเคยมีใบบอกขอเสนานี้ ก็ให้บอกแก่
ข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อให้อำนาจและสั่งการซึ่งไม่จำเป็นจะต้องขอคำสั่งถึงกรุงเทพฯ
ให้เสียเวลานั้นให้สำเร็จไป จะมีตราตรงถึงหัวเมืองและรับใบบอกตรงจาก
หัวเมืองเพียงการร่อน หรือการที่จะกระทำตามแบบแผน เช่นมอกถวายพระพรราช
กุศล เป็นต้น หรือการที่พิเศษ เกิดขึ้นโดยเฉพาะเท่านั้น คำสั่งซึ่งไม่มีในชั้นต้น
เพียงให้ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจการเสียเสียทั้งปวงที่มีอยู่ในที่ทราบ อย่างใดควร
แก้ไขควยแบบแผน และพระราชกำหนดกฎหมายที่มีอยู่แล้วก็ให้จัดไปให้เรียบร้อย ถ้า

¹ หอสมุคแห่งชาติ ประกาศพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 5
กฎหมายรัชกาลที่ 5 ปี ร.ก. 117 (พ.ศ. 2441) หน้า 17.

ก็เพราะว่าตำแหน่งเลขานุการนั้นเป็นตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับตัวข้าหลวงเทศาภิบาล ดังนั้นเมื่อนานวันเข้าก็มีการที่ข้าหลวงเทศาภิบาลได้จักมอบให้ทำมากขึ้น จนกระทั่งมีอำนาจและความรับผิดชอบมากมายถึงกลาวมาแล้ว

(3) ผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(3.1) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยราชการในศาลาว่าการมณฑลทั่วไป

(3.2) ทำหน้าที่ตรวจตราปราบปรามจับกุมโจรผู้ร้าย

(3.3) ทำหน้าที่แทนข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลไป

ราชการหรือป่วย ลา ซึ่งจะขาดงานในศาลาว่าการมณฑลไปได้

(4) ข้าหลวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(4.1) มีหน้าที่เป็นผู้ถือทะเบียนบัญชีข้าราชการ ในศาลาว่าการมณฑล เมือง อำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ราษฎร พลเมือง วัด และพระสงฆ์ สามเณรในมณฑล

(4.2) มีหน้าที่แก้ไขบัญชีทะเบียนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงทุกปี

(4.3) มีหน้าที่โต้ตอบหนังสือราชการต่าง ๆ ในศาลาว่าการมณฑล ฝ่ายธุรการทั่วไป เว้นแต่การคลังและการคดี

(4.4) มีหน้าที่ร่างระเบียบแบบแผนข้อบังคับต่าง ๆ ในทางราชการที่จะประกาศใช้ในมณฑล โดยจะต้องให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย¹

ในกองข้าหลวงมหาดไทยได้แยกออกเป็น 4 หมวดคือ

หมวดพนักงานรับส่ง มีหน้าที่รับและส่งจดหมายราชการทั้งปวง ที่มีมายังศาลาว่าการมณฑล

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

หมวดพนักงานตรวจการ * มีหน้าที่จะออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑล เมื่อตรวจราชการแล้วจะออกคำรายงานที่ไปตรวจนำเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาล

หมวดพนักงานการโยธา มีหน้าที่ตรวจตราดูแลสถานที่ราชการต่าง ๆ ในมณฑล หากสถานที่ใดชำรุดหักพัง ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานการโยธาที่จะซ่อมแซมก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาล

(5) ข้าหลวงคลัง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(5.1) มีหน้าที่รับจ่ายเงินตามงบประมาณ

(5.2) มีหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินทั่วไป

(5.3) มีหน้าที่รับข้อบังคับชี้แจงขอราชการในหน้าที่ฝ่ายการคลัง

แก่หัวเมืองต่าง ๆ และกระทรวงในกรุงเทพฯ

ในกองข้าหลวงคลังแบ่งแยกหน่วยงานออกเป็น 2 หมวดคือ

หมวดพนักงานเบิกจ่าย มีหน้าที่เบิกและจ่ายเงินเคื่อนให้แก่ข้าราชการในมณฑล ตามงบประมาณ และเป็นพนักงานจัดซื้อสิ่งของเครื่องใช้สอยในศาลาว่าการมณฑล ตลอดจนเป็นผู้จ่ายสิ่งของให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการในศาลาว่าการมณฑล

* พนักงานตรวจการ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่ามหาดเล็กตรวจการหรือมหาดเล็กรายงานเป็นตำแหน่งที่พ้นจากความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย ที่จะให้เป็นตำแหน่งสำหรับข้าราชการที่จะได้รับเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไป ใ้มีโอกาสเข้ารับการฝึกหัดกับข้าหลวงเทศาภิบาล และหาความชำนาญในสวนภูมิภาค โดยกำหนดให้หน้าที่ออกตรวจราชการตามเมือง และอำเภอต่าง ๆ ตลอดในมณฑล พนักงานตรวจการมีสิทธิที่จะขอตรวจหนังสือราชการ หรือสอบบัญชีอย่างใด ๆ ในเมืองหรือในอำเภอก็ได้ หรือจะให้คำแนะนำ แก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้ปฏิบัติตรงกันกับนโยบายของข้าหลวงเทศาภิบาลก็ได้ แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่พนักงานตรวจการจะสั่งการในคำสั่งซึ่งได้รับมาจากข้าหลวงเทศาภิบาล จึงให้ถือปฏิบัติตาม.

หมวดพนักงานเก็บผลประโยชน์หน้าที่จัดการเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินที่มีอยู่

1
ในมณฑล

จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2441 นี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระเบียบแบบแผน
หน่วยงาน และตำแหน่งราชการอย่างขนานใหญ่ เพื่อก่อไขข้อบกพร่องในการปกครองซึ่งได้จัดมา
แต่เดิม โดยยึด "ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117" เป็นหลัก ดังนั้นจึงอาจจะ
กล่าวได้ว่าการปกครองส่วนมณฑลเทศาภิบาลในมณฑลราชบุรีนั้นได้เริ่มต้นอย่างแท้จริงในปี พ.ศ.

2441

ค. การจัดระเบียบราชการในมณฑลราชบุรี

มณฑลราชบุรีได้กำหนดข้อบังคับในการปฏิบัติราชการไว้ดังนี้

(1) เวลาทำการ ศาลาว่าการมณฑลกำหนดเปิดทำการตั้งแต่
เวลา 9.00 น. ไปจนถึง 16.00 น. เว้นวันพระ 8 คำ 15 คำ หรือ 14 คำ และวัน
นักขัตฤกษ์ หรือวันพระราชพิธีตรุษสารท จึงปิดศาลาว่าการ แต่ถ้ามิมีราชการเร่งด่วน หรือมีราชการ
ที่คงค้างอยู่มากก็จะต้องให้เจ้าพนักงานอำนวยการนั้น ๆ มาทำการไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ หรือจนกว่า
งานที่คงค้างอยู่นั้นเบาบางลง จึงหยุดทำการตามความนี้

(2) ให้ข้าราชการเสมียนพนักงาน อำนวยการที่ประจำ
ต้องมาทำการในศาลาว่าการมณฑลวันละ 6 ชั่วโมง เป็นกำหนดทุกวันไป เว้นแต่ป่วย ลา ไป
ราชการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงเทศาภิบาล

(3) ถ้าผู้ใดขาดราชการโดยไม่ได้รับอนุญาตจะต้องถูกลดเงินเดือน
ตามอัตราที่ได้รับคิดเป็นรายวันที่ขาดราชการนั้น

(4) ในปีหนึ่ง ๆ กำหนดให้ข้าราชการลาโดยกิจธุระได้ 15 วัน
โดยไม่ต้องถูกลดเงินเดือน และลาป่วยได้ไม่เกิน 30 วัน โดยไม่ต้องถูกลดเงินเดือนเช่นกัน

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441.

(5) ในปีหนึ่ง ๆ หากผู้ใดลาป่วยเกินกว่า 30 วัน จะต้องถูกลดเงินเดือนครั้งอัตราเงินเดือนจนตลอดเวลาที่ป่วยนั้น และการลากิจวัตรก็เช่นเดียวกัน หากผู้ใดลาเกิน 15 วัน ก็จะต้องถูกลดเงินเดือนครั้งอัตราเช่นกัน แต่ถ้าวาราชการคนใดได้ทำราชการมานาน มีเวลาทำราชการเกินอัตราเป็นบำเหน็จอยู่เท่าใดจะเอาเวลาบำเหน็จมาทดแทน เวลาที่ลาและป่วยเกินกำหนดก็ได้

(6) ให้มีบัญญัติสำหรับจกเวลาทำการของข้าราชการ ที่เินมาทำการในศาลว่าการมณฑล เมื่อสิ้นเดือนก็ให้เลขานุการรวมเวลาทำการของข้าราชการเสมียนพนักงาน นำเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาล

การปรับปรุงรูปแบบราชการในมณฑลครั้งนั้นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบแผนของราชการให้มีลักษณะเป็นระบบราชการในปัจจุบันอย่างแท้จริง เพราะแต่เดิมนั้นแม้ว่าจะได้เปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผนมาอย่างแล้ว แต่ปรากฏว่าราชการส่วนใหญ่ในมณฑลราชบุรียังเคยชินกับการปกครอง "ระบบกินเมือง" อยู่จึงมาปฏิบัติงานไม่เป็นกำหนดเวลาที่แน่นอน เป็นผลให้งานราชการไม่คล่องตัว และขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ นอกจากจะกำหนดอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ เป็นหมวดหมู่แล้วก็มีกฎหมายบังคับในการทำราชการออกมาพร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษแก่ข้าราชการที่ฝ่าฝืนกฎไว้อีกด้วย ทั้งนี้ในเวลาต่อมาจึงปรากฏว่าการทำงานของข้าราชการในมณฑลราชบุรีจึงมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 การจัดการปกครองเมือง

หน่วยการปกครองที่ดัดไปจากมณฑลเทศาภิบาลได้แก่เมือง ซึ่งเคยเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญที่สุดและมีบทบาทมากที่สุดในการปกครองระบบเก่า เมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2437 แล้ว อำนาจในการควบคุมการบังคับบัญชาเมืองก็ตกเป็นภาระของกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำราบปรปักษ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึง

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำราบปรปักษ์ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

ทรงถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะปรับปรุง เมือง ซึ่ง เป็นจักรกลอันสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีพระประสงค์ที่จะให้เมือง เป็นสาขาของมณฑลเพื่อรับช่วงการบริหารราชการจากมณฑล กระจายออกไปให้ทั่วถึง

การจัดรูปแบบการปกครอง เมืองในระยะแรกในมณฑลราชบุรี ได้เริ่มจัดในปี พ.ศ. 2437 โดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้เมืองปราณบุรีและเมืองประจวบคีรีขันธ์ขึ้นกับเมืองเพชรบุรี และต่อมาได้เปลี่ยนฐานะของเมืองทั้งสองนี้อีกโดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยุบเมืองทั้งสองลงเป็นอำเภอ ดังปรากฏในรายงานราชการมณฑลราชบุรี ประจำปี ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ของพระยาสุรินทรภาไชย มีความตอนหนึ่งว่า "... เกิมเพชรบุรีมีเมืองขึ้นสอง เมืองคือเมืองประจวบคีรีขันธ์ เมืองปราณบุรี 1 แต่เห็นควยเกล้าว่าเมืองทั้งสองนี้เป็นเมืองขึ้นและราษฎรพลเมืองไม่สู้จะมีมาก จึงให้ยุบเมืองทั้งสองนี้เป็นอำเภอ ดูว่าราชการเมืองมียศอำนาจเสมอ นายอำเภอ..."¹

ดังนั้นเมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองแล้วมณฑลราชบุรีจึงมีเมืองอยู่ในบังคับบัญชา 4 เมือง เท่านั้น คือเมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี และเมืองสมุทรสงคราม ดังมีรายชื่อเจ้าเมืองที่ทำการปกครองตั้งแต่เริ่มจัดการเทศาภิบาลดังนี้

พระยาฉรินทรภาไชย (นิม วงศาโรจน์) ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองราชบุรี จนถึงปี พ.ศ. 2440

พระยาสุรินทรภาไชย (เทียม บุนนาค) ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองเพชรบุรี จนถึงปี พ.ศ. 2441

พระยาราชพงษานุรักษ์ (แฉ่ บุนนาค) ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองสมุทรสงคราม จนถึงปี พ.ศ. 2439 ตำแหน่งนี้จึงตกแก่หลวงอรามเรืองฤทธิ์ (ชวน บุนนาค) จนถึงปี พ.ศ. 2441

¹

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2442.

พระยาประสิทธิสงคราม (แช่ม บุนนาค) ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองกาญจนบุรี จนถึงปี พ.ศ. 2441

การปรับปรุงและจัดรูปการปกครองเมืองได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2441 เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎข้อบังคับการปกครองที่เรียกว่า "ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117" ซึ่งเป็นการจัดหน่วยราชการบริหารเมืองใหม่ โดยสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีพระประสงค์ที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านการปกครองอย่างแท้จริงมาปฏิบัติราชการแทนข้าราชการเก่า ๆ และโดยนัยแห่ง "ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117" นี้ ก็ได้เปลี่ยนสภาพของข้าราชการในเมืองเสียใหม่คือข้าราชการหัวเมืองทุกคนที่จะได้รับตำแหน่งต่าง ๆ นั้นจะต้องมีความรู้ และความสามารถเป็นสำคัญ ข้าราชการเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนชั้นถอดถอนให้และให้โทษ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติราชการตามความสำคัญ และความรับผิดชอบของตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง ส่วนข้าราชการนั้น ก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย และมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานเหนือขึ้นไป

ก. ตำแหน่งราชการในหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรี

(1) ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง ตามกฎ "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117" ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อของหัวหน้าส่วนราชการนี้ใหม่จากคำว่า "เจ้าเมือง" เป็น "ผู้ว่าราชการเมือง" ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งหัวหน้าสูงสุดในเมืองพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้คัดเลือกสรร แต่งตั้งและโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ผู้ว่าราชการเมืองมักจะได้รับเลือกจากข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้น พระ หรือ พระยา¹

¹ ร.ต. จักกฤษณ์ นรินทียกุลการ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, , หน้า 196.

ในมณฑลราชบุรีในปี พ.ศ. 2441 ซึ่งได้ประกาศใช้ "ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117" นั้นก็ให้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ว่าว่าผู้ว่าราชการเมืองนั้นจะต้อง เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ จึงมีรายละเอียดต่อไปนี้

เมืองราชบุรี

พระยาอมรินทรภักไชย* (เทียน บุณนาค) ได้รับพระราชทานแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนพระยาอมรินทรภักไชย (เนียม วงศาโรจน์)

เมืองเพชรบุรี

พระยาสุรินทรภักไชย (เทียม บุณนาค) ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2437 แต่ได้ป่วยและถึงแก่กรรมลงในปี พ.ศ. 2441 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พระยาอมรินทรภักไชย (เทียน บุณนาค) มาดำรงตำแหน่งแทน

เมืองสมุทรสงคราม

พระยาวรวิไชยฤทธิกร (ปลอด บุณนาค) ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองในปี พ.ศ. 2441 แทน หลวงอร่ามเรืองฤทธิ (ชวน บุณนาค)

เมืองกาญจนบุรี

พระประสิทธิสงคราม (นุจ มหานครานนท์) ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองในปี พ.ศ. 2441 แทนพระยาประสิทธิสงคราม**

* พระยาอมรินทรภักไชย (เทียน บุณนาค) ย้ายไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี ในปี พ.ศ. 2441 เพราะพระยาสุรินทรภักไชย (เทียม บุณนาค) ผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี ป่วยถึงแก่กรรม

** พระยาประสิทธิสงคราม (แนม บุณนาค) ได้ใช้อำนาจหน้าที่ประพฤติกิစ္ชอบเมื่อเกิดเรื่องราวฟ้องร้องขึ้นจึงได้กราบบทวายบังคมลาออก.

(แซม บุนนาค)¹

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมือง

ผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบการบริหารการทุกอย่างในเมือง
ทั้งต่อไปนี้

(1.1) ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาให้คุณ

และโทษแก่กรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย และอาณาประชาราษฎร์ได้ตามทั้วกฎหมาย เช่นอำนาจที่จะ
ถอดถอน แลัดเปลี่ยนข้าราชการที่ตนเองมีอำนาจขึ้น เช่นตำแหน่งปลัดเมือง -เสมียนพนักงาน
และถ้าเป็นการรับควมอันไม่อาจจะขออนุญาตขึ้นมาตามลำดับได้ทันที มีอำนาจที่จะปลดกรมการ
คนหนึ่งคนใด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจ
แต่งตั้งออกเสียจากตำแหน่งหน้าที่เป็นการชั่วคราว แต่ในกรณีเช่นนี้ต้องรับรายงานไปยังข้าหลวง
เทศาภิบาลและเสนาบดีซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่แท้จริงให้ทราบเรื่องภายใน 7 วัน

(1.2) ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะลงโทษปรับหรือลดเงิน

เดือนกรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยใด ในกรณีที่กรมการเหล่านั้นละเลยราชการตามหน้าที่ หรือขัดคำสั่ง
ผู้บังคับบัญชา

(1.3) ผู้ว่าราชการเมืองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการ

ตรวจตราว่ากล่าวเพื่อให้ราชการทั้งปวงได้ดำเนินไปตามพระราชกำหนดกฎหมายหรือตราเสนาบดี
ในกรุงเทพฯ หรือเขตของข้าหลวงเทศาภิบาล ทั้งกองคอยตรวจตราจับเบ็ดการผิดที่จะนำมา
ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ทางราชการ ผู้ว่าราชการเมืองครั้งเป็นตัวแทนของรัฐที่จะสวดสองคุแลทุกข์
สุขของราษฎร ต้องรายงานขอราชการและความเห็นที่จะจัดการบำรุงแก้ไขความขัดข้องในมาน
เมือง ทอดข้าหลวงเทศาภิบาล หรือบอกเขามายังเสนาบดีเพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลแล้วแค้นนิค

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443

1

ของราชการ

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ เมืองดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการ เมืองยังคงเป็นจักรกลที่สำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่ แต่อาจจะเปรียบเทียบกับสมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แล้วอาจจะกล่าวได้ว่า ผู้ว่าราชการ เมืองในสมัยนี้ถูกลดอำนาจลงกว่าเดิม ที่สำคัญคืออำนาจในการพิจารณาตัดสินความซึ่ง เจ้าเมือง ได้เคยพิจารณา ร่วมกับยกกระบัตรนั้น ในระยะนี้ก็ได้ถูกโอนไปอยู่ในอำนาจของกองข้าหลวงยุติธรรม ** และอำนาจในการเก็บภาษีอากร ตลอดจนการไต่สวนเบาะแสจากภาษีอากรก็ได้ถูกยกเลิกไปเลย

นอกจากนี้จากการที่ข้าหลวงเทศาภิบาลทำหน้าที่บังคับบัญชาผู้ว่าราชการ เมืองนั้นก็ทำให้กระทรวงมหาดไทยสามารถควบคุม เจ้าเมือง ได้ใกล้ชิดขึ้นทำให้ เจ้าเมือง ซึ่ง เคยมีอำนาจอย่างเต็มที่ *** ของถูกจำกัดอำนาจให้อยู่ในขอบเขตตามบทบัญญัติเท่านั้น

(2) ตำแหน่งกรมการเมือง เป็นตำแหน่งข้าราชการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการ เมืองในด้านต่าง ๆ แบ่งออกได้เป็น 2 คณะคือ

(2.1) กรมการเมืองในทำเนียบ ได้แก่ข้าราชการประจำ ซึ่งได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการ เมือง อยู่ในขอบบังคับที่จะได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนขั้นหรือถูกถอดถอนตามระเบียบของทางราชการบริหารส่วนกลาง

กรมการเมืองในทำเนียบประกอบด้วยกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีความรับผิดชอบในราชการแต่ละแผนกในเมืองมี 3 ตำแหน่งคือ "ปลัดเมือง" "ยกกระบัตร" และ "ผู้ช่วยราชการ"

¹ ร.ศ. จักกฤษณ์ นรนิติคณาการ สมเด็จฯ ปรกรมพระยาจักร์ราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 196 - 198.

** ฎราชลະເຢີຍຄົນໝາກທີ 2 ອຳນາຈໜ້າທີ່ຂອງເຈົ້າເມືອງ.

*** ໃນປະຫວັດສາດ ພ.ສ. 2441 ໄດ້ມີພະບຸຣະຣາຊໂອກາດໂປຣດເຄື່ອງ ໃຫ້ພູມກອງຂ້າຟຣາງຍຸຕິຮ່າມ

*** ຝຣາງລະເຢີຍຄົນໝາກທີ 3 ເລື່ອງປັນຫາໃນການປັກກອງ.

ตำแหน่งกรรมการผู้ใหญ่นี้เป็นตำแหน่ง ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร มียศเป็นพระหรือหลวง การที่จะเลือกสรรผลัดเปลี่ยนหน้าที่ เสนาบดีจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นอกจากกรรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่แล้ว กรรมการเมืองในตำแหน่งที่ยังประกอบด้วยการชั้นผู้น้อย ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นรองทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของกรรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่อีกหนึ่ง มี 5 ตำแหน่งคือ "เจ้าเมือง" "สัสดี" "แพ่ง" "สุมาตรา" และ "สาระเลห" ตำแหน่งดังกล่าวมานี้ จัดเป็นข้าราชการชั้นประทวน การเลือกสรรผลัดเปลี่ยนตัวบุคคลนั้นให้เป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลจะบอกเข้ามายัง เสนาบดีในกรุงเทพฯ

มณฑลราชบุรีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กรรมการเมืองในตำแหน่ง * ไว้ดังต่อไปนี้ ปลัดเมืองทำหน้าที่เป็นเบญจคัมภีรและรับผิดชอบในราชการฝ่ายมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่บังคับการ อำเภอกำนัน การปกครองท้องที่ การทำสำมะโนครัว การโยธา การพาหนะ และการศาสนา นอกจากนี้เนื่องจากปลัดเมือง เป็นตำแหน่งข้าราชการที่มีอาวุโส รองจากผู้ว่าราชการเมือง ดังนั้นเมื่อผู้ว่าราชการเมืองไม่อยู่ หรือมาทำการตามหน้าที่ไม่ได้ ปลัดเมืองจะต้องปฏิบัติหน้าที่แทน

อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองนี้จะเปรียบเทียบกับในสมัยอยุธยา และรัตนโกสินทร์ตอนต้น แล้วก็จะอาจจะกล่าวได้ว่าในสมัยนี้ปลัดเมืองจะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ที่สำคัญคือได้เพิ่มอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการแผนกมหาดไทย ก็มีอำนาจบังคับบัญชา กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน การโยธา และยานพาหนะ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการศาสนา ซึ่งแต่เดิมอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง ส่วนปลัดเมืองจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเท่านั้น

¹ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน หน้า 99 - 100.

* อำนาจหน้าที่ของกรรมการเมืองในมณฑลราชบุรีก็มีลักษณะเช่นเดียวกับกรรมการเมืองในมณฑลอื่น.

ยกกระบัตร ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาพระอัยการประจำเมือง คือการไต่สวนสืบจับโจรผู้ร้าย การฟ้องว่าความแผ่นดิน ทั้งความอาญาและแพ่ง

ตำแหน่งยกกระบัตร ในสมัยอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นจะทำหน้าที่เป็นทั้ง อัยการและผู้พิพากษาไปพร้อม ๆ กัน คือจะทำหน้าที่ฟ้องร้องคดี ตลอดจนพิจารณาพิพากษาคดี ไปพร้อม ๆ กันด้วย แต่ในสมัยนี้จะเหลือเพียงหน้าที่ไต่สวนอย่างเดียว ส่วนทางด้านการพิจารณา พิพากษาคดีนั้น ได้โอนไปเป็นหน้าที่ของกองมหาดหลวงยุติธรรม

ผู้ช่วยราชการ ทำหน้าที่เป็นพนักงานคลังของเมือง เป็นผู้ตรวจการ จัดการผลประโยชน์ ของรัฐบาล เช่น เงินภาษีเงินอากร ค่านา เงินอากรค่าน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็น ผู้เบิกจ่ายเงินคลังของเมืองอีกด้วย

ตำแหน่งจ่าเมือง ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการสำหรับเมือง เป็นผู้รับส่งราชการต่าง ๆ ในหัวเมืองและเป็นพนักงานไต่สวนหนังสือราชการที่มีไปมาในหัวเมืองนั้นตามบัญชาของผู้ว่าราชการ เมือง

สารเลขา ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสำหรับ ผู้ว่าราชการเมือง และเป็นผู้ช่วยทำการ แทนจ่าเมืองในเวลาเจ็บป่วยหรือไปราชการ

สัสดี เป็นตำแหน่งข้าราชการที่เป็นผู้ช่วยปลัดเมืองในแผนกมหาดไทย

แพ่ง เป็นตำแหน่งข้าราชการที่เป็นผู้ช่วยยกกระบัตร ในการรักษาพระอัยการ

สุภมาตรา เป็นตำแหน่งข้าราชการที่เป็นผู้ช่วยของผู้ช่วยราชการในการรักษาผลประโยชน์
แผ่นดิน²

(2.2) กรมการนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งกรมการพิเศษ
เทียบใกล้เคียงชั้นกรมการผู้ใหญ่ เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากบุคคล ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลที่เป็นกฤตภูมิ

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 บ.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระ
กรมพระยาจักร์ราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

² พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน หน้า 102.

ที่ใดซึ่งบ้านเรือนอยู่ในเมืองนั้น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาข้าราชการต่าง ๆ ในเมือง หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งกรรมการนอกทำเนียบกองถือเอาอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ เช่น เมืองไหน ที่มีการทำนามาก ก็คัดเลือกกรรมการเมือง นอกทำเนียบจากผู้ที่เป็นเจ้าของที่ทำนามาก เป็นต้น กรรมการนอกทำเนียบ เมืองหนึ่ง ๆ จะมีประมาณ 10 คน จะต้องมาประชุมยังที่ว่าการเมืองปีละสองครั้ง และต้องมาประชุมที่ศาลาว่าการมณฑลปีละ 1 ครั้ง¹

จะเห็นได้ว่าการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคขึ้นเมืองนี้ เป็นการพัฒนาการทางด้านการปกครองที่สำคัญ เพราะทำให้ข้าราชการประจำเมืองทุกคนมีฐานะเป็นเครื่องมือบริหารและควบคุมการบริหารตามนโยบายของรัฐบาลกลางได้อย่างจริงจัง

1.3 การจัดรูปการปกครองแขวงหรืออำเภอ

หน่วยราชการในมณฑลระดับถัดลงไปจาก เมืองก็คือ "แขวง" หรือ "อำเภอ" ซึ่งเป็นหน่วยงานขึ้นต่อเมืองตามสายการบังคับบัญชา การปรับปรุงอำเภอนี้ได้เริ่มโดยการกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักการการแบ่งเขตอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. หากภูมิประเทศเป็นท้องทุ่งที่ราบมีพลเมืองอาศัยอยู่มากให้กำหนดโดยถือจำนวนพลเมืองประมาณ 10,000 คนเป็นอำเภอหนึ่ง

ข. หากเป็นท้องที่อยู่ระหว่างป่าหรือภูเขา ซึ่งพลเมืองอาศัยอยู่น้อยหรือพลเมืองตั้งบ้านเรือนกระจ่ายอยู่เป็นแห่ง ๆ ให้กำหนดโดยระยะทางที่จะพึงเดินไปมาไต่ตลอดท้องที่ราว 12 ชั่วโมงเป็นหนึ่งอำเภอ

ค. หากเป็นท้องที่ว่างเปล่าคงพหุเขามีบ้านเรือนของราษฎรอาศัยอยู่น้อย ให้จัดเป็นท้องที่ปากขึ้นอยู่กับอำเภอซึ่งติดกันกับที่ว่างนั้น²

¹ ร.ศ. จักกฤษณ์ นรินทิดุงการ สมัยเจ้ากรมพระยาคำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย หน้า 204.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 (พฤษภาคม ร.ศ. 116).

ตำแหน่งราชการในอำเภอ

ข้าราชการประจำอำเภอ ประกอบด้วย "กรมการอำเภอ" พวกหนึ่ง
กับข้าราชการที่มีใช้กรมการอำเภออีกพวกหนึ่ง

กรมการอำเภอได้แก่นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ

นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ มีความรับผิดชอบในราชการทั้งปวง
ในอำเภอ

ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยราชการนายอำเภอในการทั้งปวง เว้นการเก็บภาษีอากร
สมุหบัญชีอำเภอ เป็นตำแหน่งผู้ช่วยราชการนายอำเภอ ในการเก็บภาษีอากร
กรมการที่มีใช้กรมการอำเภอ ได้แก่ เสมียน พนักงานทั้งปวง¹

ในมณฑลราชบุรีนั้น หลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2437 แล้ว ก็ได้มี
การจัดเขตอำเภอใหม่ ทั้งนี้คือได้ยุบเมืองปราณบุรี และเมืองประจวบคีรีขันธ์ ให้มาขึ้นกับเมือง
เพชรบุรี² ต่อมาพระยาสุรินทรภาไชยก็ได้ดำเนินการจัดแบ่งเขตอำเภอในเมืองต่าง ๆ โดยมี
จุดประสงค์ที่จะให้สะดวกแก่การตรวจตราราชการและการปราบปรามโจรผู้ร้าย ดังปรากฏใน
รายงานราชการมณฑลราชบุรี ประจำปี พ.ศ. 2439 มีความตอนหนึ่งดังนี้

"... ในมณฑลราชบุรี ตามที่ได้จัดแบ่งหน้าที่แต่เดิมก็มีเจ้ากรม แขวง 1
ปลัดกรมแขวง 4 สมุหบัญชี แขวง 4 พลตระเวน 12 นั้น เจ้ากรมแขวงคน
จะตรวจตรารักษานาที่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดไป หากใครกระทำความผิดไม่ ข้าพระพุทธเจ้า
จึงได้จัดขึ้นตามพระกระแสคำวิติ ของพระเจ้านองยาเธอเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

¹ ร.ศ. จักกฤษณ์ นรนิติคฤงการ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กับกระทรวง
มหาดไทย, หน้า 213 - 214.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ
สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.
2441

คือเมืองราชบุรีใหม่ 4 แขวง เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี เมืองสมุทรสงคราม
ใหม่เมืองละ 2 แขวง เมืองปราง เมืองประจวบ เมืองขึ้นเพชรบุรี เมืองละแขวง
และแบ่งอาณาเขตในส่วนเมืองใหญ่ให้ออกไปตั้งประจำอยู่ในระหว่างกลาง เพื่อ
ความประสงค์ให้ตรวจตรารักษาน้ำดี ระวังปราบปรามโจรผู้ร้าย ให้ทั่วถึง
เรียบร้อยตลอดไปได้ในเขตแขวงอย่าง 1 สำหรับเปรียบเทียบก็ความน่าโรง ซึ่ง
เกิดขึ้นในท้องที่นั้น ๆ มิให้ยากแก่ดูความ ซึ่งจะคงเชื่อว่าความยังศาลเป็นที่
ลำบากอย่าง 1..."¹

หลังจากการแบ่งเขตแขวง (อำเภอ) ครั้งนี้จึงปรากฏว่ามณฑลราชบุรีใหม่เขตแขวง
ทั้งหมด 12 แขวง ดังต่อไปนี้

เขตแขวงในมณฑลราชบุรี ก่อนปี พ.ศ. 2441

เมืองราชบุรี แบ่งออกเป็น 4 แขวง คือ แขวงฝั่งใต้ แขวงฝั่งเหนือ
แขวงฝั่งตะวันตก และแขวงฝั่งตะวันออก

เมืองเพชรบุรี แบ่งออกได้เป็น 2 แขวงคือ แขวงฝั่งตะวันตก และ
แขวงฝั่งตะวันออก

เมืองกาญจนบุรี แบ่งออกได้เป็น 2 แขวงคือ แขวงฝั่งเหนือ และ
แขวงฝั่งใต้

เมืองสมุทรสงคราม แบ่งออกได้เป็น 2 แขวงคือแขวงฝั่งตะวันออกและ
แขวงฝั่งตะวันตก²

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยา
สุรินทรภาไชย ขาหลวงเทศาภิบาลมณฑล กราบทูล สมเด็จ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2439.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

ส่วนที่ขึ้นชื่อแขวง เป็นแขวงฝั่งเหนือ ฝั่งใต้ ฝั่งตะวันตก และฝั่งตะวันออกนี้ก็เพราะว่า
ในการจัดแบ่งเขตแขวงครั้งนี้ได้ถือเอาแนวแม่น้ำเป็นหลักในการแบ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 เมื่อได้มีการประกาศ "ขอมงคัมลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.
117" แล้ว มณฑลราชบุรีก็ได้มีการแบ่งเขตแขวงภายในเมืองต่าง ๆ เสียใหม่ตามหลักเกณฑ์
ซึ่งได้ประกาศออกมานั้น เหตุผลที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ปรากฏตามคำดำรัสของสมเด็จฯ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

"... อาณาเขตของเนื้อที่อำเภอ¹ หนึ่ง อยู่กว้างขวางยาวนานนัก เป็นการ
ลำบากที่ราษฎร มีอรรถคดีจะมากล่าวฟ้องร้อง ทั้งเป็นการลำบาก ของ
นายอำเภอที่จะไปตรวจราชการในท้องที่ของคนที่อยู่เหตุผลโดยเร็วได้ทวย
สมควรจะขอเพิ่มอำเภอเมืองขึ้น ตามเมืองในมณฑลราชบุรี อีกเมืองละ
1 อำเภอ ..."¹

ดังนั้นหลังจากนี้เมืองต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรีจึงได้แบ่งเขตอำเภอเพิ่มขึ้นอีกเมืองละ
หนึ่งอำเภอ เรียกว่า "อำเภอเมือง" แต่เมืองราชบุรีนั้น พระยาสุรินทรภาไชย ข้าหลวง
เทศาภิบาลได้ขอเพิ่มกัณฑ์ระหวางมหาคไทย เพิ่มอำเภอขึ้นเป็นพิเศษอีก เพราะจำนวนราษฎร
มากเกินไปที่จะจัดการปกครองได้ทั่วถึง ดังปรากฏในรายงานราชการมณฑลราชบุรี ความ
ตอนหนึ่งว่า

"... เมื่อได้เพิ่มอำเภอเมืองราชบุรีขึ้นอีก 1 อำเภอ เมืองราชบุรีจึงเป็น
5 อำเภอแล้วนี้ ก็ยังเห็นควยเกลวาวราษฎรพลเมืองราชบุรีมีมากถึง 130,366 คน

* ในระยะนี้ได้มีการเปลี่ยนชื่อ "แขวง" เป็น "อำเภอ" แล้ว

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี, หนังสือของ
สมเด็จ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

ทั้งระยะทางเค็รในเขตรแขวงเมืองราชบุรี โดยยาวอยู่ใน 6 วัน หรือ 72 ชั่วโมง
 จึงจะตลอดเขตรแขวงได้ ระยะทางโดยกว้าง 7 วัน หรือ 36 ชั่วโมง จึงจะตลอด
 จึงเห็นด้วยเกล้าว่ายังเป็นการเหลือกำลังของนายอำเภอ ที่ได้ทั้งไว้ 5 อำเภอ จะ
 ไปงาตรวจตรารักษาราชการให้เรียบร้อยได้ และในข้อพระราชบัญญัติปกครอง
 ท้องที่เห็นว่าเขตรแขวงในท้องที่อำเภอ 1 กว้างยาวระยะทางเค็รเพียง 12 ชั่วโมง
 มีราษฎรพลเมืองประมาณ 10,000 คน เป็นกำหนดแค่นี้ระยะทางเค็รในเขตรแขวง
 ยาวและมีราษฎรมากนั้น..."¹

ต่อมาเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว พระยาสุรินทรภาไชย จึงได้จัดแบ่งเขต อำเภอในเมือง
 ราชบุรีเสียใหม่โดยเพิ่มอำเภอขึ้นอีก 2 อำเภอ และได้เปลี่ยนชื่ออำเภอใหม่ ดังต่อไปนี้คือ

อำเภอเมืองราชบุรี

อำเภอวัดประจักษ์ ทั้งที่ว่าการอำเภอที่ตำบลท่าหนัก คลองวัดประจักษ์

อำเภอธรรมมาสน ทั้งที่ว่าการอำเภอที่ตำบลโลกกระต่าย

อำเภอท่ายก ทั้งที่ว่าการอำเภอที่ตำบลท่าผา

อำเภอลาดบัวขาว ทั้งที่ว่าการอำเภอที่ตำบลลาดบัวขาว

อำเภอศาลาหาทอง ทั้งที่ว่าการอำเภอที่ริมคลองดำเนินสะดวก ตำบลศาลา

หาทอง

อำเภอโพธาราม ทั้งที่ว่าการที่ตลาดโพธาราม²

ในปีเดียวกันนั้นเอง เมืองสมุทรสงครามซึ่งได้เพิ่มอำเภอเมืองขึ้นอีกหนึ่งอำเภอก็ได้มี
 พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่ออำเภอเดิมเสียใหม่ดังนี้

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระ
 พระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

2

ก.

อำเภอเมืองตาก ออก เปลี่ยนเป็นอำเภอสมทวน ตั้งว่าการอำเภอที่ตำบลบ้านแหลม
อำเภอเมืองตาก ออก เปลี่ยนเป็นอำเภออัมพวา ตั้งว่าการอำเภอที่ตำบลอัมพวา¹
ส่วนเมืองเพชรบุรี และเมืองกาญจนบุรีนี้ มีการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่เพิ่มอำเภอเมือง
ขึ้นเป็นสองแห่งอำเภอเท่านั้น ส่วนชื่ออำเภอยังคงใช้อย่างเดิม

จะเห็นได้ว่าในสมัยของพระยาสุรินทรภาไชย เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล สำเร็จราชการ
มณฑลราชบุรีนี้ ได้มีการปรับปรุง หน่วยงานบริหารราชการในมณฑลอย่างมากมาจนเป็นรากฐาน
ในการจัดการปกครองต่อมา

1.4 การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

การจัดรูปแบบหน่วยปกครองตำบล และหมู่บ้าน นั้นมีสภาพแตกต่างไปจาก
หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กล่าวมาแล้ว เพราะตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้า
หน่วยการปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้าน ไม่อยู่ภายใต้ขอบบังคับที่จะได้รับเงินเดือน การเลื่อนชั้น
เลื่อนเงินเดือน กิจเช่นข้าราชการชั้นอำเภอขึ้นไป กำนัน และผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติราชการให้แก่ว
เหมือนเป็นผู้ช่วยกรมการอำเภอจึงได้รับการตอบแทนให้ได้รับผลประโยชน์อย่างอื่นเช่นการได้
ส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียม หรือการได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่าง เป็นต้น

การจัดหน่วยปกครองชั้นตำบล

ผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้กำหนดหมายเขตตำบลและตำบลตามแบบแผนที่ได้บัญญัติ
ไว้ในกฎหมาย แต่แรกกำหนดให้รวมหมู่บ้านประมาณ 10 หมู่บ้านเข้าเป็นตำบลหนึ่ง ครั้นต่อมา
เมื่อประชากรมีจำนวนมากขึ้น ความหนาแน่นของชุมชนก็มากขึ้นด้วย การกำหนดเขตดังกล่าว
เล็กเกินไป เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายที่จะตั้งจัดให้มีเจ้าหน้าที่มากขึ้น จึงขยายจำนวนออก
เป็น 20 หมู่บ้านโดยประมาณรวมกันเป็นหนึ่งตำบล

ผู้ใหญ่มากในระบอบแรกนี้ยังไม่มีการเปรียบเทียบเกณฑ์ต่าง ๆ มากนัก ก่อนมาได้มีระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นในปี พ.ศ. 2438 พระยาสุรินทรภาไชย จึงได้แจ้งการให้คำเนิการตามระเบียบของกระทรวงโดยมอบหมายให้นายว่าเถอดแต่ละอำเภอจัดให้มีการประชุมภายในหมู่บ้าน และให้ราษฎรเลือกผู้ใดคนหนึ่งซึ่งบ้านเรือนอยู่ในหมู่บ้านนี้ก็ได้เห็นว่าพอจะเป็นผู้ควบคุมทุกข์บำรุงสุขให้หมู่บ้านได้เลือกขึ้นเป็นหัวหน้าคนหนึ่ง ผู้ที่ราษฎรเลือกนี้จะได้รับหมายตั้งของผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทำเช่นนี้ทุกหมู่บ้านและเมื่อจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วก็ให้ประชุมผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกมาจากตำบลเดียวกัน เลือกเอาผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน โดยรับหมายตราตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

การเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้ นับว่าเป็นความก้าวหน้าในการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง เพราะราษฎรมีโอกาสที่จะพิจารณาเลือกคนที่ตนเห็นว่าเหมาะสมและอาจนำความสุขความเจริญมาสู่ตนได้ และมีสิทธิที่จะไม่เลือกผู้ที่ประพฤติเป็นพาลเกเรได้ ทำให้คนก็มีความสามารถในหมู่บ้านได้มีโอกาสเข้ามาปกครองสร้างความสุขความเจริญให้แก่ตำบลและหมู่บ้าน ใกล้กับพระตำราฐของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ในการประชุมเทศบาลครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2438 มีความว่า "...การที่ให้ราษฎรเลือกนี้ดีกว่าผู้ว่าราชการเมืองเลือกหลายประการ คือราษฎรย่อมรู้จักคนดี ในท้องที่ซึ่งตนอยู่ อีกประการหนึ่งเมื่อราษฎรเลือกสรรด้วยความเต็มใจในผู้ใด การบังคับย่อมจะง่าย ไม่มีเหตุที่จะพึงเถียงแย้งรังเกียจต่อกัน..."²

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี พ.ศ. 2438-2440 หนังสือพระยาสุรินทรภาไชย กราบทูล สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อ วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2441.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 น.44.5 รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2438.

ควยเหตุนี้การปกครองย่อมจะมีความสะดวกเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลดีทั้งรัฐบาลที่
ทำหน้าที่ปกครอง และผลดีทั้งทางฝ่ายราษฎรที่จะได้รับความสุขและความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น
แต่การจัดการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในระบอบนี้มีปัญหาอยู่บ้าง คือปัญหาในการเกณฑ์เลือกไพร่
ซึ่งปรากฏในหนังสือของกรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม ซึ่งทำหน้าที่เสนาบดีกระทรวงกลาโหม
ความว่า

"... ๑. บางมณฑลจัดตั้งขึ้นโดยเจ้าหมื่นไกรทราบบ กนเหล่านั้นก็อยู่ในหน้า
ที่รับราชการทหารก็มี และเป็นไพร่หลวงที่เงินการราชการคงเกี่ยวค้างอยู่ก็มี ครั้น
เจ้าหมื่นไปติดตาม เพื่อให้มารับราชการหรือเก็บเงินการราชการนำส่งเจ้าพนักงาน
ตามหน้าที่ของตน คนเหล่านั้นก็กล่าวอ้างว่า ตนเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว แม้จะ
จับกุมเร่งรัดตามอำนาจข้อชอบธรรมของเจ้าหน้าที่ก็เป็นการขัดขวางการราชการอยู่
ส่วนหนึ่ง หากจะงดเว้นราชการหมู่กรมเดิมก็จะเสียฝ่ายหนึ่ง..."¹

ปัญหาเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชกระแส
รับสั่งให้เสนาบดีกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย ใ้ปรึกษาหารือกัน และได้มีการ
แก้ไขปัญหานี้คือ ให้ไพร่หลวง และกรมการทุกมณฑล ยื่นรายชื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านที่กำลังดำรงตำแหน่ง
ในมณฑลต่าง ๆ ทั้งหมดเข้ามายังกระทรวงกลาโหม เมื่อกระทรวงกลาโหมได้รับรายชื่อ
แล้วก็ต้องนำมาตรวจสอบกับรายชื่อที่เจ้าหมื่นนายกองทั้งจำหนายไว้ ถ้าคนใดไม่มีชื่อตรงกับที่
จำหนายไว้ ก็ให้กระทรวงกลาโหมเรียกตัวกลับมารับราชการในหมู่กรมเดิม และหากกรมมี
การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นก็ให้ คนเก่าออกจากตำแหน่งก็ได้ หากคนเหล่านั้นเป็นพลทหาร
หรือไพร่หลวงอยู่ทางมณฑลจะต้องบอกส่งรายชื่อเข้ามายังกระทรวงกลาโหมทันที

ในระยะต่อมาจึงปรากฏว่าปัญหาเรื่องนี้กลั่นน้อยลง และหมดไปในที่สุด

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ก.1/15 เรื่องจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้านในหัวเมืองต่าง ๆ เป็น
การขัดขวางทางราชการและผลประโยชน์ของกระทรวงกลาโหม หนังสือของกรมหลวงประจักษ์-
ศิลปาคม กราบหมื่นมณฑล เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2438.

2. การป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน ✓

คงได้กล่าวมาแล้วว่า ในท้องที่มณฑลราชบุรีนั้นคดีความโจรผู้ร้ายมีมากมาย ทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอยู่เสมอ นับเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการปกครองหัวเมืองทางแถบนี้ ทั้งนี้เมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลแล้ว มณฑลราชบุรี และทางรัฐบาลกลางจึงได้ลงมือแก้ปัญหาอย่างจริงจัง จึงมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 การป้องกันโจรผู้ร้าย ในการวางนโยบายป้องกันโจรผู้ร้ายนี้ รัฐบาลและทางมณฑลราชบุรีได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. การกระจายอำนาจการปกครองให้ทั่วถึง เนื่องจากแต่เดิมนั้นหน่วยงานทางราชการในมณฑลไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลตรวจตราให้ทั่วถึงได้ ทำให้โจรผู้ร้ายก่อการกำเริบอยู่เนือง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว ทางมณฑลราชบุรีจึงได้ขออนุมัติจัดตั้งอำเภอเพิ่มเติมขึ้น* ตามท้องที่ที่ทางไกล เพื่อความสะดวกที่เจ้าพนักงานจะจัดการตรวจการ คุดูแลให้ทั่วถึงได้ และมีผลทำให้คดีความโจรผู้ร้ายลดน้อยลง

นอกจากนี้การจัดรูปแบบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการปกครองดูแลตรวจตราความสงบเรียบร้อยในตำบลหรือหมู่บ้าน** ก็เป็นวิธีการอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทางราชการสามารถมีตัวแทนในการตรวจตรารักษาความสงบได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปราบปรามโจรผู้ร้ายนั้นถือเป็นงานในความรับผิดชอบที่สำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จนถึงกับได้กำหนดไว้ในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านข้อหนึ่งว่า

" 4. ผู้ใหญ่บ้านจะต้องจัดหาสิ่งที่มีเสียง ไคยีน ไกล ไว้เป็นสัญญาณ เวลาเกิดเหตุต่าง ๆ ก็ให้ผู้ใหญ่บ้านตีสัญญาณบอกราษฎรให้มาประชุมกันโดยเร็ว" ส่วนหมู่บ้านใกล้เคียงนั้น เมื่อไคยีนเสียงสัญญาณ ก็ให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกกองลูกบ้าน

* กระจายละเอียดเรื่อง การจัดรูปการปกครองอำเภอ.

** กระจายละเอียดการจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

ควบคุมกันมาช่วย ถ้าไม่มาให้ถือว่าผู้ใหญ่บ้านมีความผิด..."¹

จากกฎข้อบังคับข้อนี้จึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีในการป้องกันเหตุร้าย และไม่เพียงแต่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือภายในหมู่บ้านเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างหมู่บ้านต่อหมู่บ้านอีกด้วย

ข. การยกเลิกโรงรับจำนำ เนื่องจากโรงรับจำนำนั้น เป็นช่องทางทำให้เกิดโจรผู้ร้ายลักขโมยทรัพย์สินต่าง ๆ ของราษฎรได้ โดยที่โจรผู้ร้ายส่วนใหญ่มักจะนำสิ่งของที่ขโมยนั้นมาจำนำ ทำให้ทองที่ที่มีโรงจำนำมีคดียึดขึ้นมากมาย ดังนั้นในปี - พ.ศ. 2441 พระยาสุรินทรภาไชยจึงสั่งการไปยังผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ ที่มีโรงรับจำนำ เช่น เมืองเพชรบุรี ให้ออกประกาศยกเลิกโรงรับจำนำ โดยหมายประกาศให้ยุบเลิกภายใน 3 วัน หลังจากออกประกาศแล้ว และกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ว่าจะดำเนินการให้ด้วยการฟ้องร้องเป็นความแผ่นดิน²

หลังจากที่ได้ยุบเลิกโรงรับจำนำแล้วก็ปรากฏว่า คดีโจรผู้ร้ายก็ลดน้อยลง* แสดงให้เห็นว่าพระยาสุรินทรภาไชยนั้นเป็นผู้ปกครองที่มีความเฉียบแหลมและปฏิบัติงานเพื่อความสงบสุขของราษฎรอย่างแท้จริงโดยไม่คำนึงถึงรายได้ภาษีอากรที่จะได้รับจากโรงจำนำซึ่งเก็บได้ปีละไม่น้อย

ค. การควบคุมโรงฉิ่นและโรงอากรบ่อนเบี้ย ในระยะนี้มณฑลราชบุรีได้มีการออกประกาศระเบียบ การควบคุมโรงยาฉิ่นและโรงอากรบ่อนเบี้ยขึ้นเนื่องจาก

¹ ก.จ.ช. รายงานการประชุมเพลาภิบาลครั้งที่ 1 ประชุมเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2438

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443

* รายงานราชการบอกเพียงแต่ว่าลดน้อยลง แต่ไม่มีสถิติเป็นตัวเลขไว้.

เหตุผลที่พระยาสุริยเทพฯ ได้กล่าวไว้ในรายงานราชการมณฑลราชบุรี ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า
 "... การโจรผู้ร้ายมักจะเกิดจากการสูบฝิ่น และเล่นเบี้ยโดยมาก..."¹

ดังนั้นมณฑลราชบุรีจึงได้ออกกฎหมายบังคับสำหรับโรงฝิ่นและโรงอากรบ่อนเบี้ยขึ้น ดัง
 มีรายละเอียดต่อไปนี้

ข้อบังคับสำหรับโรงฝิ่น

ทางมณฑลราชบุรีได้ออกกฎหมายบังคับสำหรับปิดและเปิดโรงฝิ่นไว้ว่า โรงฝิ่น
 จะเปิดได้ตั้งแต่ย่ำรุ่ง (6.00 น.) ถึง 24.00 น. หลังจากนั้นจะต้งปิด เพราะเกรงว่า โจร
 ผู้ร้ายจะมาแอบซ่อนตัวหลบหนีเจ้าหน้าที่ แต่ทางโรงฝิ่นก็อาจจะอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปสูบได้
 โดยเจ้าของโรงฝิ่นจะต้องรับรองบุคคลผู้นั้น โดยเซ็นชื่อไว้เป็นหลักฐานในสมุดสำหรับพลตระเวร
 จะไปตรวจ หากบุคคลผู้นั้นก่อคดีความขึ้น ก็จะต้องเอาตัวเจ้าของโรงฝิ่นไปดำเนินคดี

นอกจากนี้ในการควบคุมโรงฝิ่นนี้ทางมณฑลราชบุรียังได้จัดพลตระเวรลี้ไว้สำหรับสอดส่อง
 ดูแลโรงยาฝิ่นอีกด้วย*

ข้อบังคับสำหรับโรงบ่อนเบี้ย

(1) ห้ามขุนพิณ ซึ่งเป็นนายอากรบ่อนเบี้ย ออกไปเป็นเจ้ามือให้ราษฎร
 เล่นการพนันนอกโรงบ่อนที่ได้ขออนุญาตไว้ ทั้งนี้เพราะจะควบคุมความสงบได้ยาก

(2) ประกาศห้ามไม่ให้เด็กอายุตั้งแต่ 15 ปีลงมาเข้าเล่นการพนันในโรง
 บ่อน โดยมีหมายบังคับให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านคอยระวังเด็ก ถ้าพบตัวในโรงบ่อนก็ให้จับส่งตัวไปยัง
 โรงพักพลตระเวร ประกาศให้บิดามารดาไปรับ แต่ถ้าบิดาหรือมารดาไม่ไปรับ ก็ให้ผู้ใหญ่บ้าน
 หรือพลตระเวร นำเด็กไปส่งที่บ้านพร้อมกันเรียกค่านำส่ง 25 สตางค์เป็นรางวัลแก่ผู้จับ

¹

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ
 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

*
 คู่มือระเบียบการจัดการปรับปรุงพลตระเวร

2

ด.

การควบคุมโรงเดินและโรงบ่อนเบี้ยนั้นนับว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง เพราะโรงเดินและโรงบ่อนเบี้ยนั้นเป็นแหล่งเพาะโจรผู้ร้าย และบางครั้งก็ปรากฏว่าโรงยำนั้นได้กลายเป็นสถานที่มั่วสุมคิดการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เสพยาฝิ่นติดนั้นอาจจะทำความผิดใด ๆ ก็ได้เพียงเพื่อให้ได้เงินมาซื้อฝิ่นเสพยา ดังเช่นการขโมย ที่ซึ่งวิ่งราวจนกระทั่งปล้นทรัพย์จนเกิดเป็นคดีความอยู่เนือง ๆ สำหรับโรงบ่อนเบี้ยก็เช่นกัน เพราะปรากฏว่าผู้ที่เล่นการพนันนั้นจะเลิกได้ยาก และเมื่อไม่มีเงินเล่นก็มักจะหันไปประพฤติดีกกฎหมาย เพื่อจะให้ได้เงินมาเล่น ดังนั้นการควบคุมโรงเดิน และโรงบ่อนเบี้ยจึงเท่ากับเป็นการควบคุมแหล่งอาชญากรรมนั่นเอง นับเป็นการแก้ปัญหาที่โดยลึกลับในขณะที่ยังไม่พร้อมที่จะยุบเลิกโรงบ่อนเบี้ย และโรงยาฝิ่นได้* อีกประการหนึ่งที่ถือว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดีและควรจะได้จัดทำมานานแล้ว นั่นคือการออกกฎหมายเด็กอายุ 15 ปี ลงมาเข้าโรงบ่อนทั้งนี้เพราะเด็กในวัยนี้ย่อมขาดความยั้งคิดและอาจจะตกเป็นทาสของการพนันได้ง่าย ซึ่งเท่ากับเป็นการเพาะเชื้อโจรผู้ร้ายให้ชุกชุมไม่มีที่สิ้นสุดนั่นเอง

ง. การทำตัวรูปพรรณสัณฐานพะเนาะ ปัญหาในเรื่องการลักขโมยสัตว์พาหนะซึ่งมีเป็นประจำในมณฑลราชบุรีก่อนการปฏิรูปการปกครองนั้นเป็นปัญหาซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้พยายามที่จะจัดให้หมดไปแนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ สมเด็จฯ กรมพระยาคำวรวงศาตุนาถ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้เสนอในที่ประชุมเสภาภิบาล มีข้อความตอนหนึ่งว่า

"...แลการเรื่องสัตว์พาหนะนี้ ความประสงค์ที่จะจัดเป็นข้อสำคัญก็อย่างเดียวที่จะป้องกันไม่ให้โจรผู้ร้ายลักสัตว์พาหนะของราษฎร เพราะสัตว์พาหนะเป็นของสำคัญในการทำมาหากินในพื้นที่เมือง แต่เป็นทรัพย์ซึ่งเจ้าของรักษายาก คุ้มเป็นของใหญ่และอาจจะไปมาได้โดยลึกลับกำลังสัตว์ คุ้มเหตุนี้จึงต้องมีข้อ

* เหตุที่เลิกไม่ได้เพราะโรงเดินและโรงบ่อนเบี้ยเป็นแหล่งทำเงินรายได้แก่ทางราชการปีละมาก ๆ

บังคับป้องกันเช่น ให้ทำตัวรูปพรรณเป็นต้น ให้โจรลักยาก หรือลักแล้วให้สืบจับ
โดยง่าย..."¹

ดังนั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2438 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ
ประกาศบังคับใช้ในมณฑลราชบุรี และมณฑลอื่น ๆ โดยกำหนดให้เจ้าของสัตว์พาหนะนำสัตว์ของ
ตนไปทำตัวพิมพ์พรรณ และในการซื้อขายสัตว์เหล่านี้จะต้องมีตัวพิมพ์พรรณสำหรับสัตว์ไป
แสดงต่อเจ้าหน้าที่ของทางราชการ ซึ่งเป็นนายตลาดคูคย

นโยบายในการแก้ไขการลักขโมยสัตว์พาหนะโดยการตีตราและทำตัวพิมพ์พรรณนั้น
สันนิษฐานว่าจะได้รับความนิยมจากโอวาท 17 ประการ* ซึ่งได้มีผู้เสนอรัชกาลที่ 5 เมื่อได้
ทำพิธีราชาภิเษกครั้งที่ 2 ใหม่ ๆ²

ส่วนเรื่องการทำคนในบังคับต่างประเทศให้รวมกันทั้งชายรับซื้อโคกระบือ ซึ่งเป็นปัญหา
ดังกล่าวนั้นแล้ว ในเรื่องนี้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงรับรองกับข้าหลวงเทศา-
ภิบาล มณฑลต่าง ๆ ว่าจะต้องรับผิดชอบทั้งสิ้น หากเกิดคดีความในการจับกุมคนร้ายเหล่านี้
ดังนั้นจึงปรากฏว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2438 มา พระยาสุนทรธำมัย ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี
ก็ได้เข้มงวดกวดขันในเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยสั่งการให้ทั้งกองกรวจสอบสัตว์พาหนะขึ้นตามทาง
คานต่าง ๆ ทำการตรวจสอบตัวรูปพรรณ หากมีผิดพระราชกำหนดกฎหมายก็ยึดสัตว์เหล่านั้นไว้
เป็นของกลางคราวละหลายตัว จนในที่สุดก็ปรากฏว่า คนในบังคับต่างประเทศที่รับซื้อของโจรลด
น้อยลง³

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5/1 น/44.5 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ครั้งที่ 9 พ.ศ.
2438 ประชุมวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2438.

* มีทั้งหมด 35 ข้อแต่มีหลักฐานเพียง 17 ข้อเท่านั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ
สันนิษฐานว่าคงจะเป็นของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์.

² ประยุทธ์ สิริพิพันธุ์ ความรอบบาทพระพุทธรูปเจ้าหลวง หน้า 59.

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5/1 น/44.5 น.ค.

การปราบปรามโจรผู้ร้ายตามแถบชายแดน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนในบังคับอังกฤษ ก็สำเร็จลงได้โดยไม่มีการประท้วงจากอังกฤษ ดังเช่น แตกอน * ทั้งนี้อาจจะสันนิษฐานได้ว่า เป็นเพราะในระยะนี้เหตุการณ์ระหว่างประเทศทางแถบนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ ประเทศในยุโรปเริ่มตื่นตัวที่จะออกมาแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าในแถบเอเชียอาคเนย์ มากขึ้น ดังนั้นจึงทำให้อังกฤษมิได้พะวงอยู่กับการกีดกันประเทศอื่น จึงทำให้เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับไทยตอนกลางลง

จ. การสำรวจบัญชีสำมะโนครัว การสำรวจสำมะโนครัวนี้ นอกจาก จะทำให้เกิดความสะดวกในการปกครองแล้ว ก็ยังเป็นความสะดวกในการที่จะมองกันและ ปราบปรามโจรผู้ร้ายได้อีกด้วย ดังนั้นพระยาสุรินทราชาไชยจึงได้ริเริ่มการจัดการสำรวจ สำมะโนครัวขึ้นในปี พ.ศ. 2438 ** แต่ในระยะแรกนี้ การทำบัญชีสำรวจยังไม่เป็นการที่จะใช้ ประโยชน์ได้อย่างจริงจัง *** เนื่องจากยังขาดรายละเอียดอยู่มาก และบัญชีการสำรวจก็มีอยู่ เพียงฉบับเดียว ซึ่งกำหนดและผู้นับบ้านจะต้องส่งไปยังอำเภอโดยไม่มีบัญชีต้นร่างไว้เป็นคู่มือ ดังนั้นเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้ ดังเช่น เมื่อเกิดคดีความโจรผู้ร้ายขึ้น กำหนดและผู้นับบ้าน จึงไม่สามารถใช้แบบสำรวจสำมะโนครัวให้เป็นประโยชน์ในการสืบจับโจรผู้ร้ายได้

* คุรายละเอียดยในบทที่ 3 เรื่องปัญหาเขตแดน

** เนื่องจากพระยาเพชรบุรีไม่สามารถจัดการปราบปรามโจรผู้ร้ายให้สงบราบคาบได้ ดังนั้นพระยาสุรินทราชาไชยจึงได้สั่งการให้มีการสำรวจสำมะโนครัวขึ้นที่เมืองเพชรบุรีเป็น เมืองแรก

*** บัญชีสำรวจที่เรียกว่าแบบ "ร่น แล่น จุง อุ่ม" คือมีข้อความแต่เพียงว่าในบ้านที่ได้ สำรวจมีเด็ก "ร่น" เท่าใด มีเด็กขนาด "แล่น" เท่าใด มีเด็กที่ไหโหนดมาโหนดจะต้อง "จุง" เท่าใด และมีเด็กอ่อนที่ยังจะต้อง "อุ่ม" อีกเท่าใด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2440 เมืองสมุทรสงครามซึ่งเป็นเมืองหนึ่งที่มีคดีความโจรผู้ร้ายชุกชุม* ก็ได้นำเนินการสำรวจสำมะโนครัวอย่างใหม่ขึ้น โดยในระยะแรกที่ทำกำรสำรวจนั้น หลวงอรามเรืองฤทธิ์ ผู้ว่าราชการเมืองได้สั่งการให้มีการสำรวจเฉพาะประชากรก่อนได้จำนวนราษฎรในปี พ.ศ. 2440 ดังนี้

จำนวนราษฎรชาย 15,408 คน หญิง 17,333 คน มีจำนวนครอบครัว 8,098 ครอบครัว¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2440 หัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรี คือเมืองราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี ก็ได้นำเนินการสำรวจสำมะโนครัวตามแบบใหม่อย่างจริงจัง ในการสำรวจครั้งนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไข แบบสำรวจให้สามารถเก็บบัญชีรายการต่าง ๆ ได้มากขึ้น** คือมีจำนวนราษฎรชายหญิง จำนวนครอบครัว จำนวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวนสัตว์พาหนะ จำนวนหาหนะที่ใช้ในหมู่บ้าน เช่น เรือ หรือเกวียน และจำนวนอาวุธปืน ดังอย่างเช่น บัญชีสำรวจ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นอำเภอที่ขึ้นกับเมืองเพชรบุรี ซึ่งได้ทำการสำรวจเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2441 มีรายละเอียดตามรายงานดังนี้ "... อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ มีกำนัน ๑๒ ผู้ใหญ่บ้าน ๔๑ ราษฎรชาย ๒๐๘๙ หญิง ๒๖๕๔ หลังคาเรือน ๑๑๖๔ มา ๑๖ โกล ๑๖๕๔ กระบือ ๑๓๘๘ เรือ๓๑๖ ปืน ๔๔๘..."²

จากตัวอย่างการสำรวจ สำนึกกันแล้ว จะเห็นได้ว่าทางราชการจะได้รับความสะดวกในการปกครองมากขึ้น ดังเช่น นำมาประกอบการพิจารณาออกกฎหมายหรือข้อบังคับใช้ ในด้านต่าง ๆ

* ดูรายละเอียดในหน้าที่ 3 ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

**

ดูรายละเอียดในภาคผนวก

2

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือรายงานของพระยาสุรินทรภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาล กราบทูล สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2441

การเกณฑ์คนเข้ารับราชการทหาร และที่สำคัญก็ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนได้ดีขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องคดีโจรผู้ร้าย ก็สามารถป้องกันการก่อคดีได้มากขึ้น เพราะทางราชการได้สำรวจบัญชีอาชญากรไว้ด้วย ย่อมเป็นการง่ายที่จะสืบว่าผู้ใดเป็นผู้ก่อคดีขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นทางป้องกันไม่ให้โจรผู้ร้ายก่อความกำเริบเสิบสานดังแต่ก่อน

ฉ. การออกระเบียบข้อบังคับในการป้องกันเหตุร้าย

(1) ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเดินทาง

(1.1) ระเบียบเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง การกำหนดให้ราษฎรต้องมีหนังสือเดินทางในการเดินทางไปยังต่างเมืองนี้ ได้มีกฎข้อบังคับมาก่อนที่จะได้มีการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2437 * แต่การออกหนังสือเดินทางในแต่ละเมืองก็ยังคงแตกต่างกันอยู่เป็นแบบแผนอันเดียวกัน ดังนั้นในเวลาต่อมาคือในปี พ.ศ. 2438 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ได้ทรงสั่งการให้กำหนดแบบหนังสือเดินทางสำหรับราษฎรให้เป็นแบบเดียวกัน โดยมีพระประสงค์ที่จะให้เป็นเครื่องมือของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตรวจตราคนเดินทางไปมาเพื่อจะไต่ถามรายละเอียดของคนที่ผ่านมาอันจะเป็นทางป้องกันการก่อคดีความของโจรผู้ร้ายเป็นสำคัญ¹

วิธีการทั้งด้านตรวจหนังสือเดินทางนี้ส่งผลทำให้คดีโจรผู้ร้ายในเขตพระราชบุรีลดน้อยลงมากจนเป็นที่พอใจแก่กระทรวงมหาดไทย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2441 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ได้ทรงมีหนังสือไปถึงพระยาสุรินทรภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลเรื่องหนังสือเดินทางลงบ้าง ถึงข้อความตอนหนึ่งว่า "... มีตราพระราชสีห์ โปรดเกล้าฯ มาว่า การโจรผู้ร้ายตาม

* สันนิษฐานว่าพระบรมราชโองบายในเรื่องนี้ ทรงได้รับแนวคิดมาจากคำถวายโอวาท 17ประการ ซึ่งได้ถวายคำแนะนำว่าควรจะให้ราษฎรทำหนังสือเดินทางเหมือนเมืองนอก เพื่อเป็นการป้องกันคดีโจรผู้ร้ายต่าง ๆ เช่นขโมย หนีชิง หรือปล้นทรัพย์ของราษฎร.

¹ ร.ศ. จักกฤกษ์ นรนิติคฤการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ กับกระทรวงมหาดไทย หน้า 427 - 428.

หัวเมืองค่อยสงบเรียบร้อยลงมากแล้ว ไปรุดเกล้าฯ ให้ยกนันทนาการถว้หนังสือเดินทางนั้นบ้าง ก็อ
 ถาผู้ใดจะเดินทางไปมาต้องขี้นไปหาฯ หรือพาช้างม้าโคกระบือสัตว์พาหนะไปกัวย จึงจำเป็น
 ต้องมีหนังสือเกิทาง..."¹

หน้าที่ในการตรวจตราดูแลการเดินทางนี้รัฐบาลได้มอบให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้
 รับผิดชอบ โดยมีกฎประกาศาให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านตรวจตราดูแลจากเมืองอื่น ซึ่งจะนำโคกระบือ
 เขามาในเขตท้องที่ ถ้าไม่มีหนังสือเดินทางหรือมีเรื่องศำสราอาวุช ผิดกฏาคนสุจริต ก็ให้ยึด
 เอาโคกระบือไว้ และนำตัวมาสอบสวน ถากันผู้นี้มีพิรุชสงสัยวาจะเป็นผู้รายกัให้สงตัวเขามายังศาลา
 วาการเป็อง เพื่อที่จะทำการสอบสวนต่อไป หากปรากฏวากำนันผู้ใหญ่บ้านเพิกเฉยละเลย
 ไม่ตรวจตราปล่อยให้โจรผู้รายไลคอบโคกระบือดวงแขวงไป ทางราชการก็จะถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้าน
 ในท้องที่นั้นมีความผิด²

จากการเขมวคกวดขันเช่นนี้เองในเวลาต่อมาจึงปรากฏวาคคีความโจรผู้รายลักขโมย
 สัตว์พาหนะจึงลดน้อยลง

(1.2) ระเบียบเกี่ยวกับการเดินทางกลางคืน ทางมณฑล
 ราชบุรีได้ออกกฎขอมบังคับเกี่ยวกับการเดินทางกลางคืนขึ้นใช้เฉพาะในมณฑล โดยจุประสงค์ที่จะ
 ป้องกันกัโจรผู้รายดังนี้ "... ราษฎรที่เดินไปมาตามถนนในเวลากลางคืนในที่ไม่มีโคมไฟ ใน
 ท้องถนนคงเคยามหนึ่ง แล้วต้องมีโคมไฟ ถ้าไม่มีก็ให้กัตัวไว้ 12 ชั่วโมง..."³

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จเจ้า
 กรมพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยา
 สุรินทราไชย ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี กราบทูล สมเด็จกรม ะนา-
 คำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2438.

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ
 กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน
 พ.ศ. 2443.

การออกกฎประกาศข้อนี้ทำให้เจ้าหน้าที่รักษาความสงบสามารถปฏิบัติงานได้สะดวกยิ่งขึ้น และเป็นการยกแ่โจรผู้ร้ายที่จะก่อคดีความขึ้นมา วิธีการนี้จึงได้ผลในการรักษาความสงบอย่างยิ่ง แต่เนื่องจากกฎข้อนี้ไปปฏิบัติอย่างเข้มงวดไม่ยกเว้นแก่ผู้ใดจึงทำให้ข้าราชการเองก็พลอยถูกจับกุมไปด้วย ดังนั้นต่อมาจึงได้มีประกาศเพิ่มเติมกฎข้อบังคับนี้ขึ้นในปี พ.ศ. 2441 โดยกำหนดให้ข้าราชการที่ถูกจับกุมในความผิดเรื่องการเดินทางกลางคืนนี้สามารถไต่สวนตัวเอง*ได้เพื่อไม่ให้เป็นผลเสียแก่ราชการ¹

(1.3) ระเบียบเกี่ยวกับการเดินเรือ เนื่องจากในเขตท้องที่มณฑลราชบุรี มีแม่น้ำลำคลองไหลผ่านหลายสาย** ดังนั้นจึงมีผู้ใช้เรือเป็นยานพาหนะในการเดินทางมากมาย แม้กระทั่งโจรผู้ร้ายก็มักจะอาศัยเรือเป็นพาหนะในการปฏิบัติการร้ายอยู่เนือง ๆ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2440 มณฑลราชบุรีจึงได้ออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการเดินเรือขึ้นดังนี้ "... เรือที่ขึ้นลงหลังพระอาทิตย์ตกแล้วต้องมีโคมไฟจุดในลำเรือดวงหนึ่ง ถ้าลำใดไม่มีให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเรียกมาตรวจไต่ ถ้าสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายก็ให้จับตัวส่งศาลาว่าการเมือง ถ้าเป็นบุรุษให้ตีให้กักตัวไว้ 12 ชั่วโมง..."²

*... ผู้ว่าราชการเมืองเสียค่าไต่สวน 4 บาท ปลัด ยกกระบัตร และผู้ช่วยผู้ว่าราชการเมืองเสียค่าไต่สวนคนละ 2 บาท จาเมือง สัสดี สารเลข และนายอำเภอเสียค่าไต่สวนคนละ 1 บาท เสมียนกับพนักงาน คนละ 50 สตางค์

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระนครยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อ 6 พฤศจิกายน 2443.

**ดูรายละเอียดในบทที่ 1 สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์

² ก.

กฎข้อบังคับนี้เกี่ยวกับกฎการเดินถนนกลางคืน ก็ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมการสัญจรทางเรือได้สะดวกขึ้น และมีผลทำให้โจรผู้ร้ายที่เกยกองการกำเริบปล้นทรัพย์สินของราษฎรโดยใช้เรือเป็นพาหนะลดน้อยลงจนเป็นที่น่าพอใจแก่ทางราชการ

(2) ประกาศเกี่ยวกับอาวุธ

เนื่องจากเหตุร้ายและคดีความโจรผู้ร้ายนั้น จำเป็นจะต้องมีอาวุธเป็นเครื่องมือ ดังนั้นเพื่อป้องกันการก่อกวนของโจรผู้ร้ายทางมณฑลราชบุรีจึงได้ประกาศควบคุมการพกอาวุธปืนในปี พ.ศ. 2441 โดยมีประกาศห้ามไม่ให้ผู้ใดพกอาวุธ เช่น มีด เหล็กมีคมไม้เท้า เกินตามถนนหลวงหรือที่ชุมนุมชน แต่การเป็นกำบังจำเป็นจะต้องพกเพื่อป้องกันตัว ก็จะต้องไม่ให้เกิดเป็นที่หวาดเสียว เช่นดาเป็นของมีคมก็ต้องเอาผ้าพัน หากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะต้องมีโทษลดหลั่นกันไปตามชนิดของอาวุธ คือถ้าพกมีดจะถูกจำคุก 15 วัน ถ้าถือไม้เท้าจะถูกจำคุก 7 วัน**

นอกจากนี้ก็มีกฎข้อบังคับเกี่ยวกับอาวุธปืนซึ่งจัดเป็นอาวุธร้ายแรงที่สุดไว้ว่าห้ามผู้ใดยิงปืนในเวลากลางคืนโดยไม่มีเหตุผลสมควร ผู้ใดละเมิดจะต้องถูกลงโทษปรับเป็นเงินแผ่นดิน 8 บาท ถ้าไม่มีเงินค่าปรับก็ให้เอาตัวจำคุกไว้ 15 วัน¹

การที่ได้ออกกฎหมายข้อนี้ไว้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดเสียงปืนเป็นสัญญาณเหตุร้ายจะได้แก้ไขหรือปราบปรามได้ทันเวลาที่ ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือนายอำเภอ นั้น

* เฉพาะไม้เท้าที่โตเกินขนาดเท่านั้น.

** ภายหลังพระยาสุรินทรภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี ได้ประกาศลดบทลงโทษเหลือเพียงว่า ถ้าพกมีด และสิ่งมีคมจะต้องถูกจำคุก 7 วัน และถือไม้เท้าจะต้องถูกจำคุก 3 วัน.

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 บ.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคับมูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

ก็ต้องเข้มแข็งในหน้าที่คว่จะจึงจะสามารถป้องกันและแก้ไขเหตุร้ายได้ ในการนี้ทางมณฑลราชบุรีก็ได้ออกกฎข้อบังคับเพิ่มเติมเกี่ยวกับอาชญากรรมว่า หากมีเสียงป็นดังขึ้นในเวลากลางคืนให้นายอำเภอท่านนั้น ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่นั้นและท้องที่ใกล้เคียง เรียกรายราษฎรออกช่วยกันระกักจับโจรผู้ร้ายทันทีผู้ใดเพิกเฉยละเลยต่อหน้าที่ให้ลงโทษจำคุกไม่เกิน 15 วัน¹

จากพระราชบัญญัติในการป้องกันเหตุร้ายข้อนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาโจรผู้ร้ายในมณฑลราชบุรีนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญที่จะต้องแก้ไขกันอย่างจริงจัง ในการนี้ก็ต้องอาศัยท่านนั้น ผู้ใหญ่บ้าน และนายอำเภอ เป็นกำลังสำคัญ เพราะแต่เดิมบั้นที่เกิดเหตุ ปล้น ข่า หรือชิงทรัพย์ชุกชุมนั้นก็เพราะเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นเหล่านี้ไม่เอาใจใส่แก้ไข้ปัญหาเท่าที่ควร และบางครั้งก็ถึงกับเลี้ยงโจรเสียเอง *ทางมณฑลราชบุรีจึงได้ออกข้อบังคับขึ้นมาเพื่อกระตุ้นให้นายอำเภอ ท่านนั้น ผู้ใหญ่บ้านเพิ่มความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

2.2 การปราบปรามโจรผู้ร้าย ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายนั้น ทางมณฑลราชบุรีก็ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างรีบด่วนเพื่อความสะดวกของราษฎรดังปรากฏจากหลักฐานต่อไปนี้

ก. การปรับปรุงพลตระเวน การจัดตั้งกองพลตระเวนในมณฑลราชบุรีนั้นปรากฏว่าได้มีมาก่อนการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2437 แต่พลตระเวนในระยะแรกที่ตั้งขึ้นก็มีจำนวนน้อยเกินกว่าจะป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายให้มีประสิทธิภาพได้ ครั้นต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครอง และได้จัดตั้งมณฑลราชบุรีขึ้นก็ได้มีการพิจารณาปัญหาอย่างจริงจัง และพบว่าจำนวนพลตระเวนซึ่งทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในแขวงเมืองต่าง ๆ นั้นมีจำนวนน้อย

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี ร.ศ. 113-114 หนังสือของพระยาสุรินทราชาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลราชบุรี กราบทูล สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2438.

*ดูรายละเอียดในบทที่ 3 ปัญหาการปกครอง

เกินไป ที่จะรักษาหน้าที่ให้เกิดผลก็ได้ ก็ยังมีจำนวนเฉลี่ยเพียงเมืองละ 12 คน ในปี พ.ศ. 2437 ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนราษฎรในแต่ละเมือง และอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ของพลตระเวน

(1) พลตระเวนบก มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยทางบก โดยจะต้องออกตรวจตามถนน ศาลาวัด และที่ตลาด หากพบคนที่น่าสงสัยหรือมีพิรุธว่าจะเป็นผู้ร้าย ก็จะต้องจับกุมตัวมาส่งยังศาลาว่าการเมือง ในเวลากลางคืนก็จะต้องออกตรวจรักษาความสงบ ตรวจไฟ* เพื่อป้องกันเพลิงไหม้ นอกจากนี้พลตระเวนบกก็จะต้องออกตรวจตราจับกุม ผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน หรือขายฝิ่นเถื่อน ตามคำขอรองของเจ้าภาชีนายอากรอีกด้วย

(2) พลตระเวนทางน้ำ มีหน้าที่รักษาความสงบในแม่น้ำลำคลอง จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรเจ้าของเรือแพ จากเหตุร้ายทาง ๗ ตลอดจนต้องทำหน้าที่เป็นหน่วยจราจรทางน้ำไม่ให้มีการจกเรือชนลำกันจะเป็นการกีดขวางทางเดินเรือได้

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมานี้กว้างขวาง เกินกว่าที่พลตระเวนซึ่งมีอยู่เพียงเมืองละ 12 คน จะปฏิบัติงานให้โดยลุล่วงได้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2438 พระยาสุรินทรภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาลจึงได้ขออนุมัติเพิ่มพลตระเวนขึ้นเมืองละ 2 นาย คือให้มีหัวหน้า 2 นาย และพลอีก 12 นาย โดยกำหนดให้กันเอาเงินส่วนหนึ่งจากค่าเช่าตึกแถว โรงเรือนและค่าเช่าตลาดมาเป็นค่าจ้างของพลตระเวนเหล่านี้²

* ในสมัยนั้นราษฎรใช้โคมไฟจุดให้แสงสว่างในบ้านเรือน และถนนหนทาง

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี ร.ศ. 114 - 116 หนังสือของเจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี กราบทูล สมเด็จพระบวรราชราชนาถาพ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2441.

2

๓

ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 พระยาสุรินทราชาไชยภักได้ออกกฎหมายบังคับให้ตั้งพลตระเวนลับ* ขึ้น สำหรับตรวจตราโรงเดินโดยเฉพาะ เนื่องจากคดีโจรผู้ร้ายนั้น มักจะเกิดจากการสุมเงิน และ เล่นการพนันเสมอ โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ของพลตระเวนลับไว้ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของพลตระเวนลับ

(1) พลตระเวนลับจะต้องออกตรวจตามโรงเดิน หากเห็นผู้ใดพุ่มเพื่อยมีเงิน ทองมากเกินไปจนกว่าธรรมดาสงสัยว่าจะเป็นโจรผู้ร้ายก็ให้จับกุมตัวส่งมายังศาลว่าการเมือง เพื่อ ทำการสอบสวน

(2) พลตระเวนลับจะต้องปฏิบัติงานอย่างเงียบ ๆ อย่าให้เป็นที่รู้ตัวใคร ๆ เด็ดขาดแก่เจ้าของผู้ขายเงินหรือผู้สุมเงินใด

(3) ในการตรวจนั้นตัวหัวหน้าพลตระเวนจะต้อง เป็นพลตระเวนเอง แต่หาไม่สามารถไปตรวจการด้วยตนเองด้วยเหตุผลประการใดก็ตามอาจจะมอบให้ผู้อื่นไปตรวจตรา แทนได้ แต่จะต้องมีบัตรประจำตัวประทับตราตราราชการเมือง ไปด้วย

ปรากฏตามหลักฐานว่าพลตระเวนลับนี้โดยปฏิบัติงานได้ผลดี เพราะสามารถถูกลักลอบปะปน กับโจรผู้ร้ายซึ่งมีมากมายในโรงเดินได้ และโจรผู้ร้ายเหล่านั้นก็ได้ถูกจับกุมตัวไปหลายรายจนทำให้ ความคดีโจรผู้ร้ายลดน้อยลง **

ต่อมาการพลตระเวนนี้ก็ได้รับการปรับปรุงเพิ่มจำนวนและกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกันขึ้นจนกลายมาเป็นหน่วยงานตำรวจในปัจจุบัน

* พลตระเวนลับไม่แต่ง เครื่องแบบแต่มีบัตรประจำตัวประทับตราตราราชการเมือง เป็น เครื่องหมาย.

1
ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบหม่อมหลวง เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

** เอกสารบอกแต่เพียงว่าพลตระเวนลับสามารถปฏิบัติราชการได้ผลดีทำให้โจรผู้ร้ายลด น้อยลงได้ แต่ไม่มีรายละเอียดมากกว่านี้

ข. การตรวจราชการ เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ในการปราบปรามโจรผู้ร้าย
 ทั้งนี้ในกองบัญชาการมณฑลจึง ได้กำหนดตำแหน่งผู้ตรวจการอันมีหน้าที่ต้องออกตรวจตามท้องที่ต่าง ๆ
 และทำรายงานเสนอขอชาวหลวง เทศาภิบาล ซึ่งจะมีผลให้ชาวหลวง เทศาภิบาลสามารถวางแผนป้องกัน
 และปราบปรามโจรผู้ร้ายได้อย่างเหมาะสม ทั้งเช่นการออกกฎข้อบังคับในการป้องกัน และแก้ไข
 เหตุร้าย การชักชวนเพิ่มกำลัง พลตระเวน เป็นต้น

นอกจากนี้การออกตรวจราชการของเจ้าหน้าที่ปกครองชั้นสูงในมณฑล ก็ยังทำให้การ
 ปราบปรามโจรผู้ร้ายประสบความสำเร็จมากขึ้น ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2438 พระเพชรพิไลยศศรีสวัสดิ์
 ปลัดผู้รักษามณฑลเพชบุรี ได้ไปตรวจราชการที่เมืองปราณบุรี ได้ทำบัญชีสำมะโนครัวพลเมือง
 สักวาพาทนะ และตรวจจับโจรผู้ร้ายในเขตแขวงเมืองปราณบุรี ปรากฏว่าสามารถจับตัวผู้ร้ายสำคัญ
 ได้หลายคน เช่น อ้ายแดง ชาวนอก และอ้ายถึก คนร้ายซึ่งปล้นบ้านนายชา อำแดงวัง ตำบลด
 หงษ์ดุกม บางแขวง เมืองราชบุรีมาลงโทษได้ และต่อมาได้ได้ออกตรวจสืบจับ ผู้ร้ายในเขตเมือง
 เพชบุรี คืออ้ายจิวและอ้ายคอย ผู้ร้ายคดีปล้นฆาตลงโทษได้อีกครั้ง¹

ในปีเดียวกันนี้เอง พระยาสุรินทรภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี ซึ่งตระหนักใน
 ความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องโจรผู้ร้าย ก็ได้ออกตรวจตราราชการ ตามเขตแขวงเมือง
 ราชบุรี และเมืองกาญจนบุรี ในครั้งนี้ แม้ว่าจะไม่ได้จับกุมตัวคนร้ายมาลงโทษก็ตาม แต่ก็มีผลดี
 ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายมาก เพราะพระยาสุรินทรภาไชยได้กำชับกำชาให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น
 คือ นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เอาใจใส่ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายได้มากขึ้น เป็นการ
 กระตุ้นให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติงานเข้มแข็งขึ้น จนคดีโจรผู้ร้ายในเขตแขวงดังกล่าวลดน้อยลงมาก²

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 เรื่องราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ
 พระเพชรพิไลยศศรีสวัสดิ์ ปลัดผู้รักษาราชการเมืองเพชบุรี กราบทูล สมเด็จพระ
 ดำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2438.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จ
 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

จะเห็นได้ว่าการออกตรวจราชการนั้น นอกจากจะทำให้สามารถเข้าใจปัญหา และความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องโจรผู้ร้าย อันจะทำให้แก้ไขปัญหานั้นได้ถูกต้องแล้ว ก็มีผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือทำให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น คือ นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน - กระจ่หรือร่อนในการปฏิบัติหน้าที่ให้เข้มแข็งขึ้น นับว่ามีผลดีในการปราบปรามโจรผู้ร้ายเป็นอย่างยิ่ง

ค. การตั้งข้าหลวงพิเศษ การตั้งข้าหลวงพิเศษออกไปสืบจับชำระความโจรผู้ร้ายนี้เป็นวิธีการปราบปรามโจรผู้ร้ายมาตั้งแต่โบราณ ซึ่งให้ผลในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่วิธีการนี้ก็มีผลดีพอสมควร เพราะสามารถที่จะทำให้โจรผู้ร้ายลดน้อยลงได้และเนื่องจากกองข้าหลวงพิเศษมีอำนาจที่จะพิพากษาคดีความได้ จึงทำให้สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้รวดเร็วขึ้น ดังเช่นที่ทางกระทรวงมหาดไทยได้ส่งกองข้าหลวงพิเศษออกไปชำระคดีความโจรผู้ร้าย ในมณฑลราชบุรีในปี พ.ศ. 2441 ก็ปรากฏว่ากองข้าหลวงชุดนี้ก็สามารถขจัดความเดือดร้อนของราษฎรไปได้มาก คือกองข้าหลวงพิเศษได้จับกุมตัวผู้ร้ายที่ก่อคดีขึ้นและฆ่าเด็กในเขตเมืองสมุทรสงครามได้ จึงได้พิพากษาให้ประหารชีวิตผู้ร้าย คือ อายนวม และอายพริ้ง ให้ตามตกตามกันไป หลังจากนั้นคดีร้ายแรงออกฉกรรจ์ ในเขตแขวงเมืองสมุทรสงครามก็ลดน้อยลงไป¹

ดังนั้นแม้ว่าการแก้ปัญหาโจรผู้ร้ายโดยวิธีนี้จะถือว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าก็ตาม แต่นับว่าได้ผลพอสมควรในการขจัดความเดือดร้อนของราษฎรไปพลาง ๆ ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาทางด้านอื่นดังกล่าวมาแล้ว แม้กระทั่งในยุคปัจจุบันก็ยังคงใช้วิธีการนี้อยู่ ดังเช่นการตั้งกองปราบปรามพิเศษเพื่อปราบโจรภาคใต้ในปี พ.ศ. 2518 เป็นต้น

ผลของการแก้ไขปัญห

จากการลงมือแก้ไขปัญหโจรผู้ร้ายอย่างจริงจังในมณฑลราชบุรีในสมัยของพระยาสุรินทรภาไชยเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลก็มีผลทำให้โจรผู้ร้ายในมณฑลราชบุรีลดน้อยลง

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ

สมเด็จ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

จนเกิดความสงบสุขขึ้นทั่วไป ดังที่ปรากฏในรายงานราชการมณฑลราชบุรี ซึ่งพระยาสุรินทรภาไชย กราบทูลสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ความตอนหนึ่งว่า

"... โจรผู้ร้ายปล้นสดมภ์มากันคายนและแย่งชิงผู้โคกระบือในมณฑลราชบุรี ตั้งแต่โปรดเกล้าฯ จัดการเทศาภิบาลลุ่มมาจนบัดนี้ เห็นด้วยเกล้าฯ เป็นการสงบเสงี่ยมทรามลงกว่าแต่ก่อนหลายเท่า มีพยานปรากฏ 1. ราษฎรปล่อยโคกระบือไปเที่ยวหากินได้ไกล ๆ 2. บรรดาผู้ไปตัดไม้ฟันเสาในป่า ก็อาจสามารถที่นำเทียนไปได้ เล่มหนึ่ง สองเล่ม ไม่ต้องอาศัยมีพรคนพวกเหมือนแต่ก่อน 3. ถึงแม้ว่าเกิดโจรผู้ร้ายปล้นสดมภ์ที่แพะโค ขาหลวง และผู้ว่าราชการเมือง กรมการก็ได้ตั้งใจฉะฉานพระเดชพระคุณ สืบจับได้ตัวผู้ร้ายมาพิจารณาไว้เป็นลัทธิกราย..."¹

ด้วยเหตุนี้เองจึงถือว่าการปฏิรูปการปกครองในมณฑลราชบุรีนั้นมิได้ทำให้การป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายประสบความสำเร็จอย่างน่าพอใจ แม้กระทั่งสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้กล่าวชมรับในเรื่องนี้ ดังปรากฏในรายงานราชการมณฑลราชบุรี ความตอนหนึ่งว่า "หัวเมืองมณฑลราชบุรี โดยเฉพาะคือเมืองราชบุรี และเมืองสมุทรสงคราม เมื่อก่อนจัดการเทศาภิบาลมีโจรผู้ร้ายชุกชุมฉกาจฉกรรจ์ยิ่งกว่าเมืองอื่น ๆ ทั้งแต่จัดการเทศาภิบาลลงแล้ว จัดการปราบปรามโจรผู้ร้ายออกฉกรรจ์สงบเงียบได้ หัวทั้งมณฑลจึงว่าเป็นการอย่างดีที่สุดที่จะจัดได้ในมณฑลนี้อย่างหนึ่ง..."²

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาสุรินทรภาไชย ขาหลวงเทศาภิบาล กราบบังคับทูลเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2442.

2

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาสุรินทรภาไชย ขาหลวงเทศาภิบาล กราบทูล สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2441.

การที่นั่นเป็นที่ยอมรับกันดีแก่ราษฎรอยู่ทั่วไป จนถึงกับราษฎรในมณฑลราชบุรีได้พร้อมใจกัน
จัดงานถวายไชยมงคลแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อระลึกถึงบุญคุณ ก็มีข้อความ
ในหนังสือที่ราษฎร เมืองสมุทรสงคราม ได้รวมกันเข้าขอขึ้นขอเมตตาจัดงานถวายไชยมงคล
มีความตอนหนึ่งว่า

"... ข้าพระพุทธเจ้าราษฎรทั้งหลาย ที่มีชื่ออยู่ในท้ายหนังสือนี้ ก็ได้ฟังพระบารมี
ปกเกล้าอยู่ในเขตแขวง เมืองสมุทรสงคราม ซึ่งได้มาพร้อมกันในวันนี้ มีความชื่นชม
ยินดีและให้เป็นโอกาสที่ข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลายจะได้ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาต
ถวายไชยมงคล เฉพาะพระพักตร์พระบรมรูปด้วย ข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลายระฤกถึง
พระเดชพระคุณซึ่งได้ทรงพระกรุณาแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินอยู่เป็นนิตย์ ทั้งที่ไฉทรงพระ
อุทิศหา ทะนุบำรุงการต่าง ๆ ให้ข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลายได้ทำมาหากิน และค้าขาย
มีความสุขสบายยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นต้นว่าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้จัดการตั้งแขวงกำนัน อำเภอบุญบ้าน และโปธิศ กองตระเวนรักษาตามลำคลอง
จับคนโกงคนพาล ลอบตีฟันแทงยิงกัน การต่าง ๆ เหล่านี้กระบังลังค์ เพราะอำนาจ
พระมหากษัตริย์คุณแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั่วไป..."¹

ปรากฏว่าทางราชการก็ได้เมตตาให้ราษฎร เหล่านี้จัดงานได้ตามความต้องการ และต่อมา
มณฑลราชบุรีซึ่งเคยชุกชุมด้วยโจรผู้ร้ายก็กลายเป็นมณฑลที่มีแต่ความสงบสุขความ

1

ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/4 หนังสือของราษฎร เมืองสมุทรสงคราม

ขอถวายไชยมงคลในการที่ไฉทรงจัดการเทศาภิบาลและปราบปรามโจรผู้ร้ายเรียบรอย ลงวันที่

28 พฤษภาคม พ.ศ. 2438.

การปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจ

การปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งที่
จะต้องจัดทำขึ้น เพราะการปฏิรูปการปกครองนั้นจำเป็นจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นจำนวน
มาก จึงจะสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ และการที่จะจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ
นั้น ก็จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจในมณฑลต่าง ๆ ให้ประสบผลสำเร็จเสียก่อน
เพราะจะส่งผลมายังเศรษฐกิจส่วนกลางให้ประสบผลสำเร็จด้วย

มณฑลราชบุรีนั้นจัดว่าเป็นมณฑลที่อุดมสมบูรณ์ และมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ —
มณฑลหนึ่ง* แต่ก็ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอยู่มาก ดังนั้นในสมัยของพระยาสุรินทรภักดีไชยเป็น
ข้าหลวงเทศาภิบาล จึงได้มีการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาคงกล่าวดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การปรับปรุงทางด้านการเกษตร ในระยะนี้มณฑลราชบุรีได้ดำเนินการปรับปรุง
ทางด้านการเกษตร 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1.1 การทำนา การทำนานั้นเป็นอาชีพที่สำคัญของประชาชนในมณฑลราชบุรี
ผลิตผลจากการทำนาสามารถส่งไปขายยังต่างเมือง ทำรายได้พอสมควร** แต่เนื่องจากยังมี
ปัญหายุ่งยากหลายประการ ดังนั้นจึงปรากฏว่าบางปีประชาชนก็ประสบความเดือดร้อนไปทั้งเมืองเพราะ
ขาดแคลนข้าว ดังเช่นในปี พ.ศ. 2438 ได้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวขึ้นในเมืองเพชรบุรี ทำให้
ราษฎรต้องชักชวนถึงกับต้องกินเผือกและมันเป็นอาหาร เนื่องจากเกิดฝนแล้งติดต่อกันถึง 3 ปี
เป็นผลให้ราษฎรส่วนใหญ่ไม่สามารถทำนาได้ พระเพชรพิไลยศศรีสวัสดิ์ ปลัดผู้รักษาเมืองเพชรบุรี
จึงมีใบบอกเข้ามายังกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอความช่วยเหลือ ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทย
จึงได้ดำเนินการช่วยเหลือ โดยการส่งข้าวจากกรุงเทพฯ ไปขายให้แก่ผู้เดือดร้อนเป็นจำนวน
ข้าวเปลือก 100 เกวียน และข้าวสาร 50 เกวียนโดยแบ่งขายเป็น 3 วิธีคือ

ก. ขายเงินสดให้แก่ผู้ที่มีเงินซื้อบริโภค

ข. ขายเงินเชื่อให้แกราษฎรที่ยากจน ไม่มีที่นา และมีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน

* ทรายละเอียดที่ 1 ภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์

** ทรายละเอียดการปรับปรุงทางด้านการค้าขาย

รับรอง

ค. ชายแก่ผู้ที่ยากจนมาก ไม่มีที่นอนพำนักอาศัย โดยให้ราษฎรเหล่านั้น
ใช้แรงงานตอบแทน เช่น เกษตรสร้างถนนและให้ค่าตอบแทนเป็นข้าว
ส่วนพระภิกษุ สามเณร คนชรา คนทุพพลภาพและเด็กทารกนั้นทางราชการจะแจกให้
บริโภคโดยไม่คิดราคา¹

เนื่องจากเกิดขาดแคลนข้าวบริโภคในเมืองเพชรบุรี ซึ่งมีราษฎรประกอบอาชีพการทอผ้า
มากนี้เอง ทำให้ทางราชการหันมาให้ความสนใจกับปัญหาการทอผ้าของราษฎรมากขึ้น ได้เริ่ม
ส่งเสริมและสนับสนุนการทอผ้าในเขตลพบุรีอย่างจริงจัง ดังนี้

1) การส่งเสริมการชลประทาน การเกิดข้าวยากหมากแพงใน
เมืองเพชรบุรีนั้น เป็นอุทาหรณ์อย่างหนึ่งที่ทางราชการจำเป็นต้องจำเป็นมากในการทำนา เพราะ
หากเพียงธรรมชาติอย่างเดียวกันแล้วก็อาจเกิดภาวะการฉ้อเช่นเมืองเพชรบุรีอีก ดังนั้นพระยาสุรินทรภักดีไชย
จึงได้สั่งการให้มีการขุดคลองส่งน้ำเพื่อใช้ในการทำนาขึ้นในที่หลายแห่ง ดังเช่น ได้สั่งการให้
ผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี กำหนดผู้ใหญ่น้ำและราษฎร ช่วยกันขุดลอกคลองออกจากคลองคดอ้อย
ในตำบลคลองคดอ้อย แขวงเมืองเพชรบุรี เพื่อช่วยให้น้ำเพียงพอในการทำนา เป็นต้น

นอกจากนี้พระยาสุรินทรภักดีไชย ยังได้สั่งการให้ทำ ทานบกั้นน้ำ ยังตำบลที่มีน้ำท่วมไร่นา
ราษฎรให้เสียหายเสมอ ดังในปี พ.ศ. 2441 ได้สั่งการให้ทำทานบกั้นน้ำจากคลองสมอระบั้ง
แขวงเมืองเพชรบุรี ซึ่งเป็นคลองที่น้ำเค็มมักจะไหลบ่าเข้าไปท่วมไร่นาของราษฎรอยู่เสมอ³ ต่อมา
เมื่อทานบกั้นน้ำนี้ก่อสร้างขึ้นแล้วเสร็จ ก็ทำให้ราษฎรในท้องที่ดังกล่าว สามารถทำนาได้ผลดีขึ้น

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/20 เรื่องข้าวยากหมากแพงเมืองเพชรบุรี หนังสือของ
สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาทราชานุภาพกราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2438.

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลลพบุรี สมเด็จพระบวรราชเจ้า
มหาสุรสิงหนาทราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

³
ค.

แต่กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การชลประทานในระบายนี้นั้นยังมีอยู่น้อยมาก เพราะในการขุดคลองส่งน้ำ หรือในการทำนํ้าบกก้นนํ้านั้น ต้องใช้งบประมาณและแรงงานมาก ดังนั้นจึงปรากฏว่าในการทำนํ้าส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาภาวะธรรมชาติเช่นเดิม หากปีใดมีน้ำเพียงพอก็สามารถทำนํ้าได้ผลดี แต่หากปีใดน้ำน้อย ราษฎรก็จะทำพิธีขอฝน ซึ่งเป็นความเชื่อที่ได้ยึดถือมาแต่โบราณ

2) การตั้งกรมการที่ปรึกษาเรื่องการทำนํ้า เนื่องจากทางราชการได้เล็งเห็นความสำคัญของการทำนํ้าในมณฑลราชบุรีว่าเป็นอาชีพที่สำคัญของราษฎร ดังนั้นในปี พ.ศ. 2441 ทางมณฑลราชบุรีก็ได้จัดตั้งกรมการที่ปรึกษาในการทำนํ้า^{*} ขึ้นประจำตามแขวงเมืองต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของเจ้าเมือง กรมการและราษฎรในการทำนํ้า กรมการเหล่านี้จะต้องเป็นผู้ที่มีอาชีพในการทำนํ้าและรู้ปัญหาในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่เป็นอย่างดี ซึ่งนับว่าเป็นเครื่องมือของทางราชการที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ดังเช่น ปัญหาเรื่องการทำนํ้าในเมืองกาญจนบุรีซึ่งไม่ได้ผลเท่าที่ควร^{**} กรมการที่ปรึกษาในการทำนํ้าของเมืองกาญจนบุรีก็ได้เสนอให้ทางราชการแก้ไขโดยการจัดการชลประทาน ขุดคลองส่งน้ำเข้าไปหลังเล้งนาของราษฎร ต่อมาผู้ว่าราชการเมืองกาญจนบุรีจึงได้สั่งการขุดลอกคลอง^{***} ตามคำแนะนำและปรากฏว่า ราษฎรสามารถทำนํ้าได้ผลดีขึ้น¹

1.2 การทำนํ้า ในการปรับปรุงส่งเสริมการทำนํ้านี้ ปรากฏว่าทางราชการไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจจะ เป็นเพราะว่าผลผลิตที่ได้นั้น เมื่อเทียบกับการทำนํ้าแล้ว การทำนํ้าในมณฑลราชบุรีก็ยังมีผลผลิตน้อยมาก แต่ในเมืองบางเมือง ผู้ว่าราชการเมืองก็เอาใจใส่สนับสนุนราษฎรเป็นอย่างดี ดังเช่นในเมืองสมุทรสงคราม ซึ่งมีผลิตผลจากสวนเป็นสินค้าออกที่สำคัญ พระยารวีไชยภูมิกร ผู้ว่าราชการเมืองก็ได้จัดตั้งกรมการที่ปรึกษาในการ

^{*} กรมการที่ปรึกษาในการทำนํ้านี้จัดเป็นกรมการนอกทำเนียบ

^{**} ในเอกสารระบุแต่เพียงว่าที่ทำนํ้าไม่ได้ผล เพราะขาดน้ำ สันนิษฐานว่าคงเป็นเพราะเหตุนี้ ในเขตเมืองกาญจนบุรี เป็นที่ราบสูงโดยทั่วไป เวลาฝนตกน้ำจึงไหลเร็วและผ่านไปเร็ว ทำให้มีน้ำไม่พอในการทำนํ้า (ดูรายละเอียดบทที่ 1 เรื่องสภาพภูมิประเทศของเมืองกาญจนบุรี)

^{***} หลักฐานไม่ไ้ระบุว่าได้มีการขุดลอกคลองที่ใด และมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเท่าใด

ทำสวนขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาแก่ทางราชการ และราษฎรในการส่งเสริม และแก้ปัญหาในการทำสวนขึ้น และในปีเดียวกันนี้ ทางเมืองราชบุรีก็ได้จัดตั้งกรมการที่ปรึกษาในการทำสวนขึ้นเช่นกัน ส่วนการส่งเสริมในคันอื่น ๆ นั้น ก็เป็นผลพลอยได้จากการส่งเสริมการค้าขายเพราะ การส่งเสริมการค้าขายนั้นมีผลทำให้การ เกษตร เจริญขึ้นด้วยอย่างเช่น การตั้งตลาดขายสินค้า และการพัฒนาทางคมนาคม ทำให้ผลผลิตจากสวน มีจำนวนจำหน่ายมากขึ้น เป็นการส่งเสริมให้ชาวสวนขยายกิจการมากขึ้นด้วย แต่ผลผลิตจากสวนโดยรวมในเขตราชบุรีก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ¹ เพราะยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอีกมาก ที่สำคัญคือราษฎรชาวสวนขาดความรู้ที่ถูกต้องในการทำสวน ดังนั้นจึงปรากฏว่าการทำสวนในเขตราชบุรีโดยทั่วไปจึงยังไม่สามารถประกอบเป็นอาชีพได้อย่างแท้จริง

2. การปรับปรุงทางด้านการค้าขาย หลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบ มณฑลเทศาภิบาลแล้ว ทางราชการก็ได้หันมาสนใจ และให้ความสำคัญสนับสนุนการค้าขายอย่างจริงจังขึ้น ดังต่อไปนี้

2.1 การพัฒนาด้านการคมนาคม พระยาสุรินทร ภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลราชบุรี ได้เล็งเห็นว่าการที่จะทำให้การค้าขายเจริญขึ้นนั้น จำเป็นจะต้อง พัฒนาเส้นทางคมนาคม เพราะจะทำให้การขนส่งสินค้ามีความสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะ เส้นทางคมนาคมทางน้ำ ซึ่งเป็นเส้นทางที่ราษฎรใช้ขนส่งสินค้ามากที่สุดเนื่องจากสิ้นเปลือง ค่าใช้จ่ายน้อย และบรรทุกสินค้าได้มาก ดังนั้นในปี พ.ศ. 2437 พระยาสุรินทร ภาไชย จึงได้ ส่งการให้ขุดคลองตาก^{**} เหนือบ้านโพธาราม ในแขวงเมืองราชบุรี เพื่อที่จะให้เรือแพบรรทุกสินค้า

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี สมเด็จพระยา ครังราชานุภาพ กรมบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

* ในระหว่างปี พ.ศ. 2440 - 2441 นอกจากเมืองสมุทรสงคราม และ เมืองราชบุรีแล้ว หัวเมืองอื่น ๆ ในเขตราชบุรี ก็ไม่มีรายการสินค้าที่เป็นผลผลิตจากสวน ออกจำหน่ายยังต่างเมือง เลย (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

** คลองนี้เชื่อมต่อกับแม่น้ำแม่กลอง

ไปมาค้าขายโดยสะดวก และในปีเดียวกันนั้น พระยาสุรินทรภักดีได้สั่งการให้มีการขุดลอกคลองดำเนินสะดวก ซึ่งขึ้นเขิน เป็นอุปสรรคแก่การค้าลำเลียงสินค้าให้ลืกลพที่จะใช้เป็นเส้นทางลำเลียงสินค้าเข้ากรุงเทพฯ ได้สะดวก¹ เมื่อการคมนาคมสะดวกแล้วทำให้ตลาดสินค้ามีความกว้างขวางยิ่งขึ้น อันจะเป็นทางเจริญแก่การค้าขายมากขึ้น ประโยชน์ก็จะตกอยู่กับราษฎร และรัฐบาลทั้งสองฝ่ายเพราะราษฎรก็สามารถที่จะเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น โดยไม่ต้องกังวลสินค้าล้นตลาด อันจะทำให้ตนเองสามารถเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นด้วย การดังนี้ก็จะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมดีขึ้นด้วย

2.2 การจัดตั้งตลาดสินค้า ในการส่งเสริมตลาดสินค้านี้ พระยาสุรินทรภักดีได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ในมณฑลราชบุรีจัดตลาดนัดขึ้นสำหรับประชาชนจะได้นำสินค้าต่าง ๆ มาซื้อขายแลกเปลี่ยนกันโดยทางราชการจะเป็นผู้ควบคุมดูแลตลาดเหล่านี้โดยแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ตลาดสินค้าทั่วไป เป็นตลาดซื้อขายสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ ทางราชการจะให้นายอกรประชุมลูกชาดเป็นรายปี โดยทางราชการมีหน้าที่รักษาความสงบ และคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่พ่อค้าแม่ค้า ที่นำสินค้ามาซื้อขาย

2) ตลาดสัตว์พาหนะ เนื่องจากการซื้อขายสัตว์พาหนะ คือ ช้าง ม้า วัวควายนั้นจำเป็นจะต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพราะสัตว์ที่นำมาขายนั้นอาจจะลักขโมยมากก็ได้ โดยเฉพาะในเขตแขวงมณฑลราชบุรี ซึ่งปรากฏมีคดีความเช่นนี้อยู่เสมอ * ดังนั้นพระยาสุรินทรภักดี จึงได้สั่งการให้จัดตั้งตลาดซื้อขายให้เป็นหลักแหล่ง และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลการซื้อขายไว้ด้วย โดยเริ่มจัดตั้งขึ้นในแขวงเมืองราชบุรีก่อน ดังปรากฏในรายงานราชการมณฑลราชบุรี ประจำปี พ.ศ. 2438 มีความว่า "...ให้จัดตั้งตลาดสำหรับทำควัพิมพ์ รูปพรรณ ซื้อขายสัตว์พาหนะในเขตแขวงบ้านเมืองตำบลหนึ่งหรือสองตำบล ตามควรแก่ภูมิประเทศของบ้านเมือง แต่ในแขวงในเมืองได้จัดให้พระภักดีคินแคนเป็นนายตลาดที่ศาลากลาง

* ฎารายละเอียดในบทที่ 3 บัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย

ตำบล 1... กำหนดให้ราษฎรนำสัตว์พาหนะมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน 7 วันครั้งหนึ่ง..."¹

ในเรื่องนี้เมื่อได้เสนอมาถึงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา
คำรพราชานุภาพทิพร เห็นชอบด้วย และได้เสนอแนะให้พระยาสุรินทราโชบายขยายตลาดให้
ทั่วถึงและเพียงพอแก่ความต้องการของราษฎร ทั้งให้จัดวันเปิดตลาดซื้อขายให้ถี่ขึ้นอีก คือ
ทรงเสนอว่า ควรจะเป็นสัปดาห์ละ 2 ครั้ง หรือ 3 ครั้ง ซึ่งพระยาสุรินทราโชบาย ก็ได้ดำเนิน
การตามรับสั่ง²

2.3 การจัดตั้งกรมการที่ปรึกษาในการค้าขาย เนื่องจากราษฎรทั่วไปยัง
ไม่สนใจในการประกอบอาชีพทางการค้าขาย ซึ่งเป็นอาชีพที่สำคัญ ในมณฑลราชบุรีอย่างหนึ่ง
ดังนั้น พระยาสุรินทราโชบายจึงได้สั่งการให้จัดตั้งกรมการที่ปรึกษาทางด้านการค้าขายขึ้นในเมือง
ต่าง ๆ คือเมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี และเมืองสมุทรสงคราม ทำหน้าที่
ให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้ว่าราชการเมือง กรมการและราษฎรในการค้าขาย การจัดตั้งกรมการ
ในการค้าขายนี้ในระยะแรกก็มีปัญหาอยู่บ้างคือผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรมการที่ปรึกษาในด้านการค้าขาย
นี้กลัวว่าจะต้องมาช่วยราชการจะไม่มีเวลาทำมาหากิน จึงไม่เต็มใจที่จะรับตำแหน่งพระยาสุรินท-
ราโชบาย จึงสั่งการให้ผู้ว่าราชการเมืองชี้แจงให้เขาใจว่ากรมการที่ปรึกษานั้นมีหน้าที่ที่จะต้องทำ
เพียงปีละไม่กี่ครั้ง และหน้าที่ส่วนใหญ่นั้นก็คือการเข้าร่วมประชุมออกความคิดเห็น และให้คำปรึกษา
แก่ทางราชการในการค้าขายเท่านั้น ต่อมาจึงปรากฏว่าราษฎรเต็มใจที่จะรับตำแหน่งนี้³

2.4 การย้ายเมืองเพื่อบำรุงการค้าขาย การย้ายเมืองนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก
พระยาสุรินทราโชบาย ซึ่งได้เลื่อนเป็นเจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ ได้ออกตรวจราชการที่ตำบล
เกาะหลักแขวงเมืองประจวบคีรีขันธ์ และเห็นว่าตำบลดี มีราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่มาก จึงได้

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/8 เรื่องตลาดสัตว์พาหนะมณฑลราชบุรี สมเด็จพระ
กรมพระยาคำรพราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2438

² ก.

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี สมเด็จพระ
คำรพราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

ขอขมูติจากสมเด็จพระยาจักรีราชานุภาพ ย้ายเมืองประจวบคีรีขันธ์* ไปตั้งที่ทำการ เมืองที่ตำบลเกาะหลัก ด้วยเหตุผลที่จะบำรุงการค้าขาย ดังปรากฏในรายงานราชการมณฑล ราชบุรี ความตอนหนึ่งว่า "... ถ้าย้ายเมืองประจวบคีรีขันธ์ ไปตั้งที่ตำบลเกาะหลักแล้ว คงเป็นที่ประชุมชนไปมามาก และทั้งจะได้บำรุงการค้าขายในตำบลเกาะหลักให้เจริญขึ้นด้วย..."¹
... แม้ว่าการย้ายเมืองเพื่อที่จะส่งเสริมการค้านี้จะมีตัวอย่างให้เห็นเพียงรายเดียว แต่ แสดงให้เห็นว่าเจ้าพระยาสุรพิทักษ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีนั้น เป็นผู้ที่ได้เล็งเห็น ความสำคัญและคุณประโยชน์ของการค้าว่าจะ เป็นทางที่ทำให้บ้านเมืองพัฒนาไปได้จนบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

นอกจากวิธีการดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ก็ปรากฏว่าผลพลอยได้จากการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายในมณฑลราชบุรีก็มิได้ทำให้การค้าขายในมณฑลราชบุรีเจริญก้าวหน้าขึ้นด้วย เพราะ ราษฎรสามารถค้าขาย ทั้งทางบกและทางแม่น้ำลำคลองได้โดยสะดวกปลอดภัย ไม่ต้องเกรงกลัวภัยจากโจรผู้ร้าย ดังแต่ก่อน ทำให้ตลาดการค้ากว้างขวางขึ้น และเป็นผลให้ราษฎรในมณฑลราชบุรีผลิตสินค้าได้มากขึ้นด้วย **

3. การส่งเสริมการประมง เนื่องจากมณฑลราชบุรี ประกอบด้วยหัวเมืองชายทะเลหลายเมือง ทั้งเช่นเมืองสมุทรสงคราม เมืองประจวบคีรีขันธ์ และเมืองโพธาราม ดังนั้นจึง ปรากฏว่ามีราษฎรในหัวเมืองเหล่านี้ประกอบอาชีพทางการประมงอยู่มาก แต่ที่ทำเป็นกิจการ ใหญ่ถือเป็นอาชีพได้จริงจึงมีอยู่น้อย ส่วนใหญ่ก็มักจะทำกันแถบเมืองสมุทรสงคราม ซึ่งสามารถ ส่งสินค้าจากทะเลออกขายทำเงินได้สูงกว่าสินค้าประเภทอื่น ***

* เฝ้าวำเภอประจวบคีรีขันธ์ ตั้งที่ว่าการอำเภอ ที่ตำบลคลองวาฬ

¹ ก.จ.ช. เอดสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี สมเด็จพระยาจักรีราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

** ทรายละเอียดในภาคผนวก ข.

*** ทรายละเอียดในเรื่องการปรับปรุงทางคมนาคมเศรษฐกิจและภาคผนวก.

การประมงในเมืองสมุทรสงครามที่ถือว่าเป็นกิจการใหญ่ก็คือ การทำละมู* ซึ่งมีราษฎรนิยมทำกันมาก แต่เนื่องจากต้องมีการลงทุนสูง ดังนั้น ราษฎรจึงใช้วิธีการเข้าหุ้นส่วนกันทำ ในการทำละมูนี้ ก็ปรากฏว่ามีปัญหาที่ต้องแก้ไขคือ .-

(ก) ปัญหาการขาดแคลนไม้ที่จะทำละมู ไม้ที่จะทำละมูนี้ยังหายากขึ้นทุกที และยังมีราคาแพงมากขึ้น แต่ในการทำละมูนั้น จำเป็นต้องใช้ไม้มาก ดังนั้น จึงทำให้มีผู้มาลงทุนน้อยและมีผลทำให้จับปลาได้น้อยด้วย

เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเช่นนี้ ทางมณฑลราชบุรีจึงได้ดำเนินการแก้ไข โดยสั่งการให้เมืองสมุทรสงคราม จัดให้มีการเลือกกรรมการที่ปรึกษาทางการประมงขึ้น และจากการประชุมปรึกษาหารือกัน กรรมการที่ปรึกษาก็ได้เสนอให้ทางราชการช่วยเหลือจัดซื้อไม้มาขายให้แก่ราษฎร ทำให้ปัญหาการขาดแคลนไม้ลดน้อยลง¹

(ข) ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย ปรากฏว่ามีโจรผู้ร้ายลักลอบเข้าไปจับปลาในละมูของราษฎรอยู่เสมอ ดังนั้น ในปีพ.ศ. 2440 ทางราษฎรที่ประสบความเดือดร้อนได้ทำหนังสือยื่นต่อรัฐบาล เพื่อขอความช่วยเหลือ²

รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการแก้ไขในเรื่องนี้ ดังนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแผนการปราบปราม โดยกำหนดให้เมืองสมุทรสงครามและเมืองสมุทรสาครซึ่งมีปัญหา

* ละมูมีลักษณะคล้ายโป๊ขนาดเล็ก ละมูแต่ละหัวจะต้องใช้ทุนประมาณ 20 ชั่ง ในปีพ.ศ. 2438 ประสงค์กันว่าที่ปากอ่าวเมืองสมุทรสงครามมีละมู 73 หัว

¹ กจช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กรามบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443

² กจช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 เรื่องประกาศจัดการผู้ร้ายลักปลาในละมู สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กรามบังคมทูลเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2439

คล้ายคลึงกัน ร่วมมือกันปราบปราม ในการนี้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สั่งการให้
หลวงเรืองศักดิ์สาครเขต ปลัดเมืองสมุทรสาคร และหลวงอร่ามเรืองฤทธิ์ ผู้ว่าการ
เมืองสมุทรสงคราม นำราษฎรที่ประสบความสำเร็จจากการกระทำของโจรผู้ร้าย
เดินทางเข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อประชุมปรึกษาหารือถึงวิธีการแก้ไขปัญา หลังจาก
ที่ได้ประชุมกันแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกกฎข้อบังคับ ในอ่าวเมืองสมุทรสงคราม
และเมืองสมุทรสาครใหม่ ดังนี้ -

- 1.) เรือที่จะออกไปจับปลา จะต้องมียกหนังสือสำคัญสำหรับเรือ
"ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ออกให้"
- 2.) เรือที่จะออกไปจับปลาในละมู ให้มีอวนประจำเรือออกไปล่าละ
อวนเดียว แต่ถ้าม้าเป็นต้องใช้มากกว่านี้ ก็จะต้องขออนุญาตตัวผู้ว่าราชการเมือง
และต้องบันทึกลงในหนังสือสำคัญสำหรับเรือ ก่อน
- 3.) เรือที่จะออกหาปลา ถ้าไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับเรือ" ห้ามนำ
อวนติดเรือไปด้วย
- 4.) ห้ามเรือจับปลาเข้าใกล้ละมูอื่นเกิน 5 เส้น

ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะปรับ
ใหม่ได้ นอกจากนี้ ก็ได้มีการจัดตั้ง พดตระเวนของเมืองสมุทรสงครามและเมือง
สมุทรสาครออกตรวจตราเรือเข้าออก โดยให้ชาวประมงช่วยออกค่าใช้จ่ายให้คิด
เป็นเงินละมูละ 20 บาทต่อปี¹

เนื่องจากการร่วมมือกันอย่างจริงจัง ของกระทรวงมหาดไทย เจ้าหน้าที่
ปกครองในท้องถิ่น และผู้ประกอบการประมงในการแก้ไขปัญา ดังนั้น จึง
ปรากฏว่า ปัญหาโจรผู้ร้ายลักลอบจับปลาในละมู ของราษฎรก็หมดสิ้นไป ทำให้

¹ กจข. เอกสาร ร.5 น.55/16 เรื่องประกาศจัดการผู้ร้ายลักปลาในละมู
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ.

ชาวประมง เมืองสมุทรสงครามสามารถจับปลาได้มากขึ้น และส่งออกขายยังต่างเมือง*
ทำรายได้เป็นอันดับหนึ่งของเมือง**

4. การส่งเสริมการอุตสาหกรรม

การอุตสาหกรรมในมณฑลราชบุรีนั้นส่วนใหญ่เป็นการอุตสาหกรรมในครัวเรือน***
ที่จัดว่าเป็นการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มีน้อย แต่เนื่องจากผลผลิตทางอุตสาหกรรมนั้น
จัดว่าเป็นสินค้าที่ทำรายได้สูงประเภทหนึ่ง ดังนั้นทางราชการจึงได้ส่งเสริมการอุตสาหกรรมมากขึ้น คือ -

4.1 การส่งเสริมการผลิตปูนขาว การทำปูนขาวมีมากในเมืองราชบุรี
อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

ก. กิจการของเอกชน เนื่องจากแขวงเมืองราชบุรีมีหินปูน
ซึ่งใช้ทำปูนขาวมาก ดังนั้น จึงปรากฏว่า มีราษฎรจำนวนไม่น้อยได้ยึดอาชีพในการผลิต
ปูนขาวขาย ในการส่งเสริมเรื่องนี้ พระยาสุนทรภักไชย ได้สั่งการให้ผู้ว่าราชการ
เมือง จัดตั้งกรมการที่ปรึกษาขึ้น เพื่อให้คำแนะนำในการผลิตปูนขาวแก่ราษฎร กรมการ
ที่ปรึกษานี้ นอกจากจะมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการผลิตปูนขาวแล้ว ก็ยังได้
ชักจูงส่งเสริมให้ราษฎรทั่วไปหันมานิยมผลิตปูนขาวให้มากขึ้นอีกด้วย ต่อมาจึงปรากฏว่า

* ปลาที่ส่งไปขายยังต่างเมืองนี้ จะต้องตากแห้งหรือทำเป็นปลาเค็มเสียก่อน
เพราะหากส่งเป็นปลาสดแล้ว ก็จะทำให้การเน่าเสียกลางทาง ตลาดใหญ่
ที่เมืองสมุทรสงคราม ส่งสินค้าประเภทนี้ไปขายมากคือ กรุงเทพฯ

** คุรายละเอียดยในภาคผนวก ข.

*** คุรายละเอียดยในบทที่ 1 สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ

ราษฎรในแขวงเมืองราชบุรี จึงยึดการผลิตปูนขาวเป็นอาชีพแพร่หลายขึ้น ดังที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อคราวเสด็จประพาสมณฑลราชบุรีตอนหนึ่งว่า "... ตามแผนที่ตั้งเตาปูนแตกอน ๆ รายกันอยู่นั้น เคี้ยวนี้ถึงติดกันตลอดคั้งน้ำ ขอนกัน 2 ชั้น 3 ชั้น ..."¹

จากพระราชหัตถเลขาฉบับนี้ แสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมการผลิตปูนขาวในเมืองราชบุรีนั้น ประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง

ข. กิจการของรัฐบาล นอกจากทางรัฐบาลจะส่งเสริมการผลิตปูนขาวของเอกชนแล้ว รัฐบาลยังได้ตั้งโรงงานผลิตปูนขาวเองอีกด้วย โดยเปิดประมูลให้เอกชนเข้าดำเนินการ เรียกว่า "โรงงานปูนหลวง" แต่ต่อมากิจการโรงงานหลวงนี้ก็ล้มเลิกไป ในปีพ.ศ. 2442 เพราะกิจการขาดทุน²

แม้ว่ากิจการของรัฐบาลจะล้มเลิกไปก็ตาม แต่ปรากฏว่ากิจการทำปูนขาวในเมืองราชบุรี ก็หาได้ทรุดโทรมตามไปไม่ ทั้งนี้ เพราะกิจการของเอกชนได้เจริญขึ้นทุกที่ดังโคลงกล่าวมาแล้ว

4.2 การส่งเสริมการผลิตหม้อตาล เนื่องจากหม้อตาลเป็นภาชนะที่จำเป็นในการบรรจุน้ำตาลส่งออกขายยังต่างเมือง เพราะทำให้เก็บน้ำตาลได้นาน และสะดวกในการขนส่ง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ตั้งกิจการโรงหม้อขึ้น ทำการผลิตหม้อออกขายแก่ราษฎร ดังปรากฏในรายงานราชการมณฑลราชบุรีตอนหนึ่งว่า "... รัฐบาลได้ออกทุนออกแรงในการทำหม้อทุกอย่าง เช่น ค่าจ้าง ค่าแรงกุสีหาบขึ้นเตา

1 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเสด็จประพาสมณฑลราชบุรี ในปีระการ.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) หน้า 8

2 กจ. เอกสาร ร.5 ม.55/14 เรื่องเงินเตาแกปูนหลวง เอลุกระเบิด จำหน่ายแก่ราษฎรในมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443

ซื้อสินเฒ่าหม้อ เข็นดินบาชายให้แกราษฎร...¹

โรงหม้อที่รัฐบาลตั้งขึ้นในมณฑลราชบุรี ในระยะนี้มี 2 โรง คือ โรงหม้อในเมืองสมุทรสงครามและโรงหม้อในเมืองเพชรบุรี โดยเฉพาะโรงหม้อในเมืองเพชรบุรี นั้น ปรากฏว่า กิจการขาดทุนอยู่เสมอ ดังปรากฏตามรายงานราชการมณฑลราชบุรี ตอนหนึ่งว่า "... เมื่อทำเป็นหม้อสุกแล้วขายให้แกราษฎร 1,000 ละ 8 บาท ศก 116 เงินรายได้โรงหม้อ 33,628 บาท 2 อัฐ เงินรายจ่าย 36,566 บาท..."²

เนื่องจากเอกสารไม่ได้ระบุว่ากิจการโรงหม้อในเมืองเพชรบุรีขาดทุน เพราะเหตุใด ดังนั้น จึงไม่ทราบเหตุผลแน่ชัด แต่ก็อาจสันนิษฐานได้ว่า เป็นเพราะรัฐบาลไม่ได้ตั้งใจที่จะหาผลกำไรจากการผลิตหม้อตาลนี้เท่าใดนัก แต่เพื่อการส่งเสริมการทำเครื่องปั้นดินเผาและเพื่อการค่าน้ำตาลโตนดสะควกยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงตั้งโรงงานขึ้นผลิตหม้อตาลขึ้น โดยยอมขาดทุนถึงปีละเกือบ 3,000 บาท ซึ่งความจริงก็น่าจะทำได้ต่อไปไม่ได้ แต่กิจการโรงหม้อนี้ก็อยู่มาได้ เพราะรัฐบาลมาได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีเพื่อราษฎรนำหม้อเหล่านั้นมาใส่น้ำตาลออกไปขาย และอีกประการหนึ่งก็คือเป็นการสนับสนุนการอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา ซึ่งมีผลทำให้ราษฎรมีงานทำเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยราษฎรอีกทางหนึ่งด้วย

การปรับปรุงการศาล

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาทางด้านการศาลนั้น เป็นปัญหาที่เรื้อรังที่จะต้องแก้ไข ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงได้มีการปฏิรูปทางด้านการศาลขึ้นในปี พ.ศ. 2435 โดยได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น และจัดรูปแบบการศาลตามแบบตะวันตก โดยกำหนดให้กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่บังคับศาลที่จะชำระความทั้ง แพ่ง อาญา

¹ กจช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคนทูตเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443

นครบาล และความอุทธรณ์ ทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การศาลของไทยเป็นที่ยอมรับ
 ของชาวต่างประเทศ อันจะนำไปสู่การยกเลิก "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" ที่รัฐบาลไทย
 ในสมัยนี้ ถือเป็นการเสียเปรียบอย่างยิ่ง

ต่อมาการปฏิรูปการศาลก็ได้ขยายไปยังหัวเมือง เมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครอง
 ส่วนมณฑลเทศาภิบาล ในปี พ.ศ. 2437 สำหรับมณฑลราชบุรีนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไข
 ในเรื่องนี้ โดยจัดตั้งกองข้าหลวงยุติธรรมขึ้นเป็นหน่วยงานทางราชการในมณฑล ในการนี้
 ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้หลวงนิติศาสตร์ประสิทธิ์ ออกมารับตำแหน่ง
 ข้าหลวงยุติธรรมและให้ขุนคึกกิจวินิจัย เป็นผู้ช่วยข้าหลวงยุติธรรม จนถึงปี พ.ศ. 2440
 หลวงนิติศาสตร์ประสิทธิ์ซึ่งมีอาการป่วยเป็นโรคเรื้อรัง จึงได้ยื่นใบลาออกจากราชการ¹
 ข้าหลวงยุติธรรมจึงว่างอยู่ ต่อมาจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีตราพระสุริยมณฑล
 ที่ 210/10628 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2442 ให้จัดตั้งศาลมณฑลราชบุรีขึ้น ดัง
 บ้างกฎในประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 5 ร.ศ. 117
 ความว่า. -

"... โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงศรีสัตยารักษ์ กับมิสเตอร์
 สเล็คเซอ เป็นข้าหลวงพิเศษประจำการ 2 นาย ออกไปจัดการศาลยุติธรรม
 หลวงนเรนดิษฐ์ชากิจ เป็นผู้พิพากษาศาลมณฑลราชบุรี พร้อมด้วยเจ้าพระยา
 สุรพันธ์พิสุทธิ์ ข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นข้าหลวงพิเศษ โดยตำแหน่งนาย 1
 และพระยามรินทรภาไชย ผู้ว่าราชการเมืองราชบุรี ซึ่งเสนาบดีกระทรวง
 มหาดไทย ได้รับพระบรมราชานุญาตเลือกแต่งตั้งเป็นข้าหลวงพิเศษนาย 1..."²

1 กจช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ
 สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน
 พ.ศ. 2443

2 กระทรวงมหาดไทย ประกาศพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดต่าง ๆ
รัชกาลที่ 5 ปี ร.ศ. 117 " หน้า 17

เมื่อได้มีประกาศจัดตั้งศาลมณฑลราชบุรีขึ้นแล้ว ก็ได้มีประกาศยกเลิก กองข้าหลวงยุติธรรมเดิม แต่ในสมัยที่เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล นี้ การศาลของมณฑลราชบุรี ก็ไม่สามารถจัดระเบียบและวางตำแหน่งต่าง ๆ ตาม พระราชบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ได้ เพราะเหตุว่า ขาดตัวบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่จะมาทำหน้าที่ผู้พิพากษาประจำมณฑลราชบุรี¹ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในสมัยที่เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลนี้ ยังไม่ได้มีการปรับปรุงทาง ด้านการศาลอย่างจริงจัง ตามพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นไว้

การปรับปรุงการคลังและการเก็บภาษีอากร

1. การปรับปรุงการคลัง

เนื่องจากความล่าช้าและความไม่เป็นระเบียบของระบบการคลังเดิมของไทย เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องปฏิรูปการปกครอง ทั่วไปในปี พ.ศ. 2435 หลังจากนั้นก็ได้มี การปฏิรูประบบและระเบียบการคลังขึ้นใหม่ โดยเริ่มจากส่วนกลางก่อน รัฐบาลได้จัด ตั้งกระทรวงการคลังขึ้นวางระเบียบแบบแผนทางด้านการคลังตามแบบอย่างประเทศ ตะวันตก ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองเป็นส่วนมณฑลเทศาภิบาล ขึ้นในปี พ.ศ. 2437 รัฐบาลก็ได้ขยายการปฏิรูปจากกรุงเทพฯ ออกไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ด้วย

มณฑลราชบุรีได้มีการจัดตั้งกองข้าหลวงคลังขึ้นในปี พ.ศ. 2437 โดยทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาประสิทธิสงคราม (นุช) แต่ครั้งยังเป็นพระจินดารักษ์ เข้ารับราชการในตำแหน่งข้าหลวงคลัง โดยมีขุนอุคมรักษาเป็นผู้ช่วย ต่อมา พ.ศ. 2441 ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงปฏิกรณ์บรรณสาร เข้าราชการในกระทรวงพระคลัง มณฑลราชบุรีออกไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงคลังชั่วคราว แทนพระจินดารักษ์ ซึ่งย้ายไปเป็น ผู้ว่าราชการเมืองราชบุรี ต่อมาในต้นปี พ.ศ. 2442 ก็ได้ทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

1 กจช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำรงภูวณราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443

ส่งหลวงรัตนสมบัติออกไปเป็นข้าหลวงคลังแทนหลวงปฏิกรณ์บรรณสารซึ่งย้ายกลับกระทรวง
ข้าหลวงคลังที่ไปประจำมณฑลนี้จะปฏิบัติงานตามหน้าที่โดยความเห็นชอบของข้าหลวงเทศา
ภิบาล

การจัดตั้งกองข้าหลวงคลังขึ้นในมณฑลราชบุรีนี้ทำให้ระเบียบการคลังในมณฑลมี
ความเป็นระเบียบแบบแผนขึ้น ส่วนภายในเมืองต่าง ๆ ก็คือ เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี
เมืองกาญจนบุรี เมืองปราณบุรีและเมืองสมุทรสงครามนั้น ก็มีเจ้าพนักงานการคลังที่เรียก
ว่า "พนักงานกองคลังเมือง" ไปประจำอยู่ด้วย แต่ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2441
สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชานุภาพซึ่งได้ออกตรวจราชการในมณฑลราชบุรีก็ไต่สั่งให้ยุบ
เลิกตำแหน่งพนักงานการคลัง เมืองราชบุรี เพราะเห็นว่าเมืองราชบุรีเป็นเมืองที่คงอยู่
ใกล้ศาคาวาการมณฑลซึ่งมีกองข้าหลวงคลังมณฑลทำการอยู่แล้ว เป็นการจัดหน่วยงาน
ซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น²

ส่วนการจัดตั้งคลังมณฑลนั้น มณฑลราชบุรีในสมัยเจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์
(เทศ บุนนาค) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลยังไม่พร้อมที่จะจัดตั้งคลังมณฑลได้ เพราะมี
เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคลังน้อยนัก

2. การปรับปรุงภาษีอากร

ความคิดในการที่จะปรับปรุงระบบภาษีอากรนี้เกิดขึ้นเมื่อกระทรวงมหาดไทย
ได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลครั้งแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2437 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้
มอบหมายให้ข้าหลวงเทศาภิบาลผู้สำเร็จราชการในมณฑลออกตรวจการในท้องที่และ
เสนอความคิดเห็นในการปรับปรุง เกี่ยวกับวิธีการเก็บภาษีอากรในท้องที่ส่งไปยัง เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย

¹ กจ. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี สมเด็จพระ
พระปรมัยยิกายะราชานุภาพกราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443.

² ค.

ครั้นเมื่อได้มีการเปิดประชุมเทศาภิบาลครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2436 ก็ได้มีการอธิบายถึงผลดี ผลเสียของการผูกขาดภาษีอากร และตกลงกันว่าให้กระทรวงมหาดไทยขอรับรองต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้มอบหน้าที่การเก็บภาษีอากรให้แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบ โดยใช้น้ำมัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำเก็บ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นชอบด้วย จึงได้ยื่นขอเสนอต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติก็ไม่รับข้อเสนอดังกล่าว เพราะกลัวว่าหากเทศาภิบาลทำไม่ได้ดี เงินที่เคยได้ก็จะพลอยสูญเปล่าไปด้วย เพราะไม่รู้จะฟ้องร้องเอากับใคร ทั้งนี้เป็นเพราะกระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังไม่แน่ใจในประสิทธิภาพของการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่นั้นเอง

ต่อมาสถานการณ์ทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับการหารายได้ของรัฐก็ทรุดโทรมลงทุกที ดังนั้น กรมขุนศิริราชสังกาศ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงได้ยินยอมให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี ตลอดจนทำอากรค่าน้ำขึ้นก่อน ปรากฏว่ามณฑลปราจีนบุรีก็ทำได้สำเร็จจนสามารถเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงคิดจะให้เทศาภิบาลเป็นผู้จัดการเก็บภาษีอากรทั่วไป แต่ขณะที่ยังตกลงกันไม่ได้นั้น กรมขุนศิริราชสังกาศก็พ้นตำแหน่งไป กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงเข้ารับตำแหน่งแทน เสนาบดีพระองค์นี้เลื่อมใสในการที่จะมอบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้จัดการเก็บภาษีโดยวิธีนี้ให้กว้างขวางออกไป แต่เนื่องจากขาดแคลนคนที่มีความรู้ความสามารถ ดังนั้น กระทรวงพระคลังฯ ก็ได้จ้างชาวต่างประเทศเข้ามาช่วยจัดระเบียบการเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินแผ่นดินใหม่ โดยจัดตั้งกรมสรรพากรขึ้น 2 กรม คือ "กรมสรรพากรใน" มีมิสเตอร์แกรมมา (Gramma) เป็นเจ้ากรมทำการควบคุมและจัดเก็บภาษี ส่วนกรม "สรรพากรนอก" นั้น มีสเตอร์เอฟ. เอช. ไซล์ (F.H. Giles) เป็นเจ้ากรมควบคุมการเก็บภาษีในหัวเมืองต่าง ๆ¹

¹ร.ศ. จักกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ
กระทรวงมหาดไทย หน้า 361 - 364

กรมสรรพากรนอก ได้เริ่มปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีอากรด้วยการเลิกระบบ
 ผู้กวดการเก็บภาษีอากรบางอย่างได้ ดังนั้น จึงได้ยกเว้นภาษีต่อไปนี้ให้ฝ่ายอากร
 ผู้กวดต่อไป คือ อากรเงิน อากรบ่อนเบี้ย อากรสุรา อากรจันอับ ภาษีสุกร เบ็ดไก่
 และภาษีบำรุงถนน¹ เหตุผลที่ได้ยกเว้นภาษีเหล่านี้ให้นายอากรผู้กวดก็เพราะว่า
 รัฐบาลยังไม่พร้อม ทั้งในคนบุคคล งบประมาณ และความชำนาญในเล่ห์เหลี่ยมในการ
 หลีกเลี่ยงภาษี ดังนั้น วิธีการเก็บภาษีอากรสินค้าดังกล่าวจึงยังใช้ระบบผู้กวดต่อไป
 ทำเงินรายได้ให้แก่ผู้กวดปีละมาก ๆ ดังตัวอย่างจากการเก็บภาษีอากรทั้ง 5
 ประเภท ในมณฑลราชบุรี² ในการข้างล่างนี้ .-

พ. ศ.	ชื่อภาษี	จำนวนเงินที่ประมูล	จำนวนที่จำหน่ายได้
2440	ภาษีสุกร	80 ชั่ง	135 ชั่ง
	ภาษีจันอับ	80 ชั่ง	135 ชั่ง
	อากรสุรา	1,370 ชั่ง	1,420 ชั่ง
2441	ภาษีสุกร	95 ชั่ง	155 ชั่ง
	ภาษีจันอับ	95 ชั่ง	185 ชั่ง
	อากรสุรา	1,465 ชั่ง	1,570 ชั่ง
	อากรเงิน	1,200 ชั่ง	1,320 ชั่ง
	อากรบ่อนเบี้ย	640 ชั่ง	790 ชั่ง

¹ กจข. รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 4 เรื่องภาษีอากร ประชุมเมื่อ
 วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2438 ณ กระทรวงมหาดไทย

² กจข. เอกสาร ร.5 ม. 55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ
 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน
 พ.ศ. 2443

จากรายการที่แสดงมานี้ จะเห็นว่าภาษีบางประเภท ทำกำไรให้แก่เจ้าภาษี ถึงสี่เท่าตัว ดังเช่นภาษี จันอับ ซึ่งประมูลผูกขาดในปี พ.ศ. 2440 เพียง 80 ชั่ง แต่จำหน่ายได้ถึง 335 ชั่ง เป็นต้น

ส่วนภาษีอากรที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้เก็บเองได้แก่ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิต โดยเฉพาะในการเก็บภาษีสรรพสามิต กระหวาง เกษตรและพาณิชย์การ ได้ตั้งให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นข้าหลวงเสนาด้วย ในการนี้ ข้าหลวงเทศาภิบาล จะต้องสั่งการให้นายอำเภอ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ออกสำรวจที่นาของราษฎร แล้วทำบัญชียื่นเข้ามายังศาลาว่าการเมือง เพื่อเจ้าพนักงานกองคลังผลประโยชน์ จะได้ เขียนกรอกชื่อ จำนวนนาและจำนวนเงินที่จะเสียลงในใบเสร็จ แล้วจ่ายใบเสร็จให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ออกไปเก็บเงินค่านานั้น¹

วิธีการเก็บภาษีอากรแบบใหม่นี้ อาจจะกล่าวได้ว่ามีประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิมหลายประการคือ ประการแรก มีความเป็นระเบียบแบบแผน และมีหลักฐานที่แน่นอน (ใบเสร็จ) จึงทำให้ยากต่อการฉ้อโกง ประการที่สอง รัฐบาลสามารถที่เก็บภาษีอากร ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม เพราะได้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น ในการเก็บภาษีสรรพสามิต กระทรวงพระคลังมหาสมบัติและกระทรวงมหาดไทยได้ปฏิบัติงานร่วมกันคือ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้แต่งตั้งข้าหลวงเทศาภิบาลให้เป็น "ข้าหลวงเสนา" ด้วย ทำให้การปฏิบัติได้ผลดียิ่งขึ้น เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการแผนกต่าง ๆ ในมณฑลอยู่แล้ว จึงมีอำนาจที่จัดการให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานได้เต็มที่ ทำให้สามารถเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น² ผลดีประการที่สาม คือ การเก็บภาษีสรรพสามิต

¹ กจข. เอกสาร ร.5 ม.55/12 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443

² กจข. เอกสาร ร.5 ม.55/4 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ประชุมเรื่อง ภาษีอากร ประชุมเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2438

แบบใหม่นี้ ไม่เป็นการชักชวนการทำมาหากินของราษฎร เพราะแทนที่ราษฎรจะต้องนำเงินค่านามาชำระที่ศาลว่าการเมือง ก็จะเป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมืองที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ คือ นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ออกไปเก็บภาษีจากราษฎรในเขตแขวงของตน ในเรื่องนี้แม้ว่าเป็นประโยชน์แก่ราษฎรมาก เพราะในบางท้องที่นั้นปรากฏว่าราษฎรจะต้องเสียเวลาทำมาหากินถึง 2-3 วัน เพื่อนำเงินมาเสียภาษี เป็นผลให้ราษฎรที่อยู่ห่างไกลไม่ยอมเสียภาษีและติดค้างมากขึ้นทุกปี จนต้องบังคับเร่งรัดคอยู่เสมอ และในบางครั้งก็ต้องออกประกาศส่วนลคเพื่อให้เป็นสิ่งล่อใจคนที่จะมาเสียภาษีมากขึ้น ดังเช่น ที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพใช้เมื่อออกตรวจราชการก่อนการตั้งมณฑล¹ เป็นต้น

ส่วนภาษีอย่างอื่นที่เทศาภิบาลรับมาดำเนินการเองนั้น ก็ปรากฏว่าเพียงระยะเวลาไม่กี่ปีก็ทำให้รัฐบาลสามารถเก็บเงินภาษีอากรได้มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด²

การปฏิรูปการเกณฑ์เลกไพร่

เนื่องจากแรงบีบบังคับหลายประการ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ* ทำให้ประเทศไทย จำเป็นต้องทำการปฏิรูป ทางด้านการทหาร ซึ่งได้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2427 โดยรัฐบาลได้ประกาศ "แบบอย่างอธิบายข้อราชการสำหรับกรมทหาร แต่เมื่อปี รวณศก 1246" ประกาศฉบับนี้แสดงให้เห็นแนวโน้มของพระบรมราชาไชบาย ในการปฏิรูปการทหาร

¹ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 58

² ร.ท. จักกฤษณ์ นรนิติคุงการ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กับ -
กระทรวงมหาดไทย หน้า 364

* ุรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาการเกณฑ์เลกไพร่ ในบทที่ 3

ว่าดำเนินไปเพื่อความเจริญของกิจการทหาร และเพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่ประเทศชาติ ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการจัดการทหารในเมืองด่านชั้นนอก ซึ่งมีอาณาเขต ติดต่อกับต่างประเทศว่า จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง มิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เช่นห้ามเกณฑ์แรงงานในเขตดังกล่าวเกินกว่า ปีละ 7 วัน อันเป็นการวางหลักเกณฑ์สำหรับการเกณฑ์เลกไพร่ ในหัวเมืองชายแดน เพื่อที่จะให้เป็นกำแพงป้องกันเมืองชั้นใน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประกาศฉบับนี้ได้วางระเบียบเกี่ยวกับบัญชีเลกไพร่ไว้ด้วย เพื่อที่จะให้ทราบจำนวนคนที่แน่นอนที่สามารถเรียกเข้าประจำการได้อย่างรวดเร็ว และพร้อมเพรียง โดยโปรดเกล้าฯ ให้มีการสอบบัญชีกำลังคนทุก 3 ปี¹

จะเห็นได้ว่า "ประกาศแบบอธิบายข้อราชการสำหรับกรมทหาร" ฉบับนี้ได้มีส่วนแก้ปัญหาเกี่ยวกับเลกไพร่ในมณฑลราชบุรี ซึ่งเป็นมณฑลที่เป็นเมืองหน้าด่านอยู่มาก เพราะปรากฏว่าได้มีการเข้มงวดกวาดขันทะเบียนบัญชี เลกไพร่ ในมณฑลราชบุรีมากขึ้น ทำให้ปัญหาความสับสนของตัวเลกไพร่ ในเมืองต่าง ๆ ลดน้อยลง และอีกประการหนึ่งก็คือ ได้มีการลดอุปสรรคเกี่ยวกับการเกณฑ์เลกไพร่ด้วย ทำให้เลกไพร่ในมณฑลนี้ซึ่ง เคยถูกกดขี่เรียกเงินค่าราชการ* ได้รับความยุติธรรมมากขึ้น

¹ ภากรดี มหาพันธ์ การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
หน้า 143 - 202

* เนื่องจากการกดขี่เรียกเงินค่าราชการในเมืองเพชรบุรี และราชบุรีทำให้พวกลาวโซ่งคำหนี่เข้ามาสมัครเป็นทหารในกรุงเทพฯ จนเกิดกรณีขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ขึ้น (ดูรายละเอียดในบทที่ 3 ปัญหาเลกไพร่)

ต่อมาการทหารส่วนกลางก็ได้มีการปฏิรูปอีกในปี พ.ศ. 2430 ในครั้งนี้ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมยุทธนาธิการ ขึ้นเพื่อเป็นกรมกลางสำหรับจัดการทหารบกและทหารเรืออย่างใหม่ให้มีระเบียบแบบแผนอันเดียวกันอันเดียวกัน¹ การปฏิรูปครั้งนี้ได้ขยายออกไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงรับสั่งให้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขธรรมเนียมกำหนดอายุไพร่หลวงรับราชการเสียใหม่ ในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2431

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติ ที่เคยใช้กันมาโดยยึดหลักความเหมาะสมเป็นสำคัญดังเช่น ได้มีการยืดเวลาการฝึกหัด ของไพร่หลวงที่เกณฑ์เข้ามารับราชการออกเป็น 3 ปี (อายุ 18 - 61 ปี) ซึ่งเป็นความเหมาะสมอย่างยิ่งเพราะการฝึกหัดเป็นเวลา 3 ปี นี้เป็นเวลานานพอที่จะจดจำ และกระทำไต่คล่องแคล่ว จนยากแก่การลืม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้คำนึงถึงประเพณีของไทยอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติ ข้อที่ 2 ว่า "... บุตรหมู่ทหารเมื่ออายุครบ ๑๘ ปี ต้องประจำราชการฝึกหัดวิชาทหาร จนครบ ๑๐ ปี ปลอยให้อุปสมบทตามประเพณี ตามความสมัครใจ หรือจะไม่อุปสมบทก็ตาม ไม่ต้องรับราชการอย่างหนึ่งอย่างใด จนกระทั่งอายุ ๒๒ ปี จึงให้มาเข้าเฝ้ารับราชการอีก ปีละ ๓ เดือน ไปจนอายุ ๕๐ ปี ให้หักชรา..."²

จากพระราชบัญญัตินี้ได้แสดงให้เห็นถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต่อบรรดาไพร่หลวงอย่างเห็นได้ชัด และพระองค์ทรงกระทำไต่โดยไม่ต้องเสียทั้งราชการและประเพณีเดิม

¹ ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคณะรวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม 11 หน้า 100

² การกี มหพันธ์ การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
หน้า 143 - 202

ต่อมาในปี พ.ศ. 2435 สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ทรงเข้ารับตำแหน่งผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ พระองค์ได้ทูลเกล้าฯ ถวายแผนการจัดการปฏิรูปทางด้านการทหารให้เป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น แต่แผนการดังกล่าวก็ไม่ได้นำมาปฏิบัติเพราะความไม่พร้อมในกานต่าง ๆ ของประเทศประกอบกับในปี พ.ศ. 2436 ได้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นกับประเทศไทยจนต้องสูญเสียทั้งดินแดนและเงินจำนวนมาก การปฏิรูปจึงหยุดชะงักลงชั่วคราว แต่ในระหว่างนี้ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการเกณฑ์คนเข้ารับราชการทหารให้เป็นระเบียบแบบแผนขึ้น¹ ในการจัดการครั้งนี้สมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็คำนึงถึงความสำคัญในการจัดการทหารในหัวเมืองต่าง ๆ ด้วย โดยให้จัดตั้งกองทหารไว้ตามเมืองต่าง ๆ ในหัวเมืองชั้นใน เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของทหาร ในกรณีที่จะต้องไปประจำการห่างไกลบ้านเป็นเวลานาน ๆ นอกจากนี้ ก็ได้เพิ่มจำนวนคนในเขตที่ตั้งกองทหารต่าง ๆ ขึ้นอีก เพื่อความสะดวกในการเรียกระดม โดยวางจำนวนพลทหารประจำหัวเมืองชั้นในไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น

กองทหารในเมืองราชบุรี	จะมีทหาร 200 คน
กองทหารในเมืองเพชรบุรี	จะมีทหาร 200 คน

ต่อมาหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองเป็นส่วนมณฑลเทศาภิบาลแล้ว ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการทหารอีกคือ ได้ยกฐานะกองทหารที่ตั้งอยู่ในเมืองราชบุรีขึ้นเป็นกรม ในปี พ.ศ. 2441 เรียกว่า “กรมยุทธนาธิการมณฑลราชบุรี” สังกัดในกระทรวงยุทธนาธิการ²

¹การที่ มหาชนธ์ การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว หน้า 143 - 202

²ค.

จะเห็นได้ว่าในการปฏิรูปเลิกไพร่นั้น รัฐบาลไทยถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ดีที่สุด ทั้งนี้ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของกิจการทหาร และเพื่อความปลอดภัยของประเทศ แต่ในการปฏิรูปนั้น ก็ได้คำนึงว่าจะต้องไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร และจะต้องไปขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีของไทย จากการปฏิรูปที่รัฐบาลได้ดำเนินการที่ละขั้นก็สามารรถจัดปัญหาซึ่งเคยมีในมณฑลราชบุรี และมณฑลอื่นให้ลดน้อยลง และหมดไปในที่สุด

การปรับปรุงเผยแพร่งการศึกษา

ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของรัฐบาลไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศก็คือ ราษฎรส่วนใหญ่ขาดการศึกษา ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2427 รัฐบาลจึงได้เริ่มปรับปรุงการศึกษาขึ้น แต่ส่วนใหญ่ก็ยังจำกัดกันอยู่เฉพาะในเมืองหลวง คือกรุงเทพฯ เท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2435 ก็ได้มีการปฏิรูปการศึกษาส่วนกลางเพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการที่จะขยายออกไปสู่หัวเมือง โดยได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงธรรมการขึ้น เพื่อทำหน้าที่บังคับบัญชา โรงเรียน โรงพยาบาล และ การศาสนา ในครั้งนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบดีกระทรวงธรรมการได้เริ่มวางแผนการที่จะขยายการศึกษาให้แพร่ขยายไปยังหัวเมือง โดยวางนโยบายที่จะขยายการศึกษาออกไปตามหัวเมืองใหญ่ ๆ ก่อน แต่สภาพการณ์บ้านเมืองซึ่งกำลังถูกกดดันทั้งภายในและภายนอกไม่เอื้ออำนวยให้สามารถที่จะจัดการขยายการศึกษาได้เต็มที่ เนื่องจากความจำเป็นในการที่จะรักษาเอกราชและความชอบธรรมของประเทศ มีความสำคัญกว่าอื่นใด ดังนั้น ในระยะนี้การศึกษาในหัวเมืองส่วนใหญ่จึงตกเป็นภาระของวัดและหมอสอนศาสนาชาวต่างประเทศ¹

¹ กจ. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กรามบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.

เมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล ในปี พ.ศ. 2437 นั้น สภาพการศึกษาของไทยก็ยังไม่ได้พัฒนาไปมากนัก แต่ในระยะนี้ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การปฏิรูปอย่างจริงจังในเวลาต่อมา

ในมณฑลราชบุรีนั้น สภาพการศึกษาก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับหัวเมืองอื่น ในขณะนั้นคือ วัดและหมอสอนศาสนา มีบทบาทอย่างมากในการวางรากฐานการศึกษา ในมณฑล ต่อมาเมื่อมณฑลราชบุรีได้วางระเบียบแบบแผนตามลักษณะการปกครองแบบ มณฑลเทศาภิบาลเรียบร้อยแล้ว จึงได้มีการสนใจที่จะปรับปรุงการศึกษาขึ้นมาอีกด้าน หนึ่ง โดยความร่วมมือจากกระทรวงธรรมการ ในกรุงเทพฯ

การปรับปรุงการศึกษาในมณฑลราชบุรี ระหว่างปี พ.ศ. 2437 - 2441 ปรากฏตามหลักฐานว่าในระยะนี้ มณฑลราชบุรีได้มีการปรับปรุงส่งเสริมทางด้าน การศึกษาคงนี้คือ. -

1. การตั้งตำแหน่งผู้อำนวยการศึกษามณฑล ผู้อำนวยการศึกษามณฑลนี้ กระทรวงธรรมการจะเป็นผู้แต่งตั้ง ในมณฑลราชบุรีนั้นตำแหน่งนี้ได้แก่ พระอมรโมฬี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจและสั่งการเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาในมณฑลราชบุรี ได้ตลอดทั้งมณฑล แต่ในการสั่งการนั้น ผู้อำนวยการศึกษาจะต้องปรึกษารือในการ ที่จะดำเนินการกับข้าหลวงเทศาภิบาลก่อน¹

2. การเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษา จัดเป็นส่วนหนึ่งของรายงานประจำปีของมณฑล โดยจะมีการยื่นเสนอรายงานตามลำดับชั้น คือ นายอำเภอ ก็จะต้องตรวจ ตราสภาพการศึกษาในเขตปกครองของตนยื่นต่อผู้ว่าราชการเมือง ผู้ว่าราชการเมือง ก็จะยื่นเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาล และข้าหลวงเทศาภิบาลก็จะต้องยื่นเสนอรายงาน นี้ต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอีกต่อหนึ่ง

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการ ในรัชกาลที่ 5 หน้า 71

ในการยื่นเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษานี้ จะมีประโยชน์มากในการที่จะปรับปรุง
ปฏิรูปการศึกษาต่อไป

3. การส่งเสริมให้ประชาชนส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน ในการส่งเสริม
ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษานี้ พระยาสุรินทรภาไชยได้สั่งการให้ผู้ว่าราชการ
เมืองต่าง ๆ แนะนำแก่ราษฎรให้เห็นคุณค่าประโยชน์ของการศึกษาทาง บึง และอีกทางหนึ่ง
นั้นก็ได้แต่งตั้งตำแหน่ง "อาจารย์การเล่าเรียน" ขึ้นในเมืองต่าง ๆ เพื่อให้เป็นตัวแทน
ของทางราชการในมณฑล ทำหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา

หน้าที่ของ "อาจารย์การเล่าเรียน"

3.1. ทำหน้าที่สอนหนังสือแก่นักเรียนในโรงเรียน

3.2. ทำหน้าที่เป็นผู้ชี้แจงให้คำแนะนำแก่ราษฎรให้เป็นที่เข้าใจ และมองเห็น
ประโยชน์ในการเล่าเรียนอันจะทำให้ประชาชนนิยมส่งบุตรหลานของตน เข้ามาศึกษาหา
ความรู้ ในโรงเรียนมากขึ้น

3.3. ทำหน้าที่สอบไล่นักเรียนประจำปี และส่งบัญชีรายชื่อนักเรียนที่กำลัง
เรียนที่สอบได้ และที่สอบตกมาไว้ยังที่ว่าการมณฑล

3.4. หน้าที่หาเงินเพื่อบำรุงโรงเรียน ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้วิธีการเรียไร
เมื่อได้เงินมาน้อยเท่าใดก็จะต้องทำบัญชีจำนวนเงินส่งตัวผู้ว่าราชการ เมืองเก็บรักษาไว้
สำหรับใช้จ่ายบำรุงโรงเรียนให้เป็นการเจริญก้าวหน้าต่อไป¹

เนื่องจากได้มีการแนะนำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษา ดังนั้นจึงปรากฏว่า
ได้มีผู้นิยมส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษาหาความรู้ในโรงเรียนมากขึ้น ดังเช่นตัวอย่างใน

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ
สมเด็จ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อ วันที่ 6 พฤศจิกายน
พ.ศ. 2443

ในเมืองเพชรบุรี มีนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียน ในปี พ.ศ. 2441 มีจำนวนถึง 143 คน และที่พ่อแม่ ผู้ปกครองนำไปฝากให้เรียน ในวัดก็มี เป็นจำนวนมาก¹ นับว่าเป็นจำนวนที่สูงมากเมื่อเทียบกับสภาพทางการศึกษา และจำนวนประชากรในเมืองในระบะนั้น

จากละเอียดในการปฏิรูปการศึกษาในมณฑลราชบุรีนั้น แม้ว่าจะเทียบไม่ได้กับความเจริญก้าวหน้า ในกรุงเทพฯ แต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นพื้นฐานอันสำคัญ แก่รัฐบาลที่จะได้มีการพัฒนาต่อไปจนบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้

ความผองคลาญปัญหาเขตแดน

ได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาชายแดนแถบหัวเมืองในมณฑลราชบุรี นั้นเป็นปัญหาที่ได้ทำความหนักใจให้รัฐบาลเสมอมา เริ่มตั้งแต่สมัยอยุธยา ซึ่งจะต้องระวังภัยจากพม่า จนต้องมีการตั้งกองตระเวนด่านรักษาการอย่างเข้มงวดกวดขัน ครั้นเมื่อดินแดนทางตอนใต้ของพม่า ถูกอังกฤษปกครองในสมัย กรุงรัตนโกสินทร์ รัฐบาลของไทยก็หาได้ผองคลาญความระมัดระวังในเรื่องนี้ลงแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะตระหนักดีว่าแม้ภัยจากพม่าจะหมดไปแล้วก็ตาม แต่การที่ไทยต้องมีอาณาเขตติดต่อกับอังกฤษ ซึ่งเป็นมหาอำนาจของยุโรปนั้นก็ไม่ว่าจะทำให้หนึ่งนอนใจอยู่ได้ เนื่องจากอังกฤษนั้นเป็นประเทศที่มีอารยธรรมประเพณี และการปกครองที่แตกต่างจากไทยมาก ดังนั้นการที่มีเขตแดนเชื่อมต่อกันนี้ จึงอาจจะทำให้เกิดกรณีขัดแย้งกันขึ้นได้ ประกอบกับชายแดนของไทย ทางด้านนี้ ก็เป็นเขตที่มีปัญหามาก เช่น ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย มี แก่งกันกับกบฏเจ้าประเทศและปัญหาเจ้าหน้าที่ปกครองกดขี่ทุจริตราษฎร เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว ก็อาจจะเกิดการแทรกแซงจากอังกฤษได้ จึงทำให้รัฐบาลไทยต้องกังวลอยู่มาก

ครั้นมาถึงระยะนี้ปัญหาเหล่านี้ ก็ผองคลาญลงจนรัฐบาลได้คลายความหนักใจเกี่ยวกับดินแดนแถบนี้ลง เนื่องจากสถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอังกฤษนั้น ได้ลดทอนที่ที่เคยแข็งกร้าวมาเป็นมิตรกับไทยมากขึ้น การที่เป็นเช่นนี้ก็อาจจะ

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ
สว.เค็จกรมพระยาการารราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อ วันที่ 6 พฤศจิกายน

สันนิษฐานไว้ว่า เกิดจากการที่มีประเทศในยุโรป ได้แผ่ขยายการค้าออกมายังบริเวณนี้มากขึ้น ทำให้อังกฤษซึ่งมีผลประโยชน์ทางการค้าอยู่ทั่วไปในดินแดนแถบนี้ต้องคอยพะวงอยู่กับการกีดกันประเทศอื่นออกไป¹

นอกจากนี้ ในระยะนี้ก็ได้มีเหตุการณ์ที่ทำให้รัฐบาลไทยมีความไว้วางใจเกี่ยวกับสถานการณ์ทางชายแดนที่ติดต่อกับอังกฤษมากขึ้นก็คือ ในปี พ.ศ. 2438 ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ได้ทำสัญญาร่วมกันประกันบูรณภาพของดินแดนไทยในแถบมณฑลราชบุรี และมณฑลใกล้เคียง ขึ้น ดังมีข้อความในสัญญาตอนหนึ่งว่า

"...ข้อ 1 คอเวอนเมนต์ ของสมเด็จพระนางเจ้าราชินีอังกฤษกับคอเวอนเมนต์ รัชบัลลังก์ฝรั่งเศส สัญญาต่อกันไว้ว่าเมื่อยังไม่ได้ยินยอมพร้อมกันแล้ว ถึงแม้จะมีการ อย่างไร ๆ ก็ดี ภายใต้อิทธิพลฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว จะไม่ยกกำลังประกอบด้วยเครื่อง ศาสตราวุธ ล่วงล้ำเข้าไปในดินแดนทั้งหลายเหล่านี้ คือ พื้นดินที่น้ำไหลตก แม่น้ำ เพชรบุรี แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำบางปะกง กับ ลำน้ำลำคลองทั้งหลาย ที่ติดต่อกับแม่น้ำทั้งปวง กับทั้งที่ฝั่งทะเลตั้งแต่เมืองกำเน็ค นพคุณจนถึงเมืองแกลง แลฝั่งซึ่งน้ำไหลตกลงน้ำ บางตะพาน กับลำน้ำพะแส ซึ่ง เมืองทั้งสองนี้ตั้งอยู่แล้ว ทั้งที่ดินน้ำไหลตกลงน้ำ ลำคลองอื่น ๆ ซึ่งไหลลงในห้วง ภู่อาว ตามชายฝั่งทะเลที่กล่าวมานี้ด้วย กับอีกทั้งที่ดินซึ่งตั้งอยู่ข้างเหนือที่น้ำตก แม่น้ำเจ้าพระยา แลตั้งอยู่ระหว่างพรมแดน ฝ่ายอังกฤษกับฝ่ายไทย ลำแม่น้ำโขง กับที่ดิน ฟากตะวันออกซึ่งน้ำไหลตกลงน้ำแม่น้ำเมืองนั้นด้วย อีกประการหนึ่งสัญญากันไว้

¹ กิ่งแก้ว นิคมขำ การเจรจาและข้อตกลงระหว่างไทย และอังกฤษเกี่ยวกับ หัวเมืองมลายูในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2447 - พ.ศ. 2452 หน้า 40

ว่าจะไม่คิดหาอำนาจ และผลประโยชน์พิเศษภายในเขตรที่ตนนี้..."¹

นอกจากนี้ประเทศทั้งสองก็ยังสัญญาต่อกันว่าในกรณีที่เป็นการป้องกันอิสรภาพของไทย แล้วประเทศทั้งสองก็อาจจะร่วมมือกันยกกำลังเข้ามาได้² ดังนั้นในระยะนี้นอกจากดินแดนไทย แถบมณฑลราชบุรี และมณฑลใกล้เคียง ปลอดภัยจากการแทรกแซงของทั้งสองประเทศแล้ว ก็ยังได้รับความปลอดภัยจากการแทรกแซง ที่จะมาจากประเทศอื่นด้วย

เหตุที่ทำให้เกิดสัญญานี้ขึ้นก็เพราะว่า ดินแดนแถบนี้ เป็นแหล่งที่มีการค้าขายกับต่างประเทศมากที่สุด โดยเฉพาะอังกฤษนั้น มีกิจการค้ามากที่สุดจึงยอมไม่ได้ที่จะให้ดินแดนแถบนี้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของชาติอื่น

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลไทยกลายความวิตกเกี่ยวกับเรื่องการแทรกแซงจากภายนอกในแถบบริเวณนี้ลง และรัฐบาลไทยก็ไม่ถือว่า การแก้ไขปัญหารายแดนเป็นนโยบายเร่งด่วนอีกต่อไป ดังนั้นมณฑลราชบุรีในระยะนี้จึงไม่มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหานี้แต่อย่างใด

ผลจากการปฏิรูปการปกครองในมณฑลราชบุรี

การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในสมัยที่พระยาสุรินทรภาไชย เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลนั้น กล่าวได้ว่าโดยทั่วไปแล้วประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขปรับปรุง 2 ประการคือ

¹กระทรวงต่างประเทศ "รายงานกระทรวงต่างประเทศ ว่าด้วยเรื่องสัญญา ระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศส สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทย และต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ" หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2 (พ.ศ. 2413 - 2462) หน้า 91 - 92

²ค. หน้า 94 - 96

ประการแรกการปราบปรามโจรผู้ร้าย ในเรื่องนี้อาจจะกล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จขึ้นมาได้ ก็เพราะความร่วมมือของรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ปกครองในท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็ให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องนี้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิจารณาอันสุขุมรอบคอบของ พระยาสุรินทรภาไชย นั้นมีส่วนอยู่มากที่ทำให้โจรผู้ร้ายซึ่งเคยมีชุกชุมสงบราบคาบลงได้

ประการที่สองคือ การเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินปรากฏว่าในสมัยนี้ได้เก็บเงินผลประโยชน์ได้มากขึ้น ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นเพราะการจัดการทนุบำรุงทางด้านการเศรษฐกิจ และการจัดระบบการเก็บภาษีอากร แบบใหม่เป็นส่วนสำคัญ ประกอบกับพื้นที่อันอุดมสมบูรณ์ของมณฑลจึงทำให้ความสำเร็จเรื่องนี้เป็นไปได้ไม่ยากนัก แต่อย่างไรก็ตามหากไม่ได้ ข้าราชการที่มีความสามารถ แล้วก็อาจจะทำให้การนี้ไม่เจริญก้าวหน้าก็เป็นได้

ผลสำเร็จในการปฏิรูปการปกครองในระยะนี้จะได้ชัดยิ่งขึ้น จากการที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้กราบบังคมทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในรายงานราชการมณฑลราชบุรี มีความตอนหนึ่งว่า ; "...ราชการมณฑลราชบุรีตั้งแต่แรกจัดการเทศาภิบาลมา มีความเจริญที่เป็นการสำคัญอยู่ ๒ อย่าง คือ ปราบปรามโจรผู้ร้ายซึ่งเคยมีชุกชุมอย่างยิ่งให้สงบราบคาบลงเป็นปกติได้อย่าง ๑ ทนุบำรุงผลประโยชน์ แผ่นดินให้เจริญขึ้นได้เป็นอันมากอย่าง ๑..."¹

ส่วนในการปรับปรุงในด้านอื่น ๆ นั้นแม้ว่า มณฑลราชบุรีจะไม่สามารถจัดการให้ก้าวหน้าเท่ากับการจัดการ ปราบปรามโจรผู้ร้าย และการเก็บเงิน ผลประโยชน์แผ่นดินแต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดัง ๆ ในมณฑลได้เป็นส่วนใหญ่ดังเช่นการปรับปรุงทางด้านการปกครอง ก็ได้มีการวางระเบียบกฎหมายใหม่ซึ่งทำให้สามารถจัดตั้ง -

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2443

บทประพันธ์ของระบบการปกครองแบบ "กินเมือง" ได้ นอกจากนี้การแบ่งแยกหน่วยราชการตามลักษณะงานที่ทำ และการกำหนดหน้าที่ของแต่ละแผนกไว้อย่างชัดเจน ก็ยังทำให้ราชการในมณฑลเป็นระเบียบและคล่องตัวขึ้น

การปรับปรุงนี้ถือว่าเป็นรากฐานของความเจริญก้าวหน้า ในมณฑลอีกประการหนึ่ง ก็คือ การจัดการส่งเสริมทางด้านการเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลทำให้ราษฎรสามารถเพิ่มผลผลิตของตนได้มากขึ้น อันเป็นผลให้เกิดความสมบูรณ์พูนสุขแก่ราษฎรเอง และส่งผลมายังเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคงขึ้นด้วย ส่วนการปรับปรุงในด้านอื่น นอกจากนี้ เช่นการปรับปรุงทางการศาล และการศึกษานั้น แม้ว่าจะไม่ปรากฏผลให้เห็นเด่นชัด ในระยะนี้ แต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ได้วางรากฐานไว้อย่างมั่นคงรอการที่จะพัฒนาต่อไป

บทที่ 5

การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี
ระหว่าง ปี พ.ศ. 2442 - 2453

ในปี พ.ศ. 2442 เจ้าพระยาศรีสุริยราชมนตรี* ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี ได้กราบบังคมลาออกจากตำแหน่งเพราะอายุมากเกินกว่าที่จะทำงานในหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายพลตรีพระยาราชสุภาวดี (เจ๊ก จารุจินดา) ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีนบุรี มาดำรงตำแหน่งแทน¹

พลตรีพระยาราชสุภาวดี ได้บังคับบัญชามณฑลราชบุรีอยู่เพียง 2 ปี ก็ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนยศ ขึ้นเป็นพลโทพระยาเทพวรชุน และย้ายมาดำรงตำแหน่งที่รวมปลัดมณฑล กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2444 ส่วนการบังคับบัญชาราชการในมณฑลราชบุรีนั้นก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาอมรินทรภาไชย** (จำรัส รัตนกุล) ทำการบังคับบัญชาในฐานะ ข้าหลวงเทศาภิบาล และไต่พนจากตำแหน่ง ไปในปี พ.ศ. 2452²

ในระหว่างที่พลตรีพระยาราชสุภาวดี และพระยาอมรินทรภาไชยดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี ราชการในมณฑลราชบุรีก็ได้รับการปรับปรุงพัฒนาเพิ่มขึ้นเป็น -

* คือ พระยาสุรินทรภาไชย (เทศ บุนนาค)

¹ กระทรวงมหาดไทย แจ้งความกระทรวงมหาดไทย ประชุมกฎหมายประจำศก

เล่ม 17 กฎหมาย ร.ศ. 118 - 119

** เคยเป็นข้าราชการเมืองราชบุรี

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าฯ เทศาภิบาล หน้า 232 - 233

หลายประการ แต่เนื่องจากการปรับปรุง พจนานุกรมกล่าวนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการ ต่อจากพื้นฐานที่ เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ ได้วางไว้ ดังนั้น ในการศึกษาถึงการปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี ในระยะนี้จึงจะกล่าวรวมกันไปเรียกว่า "การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี ระหว่างปี พ.ศ. 2442 - 2453"

การปฏิรูปการปกครองในระยะนี้ ที่จัดเป็นนโยบาย แรงกดดันที่กองจัดการขึ้นให้ เรียบร้อยก็คือ การจัดการศาล ตามพระราชบัญญัติ ศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) และการจัดการค่านการคลังตามพระราชบัญญัติ "คลังมณฑล" ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ซึ่งการ ทั้งสองอย่างนี้ยังไม่สามารถจัดดำเนินการให้เรียบร้อยได้ในสมัยที่ เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล เนื่องจากขาดตัวบุคคลที่เหมาะสมที่จะมาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติ* ส่วนการปฏิรูปในด้านอื่นที่ได้จัดทำขึ้นหลายประการนั้นแม้ว่าจะมีความสำคัญไปยิ่งหย่อนไปกว่าการปฏิรูปการศาล และการคลัง แต่การสวดยใหญ่นั้นก็ได้ดำเนินการจน เป็นระเบียบแบบแผนมาตั้งแต่ครั้ง เจ้าพระยา พระยาสุรพันธ์ พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล แล้ว ดังนั้นการเหล่านั้นจึงไม่ถือว่าเป็นการเร่งด่วนเท่ากับการปรับปรุงในสองประการดังกล่าว

การปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ที่ได้จัดทำดำเนินการขึ้นในมณฑลราชบุรี ในระหว่าง ปี พ.ศ. - 2442 - 2453 มีดังต่อไปนี้

การปรับปรุงการศาล

การจัดการปรับปรุงทางด้านการศาลนี้อาจจะแยกกล่าวได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การปรับปรุงศาลตามพระราชบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ศ. 114

การปรับปรุงทางด้านการศาลนี้ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ สมัยที่เจ้าพระยา สุรพันธ์ พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล โดยทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งศาลมณฑล ราชบุรี ขึ้น ในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441 แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังขาดตัวบุคคลที่มีความ สามารถมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาประเภทต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ ดังนั้นจึงยังไม่ได้จัดรูปแบบ

*ดูรายละเอียดในบทที่ 4

การศาลในมณฑลนี้ตาม พระราชบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ศ.114" อย่างแท้จริง

ต่อมาในปี พ.ศ.2442 ก็ได้มีข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม และข้าราชการในมณฑล ได้รับการฝึกหัดทางด้านศาลมากขึ้น เพียงพอที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติได้ ดังนั้นจึงได้มีการปรับปรุงทางด้านศาลในมณฑลราชบุรีขึ้นอย่างจริงจัง โดยยึดตามพระราชบัญญัติ ศาลหัวเมือง ร.ศ.114 เป็นหลัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1. การจัดตั้งศาล ศาลที่ได้จัดตั้งขึ้นในระบายนี้นับออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1.) ศาลแขวง มีหน้าที่บังคับคดีในท้องที่ซึ่งผู้พิพากษาการเมืองจะกำหนดแขวงให้ ว่ากล่าวคดี ศาลแขวงมีอำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคดี ตามอำนาจของผู้พิพากษาประจำศาลซึ่งมี ศาลละ 1 นาย**

2.) ศาลเมือง มีหน้าที่บังคับคดี ตามอำนาจศาลในเขตเมืองที่ตั้งศาล จากพระราชบัญญัติกำหนดให้ศาลเมืองมีอำนาจดังนี้

2.1) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ที่อยู่ในอำนาจของผู้พิพากษาศาลเมือง***

2.2) มีอำนาจพิจารณา และพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของผู้วิสามัญ และคดีที่พิจารณาพิพากษานั้นจะต้องอยู่ในข้อกำหนดต่อไปนี้ คือ คดีความแพ่ง ทุนทรัพย์ไม่เกิน 5,000 บาท ส่วนคดีความอาญา โทษจำคุก ฆาตกรรม และประหารชีวิต ไม่เกิน 5,000 บาท

3.) ศาลมณฑล มีหน้าที่บังคับคดีตามอำนาจศาลได้ตลอดเขตมณฑลราชบุรี ศาลมณฑลจะมีอำนาจดังต่อไปนี้

* คือ ข้าราชการ หรือผู้ว่าราชการเมืองเมื่อได้รับอนุมัติจากข้าหลวงเทศาภิบาล

** รายละเอียดในเรื่องอำนาจของผู้พิพากษาที่จะกล่าวต่อไป

*** รายละเอียดในเรื่องอำนาจของผู้พิพากษาที่จะกล่าวต่อไป

- 3.1. มีอำนาจเช่นเดียวกับศาลเมือง
- 3.2. มีอำนาจที่จะพิจารณา พิพากษาคดีทั้งปวงได้ตามตัวบทกฎหมาย
- 3.3. มีอำนาจที่จะพิจารณาคดี ความอุทธรณ์ของศาลแขวงและศาลเมือง

ในมณฑลราชบุรี

- 1.2. การแต่งตั้งผู้พิพากษา ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้ง ประจำศาลแบ่งได้เป็น

3 ประเภท คือ

- 1.) ผู้พิพากษาชั้น 1 มีศักดินา 3,000 ไร่ มีอำนาจดังนี้
 - 1.1. มีอำนาจเช่นเดียวกับอำนาจของผู้พิพากษาชั้น 2*
 - 1.2. มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีอาญา ที่มีโทษจำไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไหม ไม่เกิน 200 บาท หรือโทษโดยค้ำยไม่หายไม่เกิน 50 ครั้ง
 - 1.3. มีอำนาจที่จะพิจารณา และพิพากษาคดีความแพ่ง ที่ทุนทรัพย์ หรือเบี้ยปรับ ไม่เกิน 200 บาท
- 2.) ผู้พิพากษาชั้น 2 ถือศักดินา 1,000 มีอำนาจดังนี้
 - 2.1. มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ชั้น 3**
 - 2.2. มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีอาญา ชั้นลหุโทษ คือ โทษจำคุก ไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไหมไม่เกิน 100 บาท หรือโทษโดยค้ำย หาย ไม่เกิน 30 ครั้ง
 - 2.3. มีอำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีความแพ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับ ไม่เกิน 100 บาท
- 3.) ผู้พิพากษาชั้น 3 ถือศักดินา 600 ไร่ มีอำนาจดังนี้
 - 3.1. อำนาจที่จะออกกฎหมาย หรือสั่งให้จับกุมผู้ต้องหาในคดีอาญา
 - 3.2. อำนาจที่จะบังคับส่งตัวคนออกจากแขวงตามหมายศาล
 - 3.3. อำนาจที่ออกกฎหมาย หรือมีคำสั่งให้คนของกลางในคดีอาญา

*ดูรายละเอียดอำนาจของผู้พิพากษาชั้น 2 ที่จะกล่าวต่อไป

**ดูรายละเอียดอำนาจของผู้พิพากษาชั้น 2

3.4. อำนาจที่จะออกกฎหมายเรียกชื่อความ และพยานในคดี มาให้การเพื่อพิจารณาพิพากษา

3.5. อำนาจที่จะไต่สวนคดีอาญา

3.6. อำนาจที่จะพิจารณา และพิพากษาคดีอาญาชั้นอุทธรณ์ ซึ่งอาญาจำไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50 บาท

3.7. อำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคความแพ่ง ที่ทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 50 บาท ¹

อาจจะกล่าวได้ว่าผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณา และพิพากษาคดีในศาล ทั้ง 3 ประเภท นั้นยังถูกจำกัดอำนาจอยู่มาก คือ จะมีอำนาจแต่เพียงการพิจารณาคดีความที่มีโทษเบาเท่านั้น ดังเช่นผู้พิพากษาชั้น 1 ซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่มีอำนาจมากที่สุด ในมณฑล ก็จะมีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีอาญา ที่มีโทษจำคุกไม่ถึง 6 เดือน และความแพ่งที่เบี้ยปรับไม่ถึง 200 บาทเท่านั้น ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับในปัจจุบันแล้วก็จะเห็นได้ว่าผู้พิพากษาที่ได้จัดตั้งขึ้นในสมัยนี้มีอำนาจน้อยมาก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็อาจสันนิษฐานได้ว่า เป็นเพราะการจัดการศาลหัวเมืองนั้น เป็นวิธีการใหม่ซึ่งมีระเบียบแบบแผน ในการพิจารณาคดีผิดจากเดิมมากซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคล ที่มีความสามารถมีประสบการณ์มาก จึงจะทำหน้าที่ให้เรียบร้อยสมบูรณ์ได้ แต่ในขณะนั้นรัฐบาลก็ยังขาดบุคคลเหล่านี้ จึงได้กำหนดให้ผู้พิพากษาแต่ละประเภทมีอำนาจแต่น้อย เพราะหากมอบอำนาจให้มากแล้วเมื่อมีการผิดพลาดในการพิจารณา พิจารณาคดีขึ้นก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรอย่างใหญ่หลวง แต่ผู้พิพากษาที่ประจำในแต่ละศาลนี้ก็อาจมีอำนาจในการพิจารณาคดีเพิ่มขึ้นได้ โดยการรวม พิจารณาพิพากษาเป็นคณะ² ทั้งนี้เพราะจะทำให้เกิดความสุขุมรอบคอบยิ่งขึ้น

¹ ก.จ.ช. พระบรมมณูศาลหัวเมือง ร.ศ.114 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 12 แผ่นที่ 42 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2438

² ก.จ.ช. พระบรมมณูศาลหัวเมือง ร.ศ.114 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2438

สำหรับโศภิตที่ถึงขั้นประหารหรือวิบัติยศนั้น เมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาให้รู้ความฟังแล้ว ก็จะต้องส่งเรื่องเข้ามายังเสนาบดี กระทรวงยุติธรรมในกรุงเทพฯ ให้นำขึ้นกราบบังคมทูล ต่อเมื่อก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว จึงให้ดำเนินการตามพิพากษาได้ ส่วนคดีนอก จากนี้ เมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วและรู้ความมิได้ อรรถตามกฎหมาย ก็ให้ผู้พิพากษา มีหมาย บอกผู้ว่าราชการ เมืองและกรมการให้ดำเนินการตามคำพิพากษาได้ทันที¹

ตำแหน่งผู้พิพากษาในมณฑลราชบุรี นั้นได้ใช้วิธีการคัดเลือก ข้าราชการที่มีความสามารถ ในกระทรวงยุติธรรม ในกรุงเทพฯ มาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาโดยทรงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้หลวงนรเนติบัญชากิจ เป็นอธิบดีผู้พิพากษา* และหลวงอรรถศาลประสิทธิกรรม เป็นผู้พิพากษาส่วนเจ้าหน้าที่นอกเหนือจากนี้ก็ได้ออกคัดเลือกจากข้าราชการในมณฑล ที่มีความสามารถ ดังเช่น พระยาอมรินทรภักไชย ผู้ว่าราชการเมือง เพชรบุรี และเจ้าหน้าที่ในกองหลวง ยุติธรรม เดิมเป็นต้น²

นอกจากศาลทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวแล้วนั้น หากข้าหลวงเทศาภิบาล เห็นความจำเป็น ที่จะต้องจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นในมณฑลเพื่อประโยชน์ ในคดี รายหนึ่งรายใด แล้วก็อาจทำได้แต่จะ ต้องมีใบบอกแจ้งเขาไปยังกระทรวงยุติธรรมก่อน ต่อเมื่อได้รับคำสั่งแล้วจึงสามารถจัดตั้งศาล พิเศษขึ้นได้ แต่ศาลพิเศษที่ได้จัดตั้งขึ้น นี้กำหนดให้มีอำนาจรองจากศาลเมือง³

¹ ก.จ.ช. "พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2438

* เป็นตำแหน่งผู้พิพากษาชั้น 1 ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ในมณฑล

² ก.จ.ช. เอกสารร.5 ม.55/19 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยา- วรเศรษฐ์ศาวุธ ถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าฯ ราชกุมารี เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2442

³ ก.จ.ช. "พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2438

1.3 การเปรียบเทียบความ ในคดีบางคดีซึ่งเป็นเรื่องเล็กน้อย คุุความอาจไม่ต้องไปฟ้องร้องต่อศาลก็ได้ โดยอาจจะให้เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นเช่น กำนัน หรือ นายอำเภอเป็นผู้ตัดสินให้ วิธีการนี้เรียกว่า "การ เปรียบเทียบความ" อำนาจในการ เปรียบเทียบความของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ กำหนดไว้ดังนี้

1) อำนาจของกำนันในการ เปรียบเทียบความ กำนันมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบความแพ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 20 บาท และคดีวิวาทเล็กน้อยๆ โดยการ เรียก ความและพยานมาสอบสวนแล้วตัดสิน เปรียบ เทียบตามความยุติธรรม

2) อำนาจของนายอำเภอในการ เปรียบเทียบความ นายอำเภอมีอำนาจที่จะ เปรียบ เทียบความซึ่ง เกินอำนาจของกำนัน และความที่กำนันไม่สามารถ เปรียบ เทียบให้ความตกลงกันได้ และความที่เป็นคดีแพ่งมีทุนทรัพย์และ เบี้ยปรับใหม่ 20-40 บาท โดยวิธีการ เกี่ยวกับการ เปรียบ เทียบของกำนัน

จากการกำหนดอำนาจในการ เปรียบ เทียบความนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการ แบ่ง เบาภาระของศาลประการหนึ่งทำให้สามารถที่จะดำเนินการพิจารณาและพิพากษาคดีที่มีผู้ฟ้องร้องไต่ถาม เต็มที่ ผลการนี้ก็เป็นผลดีแก่ราษฎรเองด้วย เพราะการฟ้องร้องคดียังโรงศาลนั้นทำให้ราษฎร เสียเวลาทำมาหากินมากกว่าการที่จะให้ เจ้าหน้าที่ปกครอง เป็นผู้ตัดสิน

การปฏิรูปการศาลในมณฑลราชบุรีนี้กล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ทำให้การพิจารณาคดีความในมณฑลเป็นระ เปรียบแบบแผนยิ่งขึ้น และทำให้คดีความต่างๆ ได้รับการชำระสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะแต่เดิมนั้นคดีความในหัว เมืองต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรีก็ค้างอญมากจน เกินความสามารถของชาหลวง เทศาภิบาลและกอง ชาหลวงยุติธรรม จะชำระให้เสร็จสิ้นในเร็ววันได้ โดยเฉพาะในช่วงที่ใดมีการยกเลิกกองชาหลวง

¹ ก.จ.ช. "พระธรรมนูญศาลหัว เมือง" ร.ศ.114 ราชกิจจานุเบกษา

ที่ยุติธรรมในระหว่างปลายปี พ.ศ.2441 ถึงต้นปี พ.ศ.2442 นั้น ปรากฏว่าได้มีคดีฟ้องร้องต่าง ๆ ค้างมากชั้น¹ ดังนั้นการปรับปรุงการศาลในมณฑลราชบุรีจึงถือได้ว่าเป็นความสำเร็จที่สำคัญเบื้องต้นในระยะนี้

2. การจัดตั้งศาลกรมทหาร เนื่องจากในท้องที่มณฑลราชบุรี เป็นที่ตั้งกองทหารขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง* ซึ่งมีทหารชุมนุมกันอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาที่จะต้องเกิดคดีความอันเกิดจากการประทุติของทหารเหล่านี้ ในปี พ.ศ.2450 กรมยุทธนาธิการ จึงได้มีคำสั่งให้ตั้ง "ศาลกรมทหาร" ขึ้นในมณฑลทหารบกต่าง ๆ รวมทั้งมณฑลราชบุรี ดังมีข้อความในประกาศคำสั่งตอนหนึ่งว่า "ด้วยตามพระบรมมณูศาลทหารบก ร.ศ.126 มาตรา 16 มีว่า ในมณฑลทหารบกมณฑลหนึ่ง กำหนดให้มีศาลมณฑลทหารศาลหนึ่ง ศาลมณฑลทหารนั้นไม่เป็นศาลที่ตั้งประจำ แต่เมื่อมีเหตุจำเป็นเมื่อใด ผู้บัญชาการทหารบกมณฑลนั้นจึงออกคำสั่งตั้งกรมการศาลนี้"²

ตามพระบรมมณูศาลทหารบกนั้นได้จัดศาลกรมทหาร และกำหนดเขตอำนาจของศาลในมณฑลราชบุรี ดังต่อไปนี้

2.1. ศาลกรมทหารในเมืองราชบุรี มีอำนาจพิจารณาคดีซึ่งเกิดขึ้นในเขตแขวงเมืองราชบุรี

2.2. ศาลกรมทหารเมืองกาญจนบุรี มีอำนาจพิจารณาคดีซึ่งเกิดขึ้นในเขตแขวงเมืองกาญจนบุรี โดยให้ผู้อยู่บังคับการกรมทหาร เป็นผู้มีอำนาจตั้งศาล

2.3. ศาลกรมทหารเมืองเพชรบุรี มีอำนาจพิจารณาคดี ซึ่งเกิดขึ้นในแขวงเมืองเพชรบุรี เมืองปราณบุรี โดยผู้อยู่บังคับการกรมทหาร เป็นผู้มีอำนาจตั้งศาล

2.4. ศาลกรมทหารเฉพาะกรม มีอำนาจพิจารณาคดีซึ่งเกิดขึ้นในเขตที่ตั้งของกรม

¹ ก.จ.ช. คดีความหัวเมือง ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 16 แผ่นที่ 31

ร.ศ.118 (พ.ศ.2442) หน้า 4

*ดูรายละเอียดในบทที่ 4 การปรับปรุงเลิกไพร่

² หอสมุดแห่งชาติ ประกาศคำสั่งกรมยุทธนาธิการ กำหนดศาลกรมทหาร กฎหมาย
รัชกาลที่ 5 ร.ศ.126 พ.ศ. 2442

ทหารนั้น ผู้บังคับการกรมทหาร เป็นผู้มีอำนาจตั้งศาล

ส่วนเมืองสมุทรสงครามซึ่งอยู่นอกเขตที่ตั้งกรมทหารบกนั้นสารวัตรทหารบกประจำ
ท้องที่จะเป็นผู้มีอำนาจตั้งศาล¹

การตั้งศาลกรมทหารในมณฑลราชบุรีก็ถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหา ในมณฑลได้ประการ
หนึ่ง เพราะจะทำให้การพิจารณาคดีทหารในมณฑลนี้เป็ระเบียบแบบแผนขึ้น เพราะแต่เดิมนั้น
ศาลมณฑล ไม่มีอำนาจในการที่จะทำการสอบสวนทหารที่ทำความผิดขึ้นได้.

การปรับปรุงทางด้านการศาลนี้เป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหากับต่าง
ประเทศในเรื่อง "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" เพราะปัญหานี้มีสาเหตุมาจากความล่าช้า* ของ
ระบบการศาลของไทยแต่โบราณ ดังนั้นหากรัฐบาลสามารถวางระเบียบการศาลตามแบบอารย
ประเทศให้เป็นแบบแผนเดียวกัน ทั่วประเทศแล้วก็จะทำให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ ซึ่ง
จะเป็นช่องทางให้ไทยสามารถเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคนั้นได้

การปรับปรุงการคลังและการภาษีอากร

ในการศึกษาถึงการปรับปรุงการคลังและการเก็บภาษีอากรในระหว่างปี พ.ศ. 2442 -
2453 แบ่งเป็นหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงการคลัง การปรับปรุงทางด้านการคลัง ตาม "พระราชบัญญัติคลัง
หัวเมือง ร.ศ. 115" นั้นได้เริ่มปรับปรุงมาตั้งแต่ครั้ง เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์เป็นข้าหลวงเทศา-
ภิบาลแล้ว แต่เนื่องจากขาดบุคคลที่มีความสามารถมาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จึงทำให้การคลัง
ในสมัยนั้น ยังไม่ได้จัดการปรับปรุงให้เป็นระเบียบแบบแผนเท่าที่ควร ครั้นต่อมาใน สมัยที่
พลตรี พระยาวรเดโชศักดิ์วสุ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลก็ได้ปรับปรุงทางด้านการคลัง ในมณฑล

¹ หอสมุดแห่งชาติ ประกาศคำสั่งกรมยุทธานธิการกำหนดศาลกรมทหาร กฎหมาย
รัชกาลที่ 5 ร.ศ. 116

*' ทางประเทศรังเกียจแบบแผนการศาลของไทยซึ่งได้ใช้มาแต่โบราณ เช่น กฎหมาย
ลักษณะพิสูจน์ จารีตคนรบาล เป็นต้น

ขึ้นโดยยึดเอาพระราชบัญญัติคลังหัวเมือง ร.ศ. 115 เป็นหลัก ยังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1. หน่วยงานในคลังมณฑล คลังมณฑลที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นสาขาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แบ่งออกได้เป็น 2 แผนก คือ

1.) หน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน* มีหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินจากราษฎร ในมณฑล ระบอบค้ำประกันงานเก็บเงินค่านา เงินการราชการ เงินค่าธรรมเนียม และเงินภาษีอากรต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง

2.) หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่รักษายลประโยชน์แผ่นดิน มีหน้าที่ดังนี้

2.1.) เรงรัดให้เจ้าหน้าที่เก็บในผลประโยชน์ เก็บเงินให้ได้ตามบัญชีภายในเวลาที่กำหนดไว้

2.2.) รักษาเงินผลประโยชน์ที่เก็บมาได้ในมณฑล

2.3.) จ่ายเงินผลประโยชน์ตามระเบียบการจ่ายเงิน

2.4.) ทำบัญชี และตรวจสอบบัญชีใช้จ่ายสำหรับเมือง

1.2. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่และการบังคับบัญชา คลังมณฑลมีเจ้าหน้าที่ประจำ คือ

1.) ขาหลวงคลัง** เป็นพนักงานการคลังประจำมณฑล

2.) รองขาหลวงคลัง เป็นผู้ช่วยขาหลวงคลัง

3.) หลวงคลัง*** เป็นพนักงานคลังประจำเมือง

4.) เสมียนพนักงานทั่วไป

คลังมณฑลที่จัดตั้งขึ้นนี้ในระยะแรก จะทำหน้าที่ในด้านการสรรพากรร่วมกับทางกระทรวงมหาดไทยด้วย ดังนั้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จะสั่งการหรือดำเนินการ ประการใดจึงต้องให้ขาหลวงเทศาภิบาลรับรู้ด้วย

*ดูรายละเอียดในเรื่องวิธีการเก็บเงินผลประโยชน์ในมณฑล

**ต่อมาภายหลัง เรียกว่า "คลังมณฑล"

***ต่อมาภายหลัง เรียกว่า "คลังจังหวัด"

ข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้การเก็บเงิน ผลประโยชน์แผ่นดิน ดำเนินไปโดยความเรียบร้อย ทั้งมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่คลัง ในมณฑล เหมือนกับข้าราชการในหน้าที่อื่น ๆ ทางราชการที่จะเสนอรายงานทางด้านการคลัง เข้ามายังกรุงเทพมหานคร ข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องมีใบบอกเข้ามายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ส่วนการบังคับบัญชา และการสั่งราชการนั้น เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจที่จะสั่งราชการที่เกี่ยวกับการคลัง แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลได้ ทั้งนี้จะต้องส่งสำเนาไว้แก่กระทรวงมหาดไทยด้วย¹

1.3. การเก็บเงินผลประโยชน์เงินผลประโยชน์ในมณฑลแบ่งออกได้เป็น 2 - ประเภท คือ

1.) เงินภาษีอากรผูกขาด* ภาษีอากรประเภทนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมอบอำนาจให้ ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง และข้าหลวงคลัง ทำหน้าที่เรียกประมูล ตามวิธีในพระราชบัญญัติ ของกระทรวง เมื่อตกลงประการใดก็ให้แจ้งเรื่องขอตราตั้งมายังกระทรวง ส่วนเงินล่วงหน้า ที่เก็บได้นั้นก็ให้ส่งยังคลังมณฑล

2.) เงินภาษีอากรที่รัฐบาลดำเนินการเอง เงินผลประโยชน์ประเภทนี้ แบ่งวิธีการเก็บได้เป็น 2 วิธี คือ

2.1.) เงินภาษีอากรทั่วไป** กรมสรรพากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จะส่งเจ้าหน้าที่ออกไป ตั้งด่านเก็บตามหัวเมือง นำส่งกระทรวงโดยไม่ต้องผ่านคลังมณฑล

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 รายงานการประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ 4
วันที่ 25 ธันวาคม ร.ศ.114

* คูรายละเอียดยกในบทที่ 4

** ภาษีน้ำตาล ภาษีเกลือ ภาษีสาร เกลือ ปลาแห้ง ฯลฯ

2.2.) เงินภาษีอากรที่เคยส่ง ข้าหลวงไปเก็บเป็นครั้งคราว*
ภาษีอากรประเภทนี้ เจ้าหน้าที่ในคลังมณฑล และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้
ทำการเก็บเอง เพื่อนำส่งยังคลังมณฑล

1.4. การรับเงิน เจ้าหน้าที่ในคลังหัวเมือง คือหลวงคลังซึ่งประจำอยู่ในหัว
เมือง จะต้องแจ้งแก่ผู้ว่าราชการเมืองให้คัดค้าน** เจ้าหน้าที่ เก็บเงินผลประโยชน์นำส่ง
เงิน ตามกำหนดเวลา เพื่อหลวงคลังจะนำเงินเข้าบัญชีของคลังมณฑล คลังมณฑลจะต้องรักษา
เงินนี้ไว้แต่พอที่จะใช้ในราชการต่าง ๆ ในระยะหนึ่งเดือน เท่านั้น ส่วนที่เหลือ จะต้องนำส่ง
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การกำหนดจำนวนเงินที่เก็บรักษายังคลังมณฑลนี้ เสนาบดีกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ จะเป็นผู้กำหนด

1.5. การจ่ายเงิน การจ่ายเงินเพื่อบริหารราชการภายในมณฑลแบ่งได้เป็น
2 ประเภท คือ

1.) การเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณ มีระเบียบดังต่อไปนี้

1.1) เงินที่นำมาจ่ายนี้ จะต้องเป็นเงินงบประมาณ ซึ่งได้รับพระ
ราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว

1.2) ต้องแต่งตั้งพนักงานเบิกจ่าย ทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบ
ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

1.3) เมื่อจ่ายเงิน ตามแบบแผน ดังกล่าวในข้อ 1.2 แล้ว จะต้อง
ทำฎีกา และใบเสร็จแล้วอย่างละ 2 ใบ ใบเสร็จใบที่หนึ่ง ให้ส่งคลังมณฑล แทนตัวเงินตามที่
ได้จ่ายไป ใบเสร็จใบที่สองหลวงคลังเก็บรักษาไว้เพื่อใช้แทนใบเสร็จใบที่ 1 ในกรณีที่เกิดการ
สูญหายหรือชำรุด ส่วนฎีกานั้นจะต้องส่งเสนอข้าหลวงเทศาภิบาลให้ลงชื่อประทับตามรักษาไว้
ที่เมืองใบหนึ่ง และส่งเขามายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกใบหนึ่ง

2.) การเบิกจ่ายเงินพิเศษ ถ้าหากว่ามีราชการรับค่านที่จะต้องจ่ายเงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะขอคำสั่งจากกรุงเทพฯ ไม่ทันท่วงที ข้าราชการเทศบาล และผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจที่จะสั่งจ่ายเงินได้ เมื่อสั่งการแล้วจะต้องรับรายงานเข้ามายังกรุงเทพฯ* หรือที่ว่าการมณฑล** ภายใน 7 วัน

1.6. การรักษาเงิน กำหนดให้มีเงิน "คงมณฑล" ไว้สำหรับรับรองจ่ายราชการต่าง ๆ ที่คลังมณฑล 200 ชั่ง และเมืองใหญ่ในมณฑลให้มีเงินคงเมืองไว้สำหรับใช้จ่ายในราชการเมืองละ 50 ชั่ง¹

การวัดรูปแบบคลังมณฑล ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการจัดการปรับปรุงที่รับช่วงต่อจากการปรับปรุงในสมัย ของพระยาสุรินทรภาไชย (เทศ บุนนาค) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อพิจารณาแล้วอาจจะกล่าวได้ว่าการปรับปรุงครั้งนี้ เป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดังจะเห็นว่า ทั้งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จะมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการเก็บ และรักษาเงินผลประโยชน์ภายในมณฑล

การร่วมมือกันดังกล่าวนี้นับว่ามีผลดีต่อการจัดการคลังมณฑลมาก เพราะจะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน คือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายมหาดไทย เช่นข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ช่วยราชการการเมือง ซึ่งมีอำนาจในการบังคับบัญชาราชการภายใน มณฑล ย่อมจะใช้อำนาจดังกล่าวอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังให้ปฏิบัติงานได้เต็มที่ นอกจากนี้ผลดีอีกประการหนึ่งก็คือ จะทำให้เกิดการควบคุม ซึ่งกันและกัน ในระหว่างเจ้าหน้าที่

*ในกรณีที่ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้สั่งจ่ายเงินนอกงบประมาณประจำมณฑล

**ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้สั่งจ่ายเงินนอกงบประมาณประจำเมือง

1ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 รายงานการประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ 4

วันที่ 25 ธันวาคม ร.ศ.114

ของทั้งสองกระทรวงเป็นผลให้การทุจริตในการเก็บภาษีอากร และการกคชู้ชู้ครีความรทำได
ยากยิ่งขึ้น

2. การปรับปรุงการภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระยะนี้รัฐบาลก็ยังคงให้
ภาษีอากรบางอย่าง* มีเจ้าหน้าที่ทำการผูกขาดอยู่เช่นเดิม ดังนั้นการปรับปรุงภาษีอากรในระยะ
นี้จึงเป็นการปรับปรุงเฉพาะภาษีอากร และเงินผลประโยชน์ที่รัฐบาลเป็นผู้เก็บของเท่านั้น ดังมี
รายละเอียดต่อไปนี้

2.1. การปรับปรุงการ "ผูกปี" จีน คนจีนที่เข้ามาตั้งบ้านเรือนทำมาหากิน
อยู่ในประเทศไทยนั้น มีการหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ อันจะแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ ประการแรก
จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานจากทางราชการมีกำหนด 3 ปี ต่อ 1 ครั้ง และหน้าที่ประการที่สอง
คือ หน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินทดแทนให้แก่ทางราชการในกรณีที่ไม่สามารถใช้แรงงานตามระเบียบ
การเกณฑ์แรงงานได้ เงินทดแทนนี้เรียกว่า "เงินผูกปี"¹

มณฑลราชบุรี เป็นมณฑลหนึ่งที่มีชาวจีน อาศัยอยู่มาก** ดังนั้นจึงปรากฏว่ารัฐบาล
มีรายได้ในผูกปีจีน ในมณฑลราชบุรี ครั้งละมาก ๆ *** แต่เนื่องจากการผูกปี แต่ละครั้งนั้นยัง
มีปัญหาอยู่อีกหลายประการ เช่น วิธีการกำหนดวาระผูกปีคนไหนเป็นคนจีนที่จะต้องผูกปีและ
ปัญหาว่าคนจีนคนไหนจะต้องยกเว้นไม่ต้องผูกปี เป็นต้น ในระยะนี้รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุง
วิธีการผูกปีจีนขึ้นใหม่ตาม "พระราชบัญญัติผูกปีจีนรัตนโกสินทร ศก 119" ซึ่งมีรายละเอียด
ดังต่อไปนี้

* ุรายละเอียดในบทที่ 4 การปรับปรุงทางด้านการคลังและภาษีอากร

¹ กระทรวงมหาดไทย "พระราชบัญญัติลักษณะ ผูกปีจีน ร.ศ.119"

กฎหมายรัชกาลที่ 5 กฎหมายร.ศ.119 (พ.ศ.2443) หน้า 47-50

** ุรายละเอียดในบทที่ 1 ลักษณะทั่วไปของประชากร

*** ุรายละเอียดในเรื่อง เงินผลประโยชน์แผ่นดิน

1.) กำหนดเวลาในการผูกปี รัฐบาลได้กำหนดให้มีการผูกปี 3 ปี
 ต่อหนึ่งครั้ง เช่นเดิม เพื่อให้คล้อยตามพระราชบัญญัติการเกณฑ์แรงงานคนจีนที่ ซึ่งระบุไว้ว่า
 คนจีน ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในแผ่นดินไทยนั้นจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานช่วยราชการ 3 ปี ต่อหนึ่งเดือน
 ดังนั้นผู้ที่ยินยอมผูกปีเพื่อได้ให้ถูกเกณฑ์ แรงงานนี้จึงต้องจ่ายเงินผูกปี 3 ปี ต่อหนึ่งครั้ง ด้วย¹

2.) คุณสมบัติของผู้ที่จะต้องผูกปีและผู้ที่ได้รับการยกเว้น คนจีนที่จะต้อง
 ผูกปีนั้น พระราชบัญญัติ ได้ระบุไว้ว่าใดแก่ชาวจีนที่ได้อพยพมาจากประเทศจีน และบุตรหลาน
 ซึ่งไฉ่หมเปีย* ซึ่งมีอายุระหว่าง 18 ปี ถึง 60 ปี ส่วนผู้ที่ได้รับการยกเว้นนั้นได้แก่ผู้ที่มิคุณสมบัติ
 ต่อไปนี้

2.1.) คนจีนที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร คือ มียศตั้งแต่

"ขุน" ขึ้นไป

2.2.) คนจีนที่เป็นเจ้าภีณายากรหรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน

2.3.) คนจีนที่ได้บริจาคตर्फช่วยราชการแผ่นดิน เกินกว่าจำนวน

ที่ระบุไว้

2.4.) คนจีนซึ่งมี "สัญชาติ" ไทย

2.5.) คนจีนที่เป็นคนในบังคับต่างประเทศ ที่มีสัญญาเป็นไมตรีกับไทย

และคนจีนที่เป็น เจ้าพนักงานของสถานทูตหรือกงสุล

2.6.) คนจีนที่เป็นคนทุพลภาพ²

3.) วิธีการ และอัตราในการผูกปี เมื่อถึงคราวที่จะต้องผูกปี ให้ข้าหลวง
 เทศาภิบาลตั้งที่ทำการผูกปีขึ้นตามเขตแขวง เมืองต่าง ๆ และส่งเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติงาน ทั้งนี้

¹กระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติ ผูกปีจีนรัตนโกสินทรศก 119 กฎหมายรัชกาลที่ 5
 กฎหมายร.ศ.119 (พ.ศ.2443)

*คนจีนเหล่านี้ถูกพวกแมนจู เข้าปกครองและถูกบังคับให้ไฉ่หมเปีย

เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่มาผูกปี คนจีนเหล่านี้จะต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ ทางราชการ เป็นจำนวน 4 บาท 24 อัฐ แล้วผูกปีที่ข้อมือ เป็นเครื่องหมาย ส่วนผู้ที่ไม่ต้อง การให้ผูกปีที่ข้อมือ ก็มีสิทธิขอรับใบเสร็จ แทนได้ แต่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้น 2 บาท 8 อัฐ สำหรับคนที่ยากจน ไม่มีเงินจะจ่ายเป็นค่าผูกปีก็ให้ทางราชการแจกแรงงาน แทนเป็นกำหนด 1 เดือน¹

การปรับปรุงในเรื่องการผูกปีครั้งนี้ถ้าพิจารณาแล้วก็น่าคิดว่าจะทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้น คือจะทำให้คนจีนขอเข้าเป็นคนในบังคับต่างประเทศ เพื่อให้ได้รับการยกเว้นตาม ข้อ จ. ซึ่ง อาจจะทำให้ผลประโยชน์รายได้คนน้อยลง แต่ก็ปรากฏว่าปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นน้อยมาก และการเก็บเงินผลประโยชน์จากการผูกปีในมณฑลราชบุรี ก็ยังเป็นจำนวนเงินที่สูงอยู่มาก คือในปี พ.ศ. 2445 มณฑลราชบุรี ก็สามารถเก็บเงินค่าผูกปีได้ถึง 92,275 บาท 60 อัฐ นับเป็นที่สองรองจากมณฑลปราจีนบุรี และในปี พ.ศ. 2449 ก็เก็บเงินได้ถึง 86,883 บาท 8 อัฐ เป็นยอดสูงสุดของทุกมณฑลในปีเดียวกัน² ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า การปรับปรุงการผูกปีครั้งนี้ไม่ เป็นปัญหาในด้านการเก็บผลประโยชน์ แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติผูกปีจีน ร.ศ. 119 ได้ใช้บังคับต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2451 ก็ได้มีพระบรมราชโองการให้ยกเลิกการผูกปี โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงอ้างเหตุผลว่า การผูกปีจีนทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ทั้งฝ่ายคนจีน และฝ่ายรัฐบาลเอง ผลเสียที่มีต่อคนจีนก็คือ จะต้องผูกปีที่ข้อมือตลอดเวลา เมื่อปีชำรุดเสียหายไปจะต้องผูกใหม่ เป็นเรื่องน่ารำคาญ และเป็นที่น่าอับอาย เพราะมีลักษณะที่ไม่เหมือนกับคนไทยโดยทั่วไป ส่วนผลเสียที่มี-

¹ กระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติผูกปีจีนรัตนโกสินทรศก 119 กฎหมายรัชกาลที่ 5 กฎหมาย ร.ศ. 119 หน้า 47-50.

² กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาลเล่มที่ 7 แผ่นที่ 37 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) หน้า 3.

ต่อรัฐบาลก็คือ โฉมผลประโยชน์จากคนจีน น้อยกว่าคนไทย ทั้ง ๆ ที่คนจีนเหล่านี้ก็มีสิทธิและเสรีภาพ ไม่แตกต่างจากคนไทยมากนักเช่น มีสิทธิไปมาค้าขาย ตั้งภูมิลำเนา อย่างเป็นอิสระ ตลอดทั้งมีโอกาสที่จะเข้ารับราชการจนเป็นตำแหน่งใหญ่โตได้ แต่การเก็บเงินค่าผูกปี ก็เก็บเพียง 3 ปี ต่อหนึ่งครั้งเป็นจำนวนเงินเพียง 4 บาท 24 อัฐ เท่านั้น ในขณะที่คนไทยต้องเสียค่าราชการ ทุกปี ปีละ 6 บาท ซึ่งนับว่าเป็นการไม่ยุติธรรม ดังนั้นจึงทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการผูกปี ขอมือคนจีนทั่วประเทศ ให้คงเก็บแต่เงินค่าราชการปีหนึ่ง 6 บาท เช่นเดียวกับ ราษฎรไทย¹

การยกเลิกการผูกปีจีนนั้นนับว่าเป็นพระบรมราโชบาย ที่ชาญฉลาด ประการหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะนอกจากจะสามารถเปลี่ยนแปลงข้อบังคับให้รัฐบาลสามารถเก็บผลประโยชน์ได้เต็มที่แล้ว ก็มีผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ทำให้คนจีนมีความรู้สึกเป็นพลเมืองไทยมากขึ้น ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาคู่ที่เคยเป็นมา ดังเช่นปัญหาการค้าซึ่งเป็นกกเป็นอั้งยี่ หรือรวมมือกันทำผิดกฎหมาย เช่น การรวมมือกันกลุ่มรวมทำร้ายเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเป็นต้น ทั้งนี้เพราะสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาเหล่านี้ ก็เนื่องมาจากคนจีนจำนวนมากนี้ยังมีความรู้สึกเป็น จีนอยู่โดยสมบูรณ์ ถือเป็นคนละพวกกับคนไทยดังจะเห็นได้จากการผูกปี ที่ขอมือผิดไปจากคนไทยโดยทั่วไป ดังนั้นจึงมีความรักพวกพ้อง ของตนเป็นสำคัญ เป็นผลให้คนจีนเหล่านี้รวมมือช่วยเหลือกัน แม้กระทั่งในทางที่มีขอบ แต่หลังจากการประกาศพระราชบัญญัติยกเลิกการผูกปี แล้วทำให้ความแตกต่างที่เห็นได้เด่นชัดระหว่างคนไทย และคนจีนหมดสิ้นไป อันเป็นผลให้การแบ่งพวกแบ่งหมู่ลดน้อยลงไป จนในที่สุดคนจีนเหล่านี้ ก็ได้กลายเป็นพลเมืองไทยไปเป็นส่วนใหญ่

2.2. การปรับปรุงการเก็บเงินค่าราชการ เงินค่าราชการนี้เป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล แต่ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการเดือดร้อนแก่ราษฎรประการหนึ่งด้วย โดยเฉพาะราษฎรที่อาศัยอยู่ในท้องที่ที่ทุรกันดาร การทำมาหาเลี้ยงชีพขัดสน ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐบาลได้จัดระเบียบการคลังและการภาษีอากรจนฐานะการเงินของประเทศมีความมั่นคงแล้ว จึงได้มีการ

¹ รศท. เดลีเยร ลายลักษณ์ รวบรวม "ประกาศเลิกวิธีการผูกปีขอมือคนจีน"

ผ่อนผันในการเก็บเงิน ค่ำราชการขึ้นเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อน ของราษฎร ทั้ง
 เชนการประกาศลด เงินค่ำราชการแก่คนกะเหรี่ยง และมอญชายแดนพม่า ในปี พ.ศ.2443
 เป็นต้นในครั้งนั้น ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศลดเงินค่ำราชการให้แก่
 คนกะเหรี่ยงและมอญ ซึ่งอาศัยอยู่ตามชายแดน ติดต่อกับดินแดนพม่าของอังกฤษ คือตำบลใน
 แขวงเมืองเพชรบุรี 81 ตำบล* และตำบลในแขวงเมืองกาญจนบุรี ส่วนใหญ่ โดยกำหนด
 ให้คนเหล่านี้เสียเงินค่ำราชการเพียงคนละ 2 บาท ต่อปี** และสำหรับผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่
 ใหม่ในปีแรกไม่ต้องเสียเงินค่ำราชการต่อเมื่อถึงปี ที่สองจึงให้เก็บเงินค่ำราชการตามอัตรา
 ดังกล่าว¹

การที่ได้มีประกาศลดเงินค่ำราชการแก่ราษฎรกะเหรี่ยง และมอญนั้นก็โดยตรงมีพระราช
 คำรัสว่า เนื่องจากคนเหล่านี้ เป็นพวกที่อยู่ในที่กันดารหาเลี้ยงชีพ ชดสน² แต่หาพิเคราะห์
 ดูแล้วก็สันนิษฐานว่าน่าจะมีเหตุผลที่มากกว่านี้ เพราะเขตแดนที่กำหนดให้ลดเงินค่ำราชการ
 นั้นเป็นเขตแดนที่ติดต่อกับดินแดนพม่าของอังกฤษทั้งสิ้น เขตแดนดังกล่าวนี้เป็นท้องที่ที่อาจจะถูก-

* คือตำบลในเขตอำเภอประจวบคีรีขันธ์ ด้านตะวันตกตั้งแต่ตำบลบ้านค่ายออกไป
 จดเขตเมืองมะริดแห่งหนึ่ง ตำบลในเขตอำเภอปราณบุรี ตั้งแต่ตำบลเขาหมอน
 ไปจดเขตแดนเมืองมะริด และตำบลในแขวงเมืองเพชรบุรี ที่ติดต่อกับอังกฤษ
 อีก 13 ตำบล

** ราษฎรทั่วไปจะต้องเสียเงินค่ำราชการ เป็นจำนวนเงิน 6 บาท ต่อ 1 ปี

¹ กระทรวงมหาดไทย กฎข้อบังคับเก็บเงินค่ำราชการแก่ราษฎรกะเหรี่ยง และมอญ
 ชาย พระราชอาณาเขต มณฑลราชบุรี กฎหมายรัชกาลที่ 5 ร.ศ.119

แทรกแซงได้ง่าย วิธีการป้องกันการแทรกแซงที่ดีที่สุดก็คือ จะต้องให้ราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตแดนดังกล่าวจงรักภักดีต่อรัฐบาลไทย วิธีการลดเงินการราชการ จึงน่าจะเป็นพระบรมราโชบายที่จะสร้างความจงรักภักดีขึ้นในหมู่ราษฎรเหล่านี้

2.3. การปรับปรุงการเก็บเงินค่านา เงินค่านานี้ก็เป็นภาระที่หนักอีกประการหนึ่งของราษฎร ทั้งนี้เพราะราษฎรส่วนใหญ่ จะทำนาเพียงแต่พอกินในปีหนึ่ง ๆ เท่านั้น ดังนั้นจึงปรากฏว่าหากเกิดการะการท่วมน้ำไม่ไคผล เช่น ฝนแล้ง หรือน้ำท่วมก็จะสร้างความเดือดร้อนให้ชาวนามาก* และจะเป็นผลให้เกิดการติดค้างเงิน ค่านาแก่ทางราชการ เงินค่านานี้เมื่อไค่สะสมเข้าทุกปี ก็จะกลายเป็นจำนวนเงินก้อนใหญ่ อันเป็นปัญหาแก่ทางราชการซึ่งจะต้องเร่งรัดอยู่เสมอ ดังปรากฏในรายงานราชการเมืองเพชรบุรีในสมัย พระยาสุรินทรภาไชย เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ความตอนหนึ่งว่า "...ถ้าท้องที่ใดเพิกเฉยละเลยไม่จับไค่ราษฎรมدชำระเงินค่านาให้แล้วเสร็จตามกำหนดในข้อบังคับจะเอาตัวเจ้ากรมและปลัดกรมแขวงในท้องที่นั้น ๆ มาเร่งรัดก็กัซังไว้ จนกว่าจะชำระค่านาในท้องที่ของตนแล้วเสร็จเมื่อไค่จึงจะปล่อยตัว..."¹

จากรายงานราชการฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าการเก็บเงินค่านาจากราษฎรนั้น นอกจากจะเป็นปัญหาก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรแล้ว แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่เองก็ต้องประสบกับความเดือดร้อนด้วย เพราะในระยะนั้น** รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งรัดหาเงินมาเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการพัฒนาประเทศ แต่ในระยที่พระยามรินทรภาไชย (จำรัส รัตนกุล)

*ดูรายละเอียดในบทที่ 4 เรื่องการส่งเสริมการเกษตร

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/16 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาสุรินทรภาไชย ภาวทูตสมเด็จกรมพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2439

** พ.ศ. 2439

เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลนี้ ภาวะการคลังของรัฐบาลอยู่ในฐานะมั่นคงมากแล้วดังนั้นรัฐบาลจึงได้ประกาศให้ลดเงินค่านาแกรราษฎรในท้องที่ที่ทำนาไม่ได้ผล ขึ้นหลายตำบล เช่น ในปี พ.ศ. 2447 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเงินการเก็บเงิน ค่านาให้แกรราษฎรที่ทำนาในท้องที่ตำบลคอนไผ่ ตำบลหลักหก ตำบลปลายสี่หมื่น ตำบลคลองขุนพิทักษ์ ตำบลบัวงาม ตำบลคอนเสมสี่ ตำบลท่าไม้ และตำบลคอนท่ามคตะนอย ในเขตอำเภอคำเป็นสะควก แขวงเมืองราชบุรี เนื่องจากตำบลเหล่านี้เกิดภาวะ ฝนแล้ง ทำนาไม่ได้ผล¹ ในปีเดียวกันก็ได้มีประกาศยกเลิกการเก็บเงิน ค่านาของราษฎรในแขวงเมืองกาญจนบุรี คือในท้องที่อำเภอสังขละบุรี อำเภอ-อำเภอศรีสวัสดิ์ และอำเภอไทรโยค ด้วยเหตุผลเดียวกับที่ได้ประกาศยกเลิกการเก็บเงิน ค่านาจากราษฎร ในแขวงเมืองราชบุรี² ต่อมาในปี พ.ศ. 2452 ก็ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยให้ยกเว้นการเก็บเงินค่านา ของราษฎรในแขวงเมืองราชบุรี อีกครั้งหนึ่งเพราะเกิดน้ำท่วมนาราษฎรเป็นเนื้อที่นา ถึง 35,756 ไร่³

การยกเว้นการเก็บเงินค่านานี้ เป็นการยกเลิกเพียงชั่วคราวเฉพาะในปีที่ เกิดเหตุทำนาไม่ได้ผลเท่านั้น แต่ในปีถัดไปก็ยังคงเก็บเงินค่านาในอัตราเดิม

จากการประกาศของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการยกเว้นการเก็บเงินค่านาที่ทำนาไม่ได้ผลนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นผลจากการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้า

¹รศท. เสถียร ลายลักษณ์ รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก กฎหมาย

ร.ก. 122-123

²กระทรวงมหาดไทย ประกาศยกเลิกการเก็บค่านาค่าสมภักศร และอากรค่าน้ำ ในอำเภอสังขละบุรี อำเภอศรีสวัสดิ์ อำเภอไทรโยค กฎหมายรัชกาลที่ 5 ร.ศ. 122

ไม่มีหลักฐานว่าเป็นตำบลใด

³กระทรวงมหาดไทย ประกาศยกเว้นไม่เก็บเงินค่านา สก 128 ในเขตแขวงเมืองราชบุรี ที่ทำไม่ได้ผล กฎหมายรัชกาลที่ 5 ร.ศ. 128

หน้าที่ปกครองชั้นผู้ใหญ่ เช่นข้าหลวงเทศาภิบาลมีความใกล้ชิดกับราษฎรยิ่งขึ้น จนทำให้ทราบถึงความเดือดร้อนของราษฎรได้นอกจากนี้การประกาศลดเงินภาษีอากรและสินผลประโยชน์ของรัฐบาลในระบบปกครองเทศาภิบาลนั้นนอกจากจะทำให้รัฐบาลขาดรายได้ไปบ้างแล้วก็ไม่เป็นการชักผลประโยชน์ของ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง*ในมณฑลคังนั้นจึงได้รับความร่วมมือด้วยดีจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นทำให้ทางราชการสามารถแก้ไขปัญหาราษฎรได้ทันทั่วทั้งทำให้สามารถ บรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรไปได้

2.4 การประกาศลดภาษีอื่น ๆ สำหรับภาษีอากรอื่น ก็ปรากฏว่า รัฐบาลในสมัยนี้ได้ประกาศลด หรือยกเว้น ให้ราษฎรตามควรแก่เหตุผลเช่นกัน ดังเช่นในปี พ.ศ. 2446 ก็ได้มีประกาศลดอากรค่าน้ำในอำเภอสังขละบุรี อำเภอศรีสวัสดิ์ และอำเภอไทรโยคในแขวงเมืองกาญจนบุรี เพราะราษฎรในท้องที่เหล่านี้มีความซัดสนเดือดร้อน¹ และในปีพ.ศ. 2450 ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศยกเลิกการเก็บภาษียาสูบ ซึ่งได้เพาะปลูกตามริมฝั่งแม่น้ำแม่กลองไปจนตัวเขตเมืองกาญจนบุรี² เพื่อเป็นการส่งเสริมการปลูกยาสูบของราษฎรในเขตท้องที่เหล่านี้เป็นต้น

ถึงแม้ว่ามณฑลราชบุรีจะได้ประกาศลดอัตราการเก็บเงินผลประโยชน์ ดังกล่าวมาแล้วก็ตามแต่ปรากฏว่าเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ในมณฑลก็ยังคงมีจำนวนสูงเมื่อเทียบกับมณฑลอื่น ๆ ในระยะนี้ ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2445 ก็สามารถเก็บเงินผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ได้เป็นเงินถึง 1,241,643บาท3อัฐ มากเป็นที่สองนับว่า เป็นเงินที่มาก เป็นอันดับที่สอง

*ในระบบการปกครอง "แบบกินเมือง" นั้นเจ้าเมืองและเจ้าหน้าที่แผนกต่าง ๆ จะมีผลประโยชน์จากส่วนแบ่งของเงินภาษีอากรของเงินเหล่านี้

¹ หอสมุดแห่งชาติประกาศยกเลิกการเก็บอากรค่าน้ำในอำเภอสังขละบุรี อำเภอศรีสวัสดิ์ อำเภอไทรโยค กฎหมายรัชกาลที่ 5 ร.ศ. 122

² หอสมุดแห่งชาติ ประกาศงดเก็บภาษียาสูบซึ่งได้เพาะปลูกตั้งแต่เขตเหนือ ที่ว่าการมณฑลราชบุรี ขึ้นไปตามลำน้ำราชบุรี กฎหมายรัชกาลที่ 5 ร.ศ. 122

* รองจากมณฑลภูเก็ต และในปี พ.ศ. 2446 ก็สามารถเก็บเงินผลประโยชน์ได้ถึง 1,383,471 บาท 34 อัฐ จัดเป็นจำนวนเงินที่สูงเป็นลำดับที่สองเช่นเดียวกัน¹ ส่วนรายได้จากเงินผลประโยชน์ทุกประเภทในมณฑลราชบุรี^{***} นั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เงินอากรค่าน้ำ^{***} เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2450 เป็นจำนวนเงิน 286,376 บาท 16 อัฐ

เงินอากรคาสมภักศร เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2448 เป็นเงิน 90,711 บาท 32 อัฐ

เงินอากรนาเกลือ เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2445 เป็นจำนวนเงิน 1,089 บาท 30 อัฐ

เงินอากรค่าน้ำ เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2450 เป็นจำนวนเงิน 96,808 บาท 46 อัฐ

เงินค่าอนุญาตทำน้ำตาลโคตนด เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2445 เป็นจำนวนเงิน 6,200

บาท

เงินค่าธรรมเนียมการเก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2445 เป็นจำนวนเงิน 372,504 บาท

เงินค่าแรงผูกปี้จัน เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2445 เป็นจำนวนเงิน 92,275 บาท

60 อัฐ

เงินภาษีภายใน เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2449 เป็นจำนวนเงิน 471,589 บาท 20 อัฐ

เงินค่าอนุญาตฆ่าสัตว์ เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2449 เป็นจำนวนเงิน 39,053 บาท

* มณฑลภูเก็ตสามารถเก็บเงินผลประโยชน์ได้ถึง 195,7866 บาท 3 อัฐ

¹กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาลเล่ม 7 แผ่นที่ 37 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 128
หน้า 3

^{***}ดูรายละเอียดเงินผลประโยชน์ในภาคผนวก

^{***}เงินอากรค่าน้ำนี้ ปรากฏว่า เก็บได้สูงขึ้นทุกปี จากปี พ.ศ. 2445-2450
แสดงว่าราษฎรทำนามากขึ้น

เงินค่านุญาตเล่นการพนัน เก็บได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2448 เป็นจำนวนเงิน 74,769 บาท¹
 จากสถิติที่ยกมานี้ จะเห็นได้ว่าความมั่งคั่งของราชบุรี เป็นมณฑลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมาก
 มณฑลหนึ่ง

การปรับปรุงทางด้านการปกครอง

ในระหว่างปี พ.ศ. 2442-2553 นี้มณฑลราชบุรี ได้มีการปรับปรุงทางด้านการปกครองดังนี้คือ

1. การปรับปรุงเขตแขวงการปกครอง ในระยะนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตแขวงในมณฑลราชบุรี* เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการปกครองหลายครั้ง ดังนี้

1.1 การปรับปรุงอำเภอในแขวงเมืองราชบุรี เนื่องจากเขตแขวงอำเภอในเมืองราชบุรียังอยู่ในสถานที่ที่ไม่เหมาะสมในการปกครองเพียงพอ ดังนั้นในระยะนี้จึงได้มีการปรับปรุงเขตแขวงบางเขตเสียใหม่ ดังต่อไปนี้

1) การยุบอำเภอธรรมเสนในแขวงเมืองราชบุรี ในปี พ.ศ. 2444 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยุบอำเภอธรรมเสนในแขวงเมืองราชบุรี เพื่อในการประหยัดค่าใช้จ่าย และกำลังเจ้าหน้าที่ เพราะเขตท้องที่อำเภอธรรมเสนนี้มีเนื้อที่คับแคบไม่เหมาะสมที่จะตั้ง เป็นอำเภอในการนี้กระทรวงมหาดไทยก็ได้ประกาศแบ่งเขตแดนอำเภอนี้ออกเป็นสองส่วนให้รวมกับเขตแดนอำเภอเมืองส่วนหนึ่งรวมกับอำเภอโพธารามส่วนหนึ่ง²

¹ กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 7 แผ่นที่ 37 ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) หน้า 3

*ในระยะนี้พระยาอมรินทรฤาไชย (จำรัส รัตนกุล) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล

² รชท. เสถียร ลายลักษณ์ แจ้ความกระทรวงมหาดไทย ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 กฎหมาย ร.ศ. 120-121

2) การตั้งอำเภอสีหิ้นในแขวงเมืองราชบุรี ในปี พ.ศ. 2444 กระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกประกาศแบ่งท้องที่ อำเภอคำเป็นสะควก และอำเภอแม่น้ำลอม รวมตั้งเป็นอำเภอใหม่ขึ้นเรียกว่า "อำเภอสีหิ้น" ตั้งที่ว่าการอำเภอที่ตำบลวัดใหม่ใต้ปากคลองสีหิ้น เนื่องจากที่ตำบลวัดใหม่นี้เป็นชุมชนหนาแน่น แต่อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอ* ทำให้ไม่สะดวกในการติดต่อเรื่องราชการ¹

3) การโอนเขตแดนมณฑลนครไชยศรี มาขึ้นกับเมืองราชบุรี การครั้งนี้เกิดขึ้นด้วยความยินยอมพร้อมใจ ของข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลทั้งสองยังไม่เหมาะสมนัก ทำให้ยากต่อการปกครอง คือเขตหมู่บ้านโป่ง บ้านจรเข้ลาดทอง บ้านหัวเกาะ อำเภอสองพี่น้อง แขวงเมืองสุพรรณบุรีนั้นยื่นล้ำเข้าไปในท้องที่อำเภอลาดบัวขาว แขวงเมืองราชบุรี ข้าหลวงเทศาภิบาล ทั้งสองมณฑลนี้ จึงได้มีใบบอกเข้ามายังกรุงเทพฯ ขดยกับบ้านโป่ง บ้านจรเข้ลาดทองและบ้านหัวเกาะแขวงเมืองสุพรรณบุรี มาอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอลาดบัวขาว แขวงเมือง ราชบุรีต่อมา กระทรวงมหาดไทยจึงได้อนุมัติให้ตามที่ขอมา

1.2 การปรับปรุงอำเภอในแขวงเมืองเพชรบุรี ในปี พ.ศ. 2444 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศปรับปรุงเขตแดนในแขวงเมืองเพชรบุรีขึ้นเสียใหม่ดังนี้

- 1) ประกาศยุบเลิกอำเภอบานแหลม มารวมกับอำเภอเมือง
- 2) ประกาศย้ายอำเภอฝั่งตะวันตกไปตั้งที่ตำบลเขาย้อย² เรียกว่า "อำเภอห้วยหลวง" ตั้งที่ว่าการที่อำเภอเขาย้อย

* เนื่องจากราษฎรอยู่ระหว่างเขตแดนของอำเภอ คำเป็นสะควกและอำเภอแม่น้ำลอม จึงทำทางไกลจากที่ตั้งอำเภอทั้งสอง

¹ รตท.เสถียร ลายลักษณ์ รวบรวม แรงความกระทรวงมหาดไทย ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ.120 - 121

² กระทรวงมหาดไทย ประกาศกระทรวงมหาดไทย กฎหมายรัชกาลที่ 5 ร.ศ. 120

ในระยะนี้จึงปรากฏว่าอำเภอในแขวงเมืองเพชรบุรี มีอำเภออยู่ 6 อำเภอคือ อำเภอเมือง อำเภอหอยหลวง อำเภอนายาง อำเภอเมืองปราณบุรี อำเภอประจวบคีรีขันธ์ อำเภอแมะจัน¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2449 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตแขวงในเมืองเพชรบุรีอีกครั้งหนึ่ง คือได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมอาณาเขตอำเภอประจวบคีรีขันธ์ อำเภอปราณบุรี และอำเภอกำเนินพยุห์ ซึ่งเป็นอำเภอของเมืองชุมพร ตั้งเป็นเมืองขึ้น "เรียกว่าเมืองปราณบุรี" ให้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของมณฑลราชบุรี ดังนั้นในปี พ.ศ. 2449 เมืองเพชรบุรี จึงเหลืออำเภออยู่เพียง 4 อำเภอ เท่านั้น

1.3 การปรับปรุงอำเภอในแขวงเมืองกาญจนบุรี เนื่องจากอำเภอบางอำเภอในแขวงเมืองราชบุรี ยังมีสภาพไม่เหมาะสมในการจัดการปกครองให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงได้มีการปรับปรุงอำเภอเหล่านี้เสียใหม่ดังนี้

1) การยุบอำเภอศรีสวัสดิ์ และอำเภอไทรโยค เป็นกิ่งอำเภอ เนื่องจากอำเภอไทรโยค และอำเภอศรีสวัสดิ์ เป็นอำเภอเล็กมีราษฎรพลเมืองน้อย ทำให้เปลืองงบประมาณและกำลังคนโดยไม่จำเป็น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2449 พระยาอมรินทรฤาไชยข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลราชบุรี จึงได้มีหนังสือ ขออนุญาตยุบอำเภอไทรโยค และอำเภอศรีสวัสดิ์ลงเป็นกิ่งอำเภอ ต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ไม่อนุมัติให้ตามข้อ²

2) การย้ายอำเภอสังขละบุรี ในปีเดียวกันที่ได้ยุบอำเภอไทรโยคและอำเภอศรีสวัสดิ์ ลงเป็นกิ่งอำเภอนี้ ก็ได้มีการย้ายที่ว่าการอำเภอสังขละบุรี มาตั้งที่ตำบลหูกขุน แต่ยังคงเรียกอำเภอสังขละบุรีดังเดิม ส่วนตำบลวังทองซึ่งเป็นที่ตั้งของอำเภอสังขละบุรีเดิมนั้น

¹กระทรวงมหาดไทย ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดรัชกาลที่ 5

ร.ศ. 120

²รพ.เสถียร ลาปลักษณ์ รวบรวม แจกความกระทรวงมหาดไทย ประชุม-

กฎหมายประจำศก เล่ม 21 ร.ศ. 125

พระยามรินทร์ภาไชยก็เสนอให้ตั้งเป็นกิ่งอำเภอขึ้นเรียกว่ากิ่งอำเภอวังกอ¹

การเปลี่ยนแปลงเขตแขวงต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรี นี้แสดงให้เห็นนโยบายของรัฐบาลว่า ในการปกครองนั้นรัฐบาลได้คำนึงถึงหลักการปกครอง หลายประการ ประการแรกคือ จะต้องจัดตั้งหน่วยราชการเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ราษฎร นั่นคือจะต้องมีหน่วยราชการกระจายเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรในการติดต่อราชการ ต่าง ๆ เช่นการเสียภาษีอากร การแจ้งความเป็นตน ประการที่สองก็จะต้องคำนึงถึงความสะดวกของเจ้าหน้าที่และทางราษฎร ในการตรวจตราท้องที่ และการป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย เป็นต้น และประการสุดท้ายก็คือ จะต้องจัดการโดยยึดหลักการประหยัด ทั้งในค่านเงินงบประมาณ และกำลังด้วย

2. การตั้งตำแหน่งเพิ่มเติมในมณฑล เนื่องจากภาวะการเงินและการคลังของประเทศเริ่มมั่นคงขึ้นอันเป็นผลมาจากการจัดแบบแผนการคลัง และการเก็บภาษีอากรแบบใหม่ ดังนั้นในระยะนี้รัฐบาลซึ่งมีงบประมาณเพียงพอในการจัดดำเนินการพัฒนาทางด้านการปกครองให้การก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังปรากฏว่าได้มีการเพิ่มเติม ตำแหน่งประจำมณฑลต่าง ๆ ขึ้นอีกหลายตำแหน่ง

สำหรับมณฑลราชบุรีนั้นปรากฏว่า ได้มีการแต่งตั้ง และเพิ่มตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ตำแหน่งปลัดมณฑล ตำแหน่งปลัดมณฑลที่ตั้งขึ้นใหม่นี้เป็นตำแหน่ง ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ความมุ่งหมายแต่แรกนั้นก็เนื่องจาก ระเบียบการปกครองเมือง ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อใดที่เป็นสถานที่ตั้งมณฑลเทศาภิบาล ไม่จำเป็นต้อง แต่งตั้งผู้ว่าราชการ เมือง เพราะจะเป็นการซ้อนงานของกองบัญชาการมณฑล แต่ให้มีปลัดมณฑลทำการในหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมืองแทน

ปลัดมณฑลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) เป็นผู้บังคับการอำเภอและสั่งการ เมืองที่ยังมณฑล ในกรณีนี้ปลัดมณฑล จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการเมือง

๒) มีอำนาจที่จะตรวจตราบังคับและสั่งราชการ แก่ข้าราชการชั้นรองตามอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล

๓) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลเกี่ยวกับราชการต่าง ๆ ภายในมณฑล

¹ รตท. เสถียร ลายลักษณ์ รวบรวม ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21 ร.ศ. 125

4) ทำหน้าที่แทนข้าหลวงเทศาภิบาลในเวลาที่ข้าหลวงเทศาภิบาลไม่ได้มาทำการ¹

จากอำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองคงได้กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าปลัดมณฑลเป็นข้าราชการประจำมณฑลที่มีลักษณะพิเศษกว่าตำแหน่งอื่น คือมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาเมือง และมณฑลไปพร้อมกัน เป็นผลมาจากการแก้ปัญหการขาดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมือง และกองบัญชาการมณฑล แต่เมื่อได้จัดตั้งตำแหน่งปลัดมณฑลตามขึ้นมาแล้ว ก็ปรากฏว่าราชการกลับไม่พัฒนาเท่าที่ควร ในปี พ.ศ. 2456 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมืองอีกครั้งหนึ่ง *

2.2 แพทย์ประจำมณฑล เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตรมีหน้าที่บำรุงการอนามัย รักษาและป้องกันโรคภัยไข้เจ็บของราษฎรพลเมืองที่มีอยู่ในมณฑลและมีหน้าที่ตรวจตราดูแลการปฏิบัติงานของแพทย์ประจำเมือง²

2.3 แพทย์ประจำเมือง (หมอประจำเมือง) เป็นตำแหน่งข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำ เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาเล่าเรียน และการฝึกหัดในการรักษาพยาบาลต่าง ๆ ทำหน้าที่ตรวจตราดูแลการปฏิบัติงานของ "แพทย์ประจำตำบล" (หมอต๋ามต)³

¹ ร.ศ. จักกฤษณ์ นรนิติคุณการ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย
หน้า 28

* เพราะในทางปฏิบัติแล้วข้าหลวงเทศาภิบาลจะทำงานในหน้าที่ผู้ว่าราชการเมือง มาปฏิบัติเสียเองทำให้ไม่มีเวลาพอออกตรวจตราราชการในหัวเมืองอื่น ๆ

² ค.

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร. 5 ม. 55/19 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาอมรินทรฤาไชย กราบทูลสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2449.

2.4 ตำแหน่งพระท่ามะรงหรือพลี เป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาเรือนจำในแต่ละหัวเมือง ตำแหน่งนี้ได้จัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2442 เนื่องจากราชการที่เกี่ยวกับเรือนจำในมณฑลราชบุรีมีปริมาณมากขึ้น ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการบังคับบัญชารัฐบาลจึงได้กำหนดให้ตำแหน่งนี้ขึ้นประจำมณฑล

การตั้งตำแหน่งใหม่เพิ่มเติมขึ้นนี้ทำให้ราชการต่างๆในมณฑลราชบุรีมีความคล่องตัวขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาหลวง เทศาภิบาลก็จะมีเวลาว่างพอที่จะออกตรวจราชการได้มากขึ้น

3 การกำหนดศักดินาของข้าราชการในมณฑล เนื่องจากพระโอบายการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง* ซึ่งได้เฝ้าหลักในการกำหนดศักดินาข้าราชการของไทยนั้น ได้เข้ามาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้นจึงมีความไม่เหมาะสมหลายประการ เกิดขึ้นในระยะนี้ถึงเช่น บางตำแหน่งก็ได้มีการแต่งตั้งเพิ่มขึ้น ดังนั้นในปีพ.ศ. 2443 จึงได้ประกาศพระราชบัญญัติศักดินาข้าราชการหัวเมือง² ขึ้นใหม่ เพื่อถือเป็นหลักในการบังคับบัญชาราชการของข้าราชการทุกมณฑล ดังนี้

ตำแหน่ง	ศักดินา
ชาหลวง เทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล	10,000
ปลัดมณฑล	3,000
ยกกระบัตรมณฑล	1,200
มหาดไทยมณฑล (ชาหลวงมหาดไทย)	1,400
สรรพากรมณฑล	1,400

¹ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม. 55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาอภัยภูธรภักดี ไชย กราบหม่อมเจ้าพระยาจักรีราชานุภาพ เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2445

*ครายละ เอียดในบทที่ 2

²"พระราชบัญญัติศักดินาข้าราชการหัวเมืองรัตนโกสินทร์ศก 119" ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่างๆ รัชกาลที่ 5 ร.ศ. 119 หน้า 129.

ตำแหน่ง	ศักดินา
กรมการมหาด	1,000
รองกรมการมหาด	600
ผู้ช่วยราชการ เมืองจัตวา	3,000
ปลัด เมืองจัตวา	1,000
ยกกระบัตร เมืองจัตวา	1,000
ผู้ช่วยราชการ เมืองจัตวา	800
กรมการ เมืองจัตวา	600
รองกรมการ เมือง	400
นายอำเภอ	800
ปลัดอำเภอ	600
สมุหบัญชีอำเภอ	300
กำนัน	400
ผู้ใหญ่บ้าน	300
สารวัตรกำนัน	200

จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงศักดินาของข้าราชการในหัวเมืองแถบนี้ไปบ้าง เช่น ปลัดเมืองเดิมจะมีศักดินาเพียง 600 ไร่ พระราชบัญญัติก็กำหนดไว้ถึง 1,000 ไร่ และยกกระบัตรเมืองซึ่งแต่เดิมกำหนดไว้เพียง 500 ไร่ ก็เปลี่ยนมาเป็น 1,000 ไร่ เท่ากับปลัดเมือง ส่วนเจ้าเมืองนั้นคงมีศักดินาเท่าเดิม

4. การกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการในมหาด เรื่อง เงินเดือนของข้าราชการนี้เป็นภาระหนักของรัฐบาลประการหนึ่ง ถึงแม้จะเห็นได้ว่าในระยะแรกที่เริ่มจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องมอบหมายให้สมเด็จพระยาการุณราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจัดการทวงเงิน "ส่วย" ที่ราษฎรในท้องที่ต่างๆ ได้คิดค้างไว้นั้นมาจัดงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงงบประมาณที่จะจัดการปกครองตามแบบเทศาภิบาลนี้ด้วย และเมื่อ

ได้เงินมาแล้วกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ก็กำชับให้สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พิจารณากำหนดตำแหน่งที่จะได้รับ เงิน เดือนประจำ เท่าที่จำเป็น เท่านั้น ต่อมาภายหลัง เมื่อได้มีการปรับปรุงทางด้านการคลังและระเบียบวิธีการ เก็บภาษีอากรแล้วก็ทำให้นะหลวง พระคลังมหาสมบัติมีรายไ้มากขึ้นจนพอที่จะจ่าย เงิน เดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ไ้มากขึ้น ดังนั้นในระยะนี้จึงได้ตั้งตำแหน่งต่างๆเพิ่มจากเดิม* และได้มีการตราพระราช บัญญัติกำหนดอัตราเงิน เดือนของข้าราชการตำแหน่งต่างๆขึ้นในปีพ.ศ. 2442² ดังต่อไปนี้

ตำแหน่ง	ชั้น	เงิน เดือน		เพิ่มปีละ
		อย่างต่ำ	อย่างสูง	
ชาหลวง เทศาภิบาล	1		1,200 บาท	
ชาหลวง เทศาภิบาล	2	1,000 บาท	1,00 บาท	50
ชาหลวง เทศาภิบาล	3	800 บาท	900 บาท	50
ชาหลวงมหากไทย	1	300 บาท	350	25
ชาหลวงมหากไทย	2	250	300	25
ชาหลวงคลัง	3	200	240	20

¹สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 75

*ดูรายละเอียดในการตั้งตำแหน่ง เพิ่ม เติมนิเทศ

²ก.จ.ช. เอกสาร ร.7/1 น.44.5 รายงานการประชุมเทศาภิบาล
ร.ศ.118

ตำแหน่ง	ชั้น	เงิน เกือบ		เพิ่มปีละ
		อย่างต่ำ	อย่างสูง	
เลขานุการ	1	140	160	10
เลขานุการ	2	120	140	10
เลขานุการ	3	100	120	10
ผวาราชการ เมือง	1	600	700	25
ผวาราชการ เมือง	2	500	550	25
ผวาราชการ เมือง	3	350	450	25
ปลัดเมือง	1	600	700	25
ปลัดเมือง	2	200	230	10
ปลัดเมือง	3	150	180	10
ยกกระบัตร, ผู้ช่วย	1	160	200	10
ยกกระบัตร, ผู้ช่วย	2	120	150	10
ยกกระบัตร, ผู้ช่วย	3	80	110	10
คลัง	1	120	180	10
คลัง	2	80	100	10
คลัง	3	40	60	10
นายอำเภอ	1	180	200	10
นายอำเภอ	2	150	170	10
นายอำเภอ	3	100	120	10

ต่อมาในปีพ.ศ. 2445 ก็ได้มีกฎของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการแบ่งชั้นและอัตราเงินเดือนของข้าราชการเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ก. ตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ให้พระราชอำนาจกำหนดว่าคนใดควรจะอยู่ในอัตราชั้นใด

ข. ข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ในมณฑล จะแบ่งได้เป็น 3 ชั้น คือ ชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และชั้นที่ 3 ตามลำดับในการกำหนดชั้น นี้ถือเป็นหน้าที่ของเสนาบดีที่จะเป็นผู้กำหนดเสนาบดีแต่ละกระทรวงจะมีอำนาจกำหนดเฉพาะ ข้าราชการที่สังกัดในกระทรวงของตนเท่านั้น สำหรับข้าราชการชั้นที่สามนั้น ข้าหลวงเทศาภิบาล มีอำนาจที่จะแต่งตั้งได้และหากเป็นการสมควรที่เป็นประโยชน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลก็อาจจะตั้งตำแหน่งที่สูงกว่าชั้นที่ 3 ได้ แต่จะต้องขออนุมัติต่อเสนาบดีก่อน

อีกประการหนึ่ง ก็คือ ตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตรนั้น การเลื่อนชั้น, ตำแหน่งเสนาบดีของแต่ละกระทรวง จะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูล ขอรับ พระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อน จึงจะสามารถเลื่อนชั้นและเลื่อนตำแหน่งได้

ค. ในการแต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น จะต้องให้ผู้นั้นรับเงินเดือนในอัตราชั้นต่ำของตำแหน่งนั้นเสียก่อน ดังเช่น ถ้าจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงมหาดไทย ก็จะต้องรับเงินเดือน 300 บาทก่อน แล้วจึงเพิ่มขึ้นไปตามอัตราที่วางไว้เป็นต้น แต่ทั้งนี้จะไม่หมายรวมไปถึงตำแหน่งผู้ตรวจการซึ่งมีประกาศนียบัตรจากโรงเรียนมหาดเล็ก ซึ่งอาจจะแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการชั้นที่ 1 และชั้นที่สองได้ทันที

การปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการหัวเมืองครั้งนี้ อัตราเงินเดือนของข้าราชการส่วนใหญ่ก็ยังคงเดิม ดังเช่น ข้าหลวงเทศาภิบาลนั้น มีขั้นต่ำ 800 บาท และขั้นสูง 1,200.- บาท คงเดิม แต่มีที่เปลี่ยนแปลงไปบ้างคือ อัตราเพิ่มแต่ละปี คือ ตำแหน่งที่มีเงินเดือน 300 - 1200 บาท นั้น จะมีอัตราเพิ่มเพียง 20 บาท ต่อปี และตำแหน่งที่มีเงินเดือน 300 - 550 บาท นั้นจะมีอัตราเพิ่มเพียงปี ละ 10 บาท และอัตราเพิ่มขึ้นต่ำ เพียงปี ละ 2 บาทเท่านั้น

¹ รศท.เสถียร ลายลักษณ์ รวบรวม ฎีกาเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วย

อัตราเงินเดือนข้าราชการหัวเมือง ร.ศ.121 ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18

กฎหมาย ร.ศ.120 - 121

การจัดการปรับปรุงเงินเดือนครั้งนี้ สันนิษฐานได้ว่า เป็นเพราะในระยะนี้ได้มีการ
แต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นทำให้เกิดความสับสนในการใช้ระเบียบอัตราเงินเดือน ร.ศ. 119
ดังนั้นจึงได้ปรับปรุงขึ้นใหม่ให้เป็นระเบียบแบบแผนขึ้น

5. การรักษาความสงบในมณฑล ในสมัยที่เจ้าพระยาสุรพันธ์ พิสุทธิ เป็นข้าหลวง
เทศาภิบาลนั้น ปรากฏว่า มณฑลราชบุรี ได้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย จนสงบ
ราบคาบ* ดังนั้นในระยะเวลาดังกล่าวมณฑลราชบุรีจึงจัดว่าเป็นมณฑลที่มีความสงบสุขมณฑลหนึ่ง
แต่ปรากฏว่าทั้งฝ่ายรัฐบาล และมณฑลราชบุรีก็ได้ตั้งอยู่ในความประมาท ได้จัดการเข้มงวด
กวัดขั่น ในเรื่องนี้อยู่เสมอโดยดำเนินการตามวิธีการที่เจ้าพระยาสุรพันธ์ พิสุทธิ ได้วางราก
ฐานไว้อย่าง และที่ได้กำหนดขึ้นใหม่บ้าง ก็มีรายละเอียดต่อไปนี้

5.1. การเลิกบ่อนการพนันหรือมอมเบียร์ ในสมัยที่เจ้าพระยาสุรพันธ์ พิสุทธิ
เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล นั้น ก็ได้มีการควบคุมบ่อนเบียร์โดยการจำกัดเวลาในการเล่น และ
การส่ง พลตระเวนลับไปคอยสังเกตการณ์ เป็นผลให้คดีโจรผู้ร้ายลดน้อยเบาบางลงมาก**
แต่ก็ยังไม่หมดเสียทีเดียว ยังมีคดีความลักเล็กขโมยน้อยอยู่บ้าง ดังนั้นทางราชการจึงดำริ
อยู่เสมอที่จะให้มีการเลิกบ่อนเบียร์ให้เด็ดขาด เพราะนอกจากจะทำให้เกิดโจรผู้ร้ายแล้ว การ
พนันยังเป็นสิ่งที่มอมเมาราษฎรให้ลุ่มหลงไม่เป็นอันทำมาหากินอีกประการหนึ่งควย แต่เนื่องจาก
เงินผูกขาดจากบ่อนเบียร์เป็นรายได้ที่สำคัญประการหนึ่งของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติดังนั้น
รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปล่อยให้โรงบ่อนเบียร์คงอยู่ต่อไป

ต่อมาเมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังมั่นคงขึ้นจึงได้ประกาศยกเลิก บ่อนเบียร์ โดยค่อย ๆ
ยกเลิกไปที่ตำบลสองตำบล จนหมดไปในที่สุด การประกาศยกเลิกบ่อนเบียร์ ในมณฑลราชบุรี
นั้น ได้เริ่มใน ปี พ.ศ. 2448 ดังมีรายละเอียดเหตุผล และตำบลที่ประกาศยกเลิก มีความว่า

* คุรายละเอียดในบทที่ 4 การป้องกันรักษาความสงบ

** คุรายละเอียดในบทที่ 4 การป้องกันรักษาความสงบ

"...การตั้งเล่นบ่อนเบี้ยในกรุงสยาม แม้ถึงว่าจะได้ผลประโยชน์มาใช้จ่ายในราชการแผ่นดินเป็นเงินรายได้อันสำคัญของรัฐบาลประเภทหนึ่งก็จริง แต่ยอมกระทำให้น้ำใจอาณาประชาราษฎร์ผันเพื่อค่านินาไปในทางต่ำช้าเลวทรามไ้แต่เป็นที่เสื่อมเสียทรัพย์สินสมบัติของนักเลงผู้เล่นส่วนก็ช่วยยอมเป็นทางอันตรายแก่ทรัพย์สินสมบัติของผู้อื่นด้วย และความมัวเมาในการเล่นการพนันยอมขัดห้ามต่อ เวลาที่พึงทำการให้เกิดประโยชน์ด้วย อีกประการหนึ่งการพนันบ่อนเบี้ยเวลานี้ เงินที่ตกไปในมือนายอากรผู้รับผูกขาดการบ่อนเบี้ยนั้น นายอากรจัดส่งออกไปเสียนอกพระราชอาณาเขตเป็นอันมาก และการเล่นบ่อนเบี้ย ยังเป็นการนำมาซึ่งโจรกรรม และการอาญาอื่น ๆ อีก..."¹

ฉนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สั่งให้เลิกการตั้งบ่อนเบี้ย ภายในกำหนด 3 ปี ในท้องที่ต่อไปนี้คือ;

- 1.) บางนกแขวก
- 2.) วัดระฆัง
- 3.) บางใหญ่
- 4.) แมกลอง
- 5.) บานแหลม
- 6.) เกยบวย
- 7.) หน้าเมือง²

¹กระทรวงมหาดไทย ประกาศเลิกบ่อนเบี้ยรัตนโกสินทรศก 124 กฎหมายรัชกาลที่ 5
ร.ศ.123

²ค.

การยกเลิกมอนเบ็ยในตำบลต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรีครั้งนี้นับว่าเป็นผลดีแก่ราษฎร
อย่างยิ่ง เพราะทำให้การลักขโมยต่าง ๆ ลดน้อยลงไป นอกจากนี้ ก็ทำให้ราษฎรมีเวลา
ทำมาหากินได้มากขึ้นทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎรดีขึ้นด้วย

5.2. การป้องกันการลักขโมยช้าง ตามชายแดน ปัญหาการลักขโมย ตามชาย
แดนซึ่งได้ถูกปราบปรามจนสงบราบคาบ ในสมัยที่เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวง
เทศาภิบาล นั้น ได้กลับเป็นปัญหาขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในระยะนี้ เพราะปรากฏว่าได้มีผู้ร้ายรวม
มือกันเป็นก๊กเป็นเหล่าทำการลักขโมยช้างพาข้ามเขตแดน อยู่เนือง ๆ ไม่เพียงแต่มณฑลราชบุรี
เท่านั้น ที่ประสบกับปัญหานี้ แต่ในมณฑลนครสวรรค์ซึ่งมีอาณาเขตติดกับพม่า ก็มีผู้ลักพาตัว
ในปี พ.ศ. 2449 สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้ทรง
บังคับมูลเรื่องนี้ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทอมาจึงมีพระบรมราชโองการ
โปรดเกล้าฯ ให้พระยาไกรเพชรรัตนสงคราม ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครสวรรค์ และ
พระยาอมรินทร์ภักดี ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี ปรีกษาหารือกับข้าหลวง ฝ่ายอังกฤษ
ที่ปกครองพม่า รวมกันร่างข้อบังคับในการป้องกันการลักขโมยช้าง ระหว่างเขตแดนของทั้งสอง
ประเทศขึ้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้;

1.) ถ้าราษฎรคนใด พวกละจะพาช้างออกนอกเขตประเทศไทย เข้า
ไปในดินแดนของอังกฤษ จะต้องทำ "หนังสือสำคัญรูปพรรณช้าง" * กับเจ้าพนักงานฝ่ายไทย
ซึ่งประจำอยู่ตามเมืองต่าง ๆ คือ เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี อำเภอ -
แม่กะจัน อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ อำเภอสังขละบุรี อำเภอไทรโยค และอำเภอศรีสวัสดิ์
เจ้าพนักงานเหล่านี้ จะต้องสืบสวนให้แน่ชัดว่าไม่ใช่เป็นช้างของผู้ร้ายจึงจะออก "หนังสือสำคัญ
รูปพรรณช้าง" ให้ หนังสือนี้จะหมดอายุในเวลา 2 เดือน

2.) ถ้าราษฎรคนใด พวกละ จะพาช้างออกจากเขตแดนพม่าของอังกฤษ
มายังประเทศไทย จะต้องทำหนังสือสำคัญรูปพรรณช้าง ต่อข้าหลวงอังกฤษ คือข้าหลวงเมือง
ตะวาย ข้าหลวงเมือง แอมเอิร์ส หรือเจ้าพนักงานชั้นรอง ของอังกฤษ ส่วนข้อกำหนดต่าง ๆ

* บางครั้งเรียกว่า "หนังสือเบิกคาน"

ในการใช้หนังสือสำคัญนี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับที่กำหนดให้แก่เจ้านักงานของไทย

3.) ถ้าบุคคลใดพาชาวข้ามแดนโดยไม่มี "หนังสือสำคัญรูปพรรณช้าง" ดังกล่าวในข้อ 1 และข้อ 2 นั้น เจ้านักงานของทั้งสองฝ่ายจะมีอำนาจยึดช้างไว้ไต่สวนหาเจ้าของในกรณีที่เป็นช้างโขมย หรืออาจจะส่งตัวบุคคลนั้น กลับคืนออกไปนอกอาณาเขตได้ ในกรณีที่ช้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย

4.) ในกรณีที่ช้างพลัดหลง หรือ มีผู้ร้ายโขมย ข้ามแดนมาจากเขตแดนพม่าของอังกฤษ เข้ามาในเขตแดนไทย ถ้าเจ้านักงานไทยจับได้จะต้องส่งหนังสือแจ้งให้เจ้านักงานฝ่ายอังกฤษทราบด้วย แต่ถ้าเป็นช้างมีเจ้าของและเจ้าของมาขอรับคืน เจ้านักงานฝ่ายไทย ก็จะต้องไต่สวนให้แน่ชัด แล้วจึงคืนช้างนั้นไปโดยมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียม 200 รูปี ต่อช้างหนึ่งตัว

ในเรื่องนี้ทางฝ่ายอังกฤษก็จะปฏิบัติเช่นเดียวกัน

5.) ถ้าเจ้านักงานฝ่ายอังกฤษ หรือ เจ้านักงานฝ่ายไทย ได้มอบช้างที่พลัดหลงนั้นให้แก่เจ้าของและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแล้ว เจ้าของแจ้งมีสิทธิที่จะฟ้องผู้ร้ายต่อศาลได้

จากข้อตกลงครั้งนี้ก็มีผลทำให้เกิดความลักลอบข้ามตามแถบชายแดนซึ่งเคย เคยเป็นปัญหามาก่อนนั้นลดน้อยลง เพราะสัญญาฉบับนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย และอังกฤษร่วมมือประสานงานกัน แทนที่ต่างคนต่างทำเป็นแตกอน ซึ่งทำให้เกิดช่องโหว่ ที่คนร้ายจะถือเป็นโอกาสก่อคดีลักลอบขึ้นมาได้

5.3. การเข้มงวดให้ข้าราชการออกตรวจราชการ แต่เดิมนั้นได้มีข้อกำหนดให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งบังคับบัญชา ตั้งแต่กรมการอำเภอขึ้นไป ให้ออกตรวจราชการปีละ 3 เดือน แต่ข้อกำหนดนี้ ก็ไม่เมาะลงโทษ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎไว้ด้วย ดังนั้นจึงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทั่วไปมักจะเลยการออกตรวจราชการอยู่เสมอ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกกฎข้อบังคับในการออกตรวจราชการสำหรับข้าราชการชั้นใน ปี พ.ศ. 2452 มีรายละเอียดดังนี้

¹ กระทรวงมหาดไทย ประกาศข้อบังคับสำหรับป้องกันผู้ร้ายลักพาข้ามเขตแดน
กฎหมายรัชกาลที่ 5 ร.ศ. 123

1.) กำหนดเวลาในการออกตรวจราชการ ตามกฎข้อบังคับฉบับนี้ได้
กำหนดเวลาในการออกตรวจราชการของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในมณฑล ดังนี้
กรรมการอำเภอ จะต้องออกตรวจหมู่บ้านไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง
ผู้ว่าราชการเมือง จะต้องออกตรวจตำบลไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง
และจะต้องออกตรวจราชการอำเภอไม่น้อยกว่า ปีละ 3 ครั้ง
ข้าหลวงเทศาภิบาล ต้องออกตรวจราชการในหัวเมือง ไม่ต่ำกว่า
ปีละ 2 ครั้ง

ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงสรรพากร และข้าหลวงคลังจะต้อง
ออกตรวจราชการในอำเภอไม่น้อยกว่า ปีละ 2 ครั้ง

2.) วิธีการออกตรวจราชการ ข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ เมื่อออก
ตรวจราชการแล้วจะต้องทำรายงานยื่นต่อ ข้าหลวงเทศาภิบาล และข้าหลวงเทศาภิบาลก็จะ
นำรายงานนั้นเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยอีกทอดหนึ่งโดยจะต้องเป็นผู้รับรองว่ารายงานนั้น
เป็นความจริง

3.) บทลงโทษ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดบทลงโทษแก่ข้าราชการ
ที่ไม่ออกตรวจราชการตามกฎหมายไว้ 3 ประการคือ ประการแรก ไม่มีสิทธิเลื่อนขึ้นเงินเดือนใน
ปีนั้น ประการที่สองคือไม่มีสิทธิได้เลื่อนยศในปีนั้น และประการที่สาม คือ ลดขั้นเงินเดือน
หรือลดขั้นตามควรแก่กรณี¹

การเข้มงวดให้ข้าราชการหมั่นออกตรวจราชการนี้ เป็นผลดีต่อการรักษาความสงบ
มาก ทำให้สามารถวางแผนป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น และอีก
ประการหนึ่ง คือการออกตรวจราชการ ของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ จะเป็นการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่
ที่ปกครองในท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เอาใจใส่ในราชการยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลให้เกิด
ความสงบสุขแก่ราษฎร

¹ กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาลเดิม 8 วันที่ 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 128

มณฑลราชบุรีในระยะนี้มีปัญหาโจรผู้ร้ายลดน้อยลงไปมากแล้ว เพราะการปราบปรามอย่างจริงจังในสมัยที่พระยาสุรินทรภาไชย เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ดังนั้นการออกตรวจราชการในระยะนี้จึงเป็นเพียงการป้องกันเหตุร้ายเท่านั้น

จากรายงานราชการมณฑลราชบุรี ในระยะนี้ปรากฏว่าข้าหลวงเทศาภิบาลที่ออกตรวจราชการมากที่สุด คือ พลตรี พระยาราชเจษฎาเดช ผลจากการออกตรวจราชการของท่านแต่ละครั้งก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่มณฑลราชบุรี และเป็นประโยชน์แก่ราษฎรมาก เช่น เมื่อครั้งออกตรวจราชการ ในแขวงเมืองกาญจนบุรี ในปี พ.ศ. 2444 ก็ได้แนะนำให้ราษฎร ปลูกฝ้าย และนุ่น เพื่อเป็นสินค้า และในปีเดียวกันก็ได้ ไปตรวจราชการเมืองเพชร ได้แนะนำให้ราษฎร ปลูกบานเือนอยู่ริมน้ำไกล ๆ กัน เพื่อจะได้พึ่งพาอาศัยกัน และจะเป็นเครื่องชักนำให้พ่อค้า นำของไปซื้อขายด้วย²

5.4. การปรับปรุงการทำหนังสือเดินทาง การกำหนดให้ราษฎรมีหนังสือเดินทางนั้นเป็นการป้องกัน การก่อคดีโจรผู้ร้ายประการหนึ่ง * แต่การบังคับให้ราษฎรทำหนังสือเดินทางนี้ก็สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรด้วย เพราะจะต้องเสียทั้งเงินและเวลาในการทำหนังสือ ดังนั้นเมื่อปัญหาโจรผู้ร้ายหมดไปจึงได้มีการปรับปรุงในการทำหนังสือเดินทางขึ้นโดยประกาศยกเลิกการทำหนังสือเดินทาง และให้ราษฎรเปลี่ยนมาทำบัตรประจำตัวแทน

มณฑลราชบุรีได้ประกาศให้ราษฎรทำบัตรประจำตัว แทนการการทำหนังสือเดินทาง ในปี พ.ศ. 2446 บัตรประจำตัวนี้ทำเพียงครั้งเดียวก็ใช้ได้ไปตลอดชีวิต และการนี้ไม่เป็นการบังคับ คือราษฎรคนใดจะทำก็ได้หรือไม่ทำก็ได้ แต่การทำหนังสือเดินทางนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ตัวราษฎรเอง คือ จะได้รับความสะดวกในการเดินทาง เพราะว่าจะมีพนักงานคอยตรวจตราอยู่เสมอ ดังนั้น จึงปรากฏว่าผู้ที่ไม่มีหนังสือประจำตัว หรือบัตรประจำตัว จะต้องถูกกัก -

²ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/ ในบอกพระยาราชเจษฎาเดช ถึงพระยาศรีสุนทรเทพ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2444

*ดูรายละเอียดในบทที่ 4 การประกาศพระราชบัญญัติป้องกันเหตุร้าย

ตัวไต่สวนอยู่เสมอ¹

การทํำบัตรประจำตัวนี้ เป็นประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายมาก เพราะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถแยกคนดีและคนร้ายได้อย่างเด่นชัด ทำให้เกิดความสะดวกในการป้องกันและปราบปราม

5.5. การแก้ไขปัญหายูรายข้ามแดน ปัญหายูรายข้ามแดนนี้ เป็นปัญหาที่หนักใจของรัฐบาลไทยเสมอมา เพราะ การดำเนินการใด ๆ หากขาดความสมบูรณ์รอบคอบแล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหาระหว่างประเทศขึ้นได้ มณฑลราชบุรีก็เป็นมณฑลหนึ่งที่ประสบกับปัญหานี้เพราะมีอาณาเขตติดต่อกับอาณาเขตของอังกฤษ ปัญหาเรื่องนี้จัดเป็นปัญหาใหญ่เกินที่มณฑลราชบุรีจะแก้ไขได้เองเพราะเป็นเรื่องระหว่างประเทศ ปัญหาเรื่องนี้จึงตกเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องแก้ไข

ในปี พ.ศ. 2453 รัฐบาลก็ได้มีการตกลงเจรจากับรัฐบาลอังกฤษเพื่อแก้ไขปัญหานี้ อันเป็นผลทำให้เกิดการตกลงร่วมกันในการแก้ไขปัญหายูรายข้ามแดนระหว่างอังกฤษกับไทยขึ้น ดังมีรายละเอียดในข้อตกลงดังนี้ :

1.) ประเทศอังกฤษและไทย สัญญว่าจะส่งคนร้าย หรือผู้ต้องหา หรือบุคคลที่ทำความผิด ที่ใดหลบหนีเข้ามาในดินแดนของตนนั้นคืนให้แก่ประเทศที่บุคคลนั้นทำความผิดไว้

2.) โทษความผิดที่จะต้องส่งตัวผู้ร้ายคืนนั้น มีโทษที่สำคัญดังนี้ โทษจำคุกตายโทษยกยอกทรัพย์หรือชโมทรัพย์ โทษข่มขืนชำเรา โทษริ่คลูกเป็นต้น*

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/19 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาสุรินทรวาไชย กราบทูลสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2446

*ดูรายละเอียดในภาคผนวก ร.

3.) ถ้ากฎหมายของประเทศทั้งสองคืออังกฤษ และไทย ระบุว่าผู้สมรู้
ร่วมคิดมีความผิดก็จะต้อง ส่งคืนแก่ประเทศคู่สัญญาด้วย

4.) ส่วนโทษที่ไม่ระบุในสัญญานั้นให้คู่สัญญามีสิทธิที่จะตัดสินใจได้เองว่า
สมควรจะส่งตัวให้หรือไม่ถาคนรายนั้น กำลังถูกชำระความ หรือกำลังถูกลงโทษอยู่ก็ให้หรือส่ง
ตัวไว้ก่อนจนกว่าจะพิจารณาคดี แล้วเสร็จ หรือลงโทษเสร็จแล้วจึงส่งตัวไปตามสัญญา

5.) ถ้าโทษที่ผู้ร้ายทำผิดนั้นมีลักษณะ ผิดต่อระเบียบกฎหมาย ที่มีในประเทศ
ที่ผู้ร้ายหนีไปอาศัย ประเทศนั้นอาจพิจารณาไม่ส่งตัวคนรายให้แก่ประเทศคู่สัญญาได้

6.) ห้ามมิให้ประเทศที่ได้รับตัวผู้ร้าย นำตัวผู้ร้ายไปกักขังหรือชำระโทษ
อย่างอื่น นอกจากโทษที่ร้องขอรับตัวไป

7.) เมื่อประเทศคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเห็นว่าตนกรณีรับตัวนั้นอาจจะ
ร้องขอให้จับกุมตัวคนรายกักขัง และจับของกลางที่เกี่ยวข้องกับโทษผิด นั้นไว้พลางก่อนก็ได้ แต่
การเช่นนี้จะทำได้ต่อเมื่อมีหลักฐาน มีคำหรือ มีหมายจับมาแสดงก่อน กับทั้งต้องแสดงโทษของ
ผู้หลบหนีให้ชัดเจนด้วย

8.) การส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นประเทศที่ร้องขอจะต้องยื่นเรื่องร้องขอ
ทางสถานทูต

9.) ถ้าผู้ร้ายนั้นมีประเทศร้องขอหลายประเทศ ก็จะต้องส่งตัวให้แก่
ประเทศที่ร้องขอก่อน

10.) ถ้าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ สำหรับร้องขอคนรายภายในกำหนด
2 เดือน นับตั้งแต่วันที่จับกุมตัวได้ หรือพ้นกำหนดที่ศาล ของประเทศ ที่จับตัวคนรายได้กำหนด
ไว้ ก็จะต้องปล่อยตัวคนรายนั้นไป

11.) ประเทศคู่สัญญาจะต้องส่ง สิ่งของซึ่งเป็นของกลางและหลักฐาน
ให้แก่ประเทศที่ร้องขอ¹

¹ กระทรวงต่างประเทศ สัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับอังกฤษ สนธิ
สัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทย กับต่างประเทศและองค์การระหว่าง
ประเทศ หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 1 พ.ศ. 2160 - 2412 หน้า 196

การทําสัญญานับนี้ทำให้รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาโจรผู้ร้ายตามแถบหัวเมืองชายแดนไปได้มาก โดยเฉพาะในมณฑลราชบุรี ซึ่งเคยมีปัญหาเหล่านี้มาแต่เดิมนั้นหลังจากที่ได้มีการทําสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับอังกฤษแล้ว ก็ไม่ปรากฏหลักฐาน เรื่องโจรผู้ร้ายก่อความเดือดร้อนในแถบชายแดนอีกเลย

นอกจากนั้น สัญญานับนี้ก็แสดงให้เห็นว่า ระบบการศาลของไทย ซึ่งได้มีการปฏิรูปแล้วนั้นได้เป็นที่ยอมรับของอังกฤษแล้ว จนถึงกับยอมทําสัญญาส่งผู้ร้ายมาขึ้นศาลไทยดังกล่าว

6. การปรับปรุงการสำรวจสำมะโนครัว การสำรวจสำมะโนครัวในมณฑลราชบุรีนั้นได้เคยทํามาแล้วในสมัยที่เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล แต่การสำรวจสำมะโนครัวในระยะนั้นยังกระทำกันอย่างไม่ละเอียดถี่ถ้วนนักเป็นเพียงการสำรวจรวม ๆ* ไปเท่านั้น ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงได้สั่งการให้มณฑลต่าง ๆ ทําการสำรวจสำมะโนครัวประชากรขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2448 โดยเพิ่มรายการสำรวจในเรื่องต่อไปนี้

1.) ให้สำรวจเชื้อชาติต่าง ๆ ของราษฎรที่อาศัยอยู่ในมณฑล สำหรับมณฑลราชบุรีนั้น ปรากฏว่านอกจากคนไทยแล้ว คนจีนมีจำนวนมากที่สุด คือ ในปี พ.ศ. 2449 มีจำนวนถึง 34,714 คน

2.) ให้มีการสำรวจวัดในพุทธศาสนา²

รายการสำรวจอื่น ๆ เช่น จำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน และจำนวนสัตว์พาหนะนั้นก็ให้คงสำรวจตามแบบสำรวจเดิม

จากแบบสำรวจที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นใหม่นี้ทำให้ ได้รายละเอียดเพิ่มขึ้นหลายประการ** แต่ที่สำคัญคือ ทำให้ทราบถึงจำนวนคนเชื้อชาติต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในมณฑลราชบุรี-

*รายละเอียดในบทที่ 4 การสำรวจสำมะโนครัว

²กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 7 วันที่ 1 พฤษภาคม ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452)

**ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

อันจะทำให้สามารถวางนโยบายการปกครองได้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ข้อที่น่าสังเกตจากการสำรวจสำมะโนครัว ประชากรในมณฑลราชบุรีครั้งนี้ คือ จำนวนแขกมลายู ซึ่งมีจำนวนถึง 1,384 คน ในปี พ.ศ.2449* เพราะแขกมลายูดังกล่าวนี้ ไม่มีหลักฐานว่าได้อาศัยมาตั้งแต่ครั้งใด

ต่อมาในปี พ.ศ.2452 ก็ได้มีการปรับปรุงแบบสำรวจสำมะโนครัวประชากร อีกครั้งหนึ่ง เพราะแบบสำรวจที่ใช้อยู่แล้วยังมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ ดังเช่น วิธีการแบ่งแยกเชื้อชาติจีน และไทย เป็นต้น ในการสำรวจครั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดข้อแก้ไขเพิ่มเติม ในแบบสำรวจที่จะใช้ต่อไป ดังนี้

1.) จะต้องแก้ไขวิธีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ไทย และจีนเสียใหม่โดยกำหนดว่า คนจีน ที่อพยพมาจากแผ่นดินใหญ่ และบุตรชายของคนจีนอพยพนี้ให้ถือว่าเป็นคนจีน ส่วนหลานให้ถือว่าเป็นคนไทย แม้จะไฉนหมเพียหรือไม่ก็ตาม

2.) จะต้องสำรวจจำนวนประชากรที่อ่านออกเขียนได้

3.) จะต้องสำรวจจำนวนประชากรที่ได้ปลูกฝังป้องกันไข้ทรพิษทั้งคฤหัสถ์

และบรรพชีต¹

การสำรวจสำมะโนครัวประชากรนี้เป็นวิธีการป้องกัน และรักษาความสงบอีกวิธีหนึ่ง เพราะจะทำให้ทางราชการสามารถสอดส่องดูแลราษฎรได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

*ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข

¹ กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 7 แผ่นที่ 38 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2452
หน้า 33 - 35

การปรับปรุงการโยธา

การโยธาในมณฑลราชบุรี แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ.-

1. การโยธาที่เป็นการสร้าง ได้แก่การปลูกสร้างอาคารสถานที่ต่าง ๆ การสร้างถนน เป็นต้น การโยธาประเภทนี้จะต้องมีการวางแผนงานเป็นเวลานานและต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมาก

ในมณฑลราชบุรี ในระยะนี้ได้จัดการทะนุบำรุงการโยธาประเภทนี้ขึ้นหลายประการ คือ.-

1.1. การปรับปรุงไปรษณีย์โทรเลข การไปรษณีย์โทรเลขในหัวเมืองแถบนี้ ได้มีการจัดดำเนินการมาก่อนหน้าการปฏิรูปการปกครองแล้ว แต่การดำเนินงานก็ไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร ครั้นมาถึงระยะนี้นบ้านเมืองเจริญขึ้น การติดต่อสื่อสารก็มากขึ้น ทำให้มีจำนวนราษฎรที่ใช้บริการนี้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ในระยะนี้รัฐบาลจึงได้จัดสร้างที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขเพิ่มอีกหลายแห่ง เพื่อบริการให้เพียงพอแก่ความต้องการของราษฎร ดังเช่นในปี พ.ศ. 2442 พระยาราชเจ๊กคำวูช ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลราชบุรี ก็ได้สั่งการให้หลวงอร่ามเรืองฤทธิ ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสงครามจัดสร้างที่ทำการไปรษณีย์ถาวรขึ้นในเมืองสมุทรสงคราม* ทำให้ราษฎรในเมืองนี้ได้รับความสะดวกในการติดต่อสื่อสารเพิ่มขึ้น¹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2451 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขขึ้นในเมืองปราณบุรี ทั้งนี้ เพราะเมืองปราณบุรีได้มีราษฎรไปมา

* เดิมที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข เมืองสมุทรสงคราม เป็นเรือนห้องแถวในตลาด

¹ ก.จ.ช. เอกสาร 5 บ 55/18 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาราชเจ๊กคำวูช กราบทูลสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เปื่อ 12 มกราคม พ.ศ. 2443

ค่าขายและอพยพเข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่มากขึ้น¹

ในด้านการบำรุงรักษาการไปรษณีย์และโทรเลขนี้ กระทรวงโยธาธิการซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาได้จัดตั้งตำแหน่ง "ผู้ตรวจการ" ของกระทรวงขึ้น ทำหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยของ เสา สายโทรเลข และที่ทำการโทรเลข ส่วนภายในมณฑลนั้น ก็ให้มีตำแหน่ง "สารวัตร" เป็นผู้ตรวจตราดูแลและรับผิดชอบ หากพบสิ่งใดชำรุดเสียหายก็ต้องซ่อมแซมขึ้นใหม่ให้อยู่ในสภาพที่ดีหรือถ้าอยู่ในสภาพชำรุดเกินกว่าจะจัดการซ่อมแซมได้ "สารวัตร" จะต้องรายงานขอจัดเปลี่ยนเครื่องมือใหม่ทันที²

วิธีการตรวจตราดูแลบำรุงการโทรเลขนี้ สารวัตรซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ ภายในมณฑลจะต้องแบ่งเจ้าหน้าที่รักษาสายโทรเลข โดยกำหนดให้แบ่งเป็นตอน ๆ และหากปรากฏว่าสายชำรุด เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในตอนต่าง ๆ นี้จะต้องเดินตรวจหาที่ชำรุดจนบรรจบกัน³

ในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาการไปรษณีย์โทรเลขนี้ นอกจากจะใช้จ่ายเงินจากงบประมาณของรัฐบาลแล้ว ในบางครั้งมณฑลก็ต้องเป็นภาระเองด้วย ดังเช่น จะต้องเกณฑ์ราษฎรตัดต้นไม้มาทำเปลี่ยนเสาโทรเลขที่ชำรุด เป็นต้น แต่ในบางครั้ง ก็ปรากฏว่ามีเจ้าเมืองกรบการที่เห็นคุณประโยชน์ของการไปรษณีย์โทรเลข ได้อำสาจัดการเรื่อง

¹ รัช.เสถียร ฉายลักษณ์ รวบรวม ประกาศกระทรวงโยธาธิการ ประชุมกฎหมายประจำศก เริ่มที่ 22 ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ขช 33/2 รายงานหลวงขจรยุตกฤต ตรวจจ้การราชการโทรเลข โทรศัพท มณฑลราชบุรีและมณฑลนครศรีธรรมราช ในวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2443

³ ก.

นี้อย่างเต็มที่ ดังเช่น ที่พระยาวิจิตราธรรงค์ ผู้ว่าราชการเมืองปรางบุรี ได้จัดซื้อเสา เพื่อนำมาเปลี่ยนแทนเสาโทรเลขที่ชำรุดในปี พ.ศ. 2443 โดยไม่คิดราคาเป็นต้น¹

เนื่องจากการทบทวนส่งเสริมทั้งจากหน่วยราชการส่วนกลาง และจากเจ้าหน้าที่ ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่กำลังคั้งนั้นในขณะนี้ กิจกรรมไปรษณีย์โทรเลขในมณฑลราชบุรีจึงมีความ เจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ จนสามารถขยายหน่วยงานออกไปตามหัวเมืองต่าง ๆ ได้ทั่วถึงขึ้น อันเป็นคุณประโยชน์แก่ราษฎรและทางราชการอย่างยิ่ง คือราษฎรก็จะมีความสะดวกในการ ติดต่อธุรกิจต่าง ๆ ส่วนทางราชการนั้น นอกจากจะได้ผลประโยชน์จากรายได้ในการใช้ บริการของราษฎรแล้วยังสามารถบริหารราชการได้สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้นอีกด้วย

1.2. การสร้างทางรถไฟ ในปี พ.ศ. 2442 รัฐบาลไทยได้วางนโยบาย ในการปรับปรุงการคมนาคม โดยมีโครงการที่จะวางรางรถไฟสายใต้ขึ้น แต่ในชั้นแรก นี้จะได้มีการวางรางเพียงแต่เมืองเพชรบุรีก่อน และเปิดเป็นเส้นทางเดินรถไฟสาย กรุงเทพฯ - เพชรบุรี

เนื่องจากการวางรางรถไฟนี้เป็นงานสำคัญที่ต้องใช้งบประมาณมาก ดังนั้นจึง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศจัดเตรียมการขึ้นเป็น 3 ขั้นตอน คือ.-

1) การจัดทำแผนที่ ในการนี้กระทรวงโยธาธิการได้แต่งตั้งให้ เจ้าพนักงานทำแผนที่ตามเส้นทางที่จะสร้างทางรถไฟ ตั้งแต่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นต้นทางจนถึงเมืองเพชรบุรีซึ่งเป็นปลายทาง

2) การกำหนดเขตการวางรางรถไฟ รัฐบาลได้กำหนดหมายเขต

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ยช.33/35 เรื่องพระยาวิจิตราธรรงค์ผู้ว่าราชการ เมืองปรางบุรี ได้จัดการซื้อเสาเปลี่ยนเสาโทรเลขในเมืองปรางบุรี หนังสือ ของพระยาวิจิตราธรรงค์ ถึงสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2443

* สถานีต้นทางอยู่ที่ตำบลบางกอกน้อย

ที่จะจัดวางรางรถไฟ ตั้งแต่กรุงเทพฯ จนถึงเมืองเพชรบุรีและออกประกาศห้ามจับจองที่ดินของข้างทางในรัศมีข้างละ 15 วา ส่วนผู้ที่มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้วนั้นจะต้องงดการไถนหรือขายให้แก่ผู้อื่น ทั้งนี้ เพราะกรรมรถไฟอาจจะเป็นที่ตักใจที่ดินเหล่านี้ก็ได้

3) การแต่งตั้งข้าหลวงโยธา และข้าหลวงท้องถิ่น เพื่อจัดการเรื่องที่ดินในมณฑลนครไชยศรีและมณฑลราชบุรีให้เรียบร้อยตามประกาศของกระทรวงโยธาธิการ จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าหลวงโยธาและข้าหลวงท้องถิ่นดังนี้
 ดังนี้ มีสเตอร์สมิธ และมิสเตอร์บาโรซาซี เป็นข้าหลวงโยธา หม่อมเจ้าปราณีว่าที่ปลัดมณฑลนครไชยศรีเป็นข้าหลวงท้องถิ่นประจำแขวงบ้านโป่ง* พระแสนทางผ่านนายอ่าวเออเมืองราชบุรี เป็นข้าหลวงท้องถิ่นประจำแขวงเมืองราชบุรี¹

เมื่อข้าหลวงโยธาและข้าหลวงท้องถิ่นได้จัดการเรื่องที่ดินเรียบร้อยแล้วรัฐบาลจึงได้ลงมือสร้างแล้วเสร็จเบคให้เดินรถไฟในปี พ.ศ. 2446

การที่รัฐบาลได้กำหนดให้วางรางรถไฟจากกรุงเทพฯ - เพชรบุรี นั้นมีฐานคิดว่า เป็นเพราะเมืองเพชรบุรี ได้เกิดผลิตผลและสินค้าไปขายยังกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์ทางด้านการเศรษฐกิจ การจัดวางรางรถไฟสายใต้ ในขั้นแรกจึงจัดถึงเมืองเพชรบุรีก่อน อย่างไรก็ตามการสร้างทางรถไฟสายนี้ นับว่าเป็นผลดีต่อมณฑลราชบุรีมาก ทั้งในด้านการเดินทาง และการขนส่งสินค้า เพราะมีความสะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม

1.3. การสร้างถนน ในระยะนี้ได้มีการสร้างถนนขึ้นหลายสาย แต่

*ในระยะนั้นบ้านโป่งเป็นอำเภอหนึ่งขึ้นกับมณฑลนครไชยศรี

¹รศ.เสถียร ลายลักษณ์ รวบรวม ประกาศกระทรวงโยธาธิการ ประชุมกฎหมายประจำศก ร.ศ. 127 - 128 (พ.ศ. 2451 - 2452)

ส่วนใหญ่จะสร้างเป็นระยะทางสั้น ๆ ภายในตัวเมือง เช่นการตัดถนนสายหลังเมือง เมืองเพชรบุรี¹ เป็นต้น แต่ที่จัดว่าเป็นงานใหญ่ คือการตัดถนนจากเมืองเพชรบุรี ถึง เมืองชุมพร ในมณฑลสุราษฎร์ธานี โดยทั้งสองมณฑลได้ตกลงกันว่าแต่ละฝ่ายจะต้อง เริ่มสร้างจากเขตเมืองของตนจนไปบรรจบเชื่อมกันระหว่างทาง*

ในการนี้มณฑลราชบุรี โดยพระยาอมรินทรภาไชย ข้าหลวงเทศาภิบาลได้ มอบหมายให้ ผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี** เป็นผู้บังคับบัญชาในการสร้างถนนสายนี้ จนแล้วเสร็จเปิดใช้ได้ในปี พ.ศ. 2452²

1.4. การสร้างสถานที่ราชการและตึกแถวตลาด สถานที่ราชการที่ได้ จัดสร้างขึ้นในระยะนี้ ส่วนใหญ่ได้สร้างในเมืองชุมพรสงคราม ทั้งนี้ เพราะแก่เดิมนั้น เมืองชุมพรสงครามไม่มีสถานที่ราชการดำรงอยู่เลย ดังนั้น ในระยะนี้จึงได้ปีการ กำหนดงบประมาณ เพื่อสร้างสถานที่ราชการขึ้นหลายรายการ ที่สำคัญคือที่ทำการ - ไปรษณีย์โทรเลขและที่ว่าการเมือง เป็นต้น³ ส่วนในเมืองราชบุรีนั้นที่ได้ก่อสร้างใน

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเสด็จประพาสมณฑลราชบุรี ในปีระกา ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) หน้า 25

* ถนนสายนี้เริ่มจากเมืองเพชรบุรีผ่านอำเภอกำเนิดคนพญ ถึงตำบลท่ามะนาว ในอำเภอบึงสามพัน เขตเมืองชุมพร ถึงปลายทางที่ตัวเมืองชุมพร

** พระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ (เทียน บุนนาค) เป็นผู้ว่าราชการเมือง

² กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาลเดิม 7 วันที่ 1 พฤษภาคม ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) หน้า 53-54

³ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/22 เรื่องทูลเกล้าถวายรายงานราชการ หนังสือของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อ 29 มกราคม พ.ศ. 2445

ระยะนี้ คือ ศาลประจำณฑล ซึ่งได้สร้างเป็นตึกอิฐ^๑ นอกจากนี้ ก็ได้มีการก่อสร้าง
ตึกแถวและตลาดขึ้นหลายแห่ง ดังเช่น การสร้างตลาดเมืองราชบุรี และการสร้างตึกแถว
ในตลาดเมืองเพชรบุรี เป็นต้น

2. การโยธาที่เป็นการซ่อมแซมปรับปรุง เป็นการโยธาที่ทำให้เกิดประโยชน์
โดยไม่ตองใช้ทุนทรัพย์มากนัก เช่น การถอนหลักกักตอ ซึ่งกีดขวางทางเดินเรือในแม่น้ำ
การซ่อมถนน เป็นต้น ในการจัดการปรับปรุงการโยธาประเภทนี้ มณฑลราชบุรี ก็ได้
ออกระเบียบสำหรับเจ้าหน้าที่ ในมณฑลดังนี้

2.1. ให้ผู้ว่าราชการเมืองและนายอำเภอจัดทำแผนที่เส้นทางคมนาคมของ
เมืองและอำเภอที่ตนบังคับบัญชา โดยแสดงให้เห็นถึงการคมนาคม แม่น้ำลำคลอง ถนน
หนทางต่าง ๆ

2.2. หลังจากวันที่ 1 ธันวาคม* กรมการอำเภอจะต้องออกตรวจหลักกตอ
หรือเครื่องกีดขวางเรือแพ แล้วแจ้งแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ตำบลนั้นให้เกณฑ์ราษฎร
ออกช่วยกันขุดถอนหลักกตอ และเครื่องกีดขวางการคมนาคมในเขตที่ตนอาศัยอยู่ให้เรียบร้อย
ครั้นถึงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ก็ให้กรมการอำเภอออกตรวจติดตามผลอีกครั้งหนึ่ง

2.3. ในเดือนกุมภาพันธ์ ให้กรมการอำเภอออกเดินตรวจตราดูแลทาง
หลวง ถ้าเห็นว่าควรจะต้องดากดาง ขุดถอน ก็ให้แจ้งแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านให้เกณฑ์ราษฎร
ออกจัดการให้เรียบร้อย ส่วนในกรณีที่เป็นทางเปลี่ยว ไม่ปรากฏราษฎรอาศัยอยู่ในบริเวณ
ใกล้เคียง ก็ให้นายอำเภอขึ้นรายงานต่อผู้ว่าราชการเมือง เพื่อจะได้จ้างเขามาต่อไป

^๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเสด็จประพาส มณฑลราชบุรี ในปีระกา ร.ศ.

* ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคมไปน้ำเริ่มลด สะดวกต่อการปฏิบัติงาน

2.4. ให้กรมการอำเภอคุณเลนนที่เป็นเส้นทางไปมาในหมู่บ้านให้มีความ
เรียบร้อย และให้แข็งแรงแก่ผู้ใหญ่ให้ปักเขตทางไม่ให้แคบกว่า 4 ศอก¹

จากการจัดการส่งเสริมโยธาทั้ง 2 ประเภท ในมณฑลราชบุรีนี้ เป็นผลทำให้ -
มณฑลราชบุรี จัดการก่อสร้างอาคารสถานที่ต่าง ๆ และจัดการสื่อสารคมนาคมให้เจริญ
ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งการเหล่านี้จะส่งผลไปถึงความสุขสบายของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้ก็ยังเป็นการแก้ปัญหาทางการปกครองซึ่งเคยมีมาแต่เดิม ในเรื่องการ
ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ คือเมื่อการคมนาคมสื่อสารมีความสะดวก
ก็จะทำให้การควบคุมดูแลความประพฤติ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหัวเมืองต่าง ๆ
มีความสะดวกไปด้วย

การปรับปรุงการศึกษา

การปรับปรุงทางการศึกษาในมณฑลราชบุรี แม้จะมีการปรับปรุง ไปบ้างแล้ว
ในสมัยที่เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล แต่ก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้
เพราะยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาการขาดครูและปัญหาราษฎร
ไม่เห็นความสำคัญในการศึกษา และปัญหาไม่มีสถานเล่าเรียนเพียงพอ เป็นต้น ดังนั้น
ในระยะนี้ทางกระทรวงธรรมการ และมณฑลราชบุรีจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การแก้ปัญหาขาดครู ในการนี้ผู้อำนวยการศึกษาของมณฑลราชบุรี

¹ ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 ม.55/21 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของ
พระยาอมรินทรภาไชย กราบพูล สมเด็จพระบวรราชราชนาถ
เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2445

ก็ได้ทำการแก้ไขโดยการคัดเลือกพระสงฆ์จากเมืองต่างๆ ในมณฑล เข้ามารับการอบรมศึกษาในสำนักมหามงกุฎราชวิทยาลัย เมื่อสำเร็จแล้วก็จะส่งกลับยังหัวเมืองเพื่อทำหน้าที่เป็นครูสอนนักเรียน¹

2. การแก้ปัญหาขาดสถานที่เล่าเรียน จากการออกตรวจการทางด้านการศึกษาของพระอมรโมฬี ผู้อำนวยการการศึกษามณฑลราชบุรี ในปี พ.ศ. 2442 ปรากฏว่า หัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรียังมีสถานที่เล่าเรียนไม่เพียงพอแก่การที่จะจัดการขยายการศึกษาได้ดังเช่น ในเมืองกาญจนบุรี ปีโรงเรียนที่สอนนักเรียนตามแบบเรียนหลวง เพียงแห่งเดียว² เป็นต้น ดังนั้น พระอมรโมฬีจึงได้เสนอต่อกระทรวงธรรมการขอจัดตั้งโรงเรียนเพิ่มเติมขึ้นในสถานที่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้.-

2.1. เมืองราชบุรี มีวัดที่ได้รับการเสนอให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้น 2 วัด คือ วัดช่องลมเหนือเมืองราชบุรีและวัดโชติทายการาม เนื่องจากวัดทั้งสองนี้เป็นที่นิยมนับถือของราษฎรมาก เจ้าอาวาสก็ยังเป็นผู้ที่มีความสนใจทางด้านการศึกษา และปีความเต็มใจที่จะให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนขึ้น นอกจากนี้วัดทั้งสองนี้ก็ยังคงอยู่ใกล้ที่ว่าการมณฑล สะดวกต่อการจัดการดูแลของเจ้าหน้าที่ในมณฑลอีกด้วย

2.2. เมืองกาญจนบุรี มีวัดที่ได้รับการเสนอให้จัดตั้งขึ้นเป็นโรงเรียน 2 วัด คือวัดเทวสังฆารามและวัดไชยชุมพลท้ายเมือง เนื่องจากวัดทั้งสองมีราษฎรนิยมนับถือมาก โดยเฉพาะวัดไชยชุมพลนั้นก็ยิ่งช่วยเจ้าอาวาส คือ พระครูใบฎีกา เปลี่ยนรับอาสาที่จะจัดการสอนขึ้นเอง

2.3. เมืองสมุทรสงคราม มีวัดที่ได้รับการเสนอให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนขึ้น 2 วัด คือวัดบ้านแหลมซึ่งเป็น ที่นิยมนับถือของราษฎร และวัดธรรมนิมิต ซึ่งนายเคลือบ

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการ
ในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ หน้า 83

²ค. หน้า 79

ผู้ใหญ่บ้าน ได้เรียบริาษฎรจัดสร้างเป็นโรงเรียนขึ้นแล้ว

2.4. เมืองเพชรบุรี เป็นเมืองที่มีการศึกษาเจริญมากที่สุด ในหัวเมืองแถบนี้* นั้น พระบรมโสมพลีได้เสนอให้จัดตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้นอีก 2 โรงเรียน คือ โรงเรียนวัดพลับพลาไชย และโรงเรียนวัดใหญ่ เพราะว่่านอกจากจะเป็นวัดที่ราษฎรนิยมนับถือมากแล้ว วัดทั้งสองนี้ก็ยังสามารถจัดการสอนหนังสือทั้งไทยและบาลีอยู่ก่อนแล้วด้วย¹

ต่อมาวัดที่พระบรมโสมพลี ผู้อำนวยการศึกษา ของมณฑลราชบุรี ได้เสนอชื่อไปนี้ ก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นโรงเรียนทุกวัดทำให้การศึกษาในมณฑลราชบุรีได้ขยายออกไปได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3. การส่งเสริมการศึกษา ในการนี้ นอกจากจะเป็นหน้าที่ของ "อาจารย์การเล่าเรียน" แล้ว ทางราชการก็ได้มีการส่งเสริมการศึกษาโดยวิธีการต่าง ๆ เช่นการแจกแบบเรียนกลางให้แก่เจ้าอาวาสวัดต่าง ๆ ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นโรงเรียนมีจำนวนดังนี้ คือ เป็องราชบุรี 250 เล่ม เมืองกาญจนบุรี 50 ฉบับ เมืองสมุทรสงคราม 150 ฉบับ และเมืองเพชรบุรี 50 ฉบับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรที่ยากจน สามารถส่งบุตรหลานเข้าเรียนได้

* ในเมืองเพชรบุรี มีโรงเรียนของหมอสอนศาสนาชาวอเมริกันตั้งมากกว่า 40 ปี คือ โรงเรียนกิริกุล ซึ่งรับนักเรียนชาย และโรงเรียนสตรีซึ่งรับนักเรียนหญิง ทำการสอนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ จนถึงชั้นปีที่ 7

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ หน้า 77 - 81

² ก.จ.ช. เอกสาร ร.5 บ.55/24 รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยามรินทร์ภาไชย ทูลสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2452

นอกจากการส่งเสริมของกระทรวงธรรมการแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ถือเป็นหน้าที่ ๆ จะจัดการส่งเสริมการศึกษาในมณฑลให้แพร่หลายยิ่งขึ้นอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการออกข้อบังคับ ในการศึกษาเล่าเรียน ในปี พ.ศ. 2453 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้.-

1) เด็กผู้ชายทุกคน เมื่ออายุครบพอเหมาะสมควรที่จะเรียนก็ต้องเข้าศึกษาเล่าเรียนยังสถานศึกษา ซึ่งอาจจะเป็นวัดหรือโรงเรียนประเภทใดก็ได้แล้วแต่ความสมัครใจของผู้ปกครอง

2) วิธีการฝึกสอนในโรงเรียนนั้น ครูจะสอนโดยแบบเรียนหลวงหรือแบบเรียนอื่นใดก็ได้ แต่จะต้องให้นักเรียนอ่านหนังสือออก

3) ให้ถือเป็นข้อบังคับในการออกตรวจสอบ สำนะโนครวัประชากรทุกครั้ง ว่า เด็กผู้ชายอายุ 13 ปี จะต้องอ่านหนังสือออก¹

สำหรับข้อบังคับในข้อที่ 3) นั้น ในระยะแรกนี่จะเป็นเพียงการประกาศขอร้องเท่านั้น ถ้าการไม่เป็นไปตามประกาศนี้ จึงจะกำหนดให้เป็นข้อบังคับในภายหลัง แต่ข้อบังคับข้อนี้ ก็จะไม่หมายรวมไปถึงเด็กผู้หญิงด้วย ทั้งนี้เพราะโรงเรียนต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้นอยู่ในเขตวัด และครูส่วนใหญ่ก็เป็นพระ ดังนั้น การบังคับให้เด็กผู้หญิงเข้าเรียนจึงอาจจะก่อความเสียหายให้เสียหายแก่พระบวรพุทธศาสนาได้

4) กำหนดจะต้องถือเป็นหน้าที่ ๆ ที่จะคอยชักชวนให้ราษฎรได้ส่งบุตรหลาน เข้าศึกษาเล่าเรียนตามนโยบายการส่งเสริมการศึกษา²

การจัดการศึกษาในมณฑลราชบุรีนี้กล่าวโดยทั่วไปแล้วยังจัดว่ายังเป็นเพียงขั้นเริ่มต้น คือยังไม่สามารถจัดได้ตามนโยบายจัดการศึกษาส่วนกลาง และไม่สามารถจัดได้ตาม

¹ กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศบาล วันที่ 24 กันยายน

พ.ศ. 2452

"ความเห็นที่จะจัดการศึกษา รตนโกสินทรศก 121"* ทั้งนี้ เพราะสภาพทั่วไปในมณฑลยัง
ไม่มีความพร้อมเพียงพอ คงจะเห็นได้ว่าความมุ่งหมายที่สำคัญที่กระทรวงมหาดไทยต้อง-
การก็คือให้นักเรียน "อ่านหนังสือออก" เท่านั้น อย่างไรก็ตามจากความร่วมมือกันระ-
หว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงธรรมการ ก็ทำให้การศึกษาในมณฑลราชบุรีใน
ระหว่างปี พ.ศ. 2442 - 2453 นี้ ก็เจริญขึ้นกว่าเดิมหลายประการ เช่น สามารถขยาย
สถานที่เล่าเรียนให้กระจายออกไปได้กว้างขวางขึ้น สามารถจัดหาครูทำการสอนได้มาก
ขึ้น และสามารถทำให้ราษฎรสนใจในการศึกษายิ่งขึ้น อันจะเป็นรากฐานสำคัญในการที่
จะจัดการศึกษาให้เจริญในกาลข้างหน้า

ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี

การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี ในระหว่างปี พ.ศ. 2442 - 2453 นี้
อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการรับช่วงงานซึ่งได้วางรากฐานไว้ในสมัยที่เจ้าพระยาสุรพันธ์
พิสุทธิ์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล แม้กระทั่งการจัดการทางด้านการศาล ตามพระราช
บัญญัติศาลหัวเมืองรตนโกสินทรศก 114 และการจัดการคลังมณฑล ตามพระราชบัญญัติ
คลังมณฑลรตนโกสินทรศก 115 ก็ไม่ถือว่าการปรับปรุงใหม่เพราะว่าการทั้งสองอย่าง
นี้ใคร่เริ่มจัดมาก่อน เพียงแต่ยังขาดตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เท่านั้น ดังนั้น
ผลของการจัดการปกครองในระยะนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาตั้งแต่การเริ่มจัดการ
เทศาภิบาลนั่นเอง

* ความเห็นที่จะจัดการศึกษา รตนโกสินทรศก 121 กำหนดการศึกษาที่จะจัด
ดังนี้

ก. สามัญศึกษา ได้แก่การศึกษาในวิชาความรู้ การฝึกหัดในสิ่งที่บุคคล
ควรจะรู้ เช่น อ่านหนังสือออก เขียนได้ บวกลบคูณหารเลขได้ ทำบัญชีง่าย ๆ
ได้ รู้จักภูมิศาสตร์ของประเทศพอสมควร และรู้ธรรมเนียมจริยา เป็นต้น

ข. วิสามัญศึกษา ได้แก่การศึกษาในวิชาความรู้ต่าง ๆ หรือการฝึกหัด
ซึ่งเป็นการพิเศษ เช่น การเรียนเป็นช่าง การเรียนเป็นแพทย์ เป็นต้น

การปรับปรุงแก้ไขที่จัดว่าได้รับขอสำเร็จอย่างดีในขณะนี้ มี 2 ประการ คือ

ประการแรก การจัดการศาล ตามพระราชบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ซึ่ง
มณฑลราชบุรีสามารถจัดได้อย่างดี ทั่วให้ศาลในหัวเมืองแถบนี้เป็นระเบียบแบบแผนและ
คล่องตัวขึ้น เป็นผลให้สามารถชำระคดีความที่เคยค้างคามอยู่มากมายให้สำเร็จรวดเร็วไปได้
การปรับปรุงทางด้านการศาลนี้ นับว่าเป็นความจำเป็นมากสำหรับภาวะการณ์ของประเทศใน
ขณะนี้ เพราะการจัดระบบการศาลให้เจริญก้าวหน้าขึ้น จะเป็นทางทำให้ประเทศไทยสามารถ
แก้ไขสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับต่างประเทศได้สะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้
การที่ระบบการศาลในมณฑลราชบุรีมีระเบียบแบบแผนขึ้นนี้ ก็มีผลต่อความเป็นอยู่ของราษฎรทั่วไป
อีกด้วย เพราะจะทำให้การฟ้องร้อง และการตัดสินคดีความต่างๆ เร็วขึ้น ทำให้ราษฎรที่เป็น
คดีความเสียเวลาการทรมานหาकिनน้อยลง

ประการที่สอง ที่ถือว่าเป็นผลสำเร็จในขณะนี้คือ การจัดการเก็บเงินผลประโยชน์
แผ่นดิน ดังจะเห็นได้ว่าเงินผลประโยชน์ประเภทต่างๆ ที่มณฑลราชบุรี เก็บได้ในแต่ละปีนั้นเป็นจำนวน
เงินที่สูงกว่ามณฑลอื่น โดยทั่วไปจำนวนเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้มากขึ้นนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็น
กรณีที่ดีขึ้นให้เห็นถึงสภาพการณ์ต่างๆ ในมณฑลได้อีกด้วย เช่น แสดงให้เห็นว่าราษฎรทั่วไปมีการ
พัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยการเพิ่มผลผลิตมากขึ้น และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในมณฑลมี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นดังนี้ เป็นต้น

สำหรับการปรับปรุงด้านอื่นๆ เช่น ทางด้านการปกครอง การปราบปรามโจรผู้ร้าย
และการศึกษานั้น ในระยะนี้ก็ปรากฏว่ากำลังพัฒนาไปด้วยดี โดยเฉพาะทางด้านการปกครอง
นั้นได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเขตแขวงต่างๆ ทางการปกครองอยู่เสมอ การเหล่านี้ก็เป็นไป
โดยยึดหลักความประหยัด และความสะดวกของทางราชการ และประชาชนร่วมกัน อย่างไรก็ตาม
ก็ตามการเหล่านี้ก็เป็นผลมาจากการวางรากฐานไว้อย่างดีในสมัยที่พระยาสุรินทรภาไชยเป็น
ข้าหลวงเทศาภิบาลนั่นเอง

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในระยะนี้มีความสะดวกและทำได้ง่าย
กว่าในสมัยแรกมาก ทำให้มณฑลราชบุรีมีความเจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับ

บทที่ 6

สรุป

ดินแดนแถบหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามได้ถูกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสุโขทัยในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแต่เนื่องจากความห่างไกลระหว่างหัวเมืองกับราชธานีและสภาพการคมนาคมที่ทุรกันดารทำให้กรุงสุโขทัยไม่สามารถที่ควบคุมบังคับบัญชาให้ใกล้ชิดได้ ลักษณะการปกครองหัวเมืองแถบนี้จึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการปกครองเมืองประเทศราชกล่าวคือ กรุงสุโขทัยจะใช้อำนาจแต่ในเรื่องที่สำคัญ ๆ เท่านั้น เช่น การกำหนดคนโยมขาย การปกครองและการแต่งตั้งถอดถอนเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้เป็นต้นส่วนการจัดการปกครองภายในนั้นคงปล่อยให้เจ้าเมืองแต่ละเมืองจัดการดำเนินการเองโดยกรุงสุโขทัยไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องมากนัก

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีฐานะของหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามก็ได้เปลี่ยนแปลงไปคือหัวเมืองแถบนี้ได้ถูกกำหนดให้เป็นหัวเมืองชั้นในหรือหัวเมืองในเขตราชธานีซึ่งจะต้องมีการปกครองขึ้นตรงต่อราชธานี แต่ในทางปฏิบัติแล้วราชธานีก็ยังไม่สามารถควบคุมดูแลเจ้าเมืองให้ใกล้ชิดได้ เช่นเดิม ในระยะต่อมาก็มีเหตุที่ทำให้หัวเมืองแถบนี้มีความสำคัญขึ้นอันเนื่องมาจากการแข่งขันอำนาจระหว่างอาณาจักรใหญ่ในเอเชียอาคเนย์คือไทยและพม่าซึ่งได้ก่อให้เกิดภาวะการสงครามเป็นระยะเวลายาวนาน ภาวะการณ์เช่นนี้ทำให้หัวเมืองตะวันตกคือเมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี และเมืองปรามบุรีซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับพม่าได้กลายเป็นเมืองหน้าด่านของกรุงศรีอยุธยา ดังนั้นนโยบายในการจัดการปกครองหัวเมืองตะวันตกในระยะนี้ กรุงศรีอยุธยาจึงจำเป็นต้องหาวิธีการที่จะทำให้โดยอยู่ในฐานะได้เปรียบในการสงครามให้มากที่สุด

ตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่ได้มีการแข่งขันอำนาจระหว่างไทยกับพม่านี้ ปรากฏว่าเจ้าเมืองกรมการและเจ้าหน้าทีของหัวเมืองแถบนี้ต้องมีการสวามิภักดิ์กับหัวเมืองอื่นโดยทั่วไปคือในยามสงบก็จัดการปกครองหน้าด่านภายในหัวเมืองให้เจริญก้าวหน้า และจัดเตรียมการต่าง ๆ ภายในเมืองให้พร้อมสำหรับที่จะทำการสงคราม ส่วนในยามสงครามนั้นก็จะต้องมีหน้าที่ร่วมกับกองทัพกรุงสู้รบกับพม่าดังนั้นในการพิจารณาแต่งตั้งเจ้าเมือง และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในหัวเมืองแถบนี้จึงต้องมีการพิจารณาถึงขั้น

ต่อมาเมื่อสิ้นสมัยกรุงศรีอยุธยา หัวเมืองตะวันตกต้องประสบกับความเสียหายอย่างหนัก จากกองทัพพม่า โดยเฉพาะในระยะหลัง ปี พ.ศ. 2310 นั้น กองทัพพม่าไม่เพียงแต่จะเข้า ยึดครองในเขตหัวเมืองเหล่านี้เท่านั้น แต่ยังออกเที่ยวปล้นทรัพย์สินของราษฎรอยู่เสมอ ดังนั้น ราษฎรในหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามจึงได้แตกหนีออกเที่ยวชุมนุมหลบภัยอยู่ตาม ป่าเขาเป็นจำนวนมากจนทำให้หัวเมืองบางเมืองต้องร้างไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง หัวเมืองเหล่านี้ต่อมาได้มีการฟื้นฟูขึ้นในสมัยพระเจ้าตากสินแต่เนื่องจากพระราชภาระของพระองค์ท่าน อื่นเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ ภาวนาเพื่อความปลอดภัยของประเทศชาติ ดังนั้นทางการฟื้นฟูหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามจึงยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นปึกแผ่น ดังเดิมได้จึงตกเป็นพระราชภาระของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกที่จะต้องดำเนินการต่อไป

ในระยะกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น หัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามก็ได้รับการ ฟื้นฟูและบูรณารังจนมีสภาพเป็นปึกแผ่นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยยึดตามแบบกรุงศรีอยุธยาเป็นหลัก ดังเช่นในแต่งตั้งเจ้าเมืองกรมการ และเจ้าหน้าที่สำหรับเมืองเป็นต้น ในระยะนี้หัวเมือง ตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามก็ยิ่งทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เพราะการที่ราชธานีได้ย้ายมาตั้ง ที่กรุงเทพฯ นั้น ทำให้หัวเมืองเหล่านี้ได้กลายเป็นเมืองหน้าด่านที่ใกล้ชิดกับราชธานียิ่งขึ้น ดังนั้นจึงต้องเป็นแนวกำแพงที่แข็งแกร่ง เพื่อสร้างความปลอดภัยให้แก่ราชธานี นอกจากนี้ สำหรับเจ้าเมืองกาญจนบุรีนั้น ปรากฏว่าได้มีการะหน้าที่ที่สำคัญเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง คือทำ หน้าที่เป็นสื่อกลางในการเจรจาความเมืองระหว่างพม่าและไทย

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พม่าได้ทำสงครามกับ อังกฤษและประสบความพราชัย ต้องยอมยกดินแดนหัวเมืองมอญทางตอนใต้ซึ่งเชื่อมต่อกับ อาณาเขตของหัวเมืองตะวันตกให้อยู่ในความปกครองของอังกฤษในระยะนี้อันตรายจากพม่าจึง หดไป แต่สภาพการณ์ต่าง ๆ ก็ไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ เพราะประเทศอังกฤษซึ่งเข้ามามี อำนาจ ปกครองดินแดนพม่าที่ติดต่อกับหัวเมืองแถบนี้ เป็นประเทศมหาอำนาจตะวันตก ซึ่ง มีระบบปกครองอารยธรรมประเพณี และความคิดที่แตกต่างจากไทยจึงอาจจะทำให้เกิดการ ชักแย้งกันขึ้นได้ โดยเฉพาะหลังจากที่ไทยได้ทำสนธิสัญญาวรึงกับอังกฤษ ในปีพ.ศ. 2398 แล้วประเทศไทยก็ได้ตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบทั้งในด้านการศาลและทางด้านการเศรษฐกิจมาก

ซึ่งถ้าหากไม่ได้ทำการแก้ไขแล้ว ก็อาจจะเป็นผลเสียหายแก่ประเทศได้ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดฯให้มีการแก้ไขปรับปรุงภายในประเทศขึ้น สำหรับหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงครามก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หลายประการแต่การปรับปรุงดังกล่าวนี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้โดยลุล่วงได้ ทั้งนี้เพราะแบบแผนการปกครองหัวเมืองที่ใช้อยู่ในระยะนี้ไม่อำนวยให้

ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยยิ่งประสบกับปัญหาและความกดดันมากยิ่งขึ้น อันสืบเนื่องมาจาก ประเทศมหาอำนาจตะวันตกคืออังกฤษและฝรั่งเศส ได้เข้ามามีอำนาจปกครองประเทศที่อยู่รายรอบอาณาเขตไทยทำให้สภาพการทางการเมืองระหว่างประเทศในแถบนี้ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อันอาจทำให้เกิดอันตรายต่อเอกราชและอธิปไตยของไทยได้ ประกอบกับปัญหาภายในประเทศเช่น ปัญหาทางด้านการปกครองซึ่งขาดระเบียบแบบแผน ปัญหาทางด้านการคลังที่ขาดเสถียรภาพ จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดฯให้มีการปฏิรูปการปกครอง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขึ้น โดยยึดแบบแผนของประเทศตะวันตกเป็นหลักทั้งนี้ก็เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว

การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิกาคนั้น ทรงโปรดฯให้ยกเลิกการปกครองระบบ "กินเมือง" ซึ่งเคยยึดถือมาแต่โบราณและทรงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดรูปแบบการปกครองแบบใหม่เรียกว่า "แบบเทศาภิบาล" ขึ้นในปีพ.ศ. 2437 ในการจัดการปกครองแบบใหม่นี้ กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการรวมหัวเมืองตะวันตกและเมืองสมุทรสงคราม จัดตั้งเป็นมณฑลขึ้นเรียกว่า มณฑลราชบุรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุรินทรภาไชย ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล

ในระยะแรกของการปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีนี้ เป็นการปรับปรุงแก้ไขในปัญหาที่เคยมีมาก่อนที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ปัญหาทางด้านการปกครอง ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย และปัญหาในการเก็บภาษีอากร เป็นต้น เพื่อที่จะให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปด้วยความสะดวกยิ่งขึ้น พระยาสุรินทรภาไชยจึงได้จัดการปรับปรุงทางด้านการปกครองขึ้นก่อนค่านอื่น โดยการจัดรูปแบบและแบ่งพื้นที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ ภายในมณฑลให้เป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น ต่อมาจึงได้แก้ไขปรับปรุงทางด้านอื่นต่อไป แต่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาในระยะนี้

นี้ที่จัดว่าได้รับผลสำเร็จ อย่างดีก็คือ การปราบปรามโจรผู้ร้ายที่เคยมีชุกชุมในหัวเมืองต่าง ๆ ให้สงบราบคาบลงได้ประการหนึ่งและการจัดการเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินในมณฑลให้มากขึ้นอีกประการหนึ่ง ส่วนการปรับปรุงในด้านอื่น ๆ แม้จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงการวางพื้นฐานเท่านั้น ยังไม่จัดว่าได้รับผลสำเร็จดังเช่นการปรับปรุงแก้ไขในสองประการที่กล่าวมาข้างตน

ส่วนปัญหาทางชายแดนที่ติดต่อกับอาณาเขตพม่าของอังกฤษนั้น ในระยะนี้ได้กลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลไม่ต้องวิตกกังวลดังเช่นแต่ก่อน ทั้งนี้เพราะสถานการณ์ระหว่างประเทศได้คลายความกดดันลง ทำให้สถานการณ์ทางด่านชายแดน ผ่อนคลายลงไปด้วย และที่สำคัญคือ ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมีผลประโยชน์ทางการค้าในดินแดนแถบมณฑลราชบุรีและมณฑลไคเลียงได้ตกลงทำสัญญาประกันบูรณภาพของดินแดนแถบนี้ขึ้นในปีพ.ศ. 2438 เป็นผลให้มณฑลราชบุรีอยู่ในฐานะที่ปลอดภัยจากการแทรกแซงมากขึ้น ดังนั้นปัญหาชายแดนกับอังกฤษจึงไม่ถือว่าเป็นปัญหาระดับความที่จะต้องแก้ไขอีกต่อไป

การปฏิรูปในระยะต่อมา คือ ในระยะที่พระยาราชเจตน์และพระยาอมรินทรภาไชยเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลนั้น เป็นการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ โดยอาศัยรากฐานที่ได้วางไว้ในสมัย พระยาสุรินทรภาไชยเป็นส่วนใหญ่ การปรับปรุงที่จัดว่าเป็นผลสำเร็จในระยะนี้คือการจัดการปรับปรุงทางด้านการศาลและทางด้านการคลังในมณฑล

ทางด้านการศาลนั้นได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2442 ในสมัยของพระยาสุรินทรภาไชย เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลแต่เนื่องจากชาคนุสคนที่มีความสามารถที่จะมาทำหน้าที่ผู้พิพากษา ประเภทต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติศาลหัวเมืองร.ศ. 114 จึงทำให้การจัดการนี้ยังไม่สามารถจะดำเนินการไปได้ ครั้นมาในระยะที่พระยาราชเจตน์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าราชการต่าง ๆ ได้รับการฝึกหัด และมีประสบการณ์มากขึ้น จึงช่วยให้สามารถหาตัวบุคคลได้มากขึ้น ดังนั้น การปรับปรุงทางด้านการศาลในมณฑลจึงได้มาเริ่มอย่างจริงจังในระยะนี้อันเป็นผลประโยชน์ให้สามารถจัดการชำระคดีความต่าง ๆ ที่เคยค้างคั่งในหัวเมืองต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ส่วนในการจัดการด้านการคลังนั้น ในสมัยนี้ก็ได้มีการจัดตั้งคลังมณฑลขึ้น ตามพระราชบัญญัติคลังหัวเมือง ร.ศ. 115 ทำให้การจัดการทางด้านการเงินในมณฑลเป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น แต่ที่สำคัญก็คือ สามารถจัด

ระบบการเก็บในภาชนะอกรภายในมณฑลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้มณฑลราชบุรีสามารถเก็บ
เงินรายได้ที่เป็นผลประโยชน์ ของแผ่นดินได้สูงกว่ามณฑลอื่นโดยทั่วไป

ส่วนการปรับปรุงทางด้านอื่น ๆ เช่นการปรับปรุงทางด้านการปกครอง การโยธา และ
การศึกษานั้น ในระยะนี้ก็ได้มีการพัฒนาไปมาก แม้ว่าจะไม่เห็นผลเด่นชัด ดังการปรับปรุงทาง ด้าน
การศาลและทางการคลังก็ตาม แต่ผลจากการปรับปรุงด้านต่าง ๆ เหล่านี้ก็ทำให้เกิดผลประโยชน์
ร่วมกันระหว่างทางราชการและราษฎร คือทางราชการนั้นก็จะสามารถดำเนินการปกครองได้โดย
สะดวก ฝ่ายราษฎรก็จะเกิดความร่มเย็นเป็นสุขมากขึ้น ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า การปฏิรูปการ
ปกครองมณฑลราชบุรี ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทั่วไปแล้วได้
ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี แม้ว่าจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้างในระยะแรก เพราะเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ใน
มณฑลยังเข้าใจในระเบียบแบบแผนงานใหม่ดีพอ แต่ในระยะต่อมาก็ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้
หมดไปได้ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เคยมีมาก่อนในหัวเมืองแถบนี้ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เป็นผล
ให้เกิดความสุขสมบูรณ์แก่ราษฎรโดยทั่วไป.

บรรณานุกรม

1. ประเภทเอกสารต้น

ก. เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม

เล่ม 1 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ มาถึงพระยาสุรินทรสงครามปลัด
พระพรหมภักดียกกระบัตร กรมการเมืองราชบุรี เมื่อวันที่จันทร์ ขึ้น 11 ค่ำ
เดือน 9 จ.ศ.1213

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาเทพวรชุน แม่กองสักเล
เมืองราชบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดี ขึ้น 1 ค่ำ เดือน 3 จ.ศ.1213

ฎีกาให้ไว้แก่พระยามรินทรภาไชย เมื่อวันที่ศุกร์ขึ้น 11 ค่ำ เดือน 9 จ.ศ.1213

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาราชบุรี พระยาเพชรบุรี
เมื่อวันที่เสาร์แรม 8 ค่ำ เดือน 11 จ.ศ.1213

เล่ม 3 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่เสาร์ แรม -
2 ค่ำ เดือนแปด จ.ศ.1213

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยากาญจนบุรี เมื่อวันที่จันทร์
แรม 1 ค่ำ เดือนยี่ ปีชวด จ.ศ.1214

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงปลัดหลวงมหาดไทย เมืองกาญจนบุรี
เมื่อวันที่ศุกร์ ขึ้น 9 ค่ำ เดือน ห้า จ.ศ.1214

เล่ม 6 หนังสือของออกญาสุรเสนา มาถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่อังคาร ขึ้น 5 ค่ำ
เดือน เก้า จ.ศ.1215

หนังสือของเจ้าพระยาสุรเสนา ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่อังคาร ขึ้น 2 ค่ำ
เดือน เจ็ด จ.ศ.1215

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยากาญจนบุรี กรมการเมือง
วันอังคาร แรม 6 ค่ำ เดือน สาม จ.ศ.1215

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม

เล่ม 7 หนังสือของออกญาเทพวรชน ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดี ขึ้น 1 ค่ำ เดือน ยี่ จ.ศ.1216

หนังสือของออกญาเทพวรชน ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดี ขึ้น 4 ค่ำ เดือน ห้า จ.ศ.1216

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาเพชรบุรีกรมการ เมื่อวันที่-
พฤหัสบดี ขึ้น 5 ค่ำ เดือน หก จ.ศ.1216

เล่ม 7 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาเพชรบุรี พระยาราชบุรี
พระศรีสวัสดิ์ หลวงปลัด กรมการเมืองราชบุรี เมื่อวันที่จันทร์ แรม 1 ค่ำ
เดือน 8 จ.ศ.1216

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาราชบุรี พระยาเพชรบุรี
พระยากาญจนบุรี เมื่อวันที่จันทร์ ขึ้น 1 ค่ำ เดือน ห้า จ.ศ.1216

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยากาญจนบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดี
แรม 6 ค่ำ เดือน 10 จ.ศ.1216

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่พุธ ขึ้น 1 ค่ำ
เดือน 12 จ.ศ.1216

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันที่อาทิตย์ -
ขึ้น 3 ค่ำ เดือน 3 จ.ศ.1216

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยากาญจนบุรี พระยาเพชรบุรี
เมื่อวันที่อาทิตย์ ขึ้น 3 ค่ำ จ.ศ.1216

เล่ม 8 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ มาถึงพระยาสิทธิราชฤทธิไกร พระยา-
เพชรบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดี แรม 2 ค่ำ เดือน 11 จ.ศ.1217

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาพิไชยชลสินธุ์ ผู้ว่าราชการเมือง
บางนางรม เมื่อวันที่จันทร์ ขึ้น 11 ค่ำ เดือน แปด จ.ศ.1217

เล่ม 9 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึง พระยาเทพวรชน เมื่อวันที่พฤหัสบดี
ขึ้น 1 ค่ำ เดือน สาม จ.ศ.1217

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 4 หนังสือราชการกรมพระกลาโหม

เล่ม 11 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาเพชรบุรี เมื่อวันอังคาร
แรม 3 ค่ำ เดือน ยี่ จ.ศ.1218

เล่ม 12 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันอังคาร -
ขึ้น 13 ค่ำ เดือน 10 จ.ศ.1219

สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาฯ ถึงพระยาราชบุรี เมื่อวันอังคาร ขึ้น -
1 ค่ำ เดือน 10 จ.ศ.1219

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 สมคพิเศบ เล่ม 20

— — — — — ลำเนาพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยา
สุรวงษ์ไวยวัฒน์ เมื่อวันพุธ ขึ้น 2 ค่ำ เดือน อ้าย จ.ศ.1242

— — — — — หนังสือของมิสเตอร์ บาเครฟ เอเยนกงสุล เยเนอราลอังกฤษ แจ้งความมา-
ยังพระยาพิพัฒน์โกษา เมื่อวันพฤหัสบดี แรม 11 ค่ำ เดือน เจ็ด จ.ศ.1242

— — — — — หนังสือของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์กราบบังคมทูล เมื่อ วันพฤหัสบดี แรม-
12 ค่ำ เดือน 10 จ.ศ.1242

— — — — — หนังสือของเจ้าพระยาสุริยวงษ์ไวยวัฒน์ กราบบังคมทูลเมื่อวันศุกร์ แรม 13 ค่ำ
เดือน 10 ปีมะโรง จ.ศ.1242

— — — — — หนังสือของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงษ์ ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์
เมื่อวันอาทิตย์ ขึ้น 14 ค่ำ เดือน 11 จ.ศ.1242

— — — — — หนังสือของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงษ์ ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์
เมื่อ วันเสาร์ แรม 5 ค่ำ เดือน 11 จ.ศ.1242

— — — — — หนังสือของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ ถึงสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงษ์
เมื่อวันจันทร์ ขึ้น 11 ค่ำ เดือน 11 ปีมะโรง จ.ศ.1242

— — — — — ลำเนาพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาสุริยวงษ์ไวยวัฒน์ เมื่อวันอังคาร ขึ้น -
9 ค่ำ เดือน 11 ปีมะโรง จ.ศ.1242

— — — — — หนังสือของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงษ์ ถึงเจ้าพระยาสุริยวงษ์ไวยวัฒน์

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุดพิเศษ

เมื่อวันเสาร์ แรม 5 ค่ำ เดือน 11 จ.ศ.1242

หนังสือของพระยาประสิทธิสงคราม ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ เมื่อ -
วันศุกร์ แรม 9 ค่ำ เดือน 12 จ.ศ.1242

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ใบบอก

————— ใบบอกเมืองเพชรบุรี หนังสือของหลวงพิพัฒน์เพชรภูมิบอกมายังลูกขุน ณ ศาลา
เมื่อ วันพุธ ขึ้น 9 ค่ำ เดือน ยี่ พ.ศ.2428

————— ใบบอกเมืองราชบุรี หนังสือของพระยามรินทรภาไชย ถึงลูกขุน ณ ศาลา -
เมื่อวันพฤหัสบดี ขึ้น 2 ค่ำ เดือน 10 พ.ศ.2428

————— ใบบอกเพชรบุรี หนังสือของหลวงพิพัฒน์เพชรภูมิ ถึงลูกขุน ณ ศาลา เมื่อ -
วันจันทร์ ขึ้น 9 ค่ำ เดือน 8 พ.ศ.2428

————— ใบบอกให้ส่งตัวเลกไพร่หลวงเข้ารับราชการ หนังสือ นายวิสุทฒเตียร -
นายเวร กรมพระกลาโหม ถึงพระยาประสิทธิสงคราม และพระอรามศิริรักษ์
ปลัดเมืองเมื่อวันเสาร์ ขึ้น 2 ค่ำ เดือน 8 พ.ศ.2428

————— ใบบอกราชบุรี หนังสือของพระยามรินทรภาไชย บอกมายังลูกขุน ณ ศาลา
เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2433

————— สารตราถึงเมืองต่าง ๆ สารตราเจ้าพระยาจักรี ถึงเจ้าเมืองราชบุรี เมื่อ -
วันพฤหัสบดี แรม 7 ค่ำ เดือน 7 พ.ศ.2429

เรื่องพระยาภาณุจนบุรี ส่องสมโจรผู้ร้าย หนังสือของหลวงพรหมเสนา -
ถึงสมุหกลาโหม เมื่อวันพุธ ขึ้น 2 ค่ำ เดือน อ้าย พ.ศ.2431

————— หนังสือของสมุหกลาโหม ถึงพระนเรศบัญชากิจ เมื่อวันจันทร์ ขึ้น 7 ค่ำ -
เดือน อ้าย พ.ศ.2431

————— หนังสือของพระยามรินทรภาไชย ถึงเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ สมุหกลาโหม
เมื่อ วันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2432

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ใบนอก

- หนังสือของพระยาประสิทธิ์สงคราม ถึงลูกขุน ณ ศาลา เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2433
- หนังสือของพระยาประสิทธิ์สงคราม ถึงลูกขุน ณ ศาลา เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2433
- เรื่องจีนเกาแกปุ่นหลวงเอาระเบิดจำหน่ายแกราษฎรในมณฑลราชบุรีสมเด็จพระ-
พระยาคำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2435
- เรื่องข่าวยากหมากแพง เมืองเพชรบุรี หนังสือของสมเด็จพระยาคำรง-
ราชานุภาพ กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2438
- เรื่องการจัดตั้งผู้ใหญ๋บ้านในหัวเมืองต่าง ๆ เป็นการขัดข้องทางราชการ และ
ผลประโยชน์ของกระทรวงกลาโหม หนังสือของกรมหลวงประจักษ์ศิลปาคมกราบ
บังคมทูลเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2438
- เรื่องตลาดสัตว์พาหนะมณฑลราชบุรี สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพกราบ-
บังคมทูลเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2438
- รายงานราชการเมืองราชบุรี หนังสือของพระเพชรพิไลย์ศรีสวัสดิ์ ปลัดผู้รักษ
เมืองราชบุรี กราบทูลสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 22 -
พฤษภาคม พ.ศ. 2438
- หนังสือของราษฎร เมืองสมุทรสงคราม ขอดวายไชยมงคล ในการที่ได้ทรงจัด-
การเทศาภิบาล และปราบปรามโจรผู้ร้ายเรียบร้อย เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม
พ.ศ. 2438
- รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาสุริยเทพไชย กราบทูลสมเด็จ-
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2438
- รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาสุรินทรภาไชย กราบทูล -
สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2439
- รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของพระยาสุรินทรภาไชย กราบทูลสมเด็จ
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2441

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ใบนอก

- รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยา -
กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2441
- รายงานราชการมณฑลราชบุรี ร.ศ.114 - 116 หนังสือของเจ้าพระยา -
สุรพันธ์พิสุทธิ์ กราบทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยา -
ธรรมาธิบดี เมื่อวันที่ 28 -
ธันวาคม พ.ศ.2441
- รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยา -
กราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2442
- รายงานราชการมณฑลราชบุรี พระยาราชเจ๊กคำวสุ ถึงสมเด็จพระเจ้า -
บรมวงศ์เธอ เจ้าพระยา -
ธรรมาธิบดี เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2442
- รายงานราชการมณฑลราชบุรี สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยา -
ธรรมาธิบดี เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2443
- รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2438
- รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2438
- รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2438
- รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2438
- รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2438
- รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2438
- รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2438

ข. เอกสารต้นฉบับพิมพ์แล้ว

- คุรุสภา, องค์การฯ "พระราชกำหนดเกา" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 โรงพิมพ์คุรุสภา
พระนคร 2505
- " " " " " พระราชกำหนดเกา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 โรงพิมพ์คุรุสภา
พระนคร 2506

คุรุสภา, องค์การค้ำ "พระไอยการอาษาหลวง" กฎหมายตราสามดวง เล่ม

โรงพิมพ์คุรุสภา 2506

คุรุสภา, องค์การค้ำ "กฎ 36 ขอ" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 โรงพิมพ์คุรุสภา

2506

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระ "ประกาศห้ามไม่ให้เชื้อหัง เรื่องผู้มีคดียไปฟ้องขอ-
ไปลงหนังสือพิมพ์" ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2405 - 2411) พิมพ์ในงาน
พระราชทานเพลิงศพพระมหาโพธิวงศจารย์ อินทโชติเถระ โรงพิมพ์เหรียญทอง-
การพิมพ์ 5 พฤศจิกายน 2511.

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระ "ประกาศห้ามไม่ให้เชื้อถือข้าราชการเก่า ๆ นอก -
ตำแหน่ง ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระมหาโชติ -
วงศจารย์อินทโชติเถระ โรงพิมพ์เหรียญทองการพิมพ์ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2511.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระ พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการ ในรัชกาลที่ 5
โรงพิมพ์พาพระจันทร์ 2507.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2470.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หนังสืออ่านประกอบ
วิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2515

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันพิมพ์ในงานพระรา-
ชานเพลิงศพคุณหญิงเพิ่มโชฎิกราชเศรษฐี พ.ศ. 2505

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขาเมื่อเสด็จประพาสมณฑลราชบุรี ในปี ระกา ร.ศ. 128
โรงพิมพ์ประเสริฐการพิมพ์

"ประกาศตั้งศาลมณฑลราชบุรี" ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 5
ร.ศ. 117 โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ ร.ศ. 117.

2. เอกสารขึ้นรอง

กิ่งแก้ว นิคมขำ การเจรจาและข้อตกลงระหว่างไทยและอังกฤษเกี่ยวกับหัวเมือง
มลายู ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ.
2443 ถึง พ.ศ. 2452 ปริญาณิพนธ์ กศ.ม มศว.ประสานมิตร 2519

คุรุสภา, องค์การค้ำ "หลักศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1" ประชุมพงศาวดารภาคที่ 1
กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล 2499

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา
โรงพิมพ์ศิwapr พระนคร 2511

จักรกฤษณ์ นรนิติติกงการ, ร.ต. สมเด็จพระบรมพระยาตำรางราชานุภาพกับกระทรวง
มหาดไทย วิทยานิพนธ์ รป.ม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จังหวัดราชบุรี งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ โรงพิมพ์อุคม 2500

จังหวัดกาญจนบุรี งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ โรงพิมพ์อุคม 2500

ณัฐฉิ สุทธิสงคราม สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ โรงพิมพ์ไพศาล 2504

ตำรางราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมพระยา "ตำนานวัตถุสถานต่างๆซึ่งพระบาทสมเด็จพระ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้าง" ประชุมพงศาวดารภาคที่ 25 ก้าวหน้า 2517

ตำรางราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมพระยา "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ"
หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอาร รวมไทย: ประวัติศาสตร์และการเมือง
โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2471

ตำรางราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมพระยา เทศาภิบาล คลังวิทยา 2495

ตำรางราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาล
ที่ 2 โรงพิมพ์คุรุสภา 2504

คำทรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า ไทยรบพม่า คลังวิทยา 2505

คำทรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า "พม่าเจรจาความเมืองกับไทย" ประชุมพงศาวดาร
ภาคที่ 21 , 2505

ต่างประเทศ, กระทรวง "สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและต่าง
ประเทศและองค์การระหว่างประเทศ" หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาเล่ม 1
พ.ศ. 2160 - 2412

ต่างประเทศ, กระทรวง "สนธิสัญญา 'กอลมัสเตอร์ราล' แปรนิท อัครราชทูตและ
ผู้ว่านาจเต็มฝ่ายอังกฤษทูลพระเจ้านองยาเชอกรมหลวงเทววงษ์โรปการ
เสนาบดีกระทรวงต่างประ าศ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2452"
หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2

พิพากษารวกค์, เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์ฉบับหอสมุดแห่งชาติ 2505
พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 ครุสภา 2504
พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 ครุสภา 2504
พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4 ครุสภา 2504

ธรรมดามภ โกวาที ประวัติมหาดไทย(ส่วนกลาง) ภาคที่ 1 2506

บ็อก, คาร์ล สมัยพระปิยะมหาราช เสฐียร พันธงชัย และ อัมพร ตุลานนท์ แปล
แพรวพินยา 2505

ปรมาณูชิต ชิโนรส, สมเด็จพระเจ้า พระราชพงศาวดารฉบับความสมเด็จพระปรมา
นุชิตชิโนรส

ประยูทธ ลิทธิพันธ์ ตามรอยพระพุทธเจ้าหลวง โรงพิมพ์สยาม 2505

สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้ากรุงสยาม โรงพิมพ์สยาม 2 16

ประเสริฐอักษรนิติ, หลวง พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ

คลังวิทยา 2516

พลกุล อังกินันท์ บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว ปริณูพานิพนธ์ กศ.ม. วิทยาลัยวิชาการศึกษา 2514

การดี มหาพันธ์ การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ปริณูพานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2518

มหาอำมาตย์ธิบดี, พระยา การปกครองฝ่ายพลเรือน โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2505

ราชบัณฑิตสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2493

ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 1 โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ 2506

ศิลปากร, กรม ประชุมพงศาวดารภาคที่ 6 ก้าวหน้า 2516

พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรีฉบับพันจันทบุมาศ(เจิม)ประชุมพงศาวดาร

ภาคที่ 65-66 ศุภสภา 2504

เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลง

ราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 พิมพ์ในงานศพหม่อมสนิท กฤดากร, 6 มีนาคม 2510

คำบรรยายสันนาโบราณคดีสมัยสุโขทัย โรเนียว 2503

เมืองราชบุรี โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ 2509

คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดาร

กรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ คลังวิทยา 2515

สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ฯ 2509

สุค แสงวิเชียร มอญในอดีตและปัจจุบัน โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2513

สันต์ ท.โกมลบุตร แปล จดหมายเหตุลาวแบร์ เล่ม 2 ก้าวหน้า 2516

สิทธิสยามการ, หลวง สัญญาทางพระราชไมตรี ระหว่างสยามกับต่างประเทศ โรงพิมพ์
พระจันทร์ 2506

เอกวิทย์ ณ ถลาง และอมร โสภณวิเชียรวงศ์ กฎาทะและการปรับตัวเข้าสู่สังคมใหม่
สยามและพม่า พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พระประชากรบริรักษ์
(ประชา สุนทรสารทูล) 23 เมษายน 2516

Hall, D.G.E, A History of South-east Asia, London Mc. millan, 1968.

Wyatt, D.K., The politic of Reform in Thailand: Education in the
Reign of King Chulalongkorn, New Haven and London Yale
University Press, 1969.

ภาคผนวก ก.

ลำดับพระนามและนาม ฐานันดรศักดิ์

มณฑลราชบุรี

1. พ.ศ. 2437 เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ (เทศบุนนาค) เมื่อยังเป็นพระสุรินทราชาไชย
2. พ.ศ. 2422 พลโท พระยาเทพวรชุน (เจ้า จารุจินดา) เมื่อยังเป็นพลตรีพระยา -
วรเดชศักดิ์าวุธ
3. พ.ศ. 2444 พระยารัตนกุล (จรัส รัตนกุล) เมื่อยังเป็นพระยาอมรินทราชาไชย
4. พ.ศ. 2457 พันเอกพระยาไกรเพชรรัตนสงคราม (แฉะ บุนนาค)
5. พ.ศ. 2458 หม่อมเจ้าสฤณีเกษมขางกุล
6. พ.ศ. 2459 หม่อมเจ้าประคัลภ์เกษมศรี เกษมศรี
7. พ.ศ. 2460 พระยามนตรีสุริยวงศ์ (ฉัตร บุนนาค) เมื่อยังเป็นพระยาจำแลนยบดี
8. พ.ศ. 2465 พระยาพิชัยสงคราม (เทียบ ฮิตวนนท์)
9. พ.ศ. 2469 พระยาอรรธการยบดี (ชุม อรรถจินดา)
10. พ.ศ. 2472 พันเอกพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ (ฉัตร บุนนาค)

ที่มา : สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี
หน้า

ภาคผนวก ข

ตารางการขายสินค้าออกของเมืองต่าง ๆ ในมณฑลราชบุรีใน ปี พ.ศ.2441

ชื่อเมือง	ชื่อสินค้า	ปริมาณส่งขาย	จำนวนเงินที่ขายได้
ราชบุรี	ข้าวเปลือก	20,000 เกวียน	1,190,000 บาท
	ข้าวสาร	410 เกวียน	2,200 บาท
	เสาไม้กระยาเลย	5000,000 ตัน	3,500,000 บาท
กาญจนบุรี	ข้าวเปลือก	1,386 เกวียน	55,440 บาท
	ฟาง	6,007 หาบ	9,011 บาท
	โค	1,004 ตัว	224,970 บาท
	กระบือ	106 ตัว	15,695 บาท
	หนังโค	1,152 ผืน	30,181 บาท
	หนังกระบือ	578 ผืน	1,348 บาท
	เขากกระบือ	78 หาบ 42 ชั่ง	1,863 บาท 16 อัฐ
	เสาไม้ฉากเปลือก	51,603 ตัน	48,287 บาท
	เสาเหลื่อม	10,010 ตัน	7,775 บาท
	ไม้สัก	911 ตัน	21,000 บาท
	ไม้รวก	81,600 ตัน	52,400 บาท
	ไม้ไผ่ป่า	102,400 ตัน	52,400 บาท
	ยาสูบ ชนิดตั้ง	996 ลัง	19,900 บาท
	ยาสูบ ชนิดมวน	95,735 มวน	16,400 บาท
เพชรบุรี	ข้าวเปลือก	12,876 เกวียน	
	ข้าวสาร	1,671 เกวียน	
	น้ำตาลโตนด		188,717 บาท
	กันชา		

ชื่อเมือง	ชื่อสินค้า	ปริมาณส่งขาย	จำนวนเงินที่ขายได้
สมุทรสงคราม	สินค้าทะเล เช่นปลา ปู กุ้งหอย สินค้า ชั้นามีดังนี้ มะพร้าวขาว, ผลหมาก น้ำตาลมะพร้าว เกลือ		272,000 บาท
	สินค้าทะเล ปลาปู หอย สินค้าชั้น 2 มีดังนี้ ข้าว กล้วย ยาจัด		31,600 บาท
	ผลไม้ จาก ฟีน สินค้าชั้นที่ 3 มีดังนี้ พืชผักสวนครัว ผลไม้ พริกแห้ง, หอม กระเทียม ผลไม้		20,500 บาท

ในปี พ.ศ.2441 เมืองเพชรบุรี ส่งข้าว เปลือกออกขายต่างประเทศ 61 เกวียน

ที่มา : รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2443

ภาคผนวก ง.

ศักดินาข้าราชการหัวเมือง ตามพระราชบัญญัติศักดินาข้าราชการหัวเมือง ร.ศ.119

ตำแหน่ง	ศักดินา
ข้าหลวงสำเร็จราชการมณฑล	10,000
ปลัดมณฑล	3,000
ยกกระบัตรมณฑล	1,600
มหาดไทยมณฑล	1,400
สรรพากรมณฑล	1,400
กรมการมณฑล	1,000
รองกรมการมณฑล	600
ผู้ว่าราชการเมืองเอก	5,000
ผู้ว่าราชการเมืองโท	5,000
ผู้ว่าราชการเมืองตรี	3,000
ผู้ว่าราชการเมืองจัตวา	3,000
ปลัดเมืองเอก	1,200
ปลัดเมืองโท	1,200
ปลัดเมืองตรี	1,000
ปลัดเมืองจัตวา	1,000
ยกกระบัตรเมืองเอก	1,200
ยกกระบัตรเมืองโท	1,200
ยกกระบัตรเมืองตรี	1,000
ยกกระบัตรเมืองจัตวา	1,000
ผู้ช่วยราชการเมืองเอก	1,000
ผู้ช่วยราชการเมืองโท	1,000
ผู้ช่วยราชการเมืองตรี	800
ผู้ช่วยราชการเมืองจัตวา	800

ตำแหน่ง	ศักดินา
กรมการ เมืองเอก	800
กรมการ เมืองโท	800
กรมการ เมืองตรี	600
กรมการ เมืองจัตวา	600
รองกรมการ เมือง	400
ผู้ว่าราชการ เมืองชั้น	1,000
นายอำเภอ	800
ปลัดอำเภอ	600
สมุหนายกอำเภอ	600
สารวัตรอำเภอ	300
กำนัน	400
ผู้ใหญ่บ้าน	300
สารวัตรกำนัน	200

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติศักดินาข้าราชการหัวเมือง ร.ศ. 119
กฎหมายรัชกาลที่ 5 กฎหมาย ร.ศ. 119

ภาคผนวก จ.

บรรดาศักดิ์ข้าราชการมหาดไทยหัวเมือง

	ตำแหน่ง	บรรดาศักดิ์ อย่างต่ำ	บรรดาศักดิ์ อย่างสูง
มณฑล	ตำแหน่งสัญญาบัตร		
	ข้าหลวงเทศาภิบาล	พระยา	เจ้าพระยา
	ปลัดมณฑล	พระ	พระยา
	ยกกระบัตรมณฑล มหาดไทยมณฑล		
	สรรพากรมณฑล	หลวง	พระ
	รองยกกระบัตรมณฑล รองมหาดไทยมณฑล		
เมือง	รองสรรพากรมณฑล	ขุน	หลวง
	เสมียนตรา เลขาธุการ แพทย์		
	ผู้ว่าราชการเมือง	พระ	พระยา
	ปลัดเมือง	หลน	พระ
	ยกกระบัตรเมือง ผู้ช่วยราชการเมือง	ขุน	หลวง
	แพทย์		ขุน
อำเภอ	นายอำเภอ	ขุน	หลวง / พระ
	ปลัดอำเภอ สรรพากรอำเภอ (สมุห์บัญชี)		ขุน
	ตำแหน่งประทวน		
เมือง	เจ้าเมือง แพ่ง ศุภมาตรา	ขุน	หลวง
	อักษรเลข รองเจ้าเมือง รองแพ่ง รองศุภมาตรา	หมื่น	ขุน
อำเภอ	นายอำเภอ		หลวง
	ปลัดอำเภอ สมุห์บัญชีอำเภอ		ขุน
	กำนันผู้ใหญ่บ้าน	หมื่น	ขุน

ภาคผนวก จ.

อัตราเงินเดือนข้าราชการหัวเมือง ร.ศ. 121

ตำแหน่ง	ชั้น	เงินเดือน/บาท		เพิ่มปีละ/บาท
		อย่างต่ำ	อย่างสูง	
ข้าหลวงเทศาภิบาล	1		1,200	
	2	1,000	1,100	20
	3	800	900	20
ปลัดมณฑล, ผู้ว่าราชการเมือง	1	600	700	20
	2	500	550	10
	3	400	450	10
ยกกระบัตรมณฑล	1	500	550	10
	2	400	450	10
	3	300	350	10
ข้าหลวงมหาดไทย, ข้าหลวงสรรพากร และข้าหลวงคลัง	1	300	350	10
	2	240	280	8
	3	200	220	4
เลขานุการ, พัสติมณฑล	1	140	150	2
	2	120	130	2
	3	100	110	2
โยธา, ผู้ตรวจการ, แพทย์มณฑล	1	120	150	6
	2	80	100	4
	3	60	70	2

ภาคผนวก จ.

ตำแหน่ง	ชั้น	เงินเดือน/บาท		เพิ่มปีละ/บาท
		อย่างต่ำ	อย่างสูง	
ปลัดเมือง, ขกกระบัตร์	1	250	280	6
	2	200	230	6
	3	150	180	6
ผู้ช่วยสรรพากร, ผู้ช่วยคลัง	1	160	200	8
	2	120	140	4
	3	80	100	4
เจ้าเมือง,	1	120	140	4
	2	80	100	4
	3	40	60	4
โยธา สัสดี สุภ อักษรเลข	1	80	90	2
	2	60	70	2
	3	40	50	2
นายอำเภอ	1	200	250	10
	2	150	180	6
	3	100	130	6
ปลัดอำเภอ, สมุห์บัญชีอำเภอ	1	80	100	5
	2	60	70	2
	3	40	50	2

ที่มา : "กฎเสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติว่าด้วยอัตราเงินเดือนข้าราชการหัวเมือง ร.ศ. 121" ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 19 (ขึ้นวาคม ร.ศ. 121), หน้า 641 และกระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.121 (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ร.ศ.121), หน้า 12-13

ชื่อเมือง	อำเภอ	จำนวนกำนัน	จำนวนผู้ใหญ่	ราษฎรชาย	ราษฎรหญิง	ครัวเรือน	บุรุษ	
เพชรบุรี	เมือง	31	259	12,593	17,770	6,857	73	19,223
	ฝั่งตะวันตก	18	174	10,278	9,196	3,874	12	18,536
	ฝั่งตะวันออก	29	195	10,260	10,457	4,433	39	24,933
	ประจวบคีรีขันธ์	12	41	2,087	2,654	1,124	16	12,958
	ปราณบุรี	3	34	1,893	1,750	924	10	12,470
ราชบุรี	เมือง	23	202	10,352	10,764	7,699	44	13,788
	วัดประดู่	26	226	11,924	12,057	-	45	9,993
	ธรรมเสน	21	209	9,954	10,152	3,689	120	1,250
	ทอนา	44	418	10,112	10,217	6,278	241	8,126
	ศาลาหาทอง	28	350	10,100	10,205	7,200	20	390
กาญจนบุรี	เมือง	38	444	13,040	13,436	-	149	48,293
สมุทรสงคราม		-	-	-	-	-	-	-
								3,922

เมืองกาญจนบุรี มีรายการสำรวจจำนวนชาย ซึ่งมีจำนวน 5 เรือ

เมืองสมุทรสงครามได้มีการสำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 แต่ในปี พ.ศ. 2441 ไม่มีการสำรวจ

ที่มา : รายงานราชการมณฑลราชบุรี หนังสือของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช 6 พฤศจิกายน 2441

๒๕๖๖

ภาคผนวก ข.

บัญชีสำรวจสำมะโนครัว ปี พ.ศ. 2452

มณฑลราชบุรี

เชื้อชาติ	พ.ศ. 2450	พ.ศ. 2449	มาก - น้อย
ไทย	298,227	282,446	15,781
จีน	35,092	34,714	378
แขกมลายู	1,358	1,384	- 26
เขมร	17,172	17,112	60
มอญ	12,792	12,518	274
กะเหรี่ยง	6,437	6,023	416
วัดพุทธศาสนา	552	509	43
หลังคาเรือน	132,662	129,155	3,507
โค	340,873	302,285	38,588
กระบือ	33,401	19,475	13,926

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล เล่ม 7 แผ่นที่ 38 ลงวันที่

1 พฤษภาคม ศก.128 หน้า 37-52

ญ.

ญ

บัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินในมณฑลต่าง ๆ เก็บได้ตั้งแต่จำนวนศก 121 ถึงจำนวนศก 125

มณฑล	ศก 121		ศก 123		ศก 124		ศก 125
กรุงเทพฯ	999,335	20	1,192,755		1,0449,922	23	2,449,373 55 1
ปราจีนบุรี	699,670	15	658,067		890,299	22	1,721,741 52
ราชบุรี	1,383,471	34	1,134,042		1,403,116	1	1,486,244 49
นครชัยศรี	631,516	19	534,584		590,760	15	1,272,928 24
นครสวรรค์	509,948	1	581,288		690,378	36	702,350 5 1
พิษณุโลก	401,457	14 1	494,083		533,553	14 1	588,252 7
นครราชสีมา	289,318	35	360,115		604,507	23 1	615,679 32
ชุมพร	333,402	48	300,351		405,000	59 1	479,086 20
นครศรีธรรมราช	759,176	12 1	803,195		41,018	5 1	1,128,047 1
ปัตตานี	255,048	50 1	302,250		379,007	10 1	417,942 19
ภูเก็ต	1,535,580	18 1	1,545,552		1,605,524	6 1	1,957,866 33
จันทบุรี	254,740	2	197,855		187,892	13 1	195,724 30 1
พ่ายัพ	817,867	55	1,360,782		1,832,114	30	1,486,394 51
เพชรบูรณ์	84,450	42	75,913		83,792	55	92,666 26 1
อุดร					416,231	12	450,376 63
อีสาน	-		-		-		-

ที่มา : เทศาภิบาล เล่มที่ 7 แผ่นที่ 37 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ.128 หน้า 3

ภาคผนวก ฏ.

อนุสัญญาระหว่างกบฏริย์ สยาม กับข้าหลวงใหญ่แห่งอินเดีย ว่าด้วยเรื่องกำหนดเขตแดนบนพื้นแผ่นดินใหญ่ ระหว่างราชอาณาจักรสยาม และมณฑลของอังกฤษ คือ เพนเนสเซอร์ม

ลงนาม ณ. กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1868

แลกเปลี่ยนสัตยาบัน ณ. กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1868 (พ.ศ. 2411)

ความสัญญาพร้อมกัน เจ้าพระยาศรีสุริยวงษ์ ที่ สมุหพระกระลาโหม ซึ่งได้บังคับหัวเมือง เขตแดน กรุงสยามฝ่ายใต้เฉียงตะวันตก เจ้าพระยาภูธราภัย ที่สมุหนายก ซึ่งได้บังคับ หัวเมือง เขตแดนกรุงสยาม ฝ่ายเหนือ เฉียงตะวันตก ได้ถืออำนาจแทนแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้ากรุงสยาม แลเลฟเตเนลอาระเทแบร์ก กอมมิสเนอ ผู้ได้ถืออำนาจ แต่ เซอยอนแลร์ค มิวาลอเรนช ไวสะรอยอินเดีย พร้อมกันทำสัญญาด้วยเรื่องที่ดิน เขตแดนบนบกกรุงสยาม กับแดนตนาสรม ซึ่งเงินแวนแควนของอังกฤษโดยมีสำคัญ

ฝ่ายเหนือ เอล้าน้ำที่ไทยเรียกชื่อ แม่เมย พมาเรียกทองยี่ง ลำน่านนั้นเป็นกลาง จนสิ้นปลายน้ำ ถึงเขาปะวอ เขตแดนฝ่ายไทยอยู่ฝั่งตะวันออก เขตแดนฝ่ายอังกฤษ อยู่ฝั่งตะวันตก ตั้งแต่เขาปะวอมาถึงเขาที่ไทยเรียกว่า กระดุกหมู พมาเรียกหมูกะคกทอง, แขวงเมือง สีสะวัต สำคัญเขาเป็นเขตแดน ตั้งแต่เขาหมูกะคกทอง ลัดมาข้าม ปลายแม่น้ำ หองทรอ, แลปลายลำน้ำ แมกระบัตร์ จนถึงยอดเขา ปลายน้ำไหลออกถึง สองฝ่าย คือ แม่น้ำปาลิชา และแม่น้ำกระทา ตั้งแต่ยอดเขานั้น มาถึงถ้ำเขาแกง แขวงเมืองชุมพร สำคัญเขาเปรมแดนมีปลายน้ำไหลออกทั้งสองฝ่าย ตั้งแต่เขาถ้ำแกง ตามเขาแดนใหญ่ มาจนถึงปลายน้ำ กะในเงินเขตรแดนมาจนถึงปากน้ำ ปากจัน ลำแม่น้ำ ปากจันเป็นกลาง เป็นเขตแดนฝ่ายละฟาก เกาะในแม่น้ำ ปากจันริมฝั่งข้างอังกฤษ เป็นของอังกฤษ ริมฝั่งข้างไทย เป็นของไทย เกาะขวางน้ำมะลิวันเป็นของไทย แม่น้ำปากจัน ฝั่งตะวันตกเป็นของอังกฤษ ตลอดถึงปลายแหลมวิกตอเรีย ฝั่งตะวันออกตลอดไปเป็นของไทยทั้งสิ้น สัญญานี้ได้ทำไว้เป็นอักษร สยาม อังกฤษ ให้เป็นที่สังเกตเขตแดนไทยกับอังกฤษ สืบต่อไป พายหนาไม่สิ้นสุด ได้มีจดหมายกำหนด แลติก ลอนติตด นอกตะวันตก ตะวันออก ฝ่ายเหนือ ฝ่ายใต้ แลที่เขากองหิน แขวงเมืองนั้น ๆ ซึ่งเป็นสำคัญรอยติดอยู่กับหนังสือสัญญานี้ แลหนังสือสัญญานี้ ในกำหนด 6 เดือน กอมมิสเนอฝ่ายอังกฤษ จะส่งแผนที่มาสองฉบับมาสอบกับแผนที่ที่มีเส้นแดง ซึ่งได้ลงชื่อประทับตราไว้ ทั้งสองฝ่ายครั้งนี้ ถ้าถูกต้องดีแล้ว คอเวอนแมนต

ฝ่าย สยาม อังกฤษ จึงจะริไฟเป็นอันสำเร็จไคลงข้อประทัตตรา ทั้งสองฝ่ายที่กรุงเทพฯ
ณ. วัน ๑ ๗¹⁵ 3 ค่ำ ปีมะระ นพศก¹⁷ ศักราช 1229 ปี ตรงกับวันที่ 8 เดือน แพบรวารี
คฤสศ ศักราช 1868 ปี

(เซ็น) เจ้าพระยาศรีสุริยวงษ์

(เซ็น) เจ้าพระยาภูธราภัย

ที่มา : สนธิสัญญา และความตกลงทวิภาคี ระหว่าง ประเทศไทยกับต่างประเทศ
และองค์การระหว่างประเทศ (หนังสือชุดประมวล สนธิสัญญา เล่ม 1 หน้า 2160 - 2412)
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ธันวาคม 2511

ภาคผนวก ก 1.

หนังสือคัดมาจากหนังสือกฎหมาย ภาชนะหนังสือสัญญาในระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสได้ทำไว้ที่กรุงลอนดอน ณ วันที่ 15 มกราคม รัตนโกสินทร์ศก 114

ด้วยผู้มีชื่อในท้ายหนังสือนี้ คือ มาร์ควิส ออ' สอลสบูรี เสนาบดีว่าการต่างประเทศของสมเด็จพระนางเจ้าราชินีอังกฤษฝ่ายหนึ่งกับบารอนเคอคว์ เซล เอกอรรคราชทูตของรัฐบาลฝรั่งเศส ณ สำนักกรุงลอนดอนอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งได้รับอำนาจจาก คอเวนเมรต์ทั้งสองฝ่ายโดยถูกต้องแล้ว จึงได้ลงชื่อไว้ในคำปฏิญญาดังมีอยู่ต่อไปนี้

ข้อ 1 คอเวนเมรต์ ของสมเด็จพระนางเจ้าราชินีอังกฤษกับคอเวนเมรต์รัฐบาลฝรั่งเศสสัญญาต่อกันไว้ว่า เมื่อยังมิได้ยินยอมพร้อมกันแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการอย่างใด ๆ ก็ดี ภายใต้อายุใด ๆ ก็ดี ฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียวจะไม่ยกกำลังประกอบด้วยเครื่องสาตราวุธลงลำเข้าไปในดินแดนทั้งหลายเหล่านี้ คือพื้นดินที่น้ำไหลตก แม่น้ำเพ็ชรบุรี แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่าจีน แล แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำบางปะกง กับลำน้ำลำคลองทั้งหลายที่ติดต่อกับแม่น้ำทั้งปวงนี้กับทั้งที่ฝั่งทะเลตั้งแต่เมืองกำเนิคนพคุณจนถึงเมืองแกลง แลที่ดินซึ่งน้ำไหลตก ลำน้ำบางปะกงกับลำน้ำพะแสซึ่งเมืองทั้งสองนี้ตั้งอยู่แล้ว ทั้งที่ดินน้ำไหลตกลำน้ำลำคลองอื่น ๆ ซึ่งไหลลงในทุ่ง ภายใต้อาวตามชายฝั่งทะเลที่กล่าวมานี้ด้วย กับอีกทั้งที่ดิน ซึ่งตั้งอยู่ข้างเหนือที่น้ำตก แม่น้ำเจ้าพระยา แลตั้งอยู่ในระหว่างพรมแดนฝ่ายอังกฤษกับฝ่ายไทย ลำแม่น้ำโขง กับที่ดินปากตะวันออก ซึ่งน้ำไหลตก ลำน้ำแม่อิงนั้นด้วย อีกประการหนึ่งสัญญากันไว้ว่า จะไม่คิดหาอำนาจแลผลประโยชน์พิเศษ ภายใต้อายุที่ดินนี้ ซึ่งจะเป็นอันมิได้รับผลเสมอเหมือนกัน ภายใต้อายุซึ่งจะเป็นการที่ไม่ให้ ฝ่ายอังกฤษแลฝ่ายฝรั่งเศส กับคนชาวเมืองของสองประเทศ แลคนที่พึ่งพาอาศัยในสองประเทศนั้น ได้รับผลเท่ากันด้วยแต่ข้อสัญญานี้จะไม่ตีความไปตัดทอนลดหย่อน จากข้อพิเศษทั้งหลาย ซึ่งมีอยู่ตามความในหนังสือสัญญาฝรั่งเศสกับกรุงสยาม ลงวันที่ 3 ตุลาคม รัตนโกสินทร ศก 112 อันว่าด้วยการในแถบพื้นที่ 25 กิโลเมตรฝั่งตะวันออก แม่น้ำโขง แลว่าด้วยการเดินเรือในลำแม่น้ำนั้นด้วย

ข้อ 2 ความที่กล่าวไว้ในข้อก่อนนี้จะไปเป็นที่ขัดขวาง ต่อการที่ประเทศทั้งสองจะยินยอมกันต่อไป อันเป็นการที่ประเทศทั้งสองคิดเห็นว่า จำเป็นจะต้องรักษาความเป็นอิสรภาพ

ของกรุงสยามไว้ด้วย แต่ว่าประเทศทั้งสองนี้สัญญากันไว้ว่า จะไปแยกกันไปทำสัญญาที่ยอม
ให้ประเทศอื่นอีกประเทศหนึ่งไปทำการ ที่ประเทศทั้งสองนี้ต้องงกเว้นเอง ตามหนังสือสัญญา
นี้ด้วย

ข้อ 3 ตั้งแต่ปากลำน้ำแม่ฮวก ซึ่งเป็นเขตแดนไทยกับอังกฤษนั้นขึ้นไปข้างเหนือ
จนถึงพรมแดนของกรุงจีนนั้น ทางน้ำของแม่น้ำโขง จะต้องเป็นพรมแดนเมืองขึ้นของอังกฤษ
แลฝรั่งเศสมีอำนาจต่อกัน ณ ที่นั้นแลเมืองสิงหนันอังกฤษยกให้แก่ฝรั่งเศสแล้ว

ข้อ 4 ว่าผลประโยชน์ในทางการค้าขายในเมืองยูนนาน กาโฮนั้นก็ดี บรรดา
ที่ได้รับมาตามสัญญาอังกฤษกับจีน ลงวันที่ 1 มีนาคม รตนโกสินทร์ศก^๑ 112 ก็ดี ตาม
สัญญาฝรั่งเศสกับจีน ลงวันที่ 20 มิถุนายน รตนโกสินทร์ศก^๒ 114 ก็ดี จะต้องเป็นที่ให้ได้
แก่สองประเทศที่ทำหนังสือสัญญานี้ เหมือนกันเสมอ

ข้อ 5 ว่าสองประเทศที่ทำสัญญากันอยู่นี้ยอมตกลงกันว่า จะแต่งกองหัวหลวงออกไป
พร้อมกัน เพื่อประโยชน์ที่จะได้ปักปันเขตแดนในแม่น้ำไนซ์แบร์ แลหัวเมืองขึ้นของสอง
ประเทศในทวีปอาฟริกัน

ข้อ 6 ว่าสองประเทศได้ยินยอมตกลงกันว่า จะลงมือทำสัญญาใหม่สำหรับการ
ค้าขายในเมืองตวนสิน

เซ็น สอลสบุรี เซ็น เคอคว์ เซล

หนังสือคัดมาจาก หนังสือราชการที่เป็นท้องตรา ของ ลอด สอดลฐบุรี:สนามคำว่า
การต่างประเทศ มีถึง ลอด คัพ เฟอร์ิน เอกอรรคราชทูตอังกฤษกรุงปารีส

ข้าพเจ้าได้ลงชื่อพร้อมกัน กับเอกอรรคราชทูตฝรั่งเศสส่วนนี้ ในสัญญาอันหนึ่ง
ซึ่งว่าด้วยการในกรุงสยามด้วยข้าพเจ้าได้ส่งสำเนาให้ท่านฉบับหนึ่งด้วยความข้อสำคัญที่สุด
ที่มีในสัญญานี้ นั้น คือที่มีกำหนดไว้ให้เห็นชัดสำหรับการวิเศษที่สองประเทศนี้ จะประพฤติ
อย่างไร ในส่วนอันหนึ่งของแผ่นดินสยาม ที่เป็นดินแดนอันนำไหลเขาตกลง ในแม่น้ำเจ้าพระยา
กับทั้งลำน้ำลำคลองอื่น ๆ ซึ่งไหลตกลงไปตามชายฝั่งทะเล ที่มีกำหนดประมาณตามลองติจูด
คือที่หมายแผนที่ตามตะวันออกและตะวันตกได้แนวกั้นกับภายในดินแดนอันนี้ ประเทศอังกฤษ
กับฝรั่งเศสทั้งสองประเทศได้เป็นที่เข้าใจกันเต็มที่แล้วว่า สองประเทศจะไปเข้าไปกระทำ
การ โดยกำลังทหารบก ทัพเรือเลย เว้นไว้แต่เพียงว่า จะไปทำได้แต่ที่พร้อมกัน
ไปทำ เพื่อประโยชน์ซึ่งจะขึ้นได้ในกรณีที่รักษาความเป็นอิสรภาพของกรุงสยามให้ดำรง
คงอยู่สืบไป สองประเทศนี้ก็เป็นที่เข้าใจกันเต็มที่แล้วอีกด้วยเหมือนกันว่าจะไม่คิดหาอำนาจ
ประโยชน์ จากการที่จะให้ง่ายสะดวกแก่การค้าขาย อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะเป็นการที่ไม่ได้
เสมอเหมือนกันทั้งสองประเทศด้วย

ในการที่ข้าพเจ้าส่งสัญญานี้มายังท่านนั้น ข้าพเจ้ามีความร้อนใจอยากจะใคร่ชี้แจง
ความสักหน่อยหนึ่ง เพื่อว่าจะได้ละเสียให้พ้นจากถ้อยคำที่จะพูดกันผิดต่อไป อันเป็นการที่มีก
จะเป็นได้ง่าย เมื่อสัญญานี้ตกอยู่ในมือของคน พวกที่ไม่ได้คุ้นเคยกับการที่ปรึกษาหาฤา
มาในเร็ว ๆ นี้ บางคนจะคิดเห็นว่า เพราะฝ่ายอังกฤษได้ทำสัญญาเองแลได้รับสัญญาของ
ฝรั่งเศสว่าถึงปีเหตุอย่างใด ๆ จะไม่เข้าไปตีเมืองในดินแดนนี้ เพราะเหตุฉะนั้นจึงว่าเรา
กระทำให้มีมีความสงไสยเกิดขึ้นในที่แผ่นดินสยามทั้งหมดทั้งสิ้น แลสงไสยในกรรมสิทธิ์ของ
ฝ่ายไทย ที่มีอยู่ในดินแดนส่วนอื่นของกรุงสยาม ที่เหลืออยู่จากที่ซึ่งสัญญากันนี้ ตามิฉะนั้น
ก็จะว่าที่พาไปทั้งนั้น เป็นการไม่นับถือว่ากรุงสยามทั้งหมดทั้งสิ้น ถ้อยคำที่ดีความแปลความ
เอาอย่างใด ๆ เช่นนี้ ก็เป็นการพูดคิดแห่จากความรู้สึก ที่ได้ทำสัญญาลงชื่อกันขึ้นไว้
ใหม่นี้ทีเดียว เราได้นับถือว่ากรุงสยามมีกรรมสิทธิ์อยู่เต็มทั้งความที่ได้เคยมีอำนาจอยู่เต็ม

แต่ไม่ได้วางแผนตามธรรมเนียมที่มีมาช้านานตลอดทั่วไปในดินแดนที่อยู่ในอาณาจักรของกรุงสยาม
นั้นทั้งสิ้น การที่ได้ทำสัญญาในครั้งนี้ ไม่ได้มีการที่จะลดหย่อนศักดิ์ทอนอำนาจ ฉากรมสิทธิ์
ของสมเด็จพระเจ้ากรุงสยาม อันมีอยู่ในดินแดนส่วนอื่น ๆ แห่งพระราชอาณาเขต
ที่ไม่ได้ว่าเกี่ยวไว้ในสัญญาใหม่นี้เลยสักนิดเดียว

เราได้เลือกที่ดินแดนขึ้นว่า เป็นสำคัญอันหนึ่งสำหรับที่จะทำการตามข้อสัญญา
ไม่ใช่เพราะว่า สมเด็จพระเจ้ากรุงสยามมีอำนาจในที่แผ่นดินของพระองค์ นอกจากที่ซึ่ง
กล่าวไว้นั้นน้อยลงไปอย่างไรเลย แต่หากว่าเป็นเพราะดินแดนอันหนึ่งนี้ เป็นที่เกี่ยวข้องกับ
ผลประโยชน์ของเราที่เป็นประเทศทำการค้าขายเท่านั้น ดินแดนอันน้ำไหลตก แบน้ำเจ้าพระยา
นี้ เป็นที่เหมาะสมควร ที่จะมีการเจริญ ด้วยการทำการงานใหญ่ ๆ นั้นอย่างยิ่ง บางที่
ต่อไปในกาลภายหน้า ก็จะเป็นที่ซึ่งมีหนทางสายหนึ่งได้ ซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญอย่างที่สุด ของ
อาณาจักรอังกฤษหลายแห่งที่ใกล้เคียง ในที่นั้นมีการที่คิดเห็นข้างน่าได้ทุกอย่างว่า ถ้าแม้ว่า
มีประกันให้พอควรแล้ว แลถ้าจะชักนำผู้มีทุนไป ให้คิดใช้กำลังลงในดินแดนเช่นว่านี้ ตาม
กำลังทุนที่มีอยู่นั้นแล้ว เงินทุนนั้น ก็จะหลั่งไหลเข้าไปในดินแดนอันนี้ เพื่อที่ให้โลกทั้งหลาย
มีการลงทุนหากำไร แลทำการงานใหญ่ ๆ ของคนทั้งปวงมีคนอังกฤษเป็นกัน

เรื่องราวของประเทศนี้กรุงสยามตั้งอยู่ด้วยนี้ ในเร็ว ๆ ปีที่ล่วงมาแล้วนั้น
ก็ไม่ได้เป็นอันที่จะให้ ขยายความพยายามทำการงานใหญ่ ๆ นั้นได้คืบคืบ ฉะนั้นนั้นก็ให้เป็น
เจริญความไว้อันนั้น ซึ่งเป็นข้อต้นข้อสำคัญของความเจริญทั้งปวงที่เป็นแก่นสาร แผ่นดิน
โตใหญ่อันหนึ่งข้างเหนือคือ เมืองพม่า นั้น ก็ได้ตกไปอยู่ในมือของ คอ เวอน เมนต์ อังกฤษ
แผ่นดินโตใหญ่อีกอันหนึ่งคือ เมืองญวน ก็หลุดไปจากมือเจ้าของเดิม คือเมืองจีนไปอยู่ในมือ
ของฝรั่งเศส เหตุการณ์ที่เป็นเรื่องราวอยู่เร็ว ๆ นี้ ก็เป็นการอันหนึ่ง ซึ่งอุกหนุนให้มีความ
สงสัยในการที่สยามมาจักร จะตั้งมั่นอยู่ได้ แต่โดยไปได้มีส่วนสงสัยอันใดอันหนึ่งเลย
ถ้าโดยไม่ได้อะไรเห็นว่า ความเป็นอิสรภาพของกรุงสยามจะเสื่อมทรามไปได้ในภายหน้าที่ดี
คอเวอนเมนต์ ของสมเด็จพระนางเจ้าราชินีอังกฤษก็ได้คิดเป็นแต่ว่า จะมีประโยชน์ในการ
ที่ให้ประกันอันจำเป็นจะต้องมีแก่การค้าขายทั่วไปในโลกนี้ ที่จะมีความเกี่ยวข้องกับดินแดนอันนี้
อันเป็นที่ซึ่งดูเหมือนว่าจะมีความเจริญแข็งแรงอย่างนั้น อย่าให้มีการรบกวนวุ่นวายกัน
ด้วยแย่งชิงเป็นเจ้าของที่ดินแดน ให้เป็นที่วิตรกอันใจได้อีกต่อไป

ข้าพเจ้าต้องเคิมความอีกว่า ฝ่ายอังกฤษได้มีการค้าขายเป็นอันมากกับกรุงสยาม
แล้วสินค้านั้น ก็เกือบจะว่าเข้าออกทางดินแดนอันนี้ทั้งสิ้นได้ แลเห็นว่าถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลง
เจ้าของดินแดนอันนี้ ไปกับผู้ซึ่งตั้งพิภคภาณีกวคหันสูงยิ่งนักแล้ว ก็จะเป็นการพินาศ
แก่ทางค้าขายของอังกฤษในทิศาภาคอันนั้นด้วย.

ภาคผนวก ร.

สัญญาส่งผู้รายชามแดน

ระหว่างประเทศไทย กับอังกฤษ

ลงชื่อ ณ. กรุงเทพฯ วันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 129

สมเด็จพระราชาธิบดี พระมหากษัตริย์ แห่งประเทศไทย กับสมเด็จพระราชาธิบดี พระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่ แจ็ โอว์แลนด์ แลอาณาจักรบริติชที่หน้าทะเล ทั้งหลาย และพระจักรพรรดิแห่งอินเดีย ได้มีพระราชวินิจฉัยพร้อมกัน เพื่อจะจัดการศาลยุติธรรม สำหรับชำระความให้ดียิ่งขึ้น และเพื่อจะประกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดร้ายอันเป็นโทษ อยู่ในพระราชอาณาเขตทั้ง 2 ฝ่าย คือคนที่ต้องหาหรือว่าคนที่พิจารณา เป็นสัจยว่า กระทำความผิด อันมีโทษตามที่มิรายชื่อกล่าวไว้ในสัญญานี้ แลเป็นผู้ซึ่งหลบหนีจากศาลยุติธรรมนั้น สมควรที่จะส่งตัวให้ซึ่งกันและกันในเหตุการณ์บางอย่าง เช่นกลาวไว้ ฝ่ายไทย แลฝ่ายอังกฤษ จึงได้แต่งตั้งผู้มีอำนาจเต็มทั้ง 2 ฝ่าย ให้ตกลงกันตามสัญญาเพื่อประโยชน์ที่กลาวมานี้ คือว่า

ฝ่ายสมเด็จพระราชาธิบดี พระมหากษัตริย์ แห่งประเทศไทย นั้นคือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงเทเวศร์ บวรโกศล เสนาบดีว่าการต่างประเทศฝ่ายไทย

และฝ่ายสมเด็จพระราชาธิบดี พระมหากษัตริย์ แห่งสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ แลโอว์ แลนด์ แลอาณาจักรบริติชที่หน้าทะเลทั้งหลาย แลพระจักรพรรดิ แห่งอินเดีย นั้น คือ อาเชอ บิล เอสไควร์ อรรคราชทูตพิเศษ แลผู้มีอำนาจเต็มฝ่ายอังกฤษประจำอยู่ ณ.

พระราชสำนัก ที่ กรุงเทพฯ

ผู้มีอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ได้แสดงหนังสือสำคัญ ซึ่งได้รับมอบอำนาจเต็มที่ได้ออกซึ่งกันและกัน แลเห็นกันว่าหนังสือ นั้น ถูกต้องตามแบบอย่างดีแล้ว จึงได้ตกลงยินยอม พร้อมกันทำหนังสือสัญญามีข้อความดังต่อไปนี้

ข้อ 1

ประเทศที่ทำสัญญากันทั้ง 2 ฝ่ายนี้ สัญญาว่าจะส่งซึ่งกันแลกัน บรรดาคนที่อยู่ใน อำนาจศาลของฝ่ายนั้น ๆ อันเป็นคนที่ต้องหา หรือที่พิจารณาเป็นสัจยว่ากระทำความผิด มีโทษในดินแดนของฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะหลบหนีไปพบตัว อยู่ในดินแดนอีกฝ่ายหนึ่งนั้น ตามเหตุการณ์ แลตามข้อความที่กล่าวไว้ในหนังสือสัญญานี้

ความผิดอันมีโทษทั้งหลาย ซึ่งจะส่งผู้ร้ายข้ามแดนแก่กันก็คือ

1. โทษฆ่าคนตายโดยเจตนาหรือโทษพยา บบจะจำคนให้ตาย หรือคุมคบกกันจะฆ่าคนให้ตาย
2. โทษฆ่าคนตายโดยไม่มีเจตนา
3. โทษประทุษร้ายแก่ร่างกายถึงบาดเจ็บ โทษจงใจประทุษร้ายแก่ร่างกายอย่างสาหัส
4. โทษปลอมเงินตราหรือแปลงเงินตรา หรือจำหน่ายใช้เงินตราปลอมหรือแปลง
5. โทษกระทำเครื่องมือ หรือจักรกลใดซึ่งรู้ว่าจะใช้หรือเจตนาใช้สำหรับปลอมแปลงเงินตรา
6. โทษปลอมแปลงหรือเปลี่ยนแปลงสับ ถ้ากระทำสรรพสิ่งซึ่งเป็นของอันนลเป็นของปลอมแปลง หรือเป็นของเปลี่ยนแปลงสับแทนของจริง
7. โทษยกยอกทรัพย์หรือลักทรัพย์
8. โทษจงใจทำร้ายแก่ทรัพย์สมบัติด้วยเครื่องระเบิด แะด้วยเครื่องมืออย่างอื่น ๆ อันเป็นมหันตโทษ
9. โทษฉ้อโกงเอาเงิน แะสิ่งของหรือหนังสือสำคัญ
10. โทษรับเงินหรือหนังสือสำคัญหรือทรัพย์สินของอันมีราคาเมื่อรู้หรือว่าสิ่งนั้นเป็นของโจรสลัดมาหรือเป็นของยกยอกกันมา หรือเป็นของที่ได้มาโดยไม่ชอบต่อกฎหมาย
11. โทษทั้งหลายอันผิดต่อกฎหมายล้มละลาย
12. โทษฉ้อโกงซึ่งผู้รับมอบทรัพย์ ธนาคาร เอเย่น ผู้รับขายผู้ที่ไว้ใจให้จัดการหรือยังอำนวยการ หรือสมาชิก หรือพนักงานของบริษัทใด ๆ ได้กระทำผิดซึ่งกฎหมายที่ใช้ อยู่ในเวลานั้นกำหนดไว้ว่าเป็นความผิดในทางอาญา
13. โทษเบียดความเท็จหรือจัดหาผู้อื่นมาเบียดความเท็จ
14. โทษข่มขืน ทำชำเรา
15. โทษกระทำชำเราหรือพยายามจะกระทำชำเราหญิงที่อายุน้อยกว่าไม่รู้เพียงสา

ตามที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศฝ่ายนั้น ๆ

16. โทษกระทำอนาจาร

17. โทษริ่คลูกให้ลูกแท้ง ไซยาเกินหรือไซ้เครื่องมือทั้งหลายด้วยเจตนา

หมายจะให้หญิงแท้งลูก

18. โทษลัก ากนหนี

19. โทษลักเด็ก

20. โทษจะทิ้งหรือทอดทิ้งหรือกักขังเด็กไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

21. โทษลักคนหรือกักขังคนไว้ในที่ผิดต่อกฎหมาย

22. โทษตัดช่องหรือย่องเบา

23. โทษวางเพลิง

24. โทษชิงทรัพย์โดยชักนำสง

25. โทษจงใจกระทำร้ายโดยเจตนา หมายจะให้เกิคอันตรายแก่ผู้หนึ่ง

ผู้ใดในรถไฟ

26. โทษขู่เข็ญด้วยหนังสือหรือด้วยอุบายอย่างอื่น ๆ โดยเจตนาเพื่อกันโชก

ทรัพย์

27. โทษโจรสลัดคามกฎหมายระหว่างนานาชาติประเทศ

28. โทษทำให้เรือกำปั่นในทะเล จมหรือเป็นอันตราย หรือโทษพยายาม

หรือสมคบกันกระทำการเช่นว่านี้

29. โทษกระทำร้ายต่อร่างกาย ในเรือซึ่งเดินอยู่ในท้องทะเลด้วยเจตนา

หมายจะให้ถึงแก่ชีวิตหรือจะให้เจ็บปวดสาหัส

30. โทษขัดขืนหรือสมคบกันเพื่อจะขัดขืนอำนาจของนายเรือตั้งแต่ 2 คนขึ้น

ไปในเวลาเรือเดินอยู่ในท้องทะเล

31. โทษค้าขายหาบ ที่นับว่าเป็นผิดต่อกฎหมายทั้ง 2 ประเทศ

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันนั้น ถ้ากฎหมายทั้งสองฝ่ายว่าผู้สมรู้ร่วมคิด มีความผิดควรลงโทษด้วยแล้ว ก็จะส่งผู้สมรู้ร่วมคิดให้ซึ่งกันแลกันด้วยเหมือนกัน

ถ้าโทษอย่างอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถ้ามีความอยู่ในกฎหมายซึ่งให้อยู่

ทั้งสองฝ่ายว่าจะส่งผู้รายให้กันได้นั้นก็สุดแล้วแต่ประเทศซึ่งรับคำขอให้ส่งนั้นจะเห็นสมควรว่าจะส่งผู้รายข้ามแดนให้ต่อกันหรือไม่

ข้อ 3

รัฐบาลฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเมื่อเห็นว่าไม่ควรยอมส่งคนในบังคับของรัฐบาลฝ่ายนั้นให้แก่รัฐบาลอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว ก็ไม่ต้องส่งให้แก่กัน

ข้อ 4

ถ้าคนที่รัฐบาลไทยร้องขอก็ดี หรือคนที่รัฐบาลอังกฤษร้องขอก็ดี เป็นคนที่ได้ชำระและปล่อยให้หนีโทษไปแล้ว หรือไต่ลงโทษแล้ว หรือว่ายังกำลังชำระอยู่ ควบโทษที่ร้องขอกันนั้น ในประเทศอังกฤษก็ดี หรือกำลังชำระอยู่ในประเทศไทยก็ดี ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยลำดับที่กล่าวมานี้แล้ว ไม่ต้องส่งผู้รายนั้นข้ามแดนให้ซึ่งกันและกัน

ถ้าคนที่รัฐบาลไทยร้องขอก็ดี หรือคนที่รัฐบาลอังกฤษร้องขอก็ดี เป็นคนที่กำลังต้องไต่สวนอยู่ควบโทษอย่างใด ๆ ในประเทศอังกฤษก็ดีหรือในประเทศไทยก็ดี การที่จะส่งผู้รายข้ามแดนให้กันนั้นจะต้องงครอ จนกว่าจะได้พิจารณา แลลงโทษเสร็จแล้วจึงจะส่งให้ซึ่งกันและกัน

ข้อ 5

ถ้าผู้รายที่หนีมายังประเทศใด ประเทศนั้นเห็นว่าโทษที่ขอให้ส่งตัวไปชำระนั้น เป็นโทษที่มีลักษณะ ผิดคออำนาจของบ้านเมืองก็ดี หรือว่าผู้รายนั้นนำพยานพิสุทธให้เห็นว่า การที่ขอให้ส่งตัวกลับไปเป็นการเพื่อชำระและลงโทษ อันมีลักษณะผิดคออำนาจของบ้านเมืองแล้ว ก็ไม่ต้องส่งผู้รายคนนั้นให้แก่กันและกัน

ข้อ 6

ผู้รายที่ส่งไปให้แล้วนั้น ห้ามไม่ให้ประเทศที่รับตัวไปนั้น เอาไปกักขังหรือชำระโทษอย่างอื่น ๆ นอกจากโทษที่ร้องขอ รับตัวไปจนกว่าจะได้ปล่อยตัว หรือให้โอกาสแก่ คนที่รับตัว

แต่ข้อความซึ่งว่ามานี้ ไม่หมายความว่าถึงโทที่ผู้ร้าย ซึ่งส่งตัวไปนั้นจะไ้กระทำความผิด
ขึ้นใหม่ เมื่อรับตัวไปถึงประเทศนั้นแล้ว

ข้อ 7

การที่ขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันนั้น จะต้องขอทางทูตของประเทศที่ทำสัญญานี้ต่อกันและ
กัน การขอให้ส่งผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดมีโทษนั้น จะต้องมีความจำเป็นของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในประเทศ
ที่ต้องการจะขอให้ส่งตัวคนร้าย และจะต้องมีพยานให้พอ ที่จะจับได้ตามกฎหมายที่ใช้กันอยู่ ณ. ที่
พบตัวผู้ต้องหา ถ้าหากผู้ต้องหา ไ้กระทำความผิด ณ. ที่นั้นด้วย

ถ้าเป็นการขอให้ส่งตัวผู้ร้ายที่ต้องรับโทษอยู่แล้วนั้น จะต้องให้มีสำเนาคำตัดสินของศาล
ที่มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีในประเทศ ที่ร้องขอนั้นว่าได้พิพากษาลงโทษ คนที่ ที่พิจารณา
เป็นสัตย์นั้นด้วย

การลงโทษตามข้อนี้ขึ้นอำนาจศาล ไม่ให้นับว่าเป็นการลงโทษให้คงถือผู้นั้นว่าเป็นจำเลย
ของผู้ต้องหา

ข้อ 8

ถ้าการที่ขอให้ส่งคนร้ายข้ามแดนกันนั้น ไ้กระทำถูกต้องตามความที่กล่าวมาข้างต้น
แล้ว เจ้าพนักงานผู้ที่มีหน้าที่อันควรของประเทศที่ถูกขอนั้น จะต้องจัดการจับกุมผู้ร้ายที่หนีมาอาศัย
อยู่แล้วนำตัวผู้ต้องหาไปส่งให้ตุลาการผู้มีความที่ไ้สมควรคดีเสมอเหมือนหนึ่งว่า ผู้นั้นต้องถูกจับฐาน
กระทำความผิดในเมืองนั้นเอง

ข้อ 9

เมื่อประเทศที่ทำสัญญานี้ ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเห็นว่าเป็นการร่อนแล้ว ฝ่ายนั้นจะร้องขอให้
จับกุมตัวคนกักขังไว้ แล้วจับส่งของที่เกี่ยวกับโทษผิดนั้นไว้ล่วงหน้าก่อนก็ได้

การขอเช่นนี้จะยอมทำได้ต่อ เมื่อมีหลักฐาน มีคำตัดสิน หรือมีความจำเป็นมาแสดงก่อน
กับทั้งแสดงโทษ ของผู้หลบหนีนี้ต้องหาอย่างไร ให้ชัดเจนเสียก่อนด้วย

หมายจับที่กล่าวไว้ในข้อนี้จะต้องเป็นหมาย ที่เจ้าพนักงาน ผู้ที่มีหน้าที่ออกในเมืองซึ่งร้อง
ขอส่งคนข้ามแดนได้ออก และเมื่อจับผู้ต้องหาได้แล้ว ต้องรีบส่งตัวไปยังตุลาการ ผู้มีหน้าที่ไต่สวน
โดยเร็วที่สุดที่จะกระทำไต่

ข้อ 10

ในการไต่สวนซึ่งจะต้องกระทำตามความที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เจ้าพนักงานในประเทศ
ที่รับคำขอนั้น จะต้องยอมรับเป็นพยานคำให้การอันได้สาบาน หรือกระทำสัตยาธิฐานเบิกความ
ไว้ในประเทศอีกฝ่ายหนึ่งนั้นแล้ว หรือสำเนาถ้อยคำของพยานเหล่านั้นก็ดี บัทรหมายที่ได้ออก
และคำตัดสิน ที่ได้พิพากษาในอีกประเทศหนึ่ง ในเรื่องนั้นแล้วก็ดี ถ้อยคำซึ่งเป็นลายลักษณ์
อักษรของผู้มีหน้าที่หรือหนังสือต่าง ๆ ในสำนวนความแสดงถึงการลงโทษก็ดี แต่หนังสืออื่น ๆ
เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จะต้องรับรองดังต่อไปนี้

1. หมายนั้นต้องให้ลงชื่อผู้พิพากษา หรือเจ้าพนักงานในประเทศอีกฝ่ายหนึ่ง
2. คำให้การ หรือคำแสดงในสัจจาธิฐาน หรือสำเนาคำทั้งหลายนี้ ต้องให้ผู้
พิพากษา หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในประเทศอีกฝ่ายหนึ่ง นั้นรับรองว่า เป็นต้นฉบับคำ ให้การ
หรือคำแสดงในสัจจาธิฐาน หรือว่าเป็นสำเนาอันถูกต้อง กับต้นฉบับเดิมของคำเหล่านั้น สักแล้ว
แต่ที่จะต้องการไว้
3. ถ้อยคำซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรของผู้มีหน้าที่ หรือหนังสือต่าง ๆ ในสำนวนความ
แสดงถึงการลงโทษนั้น ต้องให้ผู้พิพากษาหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ของประเทศอีกฝ่ายหนึ่ง
นั้นรับรอง
4. ในคดีทุกเรื่อง หมายก็ดีคำให้การก็ดี คำแสดงในสัจจาธิฐานก็ดี สำเนานักหนังสือ
ก็ดีถ้อยคำซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรของผู้มีหน้าที่ หรือหนังสือต่าง ๆ ในสำนวนความก็ดี ต้องมีพยาน
สาบานรับรอง หรือมีตราตำแหน่ง ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมประทับ หรือตราตำแหน่งใน
เสนาบดีกระทรวงอื่น ในประเทศอีกฝ่ายหนึ่งประทับรับรองก็ได้ แต่ถ้ามียุวิธีรับรองอย่างอื่น ซึ่ง
กฎหมายในประเทศที่ไต่สวนคดีอยู่นั้นอนุญาตให้ใช้ได้แล้ว จะใช้วิธีอย่างอื่นแทนวิธีที่กล่าว
มาข้างต้นก็ได้

ข้อ 11

การที่ผู้รายชามแดนกันนี้ ยังไม่ตองส่งให้แกกัน เว้นไว้แต่จะมีพยาน พอตามกฎหมายของ ประเทศที่ถูกขอให้ส่งผู้รายนั้นให้เห็นว่า ถ้าหากความผิดนั้นจำเลยได้กระทำ ในประเทศนั้นเอง แล้ว จะสั่งขังจำเลยไว้ รอการพิจารณาได้ประการหนึ่ง หรือมีพยานมาแสดงให้เห็นว่า จำเลย นี้เป็น คน ๆ ใดเกี่ยวกับผู้ที่ต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล แห่งประเทศซึ่งให้ส่งตัวนั้น แลความ ผิดที่จำเลยต้องรับโทษนั้นเป็นความผิดอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศที่ถูกขอให้ส่งคนรายชามแดน จะส่ง ตัวให้ได้ในเวลา ที่พิพากษาลงโทษจำเลยนั้นคนรายที่หนึ่งเช่นว่านี้ ยังไม่ตองส่งตัวให้แกกันจนกว่า จะครบ 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ไต่ ส่งให้ขังไว้ยังคุรอการส่งตัว

ข้อ 12

ถ้าคนรายนั้นหลายประเทศ คุยกันร้องขอให้ส่งตัวตามสัญญา นี้ แล้วจะต้องส่งตัวคนราย ให้แก่ประเทศที่ไต่ร้องขอกลับประเทศอื่น

ข้อ 13

ถ้าไม่มีพยานหลักฐาน เพียงพอสำหรับจำส่งคนรายชามแดน ภายในกำหนด 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่จับตัวคนนั้นได้แล้ว ถ้าภายในกำหนดเวลาที่ประเทศที่ถูกขอศาลของประเทศนั้น จะไต่ให้เวลาต่อไปอีก แล้วจะต้องปล่อยตัวคนนั้นไป

ข้อ 14

บรรดาสิ่งของที่จับได้อันเป็นของที่พอยอยู่กับตัวคนที่จะได้ส่งในเวลาเมื่อจับกุมตัวนั้น ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่อันสมควรในประเทศที่ถูกขอมิคำสั่งว่า ให้ส่งสิ่งของนั้นด้วยแล้ว เมื่อ เวลาส่งตัวคนรายชามแดนไป สิ่งของนั้นจะไต่ส่งไปด้วย และการส่งสิ่งของนั้นจะไปกำหนดเฉพาะ แแต่สิ่งของที่ลักขโมย สิ่งของทุกอย่างที่จะเป็นพยานในความผิดนั้นได้ จะส่งด้วยเหมือนกัน

ข้อ 15

ประเทศที่ทำสัญญานี้ทั้งสองฝ่าย สัญญาว่าจะไม่คิดคืนเอาเงิน ค่าใช้สอยทั้งหลายที่จะต้องใช้ในการจับกุม และในการรักษาคนที่ส่งแก่กัน แลค่าพาหนะที่จะพาตัวไปส่ง จนถึงลงเรือกำปั่น ประเทศทั้งสองฝ่ายยอมกันว่าจะใช้เงินเหล่านี้เอง (เงินค่าใช้จ่ายในการส่งตัว สิ่งของ)

ข้อ 16

ขอสัญญาทั้งหลายในหนังสือสัญญานี้ จะใช้ได้ตลอดไปถึงหัวเมืองขึ้น แลอาณาเขตของ สมเด็จพระราชาธิบดีอังกฤษ ตามตามกฎหมายของหัวเมืองขึ้น แลอาณาเขตที่ได้ใช้อยู่ในเวลานั้นว่าจะเป็นไปได้เพียงใด

การขอให้ส่งคนร้ายที่หนีไปอาศัยอยู่ในหัวเมือง ขึ้น แลอาณาเขตเช่นว่านี้ผู้หนึ่งผู้ใดที่ ได้รับอำนาจไปอยู่ในหัวเมืองขึ้นหรือ อาณาเขตของอังกฤษ อย่างเช่นเจ้าพนักงานกงสุลฝ่ายไทย เป็นต้น จะขอตัวผู้ร้ายราชการเมืองหรือขอตัวเจ้าเมืองนั้นก็ได้ การขอให้ส่งคนเช่นว่านี้ ผู้ร้ายราชการเมืองหรือเจ้าเมือง จะจัดการให้เป็นไปตามความที่กล่าวไว้ในสัญญานี้ อย่างใกล้ชิดที่สุดที่จะกระทำได้ ตามกฎหมายของหัวเมืองขึ้น แลอาณาเขตจะยอมส่งตัวคนร้ายให้ หรือจะบอกขอความไป ยังรัฐบาลอังกฤษก็ได้

สมเด็จพระราชาธิบดีอังกฤษ อย่างไรก็ดี จะคิดจัดการเป็นพิเศษในหัวเมืองขึ้นแลอาณาเขต เพื่อให้ส่งตัวผู้ร้ายที่หนีไปจากประเทศไทย เข้าไปอาศัยอยู่ในหัวเมือง แลอาณาเขตอังกฤษ ตามขอความที่มีอยู่ในหนังสือสัญญานี้อย่างใกล้ชิดที่สุดที่จะเป็นได้ แลตามกฎหมายหัวเมือง แลอาณาเขตนั้นจะยอมให้ทำได้

การที่หัวเมืองแลอาณาเขตของสมเด็จพระราชาธิบดีอังกฤษ จะขอให้ส่งตัวคนร้ายที่หนีมาอยู่ในประเทศไทยนั้น จะต้องเป็นไปตามข้อบังคับ ที่กล่าวไว้ในข้ออื่น ๆ ของสัญญานี้

ข้อ 17

หนังสือสัญญานี้ จะใช้ได้ภายใน 10 วัน ตั้งแต่ได้พิมพ์ประกาศตามแบบที่มีอยู่ในกฎหมายของประเทศทั้งสองที่ทำสัญญากันนี้ ถ้าประเทศที่ทำสัญญานี้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะขอให้ทราบล่วงหน้า

ก่อน 6 เดือน ว่ามีความสงค้จะเลิกสัญญาขึ้นเมื่อใดก็ได้

หนังสือสัญญานี้จะมีพระราชานุญาตด้วย แลหนังสือพระบรมราชานุญาตนั้นจะได้แลกเปลี่ยนกันที่กรุงลอนดอน โดยเร็วที่สุดที่จะกระทำได้

ในการที่จะให้มีหลักฐานในสัญญานี้ผู้มีอำนาจเต็มทั้ง 2 ฝ่าย จึงได้ลงชื่อ แลประทับตราลงไว้เป็นสำคัญ

สัญญานี้ได้ทำเป็น 2 ฉบับ ความเดียวกันที่กรุงเทพฯ ณ. วันที่ 4 มีนาคม รัตนโกสินทร์
ศก¹ 129 คฤศคศักราช 1911

(เซ็น) เทวะวงษ์ วโรประการ (ประทับตรา)

(เซ็น) อาเชอ บิล (ประทับตรา)

ที่มา : หนังสือสนธิสัญญา และความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับ ต่างประเทศ
และองค์การระหว่างประเทศ สัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับอังกฤษ วันที่ 4
มีนาคม ร.ศ.129 หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2 (พ.ศ.2413 - 2462)
หน้า 194 - 201