

๑๕๓.๖
๑๗๗
๓
๗๑๔๕๕

การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
(พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๕๓)

ปริญญานิพนธ์

ของ

นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ถนนวิภาวดี ๕๐ แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ ๑๐๖๑๖๖ โทร ๐๒๒๑๕๖๗๖. ๐๐๑๐๐๖๖๐

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการ ศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต

เมษายน ๒๕๒๑

๒ พ.ย. ๒๕๒๑
๐๑๑

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิต ได้พิจารณาปัญญานิพนธ์ฉบับนี้
แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษา -
มหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

ศาสตราจารย์ ดร. วิชาญ วัฒนศิริ

ประธาน

ศาสตราจารย์ ดร. วิชาญ วัฒนศิริ

กรรมการ

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับคำแนะนำและความช่วยเหลืออย่างดี
จากทางศาสตราจารย์สาคร ช่วยประสิทธิ์ และ อาจารย์ณรงค์ ก่วงกิจ ตั้งแต่
เริ่มทำจนกระทั่งสำเร็จจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างสูง
ไว้ ณ ที่นี้

และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ
หอวิชาการ และหอสมุดกระทรวงมหาดไทย ที่เอื้อเฟื้ออำนวยความสะดวกแก่
ข้าพเจ้าตลอดเวลาในการค้นคว้า ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1 สภาพทั่วไปของมณฑลกรุงเก่าก่อนการปรับปรุงการปกครอง	10
1. สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์	10
1.1. ลักษณะภูมิประเทศทั่วไป	10
1.2. ลักษณะทั่วไปในการคมนาคม	14
1.3. ลักษณะทั่วไปของประชากร	17
2. สภาพทั่วไปทางการปกครองและการศาล	21
3. สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ	29
3.1. ผลิตผลทางการเกษตร	29
3.2. ผลิตผลจากแม่น้ำ	32
3.3. ผลิตผลจากการขุดแร่	32
3.4. การพาณิชย์	34
บทที่ 2 สาเหตุที่ทำให้เกิดการปรับปรุงการปกครองมณฑลกรุงเก่า	
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	39
1. การปรับปรุงการปกครองประเทศทั่วไปในปี พ.ศ.2437	39
1.1. การคุกคามของจักรวรรดิเยอรมันตะวันตก	39
1.2. ปัญหาทางด้านการปกครอง	42
1.3. ปัญหาการจักรการพาณิชย์และการคลัง	46
1.4. ปัญหาทางด้านการศาล	49
2. ปัญหาในหัวเมืองแถบมณฑลกรุงเก่า	53
2.1. ปัญหาในด้านการปกครอง	53

เรื่อง	หน้า
2.2 ปัญหาทางด้านการศาล	56
2.3 ปัญหาโจรผู้ร้าย	58
บทที่ 3 การปรับปรุงด้านการปกครองและการศาล	63
การปกครอง	65
1. การปรับปรุงแบบแผนการปกครอง	66
1.1 การจัดรูปการปกครองในเขต	66
ก. การจัดรูปหน่วยงานและตำแหน่งทางราชการ	66
ข. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ	
ตำแหน่งต่าง ๆ ในเขต	67
1.2 การจัดรูปการปกครองเมือง	70
1.3 การจัดรูปการปกครองแขวงหรืออำเภอ	80
1.4 การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน	85
2. การสรรหาตัวบุคคลเข้ารับราชการ	101
3. การป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน	112
3.1 การป้องกันโจรผู้ร้าย	112
ก. การกระจายอำนาจการปกครองให้ทั่วถึง	112
ข. การยกเลิกโรงรับจำนำ	113
ค. การควบคุมตรวจหาสถานที่จำหน่ายสุรายาเ็น	114
ง. การทำทัณฑ์พร รณสัตว์พาหนะ	115
จ. การสำรวจบัญชีสำมะโนครัว	116
ฉ. การออกระเบียบข้อบังคับในการป้องกัน	
เหตุร้าย	117

3.2	การปรารภรวมวิธรราย	119
ก.	การปรับปรุงผลกระทบ	119
ข.	การทรวรารการ	121
	การศาล	126
บทที่ 4	การปรับปรุงคานการคลัง การศึกษา การอนามัย และการโยธา	142
	การปรับปรุงการคลัง	142
1.	หน่วยงานในคลังมหท	143
2.	ตำแหน่งเจ้าหน้าที่และการบังคับบัญชา	144
3.	การเก็บเงินผลประโยชน์	145
4.	การรับเงิน	146
5.	การจ่ายเงิน	146
	การปรับปรุงภาษีอากร	147
	การปรับปรุงภาษีอากรและผลประโยชน์ทาง ๆ ในสมัย กรมหมื่นรพงษ์ศิริพัฒน์	153
	การปรับปรุงภาษีอากรและผลประโยชน์ทาง ๆ ในสมัย พระยาโบราณราชธานินทร์	158
	การปรับปรุงการศึกษา	164
	การปรับปรุงคานการอนามัย	176
	การปรับปรุงการโยธา	180
1.	การโยธาที่เป็นการสร้าง	180
2.	การโยธาที่เป็นการซ่อมแซมปรับปรุง	184

เรื่อง	หน้า
บทที่ 5 บทสรุป	188
บรรณานุกรม	196
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. สำมะโนครัว จำนวนพลเมือง ที่นา สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ และอาวุธ มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)	(1)
ภาคผนวก ข. บัญชีข้าราชการมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 117	(2)
ภาคผนวก ค. ขอบังคับอัยการ ดำรวจจตุร	(10)
ภาคผนวก ง. หน้าที่ของอัยการ ดำรวจจตุร	(11)
ภาคผนวก จ. คักคินาข้าราชการหัวเมือง ตามพระราชบัญญัติ คักคินาข้าราชการหัวเมือง ร.ศ. 119	(13)
ภาคผนวก ฉ. บรรณาคักคินาข้าราชการมหาดไทยหัวเมือง	(15)
ภาคผนวก ช. แผนภูมิแสดงตำแหน่งราชการในมณฑลกรุงเก่า	(16)
ภาคผนวก ซ. แผนภูมิแสดงตำแหน่งราชการในหัวเมือง	(17)

บทนำ

ดินแดนที่เรียกว่ามณฑลกรุงเก่าประกอบด้วย อโยธยา ลพบุรี สระบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี โดยมีอโยธยาเป็นศูนย์กลาง¹ อโยธยาเป็นเมืองที่มีความสำคัญยิ่งในทางประวัติศาสตร์ไทย เพราะเคยเป็นราชธานีเก่าของไทยนานถึง 417 ปี² มีกษัตริย์ปกครอง 34 พระองค์* อโยธยาได้รับการสถาปนาเป็นราชธานี เมื่อ พ.ศ. 1893³ ตรงกับรัชสมัยของพระยาสิไทย (พระมหาธรรมราชาที่ 1) แห่งกรุงสุโขทัย และได้เจริญขึ้นเป็นศูนย์กลางการปกครองของอาณาจักรไทยทั้งหมด ภายหลังที่กรุงสุโขทัยหมดอำนาจลง

อโยธยานอกจากจะมีความสำคัญในแง่ที่ว่า เคยเป็นเมืองหลวงของไทยแล้ว อโยธยายังเป็นศูนย์กลางทางการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ เพราะตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม คือตัวเมืองตั้งอยู่ที่ลำน้ำใหญ่ 3 สาย มาบรรจบกัน ได้แก่ ลำน้ำป่าสัก ลำน้ำลพบุรี และลำน้ำเจ้าพระยา อีกประการหนึ่ง อยู่ใกล้บริเวณปากน้ำ ทำให้สามารถติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ อาทิ จีนได้โดยสะดวก⁴ นอกจากการ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดัย กรมหมื่นสุทธนารีนาถ เทศาภิบาล หน้า 84.

² กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดารเล่ม 3 หน้า 345.

* นับรวมขุนวรวงศาธิราชด้วย

³ ชจร สุขพานิช "ปัญหาการก่อตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี" ข้อมูลจากอดีต หน้า 74.

⁴ รอง ศยามานนท์ "ประวัติศาสตร์สมัยอยุธยา" แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี ปีที่ 1 เล่ม 2 พฤษภาคม 2510 หน้า 90.

ค้าแล้ว บริเวณโดยรอบอยุธยาเป็นที่ราบลุ่ม เหมาะแก่การเพาะปลูก ผลิตภัณฑ์
เลี้ยงสังคมไทยทั้งยุคเก่าและปัจจุบัน

อยุธยาตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2310
และหลังจากนั้นอีก 7 เดือน กล่าวคือ ในเดือนพฤศจิกายน ศกเดียวกันสมเด็จพระ
พระเจ้าตากสินก็สามารถกอบกู้อิสรภาพกลับคืนมาได้ การกอบกู้อิสรภาพในคราวนั้นถือว่า
เป็นวีรกรรมอันยิ่งใหญ่ของพระองค์¹ อย่างไรก็ตามสมเด็จพระเจ้าตากสินก็มีได้ทรง
เลือกเอาอยุธยาเป็นราชธานีอีกต่อไป แต่ทรงเลือกธนบุรีเป็นราชธานีของไทยแทน
ทั้งนี้เป็นเพราะตระหนักว่า ธนบุรีตั้งอยู่ในชัยภูมิที่เหมาะสม และอยุธยาถูกรุกรม
เกินที่พระองค์จะปฏิสังขรณ์ฟื้นฟูให้เป็นที่ประทับได้²

สมเด็จพระเจ้าตากสินเสด็จสวรรคตเมื่อ พ.ศ. 2325 พร้อม ๆ กับการสิ้นสุด
สมัยกรุงธนบุรี และเริ่มต้นสมัยรัตนโกสินทร์หรือกรุงเทพฯ ผู้นำที่ครองอำนาจสืบต่อ
จากพระองค์ก็คือ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ซึ่งถือว่าเป็นปฐมกษัตริย์
แห่งราชวงศ์จักรีและกรุงรัตนโกสินทร์ ราชธานีไทยในยุคนี้ และนับตั้งแต่นั้นมาจน
กระทั่งปัจจุบันนี้ อยุธยาก็มิได้รับการสถาปนาให้เป็นราชธานีของไทยอีกเลย ด้วยเหตุนี้
อยุธยาจึงได้ชื่อว่าเป็นกรุงเก่าของไทย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453)
พระองค์ก็เริ่มปฏิรูปการปกครอง จัดให้มีการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น โดยใน
พ.ศ. 2437 ได้ตั้งมณฑลขึ้นเป็นครั้งแรก 3 มณฑล คือ มณฑลพิษณุโลก มณฑล-
ปราจีนบุรี มณฑลราชบุรี³ สำหรับมณฑลกรุงเก่านั้นได้ตั้งขึ้นในเดือนมกราคม

¹ขจร สุขพานิช ข้อมูลประวัติศาสตร์สมัยบางกอก หน้า 16.

²ค. หน้า 35 - 37.

³สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 84

พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114) โดยรวมเอา 7 หัวเมือง คือ กรุงเก่า อ่างทอง สระบุรี ลพบุรี พรหมบุรี* อินทร์บุรี** สิงห์บุรี เข้าเป็นมณฑล และตั้งที่ว่าการมณฑล ที่ พระนครศรีอยุธยา เรียกว่า มณฑลกรุงเก่า^{1***} ต่อมาในปี พ.ศ. 2439

(ร.ศ. 115) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมเมืองอินทร์บุรี และพรหมบุรีเข้ากับเมืองสิงห์บุรี² ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าหลวง-เทศาภิบาลของมณฑลนี้ในระยะแรก คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ (พ.ศ. 2406 - 2466) ซึ่งเป็นพระเจ้าน้องยาเธอในรัชกาลที่ 5³

มณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลภายในปราศจากการคุกคามและรุกรานจากภายนอก ดังนั้น สาเหตุในการจัดการปกครองจึงเป็นไปเพื่อความจำเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีแบบแผนอย่างเดียวกัน เพราะการปกครองของไทยที่เป็นมาแต่สมัยโบราณนั้น หัวเมืองต่าง ๆ ได้แยกขึ้นกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกรมท่า (กระทรวงการต่างประเทศ) ทำให้การบริหารไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน⁴ เมื่อรัชกาลที่ 5 ได้ปฏิรูปการปกครอง พระองค์จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้รวมหัวเมืองต่าง ๆ มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด⁵ และจัดการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล โดยรวมหัวเมือง

* ปัจจุบันนี้คือ อำเภอพรหมบุรี ในจังหวัดสิงห์บุรี

** ปัจจุบันนี้คือ อำเภออินทร์บุรี ในจังหวัดสิงห์บุรี

*** ในรัชกาลที่ 6 เปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอยุธยา เมื่อ 17 มีนาคม 2469.

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/2 มณฑลกรุงเก่า 5 มกราคม

ร.ศ. 114 - 7 เมษายน ร.ศ. 124.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2/25 เรื่องราชการเมืองสิงห์บุรี รวมเมืองพรหม เมืองอินทร์ เมืองสิงห์ เข้าเป็นเมืองสิงห์ 27 ส.ค. ร.ศ. 115 - 15 ธ.ค. ร.ศ. 115.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 105

⁴ กระทรวงมหาดไทย ตำราฐานุสรณ์ หน้า 119.

⁵ ฎ. หน้า 120.

ที่มีอาณาเขตใกล้เคียงกัน ตั้งแต่ 2 เมืองขึ้นไปเข้าเป็นมณฑล¹

นอกจากนี้การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่า ยังเป็นไปเพื่อความสงบสุขของประชาชน เพราะก่อนจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้น กรมการเมืองซึ่งเป็นข้าราชการหัวเมืองที่มีตำแหน่งรองจากเจ้าเมือง² มักจะได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลที่มีอิทธิพลและมีสมัครพรรคพวกมากในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อกันว่า จะสร้างความยำเกรงให้แก่บรรดาโจรผู้ร้าย ทำให้ไม่กล้าปล้นสะดมและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น และบริเวณใกล้เคียง แต่จากหลักฐานที่ปรากฏวิธีการแต่งตั้งในลักษณะดังกล่าวนี้ หรือที่เรียกกันว่า "เลี้ยงขโมยไว้จับขโมย"³ ได้ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากมากเพราะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรมการเมืองมักจะประพฤติตนไปในทางทุจริตเสียเองเป็นต้นว่า สนับสนุนไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ให้พรรคพวกบริวารไปเที่ยวปล้นสะดมในท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมากถึงกรณีที่หลวงบรรเทาทุกข์กับที่หลวงศรีมงคล กรมการเมืองอยุธยาและอ่างทองเป็นต้น แต่เมื่อได้จัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว มีกรมการเมืองอำเภอและตำบलगูธรประจำอยู่ตามท้องถิ่น จึงไม่ต้องอาศัยกรมการเมืองในท้องถิ่นนั้นเหมือนแต่ก่อน⁵ และมณฑลกรุงเก่าได้กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ที่มีความสามารถ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยายุทธ เทศาภิบาล หน้า 66.

² จักกฤษณ์ นรนิติติกุลการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยายุทธ ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 105.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยายุทธ ลพ. หน้า 29.

⁴ ลพ. หน้า 28.

⁵ ลพ. หน้า 29.

ทำงานเข้มแข็งแก้ขัดขาด ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานับถือและยำเกรง¹ ปัญหาเรื่อง
กรรมการเมืองประพฤติดนินทาในทางทุจริตจึงหมดไป

นอกจากนั้น มณฑลกรุงเก่ายังเป็นแหล่งผลิต "กรรมการอำเภอ" สำหรับ
ป้อนมณฑลต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนตัวบุคคลทางด้านนี้เป็นอย่างมาก
และประการสุดท้ายก็คือ กรุงเก่าเป็นมณฑลแรกที่มีการจัดตั้ง "ศาลมณฑล" ขึ้น² เพื่อ
ชำระความที่ค้างคั่งอยู่เป็นจำนวนมากให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เหตุนี้เรื่องราวเกี่ยวกับ
"การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่า" จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่งสมควรที่จะได้รับ
การศึกษาค้นคว้าและตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของหัวเมืองต่าง ๆ ในเขตมณฑลกรุงเก่า
ก่อนการปรับปรุงการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5
2. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี
พระราชดำริที่จะจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่า ให้มีระเบียบแบบแผน
3. เพื่อศึกษาลักษณะของหน่วยงานและตำแหน่งหน้าที่ราชการต่าง ๆ ที่ใช้
ในการปกครองมณฑลกรุงเก่าตลอดจนหน้าที่และความรับผิดชอบ
4. เพื่อศึกษาถึงการดำเนินนโยบายการบริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบใน
เขตมณฑลกรุงเก่า
5. เพื่อศึกษาถึงผลสะท้อนที่เกิดจากการจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าระหว่าง
พ.ศ. 2438 - 2453

¹กระทรวงมหาดไทย คำทรงราชานุสรณ์ หน้า 297.

²กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/1 (เล่ม 1) รายงานข้าหลวงพิเศษ
ชำระความหัวเมือง 19 มกราคม รศ. 114 - 17 มกราคม รศ. 117.

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลจากการศึกษาค้นคว้าจะให้ความรู้เกี่ยวกับ

1. ประวัติความเป็นมาของหัวเมืองต่าง ๆ ในเขตมณฑลกรุงเก่า
2. สาเหตุที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าให้มีระเบียบแบบแผน
3. วิธีการจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่า
4. ผลสะท้อนที่เกิดจากการปกครองมณฑลกรุงเก่า
5. เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าประกอบวิชาประวัติศาสตร์ในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

จะศึกษาค้นคว้าถึง

1. ประวัติความเป็นมาของมณฑลกรุงเก่าโดยสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจการปกครอง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2. สาเหตุที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าให้มีระเบียบแบบแผน
3. วิธีจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่า ในช่วงปี พ.ศ. 2438 - 2453 อย่างละเอียด
4. ผลสะท้อนที่เกิดจากการปกครองมณฑลกรุงเก่า

สมมุติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าแบบเทศาภิบาลเป็นการปรับปรุงหน่วยงานบริหารต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมในขณะนั้น
2. มณฑลกรุงเก่าเป็นแหล่งริเริ่มแนวความคิดใหม่ในการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นแบบอย่างของการปกครองมณฑลอื่น
3. การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่ามีผลดีต่อการรักษาความมั่นคงภายใน

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้จะใช้วิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ (Historical Research) และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า จะใช้ข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นสอง (Secondary Sources) ประกอบด้วย

แหล่งที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญคือ

1. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
2. หอสมุดแห่งชาติ
3. หอสมุดกรมพระยาคำรงราชานุภาพ
4. แหล่งอื่น ๆ เช่น หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ หอสมุด-กระทรวงมหาดไทย

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าใช้เอกสารดังต่อไปนี้

1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่

1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ตีพิมพ์ เช่น

- รายงานการตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าของกรมหมื่น-
มรุพงษ์ศิริพัฒน์
- สารตราใบบอกโต้ตอบระหว่างกรุงเทพกับหัวเมืองใน
มณฑลกรุงเก่าสมัยรัชกาลที่ 5
- รายงานชาหลวงพิเศษหัวเมือง
- รายงานการจัดการเล่าเรียนในมณฑลกรุงเก่า
- รายงานการประชุมเทศบาล

1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว เช่น

- ราชกิจจานุเบกษา
- ประชุมกฎหมายประจำศก
- เทศกาล
- พระราชดำรัส ร.5 ทรงแถลงพระบรมราโชบายแก้ไข
การปกครองแผ่นดิน

2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources)

2.1 ประเภทพงศาวดาร เช่น

- พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 3
- พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5
- พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ

2.2 ประเภทประชุมพงศาวดาร เช่น

- ประชุมพงศาวดาร เล่ม 2
- ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3
- ประชุมพงศาวดาร เล่ม 63

2.3 วิทยานิพนธ์และหนังสือต่าง ๆ เช่น

- เกื้อกูล ยืนยงอนันต์ การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
- จักรกฤษณ์ นรนิติคฤงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย
- ประสิทธิ์ แก้วสิงห์ การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453)
- ไพฑูรย์ มีกุล การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรพลธิประสิทธิ์พรเป็นข้าหลวงใหญ่
- พวงเพชร สุรัตวิกุล เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ พ.ศ. 2435 - 2475
- สุนทร หิรัญวงษ์ สภาพการณ์ในช่วงสมัยการปฏิรูปการปกครองมณฑลภูเก็ต ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2438 - 2453
- อรรณน นพการา การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 - 2453

สรุป

บรรณานุกรม

บทคัดย่อ

บทที่ 1

สภาพทั่วไปของมณฑลกรุงเก่าก่อนการปรับปรุงการปกครอง

เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของมณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ เป็นอู่ข้าวอู่น้ำของไทย และเป็นมณฑลหนึ่งในที่มีอาณาเขตอยู่ใกล้ติดกับราชธานี ทำให้ปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ จึงเหมาะสมในการที่จะใช้เป็นแหล่งทดลองริเริ่มโครงการใหม่ๆ ที่จัดขึ้นในมณฑลนี้ เช่น การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน การจัดตั้งศาลมณฑล เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้ทดลองแล้วก็จะได้นำเอาไปจัดการในมณฑลอื่นต่อไป ฉะนั้นมณฑลกรุงเก่าจึงเป็นมณฑลที่น่าจะมีความสำคัญมณฑลหนึ่ง ซึ่งก่อนที่จะศึกษาถึงความสำคัญของมณฑลนี้ เราควรจะได้ศึกษาถึงสภาพทั่วไปของมณฑลกรุงเก่าก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาประวัติความเป็นมาของหัวเมืองต่าง ๆ ที่รวมเข้าเป็นมณฑลกรุงเก่า

1. สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์

มณฑลกรุงเก่า ตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทย พื้นที่ของหัวเมืองแถบนี้เหมาะแก่การเพาะปลูก สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์ของหัวเมืองแถบนี้ แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะการคมนาคม และลักษณะของประชากร ในที่นี้จะศึกษาเน้นหนักถึงสภาพภูมิศาสตร์ในสมัยก่อน พ.ศ. 2437

1.1 ลักษณะภูมิประเทศทั่วไป หัวเมืองต่าง ๆ ที่รวมกันขึ้นเป็นมณฑลกรุงเก่า ในปี พ.ศ. 2438 ประกอบด้วยหัวเมือง กรุงเก่า สระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง ตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทย ลักษณะพื้นที่ของดินแดนแถบนี้ เป็นที่ราบลุ่มอันกว้างขวาง และไม่ใคร่มีภูเขา ตามที่ราบมีแม่น้ำลำธารและแกวมก เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก เมื่อถึงเดือนตุลาคมและพฤศจิกายน มีน้ำฝน และน้ำซึ่งไหลมาจากเหนือไหลท่วมทุ่งนาและป่าคงทำให้เป็นที่ดินเหมาะสำหรับการเพาะปลูก ในแผ่นดินทั้งสองฟากแม่น้ำซึ่งอยู่ลึกจากลุ่มแม่น้ำเข้าไปยังเป็นป่าคง คงจะกลายเป็นที่สำหรับเพาะปลูกมากขึ้น ในตอนใต้แม่น้ำตามที่สูง

เมื่อถึงฤดูน้ำ น้ำขึ้นท่วมทั่วไป เว้นเสียแต่ที่ดอนน้ำขึ้นไม่ถึง เช่น พื้นที่อยู่ทางทิศตะวันออก-เฉียงเหนือของมณฑลกรุงเก่า แถบจังหวัดลพบุรี และสระบุรี ซึ่งมีเนินและภูเขา เป็นท่น¹

ลักษณะภูมิประเทศของหัวเมืองที่รวมกันเป็นมณฑลกรุงเก่า จะแยกกล่าวถึงลักษณะภูมิศาสตร์ของแต่ละเมือง เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาสภาพการณ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) เมืองกรุงเก่า สภาพภูมิประเทศของเมืองกรุงเก่า เป็นที่ราบลุ่มโดยมาก ประกอบด้วยทุ่งนาและป่าโปร่งไม่มีภูเขา แต่มีแม่น้ำลำคลองมาก เมืองกรุงเก่าตั้งอยู่ที่ลุ่มน้ำทั้ง 3 ไหลมาบรรจบกัน คือ แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำเจ้าพระยา² ถึงหน้าน้ำท่วมทุกปีเป็นประโยชน์แก่การเพาะปลูก การหาเลี้ยงชีพ จึงมีการทำนาเป็นส่วนมาก³ อาชีพรองลงมาคือ การทำประมง ปลูกปอ เย็บอบ ข้าว⁴ การคมนาคมติดต่อกันภายในเมือง อาศัยไปมาหากันโดยทางเรือ แต่ถึงหน้าแล้งน้ำแห้งอาจจะเดินหรือขี่ม้าขึ้นบกไปมาได้ทุกทิศทุกทาง

(2) เมืองสระบุรี อยู่ห่างจากเมืองกรุงเก่าไปทางตะวันออกเฉียงเหนือ สภาพภูมิประเทศ เมืองนี้ดอนกว่าเมืองอื่น ๆ ในมณฑลกรุงเก่า มีพื้นที่ทางตอนเหนือ ตะวันออก และตอนกลาง เป็นป่าดง เนินเขา และที่ลาดสูง ทางตอนใต้และตะวันตก เป็นที่ราบสูงบ้าง ท่าบ่าง ฉะนั้นพื้นที่จึงเป็นป่าดงและภูเขาเสีย 2 ส่วน เป็นที่ราบที่จะเพาะปลูกได้ 1 ส่วน สระบุรีมีแร่ตะกั่วและหินปูนปนอยู่ในท้องที่อำเภอแก่งคอยก็มีหินขาวใช้ทำซีเมนต์ได้ อาชีพที่สำคัญของประชาชนในเมืองสระบุรี คือ ทำนา ทำไร่ ตัดไม้ เฝ้าถ่าน

¹ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 5.

² สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ทัศนศาสตร์ไทยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา หน้า 1.

³ กระทรวงศึกษาธิการ ดล. หน้า 92.

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 3 หน้า 901.

ย่อยหิน ทำปูนขาว ชุกหินล้นมีค¹

(3) เมืองสทบุรี เมืองสทบุรีอยู่ถัดเมืองกรุงเก่าขึ้นไปทางเหนือ สภาพภูมิประเทศของเมืองสทบุรี ทางตะวันออก เป็นที่ดิน มีเขา และป่าดง ส่วนมากเป็นป่าไม้ไผ่ และไม้เถียงร้าง ทางอื่นๆ เป็นที่ราบลุ่ม ประชาชนทำนาเป็นส่วนใหญ่² เมืองสทบุรีนับว่าเป็นเมืองที่สำคัญและอุดมสมบูรณ์เมืองหนึ่ง ดังที่สังฆราชปาลเลกัวซ์ ได้เขียนไว้ว่า "... เมืองสทบุรี ที่เนินใกล้ตัวเมือง เป็นไร่น้อยหนา และกล้วยหอมรสดี ที่ราบอุดมไปด้วยนาข้าว เป็นเมืองที่น่าอยู่ มีความสมบูรณ์สุขอย่างเหลือที่จะพรรณา..."³

นอกจากนี้ยังมีดินชนิดหนึ่งสีขาว ๆ ไม่สู้แข็งแรงนักเกิดตามบริเวณที่ตั้งเมือง ในท้องที่อำเภอเมืองสทบุรี อยู่ใต้ดินลึกประมาณ 1 - 2 เมตร ใช้ทำดินสอพอง⁴ สินค้าออกที่สำคัญของสทบุรีมี ข้าวเปลือก ดินสอพอง ปลาน้ำจืด และน้อยหน่า⁵

(4) เมืองอ่างทอง อยู่ถัดเมืองกรุงเก่าไปทางตะวันตก สภาพภูมิประเทศของเมืองอ่างทอง โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม ไม่มีป่าไม้และภูเขา พื้นที่ทั่วไปเป็นดินปนทราย ในฤดูน้ำหลากจะไหลบ่าจากลุ่มน้ำเจ้าพระยาและลำคลองเข้าท่วมพื้นที่ทั่วไป แม่น้ำที่ไหลผ่านเมืองอ่างทองที่สำคัญมี 2 สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำน้อย พื้นที่ในเมืองอ่างทองจึงอุดมสมบูรณ์เหมาะในการทำนา⁶ เมืองอ่างทองจึงเป็นเมืองอู่ข้าวอู่น้ำของลุ่มน้ำเจ้าพระยา

¹ ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 3 หน้า 1386.

² ลค. หน้า 1385.

³ สังฆราช ปาลเลกัวซ์ เล่าเรื่องเมืองไทย หน้า 90.

⁴ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 95.

⁵ ราชบัณฑิตยสถาน ลค. หน้า 1386.

⁶ กระทรวงศึกษาธิการ ลค. หน้า 100.

สมดังที่ คาร์ล บ็อค เขียนไว้ว่า

"... เราเดินทางต่อไปอีกราวหนึ่งวันก็ถึงวัดไซโย (เขตอ่างทอง)
ทุก ๆ ระยะ 2 - 3 ไมล์ ตามริมฝั่งแม่น้ำจะมีหมู่บ้านตั้งอยู่เป็นกระจุก ๆ แม่น้ำ
นี้ไหลผ่านที่ราบทำอันอุดมสมบูรณ์ มีคนอยู่หนาแน่น ดินแดนนี้อุดมสมบูรณ์มาก แต่ถ้ามองจากแม่น้ำจะไม่เห็นไร่นาอะไรเลย เพราะนาข้าวที่เรามองไม่เห็นนั้นอยู่ห่างจาก
ฝั่งแม่น้ำออกไปหน่อยหนึ่ง มีหมู่บ้านและแนวไม้บังอยู่..."¹

สังฆราชปาลเลกัวซ์ ได้เล่าว่า เมืองอ่างทอง มีข้าวและปลามาก มีการทำน้ำตาล
เหมือนกันแต่ทำเป็นงบเล็ก ๆ² เมืองอ่างทองมีแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำน้อยไหลผ่าน

แม่น้ำเจ้าพระยา ไหลจากทิศเหนือผ่านเมืองสิงห์บุรี เข้าสู่มืองอ่างทองในเขต
ท้องที่อำเภอไชโย อำเภอเมืองอ่างทอง อำเภอป่าโมก ตามลำดับ ระยะความยาวของ
แม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในเขตเมืองอ่างทองประมาณ 40 กิโลเมตร บางตอนมีสภาพต้นเขินใน
ฤดูแล้ง ระหว่างเดือนมีนาคม - เมษายน ทำให้เรือสัญจรไปมาไม่สะดวก³ ดังที่
คาร์ล บ็อค เขียนไว้ว่า "... เรายังแล่นเรือขึ้นไป แม่น้ำก็ยิ่งต้นเขิน และเรือทอง
เกยตื้นบ่อย ๆ ในฤดูแล้ง ไม่เพียงแม่น้ำจะลดยาวอย่างรวดเร็วเท่านั้น แต่ใบไม้ก็เริ่ม
เหี่ยวแห้งและมีสีเขียวจางลงไปด้วย"⁴

¹ คาร์ล บ็อค สมัยพระปิยมหาราช หน้า 159.

² สังฆราช ปาลเลกัวซ์ เล่าเรื่องเมืองไทย หน้า 91.

³ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 30.

⁴ คาร์ล บ็อค ลก. หน้า 159.

แม่น้ำน้อย แยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลจากทางเหนือผ่านท้องที่อำเภอโพธิ์ทอง อำเภอวิเศษไชยชาญ ระยะความยาวของแม่น้ำน้อย ที่อยู่ในเขตเมืองอ่างทอง ประมาณ 50 กิโลเมตร เรือใช้สัญจรไปมาตลอดปี การติดต่อภายในระหว่างอำเภอไชโย และอำเภอป่าโมก ใช้ลำน้ำน้อย¹

(5) เมืองสิงห์บุรี เมืองสิงห์บุรี อยู่ถัดเมืองอ่างทองขึ้นไปทางเหนือตามลำน้ำเจ้าพระยา สภาพภูมิประเทศเมืองสิงห์บุรี เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำน้อยไหลผ่าน จึงเหมาะแก่การทำนา ทำไร่ ราษฎรส่วนใหญ่มีอาชีพทางการศึกษา ภายในเมืองมีศาลากลางมาก เช่น ศาลากลางไร่ ศาลากลางกะเพียง ศาลากลางกว ศาลางวัดไผ่คำ เป็นต้น ฉะนั้น การคมนาคมติดต่อภายในเมือง จึงติดต่อกันทางน้ำ²

1.2 ลักษณะทั่วไปในการคมนาคม สภาพทั่วไปทางด้านการคมนาคม แบ่งออกได้เป็น 2 ทาง คือ

(1) การคมนาคมทางน้ำ การติดต่อภายในเมืองในเขตมณฑลกรุงเก่า หรือระหว่างมณฑลกรุงเก่ากับมณฑลอื่น จะใช้เส้นทางน้ำเป็นหลัก เพราะระหว่างหัวเมืองต่าง ๆ ที่รวมเป็นมณฑลกรุงเก่า มีแม่น้ำสายสำคัญที่สามารถใช้ในการคมนาคมได้เกือบทุกฤดูกาล คือ

แม่น้ำเจ้าพระยา เป็นแม่น้ำที่สำคัญมากของหัวเมืองเหล่านี้ เพราะเป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านเมืองหลายเมืองในมณฑลนี้ คือเมืองกรุงเก่า เมืองอ่างทอง และเมืองสิงห์บุรี เป็นแม่น้ำที่เป็นประโยชน์แก่การเดินเรือ และการเพาะปลูกเป็นอย่างมาก³

¹ ละออง ศรีสุคนธ์ เที่ยวเมืองไทย 71 จังหวัด หน้า 1280.

² ราชบัณฑิตยสถาน อักขรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 3 หน้า 1541.

³ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 21.

แม่น้ำป่าสัก เป็นสาขาหนึ่งของแม่น้ำเจ้าพระยา ต้นน้ำเกิดที่ภูเขา ในเมืองหล่มสัก แล้วไหลผ่านเมืองหล่มสัก ลงมาทางทิศใต้ ไปบรรจบกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่ เมืองกรุงเก่า แม่น้ำนี้ยาวประมาณ 350 กิโลเมตร ตอนตั้งแต่อำเภอเสนาให้ขึ้นไปจนถึง ต้นน้ำมีเกาะแก่งและหาดทรายมาก

แม่น้ำลพบุรี เป็นแม่น้ำที่แยกออกจากแม่น้ำเจ้าพระยาตอนเหนือทาง ฝั่งตะวันออก แยกที่ตำบลบางพุทรา เมืองสิงห์บุรี แล้วไหลผ่านเมืองลพบุรีไปเข้าเขต เมืองกรุงเก่า แล้วมาบรรจบกับแม่น้ำป่าสักที่ตำบลเกาะลอย ในท้องที่อำเภอกรุงเก่า แม่น้ำ นี้น้ำยาว 70 กิโลเมตร หน้าแล้งเรือเดินไม่ได้ เพราะตื้นเขิน แทนน้ำน้ำจะใช้เรือคักก่อ ระหว่างเมืองสิงห์บุรีกับเมืองลพบุรี และระหว่างเมืองลพบุรีกับเมืองกรุงเก่า เมืองนี้ตั้งอยู่ริม แม่น้ำ คือ เมืองลพบุรี¹

แม่น้ำน้อย ตั้งต้นที่วัดบรมธาตุ เมืองชัยนาท ไหลขนานกับลำน้ำ เจ้าพระยา ทางทิศตะวันตก ผ่านในท้องที่อำเภอบางระจัน อำเภอพรหมบุรี เมืองสิงห์บุรี และไหลเข้าสู่อำเภอโพธิ์ทอง อำเภอวิเศษไชยชาญท้องที่เมืองอ่างทอง แล้วไหลไปบรรจบ กับแม่น้ำเจ้าพระยาที่ตำบลสี่กั๊ก เมืองกรุงเก่า เป็นแม่น้ำที่ไหลคักก่อระหว่างเมืองกรุงเก่า เมืองสิงห์บุรี และเมืองอ่างทอง เรือใช้สัญจรไปมาตลอดปี²

นอกจากนี้ยังมีแม่น้ำลำคลองเล็ก ๆ อีกหลายสาย ซึ่งสามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคม ภายในเมืองได้ เช่น แม่น้ำใหญ่ แม่น้ำสี่กั๊ก คลองเจ้าเจ็ด คลองกระทุ่มโพรง คลองบางคณที เป็นต้น³

¹ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 21 - 22.

² ละออง ศรีสุคนธ์ เทียบเมืองไทย 71 จังหวัด หน้า 1280.

³ พระยาโบราณราชธานินทร์ ระเบียบทางเสด็จประพาสลำน้ำน้อย และลำน้ำใหญ่ มณฑลกรุงเก่า และมณฑลนครสวรรค์ หน้า 43.

แม่น้ำลำคลองนั้นนอกจากใช้เป็นเส้นทางไปมาติดต่อของราษฎรในหัวเมืองเหล่านี้แล้ว ยังเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าที่สำคัญอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการขนส่งทางน้ำมีความสะดวกบรรทุกสินค้าได้มาก และที่สำคัญคือสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อย แต่การขนส่งทางน้ำมีข้อเสียอยู่บ้าง คือ ล่าช้า ดังนั้นสินค้าประเภทที่เน่าเสียได้ง่าย เช่น พลาสติก ผลไม้ จึงมักจะไม่นิยมส่งออกไปขายยังต่างเมืองไกล ๆ

(2) การคมนาคมทางบก ประชาชนนิยมน้อยกว่าทางน้ำ เพราะไม่มีถนนหนทางที่สะดวก และเนื่องจากมีแม่น้ำลำคลองไหลผ่านเมืองต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ หลายสาย ฉะนั้นประชาชนจึงนิยมใช้การคมนาคมทางน้ำกัน การคมนาคมทางบกก็มีอยู่บ้างคือ ที่ท่ามปากเพรียว ในเมืองสระบุรี เป็นที่สำคัญในการค้าขาย เพราะอยู่ตรงกันแก่ลำน้ำป่าสัก เรือใหญ่สำหรับบรรทุกสินค้า ขึ้นด่องไคตลอดปีเพียงถึงท่าบลนี้เห็นขึ้นไปติดแก่ง เพราะฉะนั้นในสมัยเมื่อยังไม่ไคสร้างทางรถไฟ บรรดาสินค้าจากกรุงเทพฯ ซึ่งจะส่งขึ้นไปยังมณฑลนครราชสีมา ต้องบรรทุกเรือขึ้นไปหยุดอยู่ที่ท่ามปากเพรียวนี้ แล้วขนขึ้นบรรทุกโคทางเดินบกไป สินค้าทางมณฑลนครราชสีมาที่จะส่งมากรุงเทพฯ ก็ต้องบรรทุกโคทางเดินข้ามเทือกเขามาจนถึงที่ท่ามปากเพรียวแล้วพวกพ่อค้ากรุงเทพฯ รับบรรทุกเรือลงมา ที่ปากเพรียวจึงเป็นที่รับส่งสินค้าดังกล่าวมา จึงเป็นท้องตลาดที่ประชุมชนแห่งหนึ่งมาช้านาน

เมื่อสร้างทางรถไฟแผ่นดินสำเร็จแล้ว การรับส่งสินค้าในระหว่างกรุงเทพฯ กับมณฑลนครราชสีมาส่งตรงถึงกันโดยทางรถไฟก็เป็นอันสะดวกวิธีรับส่งสินค้ากันที่ปากเพรียวอย่างเดิมจนไม่มีโคทางอย่างแต่ก่อนเหลืออยู่ในทางนี้เลย¹

การติดต่อระหว่างเมืองสระบุรีกับมณฑลนครราชสีมาในสมัยโบราณไปได้โดยเดินทางเท้า จะใช้ล้อเกวียนหาได้ไม่ ด้วยทางเดินต้องเลียบขึ้นไปตามไหล่เขาบ้าง เดินไต่ไปบนสันเขาบ้าง เลี้ยวลงไปตามทางที่เดินสะดวก เพราะมีเขาคงพระยาเย็น ซึ่งเป็นเทือกเขาอันเป็นเขื่อนของแผ่นดินสูงซึ่งมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรตั้งอยู่ เทือกเขานี้เป็นแนวลงมาจากใต้ตาม

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ทรงบำเพ็ญพระราชกุศล ถวายพระพรชัยมงคลแด่ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 83 พรรษา 12 สิงหาคม 2565

ลำนํ้าป่าสักจนถึงแขวงจังหวัดสระบุรี แล้วแปรไปทางตะวันออก ทางที่จะไปมณฑลนครราชสีมา และมณฑลอุดร ทางทิศตะวันตกหรือทิศใต้และทิศตะวันออกเฉียงใต้ จึงต้องข้ามเทือกเขา เขื่อนนี้ ทุกคามนี้ทางข้ามได้ แต่เป็นช่วง ๆ ฉะนั้นทางคองพระยาเย็นนี้จึงเป็นช่องสำหรับ ข้ามเขาไปมา คนเดินโดยปกติทั้งเกวียนเกวียนคองคองคองคองในคองพระยาเย็น 2 คั่น จึงจะ พ้นคอง ซึ่งมีสมัรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นไปทางเมือง นครราชสีมาใกล้เส้นทางนี้ โดยมาทางคองพระยาเย็น¹

ต่อมาในสมัรัชกาลที่ 5 มีการสร้างทางรถไฟสายเหนือจากกรุงเทพฯ ไปอยุธยา สหบุรี และสายตะวันออกเฉียงเหนือ ไปสระบุรี ทำให้การคมนาคมติดต่อกันภายในเมือง และระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเก่า หรือกับมณฑลอื่น เป็นไปอย่าง สะดวกมากขึ้น การรับส่งสินค้าก็ใช้เส้นทางรถไฟไครวคเร็วและสะดวกกว่าทางนํ้า ทำให้ เมืองต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเก่าเจริญขึ้นมาก²

1.3 ลักษณะทั่วไปของประชากร หัวเมืองทางมณฑลกรุงเก่า นั้น นอกจาก คนไทยแล้ว ยังเป็นดินแดนที่มีคนเชื้อชาติอื่นปะปนอยู่บ้าง อันได้แก่

(1) มอญ มีอยู่ในเมืองสหบุรี อยุธยา มีการสำรวจพบว่า พบหมู่บ้าน 2 - 3 แห่ง ใกล้สหบุรี และถัดไปจากสหบุรีเป็นหมู่บ้านมอญขนาดใหญ่³ มีสเตอร์ฮอลดิเคย์ (Mr. Halliday) กล่าวว่า มอญที่อพยพเข้ามาครั้งกรุงเก่าคงได้ รับอนุญาตให้ตั้งบ้านเรือนอยู่โดยสะดวก และไม่ได้ถูกควบคุมในฐานะจะเป็นศัตรู นอกจากนี้ ยังเชื่อว่า เมื่อกรุงเก่ายังคงเป็นราชธานีคงมีมอญอยู่เป็นจำนวนมาก⁴

¹ สมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณภาพ เที่ยวตามทางรถไฟ หน้า 100.

² ก. หน้า 99.

³ สุก แสงวิเชียร มอญในอดีตและปัจจุบัน หน้า 54.

⁴ ก. หน้า 57.

มอญที่อยู่ในประเทศไทยปัจจุบันนี้ เป็นมอญจากลุ่มแม่น้ำอิรวดี ที่ได้อพยพหนีพม่า เข้ามาพึ่งไทย หรือถูกกวาดต้อนเข้ามาอยู่ในดินแดนไทยภายหลัง ทั้งนี้เนื่องจากการที่ ไทยกับพม่าได้รบพุ่งกันเป็นเวลานาน¹ การเข้ามาในเมืองไทยเป็นหมู่ใหญ่ครั้งแรกของชาวมอญ คงเป็น พ.ศ. 2127 ทอนสมเด็จพระนเรศวรเสด็จนำกองทัพไปจะช่วยพระเจ้าหงสาวดี เมื่อพระเจ้าอังวะเป็นกบฏ พระเจ้าหงสาวดีไม่วางพระทัยทรงวางกลอุบายให้พระมหาอุปราชา ซึ่งรักษากรุงหงสาวดีอยู่คิดกำจัดสมเด็จพระนเรศวร แต่พวกมอญชาวเมืองแครงกลับกราบทูล สมเด็จพระนเรศวรให้ทรงทราบ หลังจากทรงประกาศอิสรภาพแล้วก็ทรงรวบรวมครัวไทยที่ถูก กวาดต้อนไปเมื่อกรุงศรีอยุธยาแตกครั้งแรก และพวกมอญที่สวามีภักดีก็กลับมายังกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราชพระราชทานบำเหน็จรางวัลแก่พวกมอญที่สวามีภักดี ทรงตั้ง พระมหาเถรคันฉ่องให้เป็นพระสังฆราชา และทรงตั้งให้พระยาเกียรติ พระยาราม มี ตำแหน่งยกพระราชทานพานทอง ควบคุมมอญที่เข้ามาด้วย ให้ตั้งบ้านเรือนที่ริมวัดขมิ้น วัดขุนแสน ใกล้วังสมเด็จพระนเรศวรในพระนครศรีอยุธยา²

พ.ศ. 2138 เมื่อสมเด็จพระนเรศวรทรงรับชนกะกองทัพพระมหาอุปราชา และทรง ส่งกองทัพขึ้นไปตีทวายและตะนาวศรีแตก พวกมอญพากันกระด้างกระเดื่องไม่เกรงกลัวพม่า เหมือนแต่ก่อน พระเจ้าหงสาวดีทรงชักเคืองจึงให้กองทัพยกลงมาปราบปรามพวกมอญ พวกมอญพากันอพยพครอบครัวหนีไปอยู่เมืองยะไข่บ้าง เชียงใหม่บ้าง แต่โดยมากนั้นเข้ามา อยู่กับสมเด็จพระนเรศวรที่กรุงศรีอยุธยา

พ.ศ. 2138 สมเด็จพระนเรศวรยกไปล้อมกรุงหงสาวดีถึง 3 เดือน แต่ก็ไม่ได้ จึงเลิกทัพกลับ และได้กวาดต้อนครอบครัวในหัวเมืองหงสาวดีมาเป็นเชลยครั้งนี้เป็นอันมาก ดังนั้นฐานานายกจึงมีทั้งมอญและพม่า³

¹ เอ. คาร์ ชาวอังกฤษศึกษาว่าด้วยชนชาติเผ่าต่าง ๆ ในประเทศไทย หน้า 26.

² สุก แสงวิเชียร มอญในอดีตและปัจจุบัน หน้า 55.

³ ค. หน้า 67.

มอญได้เข้ามาอยู่ในเมืองไทยเป็นเวลาหลายร้อยปี ได้มีการแต่งงานกับชาวไทย จนเชื้อสายผ่านมอญได้แทรกซึมอยู่ในสายเลือดคนไทย ความรู้สึกในเรื่องเป็นมอญเป็นไทย จึงมีน้อยมาก ปัญหาเรื่องมอญเป็นชนพันธุ์น้อย ในประเทศไทยจึงไม่มีเลย เกือบจะถือได้ว่า เป็นชนเผ่าเดียวกัน

รูปร่างลักษณะของพวกมอญ โดยทั่วไปค่อนข้างจะสูงกว่าไทย เจ้าหน้าที่บางคนก็ คล้ายไทยมาก มอญแต่งกายเหมือนคนไทย เว้นแต่สตรีเท่านั้นที่มักจะไว้ผมยาวและเกล้าเป็นมวย พวกนี้พูดไทยคล่อง แต่ก็มีมอญอีกมากที่นิยมพูดภาษาของตัวเอง¹ พวกมอญตามลำน้ำเจ้าพระยา โดยมากทำนา มีนาอยู่ใกล้หมู่บ้าน

(2) ลาว ลาวพวกนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 พวก ตามภาษาที่พูด คือ ลาวเวียงจันทน์ และลาวทวน ลาวพวกนี้อยู่กระจัดกระจายทั่วไปในเมืองกรุงเก่า สทบุรี และสระบุรี เนื่องจากในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการอพยพครอบครัว ลาว จากเวียงจันทน์เข้ามาอยู่ในไทย เมื่อครั้งที่ปราบเจ้าอนุวงศ์ ทั้งปรากฏในพงศาวดาร ว่า "... คราวเมืองเวียงจันทน์ ครั้นนั้นโปรดให้ย้ายสทบุรีบ้าง เมืองสระบุรีบ้าง"²

นอกจากนี้ยังมีลาวอยู่ในเมืองพรหมบุรี* และเมืองอินทร์บุรี** ดังที่ สังฆราชปาลเลกซ์ เดอว่า "... เดินทางขึ้นไปทางเหนือ ถึงเมืองอีกเมืองหนึ่ง ชื่อ- เมืองพรหม มีราษฎรไทยและลาว รวม 3,000 คน ... เหนือขึ้นไปอีกสัก 6 ดี เป็นที่ตั้ง เมืองอินทร์ มีราษฎรไทย ลาว รวม 4,000 คน"³

¹ เอ. คาร์ ชาวจีนที่ศึกษาว่าควชนชาติเผ่าต่าง ๆ ในประเทศไทย หน้า 27.

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 หน้า 96.

* ปัจจุบันนี้คือ อำเภอพรหมบุรี ในจังหวัดสิงห์บุรี.

** ปัจจุบันนี้คือ อำเภออินทร์บุรี ในจังหวัดสิงห์บุรี.

³ สังฆราชปาลเลกซ์ เล่าเรื่องกรุงสยาม หน้า 81.

ลาวพวกนี้มีอาชีพค้าขายและทอผ้า ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ได้ทรงพระราชนิพนธ์ ไว้ในหนังสือเรื่องระยะทางเสด็จประพาสมณฑลอยุธยา เมื่อปีชวด
พ.ศ. 2421 ว่า

"... ที่เมืองสทบริ สินค้าสิ่งไรนอกจากข้าวก็ไม่มีเป็นของมากของใหญ่
มีแต่บ้าน ซึ่งพวกลาวบ้านคอนปลูก ถึงระคนน้ำเก็บลงมาขาย ลูกค้าขึ้นไป
รับปีละมาก ๆ ของขายในท้องตลาดซึ่งเป็นฝีมือลาว คือ แอบลาว ย่นละว่า
ผ้าเช็ดหน้า ผ้าอื่น สุกไม้ต่าง ๆ พวกลาวบ้านคอนทำลงมาขายด้วยลาวใน
เมืองนี้มีมาก... บ้านลาวท่าแค เขาทำตะพานลงมารับในร่มไม้ ซึ่งเคียวไป
ทอมระหว่างเรือนมีพวกลาว ลงมานั่งรับบ้าง นั่งขายของบ้าง..."¹

ความเป็นอยู่ของลาว ลักษณะบ้านเรือนเหมือนของไทย แต่บ้านช่องมักสทปรก ดังที่
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ว่า

"... เรือนนั้นไม่ประหลาด เหมือนลาวทรงคำเมืองเพชรบุรี
ดูเหมือนเรือนไทย ๆ เรา มีเครื่องทำมาหากิน แยก ใต้ ทอหูก
แลอื่น ๆ เทาไฟอยู่ในครัวเรือน กางมุ้งเรียงเป็นแถวกัน ทั้งพ่อตา
แม่ยาย ลูกชาย ลูกสาว อยู่ในเรือนหลังเดียวกัน คูโสโครก
เปื้อนเปรอะมาก"²

(3) จีน เป็นชนกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นพวกที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจมาก ได้เข้ามา
อยู่ในเมืองสทบริมาก ดังที่สังฆราชปาลเลกซ์ เขียนไว้ว่า "เหนือขึ้นไปอีก 5 ลี้ แม่น้ำ
แยกสายทางขวามือ ไหลไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงชายเมืองสทบริ ซึ่งเหนือทางแยก

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระยะทางเสด็จประพาสมณฑลอยุธยา
เมื่อปีชวด พ.ศ. 2421 หน้า 14 - 15.

² ค. หน้า 30.

ของแม่น้ำสายนี้เล็กน้อย เป็นที่ตั้งเมืองเล็ก ๆ ทั่วๆไปจะมีคนจีนล้น ๆ มีโรงต้มกลั่นสุรา หรือที่เรียกว่า โรงเหล้า ๑ โรง"¹

นอกจากนี้ก็มีกระจัดกระจายอยู่ตามเมืองอื่น ๆ ในเขตลพบุรีเก่า คนจีนพวกนี้ โดยมากมีอาชีพค้าขาย และมักจะผูกขาดกิจการเรื่องภาษีอากร โภชณูปโภคเป็นเจ้าภาษี นายอากร เช่น การผูกขาดอากรสุรา การผูกขาดอากรบ่อนเบี้ย ชาวจีนเหล่านี้เป็นพวกที่มีความขยันขันแข็ง จึงทำให้มีฐานะดีเป็นส่วนใหญ่

2. สภาพทั่วไปทางการเมืองปกครองและการศาล

การปกครอง

หัวเมืองต่าง ๆ ในเขตลพบุรีเก่า ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครอง จัดตั้งเป็นมณฑล ในปี พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้จัดการปกครองตามแบบที่ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถ และได้แก้ไขบ้างเล็กน้อยในบางสมัย แต่หลักและวิธียังคงใช้อยู่จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์² ดังจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไปนี้ คือ

1. ฐานะของเมือง ในสมัยที่กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ได้รู้จักหัวเมืองสระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง ซึ่งมีอาณาเขตอยู่ใกล้ติดกับราชธานี เป็นหัวเมืองชั้นใน และมีฐานะเป็นเมืองชั้นจัตวา³ มีผู้รั้งกับกรมการเป็นพนักงานปกครอง ขึ้นอยู่ในอำนาจเจ้ากระทรวง ต่าง ๆ ที่ในมณฑลหลวง⁴ และต่อมาเมื่อกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี

¹ สังฆราช ปาลเลกซ์ เลวเรื่องกรุงสุโขทัย หน้า ๘๒.

² สมเด็จพระพุทธเจ้าบรมราชาธิราช "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า ๑๒.

³ สนั่น เมืองวงศ์ ประวัติศาสตร์ธนบุรี - รัตนโกสินทร์ หน้า ๑๗๘.

⁴ คือ กระทรวง เมือง วัง กลาง นา

⁴ สมเด็จพระพุทธเจ้าบรมราชาธิราช "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า ๑๒.

กรุงศรีอยุธยาจึงให้ชื่อว่าป็นกรุงเก่า ก็ได้เปลี่ยนสภาพจากเมืองหลวง มาเป็นหัวเมือง
ชั้นโทมีฐานะเป็นเมืองชั้นจัตวาด้วย

การปกครองดังที่กล่าวมาแล้วนี้ ก็ได้ใช้ยู่จนถึงต้นรัชกาลที่ 5 และเมื่อ
ได้มีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้เปลี่ยนการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล
รวมหัวเมืองที่ใกล้ชิดกันเป็นมณฑล*

2. ตำแหน่งที่สำคัญในการปกครอง จากพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง¹
ระบุไว้ว่าเมืองชั้นจัตวาปกครองโดยมีตำแหน่งที่สำคัญดังต่อไปนี้

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

(1) เจ้าเมือง ตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองเหล่านี้จะมียศเป็น
ออกพระและออกเมือง ถือศักดินา 3,000

รายชื่อเจ้าเมืองตามพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง มีดังนี้

ออกเมืองอินทบุรี	เป็นเจ้าเมืองอินทบุรี
ออกเมืองพรหมบุรี	เป็นเจ้าเมืองพรหมบุรี
ออกพระผู้สวสการสงครามพระสิงห์บุรี	เป็นเจ้าเมืองสิงห์บุรี
ออกพระนครพราหม พระลบบุรี	เป็นเจ้าเมืองลพบุรี
ออกพระพิไชยณรงค์ พระสระบุรี	เป็นเจ้าเมืองสระบุรี
ออกพระวิเศษไชยชาญ	เป็นเจ้าเมืองอ่างทอง ²

* คุรยละเอียดบทที่ 2

¹ องค์การคารุสภา "พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง" กฎหมายตรา-
สามดวง เล่ม 1 หน้า 323 - 325.

² คุ. หน้า 326.

อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง แบ่งออกได้ดังนี้

ก. หน้าที่ในการป้องกันอาณาเขต เจ้าเมืองจะต้องคอยกำชับให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลความปลอดภัยของเขตแดน ดังที่ได้กำหนดไว้ในพระไอยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976 ว่า เจ้าเมืองมีหน้าที่ตั้งนายด่าน ให้คอยหมั่นตรวจตราเขตแดน อย่าให้มีศัตรูลักลอบเข้ามา ถ้ามีข้าศึกยกทัพมา ให้นำครอบครัวคนไทยเข้ามาอยู่ในหัวเมือง จนกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะโปรดแต่งตั้งให้แม่ทัพยกทัพมาตีข้าศึกให้ถอยหนีไป และเมื่อข้าศึกพ่ายแพ้แล้วให้เจ้าเมืองยกทัพไปช่วยตีขับไล่ข้าศึกให้ออกไปนอกเขตแดน¹

ข. หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน ในการรักษาความสงบภายในนี้ เจ้าเมืองจะต้องเสนอแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ให้รับตำแหน่งที่กำหนดไว้ในพระไอยการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้ราษฎรมีความสุข และนอกจากนี้เจ้าเมืองจะต้องคอยดูแลปราบปรามโจรผู้ร้าย อย่าให้ก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรได้ ดังปรากฏในพระไอยการอาญาหลวงว่า เจ้าเมืองจะต้องมีหน้าที่ดูแลสุขของราษฎร คอยดูแลป้องกันโจรผู้ร้ายและโรคภัยไข้เจ็บของราษฎร ถ้ามีโจรผู้ร้าย เกิดขึ้นชุกชุมเกินกำลังความสามารถที่เจ้าเมืองจะปราบปรามได้ ก็ให้เจ้าเมืองบอกมายังलगхун ณ ศาดา เพื่อจะได้กราบทูลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบ แต่ถ้าเจ้าเมืองมีใ้ดูแลควบคุมปราบปรามโจรผู้ร้ายละเลยในหน้าที่ราชการ เจ้าเมืองผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ²

ค. หน้าที่ในการตัดสินคดีความ เจ้าเมืองจะมีหน้าที่ในการไต่สวนคดีความโดยพร้อมทั้งปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และกรมการพิจารณาคดีที่ไม่ใช่ความอุกฉกรรจ์มหันตโทษ ส่วนคดีอุกฉกรรจ์เจ้าเมืองจะต้องส่งไปชำระยังกรุงศรีอยุธยา³

¹ องค์การคำครุสภา "พระไอยการอาญาหลวง" กฎหมายตราสามดวง
เล่ม 4 หน้า 70.

² ก. หน้า 47.

³ ก. หน้า 48.

นอกจากคือความที่ใจหยาบและจำเลยยินยอมความแก่กัน เจ้าเมืองก็มีสิทธิ์ในการที่จะตัดสินยินยอมได้

ง. หน้าที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมภาษีอากร เจ้าเมืองจะต้องคอยดูแลการขึ้นให้ราษฎรเสียภาษีอากรตามตัวกฎหมาย เพื่อนำส่งยังกรุงศรีอยุธยาต่อไป ในกรณีนี้เจ้าเมืองจะกำชับกวตั้นผ่านทางนายอำเภอนายบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่อีกทอดหนึ่ง¹

(2) ปลัดเมือง ปลัดเมืองเป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ถือศักดินา 600² ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ผู้รั้งเมืองในตำแหน่ง ๆ รวมทั้งรักษาราชการแทนเจ้าเมืองไปราชการทางแดนหรือเจ็บป่วย

(3) ยกกระบัตร ยกกระบัตร เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตรถือศักดินา 500³ กระหวางวังเป็นผู้แต่งตั้งยกกระบัตรมาประจำหัวเมือง มีหน้าที่ที่สำคัญคือ รับฟ้องคดีความที่เกิดขึ้นในหัวเมืองของตน และร่วมพิจารณาตัดสินคดีพร้อมกับเจ้าเมืองและกรมการอื่น ๆ ดังกำหนดไว้ใน พระไอยการอาญาหลวงว่า "อนึ่งราษฎรร้องทุกข์ ก็ให้ร้องฟ้องแก่ยกกระบัตร ก็ให้ยกกระบัตรเอาคดีขึ้นเขาร้องฟ้องนั้นให้พิจารณาจึงเป็นสัจเป็นธรรมให้เห็นผิดแลชอบ"⁴

(4) กรมการอื่น ๆ กรมการเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองในการปกครองภายในหัวเมืองที่ปรากฏตำแหน่งในพระไอยการอาญาหลวงมีดังนี้ คือ

หมื่นแพ่ง ทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎหมายและร่วมตัดสินคดีความ

หมื่นด่าน ทำหน้าที่รักษาด่านเพื่อป้องกันการรุกรานจากภายนอก และป้องกันกบฏในราชอาณาจักรชนเผ่าออกไป⁵

¹ องค์การคำคุณุสสา "พระไอยการอาญาหลวง" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 31.

² องค์การคำคุณุสสา "พระไอยการ ตำแหน่งนาทหารหัวเมือง" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 326.

³ ก.

⁴ องค์การคำคุณุสสา "พระไอยการอาญาหลวง" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 101.

⁵ ก. หน้า 69 - 70.

นอกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ยังมีตำแหน่งกรมการสำหรับหัวเมืองจัตวา
 ตามพระโอยการ ตำแหน่งนาพการหัวเมืองอีกคือ จาเมือง สุมาตรา สัตถี แขวง แต่
 ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไร เพียงแต่มีหลักฐานว่าเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร
 ถือศักดินา 400 ซึ่งจะต้องได้รับแต่งตั้งจากราชธานีเท่านั้น

นอกจากนี้ก็มีตำแหน่งกรมการชั้นผู้น้อย ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นประทวนถือ
 ศักดินา 300 อีกหลายตำแหน่ง เช่น รองเพ่ง รองจาเมือง รองสุมาตรา รองสัตถี
 และรองหมื่นแขวง¹

(5) เจ้าพนักงานปกครองท้องที่ การปกครองท้องที่ภายในเขตเมืองแต่ละ
 เมืองมีเค้าเงื่อนอยู่ในกฎหมายหลายบท เช่น พระโอยการอาญาหลวง² และพระราชกำหนด
 เกา³ เป็นต้น ระบุว่ามีการปกครองทั้งชนบท "บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้าน หรือนายบ้านเป็นหัวหน้า
 หลายบ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันเป็นหัวหน้า หลายตำบลรวมกันเป็น "แขวง" มี
 หมื่นแขวง เป็นหัวหน้า

3. การบังคับบัญชาหัวเมือง

ในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 - 2031) ได้มีหลักฐานแน่ชัด
 โดยระบุไว้ในพระโอยการตำแหน่งนาพการหัวเมือง พ.ศ. 1993 ว่า หัวเมืองต่อไปนี้คือ
 เมืองอินทบุรี เมืองพรหมบุรี เมืองสิงห์บุรี เมืองสุพรรณบุรี เมืองสระบุรี เมืองอ่างทอง

¹ องค์การคำครุสภา "พระโอยการตำแหน่งนาพการหัวเมือง" กฎหมายตราสามดวง
 เล่ม 1 หน้า 327.

² องค์การคำครุสภา "พระโอยการอาญาหลวง" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4
 หน้า 31.

³ องค์การคำครุสภา "พระราชกำหนดเกา" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5
 หน้า 337 - 348.

เป็นเมืองชั้นักทวา ขึ้นกับ สมุหนายก สมุหกลาโหม¹ บังคับบัญชาาร่วมกัน เพียงแต่แบ่งแยก บังคับบัญชาฝ่ายทหารและพลเรือนในแต่ละหัวเมืองเท่านั้น ครั้นมาในสมัยของพระเพทราชา (พ.ศ. 2231 - 2246) การบังคับบัญชาหัวเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ โดยให้ สมุหกลาโหมทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ในทุก ๆ ด้าน และให้ สมุหนายกทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือในทุก ๆ ด้านเช่นกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้ สมเด็จพระเพทราชาทรงพระราชทานภาพได้แสดงความเห็นไว้ว่า

"... บางทีจะเป็นด้วยหัวเมืองเป็นกบฏในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา หัวเมืองเห็นว่าการก้าวก่ายกันนัก จึงเปลี่ยนให้แบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค หัวเมืองฝ่ายภาคเหนือให้สมุหนายกมณฑลไทยบังคับการทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือน หัวเมืองภาคฝ่ายใต้ก็ให้สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน..."²

ต่อมาเมื่อเกิดเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงการบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง เหตุเพราะสมุหกลาโหม* ซึ่งเป็นผู้ดูแลบังคับบัญชากิจการทั้งปวงในหัวเมืองฝ่ายใต้ ได้ก่อการกบฏขึ้น จึงได้มีการลดอำนาจของสมุหกลาโหมลง โดยการโอนหัวเมืองขึ้นของสมุหกลาโหมทั้งหมดมาขึ้นกับสมุหนายกและกรมท่า

การบังคับบัญชาหัวเมือง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้โปรดให้กรมท่าขึ้นอำนาจการปกครองในหัวเมืองฝ่ายใต้ ให้แก่สมุหกลาโหม³

¹ องค์การการศุภสภา "พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง" กฎหมายราชสมาคมวง
เล่ม 1 หน้า 326.

² สมเด็จพระเพทราชาทรงพระราชทานภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแก่โบราณ"
หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 22.

*ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดว่าเป็นสมุหกลาโหมในสมัยใด แต่สันนิษฐานว่าน่าจะเป็น
สมุหกลาโหม ในรัชสมัยของพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ ซึ่งสนับสนุนเจ้าฟ้าพร เมกัรและ
เจ้าฟ้าอภัยในสงครามกลางเมือง

³ สมเด็จพระเพทราชาทรงพระราชทานภาพ ลก.

การบังคับบัญชา นั้น สมุทกลาโหม สมุหนายก และกรมท่าจะมีอำนาจบังคับบัญชากิจการทั้งปวงในหัวเมืองของตน และเมื่อมีราชการหัวเมืองที่จะต้องกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ เจ้าเมืองกรมการ เมืองก็จะปีนังสื่อที่เรียกว่า "ใบบอก" แจ้งเข้ามายังกรมที่ตนสังกัด เพื่อให้พิจารณาว่าสมควรจะนำขึ้นกราบบังคมทูลหรือไม่ และเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีราชการสิ่งใด ที่จะต้องเกณฑ์หรือแจ้งให้หัวเมืองเหล่านั้นทราบ ก็จะมีพระบรมราชโองการคำสั่งผ่านทางกรมที่บังคับบัญชา ให้ปีนังสื่อเรียกว่า "สารตรา" หรือตรา* แจ้งออกไปยังหัวเมืองเช่นเดียวกัน

การบังคับบัญชาหัวเมือง ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อจัดการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล จึงโปรดให้เปลี่ยนเอาการเป็นหลักบังคับหัวเมือง คือขนาดไทยบังคับการปกครองท้องที่ กลาโหมบังคับฝ่ายทหาร และกระทรวงอื่นๆ บังคับราชการในกระทรวงนั้นๆ ทว่าพระราชอาณาเขต¹

การศาล

การพิพาทมากคือความต่าง ๆ ในหัวเมืองแถบนี้ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ดังปรากฏในพระไอยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976² ดังนี้

คดีความเมืองต่าง ๆ หากเกิดขึ้นในเมืองใด ก็ให้ราษฎรฟ้องร้องเอาหลวงยกกระบัตรของเมืองนั้น และยกกระบัตรก็จะแจ้งต่อเจ้าเมืองให้ทราบอีกทีหนึ่ง หากเป็นคดีเล็กน้อย เจ้าเมืองก็จะว่ากล่าวให้ยอมความแก่กัน แต่หากความไม่ยอม ก็ให้ฟ้องร้อง

*สมุทกลาโหม จะใช้ตราคชสีห์ สมุหนายกจะใช้ตราราชสีห์ เสนาบดีคฤหัสถ์จะใช้ตราบัวแก้ว ในกิจการทั้งปวงในหัวเมือง

¹ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 22.

² องค์การคำครุสภา "พระไอยการอาญาหลวง" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 27 - 100.

โดยเจ้าเมืองยกกระบี่ตรและกรมการก็จะร่วมกันพิจารณาความตัดสินลงโทษ ตามพระราชกำหนดกฎหมาย หากเป็นคดีความอุกฉกรรจ์ก็ต้องส่งตัวคนร้ายเข้าไปพิจารณาที่กรุงศรีอยุธยา ส่วนการยินยอมคดีระหว่างโจทก์และจำเลยนั้น สำหรับคดีอุกฉกรรจ์นั้นจะยอมความตามอำเภอใจไม่ได้ จะต้องนำขึ้นให้เจ้าเมืองตัดสิน

หากการตัดสินคดีไม่เป็นที่ยินยอมของโจทก์หรือจำเลย ก็อาจจะร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งไปจากราชธานีได้ หรือหากไม่มีเจ้าหน้าที่ออกไปรับเรื่องร้องทุกข์ก็อาจจะอุทธรณ์เข้ามายังกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในกรุงศรีอยุธยาได้

การพิพากษาคดีดังกล่าวข้างต้น มาในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายได้เพิ่มเติมขึ้นบ้าง กล่าวคือ บรรดาประชาชนที่เป็นคดีความนั้น จะต้องลงกตเจ้าหมื่นขุนนาย ถ้ามีขุนนายฝ่ายทหารก็ให้ส่งฟ้องทางสมุหกลาโหม ถ้ามีขุนนายเป็นพลเรือนก็ต้องฟ้องทางสมุหนายก ตามระเบียบการบังคับบัญชาหัวเมือง ขุนนายของคนที่ตองคดีนี้จะมีหน้าที่เป็นกรรมการในคณะตุลาการด้วย ส่วนการที่จะตัดสินว่าคดีนั้น ๆ กวรฟ้องหรือไม่นั้นเป็นสิทธิของเจ้าเมือง²

ในกรณีที่เจ้าเมืองสั่งให้ฟ้อง ก็จะต้องส่งสำนวนฟ้องไปยังกรมการและกรมการก็จะส่งสำนวนฟ้องนั้นให้กรมการเอง หรือเสมียนอีกต่อหนึ่ง แล้วจึงพิจารณาคดี ซึ่งจะต้องมีการเบิกพยานให้การด้วย สำหรับผู้ตองคดีที่ไม่สามารถให้การต่อศาลได้นั้นก็มีสิทธิที่จะส่งทนายมาแทนตัวได้ แต่ผู้แทนที่จะส่งมานี้จะต้องเป็นญาติของผู้ตองคดีเท่านั้น ถ้าคดีความใดไม่มีหลักฐานเพียงพอในการพิจารณาตัดสิน ก็จะต้องให้ภูความพิสูจน์ ตามกฎหมายลักษณะพิสูจน์*

¹ องค์การคำครุสภา "พระไอยการ อาญาหลวง" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 27 - 100.

² องค์การคำครุสภา "กฎ 36 ข้อ" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 230.

* กฎหมายลักษณะพิสูจน์ ทราขึ้นในรัชสมัย สมเด็จพระไชยราชาธิราช มีบทพิสูจน์ เช่น คำนำ ลุยไฟ เป็นต้น

สำหรับโทษอุกฉกรรจ์ ถึงขั้นประหารชีวิตนั้น เจ้าเมืองกรมการก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะพิพากษาได้ จะต้องกราบทูลพระมหากษัตริย์ หรือข้าหลวงพิเศษที่ได้รับพระราชทานให้ มีอำนาจเท่านั้น

การพิพากษาคดีดังกล่าวนี้ ก็ได้ใช้กันต่อมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อพระองค์ได้โปรดให้ตั้งกระทรวง-ยุติธรรมขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2434

3. สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ

หัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตมณฑลกรุงเก่า เป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ มีสภาพภูมิประเทศ ซึ่งเหมาะแก่การเพาะปลูก มั่นใจว่าดินแดนแถบนี้เป็นอู่ข้าว อู่น้ำของไทยแห่งหนึ่ง

ผลผลิตที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของหัวเมืองในเขตมณฑลกรุงเก่า มีดังต่อไปนี้

3.1 ผลผลิตทางการเกษตร เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของดินแดนแถบนี้ พื้นที่เป็นที่ราบต่อเนื่องกัน มีแม่น้ำที่สำคัญหลายสายไหลผ่าน จึงทำให้ดินอุดมสมบูรณ์เพราะน้ำ ใต้พิภพเอาไหลลงมาตามชั้นดิน โดยเฉพาะดินตะกอนและดินเหนียวที่มีเม็ดดินเล็ก เมื่อเวลาเปียกน้ำก็จะติดกันแน่น เป็นภาชนะรองรับน้ำอย่างดี เหมาะในการปลูกข้าว นอกจากนั้นพื้นดินโดยทั่วไปยังอุดมสมบูรณ์ หัวเมืองทางแถบนี้จึงสามารถผลิตผลผลิตทางการเกษตรได้มาก ได้แก่

ข้าว หัวเมืองที่ผลิตได้มากที่สุด คือ เมืองกรุงเก่า รองลงมาก็คือ เมืองอ่างทอง เมืองลพบุรี เมืองสิงห์บุรี และเมืองสระบุรี

เมืองกรุงเก่า เป็นเมืองที่ผลิตข้าวได้มากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย และจัดว่าเป็นเมืองที่มีเนื้อนาที่ปลูกข้าวได้มากที่สุด ปีหนึ่งราษฎรทำนาได้ถึง 3,000,000 ไร่¹ นอกจากนี้เนื้อที่นาของกรุงเก่าจัดว่าเป็นนาชั้นดีอีกอันดับหนึ่ง โดยปรากฏว่า จากการเก็บภาษีเงินค่านาในเมืองกรุงเก่าจะเก็บแบบนาเกลือ^{*2}

เมืองอ่างทองและเมืองลพบุรี ก็จัดว่าเป็นเมืองที่ผลิตข้าวได้มากรองจาก กรุงเก่าและเนื้อที่นาของทั้ง 2 เมือง ก็เป็นนาชั้นดีอันดับหนึ่ง เหมือนกรุงเก่า โดยจากการเก็บภาษีเงินค่านาในเมืองอ่างทองและลพบุรี จัดเก็บแบบนาเกลือ³

เมืองสิงห์บุรีและเมืองสระบุรี ส่วนมากประชาชนก็มีอาชีพทำนาเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าหัวเมืองต่าง ๆ ในเขตมณฑลกรุงเก่า มีสภาพภูมิศาสตร์ ที่เอื้ออำนวยในการทำนาเป็นอย่างยิ่ง จึงสมแล้วกับคำที่ว่าดินแดนแถบนี้เป็นอู่ข้าวอู่น้ำของไทย ดินนาที่ส่งออกจากมณฑลนี้เข้ามาในกรุงเทพฯ มีข้าวเปลือกเป็นสำคัญที่สุด และเนื่องจาก

¹ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทยสยาม หน้า 288.

² กษ. เอกสารราชดาสที่ 5 กษ.3.2/2 เรื่องเก็บเงินค่านาในกรุงแลหัวเมืองแล เรื่องเร่งเงินค่านาที่ค้าง 14 กันยายน ร.ศ. 108 - 23 มกราคม ร.ศ. 111.

*การเก็บเงินค่านาโดยเนื้อที่นาเป็นเกณฑ์ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นาเกลือ เป็นนาที่ทำไ้โดยใช้น้ำฝนและน้ำที่ไหลบ่ามาตามฤดูกาล เป็นนาที่มีความอุดมสมบูรณ์ เมื่อจะเก็บค่านา ก็เก็บตามเนื้อที่ที่เจ้าของได้จับจองไว้ปีหนึ่งไร่ละสลึง บาททางลอย เป็นนาที่ทำโดยใช้น้ำฝนเพียงประการเดียว ซึ่งไม่ค่อยได้ผลเต็มที่ จึงจัดให้ข้าหลวงเสนาออกไปรังวัดเก็บค่านาตามเนื้อที่ทำนาได้ผล เก็บอัตราไร่ละสลึงเพียง แต่เก็บยากเพราะต้องประเมินทุกปี การประเมินไม่แน่นอน ทำให้เก็บเงินได้น้อยกว่าที่ควร

³ กษ. เอกสารราชดาสที่ 5 กษ.3.2/2 เรื่องเก็บเงินค่านาในกรุงแลหัวเมืองแล เรื่องเร่งเงินค่านาที่ค้าง 14 กันยายน ร.ศ.108 - 23 มกราคม ร.ศ.111.

การติดต่อค้าขายระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองเหล่านี้มีความสะดวกสบาย โดยใช้ทางแม่น้ำ ลำคลองและทางรถไฟ ตามสถานีของรถไฟทุกสายในเส้นทางระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองเหล่านี้ สถานีที่สำคัญมักจะมีขบวนของพ่อค้าทั้งรับซื้อข้าวเปลือกที่ชาวนานำมาขายแทบทุกแห่งแล้วบรรทุกรถไฟมากรุงเทพฯ อีกที่ นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าเรือข้าวเที่ยวกว้านซื้อข้าวเปลือกของชาวนาตามตำบลต่าง ๆ บรรทุกเรือมาขายที่กรุงเทพฯ¹

พืชไร่ ไร่แก้ว ข้าวโพด ถั่วเขียว ถั่วเหลือง ฝ้าย เมืองที่ปลูกมากที่สุดคือ สทบุรี สระบุรี²

นอยหนา ฝ้าย สทบุรีปลูกมาก³

สัตว์เลี้ยงต่าง ๆ มีการเลี้ยง กระบือ และโคมากในทุ่งเก่า

ผลิตผลจากป่า มีไม้กระยาเลย ไม้ไผ่

ไม้กระยาเลย มีมากในเมืองสทบุรี⁴ และสระบุรี ซึ่งพื้นที่ตอนกลางเป็นป่าดง ราษฎรในแถบตอนกลางของเมืองสระบุรี ส่วนมากมีอาชีพทำไม้และเผาถ่าน⁵

นอกจากนี้แถบเมืองอินทร์บุรียังอุดมไปด้วยป่าไผ่ ถึงที่สังฆราชป่าดเลกัวัชเล่าว่า "เหนือขึ้นไปสัก 6 ลี้ เป็นที่ตั้งเมืองอินทร์ ตัวเมืองยาวไปตามลำน้ำ แต่ไม่ก่อกองมีบ้านเรือน ตามชายฝั่งหนาแน่นไปด้วยป่าไผ่ และสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาไปจนถึงปากน้ำ"⁶

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ราษฎรในแถบบริเวณมณฑลกรุงเก่า ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทางการเกษตร แต่วิธีการผลิตยังคงเป็นไปแบบเดิม ยังไม่ได้รับการเอาใจใส่ทะนุบำรุง

¹ กระทรวงศึกษาธิการ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 308.

² สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย หน้า 163.

³ ดก. หน้า 221.

⁴ ดก. หน้า 99.

⁵ ราชบัณฑิตยสถาน อักษรรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 3 หน้า 1386.

⁶ สังฆราชป่าดเลกัวัช เล่าเรื่องกรุงสยาม หน้า 82.

อย่างจริงจัง แต่เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์เอื้ออำนวย จึงทำให้ผลิตผลพอเลี้ยงคนในแถบนั้น และส่งไปขายต่างเมืองได้ตลอดมา

3.2 ผลผลิตจากแม่น้ำ เนื่องจากบริเวณหัวเมืองแถบมณฑลกรุงเก่ามีแม่น้ำสายสำคัญ ๆ ไหลผ่าน และในหัวเมืองก็มีลำคลองมากมาย จึงทำให้สามารถที่จะประกอบอาชีพทางการประมงได้ แต่เป็นการประมงประเภทน้ำจืด และสามารถจะทำการประมงได้ทุกเมือง แต่จะมีอุดมสมบูรณ์ในเมืองกรุงเก่า สทบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้กล่าวในการเสด็จประพาสมณฑลกรุงเก่าว่า "... เสด็จประพาสดำเนินมาที่เมืองสทบุรี ... มีบัวเรือมากทั้งสองฝั่งน้ำ ... มีลอบคักปลาตลอดทาง... ปลาที่อยู่ในเมืองบริบูรณ์ทุกอย่างเหมือนกรุงเก่า..."¹

เครื่องมือในการจับปลา ก็เป็นชนิดง่าย ๆ ประดิษฐ์ได้เอง เช่น เบ็ด แห ลอบ ผลผลิตจากการประมงก็พอเลี้ยงคนในหัวเมืองแถบนี้ แต่ไม่เพียงพอส่งไปขายต่างเมืองมากนัก เนื่องจากเป็นของสด ถ้าจะส่งเป็นสินค้าขายต่างเมืองก็จะทำเป็นปลาตากแห้ง ซึ่งปรากฏว่าเมืองสิงห์บุรีได้ทำปลาตากแห้งออกขายมากที่สุด เป็นสินค้าขึ้นชื่อของเมืองนี้ คือ ปลาแห้ง แมล ปลาสดิก บางท่าน²

3.3 ผลผลิตจากการสุกแร่ ผลผลิตจากการสุกแร่ในบริเวณหัวเมืองแถบนี้ มีอยู่เล็กน้อย คือในเมืองสทบุรี และเมืองอินทร์บุรี³ ในระยะแรกราษฎรก็พากันมาสุกแร่หาทองคำกัน โดยทางรัฐบาลยังไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยว จนกระทั่งเกิดมีเรื่องฟ้องร้องกันขึ้น

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ระหว่างเสด็จประพาสมณฑลอยุธยา เมื่อปีชวด พ.ศ. 2421 หน้า 10 - 15.

² ราชบัณฑิตยสถาน อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 3 หน้า 1451.

³ กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2414/114 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ กรวณและวิจารณ์การเหมืองอ่างทอง พรหมบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง และเมืองสทบุรี

ทั้งในรายงานของ นายแยม มหาคเล็ดผู้ช่วยราชการกรมแร่ ว่า "... มีทองขุดหนึ่งตั้งเก็บ
ภายในเกราะขุดร่อนทอง ปีหนึ่งจ่ายคนละ 3 บาท เด็กคนละ 2 บาท เด็กคนละ 2 บาท
มีคนขุดร่อนทองประมาณ 300 - 400 คน ดูเหมือนผู้รักษาเมืองสพบุรีจะรู้เห็นด้วย"¹

จากการไต่สวนความปรากฏว่าทองขุดนั้นก็คือ มองolica คนในบังคับอังกฤษ สมเด็จ-
กรมพระยาคำรง ราชานุภาพ จึงได้ฟ้องร้องไปยังกระทรวงต่างประเทศ ขอให้ส่งผู้อังกฤษ
ไต่สวนในส่วนที่มองolica และทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้รื้อระไต่สวนผู้รักษาเมืองสพบุรี

เรื่องการขุดร่อนทองที่ตำบลสุริยวในเมืองสพบุรีนี้ สมเด็จกรมพระยาคำรง-
ราชานุภาพ ได้เสนอความเห็นในรายงานถึงเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการว่า

"... เรื่องบ่อแร่ทองคำในแขวงสพบุรีรายนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่า
ไม่ควร ออกประทานบัตร อนุญาตให้ผู้อื่นใดทำการ เพราะที่เหล่านี้เป็นทาง
สำหรับทวยราษฎร์ได้ทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ ควรให้ตกเป็นที่กลางอยู่ตามธรรมดา
จะเป็นการดีกว่า เมื่อผู้ใดมีความปรารถนาจะเข้าทำในที่นั้น ก็ให้ได้ทำมา
หาเลี้ยงชีพในที่นั้นได้ แลส่วนผลประโยชน์แผ่นดินที่จะได้ก็คือ ต้องเรียกเก็บ
ค่าธรรมเนียมในการที่จะได้เข้าทำการร่อนหาทองในสถานที่เหล่านั้นบ้าง...
แลผู้หนึ่งผู้ใดที่จะเข้าไปร่อนหาทอง ต้องรับอาชญาบัตรและเสียค่าธรรมเนียม
ตามพิภคคนหนึ่ง เดือนละ 75 สตางค์ และอาชญาบัตรมีเขตรเพียงเดือนหนึ่ง
เมื่อสิ้นเดือนแล้วจะทำต่อไปต้องรับอาชญาบัตรใหม่..."²

¹ กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 6.6/6 เรื่องไม่เห็นควรให้ผู้มีอำนาจรับทำการบ่อแร่ทองคำ
ที่ตำบลสุริยว แขวงเมืองสพบุรี 17 มีนาคม ร.ศ. 112 - 10 พ.ศ. ร.ศ. 113.

²
ก.

ฉะนั้นการชุกแหว่ในระยะแรก จึงเป็นการทำเพียงเล็กน้อย และใช้อุปกรณ์ง่าย ๆ ราคาถูก ผลผลิตที่ได้จึงมีน้อย ต่อมาเมื่อมีชาวต่างประเทศเข้ามาทำการสำรวจแร่ในที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย ชาวต่างประเทศเหล่านี้ก็ได้ขอสัมปทานบัตร เข้าไปดำเนินการชุกแหว่ โดยรัฐบาลก็ได้ผลประโยชน์จากการเก็บค่าเช่าและค่าภาคหลวง ซึ่งก็ทำให้รัฐบาลได้รับเงินผลประโยชน์จากค่าเช่าปีหนึ่งมากพอสมควร

3.4 การภาษีอากร การเก็บภาษีอากรในหัวเมืองเขตมณฑลกรุงเก่าได้ใช้ตามระเบียบแบบแผนที่เคยมีมาสมัยกรุงศรีอยุธยา ก่อแบ่งภาษีอากรออกเป็น 4 ประเภท คือ จังกอบ ภาษี ส่วย แลฤชา ซึ่งรวมเรียกว่า ส่วยสามอากร^{*} หรือว่านศัตถ์พัฒนากร¹ นอกจากนี้ก็มีค่าธรรมเนียมผูกปิ่น ภาษีอากรเหล่านี้ทางกรุงเทพฯ จะเป็นผูกควบคุมโดยตรง โดยทางเมืองหลวงจะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ถือว่าราชการเมือง เป็นผู้คอยดูแลควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากร เจ้าหน้าที่ขึ้นรองลงไปไต่ถาม นายอำเภอหรือมาบแขวง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนายกอง^{**} เฉพาะเมืองที่มีนายกองไปควบคุมไพร่ส่วย^{***} ทำอากร หรือส่วยส่งรัฐบาล ขึ้นอยู่กับบัญชาของเมืองนั้น ๆ ด้วย² เช่นไพร่ส่วย

* จังกอบเป็นภาษีที่ช่วยการชักชวนสินค้าหรือเงินที่เก็บเป็นอัตราตามขนาดของยานพาหนะที่ขนส่งสินค้า ภาษี เป็นภาษีที่เก็บกับส่วนผลประโยชน์ที่ราษฎรประกอบอาชีพต่าง ๆ ส่วย คือสิ่งของที่ไพร่จ้องเสียแทนการเข้าเวรรับราชการ ฤชา คือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่รัฐบาลทำเพื่อประโยชน์ของราษฎรบางคนเฉพาะตัว

¹ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 5 ราชานุญาต "ทำ นานาภาษีอากร บางอย่าง" ลัทธิธรรมเนียม ทาง ๆ เล่ม 1 หน้า 145.

** นายกองไพร่ส่วย เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีหน้าที่คอยสำรวจ และควบคุมการจัดส่งส่วยให้ไพร่ส่วยทั้งหลายหล่นหนีไปได้

*** ผู้ที่ส่งเงินหรือสิ่งของให้แก่หลวงแทนการเข้าเวร เป็นทหาร

² สมคิด ศรีสิงห์ การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หน้า 41.

ในเขตหัวเมืองมณฑลกรุงเก่า มีดังนี้คือ

ส่วย	เร่งกระวาน	เมืองสระบุรี	4	กอง
ส่วย	นุ่น	เมืองสิงห์บุรี	1	กอง ¹

การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยก่อนรัตนโกสินทร์มีหลักวิธีเก็บดังนี้ คือ

1. การเก็บภาษีอากรแบบตั้งพิศอัตราภาษีอากร รัฐบาลจะกำหนดพิศอัตราภาษีอากรแต่ละชนิดไว้อย่างแน่นอน เพื่อให้เป็นระดับปฏิบัติของเจ้าภาษีนายอากรจะได้เก็บในอัตรานั้น ๆ การดำเนินงาน หรือการจัดเก็บใช้หลักการ ดังนี้คือ

(ก) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเอง เช่น ค่านา รัฐบาลจะใช้วิธีการประเมินหรือที่เรียกว่า "วิธีคินนา" เป็นประจำปีเพื่อเรียกเก็บเงินจากราษฎรผู้ทำนาในฤดูเก็บเกี่ยวข้าวในปีนั้น ๆ การเก็บค่าส่วน ใช้วิธีการ "คินสวน" ซึ่งมีการรังวัดสวนรัชกาลละครั้ง ภายหลังเสด็จขึ้นครองราชย์ได้ 3 ปี เก็บตามชนิดพืชผลในส่วนนั้น ๆ ภาษีอากรอีกประเภทหนึ่งที่รัฐบาลจัดเก็บเองได้แก่ ภาษีในกรุง ซึ่งเรียกเก็บจากนายสินค้าให้แกราษฎร และยังมีภาษีปากเรือ^{*} เก็บตามพิศกความกว้างของปากเรือ จากเรือที่บรรทุกสินค้าเข้ามาขาย²

(ข) ใช้วิธีให้มีผู้ประมูลบุญขาดภาษี แทนเก็บตามพิศที่กำหนดให้ โดยกำหนดพิศไว้แน่นอน เจ้าภาษีนายอากรจะไปเก็บนอกเหนือจากพิศไม่ได้ แต่การส่งค่าตอบแทนนั้น มักจะส่งเป็นเงิน ได้แก่ ภาษีอากร เหล่านี้คือ

(1) ภาษีไถ่ ชัน น้ำมันยาง เริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ในแขวงเมืองกรุงเทพฯ กรุงเก่า แนนทบุรี สมุทรปราการ เป็นต้น เจ้าภาษีทำการ

¹ จดหมายเหตุ ร.3 จศ. 1189 เลขที่ 99/2 เรื่องบัญชีกองส่วย.

^{*} ภาษีปากเรือนี้ได้เลิกเก็บในสมัยรัชกาลที่ 4 จากผลของสัญญาเบาว์ริง โดยเปลี่ยนมาเป็นเก็บภาษีศุลกากรจากสินค้าขาเข้าในอัตราร้อยละ 3.

² จดหมายเหตุ ร.3 จศ. 1209 เลขที่ 57 พระราชกำหนดภาษีอากรต่าง ๆ.

ซื้อขายเอง ส่งค่าตอบแทนให้รัฐบาลเป็นทั้งตัวเงินและสิ่งของ สำหรับน้ำมันยาง มีฟิสิกส์
ให้เก็บจากราษฎรคนละ 3 ทะนาน¹

(2) ภาษีด่านไม้ไผ่ มีมาตั้งแต่ครั้งสมัยรัชกาลที่ 3 ในแขวงกรุงเทพฯ
กรุงเก่า นครชัยศรี มีอัตราที่กำหนดไว้ดังนี้

... เก็บจาก 10 ตะกร้า ต่อ 1 ตะกร้า

เก็บจาก 10 เกวียน ต่อ 1 เกวียน เรียกเป็นเหี้ยว ๆ ละครั้ง

กำหนด 30 ตะกร้า ต่อ 1 เกวียน

ตะกร้าทวงถนกว้าง 1 สอก 5 นิ้ว ปากถนกว้าง 1 สอก 7 นิ้ว

สูง 1 สอก 5 นิ้ว ทวงเสมอปาก²

(3) ภาษีเลศ่วย เริ่มมีมาสมัยรัชกาลที่ 3 มีเจ้าภาษีรับประมูลไป
เก็บส่วยเมืองต่าง ๆ การส่งค่าตอบแทนให้รัฐบาล เจ้าภาษีอาจส่งทั้งเงินและสิ่งของที่ได้
นี้ร่วมกัน³

(4) ภาษีสมภักศร มีมาแต่ครั้งรัชกาลที่ 4 จึงแยกได้ทั้งเป็นภาษีที่ผลิตไม้
ยืนต้น และภาษีค่าที่สมภักศร⁴

(5) ภาษีค่าน้ำ สมัยรัชกาลที่ 1 - 2 เก็บ แต่ถึงสมัยรัชกาลที่ 3 ปี
พ.ศ. 2380 จึงเลิกเก็บ ครั้นพอถึงสมัยรัชกาลที่ 4 กลับตั้งเก็บอีกครั้ง

(6) ภาษีตลาด มีทุกหัวเมือง ผู้ประมูลส่วนใหญ่เป็นสตรี⁵ ถึงสมัย
รัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2401 จึงเลิกเปลี่ยนมาเป็นเก็บภาษีโรงร้าน เรือ แพ แพน

¹ จดหมายเหตุ ร.3 จก. 1206 เลขที่ 60 เรื่องตั้งเจ้าภาษีไต้ ยัน น้ำมันยาง
กรุงเก่า

² จดหมายเหตุ ร.3 จก. 1207 เลขที่ 46/4 สาตราถึงกรุงเก่าตั้งเจ้าภาษี
ด่านไม้ไผ่

³ จดหมายเหตุ ร.3 จก. 1211 เลขที่ 99/2 เรื่องให้เลขาเมืองสวรรคตทำส่วยเสนา

⁴ จดหมายเหตุ ร.3 จก. 1209 เลขที่ 56 เรื่องตั้งนายอากรสมภักศร กรุงเก่า อย่างทอง

⁵ จดหมายเหตุ ร.3 จก. 1205 เลขที่ 57 เรื่องตั้งอำแดงจับเป็นกำนันตลาดสระบุรี

2. การเก็บภาษีอากรแบบไม่ตั้งพิศัทธิว่าจะเก็บภาษีอากรอย่างไรใด ๆ ใดใด ส่วนใหญ่จะเป็นภาษีอากรที่เจ้าภาษีนายอากรผู้ประมูลผูกขาดทำเสียเอง เป็นแต่ประมูลว่าจะเสียภาษีอากรตอบแทนเป็นหัวเงิน หรือสิ่งของให้แก่รัฐบาลปีละเท่าใด เมื่อประมูลผูกขาดจากรัฐบาลได้แล้วก็ไปดำเนินการกิจการของตนต่อไป ใดใด ภาษีอากรดังต่อไปนี้

(ก) อากรสุรา เริ่มให้ประมูลผูกขาดตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2¹ โดยนายอากรรับประมูลไปเอง ใดใด เมืองกรุงเก่า เมืองพรหมบุรี เมืองฉะเชิงเทรา เมืองสิงห์บุรี เมืองลพบุรี เมืองสระบุรี เมืองอ่างทอง

(ข) อากรเทศาภิบาล เริ่มให้ผูกขาดมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 ในแถบเมืองลพบุรี สุพรรณบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง เป็นต้น

(ค) อากรภาษีที่ดินไม่ขึ้นต้น เริ่มเป็นอากรสมภักศร แต่เปลี่ยนมาเก็บใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2399 โดยกำหนดเก็บเป็นค่าที่ไร้อะสังเพื่อสำหรับพืชปลูกได้ผลคราวเดียวเหมือนข้าว ส่วนผลไม้ที่ปลูกอายุหลายปีตั้งพิศัทธิเก็บ ไร่ละ 2 คัน เพื่อ ไร่ละ 20 คัน เพื่อ ไร่ละ 12 คัน เพื่อ ไร่ละ 2 คัน เพื่อ ไร่ละ 50 คัน เพื่อ²

วิธีการผูกขาดเก็บภาษีอากรมีส่วนเสียอยู่มาก เพราะอากรบางชนิดสามารถทำได้กำไรให้แก่ผูกขาดมาก ทำให้รัฐบาลเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้ไปปีละไม่น้อย นอกจากนี้บางที่นายอากรได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร เช่น ขูดรีดภาษีอากร ดังนั้นภายหลังเมื่อได้มีการปรับปรุงปฏิรูปการปกครองแล้ว วิธีการเช่นนี้ก็ค่อย ๆ เลิกไป

¹ จดหมายเหตุ ร.3 จศ. 1171 เล่มที่ 6 บัญชีเงินอากรสุราบ่อนเบี้ยสมภักศร
ตลาด

² จดหมายเหตุ ร.4 จศ. 1218 เล่มที่ 53 เรื่องตั้งเงินรังเป็นนายอากร
ภาษีที่ดินไม่ขึ้นต้น

จากการศึกษาถึงสภาพทั่วไปของหัวเมืองในเขตมณฑลกรุงเก่า อาจสรุปได้ว่า หัวเมืองแถบนี้มีสภาพภูมิศาสตร์ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านเกษตรกรรม และเนื่องจากการคมนาคมที่สะดวก จึงสามารถนำผลผลิตที่ได้นำมาขายยังท่าเมือง ทำรายได้ให้แก่หัวเมืองเหล่านี้เป็นอันมาก ซึ่งก็เหมือนกับมณฑลราชบุรี ที่มีสภาพภูมิศาสตร์เหมือนกับมณฑลกรุงเก่า คือตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทย จึงมีความอุดมสมบูรณ์ เป็นอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในการจัดระเบียบด้านการปกครอง การศาล และการเก็บภาษีอากร ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็ในเรื่องการจัดการปกครอง เพราะมณฑลราชบุรีมีพรมแดนด้านตะวันตกติดกับประเทศพม่า ดังนั้นนโยบายในด้านการปกครองจึงเป็นไปในรูปการป้องกันประเทศชาติอย่างเข้มแข็ง ต่างกับมณฑลกรุงเก่าซึ่งเป็นมณฑลชั้นในปราศจากการรุกรานจากต่างชาติ การจัดการปกครองจึงเป็นไปในรูปการบำรุงให้ราษฎรได้รับความสงบสุขและทำให้บ้านเมืองเป็นระเบียบเรียบร้อย

บทที่ 2

สาเหตุที่ทำให้เกิดการปรับปรุงการปกครองมณฑลกรุงเทพฯ
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้มีการ
ปรับปรุงการปกครองหัวเมืองขึ้นเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2437

การปรับปรุงการปกครองมณฑลกรุงเทพฯ เป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุ
2 ประการด้วยกัน คือ

1. การปรับปรุงการปกครองทั่วไปในปี พ.ศ. 2437
2. ปัญหาในหัวเมืองแถบมณฑลกรุงเทพฯ

1. การปรับปรุงการปกครองทั่วไปในปี พ.ศ. 2437

การปรับปรุงการปกครองประเทศทั่วไปในปี พ.ศ. 2437 นั้น เกิดจากสาเหตุ
หลายประการ ได้แก่

1.1 การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก

ภัยจากจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ปรากฏชัดในขณะนั้นคือ ประเทศมหาอำนาจ
อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งกำลังแข่งขันกันหาอาณานิคมและขยายกิจการค้ามาทางตะวันออก
และต่อมาประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสได้เข้ายึดครองดินแดนใกล้เคียงของ
ประเทศไทยที่ละเล็กละน้อยจนหมดสิ้น* เหลืออยู่แต่ประเทศไทยซึ่งมีดินแดนอยู่ระหว่าง
กลางเป็นแดนกันชน (Buffer State) อันมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศทั้งสอง
ดังนี้

* ประเทศอังกฤษยึดประเทศพม่าได้หมดในปี พ.ศ. 2395 ใกล้เคียง ในปี
พ.ศ. 2417 ส่วนฝรั่งเศสได้ญวนทั้งหมดเมื่อปี พ.ศ. 2422.

ทิศเหนือ จดเมืองตังเกี๋ยของฝรั่งเศสและรัฐฉานของอังกฤษ

ทิศตะวันออก จดประเทศญวนและเขมรของฝรั่งเศส

ทิศใต้ จดรัฐเประของอังกฤษ

ทิศตะวันตก จดรัฐเทเนาเซริม (ตะนาวศรี) ของอังกฤษ¹

การที่มีเขตแดนติดต่อกันเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อพระราชอาณาเขตของไทย ทำให้ไทยต้องปรับปรุงการปกครองเพื่อความอยู่รอดของชาติ ดังจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูล เมื่อ พ.ศ. 2427 ตอนหนึ่งว่า

"... ในเวลาทุกวันนี้ฝรั่งเศสได้ไปใกล้กรุงสยามมาก และคิดขึ้นมาในเวลาใดก็สามารถที่จะทำได้ในเวลานั้นเอง เพราะการที่ฝรั่งเศสได้ทำต่อประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้กราบบังคมทูลพระกรุณามาแล้วนั้น มีช่องโอกาสในกรุงสยามพอที่เขาจะจับสาเหตุเอาได้เหมือนกัน ข้าพเจ้าจึงเห็นด้วยเกล้าว่า อันตรายนั้นเป็นการใกล้กรุงสยามอย่างที่สุด จนมีหนังสือพิมพ์ออกความเห็นกะเวลาทำนายว่าไม่ช้าใน 5 ปี คงจะเกิดเหตุการณ์ ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลนี้มีใช้ด้วยการตื่นตกใจ แต่เป็นความคิดเห็นด้วยเกล้าว่า กรุงสยามถ้าจะคิดรักษาแล้ว ต้องเป็นการจำเป็นที่จะนิ่งอยู่ดังนี้ไม่ได้เลย ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าว่า อย่างเดียวว่า กรุงสยามที่มีความปกครองอย่างทุกวันนี้เป็นช่องเป็นทางอันใหญ่ที่ชาติหนึ่งชาติใดจะมารบเอาดาปปกครองด้วยอุบายทางหนึ่งทางใด..."²

¹จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา-
ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 44.

²กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.4/1 เจ้านายและข้าราชการ
กราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

คำกราบบังคมทูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการปกครองของไทยในขณะนั้น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของบ้านเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป เป็นช่องทางให้ต่างชาติถือเป็นสาเหตุเข้ามาครอบครองประเทศไทยได้ ฉะนั้นเพื่อเป็นการป้องกันการรุกรานจากต่างชาติ ไทยจึงจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครองให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบด้วย ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ที่ทรงมีไปถึง สมเด็จพระยาคำรง-ราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในคราวประชุมปรึกษาราชการกับข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นปีแรกแต่ละครั้งแรก ซึ่งได้ทรงอธิบายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการปกครองประเทศตอนหนึ่งว่า

"... เสด็จแคนเราแต่ก่อนยอมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมี
ชนบทรวมเนียบบ้านเมือง และมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบแต่บัดนี้
ข้างฝ่ายทิศตะวันตกโดยโอบขึ้นไปทางเหนือ เมืองเหล่านั้นตกเป็นของ
อังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปทางเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส
เมืองเราตั้งอยู่ในท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวคั่น และมี
กำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการเกี่ยวข้องในปลายเขต-
แดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน..."¹

จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตระหนักถึง
ความไม่ปลอดภัยของประเทศที่เกิดจากการแทรกแซงจากภายนอก และการที่จะป้องกัน
ประเทศให้ปลอดภัยได้นั้น พระองค์ทรงเห็นว่ามียุ 3 ประการคือ ประการแรกใช้
วิธีการเจรจา ประการที่สอง การมีกำลังเพียงพอที่จะรักษาความสงบในบ้านเมือง

¹ กจข. เอกสารราชกาลที่ 5 ม. 2.11/1 การประชุมปรึกษาราชการ

และประการที่สาม การจัดการปกครองประเทศให้เป็นแบบแผนอย่างเดียวกับประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น วิธีป้องกันในประการที่สามนั้น พระองค์ทรงเห็นว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุด เพราะนอกจากจะไม่เกิดความรุนแรงแล้ว ยังเป็นทางให้เกิดความเจริญแก่ประเทศชาติได้มากกว่าวิธีอื่น¹

ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชดำริว่า วิธีการที่จะป้องกันภัยจากมหาอำนาจทางตะวันตกได้ คือไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการปกครองของไทย ให้เป็นแบบแผนเดียวกับประเทศทางตะวันตก

1.2 ปัญหาทางด้านการปกครอง

การปกครองประเทศก่อนการปรับปรุงตามแบบสมัยใหม่ หลักใหญ่ในการจัดระเบียบการบริหารไม่เปลี่ยนแปลง ยังคงใช้การปกครองตามแบบสมัยอยุธยาซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ หน่วยงานต่าง ๆ สับสนวุ่นวายเป็นอุปสรรคแก่การที่จะสร้างความมั่นคงในราชอาณาจักรได้ ดังพระราชดำรัสที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีคำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"... การปกครองบ้านเมืองของเราซึ่งเป็นไปในทางปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นวิธีปกครอง ที่จะให้การตั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันนี้บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นยิ่งไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครอง

¹กระทรวงมหาดไทย สำเนาพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม รศ. 114 ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ หน้า 147.

ให้สมกับเวลาให้เป็นการที่เจริญแก่บ้านเมือง..."¹

จากพระราชดำรินี้จะเห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงความเจริญของบ้านเมืองที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงเทเวศร์วัชรโรปกการ เสนาบดี กระทรวงการต่างประเทศ เสด็จแทนพระองค์ในงานพระราชพิธีสมโภชการครองราชย์ ครบ 50 ปี ของพระนางเจ้าวิคทอเรีย แห่งประเทศอังกฤษ และทรงโปรดให้ศึกษา หลักการจักระบบบริหารการปกครอง เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงใช้กับประเทศไทย ให้ เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงเทเวศร์วัชรโรปกการ กลับมาทูลถวายรายงาน ในปี พ.ศ. 2431 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่³ โดยรวมอำนาจการบริหารออกเป็น 12 ส่วน ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 126-127.

²เฉลิม อยู่เวียงชัย ประวัติศาสตร์สมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ หน้า 49.

³กระทรวงมหาดไทย "พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองประเทศสยาม" สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และงานทางปกครองของพระองค์ หน้า 51.

กรมพุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมรุชาธิการ¹ พระองค์ได้ทรงทดลองการปกครองที่อยู่อู่ 4 ปี จนถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 จึงประกาศพระบรมราชโองการยกฐานะกรมต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นเป็นกระทรวงทั้ง 12 กรม และตำแหน่งเจ้ากระทรวงต่าง ๆ นั้นให้มีฐานะเป็น "เสนาบดี" เสมอกันหมด²

ในด้านการปกครองส่วนภูมิภาค ได้แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน แบ่งฐานะและความใหญ่ของเมืองออกเป็น เมือง เอก โท ตรี จัตวา การบริหารราชการมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองขึ้นอยู่กับเสนาบดี 3 ตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และกรมท่า³ ทำให้การบริหารไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เสนาบดีแต่ละคนต่างบริหารและรับผิดชอบในหัวเมืองที่สังกัดอยู่กับตน นอกจากนี้หัวเมืองที่อยู่ในสังกัดมีมากเกินไปกว่าความสามารถของเสนาบดีจะดูแลได้ทั่วถึง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้รวมหัวเมืองต่าง ๆ มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด⁴ และโปรดให้ย้ายสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ

¹ วัฒนพรณ ทองปรีชา พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ หน้า 96.

² กระทรวงมหาดไทย "นิทานเรื่องเทศาภิบาล" สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ และงานทางปกครองของพระองค์ หน้า 36.

³ องค์การคำคุณุสสา "ปาฐกถาเรื่องสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และประวัติลูกเล่า" คำบรรยายเรื่องพระประวัติสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับราชโลหกิจ หน้า 110.

⁴ กระทรวงมหาดไทย คำรงราชานุสรณ์ หน้า 120.

จากกระทรวงธรรมการ มาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยพระองค์
ได้ให้เหตุผลในการย้ายครั้งนี้ ตามที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ได้เล่าไว้
ในเรื่องเทศาภิบาลว่า

"... พระองค์ก็ทรงเชื่อมั่นว่า ข้าพเจ้าคงจะสามารถจัดกระทรวง-
ธรรมการให้ได้ดี แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางที่ข้าพเจ้า
จะยังไปคิดถึงไปถึงด้วยต่างประเทศกำลังจะทำอะไรเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเรา
ประมาณไม่จัดการปกครองบ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวม
อย่างเช่นเป็นอยู่เข้าไป เห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางที่อาจจะถึงเสีย
อิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสระแล้วกระทรวงธรรมการ
จะได้อยู่ได้หรือ การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยการจัดการปกครองหัวเมือง
ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญกว่ามาก การนั้นตกอยู่ในหน้าที่
กระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น..."¹

ฉะนั้นสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพจึงมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง-
มหาดไทย อันเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญสูงสุด ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้จะต้องสามารถ
ปฏิรูปและวางรากฐานงานของกระทรวงมหาดไทยให้โคแบมแผน อันสามารถที่จะยึดถือ
เป็นหลักในการที่จะขยายกิจการปกครองให้กว้างขวางต่อไปด้วยประสิทธิภาพ ยิ่งกว่านั้น
ผลสำเร็จของการปรับปรุงการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็
ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนใหญ่ด้วย หากว่าการจัดแบบแผน
การปกครองส่วนภูมิภาคล้มเหลว กระทรวงอื่น ๆ ก็ยากที่จะขยายกิจการของกระทรวง
นั้น ๆ ออกไปสู่หัวเมืองต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนภายในพระราชอาณาจักรไทยได้²

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล หน้า 7.

² จักรกฤษณ์ นรมิถิณกุลการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรง-
ราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย หน้า 22.

นอกจากนี้การปกครองในหัวเมืองแต่ละเมืองในขณะนั้นขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองแต่ละคนเป็นสำคัญ หากเจ้าเมืองใดมีความรู้ความสามารถข้อดีสุดจริต ก็สามารถปกครองให้ราษฎรมีความสุขได้ แต่ถ้าหากเจ้าเมืองขาดความรู้ความสามารถแล้ว ผลเสียหายก็จะตกอยู่กับราษฎรเป็นส่วนใหญ่ เพราะทางราชธานีไม่สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองได้ใกล้ชิดเท่าที่ควร ดังปรากฏในพระอริยาบชของสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชานุภาพตอนหนึ่งว่า

"... หัวเมืองก็อยู่หลายทิศทาง จะจัดการอันใดก็พ้นวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานได้เอง ได้แต่มีท้องตราสั่งข้อบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผ่นดินกระตั้นให้เจ้าเมืองจัดการ ก็เจ้าเมืองก็หลายสิบคนด้วยกันจะเข้าใจคำสั่งแห่งกันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งส่งไปเป็นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากที่จะรู้..."¹

ดังนั้นการที่จะแก้ไขเรื่องนี้ได้ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการปกครองให้ราชธานีสามารถควบคุมดูแลและติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยจัดการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล และมีข้าหลวงเทศาภิบาลปกครองดูแลมณฑลต่าง ๆ ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในเวลาต่อมา

1.3 ปัญหาการจัดการภาษีอากรและการคลัง แต่เดิมข้านั้นการเก็บภาษีอากรของเรา ทางรัฐบาลมิได้จัดการเก็บเอง แต่ได้ใช้วิธีให้มีผู้ประมูลรับเหมาผูกขาดเก็บเงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน ใครประมูลได้ก็ได้อีกชื่อ "เจ้าภาษี" หรือ "นายอากร" มีอำนาจสิทธิขาดในการเก็บภาษีหรืออากรที่ตนประมูลได้แต่ผู้เดียว เจ้าภาษีหรือนายอากรเหล่านี้จึงมักมีอำนาจกว้างขวาง มีอิทธิพลอิทธิพลมาก และเจ้าภาษีหรือนายอากรเหล่านี้ล้วนแต่เป็นชาวจีนทั้งสิ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การเก็บภาษีอากรเช่นนี้ ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เทศาภิบาล

และไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเสียภาษีอากร เพราะเจ้าภาษีอากรจะซุกครีดยา
กับราษฎรได้ เพื่อให้มีกำไรให้มากที่สุด ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีความสะดวก เพราะ
ไม่ต้องเอาเป็นธุระดูแล แต่ผลได้ไม่เท่าเสีย ดังปรากฏในรายงานการประชุมเทศา-
ภิบาล ครั้งที่ 4 ในวันที่ 25 เดือนมกราคม พ.ศ. 2437 ว่า

"... การให้ทำภาษีอากรเป็นผูกขาดถึงจะเป็นการสะดวกโดย
ราชาธิปไตย* ไม่ต้องชวนชวายนใดก็จริงอยู่ แต่ราชาธิปไตยได้ผล-
ประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะได้ เหตุที่เป็นกำไรของผู้รับทำเสียปีละมาก ๆ
และราษฎรมักจะตองถูกเบียดเบียนจากเจ้าภาษีนายอากร อันยอมมุ่งหมาย
เบียดแวงหากำไรให้ได้มากนั้นเป็นประมาณ ไร่แต่เท่านั้น การที่ทำภาษีอากร
เป็นผูกขาดเช่นนี้ ย่อมปราศจากความชำนาญทำให้ทวีขึ้นในปีนั้น..."¹

นอกจากนี้การให้มีเจ้าภาษีนายอากรผูกขาดเช่นนี้ รัฐบาลเองก็ไม่ได้รับ
ผลประโยชน์เข้าคลังเก็บเก็บเต็มหน่วย เพราะเจ้าภาษีนายอากรเหล่านี้มักบิดพลิ้ว
หลีกเลียง ผิดผ่อนนาเงินมาส่งไม่ครบถ้วนถูกต้องตามกำหนด โดยเอาเงินไปลงทุนใน
การค้าเสียหมด และนอกจากนี้บางกรมยังยกยอกนำเงินเหล่านี้ไปใช้ส่วนตัวกันเสียด้วย
เพราะในครั้งนั้นเรายังมิได้จัดวางระเบียบการเก็บภาษีให้เรียบร้อยรัดกุมแต่ประการใด
ถึงนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้จัดระเบียบการคลังของ
ประเทศเสียใหม่ โดยใช้ตราพระราชบัญญัติ หอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. 2416²

*หมายถึงรัฐบาล

¹ กจธ. รายงานการประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ 4 ว่าด้วยการจัดหาเงิน
ผลประโยชน์แผ่นดิน ประชุมเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2438.

² เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์" ประชุม
กฎหมายประจำศก เล่ม 8 หน้า 83 - 99.

และพระราชบัญญัติสำหรับตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. 2418¹

การตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นนั้น ก็เพื่อเป็นสำนักงานกลาง สำหรับเก็บเงินผลประโยชน์รายได้ภาษีอากรของแผ่นดินมารวมไว้ในแห่งเดียวกัน มิให้ แยกย้ายกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ดังที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ให้หน่วยราชการ ทุกแห่งนำส่งเงินผลประโยชน์เข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นรายได้ของแผ่นดินและทำหน้าที่ รับผิดชอบในการจ่ายเบี้ยหวัดและเงินประจำปี โดยพระองค์ได้โปรดให้ยกเลิกระบบ กินเมือง* ในหัวเมืองต่าง ๆ เสีย เพื่อให้กรมพระคลังได้รับเงินจากหัวเมืองเหล่านั้น และรัฐบาลก็จะเป็นผู้จ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ว่าราชการเมืองกรมการตลอดจนเจ้าหน้าที่ ต่าง ๆ ต่อมา

นอกจากนี้การตราพระราชบัญญัติสำหรับตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2418 สำหรับใช้เป็นหลักปฏิบัติในการรับ-จ่ายของแผ่นดิน ซึ่งเป็นผลทำให้ การคลังของประเทศได้ถูกจัดเข้าสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยทันสมัยตามแบบสากล

¹เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติสำหรับตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติ" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 9 หน้า 16 - 92.

* ระบบกินเมือง คือระบบการปกครองที่เจ้าเมืองซึ่งเป็นหัวหน้าในการ ปกครอง ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล ให้ปฏิบัติราชการได้แก่รัฐอย่างเต็มกำลังความสามารถ และต้องละทิ้งกิจธุระที่ตนเคยทำอยู่มารับหน้าที่ปกครองบ้านเมืองให้ราษฎร อยู่เย็นเป็นสุข แต่เจ้าเมืองจะไปได้เงินเดือนหรือค่าเลี้ยงดูจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องตอบแทนบุคคลนั้น ด้วยการมอบอำนาจบังคับบัญชาราษฎรในเขตนั้น โดยให้ เจ้าเมืองมีสิทธิที่จะเกณฑ์ให้ราษฎรมาช่วยทำงานให้บ้าง สิทธิที่จะได้รับการอุดหนุนจาก ราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งของที่ราษฎรนำมาให้ เช่น ข้าวปลาอาหาร และได้รับ ส่วนแบ่งจากเงินผลประโยชน์ของรัฐ ที่เก็บจากราษฎรในท้องที่ของตนอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เจ้าเมืองต้องกังวลด้วยการหาเลี้ยงชีพ และอยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติราชการได้ เต็มที่.

ขึ้นเป็นครั้งแรก และต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวง ในปี พ.ศ. 2435 ทำให้ระบบการคลังของไทยมีประสิทธิภาพขึ้น สามารถเก็บเงินรายได้ผลประโยชน์แผ่นดินได้เป็นจำนวนมาก เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

1.4 ปัญหาทางด้านการศาล พอจะแยกกล่าวได้ดังนี้ คือ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการที่ศาลแยกย้ายกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ทำให้ไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ยุ่งยากสับสนกันไปหมด

เมื่อไทยเราแต่เดิมมานั้น บรรดาศาลสำหรับทำหน้าที่พิจารณาพิพากษารอรรถคดีต่าง ๆ ไม่ได้รวมสังกัดอยู่ในกระทรวงเดียวกัน (คือกระทรวงยุติธรรม) ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ได้แยกย้ายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ เป็นอันมาก ทั้งในกรุงและหัวเมือง สำหรับศาลตามหัวเมืองนั้นก็ได้แยกย้ายกันขึ้นอยู่ในกระทรวงใหญ่ ๆ (ซึ่งในเวลานั้นยังเรียกว่า "กรม") รวม 3 กระทรวงด้วยกันคือ มหาไทย์ กลาโหม และกรมท่า บางศาลที่ตั้งอยู่ในกรมมิได้ขึ้นสังกัดกระทรวงใดเลยก็มี เมื่อนับรวมกันทั้งหมดแล้ว ในครั้งนั้นเรามีศาลสังกัดอยู่ตามกรมต่าง ๆ 14 ศาล ดังปรากฏในพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงแถลงเรื่องศาลสมัยเดิม ว่ามีดังนี้ คือ ศาลหลวง ศาลอาญา ศาลกระทรวงนครบาล ศาลกระทรวงอาญาจักร ศาลกรมวัง ศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษม ศาลกระทรวงมรดก ศาลกระทรวงกรมท่ากลาง ศาลกระทรวงกรมนา ศาลคลังมหาสมบัติ ศาลกระทรวงธรรมการ ศาลกระทรวงสัสดี¹ และศาลกระทรวงแพทย*

นอกจากนี้อำนาจศาลก็ไม่แน่นอน ศาลบางศาลแก่งแย่งหน้าที่กัน หรือไม่เอาธุระการตามหน้าที่ ทั้งอำนาจหน้าที่ของตุลาการก็ได้แยกออกจากฝ่ายปกครอง

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" หนังสือ อาณาจักรปกครองวิธานฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 140 - 144.

* เป็นศาลที่ตั้งขึ้นเพื่อชำระความประเภทที่กล่าวหากันว่าเป็นกระสือ ทำเสน่ห์ยาแฝด และรีดลูก ภายหลังเลิกไป เพราะไม่มีใครจะมีฟ้อง จึงไปรวมกับศาลกระทรวงนครบาล

เป็นการเค็ดขาด การพิจารณาคดีความแทบทั้งหมดจะมีเจ้ากระทรวงและเจ้าเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเข้ามาข้องเกี่ยวอยู่เสมอ ฉะนั้นเจ้ากระทรวงและเจ้าเมือง นอกจากจะมีหน้าที่ปกครองแล้วยังมีหน้าที่ต้องชำระความอีกด้วย ดังที่หลวงจักรปาตีศรีศีลวิสุทธิได้เล่าเรื่องศาลในสมัยโบราณว่า

"... ราชการฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการก็มีได้แยกจากกัน เพราะในสมัยนั้นถือว่าชำระความโดยเฉพาะอย่างยิ่งการชำระความอาญา เป็นเรื่องเกี่ยวแก่การใช้อำนาจปกครองเพื่อปราบปราม และลงโทษผู้กระทำความผิดโดยทรง ก่อนจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นในรัชกาลที่ 5 ชำระราชการพลเรือนสังกัดกรมที่มีศาลก็อาจได้รับมอบหมายให้เป็นตุลาการชำระความได้..."¹

(2) ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการตัดสินคดีความต่าง ๆ และเกี่ยวกับการที่ลูกขุนตุลาการผู้พิจารณาพิพากษาหาผลประโยชน์ส่วนตัว ดังในพระราชปรารภประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอนหนึ่งว่า

"... ศาลที่จะพิจารณาคดีของราษฎรนั้นก็แยกย้ายกันอยู่หลาย กระทรวงทั้งผู้พิจารณา และผู้พิพากษาก็อยู่ในที่ต่างกัน ผู้พิพากษาจะบังคับความซึ่งขาดบริบูรณ์ตัดสิน ก็อาจไต่ถามแต่ในถ้อยคำสำนวนที่อยู่ในกระคายสมุด ไม่ได้เห็นด้วยจักใช้ในการพิจารณาเลย จึงเป็นช่องอุบายทางทุจริตของตระลาการแลตุลาการ แม้แต่อย่างต่ำก็เป็นทางที่จะชักช้าประวิงให้ความล่าช้าไปได้ต่าง ๆ คดีของราษฎรจึงไต่คั่งค้างทับถมอยู่ตามกระทรวง โรงศาลนั้นมากขึ้นทุกที กว่าจะแล้วได้แต่ละเรื่องก็ช้านานเป็นการเสียเวลา หามาหาเงินของราษฎรไต่ความลำบากในเรื่องนี้เป็นอันมาก..."²

¹หลวงจักรปาตีศรีศีลวิสุทธิ เรื่องของเจ้าพระยามหิธร หน้า 19 - 21.

²พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระราชบัญญัติในสมัยนั้น เล่ม 1 หน้า 168 - 169.

ในเรื่องนี้ ได้มีผู้สังเกตการณ์ชาวต่างประเทศผู้หนึ่งกล่าวว่า จำเลยเป็นจำนวนไม่น้อยต้องขังอยู่ในเรือนจำเป็นแรมปี เพื่อรอการพิจารณาของศาล และมีอยู่บ่อย ๆ เหมือนกันที่โจทก์เองก็ตายไปก่อนนานแล้ว หรือหาตัวโจทก์ไม่พบ¹

การพิจารณาคดีต่าง ๆ ก็เต็มไปด้วยความยุ่งยาก ซับซ้อน สับสน และล่าช้า ใช้เวลามากมายจนเกินความจำเป็น กล่าวคือถ้าราษฎรผู้ใดจะฟ้องความเริ่มต้นจะต้องไปยังกรมรับฟ้องเสียก่อน เมื่อกรมรับฟ้องได้รับฟ้องไว้แล้ว ก็จะนำเสนอลูกขุน เมื่อลูกขุนตรวจพิจารณาให้ความเห็นว่าเป็นฟ้องใดแล้ว กรมรับฟ้องจึงจะดำเนินการจ่ายคดีไปยังกระทรวงต่าง ๆ ตามที่ลูกขุนจะเป็นผู้พิจารณาเสียอีกชั้นหนึ่งก่อน

เมื่อศาลของกระทรวงต่าง ๆ ได้ดำเนินการไต่สวนชำระความเสร็จลงแล้ว จะต้องส่งสำนวนนั้นกลับไปยังลูกขุน เพื่อชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง เมื่อลูกขุนพิพากษาชี้ขาดว่าผู้ใดถูก ผู้ใดผิดแล้ว ยังจะต้องส่งสำนวนนั้นไปให้ผู้ปรับอีก เมื่อผู้ปรับวางโทษว่าสมควรแก่ไหนเพียงใดแล้ว จึงส่งไปให้ตุลาการบังคับ คดีจึงจะเสร็จสิ้นลงชั้นหนึ่งได้ (หมายถึงว่าถ้าไม่มีการอุทธรณ์อีกต่อไป)²

ส่วนศาลคามหัวเมืองก็อนุโลมตามนัยนี้ ต่างแต่ว่าที่ประชุมกรมการทำหน้าที่แทนลูกขุน เพราะอยู่ห่างไกลจะส่งเข้ามหารหรือถึงในกรุงไม่สะดวก กับอีกอย่างหนึ่งในการปรับโทษผู้แพคดีนั้น ให้ส่งคำพิพากษาไปให้เมืองที่ใกล้เคียงเป็นผู้ปรับ

(3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีที่รุนแรงตามจารีตนครบาลและการลงโทษที่เหี้ยมโหด

วิธีพิจารณาคดีที่รุนแรงตามจารีตนครบาลนี้ พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่น-
ราชบุรุษวิเศษฤทธิทรงกล่าวว่า

¹ Ernest Young, The Kingdom of the Yellow Robe p. 224.

² พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรุษวิเศษฤทธิ พระราชบัญญัติในปัจุบัน
เล่ม 1 หน้า 153 - 154.

"... ในครั้งนั้นผู้ใดต้องหาเป็นความอาญาแล้ว ได้ความเคืองร้อนอย่างที่สุด เพราะในชั้นนั้นถูกจับขังอยู่เสมอ กว่าจะได้มีใครพิจารณาก็นานมากกว่าทุกวันนี้ แต่ในเวลาพิจารณานั้น ถือกันว่าใครต้องหาแล้วต้องเป็นผู้ร้ายอยู่แล้ว ทบตีเขียนจะเอาหลักฐานให้ได้จากตัวคนต้องหา นั้นเอง ถ้าคนนั้น ๆ นำพยานมาสืบความบริสุทธิ์ของตนได้ก็รอดไป คือผู้ต้องหาต้องเป็นผู้สืบ กระดาษการครั้งนั้นไม่ได้ลดหย่อนการเช่นเขียนรายงานบ้างเลย เห็นจะเป็นเพราะเวลานั้น กระดาษการอยู่ในอำนาจเจ้าบ้านพื้นเมือง ๆ เขียนให้ผู้พิพากษาระดาษการต่อไป จนเอาผู้ร้ายให้ได้ ผู้พิพากษาระดาษการจึงกลายเป็นโจทย์เองว่าระเอาความแก้ตัวว่าเลย..."¹

วิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายที่มีในพระราชกำหนดกฎหมายในขณะนั้น สำหรับใช้กับผู้ต้องหาที่มีอาทิเช่น ทบปากดูความ จำคุกละเมิดกลางคืน จำชื่อผู้ชักหมาย มักแซ่หน้าตากแดดแรงสีนไหม ทบปากผู้อุทธรณ์เกินกำหนด จำชื่อผู้ร้ายที่ยังไม่รับ ทบปากดูความผู้เถียง และเขียน 3 ยก²

วิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาลนี้ มีสเตอร์เกิกปาทริกผู้แนะนำกฎหมายในกระทรวงยุติธรรม และเป็นข้าหลวงพิเศษใน พ.ศ. 2438 – 2439 เป็นผู้แนะนำให้ยกเลิก และให้มีการตราพระราชบัญญัติเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาล เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2431³

¹ พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระราชบัญญัติในปัตยุบัน เล่ม 2 หน้า 621.

² ก.

³ กระทรวงยุติธรรม การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช หน้า 46.

(4) ปัญหาเรื่องเอกราชทางการศาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้ทำสัญญากับอังกฤษคือ สัญญาบาวริง ในปี พ.ศ. 2399 และต่อมาไทยก็ได้ทำสัญญากับประเทศอื่น ๆ อีก คือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เคนมาร์ก โปรตุเกส ฮอลันดา เยอรมนี สวีเดน นอร์เว เบกเยียม อิตาลี รุสเซีย และญี่ปุ่น สัญญาที่ทำกับประเทศต่าง ๆ นี้ เป็นสัญญาซึ่งมีผลใช้บังคับ เช่นเดียวกับสัญญาที่ทำกับประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นผลทำให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไป นั่นคือ รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของไทย ไม่มีอำนาจที่จะจับกุมชาวต่างประเทศหรือคนในบังคับต่างประเทศที่ทำผิดกฎหมายมาขึ้นศาลไทยได้ แต่จะต้องส่งตัวคนที่มีความผิดนั้นไปพิจารณาความยังศาลกงสุลของประเทศที่คนเหล่านั้นสังกัดอยู่¹

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าระบบการศาลแบบดั้งเดิมของเรา ไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นไปด้วยความยุ่งยากสับสนเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังมีอำนาจของชาวต่างประเทศที่เรียกว่า สิทธิสภาพนอกอาณาเขตเข้ามาแทรกแซงในคดีที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับของตนด้วย เหตุนี้เองพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้จัดระบบการศาล และปรับปรุงชำระทัณฑ์กฎหมายเสียใหม่ เพื่อให้กฎหมายและการศาลของเมืองไทย ได้ก้าวหน้าทันสมัยด้วยอารยประเทศทั้งหลาย

2. ปัญหาในหัวเมืองแถบมณฑลกรุงเก่า

2.1 ปัญหาในด้านการปกครอง ปัญหาในด้านการปกครองในหัวเมืองแถบนี้ เป็นผลมาจากระบบการปกครองในขณะนั้น ยังไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ ทำให้ไม่สามารถปกครองดูแลราษฎรให้มีความเป็นอยู่อย่างมีความสุขได้อย่างทั่วถึง เพราะยังไม่มีตำรวจภูธรที่เป็นพนักงานสำหรับตรวจจับผู้ร้าย เจ้าเมืองจึงคิดปราบปรามโจรผู้ร้ายตามปัญญาของตน โดยใช้วิธีตั้งบุคคลที่มีอิทธิพล และมีสมัครพรรคพวกมาก

¹หลวงสิทธิสยามการ สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ
หน้า 25.

ในท้องถิ่น เป็นกรรมการเมืองไว้สำหรับปราบปรามโจรผู้ร้าย ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อ กันว่าจะรวบรวมความยำเกรงให้แก่บรรดาโจรผู้ร้าย ทำให้ไม่กล้าปล้นสะดมและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และบริเวณใกล้เคียง แต่จากหลักฐาน ที่ปรากฏ วิธีการแต่งตั้งในลักษณะดังกล่าวนี้ หรือที่เรียกกันว่า "เลียงขโมยไว้จับ ขโมย" ใ้ก่อให้เกิดปัญหายิ่งมากมาย เพราะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเมือง มักจะประพฤติตนไปในทางทุจริตเสียเอง ก่วยการเป็นหัวหน้าของโจร โดยใช้ให้ ลูกน้องไปทำการโจรกรรมในเขตอื่นที่นอกถิ่นของตน ดังกรณีที่หลวงบรรเทาทุกข์กับ ที่หลวงศรีมงคล กรมการเมืองกรุงเก่าและอ่างทอง เป็นต้น แต่ภายหลังความแตก ก็ถูกลงโทษ¹

ซึ่งปัญหาเรื่องกรรมการ เมืองประพฤติตนไปในทางทุจริตนั้น เมื่อได้จัดการ ปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว ได้จัดให้มีกรรมการอาเภอและตำรวจภูธรประจำอยู่ตาม ท้องถิ่น จึงไม่ต้องอาศัยกรรมการในท้องถิ่นนั้นเหมือนอย่างแต่ก่อน และมณฑลกรุงเก่า ได้กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลที่มีความสามารถ ทำงานเข้มแข็ง เค็ดขาด ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานับถือและยำเกรง ปัญหาเรื่องกรรมการประพฤติตน ไปในทางทุจริต จึงไม่สู้จะปรากฏขึ้นมากนักเหมือนอย่างที่เคยเป็นมาแล้ว

นอกจากนี้ยังปรากฏว่าที่เมืองลพบุรี เจ้าเมืองและกรรมการเมือง ได้ก่อความ เดือดร้อนให้แก่พวกไพร่หลวงลาวอาสาเมืองลพบุรี โดยนายกองไพร่หลวงลาวอาสา อันมี ขุนสรณรงค์ หมื่นศรีราชโยธา ขุนหมื่นไพร่ รวม 94 คน ได้ยื่นเรื่องราวต่อ เจ้าพระยามหินทรศักดิ์ศรีราชรงค์ ว่าเจ้าเมืองและกรรมการเมืองลพบุรีกดขี่เข้มเหงใช้ งานหนัก โดยให้ทำงานเกินเวลากำหนดคือปีหนึ่งให้ทำงาน 4 - 5 เดือน ทำให้ พวกไพร่หลวงลาวอาสาไม่มีเวลาที่จะทำงานประกอบอาชีพส่วนตัว และบางครั้งพวก ไพร่หลวงทำงานโดยไม่มีความผิด กรมการเมืองเสพสุรามีนเมาก็ทรงเข้าทำร้าย

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล

ร่างกาย พวกไพร่หลวงเหล่านี้จึงได้ยื่นเรื่องราวร้องเรียนต่อเจ้าพระยามหินทรศักดิ์¹
เจ้าพระยามหินทรศักดิ์เมื่อได้รับเรื่องราวร้องเรียนแล้ว จึงได้ให้พระ
พระศรีภาพสมุทไธสวนเรื่องราว ได้ความว่าเป็นจริงตามที่พวกไพร่หลวงร้องเรียนมา
ซึ่งเดิมพวกนี้เป็นไพร่หลวงลาวอาสาเมืองลพบุรีรับราชการจ่ายเดือนอยู่กรุงเทพฯ ใน
แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกขึ้น
ไปบูรณะรักษาพระราชวังลพบุรี ครั้นเมื่อถูกพวกเจ้าเมืองและกรรมการเมืองลพบุรีคัดค้าน
ขัดขวางงานหนัก พวกนี้จึงขอกลับไปรับราชการเป็นเลขจ่ายเดือนในกรุงเทพฯ ต่อไป
เจ้าพระยามหินทรศักดิ์จึงกราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้
ทรงทราบ ซึ่งพระองค์ให้ความเห็นว่า ถ้าราชการที่เมืองลพบุรีไม่มีงานมากก็ให้ถอน
ลงมากรุงเทพฯ ได้ โดยแบ่งให้อยู่รักษาพระราชวังลพบุรีบ้าง ต่อเนื่องจะมีการ
เสด็จไปพระราชวังลพบุรีจึงคอยเกณฑ์ให้ลงมาทำงานคราวหนึ่ง² 入

เรื่องที่กล่าวมานี้เป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงการที่เจ้าเมืองตั้ง
กรรมการเมืองตามใจชอบ ทำให้ได้กรรมการที่มีความประพฤติไม่ดี เป็นคนคิดสุรา
ยาฉิ่น และชอบกดขี่ขัดขวางต่อพวกเลขไพร่หลวง จนทำให้พวกนี้ทนความเดือดร้อน
ไม่ไหวต้องหลบหนีไป ทำให้ทางราชการต้องสูญเสียแรงงานไพร่ไป ซึ่งก็เป็นสาเหตุหนึ่ง
ที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เห็นถึงความบกพร่องของการปกครอง
ที่เป็นอยู่ จึงทรงคิดปรับปรุงการปกครองเสียใหม่โดยจัดเป็นแบบเทศาภิบาล มี
ข้าหลวงเทศาภิบาล ดูแลต่างพระเนตรพระกรรณอย่างใกล้ชิด และการตั้งกรรมการ—
เมืองตามใจเจ้าเมืองก็หมดไป เพราะได้จัดให้มีกรรมการอำเภอซึ่งคัดเลือกมาจาก
ผู้มีความรู้และความประพฤติดีมาทำงานแทน

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 สารบาณสมุทพิเศษ เล่ม 7 จศ. 1245 -
1247 เรื่องลาวอาสาเมืองลพบุรีของสมัครเป็นเลขจ่ายเดือน.

นอกจากนั้นมณฑลกรุงเก่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าราชการและกรมการเมืองก็เบียดบังเงินผลประโยชน์ของทางราชการไว้ด้วย ดังกรณี พระยาพิสุทธิธรรมธาดา-ลพบุรีราศรัย ผู้ว่าราชการเมืองลพบุรี เบียดบังเงินค่านาไว้ โดยขุนโพธิเสนา เจ้าพนักงานกรมเกษตรราธิการ เก็บเงินค่านาราชฎในแขวงเมืองลพบุรีได้เงิน 36 ชั่ง มอบฝากผู้รักษาเมืองไว้ และที่ยังเก็บจากราชฎไม่ได้อีก 30 ชั่ง 4 ตำลึง ขุนโพธิเสนาจึงให้ผู้ว่าราชการสั่งราชฎให้มาชำระเงินให้เสร็จ และให้ส่งเงินที่มอบฝากไว้ 36 ชั่ง แก่เจ้าพนักงาน ณ กรุงเทพฯ แต่ผู้ว่าราชการเพิกเฉยเสีย ไม่บังคับราชฎมาชำระเงินค่านา และไม่ส่งเงิน เจ้าพระยาวัดตนบดินทร์ สมุหนายก จึงต้องมีสารตรา มาถึงพระยาพิสุทธิธรรมธาดา ผู้ว่าราชการเมืองลพบุรี ให้บังคับราชฎมาชำระเงินค่านา และส่งเงินค่านาที่ค้างอยู่โดยด่วน¹

จากกรณีนี้ก็แสดงให้เห็นว่าการปกครองแบบเก่า ไม่รัดกุมพอเปิดช่องทางที่ทำให้ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองทุจริต เบียดบังเงินภาษีอากรไถ่บ่อย ๆ และการที่เจ้าเมืองไม่มีเงินเคื้อนประจำ ทำให้เจ้าเมืองคิดหาผลประโยชน์ในทางไม่ชอบ ซึ่งก็เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คิดปรับปรุงการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล มีข้าหลวงเทศาภิบาลปกครองดูแลควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ใ้ได้อย่างทั่วถึง

2.2 ปัญหาทางด้านการศาล ในหัวเมืองเขมณฑลกรุงเก่า ปรากฏว่ามีคดีความต่าง ๆ ค้างมากมายน อย่างเช่นในเมืองอ่างทอง มีความค้างโรงศาลอยู่ถึง 540 เรื่อง² ในเมืองลพบุรีมีความค้างโรงศาลอยู่ 388 เรื่อง ซึ่งคดีความ

¹ กจธ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12 ข./35 สารตราเมืองลพบุรี 12 พฤศจิกายน ร.ศ. 108.

² กจธ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/14 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ตรวจและพิจารณาการ เมืองอ่างทอง พรหมบุรี สิงคโปร์ อินทบุรี และเมืองลพบุรี 27 สิงหาคม ร.ศ. 115.

เหล่านี้โดยมากเป็นเรื่องการต้มก้นสุราเถื่อน ราษฎรที่ถูกจับ ต้องถูกขังอยู่ใน
ตรางเป็นเวลานาน เพราะไม่ได้มีการพิจารณาคดี ปล่อยให้ค้างคั่งอยู่เช่นนั้น การที่
ราษฎรต้องถูกขังอยู่เป็นเวลานานโดยไม่มีการพิจารณาคดีให้เสร็จสิ้น เป็นการเสียเวลา
ทำมาหากินของราษฎร

นอกจากนี้บางครั้งผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองก็ทำเฉยเมย เมื่อมีผู้
มาแจ้งความว่ามีผู้กระทำความผิด ไม่ไปจัดการจับตัวผู้กระทำความผิดมาพิจารณาคดี เนื่องจาก
เป็นพรรคพวกหรือบ่าวไพร่ของผู้ว่าราชการเมือง จนกระทั่งต้องมีผู้ร้องเรียนเข้าไปถึง
เมืองหลวง ถึงกรณี จินสำเภานายอากรก่าน้ำ กล้าวโชน นายบุง นายบุญ นายเปา
นายช่าง และอำแดงเปรม ว่า บังอาจปิดคลองบ้านสร้างซึ่งเป็นสิทธิของนายอากร
และไม่ยอมเสียอากรก่าน้ำ จินสำเภาจึงไปร้องเรียนพระยาไชยวิชิตผู้รักษากรุง
กรมการกรุงเก่า ให้ชำระความ โดยมีหลวงบันเทาะเป็นตุลาการ แทพระยาไชยวิชิต
และหลวงบันเทาะ ก็ทำเฉยไปจัดการต่ออย่างใด เจ้าพระยารัตนบดินทร์ สมุหนายก
จึงต้องมีสารตราให้พระยาไชยวิชิตจัดการพิจารณาความให้เสร็จสิ้นไป มิให้ความ
ค้างคั่งอยู่¹

บางครั้งผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองก็หาผลประโยชน์ โดยเรียกทรัพย์สิน-
เงินทองจากพวกผู้ร้ายที่จับตัวได้ แล้วก็ปล่อยตัวไป ดังเช่นกรณี หลวงศรีมงคล
หลวงสวัสดิรักษา และหลวงบรรหารอรธคดี กรมการเมืองอ่างทอง รับของกำนัน
จากโจร แล้วปล่อยตัวไป

ในเรื่องที่ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หาผลประโยชน์
ให้แก่ตนเองเช่นนี้ ก็เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่มีเงินเดือนประจำ จึงต้องหาผลประโยชน์
ไปในทางที่มิชอบ อันเป็นผลเสียหายแก่ทางราชการ ทำให้ราษฎรมองภาพพจน์เจ้าหน้าที่
ไปในทางที่ไม่ดี ซึ่งต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบเทศบาลแล้ว มี
ข้าหลวงมาดูแลควบคุมกำกับไว้ ทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทุเลาเบาบางลงไปได้

¹ กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/14 กรมหมื่นรพีพัฒน์ ตรวจและจัด
ราชการ เมืองอ่างทอง พรหมบุรี สิงคนบุรี อินทรบุรี และเมืองลพบุรี 27 สิงหาคม ร.ศ.115.

ส่วนในเรื่องคดีความที่ค้างค้างอยู่มากมายนี้ เมื่อได้จัดการปรับปรุงการปกครอง เป็นแบบเทศาภิบาลแล้ว มณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลแรกที่ได้มีพระบรมราชโองการตั้ง ข้าหลวงพิเศษ สำหรับจัดการเรื่องศาลหัวเมือง โดยมีพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2439 ตั้งข้าหลวงพิเศษ 3 นาย คือ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ขุนหลวงพระไกรอภัยสุภานุรักษ์ และมิสเตอร์อาเยเกียปาทริก ให้ความช่วยกันชำระความ สะสางคดีที่ค้างค้างอยู่จนลดน้อยลงไปมาก¹

2.3 ปัญหาโจรผู้ร้าย หัวเมืองในเขตมณฑลกรุงเก่า นั้นปรากฏว่ามีโจรผู้ร้าย ทำการก่อความวุ่นวาย ความสงบสุขของราษฎรอยู่เสมอ ต้องผลัดเปลี่ยนตัวผู้ว่าราชการเมือง กรมการเบื่องบอย ๆ และเลือกสรรข้าราชการในกรุงเทพฯ ที่มีกำลังและความสามารถ ออกไปรับราชการเป็นอันมาก เหตุที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมเนื่องมาจากสาเหตุดังนี้ คือ

(1) หัวเมืองในเขตมณฑลกรุงเก่า เป็นดินแดนที่มีอาณาเขตกว้างขวาง และมีอาณาเขตติดต่อกับเมืองสุพรรณบุรี เมืองนครชัยศรี ซึ่งระหว่างเขตแดนต่อกันนี้เป็นที่ป่าดง จึงเหมาะในการหลบซ่อนตัวของโจรผู้ร้าย จึงทำให้มีโจรผู้ร้ายชุกชุม ราษฎรหวาดกลัว ไม่เป็นอันทำมาหากิน และโดยมากโจรผู้ร้ายจะชอบขโมยสัตว์พาหนะ วัวควาย ถังเช่น ในใบบอกของผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมืองอ้างทองบอกมายัง พระยาไชยวิชิต ข้าหลวงรักษาราชการเมืองอ้างทองว่า โท กระบือนั้นผู้ร้ายมักซ่อนไปทางเมืองนครไชยศรีมากเป็นอันกำ 1 เมืองสุพรรณบุรีเป็นอันดับรองลงมา การที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมเช่นนี้ ทำให้ราษฎรทิ้งนาไปเสีย ไม่เป็นอันทำมาหากิน²

(2) การตั้งร้านจำหน่ายสุรายาเฒ่า ซึ่งเกิมนายอากรพอใจจะตั้งขาย ที่ใดก็ได้ บางทีเข้าไปตั้งขายในที่วัดร้าง และตำบลที่ไม่มีบ้านเรือนและผู้คน อันเป็น

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/1 เรื่องประกาศตั้งกรมการพิเศษชำระ ความหัวเมือง วันที่ 21 กันยายน รศ. 115.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/1 เรื่องราชการมณฑลกรุงเก่า วันที่ 5 มิถุนายน รศ. 114.

ช่องทางให้พวกโจรผู้ร้ายเข้าประชุมพักอาศัย เมื่อปล้นไค่ของกลางก็เอามาซื้อขาย แลกเปลี่ยนกัน และนายอากรบางคนก็รับซื้อของโจร ซึ่งกรมการเมืองก็ไม่สามารถจะตรวจตราไค่ทั่วถึง จึงทำให้เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม¹ ต่อมาเมื่อกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ไค่รู้สาเหตุ ก็ไค่หาวิธีการแก้ไขทำให้โจรผู้ร้ายลดจำนวนลง*

(3) การที่มีโจรผู้ร้ายลอบลักสัตว์พาหนะ ยานพาหนะมากเพราะมีช่องว่างรองรับซื้อของโจร และมีการตั้งโรงรับจำนำในตลาดหรือตามโรงบ่อน อันเป็นช่องทางทำให้เกิดโจรผู้ร้ายลักขโมยทรัพย์สินของราษฎร โดยที่โจรผู้ร้ายส่วนใหญ่มักจะนำสิ่งของที่ขโมยนั้นมาจำนำ ทำให้ห้องที่มีโรงจำนำมีคดีความเกิดขึ้นมากมาย เมื่อกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ก็ไค่หาทางแก้ไขโดยให้พนักงานออกสืบสวนพวกรับของโจร จับตัวไค่ไค่นามาลงโทษ และคอยระวังตรวจตรามิให้มีการตั้งช่องรับของโจร ส่วนเรื่องโรงรับจำนำนั้น ต่อมากรมหมื่นมรุพงษ์ฯ ก็ให้เลิกโรงรับจำนำ ทำให้พวกโจรไม่มีทางขายของที่ขโมยมาได้ ซึ่งก็เป็นทางหนึ่งที่ทำให้โจรผู้ร้ายน้อยลง²

(4) เนื่องจากเจ้าเมืองและกรมการเมืองในหัวเมืองแถบนี้มักจะรู้เห็นเป็นใจกับโจรผู้ร้าย หรือเลี้ยงโจรผู้ร้ายไว้เพื่อผลประโยชน์ของตน และในบางครั้งถึงกับประพฤติดนเป็นโจรเสียเองดังเช่น กรณี ที่หลวงบรรเทาทุกข์ กับที่หลวงศรีมงคล กรมการเมืองอยุธยาและอ่างทอง เป็นต้น

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/1 เรื่องราชการมณฑลกรุงเก่า วันที่ 5 มิถุนายน รศ. 114.

* รายละเอียดจะกล่าวในบทที่ 3.

² กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ รายงานการปกครองมณฑลกรุงเก่า วันที่ 5 มกราคม รศ. 117 - วันที่ 7 เมษายน รศ. 124.

** คุรายละเอียดเรื่องปัญหาการปกครอง.

จากสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ ทำให้มณฑลกรุงเก่าก่อนที่จะจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาล มีโจรผู้ร้ายชุกชุมมาก จะเห็นได้จากใบบอกจากผู้ว่าราชการและกรรมการเมืองต่าง ๆ ซึ่งมีใบบอกเข้ามายังราชธานี เกี่ยวกับคดีขโมย ปล้นทรัพย์ และฆ่ากันตายมากมาย เช่นที่หลวงไชยสงคราม ปลัดผู้รักษาเมือง กรรมการเมืองอ่างทองมีใบบอก ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 7 เมษายน รศ. 109 ว่า

"... วันที่ 30 มีนาคม รศ. 108 เวลาอีกมีผู้ร้ายประมาณ 20 คน ถืออาวุธครบมือ ปล้นบ้านจีนขุนบ้านกลางแขวงเมืองอ่างทอง ผู้ร้ายเอาไม้ตะบองตีอำแดงขึ้น อำแดงนัม อำแดงนวมมีปากแฉก และเก็บเอาเงินตรา ทองรูปพรรณ ไปหลายอย่าง หลวงไชยสงคราม ปลัดกรรมการยังสืบสาวจับตัวผู้ร้ายไม่ได้ เห็นด้วยเกล้าว่า ทุกวันนี้มีผู้ร้ายเที่ยวที่ปล้นราษฎรชุกชุมมากหลายเมือง พระยาอ่างทองเจ้าเมืองผู้ใหญ่ก็ป่วยเป็นลมอาัมภاطر (อัมพาต) รักษาตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ แต่ลำพังหลวงปลัดกรรมการเมืองอ่างทองจะสืบสาวเอาตัวผู้ร้ายก็ไม่ได้ ขอรับพระราชทานให้ข้าหลวงขึ้นชำระสืบสาวเอาตัวผู้ร้ายเลี่ยนหนามแผ่นกินให้สิ้นเชิง..."¹

จากใบบอกของหลวงไชยสงคราม ปลัดเมืองอ่างทอง จะเห็นได้ว่าโจรผู้ร้ายมีมากมาย เกินความสามารถของกรรมการเมืองที่จะกำหราบปราบปรามให้สงบได้ จนต้องส่งข้าหลวงจากกรุงเทพฯ คือ พระพิรมราชา เป็นข้าหลวงขึ้นไปปราบปราม²

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 5.1 ก./1 ผู้ร้ายมณฑลกรุงเก่า
7 เมษายน รศ. 109 - 28 กุมภาพันธ์ รศ. 115.

² ก.

นอกจากนี้ยังมีโจรผู้ร้ายมากมายในเมืองต่าง ๆ อีก เช่น มีผู้ร้ายจำนวน 30 คน ปล้นบ้านราษฎรท่าเสาแขวงเมืองสระบุรี รวม 12 หลังคาเรือน ผู้ร้ายยิงเจ้าทรัพย์ตาย 1 คน และผู้ร้ายปล้นแพเงินเองหลง ยิงเจ้าทรัพย์ตาย 1 คน ในแขวงเมืองสระบุรี พ.ศ. 2433 และผู้ร้าย 34 คน ถือปืนอาวุธครบมือ ปล้นบ้านจีนซุนหลี่ บ้านโคกสลุด แขวงเมืองลพบุรี ผู้ร้ายสี่และยิงเจ้าทรัพย์บาดเจ็บ เก็บเอาทรัพย์สินไป ใน พ.ศ. 2432 และที่กรุงเก่า ผู้ร้ายเปรมได้เข้าปล้นเรือนของอำแดงทับ ที่อำแดงทับบาดเจ็บ เก็บเอาทรัพย์สิ่งของหนีไป ใน พ.ศ. 2433 เป็นต้น¹

จะเห็นได้ว่าคดีความโจรผู้ร้ายในเขตมณฑลกรุงเก่า มีมากมายจนเกินความสามารถของข้าราชการเมืองและกรมการเมืองจะปราบปรามได้ จนกระทั่งเมื่อได้ปรับปรุงการปกครอง โดยจัดการปกครองหัวเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาล มีข้าหลวงเทศาภิบาลดูแลต่างพระเนตรพระกรรณทำให้สามารถดูแลควบคุมการปกครองได้อย่างทั่วถึง ทำให้ราษฎรได้รับความเป็นอยู่สงบสุข

เนื่องจากไทยมีปัญหามากมาย หลายท่านคงกล่าวมาแล้ว ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงต้องทรงหาทางแก้ปัญหาเหล่านี้เพื่อความอยู่รอดของประเทศและเพื่อความสงบสุขของราษฎร แต่ระบบการปกครองของไทยขณะนั้นมีอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้คล่องไปได้ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปรับปรุงการปกครองทั่วไปขึ้นในปี พ.ศ. 2437 อันเป็นผลให้การปกครองหัวเมืองของไทยเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นแบบ "มณฑลเทศาภิบาล"

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 1 ก./1 ผู้ร้ายมณฑลกรุงเก่า 7 เมษายน - ร.ศ. 109 - 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 115.

หัวเมืองต่าง ๆ ในแถบมณฑลกรุงเก่า ก็เป็นหัวเมืองที่มีปัญหาหลายประการ ปัญหาที่เด่นชัดสำหรับมณฑลกรุงเก่า ก็คือปัญหาเกี่ยวกับเรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุม จนราษฎรไม่เป็นอันทำนาทำกิน ปัญหาเกี่ยวกับคดีความที่ต่างศาลมาก ทำให้เสียเวลาทำมาหากินของราษฎร และปัญหาเกี่ยวกับเจ้าเมืองทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ราษฎร และเพื่อให้การปกครองเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน รัฐบาลจึงได้รวมเขตเมือง จัดตั้งเป็นมณฑลกรุงเก่าขึ้น ในปี พ.ศ. 2438 เนื่องจากมณฑลกรุงเก่าไม่มีปัญหาการรุกรานจากต่างชาติ อันเป็นปัญหาร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับมณฑลแถบชายแดน ฉะนั้นมณฑลกรุงเก่าจึงได้รับเลือกเป็นแหล่งสำหรับทดลองโครงการใหม่ ๆ ที่ใ้ริเริ่มขึ้น อันจะได้นำกล่าวต่อไปในบทที่ 3

บทที่ 3

การปรับปรุงด้านการปกครอง และการศาล

เนื่องจากความไม่รัดกุมทางด้านการปกครอง และการขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของอังกฤษและฝรั่งเศส ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยจึงได้มีการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นในปี พ.ศ. 2437 โดยเรียกแบบแผนการปกครองที่จัดขึ้นใหม่นี้ว่า "การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล" ซึ่งมีลักษณะและความสำคัญของการปกครองดังที่พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อธิบดีปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวไว้มีความว่า

"... การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค เป็นสื่อกลางระหว่างประชากรของประเทศซึ่งอยู่ห่างไกลจากรัฐบาล ซึ่งอยู่ในราชธานีให้ได้ใกล้ชิดกับอาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้เขาได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และเกิดความเจริญทั่วถึงกัน โดยปรีะเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติด้วย จึงแบ่งเขตการปกครองออกเป็นลำดับชั้น เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ และหมู่บ้าน แบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสังกัดเป็นแผนก พนักงาน ทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิสัยน่าบาชังความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระงับทุกข์ บำรุงสุข ด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร..."¹

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ และพระยาราชเสนา เทศาภิบาล
หน้า 65 - 66.

ดังนั้นมณฑลเทศาภิบาลจึงมีลักษณะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยมีอาณาเขตรวมเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกัน มากบาง น้อยบาง สุดแต่จะให้สะดวกแก่การปกครอง ตรวจตราบัญชาการของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในราชการ มณฑลเทศาภิบาลหนึ่ง ๆ ข้าหลวงเทศาภิบาลมีฐานะเป็นข้าราชการต่างประเทศพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัยคัดเลือกจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ทั้งทหารและพลเรือนที่มีวุฒิ ความรู้ และความสามารถสูง ออกไปปฏิบัติราชการมณฑลละ
หนึ่งคน¹

มณฑลกรุงเก่าได้จัดตั้งขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114) โดยรวมเอา หัวเมืองกรุงเก่า อ่างทอง สระบุรี ลพบุรี พรหมบุรี อินทร์บุรี สิงห์บุรี เข้าเป็นมณฑล และตั้งที่ว่าการมณฑลที่พระนครศรีอยุธยา² ต่อมาในปี พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมเมืองอินทร์บุรี และพรหมบุรี เข้ากับเมืองสิงห์บุรี³ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลกรุงเก่าในระยะแรก คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ (พ.ศ. 2406 - 2466) ซึ่งเป็นพระเจ้าน้องยาเธอในรัชกาลที่ 5⁴ พระองค์ได้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา
ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 167.

² กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า 5 มกราคม
ร.ศ. 114 - 7 เมษายน ร.ศ. 124.

³ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/25 เรื่องราชการเมืองสิงห์บุรี
รวมเมืองพรหม เมืองอินทร์ เมืองสิงห์ เข้าเป็นเมืองสิงห์ 27 สิงหาคม
ร.ศ. 115 - 15 ธันวาคม ร.ศ. 115.

⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา ดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล
หน้า 105.

อยู่ในช่วง พ.ศ. 2438 - 2446) และต่อมาในปี พ.ศ. 2446 ตำแหน่งข้าหลวง
เทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรีว่างลง กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงได้ย้ายไปดำรง
ตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี¹ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล
มณฑลกรุงเก่าต่อมา ก็คือ พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เกษะคุปต์) ซึ่งได้
เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าเป็นระยะเวลาานานมาก คือตั้งแต่ พ.ศ. 2446-
2472²

ในสมัยที่กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าระยะ
แรกนี้ พระองค์ได้ดำเนินการปรับปรุงด้านต่าง ๆ ขึ้นหลายประการ เพื่อแก้ปัญหา
ต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน
ก็คือ ปัญหาทางด้านการปกครองและปัญหาทางด้านการศาล ซึ่งมีผลต่อความ
สงบสุขของราษฎร ดังนั้นนโยบายการปรับปรุงภายในมณฑลที่ได้จัดการทำขึ้นในสมัย
กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลระยะแรก จึงได้จัดการปรับปรุง
และแก้ไขในปัญหาที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นสำคัญ ส่วนการปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหาอื่น ๆ
ก็ได้ดำเนินการไปพร้อม ๆ กันด้วย

การปรับปรุงและแก้ไขปัญหาด้านการปกครองและด้านการศาล จะได้กล่าว
ถึงการดำเนินงานในสมัยกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ก่อนด้วยสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์
เพื่อจะแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของข้าหลวงเทศาภิบาลทั้ง 2 คน ที่ได้ทำความ
เจริญให้แก่มณฑลกรุงเก่าร่วมกัน ดังจะได้มีการรายละเอียดแยกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

การปกครอง

การปรับปรุงระบบการปกครองนี้จัดว่าเป็นงานสำคัญอันดับแรกที่จะต้อง
ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการปกครองส่วนกลาง การปรับปรุง

¹กระทรวงมหาดไทย คำทรงราชานุญาต หน้า 299.

²สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล
หน้า 105.

และพัฒนาในด้านการปกครอง อาจแบ่งได้เป็นสามลักษณะใหญ่ ๆ คือ การปรับปรุงแบบแผนการปกครองในมณฑล การสรรหาตัวบุคคลมารับราชการ และการป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน ก็จะแยกกล่าวดังนี้คือ

1. การปรับปรุงแบบแผนการปกครอง

ในระยะแรกที่ได้มีการจัดตั้งมณฑลขึ้นมานี้ ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองโดยยกเลิกระบบการปกครองแบบ "กินเมือง" ซึ่งได้ใช้มาแต่โบราณ จัดรูปหน่วยการปกครองขึ้นมาใหม่ดังนี้

1.1 การจัดรูปการปกครองในมณฑล* มณฑลเป็นหน่วยราชการที่ใหญ่ที่สุดในส่วนภูมิภาค ปีการจัดรูปแบบการปกครองดังต่อไปนี้

ก. การจัดรูปหน่วยงาน และตำแหน่งทางราชการ

(1) กองบัญชาการมณฑล มีตำแหน่งข้าราชการประจำดังนี้

ข้าหลวงเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑล

คือ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์

เสนาบดีกรมและเลขาธิการ มียศเป็นขุน ก่อ

ขุนบรรณกรโกศล¹

(2) กองข้าหลวงมหาดไทย มีตำแหน่งข้าราชการประจำ คือ

*การจัดรูปแบบการปกครองมณฑลนี้ จะมีลักษณะเดียวกันทุกมณฑลที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นมณฑลเทศาภิบาล

¹กจร. เอกสารราชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า 16 กันยายน ร.ศ. 117.

ข้าหลวงมหาดไทย เคมทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้หลวงอนุรักษภูเบศร์¹ ดำรงตำแหน่งนี้ ภายหลังทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ย้ายหลวงอนุรักษภูเบศร์ไปรับราชการในตำแหน่งผู้รักษากรุงเก่า
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงวรพิทยพิจารณ์ รับราชการในตำแหน่ง
ข้าหลวงมหาดไทย

พนักงานตรวจการ 3 นาย คือ

หลวงพัฒนกิจวิจารณ์ นายสก และขุนชำนาญ

(3) กองข้าหลวงคลัง มีตำแหน่งข้าราชการประจำ
คือ

ข้าหลวงคลัง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้หม่อมเจ้าประภักดิ์เกษมศรี รับตำแหน่งนี้

ผู้ช่วยข้าหลวงคลัง คือ หลวงมณฑลหิรัญรักษา

(4) กองข้าหลวงยุติธรรม เคมทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้พระยามนุเนตรบรรหาร รับราชการในตำแหน่งข้าหลวงยุติธรรม
และให้หลวงนิติบัญญัติ¹ เป็นผู้ช่วยข้าหลวงยุติธรรม ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการ
โปรดเกล้าฯ ให้มีตราพระราชสีห์ที่ 309/24425 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2439
ให้ยกเลิกกองข้าหลวงยุติธรรม เพราะจะใช้เป็นศาลมณฑลแทน และทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้พระยามนุเนตรบรรหารเป็นอธิบดีผู้พิพากษา ให้หลวงวรนิติบัญญัติ
และหลวงราชสดานธุระพีเนตรรับราชการในตำแหน่งผู้พิพากษา

ข. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในมณฑล

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า 16 กันยายน
ร.ศ. 117.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความ
หัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

2. หมวดพนักงานตรวจการ* มีหน้าที่สำหรับออกตรวจตราสอดแนมราชการตามเมืองในมณฑล และกรมการอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกองตระเวน เพื่อจะได้ทราบว่าราชการแผนกใด เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เรียบร้อย และการประกอบ การทำมาหากินของราษฎร ความเป็นอยู่ของราษฎรว่าเป็นอย่างไร การปฏิบัติงานของ เจ้าพนักงาน ผู้รักษาท้องที่ว่ากระทำการเป็นอย่างไร แล้วทำรายงานขึ้นต่อข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อให้วินิจฉัยจัดการต่อไป

3. หมวดพนักงานการโยธา มีหน้าที่เป็นผู้ตรวจตรารักษาและซ่อมแซมสถานที่ต่าง ๆ กับทั้งกะประมาณการก่อสร้าง และดูแลตรวจแก้ไขให้การเป็นไปตามคำสั่งและแบบ

4. หมวดพนักงานแผนที่ เป็นผู้ทำแผนที่แบ่งแขวงอำเภอ กำนัน หมู่บ้าน หัวเมืองในมณฑล และทำแผนที่เฉพาะครั้งคราวตามที่ข้าหลวงเทศาภิบาลจะมีคำสั่ง

5. หมวดพนักงานตรวจรักษา มีหน้าที่เป็นผู้ดูแลตรวจรักษาความสะอาดในศาลาและบริเวณที่ทำราชการ

(4) ข้าหลวงคลัง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(ก) มีหน้าที่รับเงินผลประโยชน์แผ่นดิน และจ่ายเงินใช้ในราชการตามฎีกาในงบประมาณ

(ข) ตรวจการคลังหัวเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับ

(5) ผู้ช่วยข้าหลวงคลัง จะทำหน้าที่ช่วยราชการตามแกข้าหลวงคลังจะแบ่งปันหน้าที่ให้ทำ เมื่อข้าหลวงคลังอยู่ แต่ในเวลาที่ข้าหลวงคลังไม่อยู่ ผู้ช่วยข้าหลวงคลังจะทำการแทนทุกอย่าง¹

* พนักงานตรวจการ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า มหาคเล็กรายงาน เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นจากความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย ที่จะให้เป็นตำแหน่งสำหรับข้าราชการที่จะได้รับเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไป ให้อำนาจการเข้ารับการฝึกหัด กับข้าหลวงเทศาภิบาล และหาความชำนาญในส่วนภูมิภาค

¹ กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลกรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล 16 กันยายน ร.ศ. 117.

ในกองข้าหลวงคลังยังแบ่งแยกหน่วยงานออกเป็น 2 หมวด คือ

1. หมวดพนักงานผลประโยชน์ มีหน้าที่คือเป็นผู้จัดเครื่องใช้ในการเก็บภาษีอากร และคอยตรวจตราเร่งรัดเงินภาษีอากรส่งคลังมณฑลตามกำหนด
2. พนักงานรองในกองคลัง ซึ่งประกอบด้วย พนักงานบัญชี พนักงานราชพัสดุ ประจําการตามหน้าที่อีกตามสมควรแก่ราชการ

(6) แพทย์ประจำมณฑล มีหน้าที่บำรุงการอนามัย รักษาและป้องกันโรคภัยไข้เจ็บของประชาชนพลเมืองที่อยู่ในมณฑล

(7) ผู้บังคับการกองตระเวน จะมียศเป็นร้อยเอก นายร้อยเอก กองตระเวน มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชากองตระเวน และจัดพลตระเวน แยกย้ายออกตรวจจับโจรผู้ร้าย และรักษาความเรียบร้อยตามท้องที่ ผูกมัดการใช้อาวุธในกองตระเวน

ในกองตระเวน ยังมีนายร้อยประจำกอง มีตำแหน่งนายร้อยโท และนายร้อยตรีอีกตำแหน่งละ 2 นาย สำหรับย้ายเปลี่ยนกันไปเป็นผู้บังคับการกองตระเวนประจำเมืองใหญ่ ๆ

(8) ผู้พิพากษา จะมีตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษา และผู้พิพากษาศาลมณฑล มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นในเมืองกรุงเก่า และคดีที่เกิดขึ้นอำนาจศาลอื่นในมณฑล¹

1.2 การจัดการปกครองเมือง

หน่วยการปกครองที่ถัดไปจากมณฑลเทศาภิบาลได้แก่ เมืองซึ่งเคยเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญที่สุด และมีบทบาทมากที่สุดในการปกครอง เมื่อได้มีการปรับปรุงการปกครองในปี พ.ศ. 2437 แล้ว อำนาจในการควบคุม

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล 16 กันยายน ร.ศ. 117.

การบังคับบัญชาที่ตก เป็นภาระของกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาคำรง-
ราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงทรงถือเป็น เรื่องสำคัญที่จะปรับปรุง เมือง
ซึ่งเป็นจักรกลอันสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีพระราชประสงค์
ที่จะให้เมืองเป็นสาขาของมณฑลเพื่อรับช่วงการบริหารราชการจากมณฑลกระจาย
ออกไปให้ทั่วถึง

การจัดรูปแบบการปกครองเมืองในระยะแรกในมณฑลกรุงเก่าได้เริ่มจัดใน
ปี พ.ศ. 2438 โดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้เมือง อินทร์บุรี พรหมบุรี
ขึ้นกับเมืองสิงห์บุรี และต่อมาได้เปลี่ยนฐานะของเมืองทั้งสองนี้อีก โดยกระทรวง
มหาดไทยได้ประกาศยุบเมืองทั้งสองลงเป็นอำเภอตั้งปรากฏในรายงานของกรมหมื่น-
มรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าว่า เมืองอินทร์บุรี และเมือง-
พรหมบุรีเป็นเมืองเล็กพลเมืองไม่สู้จะมีมาก จึงให้เมืองทั้งสองนี้มาขึ้นกับเมือง-
สิงห์บุรีและให้ยกเมืองทั้งสองนี้เป็นอำเภอ ผู้ว่าราชการเมืองมียศอำนาจอเสมอ
นายอำเภอ¹

ดังนั้นเมื่อได้ปรับปรุงการปกครองแล้วมณฑลกรุงเก่าจึงมีเมืองอยู่ในบังคับ-
บัญชา 5 เมือง คือ เมืองกรุงเก่า เมืองสระบุรี เมืองลพบุรี เมืองอ่างทอง
เมืองสิงห์บุรี ดังมีรายชื่อเจ้าเมือง ที่ทำการปกครองตั้งแต่เริ่มจัดการเทศาภิบาล
ดังนี้

เมืองกรุงเก่า	พระยาไชยวิชิต	เป็นเจ้าเมือง
เมืองสระบุรี	พระราชวรินทร์	เป็นเจ้าเมือง
เมืองลพบุรี	พระยาพิสุทธิธรรมธาดา	เป็นเจ้าเมือง
เมืองสิงห์บุรี	จมนัสสุตพิมาน	เป็นเจ้าเมือง

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/25 เรื่องราชการเมืองสิงห์บุรี
รวมเมืองอินทร์ เมืองพรหม เข้ากับเมืองสิงห์บุรี 22 สิงหาคม ร.ศ. 115 -
15 ธันวาคม ร.ศ. 115.

เมืองอ่างทอง พระพิทักษ์เทพธานี เป็นเจ้าเมือง¹

การปรับปรุงและจัดรูปแบบการปกครองเมืองได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2441 เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎข้อบังคับการปกครองที่เรียกว่า ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 ซึ่งเป็นการจัดหน่วยราชการบริหารเมืองใหม่ โดยสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีพระประสงค์ที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านการปกครองอย่างแท้จริงมาปฏิบัติราชการแทนข้าราชการเก่า ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีความรู้ในทางการปกครองเพียงพอ ทั้งนี้ย่อมหมายความว่า สภาพของความเป็นข้าราชการเปลี่ยนไปในรูปแบบใหม่ คือ ข้าราชการหัวเมืองทุกคนเข้ามาบริหารราชการด้วยความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น ถอดถอน ให้คุณ ให้โทษ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติราชการอย่างมีกำหนดกฎเกณฑ์ตามความสำคัญ และความรับผิดชอบของตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง และต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทยและมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เหนือขึ้นไป²

มณฑลกรุงเก่าได้จัดทำแห่งราชการในหัวเมืองดังนี้ คือ

ก. ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองตาม "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117" ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อของหัวหน้าส่วนราชการนี้ใหม่จากคำว่า

¹ กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล 16 กันยายน ร.ศ. 117.

² จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรง-ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 193.

"เจ้าเมือง" เป็น "ผู้ว่าราชการเมือง" ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งหัวหน้าสูงสุดในเมือง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้คัดเลือกสรร แต่งตั้งและโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ มีอำนาจบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ¹

มณฑลกรุงเก่าในปี พ.ศ. 2441 ซึ่งได้ประกาศใช้ "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117" นั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ว่าราชการบางคน และบางคนที่มีความรู้ความสามารถปฏิบัติราชการได้ผลดีก็ให้ดำรงตำแหน่งเก่าแต่เลื่อนยศให้สูงขึ้น ซึ่งจะกล่าวถึงผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

1.1) ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ

เมืองกรุงเก่า

พระอนุรักษภูเบศร์ได้รับพระราชทานแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนพระยาไชยวิชิต

เมืองสระบุรี

พระยาพิชัยบรมวงศ์สงคราม ได้รับพระราชทานให้ดำรงตำแหน่งแทนพระธำรงวรินทร์ซึ่งป่วยและถึงแก่กรรม

เมืองลพบุรี

พระยาพิสูทธิธรรมธาดา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการต่อไปดังเดิม

¹จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา-
ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 196.

เมืองสิงห์บุรี

จมนสมุทรพิมาน คำร่งตำแหน่งผู้ว่าราชการต่อไปโดย
ได้รับพระราชทานยกสูงขึ้น เป็นพระยาสิงห์พรวรานุรักษ์

เมืองอ่างทอง

พระยาวิเศษไชยชาญ คำร่งตำแหน่งผู้ว่าราชการแทน
พระพิทักษ์เทพธานี ซึ่งไปรับราชการมณฑลนครศรีธรรมราช¹

1.2) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมือง

ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหาร
ราชการทุกอย่างในเมือง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาให้คณะให้โทษ
แก่กรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยและราษฎรได้ตามตัวบทกฎหมาย เช่น มีอำนาจที่จะถอดถอน
เปลี่ยนข้าราชการที่ตนมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งปลัดอำเภอ ตำแหน่ง
เสมียนพนักงาน เป็นต้น และเมื่อเป็นการเร่งด่วนอันไม่อาจจะขออนุญาตขึ้นมาจาก
ลำดับไต่ขั้นทั่วทั้งให้ที่มีอำนาจที่จะปลดกรรมการคนหนึ่งคนใด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เสนามติ
กระทรวงมหาดไทยหรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ออกเสียจากตำแหน่ง
หน้าที่เป็นการชั่วคราว แต่ในกรณีเช่นนี้ต้องรีบรายงานไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลและ
เสนามติ ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่แท้จริงให้ทราบเรื่องภายใน 7 วัน

(2) ผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจที่จะลงโทษผู้ที่ไม่เอาใจใส่
แก่ราชการ และผู้ที่มิกระทำตามที่หัวหน้างานสั่ง โดยจะปรับหรือลดเงินเดือนกรรมการ
ผู้ใหญ่ผู้น้อยเสียก็ได้

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวง--
เทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล 16 กันยายน
ร.ก. 117.

(3) ผู้ว่าราชการเมือง มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการตรวจตราว่ากล่าว เพื่อให้ราชการทั้งปวงได้ดำเนินไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย หรือตราเสนาบดีในกรุงเทพฯ หรืออนุมติของข้าหลวงเทศาภิบาล ทั้งคอยตรวจตราและระงับเหตุการณ์ที่จะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ทางราชการ ผู้ว่าราชการเมืองต้องเป็นตัวแทนของรัฐที่จะสละส่งดูแลทุกซอกซอกของราษฎร ต้องรายงานข้อราชการและความเห็นที่จะจัดการบำรุงแก้ไขความขัดข้องในบ้านเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล หรือบอกเข้ามายังเสนาบดีเพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลแล้วแต่ชนิดของราชการ

(4) ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะสั่งการให้ปฏิบัติได้ตามที่เห็นว่าเป็นทางดีที่สุด ในกรณีที่มีเรื่องราวเกิดขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่มีแบบแผนปรากฏอยู่ และจะต้องแก้ไขในปัจจุบันทันด่วน เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของรัฐไว้¹

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมืองที่ได้รับการปรับปรุงใหม่เป็นที่เข้าใจได้ว่า ผู้ว่าราชการเมืองยังคงเป็นตัวจักรกลที่สำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ นอกจากจะเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบังคับบัญชาข้าราชการในท้องที่ต่าง ๆ ภายในเมืองที่ตนบังคับบัญชาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องติดตามการปฏิบัติราชการในแผนงานต่าง ๆ แต่อาจจะเปรียบกับในสมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการเมืองในสมัยนี้ถูกลดอำนาจลงกว่าเดิม ที่สำคัญคืออำนาจในการพิจารณาตัดสินความ ซึ่งเจ้าเมืองได้เคยพิจารณาพร้อมกับยกกระบัตร์นั้น ในระยะนี้ก็ได้ถูกโอนไปอยู่ในอำนาจของกองข้าหลวงยุติธรรม และอำนาจในการเก็บภาษีอากร ตลอดจนการไต่สวนแบ่งจากภาษีอากรได้ถูกยกเลิกไปด้วย

¹ พระพิศาลสงคราม "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117"

๗. ตำแหน่งกรรมการเมือง เป็นตำแหน่งข้าราชการอันตั้งรองลงมาจากผู้ว่าราชการเมือง แบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ

(1) กรรมการเมืองในตำแหน่งได้แก่ข้าราชการประจำ ซึ่งเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลเป็นปกติเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการเมือง อยู่ภายในขอบบังคับที่จะได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น หรือถูกถอดถอนตามระเบียบของทางราชการบริหารส่วนกลาง

กรรมการเมืองในตำแหน่ง ประกอบด้วย กรรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีความรับผิดชอบในราชการแต่ละแผนกในเมือง 3 คน คือ "ปลัดเมือง" ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการ และกรรมการเมืองชั้นผู้น้อย ซึ่งมีข้าราชการชั้นรองทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของกรรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่อีกชั้นหนึ่ง มี 5 คน จำเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา และสวระเลข

นอกจากนี้ ยังมีตำแหน่งข้าราชการประจำเมือง ซึ่งรับราชการเป็นผู้ช่วยบริหารราชการ และมีความสำคัญที่ควรจะนำมากล่าวในที่นี้ ได้แก่ ตำแหน่งโยธาธิการ และพะทะมะรง¹

มณฑลกรุงเก่า ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กรรมการเมืองในตำแหน่งไว้ดังต่อไปนี้

ปลัดเมือง มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในราชการแผนกมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย หน้าที่บังคับการอำเภอ กำนัน ปลัดรองท้องที่ การทำสำมะโนครัว การโยธา การพาหนะ และการศาสนา นอกจากนี้เมื่อผู้ว่าราชการเมืองไปอยู่หรือมาทำการตามหน้าที่ไม่ได้ ปลัดเมืองจะปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ว่าราชการเมือง

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

ยกกระบัตร์ ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาพระอัยการประจำเมือง คือ การไต่สวน สืบจับโจรผู้ร้าย การฟ้องและการว่าความแผ่นดินทั้งความอาญาและความแพ่ง ยกกระบัตร์จะต้องปฏิบัติราชการตามกำหนดของผู้วาราชการเมือง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์และความเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ นอกจากนี้ในด้านธุรการ ยกกระบัตร์เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ว่าการแทนผู้วาราชการเมือง ในกรณีที่ผู้วาราชการเมืองไม่อยู่ หรือไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ และปลัดเมืองซึ่งอยู่ในอันดับรอง ไม่สามารถจะปฏิบัติราชการแทนได้

ผู้ช่วยราชการ ทำหน้าที่เป็นพนักงานจัดการคลังเมือง เป็นผู้อำนวยการในการเก็บเงินภาษีอากร และยังทำหน้าที่เป็นผู้เบิกจ่ายเงินคลังของเมืองด้วย¹

จำเมือง ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสำหรับเมือง เป็นผู้รับสั่งราชการต่าง ๆ ในหัวเมืองและเป็นพนักงานโต้ตอบหนังสือราชการที่มีไปมาในหัวเมืองนั้นตามบัญชาของผู้วาราชการเมือง

สวระเลข ทำหน้าที่เป็นเลขานุการเฉพาะตัวผู้วาราชการเมือง และเป็นผู้ช่วยทำการแทนจำเมืองในเวลาจำเมืองไปราชการ

สัสดี ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยปลัดเมืองในแผนกมหาดไทย
แพ่ง เป็นตำแหน่งข้าราชการที่เป็นผู้ช่วยยกกระบัตร์ ในการรักษาพระอัยการ

ศุภมาตรา เป็นตำแหน่งข้าราชการที่เป็นผู้ช่วยของผู้ช่วยราชการในการรักษาผลประโยชน์แผ่นดิน²

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวง-เทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล 16 กันยายน ร.ศ. 117.

² พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน
หน้า 102.

โยธาธิการ เป็นตำแหน่งในคานโยธาหัวเมือง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในการทำนุบำรุงอยู่ แต่เป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นพิเศษ คือ ถ้าหากว่าเมืองใดการโยธามีไม่มาก ก็รวมราชการในคานนี้ไว้ในแผนกมหาดไทย ถ้าเมืองใดมีการโยธามาก จึงให้จัดพนักงานโยธาในเมืองออกเป็นอีกส่วนหนึ่งได้ ในกรณีเช่นนี้ให้มีตำแหน่งโยธาธิการ เทียบเท่ากรรมการในทำเนียบ ชั้นกรรมการผู้น้อยเป็นหัวหน้าพนักงานโยธาขึ้นอยู่ในแผนกปลัดเมือง เช่นกัน

พะท่ามะรง เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการเมืองในด้านการเรือนจำ พะท่ามะรงเป็นตำแหน่งกรรมการเมืองซึ่งเทียบเท่ากับนายอำเภอ ไม่ได้เป็นตำแหน่งที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117 แต่ได้เริ่มมีการตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) โดยพระเจ้านองยาเธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ทรงเป็นผู้เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย ขอตั้งกรรมการเมืองตำแหน่งนี้ เพราะราชการในคานเรือนจำของมณฑลกรุงเก่ามีปริมาณมากขึ้น พะท่ามะรงมีอำนาจที่จะถอดถอนพนักงานที่เกี่ยวกับการเรือนจำได้โดยอนุมัติของผู้ว่าราชการเมือง เมื่อบุคคลเหล่านั้นกระทำความผิด¹

(2) กรรมการนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งกรรมการพิเศษ ซึ่งมีฐานะเทียบได้เสมอชั้นกรรมการเบื้องต้นผู้ใหญ่ และเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากบุคคล ผู้ทรงคุณวุฒิหรือบุคคลซึ่งเป็นคฤหบดีที่ไ้ตั้งบ้านเรือนในเมืองนั้น ซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองธรรมดา มิใช่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติราชการเป็นประจำ เช่น กรรมการเมืองชุดก่อนแต่มีหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาข้าราชการต่าง ๆ ในเมือง หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งกรรมการเมืองนอกทำเนียบ กงถื่อเอาอาชีพของประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น เมืองกรุงเก่า มีการทำนามากกว่าอาชีพอย่างอื่น ก็จะต้องเลือกเอา

¹จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 204.

กรรมการเมืองจากผู้มีอาชีพทำนามากตามส่วน กรรมการนอกทำเนียบเมืองหนึ่งมี 10 คน คือมีตำแหน่งไม่ประจำ 5 คน ตำแหน่งประจำ 5 คน

กรรมการนอกทำเนียบที่ได้เลือกในชั้นต้น เมื่อยังไม่ได้รับประทวน* นั้นควรให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี ถ้าพ้น 3 ปี ไม่ได้เลือกใหม่เป็นพันตำแหน่ง คนใดได้รับประทวนเลนามก็ตั้งเป็นขุน หรือเป็นหลวงแล้วจะอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ตลอด เว้นแต่เขาจะลาออกเองหรือมีความผิด¹

กรรมการเมืองนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งข้าราชการที่แตกก่อน ไม่เคยมีมาก่อนเลย ความประสงค์ในการจัดให้มีขึ้นเป็นที่ประจักษ์ได้ว่า รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องที่มีส่วนร่วมในการปกครองบ้าง กรรมการเมืองนอกทำเนียบนี้รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินเดือนให้ เพราะว่าบุคคลเหล่านี้ส่วนมากเป็นผู้ที่มีฐานะอยู่แล้ว การที่รัฐให้เกียรติเลือกมาเป็นกรรมการที่ปรึกษาและให้เกียรติในตำแหน่งอื่น ๆ เป็นก่นว่า ให้บรรดาศักดิ์ และรางวัลพิเศษจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็เป็นการชดเชยและให้กำลังใจแก่บุคคลเหล่านี้เป็นอย่างดี บุคคลที่เป็นกรรมการนอกทำเนียบไม่จำเป็นต้องเป็นคนไทย แม้คนจีนก็ได้ การแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้เข้ามาร่วมในวงราชการเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น เพราะกรรมการเมืองนอกทำเนียบบางคนถึงกับมีศรัทธาแก่กล้าสละทรัพย์สินเงินทองส่วนตัวให้แก่รัฐบาล นับว่าเป็นการเพิ่มพูนความก้าวหน้าให้แก่การบริหารราชการชั้นเมืองอยู่ไม่น้อย²

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/2 รายงานการประชุมเทศาภิบาล 17 กันยายน ร.ศ. 117.

*ประทวน หมายถึงใบตั้งฐานันดรซึ่งเจ้ากระทรวงรับพระบรมราชานุญาตตั้งให้.

² จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำราบ-
รักษานาฏราชกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 204 - 207.

อเนิงกรมการเมืองนอกทำเนียบ เป็นเพียงผู้ให้กำปรึกษาหารือ
แก่ผู้ว่าราชการเมือง และกรมการเมืองในทำเนียบเท่านั้น ซึ่งข้าราชการประจำ
เหล่านั้นก็ไม่จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของกรมการเมืองเสมอไป

จะเห็นได้ว่าการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคชั้นเมืองนี้
เป็นการพัฒนาการปกครองครั้งสำคัญ เพราะทำให้ข้าราชการประจำเมืองทุกคนมีฐานะ
ที่จะเป็นเครื่องมือบริหารและควบคุมการบริหารราชการตามนโยบายของรัฐบาลกลาง
ได้อย่างจริงจัง

1.3 การจัดรูปการปกครองแขวงหรืออำเภอ

หน่วยราชการในมณฑลระดับถัดลงไปจากเมือง ก็คือ "แขวง"
หรือ "อำเภอ" ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่อเมืองตามสายการบังคับบัญชา ในมณฑล
กรุงเก่า นั้น หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงการปกครองในปี พ.ศ. 2438 แล้ว กรมหมื่น-
มรุพงษ์ศิริพัฒน์ก็ได้ดำเนินการจัดแบ่งเขตอำเภอหรือแขวงในเมืองต่าง ๆ โดยกำหนด
ว่าในท้องที่ใดมีกำนัน 10 - 12 คน และมีประชาชน 10,000 คน หรือน้อยกว่านั้น
ก็ให้ แยกท้องที่เป็นป่า ในท้องที่เช่นนี้ให้ตั้งกรมการเมืองขึ้นหนึ่งคนสำหรับเป็นผู้ปกครอง
คือมีนายแขวง** 1 คน และปลัดแขวงคนหนึ่งหรือ 2 คน ซึ่งก็แล้วแต่ราชการว่า
มากน้อยเพียงไร รวมทั้งมีสมุหบัญชีและเสมียนแขวงอีกตำแหน่งละ 1 คน¹

การจัดแบ่งแขวงในมณฑลกรุงเก่าได้มีการประชุมกันระหว่าง
ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ ซึ่งในตอนนั้น ๆ ของการจัดแบ่ง

* โดยถือเกณฑ์ว่าระยะทางเดินตลอดท้องที่ใช้เวลาประมาณ 12 ชั่วโมง.

** ก็คือนายอำเภอ นั่นเอง.

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/4 ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า
รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล ร.ศ. 117.

เป็นแขวงก็ไม่ได้กำหนดแน่นอนว่าเมืองใดจะมีสักกี่แขวง ซึ่งในคำประชุมวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114 ที่ประชุมได้ปรึกษามีใจความว่า "... ในชั้นต้นอย่าแบ่งให้มากแขวงนัก เพราะจะต้องตั้งเงินเดือนให้กรมการแขวง จะเปลืองพระราชทรัพย์มาก ถ้าราชการมากจึงค่อย ๆ แบ่งยับยั้งขยายให้มีแขวงมากต่อไปภายหลังก็ได้..."¹

การแบ่งแขวงในมณฑลกรุงเก่า ในตอนแรก ๆ ก็มีการโต้เถียงกันมาก แต่ในที่สุดก็ตกลงในชั้นต้นนี้ได้ โดยตกลงแบ่งดังนี้

เมืองกรุงเก่า	11	แขวง
เมืองอ่างทอง	4	แขวง
เมืองอินทร์บุรี	1	แขวง
เมืองพระพุทธรบาท	1	แขวง
เมืองพรหมบุรี	1	แขวง
เมืองสิงห์บุรี	1	แขวง
เมืองลพบุรี	3	แขวง
เมืองสระบุรี	3	แขวง
รวมมณฑลกรุงเก่ามี	25	แขวง ²

ต่อมาใน พ.ศ. 2440 ได้มีการปรับปรุงการจัดรูปการปกครองอำเภอหรือแขวงใหม่ โดยกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักการแบ่งเขตอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

¹ กข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/4 ข้าราชการเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล ร.ศ. 117.

² ก.

ก. หากภูมิประเทศเป็นท้องทุ่งที่ราบ มีพลเมืองอาศัยอยู่มาก ให้กำหนดโดยถือเอาจำนวนพลเมืองประมาณ 10,000 คน เป็นอำเภอหนึ่ง

ข. หากเป็นท้องที่อยู่ระหว่างป่าหรือภูเขา ซึ่งพลเมืองอาศัยอยู่น้อย หรือพลเมืองตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่เป็นแห่ง ๆ โดยถือระยะทางที่พึงเดินไปมาโดยตลอดท้องที่ราว 12 ชั่วโมง เป็นอำเภอหนึ่ง

ค. หากเป็นท้องที่ที่ว่างเปล่าคงพงเขามีบ้านเรือนของราษฎรอาศัยอยู่น้อย ให้จัดเป็นท้องที่ฝักขึ้นอยู่กับอำเภอซึ่งติดกันกับที่ว่างนั้น¹

ฉะนั้นผลหลวงเก่า จึงได้มีการแบ่งเขตอำเภอใหม่ดังนี้

เมืองกรุงเก่ามี 11 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอนครใหญ่ อำเภอนครน้อย อำเภอนครใน อำเภอนครกลาง อำเภอไทยใหญ่ อำเภอ-อุไทยน้อย อำเภอเสนาใหญ่ อำเภอเสนาน้อย อำเภอเสนาใน อำเภอ-เสนากลาง

เมืองลพบุรีมี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอสนามแจง อำเภอสระโบด อำเภอโพธิ์

เมืองอ่างทองมี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอไผ่จำศีล อำเภอไชโย อำเภอโพทอง

เมืองสระบุรีมี 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอเสาไห อำเภอนองแคว อำเภอแก่งคอย อำเภอพระพุทธบาท

เมืองสิงห์บุรีมี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอสิงห์

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 พฤษภาคม ร.ศ. 116.

อำเภอนิรินทร์ อำเภอพรมบุรี¹

การจัดแบ่งแบบใหม่นี้ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาล ได้รวมเอาเมืองเล็ก ๆ ที่มีเขตแดนไม่กว้างขวางนัก และมีจำนวนพลเมืองไม่มากมาย จัดเป็นอำเภอหนึ่งรวมเข้ากับเมืองใหญ่ โดยเอาเมืองพระพุทธรบาทรวมเข้ากับเมืองสระบุรี และเมืองพรมบุรี นิรินทร์ รวมเข้ากับเมืองสิงห์บุรี²

จะเห็นได้ว่าในสมัยกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลกรุงเก่า ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานบริหารราชการในมณฑลอย่างมากจนเป็นรากฐานในการจัดการปกครองในสมัยของพระยาโบราณราชธานินทร์ ต่อมา ซึ่งก็ได้ดำเนินงานในเรื่องรูปแบบแผนการปกครองแบบเกี่ยวกับในสมัย กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์

ตำแหน่งข้าราชการประจำในอำเภอ

ข้าราชการประจำอำเภอหนึ่ง ๆ ประกอบด้วย ข้าราชการที่เป็น "กรมการอำเภอ" พวกหนึ่ง กับข้าราชการที่มีชื่อกรมการอำเภออีกพวกหนึ่ง

กรมการอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ

นายอำเภอ เป็นผู้ช่วยราชการนายอำเภอในการทั้งปวง เว้นการเก็บเงินภาษีอากร

สมุหบัญชี เป็นผู้ช่วยราชการนายอำเภอในการเก็บภาษีอากร

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า 16 กันยายน ร.ศ. 117.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/25 เรื่องราชการเมืองสิงห์บุรีรวมเมืองอินทร์ เมืองพรม เข้ากับเมืองสิงห์บุรี 22 สิงหาคม ร.ศ. 115.

ข้าราชการที่มีใจกรมการอำเภอ ได้แก่ เสมียนพนักงาน อีกจำนวน
 มากน้อยตามสมควรแก่ทางราชการ¹

อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
 ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มีดังนี้คือ

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ได้แก่ การสืบสวน
 ตรวจตราเหตุการณ์ต่าง ๆ ในท้องที่เพื่อมิให้เหตุการณ์ร้ายเกิดขึ้นแก่ประชาชน และ
 แก่ทางราชการหากเกิดขึ้นก็มีหน้าที่แก้ไขและระงับเหตุการณ์นั้นเสีย ในขณะที่เมื่อ
 ประชาชนในท้องที่ได้รับความเดือดร้อนมาขอความช่วยเหลืออย่างใด ต้องช่วยเหลือ
 ให้เต็มกำลังความสามารถและอำนาจที่มีอยู่

ข. การปกครองท้องที่ กรมการอำเภอต้องตรวจตรา การ
 ปฏิบัติหน้าที่ราชการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ปฏิบัติตามแบบแผนการปกครองที่วางไว้
 หากกำนันผู้ใหญ่บ้านประสบปัญหาเกิดขึ้น กรมการอำเภอต้องช่วยเหลือแก้ไขให้ลุล่วงไป
 ต้องดูแลมิให้ราษฎรต้องได้รับความเดือดร้อนจากกำนันผู้ใหญ่บ้านและจากทางราชการ
 ซึ่งในการนี้จึงถือเป็นหน้าที่สำคัญของกรมการอำเภอที่จะออกตรวจตราท้องที่อยู่เสมอ
 กรมการอำเภอต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายที่รัฐบาลกลางบัญญัติ
 ออกมา นอกจากนี้กรมการอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการบริหารราชการของที่ว่า
 การอำเภอ ทั้งการหนังสือและการบัญชี ทั้งทรัพย์สินและที่ทำการ

กรมการอำเภอมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการทะเบียนท้องที่
 เช่น การทำหนังสือสัญญาและหนังสือสำคัญ การทำบัญชีทุก ๆ อย่างที่ต้องการใช้ในทาง
 ราชการ เช่น บัญชีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บัญชีบ้านเรือนและพาหนะ บัญชีปิ่น บัญชี
 อาราม อีกทั้งการทำทะเบียนต่าง ๆ และหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การบังคับ
 ตามพระราชกำหนดกฎหมาย และการรายงานข้อราชการให้แก่ผู้บังคับบัญชาทราบเป็น

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116"
 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 พฤษภาคม ร.ศ. 116.

การปกติ เพื่อที่หน่วยราชการเหนือจะไ้ทราบความเป็นไปของราษฎร

ค. การสืบจับโจรผู้ร้ายและการทางค่านอรรถคดีอื่น ๆ กรมการอำเภอมีหน้าที่สืบเหตุการณ์ต่าง ๆ ด้วยตนเองและชักเตือนกำนันผู้ใหญ่บ้านมิให้ละเลย กรมการอำเภอต้องเฝ้าความสะอาดแก่งวักพลตระเวน มีหน้าที่เฝ้าส่วนที่เกิดเหตุ หน้าที่คุมขังนักโทษ หน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายและบังคับตามหมายสั่ง หน้าที่รับอาัยคทำชันสูตรและตราสิน อำนาจหน้าที่ในการเฝ้าส่วนชั้นต้น คับบ้านเรือน ให้ประกันตัวผู้ต้องหา เปรียบเทียบความแพงราคาไม่เกิน 200 บาท ซึ่งเกิดขึ้นในอำเภอนั้นก็ดี หรือจาเลยอยู่ในอำเภอนั้นก็ดี

ง. หน้าที่ในการรักษาดลประโยชน์แผ่นดิน เป็นผู้จัดเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินภายในเขตอำเภอ เป็นผู้ประกาศพิภัก การทวงห้ามและอนุญาตในภาษีอากร ภาษีอากรที่กรมการอำเภอเก็บ กรมการอำเภอต้องรักษาและนาส่งจนถึงพระคลังเวลาเกิดเหตุการณ์อัคคีคีชัตสน กองออกตรวจตรา พร้อมกับรายงานเสนอขอผ่อนผันการเก็บภาษีอากรให้ผู้ว่าราชการเมืองทราบ¹

แม้ว่าอำเภอจะเป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุดของกระทรวงมหาดไทยที่สามารถปฏิบัติเป็นตัวแทนในท้องที่ได้ แต่อำเภอก็มีหน่วยงานซึ่งช่วยเหลือเป็นหูเป็นตา และช่วยเหลือการเล็กน้อยบางอย่างให้อีกชั้นหนึ่ง หน่วยงานเหล่านี้ก็คือ ตำบลและหมู่บ้านดังจะได้มีการศึกษาถึงต่อไป

1.4 การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

การจัดรูปแบบของหน่วยการปกครองตำบลและหมู่บ้าน มีข้อแตกต่างกันกับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว เพราะตำแหน่งกำนันหรือ

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 พฤษภาคม ร.ศ. 116.

ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้าน ไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับที่จะได้รับเงินเคื่อนการเลื่อนชั้นเลื่อนเงินเคื่อน กังเช่น ข้าราชการชั้นอำเภอขึ้นไป กำนัน และผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติราชการให้แก่วัรัฐเหมือนเป็นผู้ช่วยกรรมการอำเภอ จึงได้รับการตอบแทนให้ได้รับผลประโยชน์อย่างอื่น เช่น การได้ส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียมหรือการได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่าง

วิธีการจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่สมัยก่อนที่รัชกาลที่ 5 ทรงปรับปรุงการปกครองนั้น ใช้วิธีการแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยผู้รักษามืองซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งเทียบเท่ากับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีความซื่อสัตย์มั่นคงดี และเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าวปกครองบังคับบัญชาราษฎรได้ เป็นคุณสมบัติที่สำคัญซึ่งปรากฏหลักฐาน ตามพระราชกำหนดเกล้า กฎที่ 12 ได้มีความบังคับว่า "... ให้ผู้รักษามือง ผู้รั้งกรรมการเอาคนที่ซื่อสัตย์มั่นคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านจงทุกบ้านทุกอำเภอ"¹ และในพระราชกำหนดฉบับเดียวกันนี้ ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้หลายเรื่องหลายประการ แต่การจัดการปกครองแบบนี้มีข้อบกพร่องเพราะในระยะต่อมาหัวเมืองต่าง ๆ ใกล้เคียงไม่ปฏิบัติตามความในพระราชกำหนดนี้ จนกระทั่งแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านเสื่อมสูญหายไป ไม่มีการเลือกสรรผู้ใหญ่บ้าน จะมีแต่พนักงานปกครองชั้นตำบล ที่เรียกว่ากำนัน เป็นแบบแผนการปกครองชั้นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปฏิบัติราชการของกำนันพลอยเสื่อมไปด้วย เนื่องจากขาดผู้ช่วยเป็นหูเป็นตาให้ในท้องที่ ครั้นจะทำการด้วยตนเอง ก็ไม่สามารถจะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้ทั่วถึงได้ เพราะเขตท้องที่ภายในตำบล ๆ หนึ่งกว้างขวางมากเกินไปเกินกำลังคน ๆ เดียว

¹พระพิศาลสงคราม "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการมือง เรื่องจัดการปกครองท้องที่ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115" ตำราปกครอง เล่ม 1 หน้า 96.

ที่จะปกครองเช่น จำนวนพลเมืองแต่ละตำบลก็มีไม่ต่ำกว่าพันคน หมู่บ้านที่มีอยู่หลาย
หมูก่ออยู่ในระยะห่าง ๆ กัน¹

ขอบกพร่องเช่นนี้จะต้องได้รับการแก้ไขและดัดแปลงให้ดีขึ้น เมื่อเริ่ม
ดำเนินการปรับปรุงการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล เพราะแบบแผนการปกครองชั้น
หมู่บ้านและตำบลนี้ถือว่าเป็นรากฐานอันสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินให้มี
ประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยใน
กิจการปกครองมากเมื่อเสด็จไปต่างประเทศหลายครั้งหลายคราว ทำให้พระองค์ทรง—
พระราชดำริเห็นเป็นโอกาสเหมาะที่จะเริ่มจัดให้มีแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านและ
ตำบลนี้ เป็นจุดเริ่มต้นและการสาธิตของการยอมรับความคิดเห็นแนวใหม่ที่จะให้ประชาชน
มีส่วนร่วมปกครองประเทศหรือที่เรียกว่า "ระบอบประชาธิปไตย" เข้ามาใช้ภายใน
ประเทศไทย พระราชดำรินี้ได้แก่ การให้ประชาชนเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันกันเอง

เหตุผลสำคัญซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหาร อันจะเป็น
ข้อสนับสนุนแนวความคิดที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงชี้
ให้เห็นก็คือว่า ความประสงค์ที่แท้จริงของการจัดหาผู้ปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนี้
ก็เพื่อที่จะได้มีการสรรหาคนที่มีดีในหมู่บ้านขึ้นมาทำการปกครองดูแลชาวบ้านให้ได้รับ
ความสุขสบายมากที่สุด และการนั้นควรจะสำเร็จได้ก็ถ้ามอบหมายให้ประชาชนเป็น
ผู้ตัดสินใจกันเอง สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพให้เหตุผลว่า

¹พระพิศาลสงคราม "สำเนาตราพระราชสีหบัญชรของเสนาบดีกระทรวง—
มหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง เรื่องจัดการปกครองท้องที่
ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115 ทวารปกครอง เล่ม 1 หน้า 96.

"... เพราะใครเป็นคนดีในหมู่บ้านใด ราษฎรซึ่งอยู่ในหมู่บ้านนั้น ย่อมจะรู้จักดีกว่าผู้อยู่ที่อื่น อีกประการหนึ่ง ที่ยอมให้ราษฎรเลือกสรร ผู้ใหญ่บ้านตามใจสมัคร เช่นนี้ ราษฎรคงจะต้องเลือกคนที่ดีจริง ๆ เพราะ ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะควบคุมบังคับบัญชาราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้านได้โดยตำแหน่ง ถ้าราษฎรไม่เลือกคนดีราษฎรก็ย่อมจะไม่ได้รับความอุปการะตามควร หรือ จะต้องรับความเดือดร้อนเพราะเลือกคนผิดนั้น ช่างฝ่ายผู้ที่จะเป็น ผู้ใหญ่บ้านนั้นเล่า เมื่อเห็นได้ว่าราษฎรในหมู่บ้านนั้นพากันเลือกสรรให้ เป็นผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวด้วยความนิยมนับถือ ก็ย่อมจะยินดีเต็มใจอุปการะ แก่ราษฎร ถ้าหากว่าราษฎรโง่เขลาเลือกสรรให้ผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้านคนนั้นประพฤติการทุจริตไม่ชอบธรรมประการใด ราษฎรก็มี อำนาจที่จะร้องขอเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้..."¹

ซึ่งทั้งนี้นับว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระยา- คำวรางกูรภาพ มีความกึกเห็นตรงกันในเรื่องการปกครองที่มุ่งส่งเสริมความสุขแก่ ราษฎรทั่วไปอย่างเด่นชัด อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลักการที่ทรงดำริไว้เช่นนี้จะเป็นคุณ- ประโยชน์มากกว่าเดิมเป็นอันมาก แต่เพราะเหตุว่าประชากรตามหัวเมืองต่าง ๆ ยังก่อกวนความรู้ความสามารถ มีการเกียจคร้าน จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า- เจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระยาคำวรางกูรภาพ ทรงมีความห่วงใยในการที่จะต้อง เติญกับปัญหาเช่นที่กล่าว จึงได้ทรงดำริให้มีการทดลองจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็น ตัวอย่างสักแห่งหนึ่ง เพื่อค้นหาข้อบกพร่องและประสพการณ์

¹พระพิศาลสวคราม "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวง- มหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง เรื่องจัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115" ตำราปกครอง เล่ม 1 หน้า 97, -98.

พอดีใน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จไป
พักผ่อนพระราชอิริยาบถ ณ เกาะสีชัง โดยมีสมเด็จพระยาตรางราชานุภาพตาม
เสด็จไปถวายและได้ทรงเรียกหลวงเทศาภิบาล (เส่ง วิริยศิริ) ไปเฝ้าเพื่อ
ปรึกษารื้อถึงการที่จะจัดปกครองท้องถิ่นตามหัวเมือง โดยได้รับสั่งว่า

"... เรามีหลักมาแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้านผู้ใหญ่บ้านกำนัน
แขวงตามบ้านนอกหรือหัวเมือง เวลานี้มีเป็นบ้าน ๆ กำนันแขวงอะไรอยู่
บ้างแล้ว การที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้นเห็นว่าเราควรอนุโลมจัดท้องที่
คล้ายคลึงกับที่เราจัดอยู่บ้างแล้วบางเมือง คือกำหนดหลาย ๆ เจ้าบ้าน
ที่อยู่ใกล้ติดต่อกันเป็นกลุ่ม ๆ หนึ่ง ในกลุ่มนี้เรียกว่า "หมู่บ้าน" แล้ว
ให้มีผู้ใหญ่นักปกครองคนหนึ่ง หลาย ๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียง
กันมากน้อยพอสมควร ตั้งขึ้นเป็น "ตำบล" ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล
หลาย ๆ ตำบล รวมเป็นแขวงเป็นอำเภอหนึ่ง การรวมบ้านขึ้นเป็น
หมู่บ้าน เป็นตำบล เป็นอำเภอเช่นนี้ คงมีเล็กบ้างใหญ่บ้าง ต้องถือเอา
ภูมิประเทศท้องที่เป็นหลัก..."¹

อย่างไรก็ดี สำหรับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่นักปกครองที่ทรงฟื้นฟูขึ้นใหม่นี้ จะทรงให้
ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งเอง ซึ่งแตกต่างจากของเดิมที่ให้ข้าราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง
ทั้งได้กล่าวมาแล้ว ส่วนจะใช้อนุโลมปกครองท้องที่ดังกล่าวนี้อย่างไรนั้น จะได้ปรึกษา
หารือและตกลงกันภายหลัง แต่ก็ทรงเห็นว่าควรจะรักษาชื่อเก่าไว้เท่าที่จะทำได้ เมื่อ
หลวงเทศาภิบาลกราบบังคมทูลว่าเห็นชอบด้วยกับพระราชดำริ จึงได้ทรงมอบหมาย
ให้หลวงเทศาภิบาลไปทดลองเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่นักปกครองที่บ้านเกาะบางปะอิน อันเป็น

¹ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส่ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน
หน้า 76.

ท้องที่บริเวณรอบพระราชวังบางปะอินเป็นที่ทดลองปลูกก่อน¹ เหตุผลที่ทรงเลือกบ้านเกาะบางปะอิน เป็นที่ทดลองแห่งแรกก็เพราะทรงมีเหตุผลดังปรากฏตามที่ได้รับสั่งว่า "... เพราะมีที่พักของเราอยู่แล้ว และมีหลวงพลเป็นกรรมการผู้ใหญ่ด้วย พวกเราอยู่ที่บ้านแป่งตรงข้ามเกาะบางปะอินด้วย"²

เมื่อหลวงเทศาภิบาลพิจารณาได้ความตามรับสั่งแล้ว จึงได้รับไปดำเนินการทดลองการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เกาะบางปะอิน เพื่อให้เป็นตามพระราชประสงค์ดังต่อไปนี้

ก. วิธีดำเนินการ

หลวงเทศาภิบาลได้ไปทดลองดำเนินการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านครั้งแรกที่บ้านเกาะบางปะอิน จำนวน 15 ตำบล ในการดำเนินการนั้น หลวงเทศาภิบาลได้รายงานต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 ถึงวิธีการดังนี้คือ ขั้นแรกหลวงเทศาภิบาลได้ไปจัดการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นก่อน โดยให้ขุนวรกิจพิศาล และหลวงพลผู้เป็นกรรมการผู้ใหญ่เป็นนายแขวงตำบลที่จะจัดใหม่ไปพร้อมกับหลวงเทศาภิบาล ออกไปจัดการหมู่บ้านใกล้เคียงเกาะบางปะอิน โดยให้ทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้าน คือจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนที่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัดพร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็น

¹ ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์ การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน หน้า 15.

² พระพิศาลสงคราม "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง เรื่องจัดการปกครองท้องที่ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115" ตราปกครอง เล่ม 1 หน้า 123 - 124.

เจ้าของบ้านแล้วก็ได้มารวมกัน ขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาร่วมว่า กว่าจะให้ใครเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเลือกได้แล้ว หลวงเทศาภิบาลก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้ ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านถือไว้ จนกว่าทางราชการจะมีหมายตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านออกมาให้

ส่วนการเลือกกำนันนั้น หลวงเทศาภิบาลก็ได้กล่าวว่า เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลแล้ว หลวงเทศาภิบาลก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัค พร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น และได้เชิญผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในหมู่ของเขาว่า ใครควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเลือกได้แล้ว หลวงเทศาภิบาลก็จะออกหมายตั้งชั่วคราวให้ผู้ที่ได้รับเลือกนั้นเป็นกำนันตำบลนั้น โดยมีหลวงปลกรมการเก่าที่เคยบังคับบัญชามาแต่ก่อนแล้ว ให้ปกครองต่อไปตามเดิม¹

๒. ผลของการทดลองเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจกล่าวได้ว่าส่วนใหญ่ บรรลุผลสำเร็จ สมดังพระราชประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ จนถึงกับได้รับความชมเชยจาก สมเด็จพระมหาธีรราชูปถัมภ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น มีสาระสำคัญดังนี้คือ

"... คุ้มภัยภัยจกหมายที่มีมาจากบางปะอิน มีความยินดีมากที่ได้ไปทำการโดยเอื้อเฟื้ออุทิศสาหัสให้ตลอด การนี้เป็นการสำคัญ จะมีประโยชน์ยิ่งกว่าที่ทำแก่แขวงบางปะอินมาก เพราะจะเป็นต้นเ้าของการใหญ่ที่จะจัดทำนุบำรุงบ้านเมืองต่อไป ถ้าทำสำเร็จตลอดบ้านเมืองก็ถึงประสงค์ถึงอีกทีปี ๆ ก็ตาม แกกงจะแลกลับมามาดูการที่ไปช่วยทำครั้งนี้ด้วยความยินดีว่าได้เป็นผู้เริ่มการสำคัญอย่างหนึ่ง"²

¹พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน

นอกจากนี้หลวงเทศาภิบาลได้อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้ดังนี้คือ

- ก. รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่
- ข. ป้องกันโจรกรรมราษฎร
- ค. ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำนันเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้

เว้นแต่

(1) ไม่ยอมตกลงกัน ก็อุทธรณ์

(2) ถ้าเป็นความฉกรรจ์ เช่น ความปล้นฆ่ากัน ฆ่ากันมีบาดแผลถึงสาหัส กำนันต้องนำมาส่งหลวงพลตระลาการ ซึ่งเป็นนายแขวง ๆ จะได้ตัดสิน ว่ากล่าวเปรียบเทียบ

ส่วนผลประโยชน์ตอบแทนนั้น คงให้เพียงกำนัน จากส่วนหักของเงินค่านาและอื่น ๆ ดังนี้

- ก. ค่ากฎหมายตราลีน กำนันได้ 1 บาท 32 อัฐ
- ข. ค่าอายุก็ได้ กำนันได้ 1 บาท 32 อัฐ
- ค. ค่าเหยียบย่ำ กำนันได้ 1 บาท 32 อัฐ
- ง. ส่วนหักของเงินค่านา ตามส่วนดังนี้

อัตราปกติ 1 ใน 10 ส่วนของค่านาที่เก็บได้

อัตราสูงสุด กำนันได้ไม่เกิน 100 บาทต่อปี¹

ผลสำเร็จในการทดลองดำเนินการเลือกตั้ง กำนันผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน เป็นการเร่งเร้าพระราชประสงค์ที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักร ซึ่งเมื่อได้มีการปรับปรุงการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาลแล้ว มณฑลต่าง ๆ

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 100.

ก็ได้ดำเนินการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแบบที่ได้ทดลองขึ้นที่บางปะอินมาแล้ว คือ ให้ราษฎรชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอกเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกัน เลือกเอาบุคคลในท้องที่มีคุณงามความดีเป็นที่นิยมของราษฎร เป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง การเลือกตั้งจะทำโดยเปิดเผยหรือจะเลือกด้วยวิธีออกเสียงเป็นการลับก็ได้ ให้ นายอำเภอเป็นประธาน ผู้ใดได้รับเลือกจะได้รับคะแนนนิยมมาก ก็ให้นายอำเภอ พาคำบอกลั่นเข้าไปขอรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง ส่วนการเลือกกำนัน นายตำบลนั้น ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเดียวกัน เลือกกันเองในระหว่างกลุ่มผู้ใหญ่บ้าน ยกขึ้นเป็นกำนัน โดยมีนายอำเภอเป็นประธานและผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ออกหมายตั้ง ให้เช่นเดียวกัน¹

สำหรับมณฑลกรุงเก่า เมื่อได้มีการจัดตั้งเป็นมณฑลขึ้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2438 ก็ได้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นตามแบบที่ได้ทดลองที่บางปะอิน โดยกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวงเทศาภิบาล ได้เชิญผู้ว่าราชการเมืองมาประชุมพร้อมกัน พระองค์ได้ชี้แจงแนะนำการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านในผู้ว่าราชการเมืองทราบทั่วกัน ทั้งนี้คือ

1. บ้านราษฎรประมาณ 15 - 16 หลังคาเรือน มีหญิงชายประมาณ 100 คน ให้ราษฎรหมู่บ้านนั้นเลือกราษฎรคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน การเลือกให้หลักประชาธิปไตยเต็มที่ คือให้ พังเสียงข้างมากในหมู่ประชาชน และผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านจะเป็นคนเชื้อชาติใด นับถือศาสนาใด ก็ได้ คือให้ไปไปตามการตัดสินใจของประชาชน แต่ห้ามมิให้เอาคนที่อยู่ในบังคับต่างประเทศมาเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นอันขาด
2. ถ้าหมู่บ้านมีประมาณ 10 หมู่บ้าน หรือหมู่บ้านที่มีผู้ใหญ่ 10 - 12 คน และมีประชาชนราว 10,000 คน ก็ให้ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นเลือกสรร

¹ พิศาลสงคราม "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยเรื่องจัดการปกครองท้องที่ของ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115" การปกครอง เล่ม 1 หน้า 95 - 99.

ผู้ใหญ่วานคนใดคนหนึ่งเป็นกำนันปกครองท้องที่ในตำบลนั้น¹

นอกจากนี้กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ยังได้ให้พระยาไชยวิชิตผู้ว่าราชการเมือง
กรุงเทพฯ จักการที่จะเลือกผู้ใหญ่วาน ที่บ้านเกาะบางปะอินในวันที่ 23 กุมภาพันธ์
พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114) เพื่อให้ผู้ว่าราชการเมืองอื่นที่มาประชุมได้เห็นวิธีการ
และจะได้นำเอาวิธีการไปจัดการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่วานตามแบบอย่าง

ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ ก็ได้กลับไปจัดการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่วาน
ตามที่ได้รับมอบหมายมาทั่วกันทุกเมือง

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ออกมา มณฑลกรุงเทพฯ
จึงได้มีการจัดรูปแบบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ตามแบบพระราชบัญญัติ ทั้งนี้คือ

ก. การจัดหน่วยการปกครองชั้นตำบล

ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้กำหนดหมายเขตตำบลแต่ละตำบล
ตามแบบแผนที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่แรกกำหนดว่าให้รวมหมู่บ้านรวม 10 หมู่บ้าน
เข้าเป็นตำบลหนึ่ง ครั้นต่อมาเมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ความหนาแน่นของชุมชน
ก็มากขึ้นด้วย การกำหนดเขตก็กล่าวเลิกกันไปเป็นการเปลื้องค่าใช้จ่ายที่ต้องจัดให้มี
เจ้าหน้าที่มากขึ้น จึงได้ขยายจำนวนออกเป็น 20 หมู่บ้านโดยประมาณ รวมกันเป็น
หนึ่งตำบล ให้ผู้ใหญ่วานเลือกตั้งขึ้นเป็นกำนันหนึ่งคนเป็นหัวหน้าตำบล

กำนันจะเป็นผู้เสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการเมืองให้ความเห็นชอบใน
การที่ตนจะแต่งตั้ง "สารวัตรกำนัน" สองคนทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยกำนันในการคาน
คาง ๆ

1

กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/4 เรื่องข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล-
กรุงเทพฯ รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล ร.ศ. 114.

ข. การจัดหน่วยการปกครองชั้นหมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดในมณฑล เดิมกำหนดว่าจะประกอบด้วยครัวเรือนประมาณ 10 ครัวเรือน หรือมีราษฎรชายหญิงประมาณ 100 คน ต่อมาเมื่อมีประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทางราชการจึงถือเอาจำนวนประชาชนเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตหมู่บ้าน โดยกำหนดว่าหมู่บ้านหนึ่ง ๆ จะมีราษฎรประมาณ 200 คน และให้ประชาชนในหมู่บ้านนั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านหนึ่งคนเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในหมู่บ้านนั้น และทำหน้าที่ช่วยเหลือกำนันในการปกครองตำบลด้วย¹

นอกจากนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันไว้ดังนี้ คือ

- (1) ต้องเป็นชายอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี
- (2) เป็นคนในบังคับพระราชนัดดาตามกฎหมาย ซึ่งก็เพื่อที่จะได้ชาวไทยแท้ ๆ เป็นสำคัญ
- (3) ไม่เป็นทหารประจำการ²

มณฑลกรุงเก่าได้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เป็นอันเรียบร้อยทั่วทั้งมณฑล รวมจำนวนกำนันและผู้ใหญ่บ้านในมณฑลกรุงเก่าทั้งสิ้นใน พ.ศ. 2440 มีกำนัน 479 คน ผู้ใหญ่บ้าน 4447 คน³

¹ กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 117.

² กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 "พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 พฤษภาคม ร.ศ. 116.

³ กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 117.

ในการแบ่งเขตตำบลบ้านนั้น ได้ใช้กระดานป้ายบอกชื่อตำบลเป็นเครื่องหมายในการแบ่งเขตแดน มีเลขหมายของกำนัน และเลขหมายหมู่ของหมู่บ้าน ปักไว้ที่หน้าบ้านกำนันและหมู่บ้าน เพื่อให้คนทั้งหลายทราบทั่วกัน ในการประชุมลูกบ้านเพื่อฟังประกาศข้อบังคับ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจะใช้ของกลองหรือเกราะหรือสิ่งซึ่งมีเสียงดัง ตีบอกสัญญาณในการเรียกประชุมลูกบ้าน¹

การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ นับว่าเป็นความก้าวหน้าในการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง เพราะราษฎรมีโอกาสที่จะพิจารณาเลือกคนที่ตนเห็นว่าเหมาะสม และอาจนำความสุขความเจริญมาสู่ตนได้ และมีสิทธิที่จะไม่เลือกผู้ที่ประพฤติเป็นพาล-เกเรได้ ทำให้คนมีความสามารถในการหมู่บ้านมีโอกาสเข้ามาปกครองสร้างความสุขความเจริญให้แก่ตำบลและหมู่บ้าน นอกจากนี้การจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ยังมีประโยชน์ต่อทางราชการบ้านเมืองมาก กล่าวคือ

1. กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ดูแลทุกข์สุขและควบคุมความประพฤติของลูกบ้านให้ประพฤติดี ขยันทำมาหากิน ไม่ทะเลาะวิวาทกัน ซึ่งจะทำให้เกิดเรื่องราวเป็นคดีความเสียเวลาทำมาหากิน

2. กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะช่วยผู้ว่าราชการในการสืบจับโจรผู้ร้าย ซึ่งปรากฏว่าจากการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทำให้การสืบจับโจรผู้ร้ายเป็นไปได้เร็วขึ้น ซึ่งเห็นผลได้ชัดในมณฑลกรุงเก่า ซึ่งแต่เดิมมาเป็นเมืองที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุม มักจะปล้นเอาฝูงวัวควายไปขายละมาก ๆ แต่เมื่อได้จัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นแล้ว กำนันและผู้ใหญ่บ้านคอยดูแลตรวจตราทำให้โจรผู้ร้ายไม่กล้าจี้ปล้น จะมีบ้างรายละไม่กี่ตัว เนื่องจากเป็นสัตว์พาหนะที่ใหญ่โต ทำให้โจรผู้ร้ายตอนเอาไปลำบาก และเมื่อเกิดมีโจรผู้ร้ายปล้นที่ใดแล้ว กำนันและผู้ใหญ่บ้านมักจะติดตามไล่ตัวผู้ร้ายและของกลางคืนมาแทบทุกราย

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 117.

3. กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นปากเสียงแทนราษฎร โดยเป็นผู้รายงานความทุกข์ร้อนของราษฎรให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการเมืองทราบ และป้องกันความเดือดร้อนของราษฎรจากการซึ่งเคยถูกเจ้าภานุนายอากรฉ้อโกง เรียกเก็บเงินภาษีเกินพิศักศัตรา¹

ผลประโยชน์ตอบแทนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

เนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวจักรสำคัญในการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน บางครั้งผู้ใหญ่บ้านก็ไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งได้ เพราะว่าผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้รับเงินเดือนหรือเบี้ยหวัดเงินเลี้ยงชีพแต่อย่างใด ได้แต่ตราภูมิ* คู่มูลเงินภาษีอากรปีละ 6 บาท จึงทำให้ผู้ใหญ่บ้านต้องทวงในการท่ามาหาเงินเพื่อเลี้ยงชีพ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ไค้เต็มที่ ส่วนกำนันนั้นได้รับพระราชทานทั้งตราภูมิและส่วนลคภาษีอากร จึงทำให้กำนันก็พอจะมีผลประโยชน์ช่วยในการเลี้ยงชีพไค้ดีกว่าผู้ใหญ่บ้าน

กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงกิดหาวิธีการที่จะช่วยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยพระองค์ไค้แนะนำให้ผู้ว่าราชการเอาใจกำนันและผู้ใหญ่บ้าน คือเมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความทุกข์ร้อนใจในเรื่องใด ผู้ว่าราชการควรมีใจกรุณาช่วยเหลือเกื้อหนุนให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเกิดความอบอุ่นใจ ทำให้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการดีขึ้น และนอกจากนี้ควรให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเกิด

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 117.

* หนังสือคู่มือสำหรับคู่มูลส่วยสาอากรและการเกณฑ์ต่าง ๆ.

กำลังใจในการทำงาน โดยพระราชทานรางวัลตามสมควรแก่ก่านันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การกระทำดังกล่าวมาแล้วนี้จะช่วยให้ ก่านันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติราชการดีขึ้น

สำหรับเรื่องรางวัลให้แก่ก่านันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้มีความชอบในราชการแต่เดิม ยังมิได้กำหนดแน่นอนว่าผู้มีความชอบชั้นใดควรจะได้รางวัลเช่นใด จึงทำให้เกิดความ ยุ่งยากในการตัดสินใจให้รางวัลความชอบแก่ผู้ใด ฉะนั้นในการประชุมเทศบาล ปีที่ 9 ครั้งที่ 3 วันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2446 ที่ประชุมจึงได้ตกลงกำหนดความ ชอบแก่ผู้ใดสมควรได้รับรางวัลไว้ 3 ประการ คือ

1. จับโจรผู้ร้ายได้หรือได้ต่อสู้กับโจรผู้ร้ายอย่างกล้าหาญ
2. ได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่กรรมในการจับโจรผู้ร้าย
3. รักษาการในท้องที่เรียบร้อยดี ไม่มีโจรผู้ร้ายซบถในท้องที่ของ ตนได้ตลอดปีหนึ่ง หรือถ้ามีก็สามารถจับได้ทุกราย¹

ในการจะได้รับเงินรางวัล เท่าใดนั้น ให้อยู่ในดุลยพินิจของข้าหลวง- เทศาภิบาล ซึ่งกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ได้เสนอความคิดเห็นว่า ในการตั้งสินบนจับ โจรผู้ร้ายมักเอาเงินสำหรับเป็นรางวัลของผู้มีความชอบมาจ่ายเป็นสินบน เพราะฉะนั้น ควรจะเพิ่มเงินสำหรับสินบนเสียด้วย²

นอกจากนี้เรื่องสารวัตรก่านัน ซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ว่าให้มีสารวัตรก่านัน ตำบลละ 2 คน สำหรับทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยก่านัน

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/10 การประชุมเทศบาลปีที่ 9 ครั้งที่ 3 วันที่ 9 กันยายน ร.ศ. 122.

² กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 117.

ในการค้าต่าง ๆ เพราะก๋านันมีหน้าที่มากมายหลายอย่าง เช่น จับกุมโจรผู้ร้าย แจกหมายทางราชการให้แก่อำเภอ การจัดการตามหมายคนหรือให้ยึดทรัพย์สิน การช่วยเหลือทำอายุค ชันสูตรและตราสิน รั้งวัดและทำแผนที่แผ่นดินซึ่งราชการ จับจองหรือซื้อไว้เป็นตน ฉะนั้นถ้าก๋านันไม่มีสารวัตรก๋านันเป็นผู้ช่วยแล้ว ก็จะเป็น การหนักแรงแก่ก๋านัน ทำให้การงานดำเนินไปได้ช้า ฉะนั้นสารวัตรก๋านันจึงมี ประโยชน์แก่ทางราชการมาก แต่สารวัตรก๋านันไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างใดเป็น เครื่องเลี้ยงชีพ ฉะนั้นจึงปรากฏว่ามีผู้ขอลาออกจากตำแหน่งสารวัตรก๋านันอยู่เนือง ๆ หลวงพัฒนกิจวิจารณ์ผู้ว่าราชการเมืองอ่างทองจึงได้ทำความเห็นยื่นต่อที่ประชุมเทศา-ภิบาลว่า ควรจะให้สารวัตรก๋านันได้รับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเป็น ก่อสร้างใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไป

ที่ประชุมจึงตกลงเห็นพร้อมกันว่า สารวัตรก๋านันนี้คงนับว่าเป็นข้าราชการมี ตำแหน่งคล้ายกับก๋านันผู้ใหญ่บ้าน ควรจะได้รับหนังสือสำคัญซึ่งก๋านันออกให้เป็นคู่มือ เพื่อเจ้าขุนมูลนายมาติดตามจะได้ให้รู้เป็นสำคัญ และให้ได้รับพระราชทานตราภูมิ-คุ้มเงินภาษีอากรปีละ 6 บาท ในระหว่างที่คงรับราชการเป็นสารวัตรก๋านันเหมือน กับก๋านันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นเครื่องบำรุงใจของสารวัตรก๋านัน ให้มีความอุตสาห-รับราชการต่อไป¹

จะเห็นได้ว่าความฉลกรุงเก่าในสมัยที่กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นข้าหลวงเทศา-ภิบาลจัดการด้านการปกครองได้อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยดี และพระองค์สามารถ หาวิธีที่จะทำให้ข้าราชการที่อยู่ใต้การปกครองของพระองค์ มีกำลังใจในการปฏิบัติ หน้าที่ราชการได้อย่างเต็มความสามารถ

การปรับปรุงแบบแผนการปกครอง ในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์นั้น ก็ได้ดำเนินการต่อจากกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ซึ่งได้วางรากฐานในเรื่องนี้ไว้อย่าง

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/9 การประชุมเทศาภิบาล

เรียบร้อยดีแล้ว ฉะนั้นเมื่อพระยาโบราณราชธานินทร์ได้มาดำรงตำแหน่งข้าหลวง-
เทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าต่อจากกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ งานในด้านการจัดการ
ปกครองมณฑล เมือง อำเภอ และตำบล ก็ได้ดำเนินการร้อยตามแบบอย่าง
กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จะมีเพิ่มเติมบ้างก็ในเรื่องการจัดระเบียบการปกครองขึ้น
ตำบล คือเรื่องเครื่องแบบกำนันผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
เป็นตำแหน่งที่สำคัญในการปกครอง เพราะมีหน้าที่ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับราษฎร
ทุกอย่าง ตั้งแต่การบังคับบัญชาไปจนกระทั่งการเก็บภาษีอากร และในเรื่อง-
ผลประโยชน์ที่รัฐบาลให้เป็นส่วนลดแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปีหนึ่ง ๆ ก็มากพอจะเป็น
เครื่องบำรุงขวัญให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเกิดความพอใจ ฉะนั้นจึงควร
จะให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีเครื่องแบบที่มองดูสง่างามเป็นที่น่าเคารพนับถือแก่ราษฎร
ในตำบลและหมู่บ้านนั้น จึงจะทำให้การบังคับบัญชาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่ง
แต่เดิมนั้นเครื่องแบบกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะใช้เสื้อราชปะแตนสีทากี มีขลิบขาวข้อมือ
เป็นสำคัญ กำนัน 3 บั้ง ผู้ใหญ่บ้าน 2 บั้ง สารวัตร 1 บั้ง และเนื่องจากเสื้อ
ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทางรัฐบาลได้ตัดแจกฟรี จึงสวมไม่พอดีกับตัว และเมื่อ
ชำรุดหรือเก่า กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไม่สามารถจะหาเปลี่ยนใหม่ได้ เพราะนาน ๆ จะ
แจกสักครั้ง ฉะนั้นเครื่องแบบกำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมองดูไม่สะอาด มักจะรุงรังไม่
เรียบร้อย¹ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ จึ่งได้ประชุมปรึกษารื้อกับข้าหลวง
เทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ และตกลงกันว่า ควรจะเปลี่ยนแปลงเครื่องแบบกำนันผู้ใหญ่-
บ้านใหม่ โดยใช้เป็นสายอานาจสะพาย สายอานาจนี้ทำด้วยแพรแถบพื้นแดง มีริ้วขาว
กำนันสามริ้ว ผู้ใหญ่บ้านสองริ้ว สารวัตกำนันริ้วเดียว แพรแถบนี้ใช้สายสะพายเป็น

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/17 การประชุมเทศาภิบาลปีที่ 13
ครั้งที่ 1 24 พฤศจิกายน ร.ศ. 127 เรื่องเครื่องแต่งตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน.

สายอำนาจ ส่วนเสือนั้นจะไขสาค ๆ ก็ได้ไม่ห้าม¹ เป็นอันตกลงว่าทุกมณฑล
เปลี่ยนแปลงเครื่องแบบกำนันและผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่เพื่อให้ดูเป็นระเบียบเรียบร้อย

ดังนั้นการปรับปรุงแบบแผนการปกครองในสมัยพระยาโบราณ-
ราชานินทร์ ก็ได้ดำเนินการตามแบบอย่างที่ยกมณฑลนครราชสีมาที่ริเริ่มไว้ ได้มี
การเพิ่มเติมบางอย่างขึ้น ซึ่งก็เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น

2. การสรรหาตัวบุคคลมารับราชการ

เมื่อได้มีการปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาคโดยเลิกระบบ
กินเมืองเสีย และเปลี่ยนสถานะของข้าราชการปกครองทั้งหมดในประเทศให้เป็น
“ข้าราชการพลเรือน” ซึ่งเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถในการปกครอง
โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยตามสายการบังคับบัญชาที่แท้จริงนั้น จึงเกิดปัญหา
ในเรื่องการขาดแคลนข้าราชการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เพื่อให้ไปปฏิบัติราชการใน
กองมณฑลเทศาภิบาลซึ่งเพิ่งจะตั้งขึ้น ซึ่งปัญหาเรื่องการขาดแคลนข้าราชการนี้
สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ก็ได้ทรงปรารภไว้ว่า

“... ตัวบุคคลที่จะส่งไปบรรจุตำแหน่งราชการต่างพระเนตร-
พระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และรัฐบาลของพระองค์นั้น
เป็นข้อสำคัญยิ่ง จะรู้กันเอาแต่ข้างเร้นก็โดยง่ายไม่ได้เพราะ
ธรรมเนียมการบ้านเมือง ถึงแม้จะได้มีหลักการหรือแผนการจัดวางไว้
ก็เลิกเพียงใดก็ตาม ถ้าได้บุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีพอแก่งานก็หาประโยชน์
ไม่ และใช้แต่เท่านั้นหลักการหรือแผนการอันดีเลิศนั้นอาจจะถูกทอดทิ้ง

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 การประชุมเทศาภิบาลปีที่ 14
ครั้งที่ 2 7 กันยายน ร.ศ. 126 เรื่องเครื่องแต่งตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน.

หรือทำลายเสียด้วยซ้ำ ประจวบเหมาะให้แก่วานร..."¹

ด้วยเหตุนี้การสรรหาและการบรรจุข้าราชการเพื่อกำหนดตำแหน่งสำคัญในส่วนภูมิภาค เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมืองและกรมการอำเภอในตอนแรก ๆ จึงจำต้องอาศัยแต่งตั้งจากชาวพื้นเมือง ที่มีความสามารถเคยปฏิบัติราชการมาก่อน และได้เคยเรียนมาพอสมควร ซึ่งส่วนมากก็ได้แก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมนั่นเอง จะปลดและซ่อมแซมบ้างก็เพียงบางคน ส่วนตำแหน่งนายอำเภอก็ได้จากบุคคลที่เคยเป็นกรมการเมืองมาก่อน ปัญหาในการแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้ให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนส่วนภูมิภาคในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อนี้มีอยู่หลายประการ เพราะผู้ที่เคยมีอำนาจไม่เต็มใจที่จะลดอำนาจของตน ซึ่งแต่ก่อนเคยมีสิทธิพิเศษมากมายและมีอิสระจากการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และบางคนก็ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับราชการแผ่นดินใหม่ เพราะมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอจะปฏิบัติราชการได้ จำเป็นจะต้องปลดออกเสียจากตำแหน่ง คงไว้ที่พอจะทําราชการได้ขาดบ้างเหลือบ้างเป็นการชั่วคราว ต่อมาเห็นว่าคนใดไม่ไหวจริง ๆ แล้วจึงจะหากคนใหม่ สภาพเช่นนี้เป็นอยู่เมื่อเริ่มงานอยู่ในระยะต้น ๆ²

การสรรหากรมการเมืองเพิ่มเติมในระยะแรก ก็ให้เลือกจากชาวพื้นเมืองนั่นเอง ผู้ซึ่งเคยรับราชการในตำแหน่งมูลนายหรือเป็นกรมการเมืองหรือเป็นคฤหบดีในอำเภอนั้น ๆ และเป็นคนในบังคับไทยที่ข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นสมควรออกหมายตั้ง

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 78.

² กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 118
หน้า 11.

ให้เป็นและมีใบบอกเข้ามาในกระทรวง¹

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมารับราชการตามตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในมณฑล เป็นปัญหาที่หนักมาก แม้การปกครองท้องถิ่นเพียงชั้นอำเภอเท่านั้น ก็ยังหาคนมาเป็นกรรมการอำเภอที่เพียงพอแก่ตำแหน่งหน้าที่ได้ยากยิ่ง เพราะเป็นงานใหม่ในสมัยที่ยังไม่มีสถาบันการศึกษา ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดกรรมการอำเภอ สอนวิชาการกรรมการอำเภอขึ้นที่มณฑลกรุงเก่า ใน พ.ศ. 2443

เหตุผลที่จำเป็นต้องมีโรงเรียนฝึกหัดกรรมการอำเภอก็เพราะว่า หน้าที่กรรมการอำเภอเป็นหน้าที่สำคัญ อันถือได้ว่าเป็นจักรกลอันสำคัญยิ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหน่วยหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทอย่างใกล้ชิดกับประชาชน และอาจถือว่าอำเภอเป็นต้นเคาของการปกครองในยุคนั้น เพราะรัฐบาลได้อาศัยหน่วยการปกครองหน่วยนี้เป็นผู้ติดต่อกับประชาชนแทนรัฐบาล อำเภอจึงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในราชการแทบทุกประเภท ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ทั้งในค่านหนังสือและในค่านการปราชญ์ปราชญ์ จึงจะปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ได้ดีมีประสิทธิภาพ แต่ระยะแรกมณฑลต่าง ๆ มักขาดแคลนตัวนายอำเภอที่มีความรู้ความสามารถ ขาดหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ จึงมักมีใบบอกเข้ามาขอตัวนายอำเภอ จากกระทรวงมหาดไทยอยู่เสมอสมควรจะมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป² จึงเห็นว่าสมควรจะตั้งโรงเรียนฝึกหัดกรรมการอำเภอที่มณฑลกรุงเก่า

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 118" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 พฤษภาคม ร.ศ. 116.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 149.

โรงเรียนฝึกหัดกรรมการอำเภอที่มณฑลกรุงเก่า มีวิธีดำเนินการดังนี้คือ

1. จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นที่กรุงเก่าแห่งหนึ่งสำหรับฝึกหัดและสอนความรู้คนซึ่งจะเป็นกรรมการอำเภอขึ้น เพื่อสั่งสอนให้คนมีความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการอำเภอ

2. คนที่เป็นนักเรียนในโรงเรียนนี้ กระทรวงมหาดไทยจะเลือกสรรหาคนในกรุงเทพฯ ส่วนหนึ่ง ให้เทศาภิบาลต่างมณฑลเลือกสรรคนในมณฑลนั้นส่งมาเป็นนักเรียนส่วนหนึ่ง

3. จะมีเงินหลวงอนุญาตไว้เป็นค่าเบี้ยเลี้ยงสำหรับนักเรียนซึ่งมาอยู่เล่าเรียนในโรงเรียนนี้ประมาณ 50 คน สำหรับนักเรียนต่างมณฑลจะส่งมณฑลละ 3 คน เหลื่อนอกนั้นสำหรับนักเรียนส่งไปจากกรุงเทพฯ นักเรียนเหล่านี้ต้องกินอยู่ใช้สอยของตนเอง

4. การฝึกสอนในโรงเรียนนี้ แบ่งเป็น 3 ชั้น คือ

ชั้นที่ 1 สอนคนซึ่งมีความรู้สามัญ เช่นวิชาหนังสือ วิชาเลข เป็นต้น ยังไม่บริบูรณ์

ชั้นที่ 2 สอนให้รู้แบบแผนการปกครอง

ชั้นที่ 3 สอนให้เข้าใจวิธีการปกครอง¹

คนซึ่งจะเข้าเป็นนักเรียนในโรงเรียนนี้ ถ้าได้เรียนรู้วิชาจากที่อื่นมาแล้ว สอบได้เพียงชั้นใด จะเข้าเรียนวิชาต่อชั้นนั้นขึ้นไปก็ได้จนถึงชั้นสูงสุด ถ้ามีความรู้ได้เรียนมาจากที่อื่นตลอดแล้ว เพียงแต่จะสอบวิชาในโรงเรียนเพื่อได้รับประกาศนียบัตรก็ได้

5. เมื่อได้ตั้งโรงเรียนแล้ว ก็จะกำหนดว่าบรรดากรรมการอำเภอที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรต่อไป จะต้องเป็นผู้ที่มีประกาศนียบัตรจากโรงเรียนนี้แล้วทุกคน ในระหว่างเมื่อได้ออกกำหนดเช่นนี้แล้ว ให้มณฑลต่าง ๆ จัดกรรมการ-

¹กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.118 หน้า 11-12.

อำเภอ ให้ผลักดันกันมาศึกษาในโรงเรียน เพื่อได้รับประกาศนียบัตรทั่วกัน
มณฑลใด ถ้าสามารถฝึกสอนความรู้ให้แก่กรรมการอำเภอในมณฑลนั้นเองได้ ก็ให้ช่วย
ฝึกสอนเพื่อให้กรรมการอำเภอซึ่งจะต้องศึกษาไม่ต้องเสียเวลานาน เพราะถ้ามีความรู้
ตามหลักสูตรแล้วมาสอบวิชาในโรงเรียนก็ได้ทีเดียว ก็ยิ่งดี

6. ความมุ่งหมายในการจัดตั้งโรงเรียนนี้ เพื่อจะให้ผู้ที่ศึกษาวิชา
ปกครองซึ่งต้องการใช้ความสามารถของกรรมการอำเภอให้ฝึกสอนได้ทุกมณฑล เป็นแต่
ต้องมาสอบวิชาเอาประกาศนียบัตรในโรงเรียนหลวงแห่งเดียวกัน เพื่อเป็นพยานว่า
คนเหล่านี้มีความรู้ความสามารถเสมอกัน ส่วนตัวคนนั้นไม่เฉพาะแต่กรรมการอำเภอ
ถึงเสมียนหรือกรรมการตำแหน่งอื่นตามหัวเมือง หรือข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย
ก็สามารถศึกษาหาความรู้และได้รับประกาศนียบัตรในโรงเรียนนี้ต่อไปในภายหน้าด้วย¹

ผลของการทดลองในที่ประชุมเทศาภิบาลครั้งนั้น มณฑลกรุงเก่าในสมัย
กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ได้จัดการทดลองตามแนวทาง
ดังกล่าว แต่ปรากฏว่าได้ผลดีเฉพาะคนในท้องถิ่นนั้น ส่วนคนต่างท้องถิ่นมักประสบ
ปัญหาหลายประการเป็นต้นว่า มณฑลต่าง ๆ ส่งคนมาเข้าโรงเรียนน้อย ข้าที่มา
เรียนก็เรียนไม่ใคร่ตลอดมักหวั่นบ้านบ้าง เกะกะเกรี้ยวบ้าง ซากเสียบ้างอาหารบ้าง
หรือไม่ก็ลำบากในเรื่องที่อยู่อาศัย เมื่อคนมารับฝึกหัดน้อย ประโยชน์ก็น้อยลงไปด้วย²

พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ผู้อำนวยการโรงเรียนฝึกหัดราชการในกรุงเทพฯ
จึงได้เสนอให้มณฑลต่าง ๆ จัดการฝึกสอนขึ้นเองบ้าง โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัย

¹กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 118 หน้า 11 - 12.

มณฑลครู* แต่เพื่อให้การฝึกหัดวิชาราชการเป็นไปอย่างได้มาตรฐานเดียวกัน จึงกำหนดให้มณฑลเหล่านั้นส่งนักเรียนเข้ามาสอบเทียบความรู้ในกรุงเทพฯ หรือกรุงเทพฯต่อไป ส่วนในเรื่องครูผู้จะรับผิดชอบในการสอนในมณฑลต่าง ๆ นั้น ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลส่งคนเข้ามาฝึกหัดเป็นครูในกรุงเทพฯ ก่อน มีบางมณฑลพยายามจัด คือ มณฑลพิษณุโลก และในระยะต่อมามณฑลปราจีนบุรีก็ได้จัดการฝึกสอนอีกมณฑลหนึ่ง แต่บรรจุหลักสูตรเป็นพิเศษเรียกว่า "ชั้น ป.โท"^{๖๕} อันเทียบชั้นผู้ที่สำเร็จตามหลักสูตรนี้เข้ารับราชการในตำแหน่งนายอำเภอที่เดียว^๑

การฝึกหัดอบรมข้าราชการตามหัวเมือง

เมื่อการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นฝึกหัดคนที่เป็นกรมการอำเภอยังได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอแนะไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลให้ทดลองวิธีการฝึกสอนงานอำเภอขึ้นด้วยวิธีใหม่ โดยให้จัดเจ้าหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองเป็นที่ตั้งว่าการมณฑล เป็นโรงเรียนฝึกหัดการอำเภอ จัดการให้กรมการหรือเสมียน-พนักงานผลัดเปลี่ยนกันเข้ามารับการฝึกหัด ให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในมณฑลซึ่งเข้าใจในแบบแผนการปกครองเป็นผู้สอน โดยผลัดเปลี่ยนกันตรวจตราแนะนำนักเรียนผู้ที่รับผิดชอบในการโรงเรียนนี้ให้คัดเลือกมาจากบุคคลผู้ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการอำเภอ หากว่ามีผู้สูงกว่านายอำเภอ ก็ให้ตั้งเป็นข้าหลวงรองทำหน้าที่เฉพาะการฝึกสอนเป็นพิเศษหลังจากการแนะนำไปแล้ว ก็ปรากฏว่ามีมณฑลเทศาภิบาลซึ่งปฏิบัติตามได้เพียง 2 มณฑล คือ มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลพิษณุโลก ซึ่งจัดเวลาเรียนเป็น 2 เวลา วันธรรมดาให้นักเรียนไปฝึกซ้อมทำการอยู่ในที่ว่าการอำเภอเมือง

* หมายถึงมณฑลที่จัดการสอนวิชาการปกครอง ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ 3 มณฑลคือ มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลพิษณุโลก และมณฑลปราจีนบุรี

^{๖๕} ชื่อของชั้นวิชา ป.โท นั้น หมายความว่าประกาศนียบัตรชั้นโท

^๑ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา

ได้รับการชี้แจงในวิธีแบบแผนและการอื่น ๆ วันโกนให้ประชุมบรรดาพวกฝึกหัดเพื่อสอนและชี้แจงแบบต่าง ๆ เป็นการเพิ่มเติม โรงเรียนดังกล่าวจะตั้งขึ้นในที่ว่าการอำเภอทุกเมือง และมีกรรมการชุดหนึ่งสำหรับเป็นผู้สอบไล่ความรู้ โดยข้าหลวง-เทศาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้ที่สมควรฝึกหัดกรรมการอาเภอนั้นคือ

- (1) ผู้ที่สมควรจะทำราชการ
- (2) บรรดาเสมียนในที่ว่าการ
- (3) กรรมการอาเภอที่ยังไม่ชำนาญ¹

การดังกล่าวจึงเป็นแบบแผนที่มีผลอื่น ๆ จะได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป โดยเริ่มงานแต่ปี พ.ศ. 2445 แต่จนกระทั่ง พ.ศ. 2446 แม้จะมีผลอีกหลายมณฑลได้จัดขึ้นแต่ก็ไม่ได้ประโยชน์ตามความคาดหมาย เพราะเกิดปัญหา 2 ประการที่แก้ไขไม่ได้ ประการแรก คือปัญหาเกี่ยวกับชาตครูที่มีความรอบรู้ในราชการทุกแผนกมาสอน ประการที่สอง การเอาเสมียนมาเรียน ทำให้เสียเวลาราชการ²

แม้ว่าจะมีอุปสรรคเรื่อยมา แต่การคิดแบบฝึกสอนกรรมการอำเภอดังกล่าวยังคงดำเนินต่อมาอย่างไม่ลกระ การทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มณฑลกรุงเก่าเป็นหัวแรงสำคัญในการทดลองแผนใหม่ ๆ อยู่ตลอด

ในปี พ.ศ. 2446 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี พระยาโบราณราชธานินทร์ จึงได้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าแทน พระยาโบราณราชธานินทร์ได้ฝึกฝึกหัดข้าราชการวิธีใหม่ ซึ่งประสบผลสำเร็จ คือ มณฑลกรุงเก่าได้เลิกโรงเรียนแบบเก่าเสียแล้ว

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/10 การประชุมเทศาภิบาลประชุมปีที่ 8 ครั้งที่ 2 วันที่ 9 กันยายน ร.ศ. 121.

² กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 122

ให้ผู้ที่เป็นักเรียนไปทำการ เป็นเสมียนในแผนกการต่าง ๆ ของอำเภอ คือแผนก
สรรพากร แผนกมหาดไทย และแผนกอัยการ ที่ละแผนก โดยนักเรียนแต่ละคนจะ
มีสมุดประจำตัวเล่มหนึ่ง เรียก "สมุดหลังทอง" ซึ่งบรรจุหัวข้อราชการต่าง ๆ
แผนก ทั้งชื่อพระราชกำหนดกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และท้องตราที่จะต้องเรียน
ไว้ในสมุดนั้น และไว้ที่ว่างสำหรับจดบอกจำนวนวันที่ได้เรียนข้อใดกี่วัน และสำหรับ
ลงชื่อผู้สอบไล่ความรู้ข้อนั้น ๆ ด้วย เวลาคนเข้าเป็นเสมียนหรือเป็นนักเรียนจะได้
จ่ายสมุดหลังทองนี้ให้คนละเล่ม เรียนข้อใดรู้ในพนักงานแผนกใด หัวหน้าในพนักงาน
นั้นเป็นผู้สอบความรู้ เมื่อสอบได้ ผู้สอบก็ลงชื่อให้เป็นสำคัญไปที่ละข้อ ๆ เมื่อเรียน
จบในพนักงานหนึ่งแล้วก็ย้ายไปเป็นเสมียนเรียนความรู้ในพนักงานอื่นต่อไป จนจบทุก
วิชา เมื่อใดก็เข้าสอบไล่ความรู้ในที่ประชุมกรรมการ ผู้ใดสอบได้ก็ได้รับประกาศนียบัตร
รับตำแหน่งเป็นปลัดอำเภอได้ และยังมีประโยชน์พิเศษ ส่วนแผนกอัยการอีกชั้นหนึ่ง
ผู้ใดสอบประโยชน์พิเศษได้ ให้เลื่อนเป็นนายอำเภอก่อน¹

วิธีสอนเช่นนี้ในมณฑลกรุงเก่านับว่าไ้ผล เพราะคนเรียนเป็นเสมียนเรียน
ไปในที่ทำการนั้น ๆ ที่เคยว่ไม่เสียเวลาและรู้การนั้นไ้ดีกว่า เร็วกว่าเรียนใน
โรงเรียนที่ไ้ไ้ทำการนั้น ๆ อย่างหนึ่ง ผู้สอนซึ่งเป็นหัวหน้างานในแผนกก็ชำนาญ
งานเช่นนั้นสามารถสอนไ้ดีกว่าครูซึ่งมีความรู้แต่ขาดความชำนาญ การเรียนก็เรียน
ที่ละอย่างทำให้ไม่สับสนและจำแต่ละอย่างไ้ดี

ดังนั้นจึงเห็นไ้ว่าพระยาโบราณราชธานินทร์ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล
กรุงเก่า ไ้ก่คิดทดลองวิธีการฝึกอบรมกรมการอำเภอแบบใหม่ไ้ผลดี ทำให้มณฑล
กรุงเก่าเป็นแหล่งแรกที่ไ้ทดลองเกี่ยวกับการฝึกอบรมกรมการอำเภอ ช่วยแก้ปัญห
การขาดแคลนกรมการอำเภอปฏิบัติหน้าที่ราชการไ้สำเร็จ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระราชเสนา
เทศาภิบาล หน้า 155.

เมื่อใดที่คลองที่มณฑลกรุงเก่าได้ผลดีแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงถือเป็นหลักปฏิบัติต่อมา โดยนำมาปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้น คือกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้หน่วยราชการทุกแห่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในกรุงเทพฯ และที่ว่าการมณฑล ที่ว่าการเมือง และที่ว่าการอำเภอในหัวเมือง รับนักเรียนและเสมียนฝึกหัดความรู้ราชการในพนักงานต่าง ๆ ในที่ทำการเหล่านั้น และให้เจ้าพนักงานในที่นั้นเป็นธุระในการฝึกสอนแก่ข้าราชการที่เข้าใหม่ด้วย

วิธีการฝึกอบรม ให้นักเรียนและเสมียนที่เข้าใหม่ทุกคนมีสมุดหลังทองประจำตัว เพื่อเป็นหลักฐานในการสอบไล่วิชาต่าง ๆ ความรู้ที่บรรจุในสมุดหลังทองจะจัดเป็น 2 อย่าง คือ

(1) ความรู้ที่ต้องการความเข้าใจที่ต้องทาคด้วยมือ เช่น ครอบแบบพิมพ์ต่าง ๆ เป็นต้น หรือที่จะต้องใช้ความคิดบ้าง เช่น แต่งรายงานและจดคำให้การ

(2) ให้อ่านและเข้าใจกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องท่องได้¹

ดร.วิลเลียม เจ.ซิฟฟิน รองศาสตราจารย์ทางวิชาการบริหารแห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา ได้กล่าวว่า การอบรมเช่นนี้ มีใช้เพียงแต่ให้ทันสมัยหรือเหมาะสม หรือเป็นแบบตะวันตกเท่านั้น หากเป็นความจำเป็นเพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ มีใช้เพียงแต่การจดจำเพื่อสอบได้เท่านั้น²

¹ กระทรวงมหาดไทย "เรื่องการฝึกหัดคนราชการตามหัวเมือง" เทศาภิบาล ปีที่ 1 เล่ม 2 ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ. 125 หน้า 34 - 41.

² W.J. Siffin "Prince Damrong Rajamubhab, Founder of Modern Thai Public Administration-An Appreciation", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2505 หน้า 141.

หลักสูตรของการฝึกอบรมข้าราชการใหม่ แบ่งเป็น 4 ส่วนด้วยกัน คือ

- ก. ส่วนเสมียน
- ข. ส่วนอัยการ
- ค. ส่วนมหาดไทย
- ง. ส่วนสรรพากร

เมื่อนักเรียนหรือเสมียนคนใดสอบความรู้ในแผนกใดได้ครบถ้วนแล้ว จะเข้ารับราชการดำรงตำแหน่งประจำในพนักงานที่ตนสอบได้ เช่น สอบภาคสรรพากรได้จะเข้ารับตำแหน่งเป็นสมุหบัญชีอำเภอก็ได้ สอบภาคมหาดไทยได้จะเป็นตำแหน่งเจ้าเมืองก็ได้ แต่ตราใบใดที่ยังสอบความรู้ทุกแผนกงานไม่ครบ จะไปดำรงตำแหน่งปลัดอำเภออันเป็นตำแหน่งบัญชาการไม่ได้¹

การแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสอบไล่ได้ จึงสามารถทำการในหน้าที่นั้นได้ด้วยความเรียบร้อยครบหนึ่งปี ให้นั้นเข้ามาให้กรรมการสอบความรู้ความชำนาญในที่ว่ากรมณฑลหรือที่ว่าการเมือง ซึ่งได้กำหนดให้กรรมการสอบวิชานั้น ถ้าบุคคลนั้นสอบไม่ไ้คงต้องรับเงินเดือนเพียงอัตราขั้นต่ำในตำแหน่งนั้นต่อไป จะเพิ่มเงินเดือนและเลื่อนชั้นเป็นลำดับไปตามข้อบังคับ กรรมการสอบจะประกอบด้วยข้าหลวงเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลจัดให้เป็นประธานแทนพร้อมด้วยข้าราชการผู้เป็นหัวหน้าในแผนกการกระทรวงการต่าง ๆ ในมณฑลนั้น หรือผู้ที่จะได้ตั้งขึ้นเป็นผู้สอบโดยเฉพาะรวมกรรมการไม่น้อยกว่า 5 คน²

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาภาณุวง-
ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 315.

² กระทรวงมหาดไทย "เรื่องจัดการฝึกหัดข้าราชการตามหัวเมือง"
เทศาภิบาล ปีที่ 1 เล่ม 2 ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ. 125, หน้า 34 - 41.

ข้าราชการเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว จะได้เลื่อนยศและตำแหน่งขึ้นไปตามลำดับความสามารถและระยะเวลาทำงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อบุคคลนั้นจะได้รับตำแหน่งชั้นสัญญาบัตร เช่น ตำแหน่งนายอำเภอ ยกกระบัตรเมือง ผู้ช่วยราชกรมมหาดไทยและผู้ช่วยราชการสรรพากร ตำแหน่งนี้จะต้องเข้าสอบความรู้ความชำนาญอีกครั้งหนึ่งซึ่งอาจจะกำหนดที่มณฑลนั้นเอง หรือที่กระทรวงมหาดไทยแล้วแต่เสนาก็จะมีคำสั่ง

การที่ได้วางระเบียบวิธีการฝึกหัดคนเข้ารับราชการใหม่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นหลายประการ ได้แก่

1. มีสถานที่ฝึกหัดคนเข้ารับราชการมากขึ้น
2. คนเข้ารับราชการเป็นนักเรียนหรือเสมียนในกรุงเทพฯ ก๊กี้ หรือตามหัวเมืองก๊กี้ ย่อมเห็นทางที่จะดำรงตำแหน่งในราชการได้แน่นอน อาศัยแต่เพียงความพยายามและความอุทิศสาคะของกน

3. การเล่าเรียนวิชานี้ก็เหมาะสมกับความสามารถของบุคคล ที่มี ความสนใจต่าง ๆ กันได้เป็นการยุติธรรมก็แก่บุคคลที่พากเพียรเรียนได้มากแขนง ในอันที่จะได้รับราชการในตำแหน่งที่สูงขึ้นไป

4. เมื่อมีแหล่งผลิตข้าราชการเพิ่มขึ้นมากแห่งเช่นนี้ ทางราชการ ก็มีความสะดวกในอันที่จะสรรหาแต่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงขึ้นผลักดันเปลี่ยนลับ บุคคลที่มีความสามารถน้อย ได้พอเพียงแก่ประโยชน์ของทางราชการตามแบบแผนนี้¹

การวางระเบียบการฝึกหัดบุคคลเข้ารับราชการตามแบบแผนนี้ ทำให้สามารถผลิตข้าราชการชั้นกรมการอำเภอออกมาได้มากพอกับความต้องการ อันเป็นหลักสำคัญยิ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายหลังที่ได้ทดลองหาวิธีมาหลายอย่างหลายวิธี ทำให้ปัญหาที่เกยกังวลอยู่ว่าจะหาคนเข้ารับราชการไม่ได้หมดไป

¹กระทรวงมหาดไทย "เรื่องจัดการฝึกหัดคนรับราชการตามหัวเมือง" เทศาภิบาล ปีที่ 1 เล่ม 2 ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ. 125 หน้า 34 - 41.

จะเห็นได้ว่า การที่สามารถศึกษาวิธีผลิตกรรมการอำเภอออกมาได้ทันกับความต้องการของทางราชการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มณฑลกรุงเก่าเป็นหัวแรงสำคัญในการเป็นแหล่งที่ทดลองใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะผลิตกรรมการอำเภอออกมา และเนื่องจากมณฑลกรุงเก่ามีข้าหลวงเทศาภิบาลที่ปีความสามารถทั้ง 2 คน คือ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ และพระยาโบราณราชธานินทร์ ที่พยายามทดลองศึกษาวิธีการที่จะผลิตกรรมการอำเภอออกมาให้ทันกับความต้องการของทางราชการ จนมาสำเร็จในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ที่ำกักวิธีให้คนเรียนเป็นเสมียนในที่ทำการเคย จะได้เรียนหลักปฏิบัติและทดลองปฏิบัติไปพร้อม ๆ กันเลย และกระทรวงมหาดไทยก็นำวิธีการมาใช้ แต่ได้ปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้นกว่าเดิมแล้ว จนทำให้ในปี พ.ศ. 2480 ปัญหาเกี่ยวกับการหาคนเข้ารับราชการไม่ได้หมดไป กลายเป็นปัญหาคนมากกว่าตำแหน่ง จนกระทรวงมหาดไทยต้องวางระเบียบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ โดยยึดหลักเอาความรู้ความสามารถของข้าราชการ เป็นเกณฑ์สำคัญ

3. การป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน

ในท้องที่มณฑลกรุงเก่ามีคดีความโจรผู้ร้ายมากมาย ทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอยู่เสมอ นับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการปกครองหัวเมืองทางแถบนี้ ดังนั้นกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าในระยะแรกจึงได้ลงมือแก้ปัญหานี้อย่างจริงจัง ได้ดำเนินการดังนี้

3.1 การป้องกันโจรผู้ร้าย ในการวางนโยบายป้องกันโจรผู้ร้ายนี้ รัฐบาลและทางมณฑลกรุงเก่าได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. การกระจายอำนาจการปกครองให้ทั่วถึง ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการปกครองดูแลและตรวจตราความสงบเรียบร้อยในตำบลหรือหมู่บ้าน ก็เป็นวิธีการประการหนึ่งที่ทำให้ทางราชการสามารถมีตัวแทนในการตรวจตรารักษาความสงบได้

หัวถึงยี่งิ้น โดยเฉพาะการปราบปรามโจรผู้ร้ายนั้นถือเป็นงานในความรับผิดชอบที่สำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จนถึงกับกำหนดไว้ในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านข้อหนึ่งว่า

"... ผู้ใหญ่บ้านจะต้องจัดหาสิ่งที่มีเสียงไคยีนไกลไว้ดีเป็นสัญญาณเวลาเกิดเหตุต่าง ๆ ก็ให้ผู้ใหญ่บ้านตีสัญญาณบอกราษฎรให้มาประชุมกันโดยเร็ว ส่วนหมู่บ้านไกลเคียงนั้น เมื่อไคยีนเสียงสัญญาณก็ให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกร่องลูกบ้าน ควบคุมกันมาช่วยถ้าไม่มาถือว่าผู้ใหญ่บ้านมีความผิด..."¹

กฎข้อบังคับนี้จึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีในการป้องกันเหตุร้ายและไม่เพียงแต่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือภายในหมู่บ้านเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างหมู่บ้านต่อหมู่บ้านอีกด้วย

การมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปกครองตำบลและหมู่บ้านนี้ เป็นผลดีต่อการปราบปรามโจรผู้ร้ายด้วย เพราะปรากฏว่ามณฑลกรุงเก่าเดิมมีโจรผู้ร้ายมาก แต่เมื่อมีกำนันผู้ใหญ่บ้านคอยตรวจตราดูแล เมื่อเกิดมีโจรผู้ร้ายปล้นขึ้นที่ใด กำนันและผู้ใหญ่บ้านก็สามารถจับกุมโจรผู้ร้ายได้ทันทีเป็นจำนวนหลายราย ทำให้โจรผู้ร้ายลดจำนวนลง

ดังนั้นการกระจายอำนาจโดยจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านคอยดูแลตรวจตราความสงบเรียบร้อยในตำบลหรือหมู่บ้าน จึงเป็นการป้องกันโจรผู้ร้ายมิให้ก่อการกำเริบและทำให้โจรผู้ร้ายลดจำนวนลง

๒ การยกเลิกโรงรับจำนำ เนื่องจากโรงรับจำนำนั้น เป็นช่องทางทำให้เกิดโจรผู้ร้ายลักขโมยทรัพย์สินต่าง ๆ ของราษฎรได้ โดยที่โจรผู้ร้าย

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/1 การประชุมเทศบาลครั้งที่ 1 ประชุมเมื่อ 19 มกราคม พ.ศ. 2438.

ส่วนใหญ่มักจะนำสิ่งของที่ขโมยนั้นมาจำหน่าย ทำให้ห้องที่มีโรงรับจำนำมีคดีความเกิดขึ้นมากมาย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2440 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงสั่งการไปยังผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ ที่มีโรงรับจำนำ ให้ออกประกาศยกเลิกโรงรับจำนำ โดยออกหมายประกาศห้ามตั้งโรงรับจำนำในโรงม่อนตลาดซึ่งเป็นของหลวง แต่ในที่ที่เป็นโรงม่อนของเอกชนก็ชี้แจงให้เห็นผลร้ายของการมีโรงรับจำนำ เจ้าของโรงม่อนก็เห็นชอบด้วยก็พากันเลิกโรงรับจำนำหมด ปรากฏว่าหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเก่าไม่มีโรงรับจำนำเลย¹

หลังจากที่ยุบเลิกโรงรับจำนำแล้วก็ปรากฏว่า คดีโจรผู้ร้ายก็ลดจำนวนลง แสดงให้เห็นว่ากรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นนักปกครองที่มีความสามารถ และปฏิบัติงานเพื่อความสงบสุขของราษฎรอย่างแท้จริง โดยไม่คำนึงถึงรายได้ภาษีอากรที่จะได้รับจากโรงรับจำนำซึ่งเก็บได้ปีละไม่น้อย

๓- การควบคุมตรวจตราสถานที่จำหน่ายสุรายาเฝื่อน ในระยะนี้ มณฑลกรุงเก่าได้มีการควบคุมตรวจตราร้านที่จำหน่ายสุรายาเฝื่อน เนื่องจากเหตุผลที่กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ได้กล่าวไว้ในรายงานมณฑลกรุงเก่า ถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดโจรผู้ร้ายขึ้นเนื่องจาก การตั้งร้านจำหน่ายขายสุรายาเฝื่อน ซึ่งแต่เดิมนั้น การตั้งร้านจำหน่ายขายสุรายาเฝื่อน แล้วแทนนายอากรจะไปตั้งขายที่ใดก็ได้ บางทีเข้าไปตั้งขายในที่วัดร้างและตำบลว่างเปลี่ยว ไม่มีบ้านผู้คน อันเป็นช่องทางให้พวกโจรผู้ร้ายเข้าไปประชุมพักอาศัย และเมื่อปล้นได้ของก็นำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน และนายอากรบางคนก็รับซื้อของโจร ซึ่งกรมการเมืองก็ไม่สามารถจะตรวจตราได้ทั่วถึง จึงทำให้เกิดโจรผู้ร้ายจุกชุม กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงหาวิธีแก้ไขโดยประกาศให้นายอากรซึ่งรับผูกขาดการขายสุรา ยื่นใบขออนุญาตตั้งร้านขายสุรา โดยทำเป็นบัญชีบอกจำนวน

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวง-
เทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมือง มีนาคม ร.ศ. 116.

ร้านที่คั้ง และสถานที่ที่จะคั้งขายยื่นต่อผู้ว่าราชการเมือง และให้ผู้ว่าราชการเมือง
ส่งบัญชีรายการที่นายอกรจะคั้งร้านขายสุราให้กรมการเมืองตรวจดู ถ้ารายได้คั้งอยู่
ในหมู่บ้านที่มีผู้คนอาศัยอยู่มาก ก็อนุญาตให้คั้งได้ เพราะถึงแม้จะเกิดเหตุร้าย กำนัน
ผู้ใหญ่บ้านก็สามารถระงับปราบปรามจับกุมและตรวจตราโจรผู้ร้ายได้ง่าย แต่การรายโค
ขออนุญาตไปคั้งขายสุราในที่ทุ่งนา ป่าดง หรือวัดร้างที่เปลี่ยววณ นอกหมู่บ้าน อันเป็น
ที่ให้โจรผู้ร้ายเข้าไปพักอาศัย ก็ไม่อนุญาตให้คั้งร้านขายสุรายาฉี้นในที่นั้น

ซึ่งการที่กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ไ้หาวิธีแก้ไขดังกล่าวแล้วนี้ เป็น
การป้องกันโจรผู้ร้ายโคทางหนึ่ง เพราะทำให้กคิโจรผู้ร้ายตีรันฟันแทงกันลดลง และ
โจรผู้ร้ายไม่มีที่จะมั่วสุมซื้อขายแลกเปลี่ยนของที่ปล้นมาได้ ทำให้โจรผู้ร้ายลดน้อยลง¹

๑ การทำตัวรูปพรรณสัถ์พาทนะ ปัญหาในเรื่องการลักขโมย
สัถ์พาทนะ ซึ่งมีเป็นประจําในมณฑลกรุงเก่าก่อนการปรับปรุงการปกครอง เป็นปัญหา
ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้พยายามที่จะจักให้หมดไป เพราะมณฑลกรุงเก่าประชาชน
ส่วนมากมีอาชีพทำนา การที่วัว ควาย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการทำนาถูกลักขโมยไป
ก็เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แนวทางในการแก้
ปัญหาเรื่องนี้ สมเด็จพระนเรยาราชูปถัมภ์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้เสนอ
ในที่ประชุมเทศาภิบาล มีข้อความตอนหนึ่งว่า

"... แดการเรื่องสัถ์พาทนะนี้ ความประสงค์ที่จะจัดเป็นข้อสำคัญ
ก็อย่างเดียวกันที่จะป้องกัน ไม่ให้โจรผู้ร้ายลักสัถ์พาทนะของราษฎร เพราะ
สัถ์พาทนะเป็นของสำคัญในการทำมาหากินในพื้นที่เมือง แต่เป็นทรัพย์สินซึ่ง
เจ้าของรักษายากด้วย เป็นของใหญ่ และอาจไปมาได้โดยลําพังกำลังสัถ์
ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีข้อบังคับป้องกัน เช่น ให้ทำตัวรูปพรรณเป็นกัน ให้โจร

¹ กษ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เทศาภิบาลมณฑล
กรุงเก่า ราชานราชการหัวเมือง มีนาคม ร.ศ. 116.

ลึกยาก หรือลึกแล้วให้ลึบจับโยง่าย..."¹

ดังนั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2438 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะประกาศบังคับใช้ในมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลอื่น ๆ โดยกำหนดว่าให้เจ้าของสัตว์พาหนะนำสัตว์ของตนไปทำตัวพิมพ์รูปพรรณ และในการซื้อขายสัตว์เหล่านี้ ก็จะต้องมีตัวพิมพ์รูปพรรณสำหรับสัตว์ ไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่ของทางราชการ ซึ่งเป็นนายตลาดคูหา

หลังจากที่ได้มีการทำตัวรูปพรรณสัตว์พาหนะแล้ว ปรากฏว่าการลักขโมยสัตว์พาหนะของราษฎรในมณฑลกรุงเทพฯ ลดลง เพราะขโมยเมื่อลักแล้วก็ไม่มีที่จะไปขายให้ใครได้ เนื่องจากไม่มีตัวรูปพรรณสัตว์แสดง

จ การสำรวจบัญชีสามะโนกรัว การสำรวจสามะโนกรัวนี้ นอกจากจะทำให้เกิดความสะดวกในการปกครองแล้ว ก็ยังเป็นความสะดวกในการที่จะป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายได้อีกด้วย ดังนั้นกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงได้เริ่มจัดการสำรวจสามะโนกรัวขึ้นในปี พ.ศ. 2438 โดยลงมือสำรวจสามะโนกรัวราษฎร จำนวนสัตว์พาหนะ ยานพาหนะ ปืนและที่ค้ำไถนา สวน ตลอดจนมณฑล แต่ยังไม่สำเร็จเรียบร้อย ที่สำรวจเรียบร้อยแล้วก็มีแต่เมืองกรุงเทพฯ เมืองเคียวเท่านั้น เมืองอื่นประมาณเอาปรากฏว่าจำนวนหลังคาเรือนรวมกันทั้งมณฑล มีราษฎรชาย 174,988 คน หญิง 207,089 คน รวมเป็น 382,077 คน² ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าการสำรวจสามะโนกรัวในระยะแรกนี้ ยังไม่เป็นการที่จะใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 1/44.5 รายงานการประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ 9 พ.ศ. 2438 ประชุมวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2438.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 น. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเทพฯ รายงานราชการหัวเมือง มีนาคม ร.ศ. 116.

เนื่องจากยังขาดรายละเอียดอยู่มาก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2440 หัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเก่า ได้ดำเนินการสำรวจสำมะโนครัวใหม่ โดยสามารถเก็บบัญชีรายการต่าง ๆ ได้มากขึ้น คือมีจำนวนราษฎรชายหญิง จำนวนครอบครัว จำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้าน จำนวนสัตว์พาหนะ จำนวนยานพาหนะที่ใช้ในหมู่บ้าน เว้น เรือ หรือเกวียน และจำนวนอาวุธปืน ตัวอย่างเช่น บัญชีสำรวจ เมืองลพบุรี มีกำนัน 40 ผู้ใหญ่บ้าน 409 ราษฎรชาย 17,637 ราษฎรหญิง 35,173 หลังคาเรือน 9,161 มา 1,592 โค 1,347 กระบือ 13,523 เรือ 5,532 เกวียน 776 ปืน 1,526¹

จากตัวอย่างการสำรวจสำมะโนครัวนี้ จะเห็นได้ว่าทางราชการจะได้รับความสะดวกในการปกครองมากขึ้น เช่น ใช้ประกอบการพิจารณาออกกฎหมายหรือข้อบังคับในด้านต่าง ๆ การเกณฑ์คนเข้ารับราชการทหาร และที่สำคัญคือทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นทางป้องกันไม่ให้โจรผู้ร้ายก่อความกำเริบเสิบสานดังแต่ก่อน

๔ การออกระเบียบข้อบังคับในการป้องกันเหตุร้าย เพื่อป้องกันเหตุร้ายที่จะเกิดขึ้น จึงได้ออกระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการเดินทางขึ้นดังนี้ คือ

(1) เกี่ยวกับหนังสือเดินทาง การกำหนดให้ราษฎรต้องมีหนังสือเดินทางในการเดินทางไปยังต่างเมืองนี้ ได้มีกฎข้อบังคับมาก่อนที่จะได้มีการปรับปรุงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2437 แต่การออกหนังสือเดินทางในแต่ละเมืองก็ยังคงแตกต่างกันอยู่ไม่เป็นแบบแผนอันเดียวกัน ดังนั้นในเวลาต่อมา คือในปี พ.ศ. 2438 สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ก็ได้ทรงสั่งการให้กำหนดแบบหนังสือเดินทางสำหรับราษฎรให้เป็นแบบเดียวกัน โดยมีพระประสงค์ที่จะให้เป็นเครื่องมือของ

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมือง มีนาคม ร.ศ. 116.

เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตรวจตราคนเดินทางไปมา เพื่อจะได้ทราบรายละเอียดของ
คนที่ผ่านด่านอันจะเป็นทางป้องกันการก่อคดีความของโจรผู้ร้ายเป็นสำคัญ¹

วิธีการตั้งด่านตรวจหนังสือเดินทางนี้มีผลทำให้คดีโจรผู้ร้าย ในมณฑล
กรุงเก่าลดน้อยลงมาก

นอกจากนี้หน้าที่ในการตรวจตราดูแลการเดินทางนี้ กรมหมื่นมรุพงษ์-
ศิริวัฒน์ ได้มอบให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีกฎประกาศว่าให้กำนัน
และผู้ใหญ่บ้านตรวจตราดูแลคนจากเมืองอื่น ซึ่งจะนำไก่ กระบือ เข้ามาในเขต
ท้องที่ ถ้าไม่มีหนังสือเดินทาง หรือมีวาจอก ผิดกว่าคนสุจริต ก็ให้ยก
เวลาโคกระบือไว้และนำตัวมาสอบสวน ถ้าคนผู้นั้นมีพิรุณสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายก็ให้
สั่งตัวเขามายังศาลาว่าการเมือง เพื่อที่จะทำการสอบสวนต่อไป หากปรากฏว่า
กำนันผู้ใหญ่บ้านเพิกเฉยละเลย ไม่ตรวจตราปล่อยให้โจรผู้ร้ายได้ต้อนโค กระบือ
ล่องแขวงไป ทางราชการก็จะถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้นมีความผิด²

จากการเข้มงวดกวดขันเช่นนี้เองในเวลาต่อมาจึงปรากฏว่า คดีความ
โจรผู้ร้ายลักขโมยสัตว์พาหนะลดน้อยลง

(2) ระเบียบเกี่ยวกับการเดินทางกลางคืน กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์
ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าเห็นว่าการที่เกิดคดีโจรผู้ร้ายทำร้ายร่างกายและ
จับปล้นทรัพย์สินสมบัติ เนื่องมาจากคนทุจริตถืออาชญากรรมเที่ยวเตร่ในเวลากลางคืน โดยไม่มี
ไฟไป คนพวกนี้เมื่อมีช่องทางจะทำร้ายใครทางใดก็จะทำตามความพอใจ ซึ่งเป็นเหตุ
ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน³ หวาดกลัวไม่เป็นอันทำมาหากิน กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์
จึงมีใบบอกกราบทูลเข้ามาในกรุงเทพฯ และเมื่อได้มีพระบรมราชานุญาตให้ออกข้อบังคับ

¹กระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ก. 119 หน้า 12.

² กจร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/4 เรื่องข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล
กรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล ร.ก. 117.

ห้ามการถืออาวุธเที่ยวเตร่และในเวลากลางคืนผู้ใดจะเกินทางด้วยกิจธุระตามถนน
หนทางแม่น้ำลำคลอง ให้มีไฟส่องไฟเป็นสำคัญ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้คนร้าย
ชุมซ่อนและลอบทำร้ายร่างกาย¹

จากการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการเดินทางนี้ จุดประสงค์ก็เพื่อป้องกัน
คดีโจรผู้ร้าย ซึ่งผลก็ปรากฏว่าโจรผู้ร้ายที่เคยลอบทำร้ายร่างกาย และชอบปล้นใน
เวลากลางคืนลดจำนวนลง

จะเห็นได้ว่าการออกระเบียบข้อบังคับในการป้องกันเหตุร้ายของ
มณฑลกรุงเก่านี้ แสดงให้เห็นว่าปัญหาโจรผู้ร้ายในมณฑลกรุงเก่า เป็นปัญหาสำคัญ
ที่ต้องแก้ไขอย่างจริงจัง ในการนี้ต้องอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอ เป็น
กำลังสำคัญเพราะแต่เดิมหน้าที่เกิดเหตุ ปล้น ฆ่า หรือคดีชิงทรัพย์รุมข่มขืนก็เพราะ
เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นไม่เอาใจใส่แก้ไขปัญหาคำที่ควร และบางครั้งก็ถึงกับเลียงโจร
เสียเอง ทางมณฑลกรุงเก่าจึงต้องออกข้อบังคับ เพื่อกระตุ้นให้นายอำเภอกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านเพิ่มความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

3.2 การปราบปรามโจรผู้ร้าย ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายนี้
มณฑลกรุงเก่าถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างรีบด่วน เพื่อความสงบสุข
ของราษฎรดังนี้ คือ

ก การปรับปรุงพลตระเวน การจัดตั้งกองพลตระเวน^{*}
ในมณฑลกรุงเก่านี้ ปรากฏว่าได้มีมาก่อนการปรับปรุงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2437
คือในปี พ.ศ. 2432 ได้มีการตั้งกองตระเวน ในแขวงกรุงเก่า พระพุทธบาท

¹ กจธ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวง
เทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมือง มีนาคม ร.ศ. 116.

^{*} ในเวลานั้นเรียกกองตรวจจับโจรผู้ร้าย.

และสระบุรี แต่พอตระเวนที่ต้งขึ้นในระยะแรกนั้น มีจำนวนน้อยเกินกว่าจะป้องกัน และปราบปรามโจรผู้ร้ายให้มีประสิทธิภาพได้¹ ครั้นต่อมาเมื่อได้มีการปรับปรุงการปกครอง และจัดตั้งมณฑลกรุงเก่าขึ้น ก็ได้มีการจัดตั้งพลตระเวนมีจำนวนประมาณ เมืองละ 12 คน ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในแขวงเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็น จำนวนที่น้อยเกินไปที่จะรักษาหน้าที่ให้เกิดผลดีได้

อำนาจหน้าที่ของพลตระเวน ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

พลตระเวนบก มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยทางบก โดยจะต้อง ออกตรวจตามถนน ตลาดวัด และที่ตลาด หากพบคนที่น่าสงสัยหรือมีพิรุธว่าจะเป็น ผู้ร้าย ก็จะต้องจับกุมตัวมาส่งยังศาลว่าการเมือง ในเวลากลางคืนก็ต้องออก ตรวจตรารักษาความสงบ ตรวจโคมไฟ เพื่อป้องกันเพลิงไหม้ นอกจากนี้พลตระเวน บกก็ต้องออกตรวจตราจับกุม ผู้ลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อน หรือขายฝิ่นเถื่อนตามคำ ขอร้องของเจ้าพนักงานอากรอีกด้วย

พลตระเวนน้ำ มีหน้าที่รักษาความสงบในแม่น้ำลำคลอง จะต้องให้ ความคุ้มครองแก่ราษฎรเจ้าของเรือแพจากเหตุร้ายต่าง ๆ ตลอดจนต้องทำหน้าที่ เป็นหน่วยจราจรทางน้ำไม่ให้มีการจอดเรือซ้อนลำกัน จะเป็นการกีดขวางทางเดิน เรือได้²

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมานี้กว้างขวางเกินกว่าที่พลตระเวน ซึ่งมีอยู่เพียงเมืองละ 12 คน จะปฏิบัติงานให้ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2438 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวงเทศาภิบาล จึงได้ขออนุมัติเพิ่มพลตระเวนขึ้นเมืองละ 2 นาย คือให้มีหัวหน้า 2 นาย และพลอีก 2 นาย โดยกำหนดให้กันเอาเงิน

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2/12 ก./5 เรื่องใบบอกเจ้าพระยา-รัตนบดินทร์ ที่สมุหนายก ตั้งกองสืบจับผู้ร้าย ร.ศ. 109.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมือง มีนากม ร.ศ. 116.

ส่วนหนึ่งจากค่าเช่าที่ดินแถว โรงเรือนและค่าเช่าตลาดมาเป็นค่าจ้างของพลตระเวนเหล่านี้¹

ต่อมากองพลตระเวนนี้ก็ได้รับการปรับปรุงเพิ่มจำนวน และกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน จนกลายมาเป็นหน่วยงานตำรวจในปัจจุบัน

ข การตรวจราชการ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปราบปรามโจรผู้ร้าย ดังนั้นในกองบัญชาการมณฑลจึงได้กำหนดตำแหน่งผู้ตรวจการ อันมีหน้าที่ต้องตรวจตามท้องที่ต่าง ๆ และทำรายงานเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งจะมีผลให้ข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถวางแผนป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายได้อย่างเหมาะสม ดังเช่นการออกกฎข้อบังคับในการป้องกันและแก้ไขเหตุร้าย การจัดขอเพิ่มกำลังพลตระเวน

ในปี พ.ศ. 2438 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ซึ่งตระหนักในความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องโจรผู้ร้าย ก็ได้ออกตรวจตราราชการ หามเขตแขวงเมืองกรุงเก่า อ่างทอง ลพบุรี ซึ่งมีผลดีในการปราบปรามโจรผู้ร้ายมาก เพราะกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ได้กำชับกำชาให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ก้อนาอำเภอกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เอาใจใส่ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายให้มากขึ้น เป็นการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานเข้มแข็งขึ้น จนคดีโจรผู้ร้ายในเขตแขวงดังกล่าวลดน้อยลงมาก²

จะเห็นได้ว่าการออกตรวจราชการนั้น นอกจากจะทำให้สามารถเข้าใจปัญหาและความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องโจรผู้ร้าย อันจะทำให้แก้ไขปัญหา

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมือง มีนาคม ร.ศ. 116.

² กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/4 ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมืองในมณฑล ร.ศ. 117.

ได้ถูกต้องแล้วยังมีผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็ทำให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น คือ นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ให้เข้มแข็ง ขึ้น นับว่ามีผลดีในการปราบปรามโจรผู้ร้ายเป็นอย่างมาก

จากการลงมือแก้ไขปัญหาโจรผู้ร้ายอย่างจริงจังในบดพลกรุงเก่า ในสมัยของกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ซึ่งพระองค์ได้หาวิธีการหลายประการในการแก้ปัญหา ซึ่งก็มีผลทำให้โจรผู้ร้ายลดน้อยลง แต่ก็ไม่หมดไปทีเดียว

ในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ ซึ่งเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ต่อจากกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ก็ได้หาวิธีป้องกันโจรผู้ร้าย พอได้ได้มีการประชุมเทศาภิบาลปีที่ 12 วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2449 สมเด็จพระกระยา-
คำรงราชานุภาพได้แนะนำถึงการปราบปรามโจรผู้ร้ายตามหัวเมืองว่า เมื่อเกิดโจรผู้ร้ายขึ้นแล้ว ข้าหลวงเทศาภิบาลต้องพยายามจับเอาตัวโจรผู้ร้ายมาลงโทษให้ได้ เพื่อจะได้เป็นที่ครั่นคร้ามของโจรผู้ร้าย ซึ่งเหมือนกับป้องกันไม่ให้เกิดโจรผู้ร้ายไปในตัว นอกจากนี้พระองค์ยังได้กล่าวอีกว่า ผู้ร้ายที่ลักโค กระบือ หรือผู้ร้ายที่ปล้น ก็คือพวกนักเลง ซึ่งเมื่ออยู่ทุกท้องถิ่น เพราะฉะนั้นบุคคลพวกที่เป็นนักเลง ก็คือโจรและเป็นผู้ที่รู้ว่าใครเป็นโจร ถ้าตัวเองมิให้ทำโจรกรรมเอง แต่ยังคงรู้เห็นเป็นใจกับพวกโจรด้วย¹ ดังนั้นวิธีปราบปรามโจรผู้ร้าย สมเด็จพระกระยา-
คำรงราชานุภาพแนะนำว่า ควรหาทั้งนี้คือ

1. หัวเมืองควรจะเป็นธุระสืบสวนหาบัญชีจกชื่อลงไว้ในบัญชีลับเสมอ
2. สืบสวนจกชื่อคนที่ชวนสงสัยว่าเป็นผู้รับของโจร ลงบัญชีเก็บไว้

เสมอ

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 การประชุมเทศาภิบาลปีที่ 12
8 กันยายน ร.ศ. 125.

ถ้ามีบัญชีเช่นนี้จะทำให้การสืบสวนจับกุมโจรผู้ร้ายง่ายขึ้น

นอกจากนี้ สมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพก็ได้กล่าวถึงเรื่องพนักงานสืบสวนว่า การสืบสวนโจรผู้ร้ายทุกวันนี้ เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญถึงกรมการเมือง และบางทีก็ถึงข้าหลวงเทศาภิบาลต้องออกไปสืบสวนเองโดยเฉพาะ กรมการอำเภอ กรมการเมืองและข้าหลวงเทศาภิบาลก็มีหน้าที่ราชการอื่น ๆ หลายอย่างอยู่มากแล้ว ฉะนั้นถ้าต้องมาสืบสวนโจรผู้ร้ายซึ่งต้องใช้เวลาและความพากเพียรพยายามมาก ก็เห็นว่าเป็นงานที่หนัก นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ กรมการเมืองและข้าหลวงเทศาภิบาล ก็มีอยู่เฉพาะในเขตท้องที่ที่ตนมีอำนาจรับผิดชอบ แต่พวกโจรโดยเฉพาะพวกที่ดักสัตว์พาหนะ มักจะหนีข้ามเขตทำให้เป็นการลำบากแก่ผู้ปราบปรามที่ไม่สามารถจะตามไปจับกุมนอกเขตที่ตนมีอำนาจอยู่

ฉะนั้นสมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพ ทรงให้ความเห็นว่าควรจะมีพนักงานสำหรับสืบสวนโจรผู้ร้าย ช่วยกรมการอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านอีกแรงหนึ่ง โดยให้ปีตาแห่ง "ยกกระบัตรตำรวจจร" เป็นพนักงานสืบสวนโจรผู้ร้าย ถ้าคนเดียวไม่พอก็ให้มีผู้ช่วยรองอีก 1 - 2 คน ตามสมควร¹

อำนาจหน้าที่ของยกกระบัตรตำรวจจร

- (1) มีหน้าที่สืบจับโจรผู้ร้ายอย่างเดี่ยว โดยทำบัญชีนักเลงและผู้รับของโจร สืบทางที่โจรผู้ร้าย มักจะเดินทางหนี
- (2) ช่วยสืบสวนหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการต้องการ
- (3) ยกกระบัตรตำรวจจร ไม่ควรจับกุมโจรผู้ร้ายเอง เว้นแต่มีความจำเป็น เช่น ถ้าไม่จับเอง ผู้ร้ายจะหลบหนีได้จึงให้จับ

¹ กจร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 การประชุมเทศาภิบาล
ปีที่ 12 8 กันยายน ร.ศ. 125.

(4) ยกกระบัตรตำรวจภูธร มีอำนาจที่จะบังคับสั่งตำรวจภูธรซึ่งประจำอยู่ตามท้องที่ ให้ช่วยทำงานในฐะของยกกระบัตรตำรวจภูธรอันเกี่ยวกับงานราชการทุกประการ

(5) ยกกระบัตรตำรวจภูธรจะต้องปรึกษาหารือให้ความเห็นแก่อัยการและข้าหลวงเทศาภิบาลเสมอ และรับคำสั่งของอัยการและข้าหลวงเทศาภิบาลออกไปตรวจตราสืบสวนสิ่งที่ต้องการควย

ส่วนผู้ที่มาดำรงตำแหน่งยกกระบัตรตำรวจภูธรนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการเห็นว่า นายตำรวจที่มีอยู่ตามหัวเมืองเวลานั้น ได้รับความฝึกหัดแต่ในทางวิชาการ และโดยมากมักเป็นคนรุ่นหนุ่มซึ่งไม่เหมาะแก่ตำแหน่ง จึงเห็นว่าควรจะหาข้าราชการที่รับราชการอยู่ตามหัวเมือง เช่น นายอำเภอ ถือว่าจะหาจากที่อื่น และให้ข้าหลวงเทศาภิบาลหาคนที่เป็ยกกระบัตรตำรวจภูธรเอง แล้วบอกมายังกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการเห็นว่าตำแหน่งยกกระบัตรตำรวจภูธร ควรจะทดลองตั้งขึ้น 4 มณฑลก่อนคือ มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลราชบุรี มณฑลนครไชยศรี และมณฑลปราจีนบุรี ส่วนมณฑลอื่นให้รอไว้ก่อน โดยให้มณฑลหนึ่งมียกกระบัตรตำรวจภูธรคนหนึ่ง และผู้ช่วยคนหนึ่ง¹ ดำเนินการสืบสวนติดตามโจรผู้ร้าย ซึ่งปรากฏว่าไฉไลดี สามารถสืบสวนจับกุมโจรผู้ร้ายได้เร็วขึ้น จึงเห็นสมควรจะมีข้อบังคับสำหรับยกกระบัตรตำรวจภูธรขึ้นไว้ เพื่อเป็นทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามหน้าที่ โดยเปลี่ยนคำว่า "ยกกระบัตร" เสีย ได้ใช้คำว่า "อัยการตำรวจภูธร" แทน²

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 การประชุมเทศาภิบาลปีที่ 12 8 กันยายน ร.ศ. 125.

² กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 การประชุมเทศาภิบาลปีที่ 13 ครั้งที่ 2 8 กันยายน ร.ศ. 126.

หน้าที่อัยการตำรวจภูธร พอจะสรุปได้ดังนี้คือ อัยการตำรวจภูธรมีหน้าที่สืบสวนโจรผู้ร้าย โดยเดินทางติดตามข้ามเขตเมืองและมณฑลได้ ทำบัญชีลับชื่อนักเลงผู้รับของโจรแสดงให้อัยการ ข้างหลวงเทศาภิบาลทราบ ถ้ามีเหตุสงสัยว่าผู้ใดชุกซ่อนของกลางไว้ที่ใด ให้มีอำนาจค้นได้ และในการสืบสวนโจรผู้ร้ายนั้น ต้องฟังคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองด้วย¹

การที่มณฑลกรุงเก่ามีตำแหน่งอัยการตำรวจภูธร เป็นพนักงานสืบสวนโจรผู้ร้าย ทำให้การจับกุมโจรผู้ร้ายเป็นไปได้รวดเร็วขึ้นเพราะสามารถสืบรู้ว่าโจรผู้ร้ายคือใครและหนีไปทางใด จากการที่ห้ามบัญชีรายชื่อนักเลงและทางที่มักจะหนีไปได้ และจากการที่สามารถเดินทางสืบสวนโจรผู้ร้ายได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตแดนทำให้สามารถจับกุมโจรผู้ร้ายได้เร็ว และได้ของกลางคืนมาแทบทุกครั้ง การปราบปรามโจรผู้ร้ายโดยวิธีใช้อัยการตำรวจภูธรช่วยสืบสวนโจรผู้ร้าย ทำให้คดีความที่เกิดจากโจรผู้ร้ายลดลง จนทำให้มณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลที่สงบสุข ราษฎรสามารถประกอบกิจการอาชีพได้อย่างสะดวกสบาย ไม่ก่อกองหวงพะวงเรื่องโจรผู้ร้ายจะมาลักขโมยอีก

ด้วยเหตุนี้เองจึงถือว่าการปรับปรุงการปกครองในมณฑลกรุงเก่า มีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย ประสบความสำเร็จอย่างน่าพอใจ แม้กระทั่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้กล่าวยอมรับในเรื่องนี้ ดังปรากฏในรายงานราชการมณฑลกรุงเก่า มีความตอนหนึ่งว่า "หัวเมืองมณฑลกรุงเก่า เมื่อก่อนจัดการเทศาภิบาลมีโจรผู้ร้ายชุกชุมยิ่งกว่าเมืองอื่น ๆ ตั้งแต่จัดการเทศาภิบาลลงแล้ว จัดการปราบปรามโจรผู้ร้ายถูกฉกรรจ์สงบเรียบร้อยแล้ว หัวทั้งมณฑล จิตว่าเป็นการเรียบร้อยที่สุดที่จะจัดได้ในมณฑลนี้เป็นอย่างหนึ่ง..."²

รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 การประชุมเทศาภิบาลปีที่ 13 ครั้งที่ 2 8 กันยายน ร.ศ. 126.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/2 รายงานสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่า 16 มกราคม พ.ศ. 2441.

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ในการปรับปรุงการปกครองมณฑลกรุงเก่าในสมัย
กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลในระยะแรก ได้มีการจัดรูปแบบการ
ปกครองในมณฑล เมือง อำเภอ ตลอดจนหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดคือตำบล
และหมู่บ้านไว้อย่างมีระเบียบแบบแผนที่ดี เป็นรากฐานให้แก่พระยาโบราณราชธานินทร์
ได้จัดการต่อมา นอกจากนี้เมื่อมณฑลอื่น ๆ ขาดแคลนกรมการอำเภอที่มีความรู้เข้าใจ
ทำงานรับราชการ มณฑลกรุงเก่าก็เป็นแหล่งผลิตกรมการอำเภอไปมณฑลอื่น ๆ แม้ว่า
จะไม่ได้ผลเต็มที่นักก็ตาม แต่มณฑลกรุงเก่าในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ก็เป็น
แหล่งแรกที่คิดวิธีฝึกหัดข้าราชการแบบใหม่ซึ่งได้ผลดี จนกระทรวงมหาดไทยถือเป็น
หลักปฏิบัติต่อมา โดยนำมาปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้น ในการนำมาฝึกหัดข้าราชการ
แผนกต่าง ๆ และในด้านการป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน การขจัดปัญหา
เรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุม สร้างความเชื่อศรัทธาให้แก่ประชาชนอย่างมาก ข้าหลวง-
เทศาภิบาลทั้ง 2 คน ต่างก็พยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหारेื่องโจรผู้ร้าย จนกระทั่ง
มณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลที่มีความสงบสุข ซึ่งทั้งนี้ก็แสดงให้เห็นว่าข้าหลวงเทศาภิบาล
ทั้ง 2 คน เป็นบุคคลที่มีความสามารถในด้านการปกครอง สามารถจัดการปกครอง
ให้มณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุข

การปรับปรุงการศาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาทางด้านการศาลนั้น เป็นปัญหาระดับพื้นที่ที่จะ
ต้องแก้ไข ดังนั้นในปี พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมี
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น และจัดรูปแบบการ
ศาลตามแบบตะวันตก โดยกำหนดให้กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่บังคับศาลที่จะชำระ
ความทั้งแพ่ง อาญา และความอุทธรณ์ทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การศาลของไทย
เป็นที่ยอมรับของชาวต่างประเทศ อันจะนำไปสู่การยกเลิก "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต"

ซึ่งเป็นการเสียเปรียบต่างประเทศ

ต่อมาการปรับปรุงการฟาดได้ขยายไปยังหัวเมือง เนื่องจากมณฑลกรุงเก่า มีคดีความต่าง ๆ กั่งก้างอยู่ตามโรงศาลมากมาย กังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีตราพระราชสีห์ที่ 309/24425 ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2439 ให้ตั้งกองข้าหลวงพิเศษออกไปชำระความที่มณฑลกรุงเก่าเป็นแห่งแรก¹ โดยโปรดเกล้าฯ ตั้งพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้า-รพีพัฒนศักดิ์ ขุนหลวงพระไกรสี และมิสเตอร์เกิกปาตริก เป็นข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการศาลยุติธรรมในมณฑลกรุงเก่า²

หน้าที่ของกองข้าหลวงพิเศษมีอยู่ 2 ประการ คือ

1. กิจจัดการทั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองขึ้นให้เรียบร้อย
2. คัดสะสางคดีความซึ่งค้างอยู่ให้หมดสิ้นไป

ข้าหลวงพิเศษทั้ง 3 คน ได้มาถึงกรุงเก่าเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2439 วันที่ 24 ตุลาคม ได้เริ่มชำระสะสางคดีลึนคดีความต่าง ๆ ที่ค้างค้าง โดยนั่งชำระความวันละ 5 ชั่วโมง ต่อมาเห็นว่าการนั่งอยู่ศาลเดียวทำให้เสียเวลาในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2439 จึงได้แยกนั่ง 2 ศาล คือ พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้า-รพีพัฒนศักดิ์ กับพระเจ้าอนุวงศ์ยาเวกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์นั่งศาลาหนึ่ง ขุนหลวงพระไกรสี มิสเตอร์เกิกปาตริก กับพระยาไชยวิชิตนั่งอีกศาลาหนึ่ง โดยศาลาหนึ่งให้

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/8 เรื่องข้าหลวงจัดการศาลหัวเมือง เห็นควรจัดมณฑลกรุงเก่าก่อนและมีงบประมาณเงินเดือนและค่าใช้สอยมาด้วย ตุลาคม ร.ศ. 115.

² กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความหัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

ชำระสะสางความที่ค้างอยู่ในศาลมณฑล อีกศาลหนึ่งให้ชำระความที่ค้างอยู่ในเมือง¹

การชำระความเริ่มตั้งแต่วันที่ 24 ตุลาคม จนถึงวันที่ 26 พฤศจิกายน
กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าและข้าหลวงพิเศษทั้ง 3 คน
ได้ร่วมกันชำระความที่ค้างอยู่ในศาลเมือง 123 เรื่อง ได้ตัดสินเสร็จไปแล้ว
113 เรื่อง ยังคงค้างรอคอยพยานที่จะเรียกมาสืบอีก 10 เรื่อง ได้ลงโทษจำคุก
ผู้ที่พิจารณาได้ความจริงว่าทำผิดกฎหมายไป 48 คน มีกำหนดตั้งแต่ 1 - 3 เดือน
ไปจนถึง 20 ปี และได้ปล่อยผู้ที่ต้องขังในคุกไป 153 คน มีอยู่ 113 คน ที่
พิจารณามีได้ความสมจริงตามกล่าวหา และอีก 40 คน เห็นว่าก็ยังอยู่ในคุกมา
ชานานพอควรแก่โทษแล้ว

ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2439 มีคดีความ
ที่ยังคงค้างอยู่คือความแพ่ง 200 เรื่อง ความอาญา 100 เรื่อง

ลักษณะเนื้อหาของความอาญาเก่า ที่ข้าหลวงพิเศษได้ชำระตัดสินแยกออก
ได้เป็น

ฆ่าคนตาย	18	เรื่อง
วิวาททุบตีทำร้ายกัน	3	เรื่อง
ลักทรัพย์	28	เรื่อง
ฉกชิงวิ่งราว	4	เรื่อง
ลักสัตว์พาหนะ	25	เรื่อง
ปล้นเรือนแพ	22	เรื่อง
รับของมูราย	4	เรื่อง
ทำเงินแดงใช้เงินแดง	3	เรื่อง

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความ
หัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

รับสินบน 7 เรื่อง
ความอื่น ๆ อีก 17 เรื่อง¹

ตามจำนวนความที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า คดีลักทรัพย์มากกว่าคดีอื่น ๆ
วิธีการชำระความของกองข้าหลวงพิเศษได้ทำดังนี้คือ เมื่อใดส่วนใด
ความว่าจำเลยผู้ต้องหาทำผิดกฎหมายจริง สอบถามแล้วจำเลยยอมรับสารภาพ
ข้าหลวงพิเศษก็อ่านคำฟ้องและคำตัดสินให้จำเลยฟัง แล้วพิจารณาว่าจำเลยคนใด
ที่ถูกจำขังมานานพอแก่โทษแล้ว ก็ตัดสินให้ยกเลิกความเรื่องนั้น สั่งปล่อยจำเลยให้
พ้นโทษไปทีเดียว แต่ถ้าจำเลยคนใดยังถูกจำขังไม่นานพอแก่โทษ ก็ให้จำขังต่อไป
แต่ถ้าจำเลยปฏิเสธขอหาแล้ว ข้าหลวงพิเศษก็อ่านคำพยานที่เคยสืบไว้แต่ก่อน ถ้าคำ
พยานที่สืบไว้นั้นไม่สมบูรณ์และไม่ตรงตามประเด็นข้อหา ข้าหลวงพิเศษต้องนัดสืบพยาน
ใหม่ตามวิธีในพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 ข้าหลวงพิเศษคนหนึ่งคอยจด
บันทึกการพิจารณาและคำให้การของพยาน เมื่อเสร็จการพิจารณาแล้วก็ตัดสินทันที
แล้วอ่านคำตัดสินทันที แล้วอ่านคำตัดสินให้จำเลยฟัง.

เมื่อคำตัดสินสั่งให้ปล่อยจำเลย แต่จำเลยผู้นั้นถูกจำขังตรวนอยู่ ก็บังคับ
ให้ถอดออกต่อหน้าข้าหลวงพิเศษเลยทีเดียว เพื่อป้องกันมิให้เกิดการชักช้าในการ
ถอดโซ่ตรวน และเพื่อมิให้ผู้คุมมีโอกาสกดขี่เรียกร้องเอาเงินค่าถอดโซ่ตรวนจาก
จำเลย แต่ถ้าคำตัดสินสั่งให้จำคุกจำเลยคนใด ก็ทำเป็นคำสั่งส่งไปยังผู้รักษาก
กรุงเก่าแจ้งโทษให้ทราบว่าจำแล้วเพียงใด และวันเดือนปีที่พ้นกำหนดโทษควร
ปล่อยด้วย²

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความ
หัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

² ก.

กองข้าหลวงพิเศษได้จัดให้มีสมุดบัญชีไว้ที่ทุกแห่ง สำหรับจดชื่อนักโทษ และความผิดของนักโทษทุกคน เพื่อเป็นหลักฐานแสดงจำนวนนักโทษและระยะเวลาที่ต้องจำคุกของนักโทษทุกคน ทำให้การจำขังนักโทษเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น

การชำระสะสางคดีความของกองข้าหลวงพิเศษนี้ เป็นประโยชน์ต่อชาวกรุงเก่ามาก เพราะทำให้ผู้ที่บริสุทธิ์ได้นอกโทษออกมา ส่วนผู้ที่ทำความผิดจริงแต่ติดคุกมาเป็นเวลานานแล้วก็ถูกปล่อยตัวออกมาได้ทำมาหากินเลี้ยงครอบครัวต่อไป และการชำระความที่รวดเร็วเช่นนี้ทำให้ประชาชนไม่เสียเวลาทำมาหากิน จึงเป็นที่พอใจของประชาชนชาวกรุงเก่ามาก คนที่ต้องจำขังอยู่ในคุกและลูกความที่มีคดีอยู่พากันยื่นเรื่องร่ำร้องทุกข้อต่อข้าหลวงพิเศษมากขึ้นทุกวัน ขอให้ข้าหลวงพิเศษช่วยชำระตัดสินความของตนด้วย ทำให้จำนวนความที่ค้างอยู่และจำนวนความที่จะต้องสะสางต่อไปมากขึ้น ฉะนั้นพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ขุนหลวงพระไกรอภัย และมิสเตอร์เกิกปาทริก จึงทำรายงานยื่นเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอกรรมการพิเศษอีก 2 นาย มาช่วยในการชำระสะสางคดีเก่า ซึ่งก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งพระยาอรรคราชนารถภักดี และพระยาประชาชีพบริหารเป็นกรรมการพิเศษ¹ ช่วยกองข้าหลวงพิเศษชำระความ

นอกจากนี้กองข้าหลวงพิเศษยังได้ทำรายงานวิธีการชำระสะสางคดีความยื่นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเมื่อพระองค์ได้ทราบวิธีและแบบแผนที่กองข้าหลวงพิเศษได้จัดการไปแล้ว พระองค์ชมว่าการจัดการของกองข้าหลวงพิเศษที่ได้จัดการชำระความที่กรุงเก่านี้ ถือว่าเป็นตัวอย่างอันดี สมควรที่มณฑลอื่นจะได้เอาเป็นตัวอย่างในการจัดศาลยุติธรรมในหัวเมืองต่อไป²

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.8/11 เรื่องประกาศตั้งกรรมการพิเศษชำระความหัวเมือง 12 ธันวาคม ร.ศ. 115.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความหัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

นอกจากจะได้ทำการชำระสะสางคดีความต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเก่าแล้ว กองข้าหลวงพิเศษยังได้ออกไปตรวจคุกสำหรับคุมขังนักโทษในเมืองกรุงเก่า ซึ่งมีคุกสำหรับศาลมณฑลอยู่ในบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล 1 แห่ง มีนักโทษ 95 คน และคุกสำหรับศาลเมืองอยู่ในบังคับบัญชาของผู้รักษากรุงเก่า 5 แห่ง มีนักโทษ 409 คน รวมจำนวนนักโทษทั้ง 6 แห่ง เป็น 504 คน มีผู้คุม 3 คน ผู้คุมที่หนึ่งได้รับเงินเดือน 20 บาท ผู้คุมที่สองได้เดือนละ 16 บาท ผู้คุมที่สามเดือนละ 15 บาท ฉะนั้นคุกอีก 3 แห่ง จึงอยู่ในความควบคุมของผู้คุมที่ไม่มีเงินเดือน ผู้คุมเหล่านี้เคยเป็นนักโทษเก่ามาแล้วทั้งนั้น แต่ประพฤติดีก็ไต่ยกขึ้นเป็นผู้คุม เมื่อผู้คุมไม่มีเงินเดือนเลี้ยงชีพ รวมทั้งผู้คุมที่ได้รับเงินเดือนแต่จำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ และแม่แต่ผู้พิพากษา ยกกระบัตร เสมียน ซึ่งได้รับเงินเดือนน้อย ไม่สมกับงานหนัก ฉะนั้นบรรดาเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับคดีความในศาลและคุกหลายคน จึงมักหาผลประโยชน์ให้กับตัวเอง โดยเรียกเป็นเงินและสิ่งของจากลูกความซึ่งพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ จึงได้สอบสวนดูไต่ความว่าผู้พิพากษาและตุลาการ 5 คน ผู้คุม 1 คน รับสินบน พระองค์จึงตัดสินให้จำคุกคนทั้ง 6 มีกำหนดตั้งแต่ 6 เดือน จนถึง 5 ปี¹

สำหรับคุกในเมืองกรุงเก่าทั้ง 6 แห่ง ได้ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำตั้งแต่พระเนียบ ไปจนถึงบ้านผู้รักษากรุงเก่า เมื่อกองข้าหลวงพิเศษได้ไปตรวจดูก็พบว่า

1. ที่อยู่อาศัยของนักโทษนั้นดูยังบกพร่องมาก ในเวลากลางคืนนักโทษนอนรวมกันอยู่ในห้องใหญ่ทั้งหมด ห้องก็มีคิ๊บบและคัมแคบ นักโทษต้องนอนเบียดกัน
2. นักโทษหญิงและชายนอนรวมกันอยู่ในห้องเดียวกันซึ่งเป็นการไม่สมควร

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5 หนังสือของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ 30 มกราคม ร.ศ. 115.

3. ไม่มีอาหารแจกนักโทษ นักโทษต้องหาอาหารเอง นักโทษที่ไม่มีญาติส่งอาหาร มักต้องอดอาหาร

4. นักโทษบางพวกก็ทำงานหนัก บางพวกก็อยู่เปล่าไม่ได้ทำงาน

5. นักโทษที่อยู่ในคุกนั้น ยังไม่ได้รับการคัดสรรฝึกหัดโทษสัก

คนเดียว¹

พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ จึงแนะนำให้สร้างคุกขึ้นใหม่ และให้มีบัญชีรายชื่อนักโทษ มีกำหนดวันชัง วันปล่อย และจำหน่ายส่งไปที่อื่น ชื่อผู้ส่ง ส่วนเรื่องที่นักโทษไม่มีญาติต้องอดอาหาร กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้ขอพระราชทานเงินในงบประมาณจัดซื้ออาหารจ่ายให้แก่นักโทษ โดยหาทางทดแทนคือ ใช้นักโทษทำการโยธา เช่น ทำถนนหนทาง ซุกสระ ค่ายหญ้า ถมทูปปราบที่ และทำจักสาน เป็นการประหยัดค่าจ้างที่ไปจ้างผู้อื่นทำ ซึ่งต้องเสียค่าจ้างมากกว่า ค่าซื้ออาหารจ่ายนักโทษหลายเท่า ปรากฏว่าที่คุมขังนักโทษเรียบร้อยขึ้น²

นอกจากนี้กองข้าหลวงพิเศษยังได้จัดการศาลในมณฑลกรุงเก่า โดยยึดหลักพระราชบัญญัติศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การจัดตั้งศาล ศาลที่ได้จัดตั้งขึ้นในระยะนี้แบ่งออกได้เป็น

3 ประเภท คือ

(1) ศาลแขวง มีหน้าที่บังคับคดีในท้องที่ซึ่งผู้บัญชาการเมืองจะกำหนดแขวงไว้ว่ากล่าวคดี ศาลแขวงมีอำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคดี ตามอำนาจของผู้พิพากษาประจำศาล ซึ่งมีศาลละ 1 นาย

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษหัวเมือง หัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

² ก.

(2) ศาลเมือง มีหน้าที่บังคับคดี ตามอำนาจศาลในเขตเมือง
ที่ตั้งศาล จากพระราชบัญญัติกำหนดให้ศาลเมืองมีอำนาจดังนี้

ก. มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ที่อยู่ในอำนาจของ
ผู้พิพากษาศาลเมือง

ข. มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของ
ผู้พิพากษาและคดีที่พิจารณาพิพากษานั้นจะต้องอยู่ในข้อกำหนดต่อไปนี้ คือ คดีความแพ่ง
ทุนทรัพย์ไม่เกิน 5,000 บาท ส่วนคดีความอาญาโทษจำคุก ฆีเยน และปรับไหม
ไม่เกิน 5,000 บาท¹

ในเขตมณฑลกรุงเก่าได้มีประกาศตั้งศาลเมืองดังนี้คือ

15 กรกฎาคม พ.ศ. 2440 ตั้งศาลเมืองที่เมืองสระบุรี

15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441 ตั้งศาลเมืองที่เมืองอ่างทอง
เมืองลพบุรีและเมืองสิงห์บุรี²

(3) ศาลมณฑล มีหน้าที่บังคับคดีตามอำนาจศาลได้ตลอด
เขตมณฑลกรุงเก่า ศาลมณฑลจะมีอำนาจดังต่อไปนี้

ก. มีอำนาจเช่นเดียวกับศาลเมือง

ข. มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีทั้งปวงได้ตาม

ตัวบทกฎหมาย

¹ กจข. "พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114" ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ 12 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2438.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/6 เรื่องตั้งศาลหลวงพิเศษจัดการ
ศาลหัวเมือง 20 สิงหาคม ร.ศ. 115 - 15 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

ค. มีอำนาจที่จะพิจารณาคัดความอุทธรณ์ของศาลแขวงและศาลเมืองในมณฑลกรุงเทพฯ¹

2. การแต่งตั้งผู้พิพากษา ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งประจำศาลแบ่งได้เป็น 3 ประเภท

(1) ผู้พิพากษาชั้น 1 มีศักดินา 3,000 ไร่ มีอำนาจดังนี้

ก. มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้พิพากษาชั้น 2^{*}

ข. มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีอาญา ที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 200 บาท หรือมีโทษโดยอภัยไม่หวนไม่เกิน 50 ครั้ง

ค. มีอำนาจที่จะพิจารณา และพิพากษาคดีความแพ่งที่ทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 200 บาท

(2) ผู้พิพากษาชั้น 2 มีศักดินา 1,000 ไร่ มีอำนาจดังนี้

ก. มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้พิพากษาชั้น 3^{**}

ข. มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีอาญา ชั้นลหุโทษ คือ โทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100 บาท หรือโทษโดยอภัยไม่หวนไม่เกิน 30 ครั้ง

ค. มีอำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีความแพ่งที่ทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 100 บาท

* ฎีกายละเอียดอำนาจของผู้พิพากษาชั้น 2 ที่จะกล่าวต่อไป

** ฎีกายละเอียดอำนาจของผู้พิพากษาชั้น 3

(3) ผู้พิพากษาชั้น 3 ถือศักดินา 600 ไร่ มีอำนาจดังนี้

ก. อำนาจที่จะออกกฎหมาย หรือสั่งให้จับกุมผู้ต้องหาในคดี

อาญา

ข. อำนาจที่จะบังคับส่งตัวคนออกจากแรงตามหมายศาล

ค. อำนาจที่จะออกกฎหมาย หรือมีคำสั่งให้คนของกลางใน

คดีอาญา

ง. อำนาจที่จะออกกฎหมายเรียกคู่ความ และพยานในคดี มาให้การเพื่อพิจารณาพิพากษา

จ. อำนาจที่จะไต่สวนคดีอาญา

ฉ. อำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาความแพ่ง ที่ทุนทรัพย์ หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 50 บาท¹

อาจกล่าวได้ว่าผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณา และพิพากษาคดีในศาลทั้ง 3 ประเภทยังถูกจำกัดอำนาจอยู่มาก จะมีอำนาจแต่เพียงการพิจารณาคดีความที่มีโทษเบาเท่านั้น ดังเช่นผู้พิพากษาชั้น 1 ซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่มีอำนาจมากที่สุดในมณฑล ก็จะมีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีอาญา ที่มีโทษจำคุกไม่ถึง 6 เดือน และความแพ่งที่ เบี้ยปรับไม่ถึง 200 บาท ซึ่งถ้าเทียบกับในปัจจุบันแล้วก็จะเห็นได้ว่าผู้พิพากษาที่ได้ จัดตั้งขึ้นในสมัยนี้มีอำนาจน้อยมาก แต่ที่เป็นเช่นนี้ก็อาจสันนิษฐานได้ว่า เป็นเพราะ การจัดการศาลหัวเมืองนั้น เป็นวิธีการใหม่ซึ่งมีระเบียบแบบแผนในการพิจารณาคดี ผิดจากเดิมมาก ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความสามารถ มีประสบการณ์มาก จึงจะ ทำหน้าที่ให้เรียบร้อยสมบูรณ์ได้ แต่ในขณะนั้นรัฐบาลก็ยังขาดบุคคลเหล่านี้ จึงได้ กำหนดให้ผู้พิพากษาแต่ละประเภทมีอำนาจแต่น้อย เพราะหากมอบอำนาจให้มากแล้ว

¹ กจข. "พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2438.

เมื่อมีการฝึกพลาคในการพิจารณาพิพากษาคดีขึ้นก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรอย่างใหญ่หลวง แต่ผู้พิพากษาที่ประจำในแต่ละศาลนี้ก็อาจมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีเพิ่มขึ้นได้ โดยการร่วมพิจารณาพิพากษาเป็นคณะ ทั้งนี้เพราะจะทำให้เกิดความสุ่มรอบคอบยิ่งขึ้น

สำหรับโทษประหารชีวิตหรือริบทรัพย์นั้น เมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาให้รู้ความฟังแล้ว ก็จะต้องส่งเรื่องเข้ามายังเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในกรุงเทพฯ ให้นำขึ้นกราบบังคมทูลต่อเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว จึงให้ดำเนินการตามพิพากษาได้ ส่วนคดีนอกจากนี้เมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้ว และคู่ความมิได้อุทธรณ์ตามกฎหมาย ก็ให้ผู้พิพากษามีหมายบอกผู้ว่าราชการเมืองและกรมการให้ดำเนินการตามคำพิพากษาได้ทันที¹

ตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการในมณฑลกรุงเทพฯ

ศาลมณฑล

พระยามนุเณตรบรรหาร	เป็น	อธิบดีผู้พิพากษา	เดือนละ 320 บาท
หลวงไกรปริษา	เป็น	ผู้พิพากษา	เดือนละ 100 บาท
ขุนชำนาญคดี	เป็น	ตุลาการ	เดือนละ 60 บาท
เสมียน 2 คน	คนหนึ่ง		เดือนละ 25 บาท
	อีกคนหนึ่ง		เดือนละ 12 บาท
นักการ			เดือนละ 10 บาท

¹ กจข. "พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 12 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2438.

ศาลเมือง

ผู้พิพากษา 4 นาย	หลวงแพ่ง	เคื่อนละ	50 บาท
	หลวงสัจจาพิจิตร	เคื่อนละ	30 บาท
	ขุนรองมหาคไทย	เคื่อนละ	30 บาท
	ขุนรองปลัดขวา	เคื่อนละ	30 บาท
ตุลาการ ความอาญา 5 นาย	หลวงอินทร์อาญา	เคื่อนละ	25 บาท
	หลวงพิพิชบุรี	เคื่อนละ	24 บาท
	ขุนกลาง	เคื่อนละ	20 บาท
	ขุนรองพรหม	เคื่อนละ	18 บาท
	นายทองสุก	เคื่อนละ	14 บาท
ตุลาการ ความแพ่ง 5 นาย	ขุนรองแพ่ง	เคื่อนละ	24 บาท
	ขุนสัสดี	เคื่อนละ	20 บาท
	ขุนรองศุภมาตรา	เคื่อนละ	16 บาท
	ขุนสารเลข	เคื่อนละ	16 บาท
	ขุนรองเทพสุภา	เคื่อนละ	20 บาท ¹

เงินเคื่อนสำหรับผู้พิพากษาศาลการเหล่านี้ ข้าหลวงเทศาภิบาลให้เอาเงิน
ค่าธรรมเนียมศาลที่เก็บได้นั้นแจกจ่าย นอกจากตุลาการ 10 นายนี้ ยังมีอีก 3 นาย

¹ กจร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความ
หัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

ที่ไม่มีเงินเดือน ตุลาคม 3 คนนี้ ได้รับผลประโยชน์จากเงินที่เก็บค่าธรรมเนียม
ความที่ผู้รักษารุงเกาให้ลูกความชำระ

นอกจากนี้ยังมีเจ้าพนักงานทำการในศาลอีก คือ

ยกกระบัตร ศาล	1 คน	เดือนละ	60 บาท
เสมียน	10 คน	เดือนละ	10-12 บาท ¹

3. การเปรียบเทียบความ ในคดีบางคดีซึ่งเป็นเรื่องเล็กน้อย คู่ความ
อาจไม่ต้องไปฟ้องร้องต่อศาลได้ โดยอาจจะให้เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น เช่น กำนัน
หรือนายอำเภอ เป็นผู้ตัดสินให้ วิธีการนี้เรียกว่า "การเปรียบเทียบความ" อำนาจ
ในการเปรียบเทียบความของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ กำหนดไว้ดังนี้

(1) อำนาจของกำนันในการเปรียบเทียบความ กำนันมีอำนาจที่จะ
เปรียบเทียบความแพ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 20 บาท และคดีวิวาทเล็ก ๆ น้อย ๆ
โดยการเรียกคู่ความและพยานมาสอบสวนแล้วตัดสินเปรียบเทียบตามความยุติธรรม

(2) อำนาจของนายอำเภอในการเปรียบเทียบความ นายอำเภอ
มีอำนาจที่จะเปรียบเทียบความซึ่งเกินอำนาจกำนัน และความที่กำนันไม่สามารถ
เปรียบเทียบให้คู่ความตกลงกันได้และความเป็นคดีแพ่งมีทุนทรัพย์และเบี้ยปรับไหม
20 - 40 บาท โดยวิธีการเกี่ยวกับการเปรียบเทียบของกำนัน²

จากการกำหนดอำนาจในการเปรียบเทียบความนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็น
การแบ่งเบาภาระของศาลประการหนึ่ง ทำให้สามารถที่จะดำเนินการพิจารณา

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความ
หัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

² กจช. "พระบรมมณูศาลหัวเมือง ร.ศ. 114" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 12 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2438.

และพิพากษาคดีที่มีผู้ฟ้องร้องไว้อย่างเต็มที่ และการนี้เป็นผลดีแก่ราษฎรเองด้วย เพราะการฟ้องร้องคดียังโรงศาลนั้นทำให้ราษฎรเสียเวลาทามาหากินมากกว่าที่จะให้เจ้าหน้าที่ปกครองเป็นผู้ตัดสิน

การปรับปรุงการศาลในมณฑลกรุงเก่า กล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะมณฑลกรุงเก่าได้มีกองข้าหลวงพิเศษอันมีพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ เป็นประธาน ชำระสะสางคดีความต่าง ๆ ซึ่งเดิมมณฑลกรุงเก่ามีคดีความในหัวเมืองต่าง ๆ คั่งค้างมากมาย จนเกินความสามารถของข้าหลวงเทศาภิบาล และกองข้าหลวงยุติธรรมจะชำระให้เสร็จสิ้นในเร็ววันได้ แต่เมื่อได้มีกองข้าหลวงพิเศษมาช่วย ทำให้คดีความต่าง ๆ ได้รับการชำระสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี นอกจากนี้พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ยังได้จัดตั้งศาลมณฑลและศาลเมืองขึ้นในมณฑลกรุงเก่า ทำให้การพิจารณาคดีความในมณฑลเป็นระเบียบเรียบร้อยดียิ่งขึ้น การจัดการเรื่องการศาลในมณฑลกรุงเก่าของกองข้าหลวงพิเศษนี้ ได้รับคำชมเชยจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การศาลในมณฑลกรุงเก่ามีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเป็นแบบแผนที่ดี สมควรที่มณฑลอื่นจะได้นำเอาไปเป็นตัวอย่างในการจัดดำเนินการศาล

การปรับปรุงด้านการปกครองและการศาลของข้าหลวงเทศาภิบาลทั้ง 2 คน ในมณฑลกรุงเก่า นับว่าทั้ง 2 คน มีส่วนสร้างความเจริญให้แก่มณฑลกรุงเก่าเป็นอย่างมาก ในด้านการปกครอง ก็ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองในมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านได้อย่างเป็นระเบียบ และในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ มณฑลกรุงเก่าเป็นแห่งแรกที่ได้ฝึกหัดข้าราชการวิธีใหม่ได้ผลดี คือการให้นักเรียนไปเรียนการเป็นเสมียนในแผนกต่าง ๆ ของอำเภอ เป็นการเรียนภาคปฏิบัติและภาคทฤษฎีพร้อม ๆ กันไป โดยมีสมุคหลังทองบรรจุหัวขอราชการต่าง ๆ ที่ต้องเรียนในสมุคนั้น เมื่อเรียนและสอบข้อราชการแผนกใดได้ หัวหน้าแผนกนั้นก็ลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน เมื่อสอบได้ทุกแผนกแล้วก็สามารถปฏิบัติราชการได้ วิธีสอน

เช่นนี้ในมณฑลกรุงเก่าได้ผลดีมาก เพราะสามารถแก้ปัญหาการขาดกรมการอำเภอ ซึ่งมณฑลอื่น ๆ ประสบกับปัญหานี้มากในระยะแรกที่ได้มีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลและวิธีฝึกหัดข้าราชการของมณฑลกรุงเก่า กระทรวงมหาดไทยได้นำเอาหลักการต่าง ๆ มาปรับปรุงให้ดีขึ้น นำมาใช้ในการฝึกหัดข้าราชการแผนกต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลให้สามารถผลิตกรมการอำเภอส่งไปยังมณฑลต่าง ๆ ได้ทันกับความต้องการ เป็นการลดปัญหาการขาดกรมการอำเภอ ส่วนการขจัดปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม ที่น่าสนใจ คือการใช้หนังสือเดินทางเป็นคู่มือของประชาชนในการเดินทาง มีการตั้งด่านตรวจหนังสือเดินทาง เป็นการลดปัญหาการเกิดคดีโจรผู้ร้ายลงได้ ซึ่งเทียบกับสมัยปัจจุบันที่ทางราชการให้บัตรประชาชนเป็นหนังสือสำคัญในการติดต่อราชการต่าง ๆ แต่ในการเดินทาง มิได้มีการตั้งด่านตรวจบัตรประชาชนอย่างเคร่งครัดเหมือนในสมัยก่อน ซึ่งถ้าทำได้เช่นในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็จะช่วยลดปัญหาโจรผู้ร้ายลงได้มากทีเดียว การขจัดปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุมของข้าหลวงเทศาภิบาลทั้ง 2 คน ก็ถือว่าเป็นงานที่ดีเด่นอย่างหนึ่งที่ทำได้ผล เพราะทำให้จำนวนโจรผู้ร้ายลดลง จนมณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลที่มีความสงบเรียบร้อย

ส่วนการปรับปรุงด้านการศาลของมณฑลกรุงเก่า นับได้ว่าเป็นงานที่สำคัญมาก เพราะการศาลของมณฑลกรุงเก่าเมื่อเทียบกับมณฑลอื่น ๆ ยกเว้นมณฑลกรุงเทพฯ แล้ว จัดได้ว่าเป็นอันดับหนึ่ง เพราะมณฑลกรุงเก่าได้พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ เป็นประธานของกองข้าหลวงพิเศษช่วยชำระสะสางคดี-ความเก่า ๆ ที่ค้างคั่งมากมายสำเร็จลุล่วงไปทั่วถึง และได้จัดตั้งศาลมณฑลและศาลเมืองขึ้นเป็นแห่งแรก ทำให้การพิจารณาตัดสินความในมณฑลสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาชั้นต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด แต่อำนาจที่กำหนดให้นี้ยังมีอยู่น้อยมากเมื่อเทียบกับผู้พิพากษาในปัจจุบัน ที่เป็นเช่นนี้ เพราะการจัดการศาลหัวเมืองนั้น เป็นวิธีการใหม่ซึ่งมีระเบียบแบบแผนในการพิจารณาตัดสินคดีผิดจากเดิมมาก ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความสามารถ มีประสบการณ์มาก

แต่ในขณะนั้นรัฐบาลยังขาดบุคคลเหล่านี้ จึงได้กำหนดอำนาจให้ผู้พิพากษาแต่ละประเภท มีอำนาจแต่น้อย เพราะหากมอบอำนาจให้มากแล้ว เมื่อมีการผิดพลาดในการ พิจารณาคดี ก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอย่างมาก ฉะนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าการจัดการศาลของมณฑลกรุงเก่า สามารถจัดการได้อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้มณฑลอื่น ๆ ได้ จัดการ ศาลตามแบบอย่างของมณฑลกรุงเก่า

บทที่ 4

การปรับปรุงด้านการคลัง การศึกษา การอนามัยและการโยธา

การปรับปรุงด้านการปกครองและการศาล ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วน กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ก็ได้จัดการแก้ไขจนเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นรากฐานให้พระยาโบราณราชธานินทร์ดำเนินงานต่อจากพระองค์ได้เป็นอย่างดี แต่ทั้งนี้ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ และพระยาโบราณราชธานินทร์ก็ได้ดำเนินการปรับปรุงทางด้าน การคลัง การศึกษา การอนามัย และการโยธาควบคู่ไปด้วย เพื่อเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงความสุขให้แก่ราษฎรในมณฑลกรุงเก่าที่อยู่ในความรับผิดชอบ

การปรับปรุงและแก้ไขปัญหาทางด้านการคลัง การศึกษา การอนามัย และการโยธา ของมณฑลกรุงเก่า นั้น ข้าหลวงเทศาภิบาลได้ดำเนินงานต่อเนื่องกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

การปรับปรุงด้านการคลังและการเก็บภาษีอากรการปรับปรุงการคลัง

เนื่องจากความไม่เป็นระเบียบของระบบการคลังเดิมของไทย รัฐบาลจึงเริ่มปรับปรุงการคลังใหม่ โดยเริ่มจากส่วนกลาง โดยแยกการคลังออกจากกระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้งกระทรวงการคลังขึ้นวางระเบียบแบบแผนทางด้านการคลังตามแบบอย่างประเทศตะวันตก ต่อมาเมื่อได้มีการปรับปรุงการปกครองเป็น ส่วนมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2437 รัฐบาลก็ได้ขยายการปรับปรุงจากกรุงเทพฯ ออกไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ด้วย

มณฑลกรุงเก่าได้จัดตั้งกองข้าหลวงคลังขึ้นในปี พ.ศ. 2438 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าหลวงคลังคือ หม่อมเจ้าประดิพัทธ์ เกษมศรี มีหน้าที่รับจ่ายเงินผลประโยชน์

แผ่นดิน และตรวจการคลังหัวเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับ ผู้ช่วยข้าหลวงคลังคือ หลวงมณฑลพิธีรักษา¹

การจัดตั้งกองข้าหลวงคลังขึ้นในมณฑลกรุงเก่านี้ทำให้ระเบียบการคลังในมณฑลมีความเป็นระเบียบแบบแผนขึ้น ส่วนภายในเมืองต่าง ๆ คือ เมืองกรุงเก่า เมืองสระบุรี เมืองอ่างทอง เมืองสิงห์บุรี เมืองลพบุรี ก็มีเจ้าพนักงานการคลังที่เรียกว่า "พนักงานกองคลังเมือง" ไปประจำอยู่ด้วย มีหน้าที่เป็นผู้เบิกจ่ายเงินในงบประมาณทั้งสิ้น เช่น เงินเดือนเสมียนพนักงาน เงินค่าใช้สอยเบ็ดเตล็ด ค่าเครื่องใช้เขียนหนังสือ โดยเสนอให้ผู้ว่าราชการเมืองเซ็นชื่อ ส่วนคลังเมืองกรุงเก่านี้กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นว่าควรยุบและเลิกตำแหน่งพนักงานการคลังเมืองกรุงเก่า เพราะเห็นว่าเมืองกรุงเก่าเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ใกล้ศาลาว่าการมณฑล ซึ่งมีกองข้าหลวงคลังมณฑลทำการอยู่แล้ว เป็นการจัดหน่วยงานซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น และเพื่อตัดจำนวนคนทำการลง เพื่อประหยัดพระราชทรัพย์²

ส่วนคลังมณฑลนั้นได้จัดตั้ง โดยยึดเอาพระราชบัญญัติคลังหัวเมือง ร.ศ. 115 เป็นหลัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. หน่วยงานในคลังมณฑล คลังมณฑลที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นสาขาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แบ่งออกได้เป็น 2 แผนกคือ

(1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน จะเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดินจากราษฎรภายในมณฑล ประกอบด้วยพนักงานเก็บเงิน

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/2 มณฑลกรุงเก่า 16 กันยายน ร.ศ. 117.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/4 ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล ร.ศ. 117.

ค่านา เงินค่าราชการ เงินค่าธรรมเนียม และเงินภาษีอากรต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง

(2) หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่รักษามลประโยชน์แผ่นดิน มีหน้าที่ดังนี้
 ก. เร่งรัดให้เจ้าหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์ เก็บเงินให้
 ได้ตามบัญชีภายในเวลาที่กำหนดไว้

ข. รักษาเงินผลประโยชน์ที่เก็บมาได้ในมณฑล

ค. จ่ายเงินผลประโยชน์ตามระเบียบการจ่ายเงิน

ง. ทำบัญชีและตรวจสอบบัญชีใช้จ่ายสำหรับเมือง

2. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่และการบังคับบัญชา คลังมณฑลมีเจ้าหน้าที่ประจำ
 คือ

(1) ข้าหลวงคลัง* เป็นพนักงานการคลังประจำมณฑล

(2) รองข้าหลวงคลัง เป็นผู้ช่วยข้าหลวงคลัง

(3) หลวงคลัง** เป็นพนักงาน

(4) เสมียนพนักงานทั่วไป

คลังมณฑลที่จัดตั้งขึ้นนี้ในระยะแรก จะทำหน้าที่ในด้านการสรรพากรร่วมกับทางกระทรวงมหาดไทยด้วย ดังนั้นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะสั่งการหรือดำเนินการประการใด จึงต้องให้ข้าหลวงเทศาภิบาลรับรู้ด้วย

ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้การเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่คลังในมณฑล เหมือนกับข้าราชการในหน้าที่อื่น ๆ ต่างแต่ว่าการที่จะเสนอรายงานทางด้านการคลังเข้ามายังกรุงเทพฯ นั้น ข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องมีใบบอก

* ต่อมาภายหลังเรียกว่า "คลังมณฑล"

** ต่อมาภายหลังเรียกว่า "คลังจังหวัด"

เข้ามายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ส่วนการบังคับบัญชา และการสั่งราชการนั้น
 เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจที่จะสั่งราชการที่เกี่ยวกับการคลังแก่
 ข้าหลวงเทศาภิบาลได้ ทั้งนี้ต้องส่งสำเนาไว้แก่กระทรวงมหาดไทยด้วย¹

3. การเก็บเงินผลประโยชน์ เงินผลประโยชน์มณฑลแบ่งออกได้เป็น
 2 ประเภท คือ

(1) เงินภาษีอากรผูกขาด ภาษีอากรประเภทนี้ กระทรวงพระคลัง-
 มหาสมบัติมอบอำนาจให้ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง และข้าหลวงคลัง
 ทำหน้าที่เรียกประมูล ตามวิธีในพระราชบัญญัติของกระทรวง เมื่อตกลงประการใด
 ก็ให้แจ้งเรื่องขอตราตั้งมายังกระทรวง ส่วนเงินล่วงหน้าที่เก็บได้นั้นก็ให้ส่งยังคลัง
 มณฑล

(2) เงินภาษีอากรที่รัฐบาลดำเนินการเอง เงินผลประโยชน์
 ประเภทนี้แบ่งวิธีการเก็บได้เป็น 2 วิธี คือ

ก. เงินภาษีอากรทั่วไป กรมสรรพากร กระทรวง
 พระคลังมหาสมบัติจะส่งเจ้าหน้าที่ออกไป ตั้งค่านเก็บตามหัวเมือง นำส่งกระทรวง
 โดยไม่ต้องผ่านคลังมณฑล

ข. เงินภาษีอากรที่เคยส่งข้าหลวงไปเก็บเป็นครั้งเป็นคราว^{**}
 ภาษีอากรประเภทนี้ เจ้าหน้าที่ในคลังมณฑล และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย
 เป็นผู้ทำการเก็บเอง เพื่อนำส่งยังคลังมณฑล

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ครั้งที่ 4
 วันที่ 25 ธันวาคม ร.ศ. 114.

* ภาษีน้ำตาล ข้าวเปลือก ข้าวสาร เกลือ ปลาแห้ง

** อากรค่านา อากรคาสวน อากรผูกปิ่น

4. การรับเงิน เจ้าหน้าที่ในคลังหัวเมือง คือหลวงคลังซึ่งประจำอยู่ในหัวเมืองจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการเมืองให้ทักเตือน เจ้าหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์นำส่งเงินตามกำหนดเวลา เพื่อหลวงคลังจะนำเงินเข้าบัญชีของคลังมณฑล คลังมณฑลจะต้องรักษาเงินนี้ไว้ แต่พอที่จะใช้ในราชการต่าง ๆ ในระยะหนึ่งเดือนเท่านั้น ส่วนที่เหลือ จะต้องนำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การกำหนดจำนวนเงินที่เก็บรักษายังคลังมณฑลนี้ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเป็นผู้กำหนด

5. การจ่ายเงิน การจ่ายเงินเพื่อบริหารราชการภายในมณฑลแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) การเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณ มีระเบียบดังต่อไปนี้

ก. เงินที่นำมาจ่ายนี้ จะต้องเป็นเงินงบประมาณ ซึ่งได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว

ข. ต้องแต่งตั้งพนักงานเบิกจ่าย ทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ค. เมื่อจ่ายเงินตามแบบแผนดังกล่าวในข้อ 1, 2 แล้ว จะต้องทำฎีกาและใบเสร็จแล้วอย่างละ 2 ใบ ใบเสร็จใบที่หนึ่งให้ส่งคลังมณฑล แหวนตัวเงินตามที่ได้จ่ายไป ใบเสร็จใบที่สองหลวงคลังเก็บรักษาไว้เพื่อใช้แทนใบเสร็จใบที่ 1 ในกรณีที่เกิดการสูญหายหรือชำรุด ส่วนฎีกานั้นจะต้องส่งเข้าหลวงเทศาภิบาลให้ลงชื่อประทับตรารักษาไว้ที่เมืองใบหนึ่ง และส่งเข้ามายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกใบหนึ่ง

(2) การเบิกจ่ายเงินพิเศษ ถ้าหากว่ามีราชการรีบด่วนที่จะต้องจ่ายเงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะขอคำสั่งจากกรุงเทพฯ ไม่ทันท่วงที ข้าราชการเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะสั่งจ่ายเงินได้ เมื่อสังเกตการแล้วจะต้อง

รับรายงานเข้ามายังกรุงเทพฯ* หรือที่ว่าการมณฑล** ภายใน 7 วัน

6. การรักษาเงิน กำหนดให้มีเงิน "คงมณฑล" ไว้สำหรับรับรอง
จ่ายราชการต่าง ๆ ที่คลังมณฑล 200 ชั่ง และเมืองใหญ่ในมณฑลให้มีเงิน "คงเมือง"
ไว้สำหรับใช้จ่ายในราชการเมือง 50 ชั่ง

การจัดรูปคลังมณฑลครั้งนี้ เป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยและ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติ จะมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการเก็บและรักษาเงินผลประโยชน์ภายในมณฑล

ความร่วมมือกันดังกล่าวนี้ นับว่ามีผลดีต่อการจัดคลังมณฑลมาก เพราะจะทำให้
เกิดความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน คือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายมหาดไทย เช่น
ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ช่วยว่าราชการเมือง ซึ่งมีอำนาจในการบังคับบัญชาราชการ
ภายในมณฑล ย่อมจะใช้อำนาจดังกล่าวอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวง
การคลัง ให้ปฏิบัติงานได้เต็มที่ นอกจากนี้ผลดีอีกประการหนึ่งก็คือ จะทำให้เกิดการ
ควบคุมซึ่งกันและกัน ในระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองกระทรวง เป็นผลให้การทุจริต
ในการเก็บภาษีอากร และการทุจริตราชการทำได้ยากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงภาษีอากร

ความคิดในการที่จะปรับปรุงระบบภาษีอากรนี้เกิดขึ้นเมื่อกระทรวง
มหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลขึ้นครั้งแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2437 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้
มอบหมายให้ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้สำเร็จราชการในมณฑลออกตรวจการในท้องที่และ

*ในกรณีที่ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ส่งจ่ายเงินนอกงบประมาณประจำมณฑล

**ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ส่งจ่ายเงินนอกงบประมาณประจำเมือง

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ครั้งที่ 4
วันที่ 25 ธันวาคม ร.ศ. 114.

เสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงเกี่ยวกับวิธีการเก็บภาษีในท้องที่ต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ต่อมาได้มีการเปิดประชุมเทศาภิบาลครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2438 ก็ได้มีการอภิปรายถึงผลดีผลเสียของการผูกขาดภาษีอากร และตกลงกันว่าให้กระทรวงมหาดไทยขอรับรองกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับไปเก็บเอง โดยใช้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งตั้งขึ้นใหม่นั้นเป็นผู้นำเก็บโดยคิดค่าป่วยการให้บ้าง ก็จะได้เงินหลวงเพิ่มขึ้นมาก เพราะสามารถเก็บได้ทั่วถึงกัน สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นพ้องด้วย และได้นำข้อเสนอนี้เสนอต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าวเพราะกลัวว่าหากเทศาภิบาลทำไม่ได้ก็ เงินที่เคยได้จะพลอยสูญไปด้วย ทั้งนี้เพราะว่ายังไม่แน่ใจในประสิทธิภาพของระบบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่ ที่จะมีการควบคุมให้ปฏิบัติตามนโยบาย ประสบกับความมุ่งหมายได้ โดยกรมขุนศิริวิรัชสังกาศ เสนาบดีกระทรวงการคลังขณะนั้นให้เหตุผลว่า "นายอากรไม่ส่งเงิน ฉันเอาตัวขังตารางเร่งได้ ถ้าเทศาภิบาลไม่ส่งเงิน ฉันเอามาซึ่งไม่ได้เงินหลวงก็จะสูญ"¹

เนื่องจากสถานการณ์ทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการจัดหารายได้ของรัฐทรุคโทรมลงไปทุกที กรมขุนศิริวิรัชสังกาศ จึงทรงยอมให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี ทดลองเก็บอากรกำนัลขึ้นก่อน ปรากฏว่ามณฑลปราจีนบุรีก็ทำได้สำเร็จจนสามารถเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงคิดจะให้เทศาภิบาลเป็นผู้จัดการเก็บภาษีอากรทั่วไป แต่ขณะที่ยังตกลงกันไม่ได้นั้น กรมขุนศิริวิรัชสังกาศพ้นตำแหน่งไป กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงเข้ารับตำแหน่งแทน เสนาบดีพระองค์นี้เลื่อมใสในวิธีการ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์กับ
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สารสนสมเด็จ เล่ม 3
หน้า 86 - 89.

ที่เทศบาลเก็บเอง จึงให้ขยายการจัดเก็บด้วยวิธีนี้กว้างขวางออกไปในหัวเมือง
ต่าง ๆ¹

ในปี พ.ศ. 2439 ได้มีการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลปรึกษาถึงการจัด
เก็บภาษีอากรให้ถูกต้องตามวิธีที่จะจัดใหม่ ซึ่งจะเริ่มจัดในปี พ.ศ. 2440 ได้แบ่ง
ภาษีอากรใหม่ผลต่าง ๆ ลงจัดการ 4 อย่าง คือ

1. ค่านาภาษีทั้งปวงที่ตั้งอยู่ตามมณฑลต่าง ๆ ซึ่งกรมสรรพภาษีอากร
จัดเจ้าพนักงานไปตั้งเก็บเป็นของหลวงแต่เดิมนั้น มอบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลจัดการ
เก็บต่อไป เพราะเห็นว่าข้าหลวงเทศาภิบาลอยู่ใกล้ติดชิดอย่างไร ก็จะได้ส่วน
วินิจฉัยได้ทันที่ ดีกว่าเจ้าพนักงานกรมสรรพภาษีอากรกรุงเทพฯ กระทำอยู่
แต่เดิม

2. อากรบ่อนเบี้ย ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจที่ซึ่งสมควรจะตั้ง
บ่อนในมณฑลหนึ่ง เมืองหนึ่งควรจะตั้งกี่ตำบล ซึ่งอยู่ในท้องที่ที่จะรักษาการได้ง่าย
ไม่จำเป็นจะต้องตั้งเท่าเดิม ให้กะส่งบัญชีรายตำบลที่จะตั้งใหม่เข้ามาให้ทราบและ
การประมูล ก็ให้ว่าประมูลที่มณฑลนั้นแล้วส่งบัญชีแผนกผู้รับประมูลเงินสูงเข้ามา
กรุงเทพฯ

3. อากรสมภักดิ์* ซึ่งเก็บได้เป็นเงินเล็กน้อยและนายอากรมัก
ผูกขาดคชให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน จึงมอบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลจัดการทำ
เป็นของหลวงหรือจะแบ่งผูกขาดก็ได้ สุดแต่ข้าหลวงเทศาภิบาลจะเห็นควรจัดการ

4. อากรค่าน้ำ เดิมเคยให้ประมูลผูกขาด ในระหว่าง 4 ปี
มาแล้วนี้เงินได้น้อย มีแต่จะตกลงและเท่าเดิม และนายอากรมักชุกครีคราษฎร โดย
ไปประเมินเก็บเงินตามหมู่บ้านซึ่งมีคนมากและน้อย โดยเก็บเรียงตัวคนละ 2 บาทบ้าง

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติคฤงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรง-
ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 361 - 364.

* บางแห่งเขียนเป็น ค่าน้ำประปา หมายถึง การเก็บอากรจาก คช ไม่แน่นอน

1 บาท 32 อัฐบ้าง ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ฉะนั้นอากรค่าน้ำนี้จึงให้
ข้าหลวงจัดการเอง โดยแก้ไขวิธีใหม่เป็นออกอาชญาบัตร หรือประทานบัตร¹

มณฑลกรุงเก่าในสมัยกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ได้กระทำ
ตามข้อตกลงในที่ประชุม คือ

1. เรื่องอากรบ่อนเบี้ย ที่ให้จัดให้ข้าหลวงเทศาภิบาลกำหนดเขต
อันสมควรตั้ง กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้กำหนดจำนวนตำบลที่ควรตั้งตามเมืองต่าง ๆ
ดังนี้คือ เมืองกรุงเก่ากำหนด 28 ตำบล เมืองอ่างทอง 7 ตำบล เมืองสิงห์บุรี
9 ตำบล เมืองสระบุรี 17 ตำบล เมืองลพบุรี 10 ตำบล รวม 5 เมือง
71 ตำบล

2. ตามที่ขอให้หัวเมืองจัดการประมูลอากรบ่อนเบี้ยเสียที่มณฑล
กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้ทรงประชุมผู้ว่าราชการเมือง กรมการมณฑลกรุงเก่า
ว่าประมูลอากรบ่อนเบี้ย 71 ตำบล คงเงินในปี พ.ศ. 2439 รวม 490,320 บาท
(6129 ชั่ง) เพิ่มขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2440 เป็นเงิน 656,800 บาท (8210 ชั่ง)²

3. อากรค่าน้ำ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ได้ให้ราษฎรจับสัตว์น้ำได้
ตามใจชอบ ในห้วย กลอง แต่ให้ราษฎรเสียอากรค่าเครื่องมือ กับประทานบัตร
สำหรับการเก็บอากรจากเครื่องมือ คงเก็บแต่เครื่องมือใหญ่ ๆ เช่น ยอ แห
อวน โพงพาง ส่วนเครื่องมือเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น เบ็ด ลอบ สุ่ม ไม่ให้เก็บ
อากรค่าน้ำ³

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/1 รายงานประชุมเทศาภิบาล
7 มกราคม ร.ศ. 115.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.4/14 เล่ม 1 เรื่องบันทึกลงว่าประมูล
ภาษีอากรมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 116 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 115-22 เมษายน ร.ศ. 119.

³ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/3 การประชุมเทศาภิบาล 7 มกราคม
ร.ศ. 116.

ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2439 ภาษีบางอย่างที่ยังให้นายอากรผูกขาดต่อไป คือ อากรเดิน อากรบ่อนเบี้ย อากรสุรา อากรจันอับ ภาษีสุกร เป็ดไก่ อากรโรงร้าน อากรมหรสพ เหตุผลที่ยังให้นายอากรผูกขาด ก็เพราะว่ารัฐบาล ยังไม่พร้อมทั้งในค่านบุคคล งบประมาณ และความชำนาญในเล่ห์เหลี่ยมในการหลีก- เลี่ยงภาษี ดังนั้นวิธีการเก็บภาษีอากรสินค้าคงกล่าวจึงยังใช้ระบบผูกขาดต่อไป ทำเงินรายได้ให้แก่ผู้ผูกขาดปีละมาก ๆ¹

ส่วนภาษีอากรที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้เก็บเองในสมัยกรมหมื่นมรุพงษ์- ศิริพันธ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ไคแก่ อากรค่านา อากรสมภักดิ์ โดยเฉพาะในการเก็บอากรค่านานั้น กระทรวงเกษตรได้ตั้งให้ข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นข้าหลวงเสนาควย ในการนี้ข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องสั่งการให้นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกสำรวจที่นาของราษฎร แล้วทำบัญชียื่นเข้ามายังศาลาว่าการเมือง เพื่อเจ้าพนักงานกองคลังผลประโยชน์จะได้เขียนกรอกชื่อ จำนวนนาและจำนวนเงิน ที่เสียลงในใบเสร็จ แล้วจ่ายใบเสร็จให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ออกใบเก็บเงินค่านานั้น ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2439 มณฑลกรุงเก่าเก็บเงินค่านาส่งคลังมณฑล เป็นเงิน 487,089 บาท ส่วนอากรสมภักดิ์ นั้นได้จัดให้เจ้าพนักงานและกำนันออกเดินสำรวจ ตรวจต้นผลไม้ แล้วออกใบเสร็จเก็บเงินแก่ราษฎร รวมเงินที่เก็บไว้ 2340 บาท ประมาณที่คงจะได้รับต่อไปในปีนี้อีก 7000 บาท รวม 9340 บาท²

¹ กจข. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12 5 มกราคม ร.ศ. 114 หน้า 378.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/2 มณฑลกรุงเก่า 16 กันยายน ร.ศ. 117.

วิธีการเก็บภาษีอากรแบบใหม่นี้ อาจจะกล่าวได้ว่ามีประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิมหลายประการ คือ ประการแรก มีความเป็นระเบียบแบบแผน และมีหลักฐานที่แน่นอนคือใบเสร็จรับเงินทำให้ยากต่อการฉ้อโกง ประการที่สอง รัฐบาลสามารถเก็บภาษีอากรได้สะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม เพราะได้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น ในการเก็บภาษีอากรค่านานี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติและกระทรวงมหาดไทยได้ปฏิบัติงานร่วมกันคือ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้แต่งตั้งข้าหลวงเทศาภิบาลให้เป็น "ข้าหลวงเสนา" ด้วย ทำให้การปฏิบัติได้ผลดียิ่งขึ้น เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการแผนกต่าง ๆ ในมณฑลอยู่แล้ว จึงมีอำนาจที่จะจัดการให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานได้เต็มที่ ทำให้สามารถเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น¹ ผลคือประการที่สาม คือ การเก็บอากรค่านานี้ ไม่เป็นการขัดขวางการทำมาหากินของราษฎร เพราะแทนที่ราษฎรจะต้องนำเงินค่านามาชำระที่ศาลว่าการเมืองก็จะเป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ คือนายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ออกไปเก็บภาษีอากรจากราษฎรในเขตของตน ในเรื่องนี้นับว่าเป็นประโยชน์แก่ราษฎรมาก เพราะในบางท้องที่นั้นปรากฏว่าราษฎรจะต้องเสียเวลาทำมาหากิน 2 - 3 วัน เพื่อนำเงินมาเสียภาษีอากร เป็นผลให้ราษฎรที่อยู่ห่างไกลไม่ยอมเสียภาษีและอดค้างมากขึ้นทุกปี จนต้องบังคับเร่งรัดอยู่เสมอ และในบางครั้งก็ต้องออกประกาศส่วนลคเพื่อให้เป็นสิ่งล่อใจคนที่จะมาเสียภาษีมากขึ้น ดังเช่นที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ใช้ออกตรวจราชการก่อนก่อตั้งมณฑล²

¹ กจช. รายงานการประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ 4 เรื่องภาษีอากร ประชุมเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2438.

² สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา เทศาภิบาล หน้า 58.

ส่วนภาษีอย่างอื่นที่เทศบาลรับมาดำเนินการเองนั้น ก็ปรากฏว่าเพียงระยะเวลาไม่กี่ปีก็ทำให้รัฐบาลสามารถเก็บเงินภาษีอากรได้มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด¹

การปรับปรุงภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสมัยกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์

ในสมัยกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ข้าหลวงเทศาภิบาลกรุงเก่า ได้มีการปรับปรุงภาษีอากร ดังนี้คือ

1. เรื่องการเก็บอากรค่าน้ำ ได้เลิกการมีนายอากรผูกขาด เปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลเก็บเอง โดยในปี พ.ศ. 2441 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ได้จัดการเก็บภาษีอากรค่าน้ำแก่ราษฎร โดยแบ่งประเภทการเก็บภาษีอากรเป็น 2 หมวด คือ

หมวดที่ 1 เก็บอากรค่าเครื่องมือที่สร้างขึ้นเพื่อจับสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นของอันควรจะตรวจได้ง่าย

หมวดที่ 2 เป็นพวกที่เยว่ร้อนเร่ ทำการอยู่เป็นแห่งไม่ได้ ขออนุญาตจับสัตว์น้ำตลอดฤดู

อากรในหมวดที่ 1 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้มีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการกระทำการดังนี้ คือ

(1.) กรมการอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าพนักงานออกเดินสำรวจเครื่องมือจับสัตว์น้ำพร้อมด้วยกำนันท้องที่ เมื่อสำรวจแล้วต้องส่งบัญชีมายังเจ้าพนักงานคลังผลประโยชน์ ในที่ว่าการเมือง ขอรับอาชญาบัตรไปเก็บค่าอากรแก่ราษฎรให้ทราบล่วงหน้าไม่ว่ากว่า 15 วัน เมื่อเก็บค่าอากรในตำบลใดเสร็จแล้ว

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตจวรางกูร ปรากฏกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 364.

กำหนดให้นำเงินค่าอากรและอาชญาบัตรที่ค้างส่งต่อคลังเมือง ถ้ารายได้ชักข้อก็ต้อง
จับกุมตัวราษฎรผู้นั้น ไปส่งต่อเจ้าพนักงานคลังถวาย¹

(2.) เจ้าพนักงานผลประโยชน์ เมื่อได้รับบัญชีสำรวจจากกรมการ
อำเภอแล้ว ต้องตรวจดูว่าเครื่องมือชนิดใดควรจะเก็บเรียกค่าอากรแล้วจึงให้เสมียน
เขียนตรอกลงในอาชญาบัตรปึกแสดมภ์ ส่งให้กรมการอำเภอไปเก็บค่าอากรจากราษฎร
ตามกำหนดวัน และต้องเร่งรัดกรมการอำเภอให้จับกุมตัวราษฎรผู้ชักขึ้นไม่เสียค่าอากร
นั้นมาชำระสะสางให้สิ้นเชิง

(3.) ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ จะต้องตรวจตราดูแลความ
เรียบร้อย และแก้ไขข้อขัดข้องอันเกิดขึ้น

การจัดการเก็บอากรค่าน้ำของกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้รับผลที่เป็นอย่าง
มาก ทำให้ได้พระราชทรัพย์เพิ่มมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อน
เหมือนเดิมซึ่งเคยได้รับการกดขี่จากนายอากร²

ส่วนในหมวดที่ 2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้สั่งให้กรมการอำเภอออก
สำรวจผู้ที่ขอจับสัตว์น้ำตลอดฤดู ว่ามีผู้ใดบ้าง แล้วนำบัญชีสำรวจขึ้นต่อผู้ว่าราชการ
เมืองเพื่อวินิจฉัย ถ้าเห็นควรอนุญาตก็ให้ออกประทานบัตรไป หากการจับสัตว์น้ำต่อไป
ได้ ส่วนบ่อที่มีผู้ขุดนั้น ก็เรียกค่าอากรตามจำนวนปลาที่จับได้ เป็นอัตราสิบชักหนึ่ง
ถ้าเจ้าของไม่ยอมเสียอากร ให้ขายทอดตลาดให้ผู้อื่นได้ทำต่อไป

แต่การให้กรมการอำเภอออกไปเดินสำรวจ เป็นการสิ้นเปลืองเวลาและ
กำลังคนที่บางแห่งเกินทางไปลำบาก กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์จึงคิดปรับปรุงวิธีการเก็บ
อากรค่าน้ำ สำหรับพวกที่เที่ยวร่อนเร่จับสัตว์น้ำเสียใหม่ โดยเจ้าพนักงานไม่ต้อง

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/6 รายงานการประชุมเทศบาล
15 สิงหาคม ร.ศ. 110.

ออกไปเดินสำรวจเครื่องมือทั้งแตกก่อน แต่ใช้วิธีพิมพ์อาชญาบัตรบอกจำนวนเงินที่ต้องเก็บอากรตามประเภทเครื่องมือที่จับสัตว์น้ำ ให้กรมการอำเภอเก็บไว้ออกเก็บราษฏรภายในกำหนด 1 ปี เป็นการอนุญาตให้ราษฏร จับสัตว์น้ำได้ตามประเภทของเครื่องมือวิธีเก็บอากรแบบนี้กรมการอำเภอจะประกาศให้ราษฏรทราบล่วงหน้า เมื่อราษฏรคนใดประสงค์จะทำการจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือชนิดใด ก็ให้นำเงินสกลมาซื้ออาชญาบัตรจากกรมการอำเภอก่อนเดือนเมษายนของปีนั้น อาชญาบัตรให้ลงชื่อประทับตรากรมการอำเภอเป็นสำคัญ แต่ต้องมีคนชั่วไว้สำหรับตรวจสอบด้วย

เมื่อถึงวันที่ 1 เมษายนของปีใหม่แล้ว ก็จะต้องตั้งเจ้าพนักงานออกเที่ยวตรวจเครื่องมือสอบสวนกับอาชญาบัตร เมื่อตรวจพบผู้ลักลอบจับสัตว์น้ำโดยไม่เสียค่าอากร ก็จะต้องส่งตัวมายังผู้ว่าราชการเมืองเพื่อจัดการลงโทษต่อไป

การเก็บอากรด้วยวิธีนี้เป็นประเพณีที่พระราชทรัพย์ที่ต้องจ่ายให้แก่ท่านผู้เดินสำรวจร้อยละหนึ่ง และเสมียนผู้เขียนใบเสร็จร้อยละ¹

2. อากรกรมสรรพ ซึ่งเดิมเจ้าภาษีเคยผูกขาด แต่มักปรากฏว่าเจ้าภาษีกับราษฏรมักทู่เถียงกันด้วยเรื่องเครื่องคนตรีและอัตราเงินภาษี กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์จึงให้เจ้าภาษีเลิกผูกขาด โดยมณฑลกรุงเก่าได้เก็บเป็นภาษีของรัฐบาลเอง ซึ่งได้เริ่มเก็บใน พ.ศ. 2440 ซึ่งพระองค์เชื่อว่าเงินหลวงคงจะมากขึ้น และเป็นการเก็บง่ายไม่ต้องลงทุนใด ๆ ในการเก็บ²

3. เรื่องการตรวจน้ำสุราต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติอากรสุรา มีข้อกำหนดว่าจะให้ตรวจที่แห่งใด กำหนดแต่เพียงว่าก่อนที่ผู้ขออนุญาตจำหน่ายสุรา ต้องให้เจ้าพนักงานหรือนายอากรตรวจจำนวนน้ำสุราตามจำนวนในใบขนเสียก่อน

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/6 รายงานการประชุมเทศาภิบาล 15 สิงหาคม ร.ศ. 118.

² กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/3 รายงานการประชุมเทศาภิบาล 7 มกราคม ร.ศ. 116.

จึงจะขายได้ ฉะนั้นจึงเกิดการเกี่ยงงอนกันขึ้นระหว่างเจ้าพนักงานและพ่อค้า คือ เจ้าพนักงานจะให้พ่อค้าขนน้ำสุราขึ้นไปให้ตรวจที่ว่าการเมือง แต่พ่อค้าเห็นว่าต้องเสียค่าใส่หุ้ยขึ้นไปยอมมา และบางทีก็ชำรุดเสียหายผิดไปจากจำนวนในใบขน ก็จะเป็นข้อโต้เถียงกัน ดังตัวอย่างที่เมืองสระบุรี ฉะนั้นกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์จึงตัดสินใจว่า ถ้าพ่อค้าขออนุญาตจำหน่ายน้ำสุราเห็นว่าจะขนน้ำสุรามาให้ตรวจยังที่ว่าการเมืองไม่ได้ ค่ายจะเป็นการเสียประโยชน์อย่างใดแล้ว ต้องนำใบขนมาแจ้งต่อผู้ว่าราชการเมือง แล้วให้ผู้ว่าราชการเมืองแต่งกรมการหรือพลตำรวจภูธรเป็นเจ้าพนักงานไปตรวจน้ำสุรา พร้อมด้วยนายอากรหรือผู้แทนนายอากรยั้งที่ซึ่งผู้ขออนุญาตมาตั้งจำหน่ายขาย ณ ตำบลนั้น ไม่ต้องให้ผู้ขออนุญาตขนมา ณ ที่ว่าการเมือง แต่ผู้จำหน่ายน้ำสุราจะต้องเสียค่าเดินทาง เช่น ค่ารถไฟ หรือค่าเรือจ้าง ให้แก่เจ้าพนักงานผู้ไปตรวจน้ำสุรา การตัดสินใจของกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ปรากฏว่าเป็นที่พอใจของทั้ง 2 ฝ่าย¹

4. เรื่องเงินค่าธรรมเนียม เก็บมณฑลกรุงเก่ากรมการอำเภอ เมื่อเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากราษฎรมักไม่มีบัญชีทำไว้เป็นหลักฐาน กรมการอำเภอจะเก็บตามความพอใจของตน เป็นช่องทางให้กรมการอำเภอทุจริตได้ และบางอำเภอเมื่อได้รับเงินค่าธรรมเนียมแล้วก็จกใส่สมุคเล็ก ๆ ไว้พอเป็นที่สังเกตเฉพาะตนบ้าง บางอำเภอก็จกใส่เศษกระดาษชุกไว้ตามลิ้นชัก เมื่อกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ไปตรวจราชการในอำเภอ ได้ขอบัญชีเพื่ออยากทราบว่าเงินค่าธรรมเนียมเก็บนี้เก็บได้เท่าใด กรมการอำเภอก็ค้นหามาให้ดูไม่ได้

กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงให้กรมการอำเภอทำแบบบัญชีสำหรับกรอกเมื่อได้รับเงินค่าธรรมเนียม โดยมีช่อง จำนวนเงิน รวมเงิน หมายเหตุ แต่การทำ

¹ กช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/6 รายงานการประชุมเทศาภิบาล
2 สิงหาคม ร.ศ. 118.

แบบนี้ก็ยังป้องกันการที่กรมการอำเภอจะปิดบังเงินค่าธรรมเนียมไม่ได้ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงแก้ไขใหม่โดยให้ทำใบเสร็จให้แก่ราษฎรที่มาเสียค่าธรรมเนียมไว้เป็นคู่มือ โดยมีต้นขั้วไว้ตรวจสอบให้ตรงกับบัญชีรายวันรับเงินด้วย ส่วนบัญชีรับเงินค่าธรรมเนียมก็ให้เพิ่มช่องตารางขึ้นอีก 2 ช่องคือ ชื่อผู้เสียเงินค่าธรรมเนียมและที่เลขใบเสร็จ

บัญชีนี้ให้กรมการอำเภอลงเลขที่และจำนวนเงินให้ตรงกับใบเสร็จ ที่ให้แก่ราษฎรไปด้วย เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลไปตรวจ ณ ที่ว่าการอำเภอแล้ว ก็จะตรวจสอบรายชื่อจำนวนเงินในบัญชีกับต้นขั้วใบเสร็จ เป็นการป้องกันการกรมการอำเภอทุจริต แต่การทำเช่นนี้ต่อมารกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระให้แก่กรมการอำเภอซึ่งมีงานอื่น ๆ ที่ต้องทำอยู่มากแล้ว และต้องเปลืองเงินในการที่ต้องจ้างพิมพ์ใบเสร็จเพิ่มขึ้นด้วย¹

กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงให้ใช้แสตมป์ปิดในหนังสือสำคัญและสัญญาต่าง ๆ แทนใบเสร็จ การใช้แสตมป์แทนใบเสร็จมีประโยชน์คือ

(1) เมื่อรับเงินค่าธรรมเนียมแล้ว ก็ไม่ต้องเขียนใบเสร็จให้เป็นการซ้ำ เป็นแต่เลิกตรวจตราแสตมป์เท่าจำนวนเงินที่ได้เรียกไว้ปิดลงในหนังสือสำคัญที่เรียกเป็นค่าธรรมเนียม

(2) เป็นการประหยัดเงินที่ต้องเสียไปในการใช้ใบเสร็จ ถ้าใช้ใบเสร็จต้องเสียเงินค่าใบเสร็จเป็นเงินถึง 360 บาท ถ้าเปลี่ยนมาใช้แสตมป์แล้วปีหนึ่งเป็นเงินเพียง 32 อัฐ ประหยัดเงินไปปีหนึ่งเกือบ 360 บาท

(3) ใช้แสตมป์แทนใบเสร็จแล้วจะง่ายในการตรวจตรา เพราะติดอยู่กับหนังสือ

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/6 รายงานการประชุมเทศาภิบาล 2 สิงหาคม ร.ศ. 118.

(4) ใช้แสดมปีคหนังสือเดินทางเป็นเครื่องหมายในการตรวจได้
ชัดเจนกว่าใช้ใบเสร็จ¹

การใช้แสดมปีคหนังสือเป็นค่าธรรมเนียมนี้ ได้ใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2442
จนถึง พ.ศ. 2445 ก็มีเหตุขัดข้องเกิดขึ้น คือบางครั้งแสดมปีไม่พอจ่ายบ้าง
หรือบางที่เจ้าหน้าที่ไม่ระวังทิ้งไว้ให้ปลวกกัดเสียไปบ้าง จึงได้เลิกใช้แสดมปีหันมา
ใช้ใบเสร็จรับเงินแทน เมื่อได้รับเงินค่าธรรมเนียมจากใครก็ออกใบเสร็จให้ ถึง
เดือนกันยายนชั่วใบเสร็จนั้น ไปให้เจ้าพนักงานสรรพากรตรวจสอบ²

ในเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่า กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เป็นข้าหลวงเทศา-
ภิบาลที่มีความสามารถในการปกครอง พระองค์พยายามหาวิธีการและปรับปรุง
วิธีการต่าง ๆ ที่จะเก็บภาษีอากรเงินผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้ได้จำนวนเงินมากขึ้น
โดยวิธีที่สะดวก

การปรับปรุงภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสมัยพระยาโบราณ- ราชานินทร์

ในสมัยพระยาโบราณราชานินทร์ ได้มีการปรับปรุงด้านภาษีอากร
ดังนี้คือ

1. เรื่องการจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล เก็บการเก็บ
ภาษีสุราเป็นภาษีผูกขาดของเจ้าภาษี ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าพระราชทรัพย์ที่เคยได้ตกต่ำลง

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/3 การประชุมเทศาภิบาล ครั้งที่ 3
18 กันยายน ร.ศ. 117.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/10 การประชุมเทศาภิบาลปีที่ 9
ครั้งที่ 3 9 กันยายน ร.ศ. 121.

จึงเห็นว่าควรจัดทำเป็นของรัฐบาล โดยจะเริ่มจัดตั้งแต่ พ.ศ. 2452 ซึ่งมณฑล
กรุงเทพฯ ได้ดำเนินการจัดตั้งนี้ คือ

โรงต้มกลั่นสุรา เดิมมณฑลกรุงเทพฯ มีหลายโรง เป็นของหลวงซึ่งเคยได้
ค่าเช่าบ้าง เป็นของเจ้าภาษีหรือบุคคลก่อสร้างเช่าทำกันก็มีบ้าง จึงต้องการจัดเป็น
ของรัฐบาล โดยยุบโรงต้มกลั่นต่าง ๆ และให้ค่าตอบแทนตามสมควร ต่อไปก็จัดให้มี
ผู้อำนวยการในมณฑล เลือกผู้ที่เหมาะสมให้ได้รับอนุญาตต้มกลั่นสุราได้ โดยเลือก
จาก

- (1) ผู้ที่รับทำภาษีอากรมาแล้ว ด้วยความเรียบร้อยดีได้มีโอกาส
ก่อน
- (2) ต้องเป็นผู้ที่ควรเชื่อถือได้ว่ามีความสามารถ และชำนาญที่จะ
ต้มกลั่นสุรา
- (3) เป็นผู้มีนัยกว้างขวางในท้องที่มณฑลนั้น มีทุนรอนพอใช้จ่าย
ทำการนี้ตลอดไป¹

มณฑลกรุงเทพฯ หลวงโสภณเพชรรัตน์ ได้รับอนุญาตต้มกลั่นที่กรุงเทพฯ แห่งเดียว
แล้วจำหน่ายให้ร้านค้าย่อยที่มารับไปขาย ปรากฏว่าเพียง 3 เดือนที่จัดแบบนี้ ได้รับ
เงินจากการจำหน่ายได้มากขึ้น จนถึงกับต้มกลั่นสุราไม่ทัน จนต้องต้มกลั่นทั้งกลางวัน
กลางคืน และเพิ่มเครื่องต้มกลั่นขึ้นอีก เพื่อให้ได้น้ำสุราจำหน่ายมากขึ้น

สรุปประโยชน์ในการจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาลดังนี้ คือ

- (1.) สุราที่ต้มกลั่นเองมีรสดีกว่าสุราเถื่อน และมีแรงคึกฤทธิ์เป็นที่พอใจ
ผู้บริโภค จึงจำหน่ายได้มาก
- (2.) ปรากฏว่าตั้งแต่ผู้อำนวยการไปจนถึงเจ้าพนักงานผู้น้อยที่มีหน้าที่
เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้เอาใจใส่ตรวจตราจับกุมผู้ลักลอบทำสุราเถื่อนโดยแข็งแรง ทำให้

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.18./31 เรื่องวัดอากรสุราเป็นของ
รัฐบาล 11 มกราคม ร.ศ. 125 - 13 สิงหาคม ร.ศ. 129.

สุราเดือนสงขบลง สุราโรงที่ตนกลั่นจึงจำหน่ายไ้มาก

(3.) ในที่บางแห่งไม่เคยส่งน้ำสุราโรงไปจำหน่ายเลย เมื่อได้ขยายงานออกไปทำให้จำหน่ายได้ทั่วถึง และมีร้านขายสุรามากขึ้น ราษฎรในที่นั้นได้ซื้อบริโภคได้สะดวก จึงทำให้จำหน่ายสุราโรงไ้มาก

(4.) การกำหนดราคาให้ซื้อขายกันไม่ให้แพงเกินไป ทำให้จำหน่ายสุราโรงไ้มากขึ้น

(5.) การจัดทำเป็นของรัฐบาลนี้ ถึงแม้ว่า ผู้รับอนุญาตตนกลั่นจะส่งน้ำสุราไปจำหน่ายต่างมณฑลก็ได้ โดยเสียภาษีเสียก่อน ซึ่งเป็นข้อดีที่มีการขายแข่งกัน เพราะจะทำให้ผู้ผลิตพยายามปรับปรุงให้มีคุณภาพดี และราคาไม่แพงสามารถจำหน่ายไ้มากขึ้น

(6.) การจัดทำเป็นของรัฐบาลนี้ ทำให้ต้มสุราเถื่อนยำเกรง เพราะเห็นว่าผลประโยชน์ของรัฐบาล ไม่ใช่ของเจ้าภาษี จึงไม่คิดต่อสู้ หรืออาฆาต-บาดหมาง หรือแย่งผลประโยชน์เป็นส่วนตัวบุคคลดังแต่ก่อน

(7.) เมื่อสุราโรงจำหน่ายไ้มาก ก็เป็นทางบำรุงสินค้าในพื้นที่บ้านพื้นเมืองได้แก่ ข้าว น้ำอ้อย และน้ำตาลที่ใช้ตนกลั่นสุราโรง พลอยขายดีไปด้วย¹

ปรากฏว่ามณฑลกรุงเก่า สามารถจำหน่ายสุราได้ 99,957 เท 8 ทะนาน ส่งออกไปมณฑลอื่น 17,470 เท ในเวลาต้นปี พ.ศ. 2447 โรงต้มกลั่นมณฑลกรุงเก่า ยังต้มกลั่นสุราออกไม่พอจำหน่าย 3,125 เท คงได้จำหน่ายสุราในท้องที่มณฑลกรุงเก่า 85,612 เท 8 ทะนาน ได้เงินภาษีกับรายได้เบ็ดเตล็ดคงปวงรวมเป็นเงิน 736,733 บาท 99 สตางค์ สูงกว่าที่กะประมาณไว้ว่าจะได้ 211,433 บาท 99 สตางค์ และเมื่อหักรายจ่ายแล้วคงเป็นเงินรายได้แท้ 721,697 บาท 15 สตางค์

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1ข./31 เรื่องจักอากรสุมารเป็นของรัฐบาล 11 มกราคม ร.ศ. 125 - 13 สิงหาคม ร.ศ. 129.

* เทหนึ่งเท่ากับ 20 ทะนาน

ในปี พ.ศ. 2441 ใ้ค้อนุญาตให้ผู้รับผูกขาดไปเป็นเงิน 412,800 บาท คงเก็บเงินไ้สูงกว่าเมื่อทำเป็นอากรผูกขาด 308,897 บาท 15 สตางค์ ประมาณ $\frac{3}{4}$ ของเงินอากรผูกขาด¹

การที่เก็บเงินไ้สูงกว่าอากรผูกขาดเป็นอันมากดังนี้ ก็เพราะไ้อาศัยความอุตสาหของพระยาโบราณราชธานินทร์ ข้าหลวงแห่งศาลาภิบาลและเจ้าพนักงานทั้งปวง ไ้จัดการปราบปรามสุราเถื่อนอย่างเข้มแข็ง

2. เรื่องเงินทดลองราชการที่อำเภอ ในมณฑลกรุงเก่าเดิม การการอำเภอเมื่อมาราชการที่เมืองหรือไปจับโจรผู้ร้ายที่อื่น และส่งตัวนักโทษหรือส่งเงินผลประโยชน์จากอำเภอมาเมือง กรมการอำเภอมักจะยืมเงินผลประโยชน์ที่รักษาอยู่ยังไม่ถึงกำหนดส่งคลังทดลองใช้ไปก่อน แล้วตั้งฎีกาเบิกจ่ายให้ภายหลังต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงไ้ออกกฎข้อบังคับการท่วบัญชีเงินผลประโยชน์กรมสรรพากรนอก ลงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2448 ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเอาเงินผลประโยชน์ที่ยังมิไ้ส่งคลังไปทดลองใช้ราชการตั้งแต่ออกกฎแล้ว กรมการอำเภอบางคนที่มีเงินทดลองไ้ ก็ออกเงินของตัวทดลองไปก่อน ส่วนผู้ที่ไม่มีเงินพอจะทดลองไ้ก็ไ้รับความเดือดร้อน พระยาโบราณราชธานินทร์จึงเสนอกรมพระยาดำรงราชานุภาพว่าควรจะอนุญาตให้ใช้เงินผลประโยชน์ที่เก็บไว้ในที่ว่าการอำเภอ ซึ่งยังไม่ถึงกำหนดส่งคลังเป็นค่าเดินทาง ค่าส่งนักโทษ ค่าส่งเงินผลประโยชน์ มีกำหนดเดือนละ 50 บาท และเมื่อไ้ทดลองรายไ้ไปเท่าใด ก็ตั้งฎีกาเบิกใช้ เมื่อเวลากลับถึงที่ว่าการอำเภอทุกราย

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1ข./31 เรื่องจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล 11 มกราคม ร.ศ. 125 - 13 สิงหาคม ร.ศ. 129.

กรมพระยาคำรงราชานุภาพจึงให้ทดลองเฉพาะที่มณฑลกรุงเก่าก่อน ซึ่งก็เรียบรอยก็จึงขยายไปยังมณฑลอื่น¹

3. เรื่องเพิ่มโทษผู้ลักลอบทำสุราเถื่อน ด้วยปรากฏว่าในมณฑลกรุงเก่ามีผู้ลักลอบต้มสุราเถื่อน คนหนึ่งต้องถูกจับหลายหน แสดงว่าคนแม่ถูกลงโทษก็ไม่เข็ดหลาบยังทำผิดอีก การลงโทษตามพระราชบัญญัติมีเพียงให้ปรับ เว้นแต่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินค่าปรับจึงให้จำคุก ฉะนั้นจึงเป็นเหตุให้พวกที่ลักลอบต้มสุราเถื่อนพากันหาวิธีลักลอบต้มสุราเถื่อนอยู่เสมอ โดยถือว่าถ้าเจ้าพนักงานจับกุมได้เวลาใดก็ยอมเสียเงินค่าปรับให้ พอเลิกคดีแล้วก็ไปต้มสุราเถื่อนจำหน่ายต่อไป และในการตรวจจับผู้ลักลอบทำสุราเถื่อนแต่เดิมนั้น นายอากรต้องขออนุญาตต่อผู้รักษามืองผู้รักษามืองก็บังคับให้สาบานตัวแล้ว จึงมีคำสั่งถึงนายอำเภอให้ออกหมายตรวจค้นเป็นการซ้ำเสียเวลา พระยาโบราณราชธานินทร์ ได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมเทศาภิบาล เรื่องต้องแก้ไขพระราชบัญญัติอากรสุรา ซึ่งได้ประชุมกันเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2447 ซึ่งที่ประชุมตกลงยอมรับ และเสนาคดีกระทรวงมหาดมบติก็ได้สั่งให้มณฑลอื่นจัดการตามแบบมณฑลกรุงเก่า² คือมณฑลกรุงเก่าได้คิดแบบเรื่องราวละกำลังเป็นฟอร์มขึ้นมี 6 ตอน

ตอนที่ 1 เป็นเรื่องราวของนายอากร

ตอนที่ 2 เป็นหมายสั่งจับ

ตอนที่ 3 เป็นรายงานอำเภอของตำรวจภูธรต่อเมือง

ตอนที่ 4 เป็นคำสั่งของเมืองส่งตำรวจภูธรไปให้อำเภอ

ตอนที่ 5 เป็นรายงานของพนักงานผู้จับ

ตอนที่ 6 เป็นรายงานของอำเภอชี้แจงการตรวจจับต่อเมือง

¹ กจร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/12 การประชุมเทศาภิบาล
ครั้งที่ 2 8 กันยายน ร.ศ. 125.

² กจร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/12 การประชุมเทศาภิบาล ปีที่ 10
ครั้งที่ 4 17 กันยายน ร.ศ. 123.

วิธีการตรวจจับผู้ลักลอบทำสุราเถื่อนทำดังนี้ คือ

(1.) ถ้านายอกรสุราหรือผู้จัดการแทนทราบว่า บ้านเรือนใดลักลอบต้มสุราเถื่อน ก็ให้เขียนข้อความลงในแบบเรื่องราว ตอนที่ 1 ยื่นต่อกรรมการอำเภอเป็นรายละเอียด 1 ฉบับ และให้นำพยานผู้รู้เห็นมาสาบานตัว แสดงความบริสุทธิ์ควบ

(2.) เมื่อกรรมการอำเภอได้รับเรื่องราว และได้ให้พยานผู้รู้เห็นสาบานตัวเป็นหลักฐานแล้ว ก็ให้พิจารณาเปรียบเทียบดูว่าดังคนของผู้ต้องหาที่กำลังของกรรมการอำเภอว่าพอที่จะไปจับกุมหรือไม่ เพราะอาจต้องต่อสู้กัน แล้วให้เขียนคำสั่งลงในตอนที่ 2 ซึ่งเป็นหมายสั่งจับ สั่งให้ตำรวจภูธรไปจับผู้กระทำความผิดพร้อมกับกรรมการอำเภอและผู้นำจับของนายอกร

(3.) ถ้ากรรมการอำเภอพิจารณาเห็นว่า กำลังของกรรมการอำเภอไม่เพียงพอที่จะทำการให้สำเร็จเรียบร้อยได้แล้ว ก็ให้จดข้อความเป็นรายงานลงในแบบเรื่องราวตอนที่ 3 นั้น ขอกำลังเพิ่มเติมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(4.) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทราบเรื่องราวจากรายงานแล้ว ก็ให้จดคำสั่งลงในตอนที่ 4 ของเรื่องราวส่งกลับไปให้อำเภอพร้อมด้วยตำรวจภูธรตามที่ได้เห็นว่าพอแก่การจะไปทำการให้สำเร็จได้

(5.) เมื่อเจ้าพนักงานผู้ตรวจไปค้นของกลางได้และจับผู้ต้องหาได้หรือไม่ก็ได้ก็ให้จดข้อความเป็นรายงานในการกระทำของตนลงไปในตอนที 5 ส่งต่อกรรมการอำเภอ

(6.) ถ้ายาโคจับได้ เปรียบเทียบชั้นอำเภอดกกลงแล้วหรือเปรียบเทียบไม่ตกลง หรือไปตรวจจับไม่ได้ตัวผู้กระทำความผิดและของกลางให้กรรมการอำเภอจดข้อความเป็นรายงานลงในตอนที่ 6 ของเรื่องราวส่งไปยังเมืองทุก ๆ รายได้ ถ้ามีตัวคน หรือของกลางที่จะต้องส่งต่อเมืองด้วย ก็ให้ส่งไปพร้อมกับรายงานนี้ด้วย¹

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 การประชุมเทศาภิบาลปีที่ 10 ครั้งที่ 4 17 กันยายน ร.ศ.123.

การออกหมายตรวจจับนี้ ให้ออกแต่เฉพาะรายที่นายอากรขอร้องระบุชื่อผู้กระทำผิดหรือไม่รู้จักชื่อ ก็บอกแต่เฉพาะตำบลบ้านของผู้กระทำผิดก็ได้ แต่ถ้านายอากรจะร้องขอให้ตรวจจับทั่วไปทั้งท้องที่ ไม่บอกเฉพาะรายหรือไม่นำผู้เห็นมาสาบานตัวก่อนแล้ว จะออกหมายจับให้ไม่ได้ หรือถ้านายอากรไม่ร้องขอกรมการอำเภอก็ต้องถือ เป็นหน้าที่ที่จะต้องจับกุมผู้กระทำผิดมาสอบสวน

วิธีการที่มณฑลกรุงเก่าจัดนี้ ทำให้ผู้ลักลอบต้มสุราเถื่อนลดน้อยลงไปมาก จะเห็นได้ว่าข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลกรุงเก่าทั้ง 2 คน คือทั้งกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ และพระยาโบราณราชธานินทร์ ต่างก็เป็นผู้ที่มีความสามารถในด้านการปกครองทั้ง 2 คน พยายามค้นหาวิธีการที่จะขจัดปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับภาษีอากรที่เกิดขึ้นในมณฑล และปรับปรุงด้านภาษีอากรเพื่อให้ได้รับเงินผลประโยชน์มากขึ้น จะได้นำมาทบทุนำรื้อบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้า วิธีการดำเนินงานของข้าหลวงเทศาภิบาลทั้ง 2 คน มักจะได้รับความชมเชยในที่ประชุมเทศาภิบาลและวิธีการบางอย่างที่ดี สมเด็จพระยาราชราชนุภาพก็ได้สั่งให้มณฑลอื่น ๆ นำเอาไปปฏิบัติตามแบบอย่างมณฑลกรุงเก่า

การปรับปรุงการศึกษา

การศึกษาตามแบบของไทยเราแต่เดิมนั้น ใช้วัดเป็นสถานศึกษา มีพระเป็นครูสอน เมื่อปีติมารดาจะให้บุตรของตนได้รับการศึกษาก็นำตัวไปฝากพระไว้แล้วให้พระอบรมทางจรรยา มารยาท เมื่อมีเวลาว่างพระก็สอนหนังสือให้ การเรียนการสอนส่วนใหญ่มุ่งไปในทางปริยัติธรรม วิชาที่เรียนก็มีแต่การอ่าน การเขียนภาษาไทย ภาษาบาลี และภาษาขอม มีการคิดเลขบ้างพอสมควร การสอนก็เพื่อให้อ่านออก เขียนได้ และคิดเลขบวกลบคูณหารได้ พระสงฆ์ต่างก็สอนศิษย์ของตนตามกุฎิไม่ได้รวบรวมสอนแห่งเดียวกัน การศึกษาแบบนี้เด็กนักเรียนย่อมได้รับความรู้แตกต่างกันไปเนื่องจากความแตกต่างทางด้านสติปัญญา ความอดทน และความรู้ความสามารถ

ของพระสงฆ์เป็นครูด้วย

การศึกษาของไทยแต่ครั้งโบราณจึงมีลักษณะดังกล่าวมานี้ ซึ่งหากปล่อยให้ เป็นเช่นนี้เรื่อย ๆ ไป การศึกษาของชาติย่อมจะไม่มีวันก้าวหน้าไปได้เลย ฉะนั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้โปรดให้มีการปรับปรุงการ- ศึกษา รัฐเข้ามามีบทบาทในการศึกษาโดยตรง ในเรื่องการจัดการศึกษาใน หัวเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ผู้มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองช่วยจัดการให้สำเร็จตามพระราชประสงค์ สมเด็จพระยาคำรง- ราชานุภาพนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2441 ประชุมกันถึงเรื่องจัดการศึกษาหัวเมือง โดยสมเด็จพระยา- คำรงราชานุภาพเสนอความคิดเห็นว่า สถานที่สำหรับจัดการศึกษา คือที่วัด เพราะ มีพระภิกษุเป็นครูสอนนักเรียน เป็นการประหยัดเงินในการสร้างอาคารเรียน ส่วน ความรู้ที่ควรจะสอนนักเรียนมี 4 อย่าง คือ

1. รู้จักอ่านเขียนหนังสือ
2. รู้จักคิดเลข
3. รู้จักการเลี้ยงชีพ
4. รู้จักความประพฤติที่ดีคนละชอบ¹

เมื่อได้ประชุมปรึกษากันคนลงแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า- เจ้าอยู่หัว ได้ทรงมอบให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส จัดการศึกษาในหัวเมือง ด้วยความ อุดหนุนของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ และให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทุกมณฑล เป็นผู้เบิกจ่ายตำราเรียนจากกระทรวงมหาดไทย

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/7 จัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่าง ๆ 20 กันยายน พ.ศ. 2441.

วิธีการจัดการนั้น ได้ดำเนินการดังนี้คือ

1. การจัดตั้งพระสงฆ์เป็นผู้อำนวยการศึกษา กรมหมื่นวชิรญาณ-
วโรรส ได้ประชุมปรึกษากับสมเด็จพระยาค้ำรงราชานุภาพ ถึงเรื่องการจัด
พระสงฆ์ที่มีความสามารถให้เป็นผู้อำนวยการศึกษามณฑลละรูป โดยมณฑลกรุงเก่า
ได้ตั้งให้พระเทพกวี เป็นผู้อำนวยการศึกษา จัดการดูแลการศึกษาทั่วทั้งมณฑล

2. สถานศึกษา จัดวัดให้เป็นสถานศึกษา การที่เลือกเอาวัด
เป็นสถานที่เรียนเพราะ

ก. วัดมีอยู่ทั่วไป และโดยมากมักอยู่ในย่านชุมชน
นักเรียนยอมไปมาได้โดยสะดวก

ข. ไม่เป็นการขัดต่อประเพณีเดิม ที่ราชบรรณนิยมนักพรต-
หลานไปเรียนหนังสือตามวัดอยู่แล้ว ถ้าไปตั้งที่อื่นนอกวัด ก็อาจมีราษฎรบางคน
ถือประเพณีเคร่งครัด ไม่ยอมส่งบุตรหลานไปเรียนก็ได้

ค. เป็นการประหยัดเงินงบประมาณแผ่นดิน เพราะการ
จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นเป็นเอกเทศต่างหาก ให้อยู่นอกวัดนั้น ทางราชการจะต้อง
หมดเปลืองค่าใช้จ่ายมาก เป็นต้นว่าจะต้องซื้อที่ดินและเสียค่าก่อสร้างอาคารสถานที่
เรียนขึ้นใหม่ทั้งหมด แต่ถ้างตั้งโรงเรียนขึ้นในวัดแล้วจะได้อาศัยที่ดินและศาลาซึ่งมีอยู่
แล้วพร้อมมูลเป็นสถานที่เรียน จึงเป็นการประหยัดรายจ่ายของรัฐไปได้มากทีเดียว

ง. การที่นักเรียนได้อยู่ในวัดใกล้ชิดกับพระ และกิจพิธีของ
ทางศาสนานั้น ย่อมเป็นการรักษาและส่งเสริมศีลธรรมจรรยาที่ดีงามไปในตัวด้วย

การจัดโรงเรียนในระยะแรกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. โรงเรียนหลวง จัดในวัดทุกหัวเมืองอย่างน้อย
เมืองละโรง

ข. โรงเรียนราษฎร์ เอกชนเป็นผู้จัด

3. หลักสูตรที่จัดสอน มี 4 อย่าง คือ

- (1) การอ่านและเขียนหนังสือ
- (2) การคิดเลขบวกลบคูณหารและทำบัญชีง่าย ๆ ได้
- (3) การเลี้ยงชีพ
- (4) ความรู้ทางค่านิยมจริยธรรม¹

4. แบบเรียน จะจัดแบบเรียนให้นักเรียนได้มีความรู้ทั้ง 4 อย่าง คือ

(1) การอ่านและเขียนหนังสือ จะใช้แบบเรียนเร็ว ได้แต่งขึ้นสำหรับโรงเรียนหัวเมือง ซึ่งนักเรียน เรียนหนังสือปีละ 6 เดือน อีก 6 เดือนต้องช่วยบิดามารดากำหนด แบบเรียนเร็วที่แต่งขึ้นนี้จึงกำหนดว่าเรียนหนังสือ 4 เดือนก็จะอ่านหนังสือออกทุกคน เว้นแต่เขียนคำศัพท์ยาก ๆ ไม่ถูก ซึ่งไม่สำคัญเพราะคนในหัวเมืองไม่มีใครได้ใช้ศัพท์ยาก ๆ

(2) การคิดเลข จัดให้มีหนังสือเลขวิธี โดยไม่ต้องสอนให้ลึกซึ้ง เพียงแต่ให้คิดเลขบวกลบคูณหารง่าย ๆ ที่ต้องใช้ในชีวิตประจำวันได้ และทำบัญชีง่าย ๆ ได้

(3) การเลี้ยงชีพ ต้องแต่งตำราขึ้นใหม่ เป็นการอธิบายถึงชีวิต การดำรงชีวิตโดยอาศัยปัจจัยที่สำคัญ การรักษาสภาพพลานามัยของร่างกายให้ปราศจากโรค การรู้จักเลือกรับประทานอาหารที่มีประโยชน์ และการรักษาความสะอาดของบ้านเรือน

(4) เกี่ยวกับเรื่องจริยธรรม ต้องแต่งตำราขึ้นใหม่ จะสอนเกี่ยวกับเรื่องใกล้กับตัวก่อนคือ เรื่องความสัมพันธ์ของคนในสังคม ต้องพึงพาอาศัยกัน และควรจะประพฤติตัวให้ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณี มีความประพฤติ

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/7 จัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่าง ๆ
20 กันยายน พ.ศ. 2441.

เรียบร้อย แล้วก็สอนเรื่องไกลตัวออกไปคือเรื่องชาติ บ้านเมือง ต้องอาศัยพระมหากษัตริย์ปกครองบ้านเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย และการป้องกันรักษาอิสรภาพของบ้านเมือง

แบบเรียนทั้ง 4 เล่มนี้ รัฐบาลจะตีพิมพ์ด้วยทุนหลวง และจ่ายไปตามหัวเมืองให้มีจำนวนพอกับเด็กที่จะเข้ามาเรียน โดยครั้งแรกจะแจกให้ แต่ครั้งต่อไปจะจำหน่ายเท่าทุนที่ไถ่ลงไป¹

5. ครูผู้สอน เลือกพระสงฆ์ สามเณร ผู้มีความรู้เป็นผู้สอน และต่อไปก็จะจัดครูซึ่งได้ผ่านการศึกษาในโรงเรียนฝึกหัดครูมาสอน

6. การสอนความรู้ จะจัดดังนี้คือ

ก. จะมีการสอบความรู้ที่หัวเมืองปีละครั้ง โดยครั้งแรกสอบที่โรงเรียนหลวงตำบลใดตำบลหนึ่ง เมื่อการเล่าเรียนแพร่หลายแล้ว ก็จะแยกสอบเป็นแห่ง ๆ ตามแขวงอำเภอ เริ่มสอบเมื่อสิ้นฤดูฝนแล้ว

ข. ความรู้ที่จะสอบ จะแยกสอบเป็นอย่าง ๆ เมื่อนักเรียนสอบได้อย่างหนึ่งแล้ว ผู้สอบจะให้หนังสือคู่มือไว้เฉพาะอย่าง เมื่อสอบได้ครบหลักสูตรที่จัดไว้สัอย่าง เจ้าหน้าที่จะให้ประกาศนียบัตร

ค. การสอบความรู้เป็นหน้าที่ของพระสงฆ์ ผู้อำนวยการ - ศึกษาณฑล ต้องเป็นผู้เลือกหาผู้สอบ

ง. ผู้ให้ประกาศนียบัตร คือผู้อำนวยการศึกษามณฑล หรือข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อแสดงให้เห็นว่าประกาศนียบัตรเป็นสิ่งที่สำคัญมีค่า ผู้ที่ได้รับจะเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจ

7. หน่วยควบคุมการศึกษาส่วนหัวเมือง ได้จัดให้มีการควบคุมการศึกษาส่วนหัวเมือง ดังนี้คือ

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/7 จัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่าง ๆ 20 กันยายน พ.ศ. 2441.

ก. กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เป็นประธานกรรมการสภาของ
มหาวิทยาลัยราชวิทยาลัย อำนวยการเรื่องการศึกษาส่วนหัวเมือง

ข. ให้วิทยาลัย เป็นสถานที่ว่าการ มีพนักงานตามสมควร

ค. กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส จะมีตราสั่งไปถึงหัวเมืองให้
ผู้อำนวยการศึกษาอื่นรายงานการศึกษาส่งทางกระทรวงมหาดไทย และข้าหลวงเทศา-
ภิบาล ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับกระทรวงธรรมการ

ง. ถึงกำหนด 1 ปี ผู้อำนวยการศึกษาในมณฑล ต้องทำ
รายงานขึ้นกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส

จ. เมื่อสิ้นฤดูฝน จะมีการประชุมพระสงฆ์ผู้อำนวยการศึกษา
และเจ้าคณะหัวเมืองเกี่ยวกับเรื่องการจัดการศึกษา¹

มณฑลกรุงเก่าได้จัดการศึกษาตามวิธีการที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ โดยมี
พระเทพกวี เป็นผู้อำนวยการศึกษามณฑลกรุงเก่า ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2442
ในมณฑลกรุงเก่าได้จัดตั้งโรงเรียนทั้งหมด 29 ตำบล มีนักเรียน 1110 คน และ
ได้ตั้งพระสงฆ์ไว้เป็นผู้อำนวยการศึกษาประจำเมือง 4 รูป ดังนี้ คือ

พระครูพุทธวัชรนิมิต	เมืองอ่างทอง
พระครูวิสุทธิสรภาณ	เมืองสิงห์บุรี
พระครูพุทธฉายาภิบาล	เมืองสระบุรี
พระครูสังฆการะวาหะ	เมืองลพบุรี ²

การจัดการศึกษาในมณฑลกรุงเก่าต่อมาได้เจริญขึ้น เมื่อพระเทพกวี
ผู้อำนวยการศึกษามณฑลกรุงเก่า มรณภาพลงแล้ว ทางมณฑลกรุงเก่าได้ตั้ง

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/7 จัดการเล่าเรียนตามมณฑลต่าง ๆ
20 กันยายน พ.ศ. 2441.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/19 รายงานการศึกษามณฑลกรุงเก่า
25 - 31 สิงหาคม ร.ศ. 118.

พระธรรมราชาวัตร เจ้าคณะมณฑลกรุงเก่า เป็นผู้อำนวยการศึกษามณฑลกรุงเก่า ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 พระธรรมราชาวัตร ได้ออกตรวจการศึกษามณฑลกรุงเก่า และได้ทำรายงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของมณฑลกรุงเก่าดังนี้ คือ

ก. การจัดตั้งโรงเรียน ในปี พ.ศ. 2448 ได้มีการสร้าง โรงเรียนฝึกหัดครูประจำมณฑลขึ้น ได้คัดเลือกนักเรียนตามโรงเรียนหัวเมืองในมณฑล นี้มาฝึกหัดเป็นครู เพื่อจะได้ส่งไปโรงเรียนต่าง ๆ ในมณฑลนี้ นอกจากนี้ก็จัดให้มี โรงเรียนประจำอำเภอ รวมทั้งมณฑลมีโรงเรียนประจำอำเภอ 21 อำเภอ ยังขาด อีก 8 อำเภอ ซึ่งต่อไปจะได้จัดให้ทั่วทุกอำเภอ และจะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นตามตำบล ที่เป็นชุมนุมชนเป็นพิเศษอีกหลายโรง

ข. การตรวจโรงเรียน ผู้มีหน้าที่ตรวจโรงเรียน คือ เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง เป็นผู้ตรวจการศึกษายู่เป็นประจำ นอกจากนี้ยังมีข้าหลวงธรรมการ และครูประกาศนียบัตร ซึ่งกรมศึกษาธิการส่งไปเป็นครูโรงเรียนฝึกหัดครู ผลัดเปลี่ยน กันออกตรวจบ้างเป็นครั้งคราว โดยโรงเรียนใดอยู่ใกล้ไปได้สะดวกก็ไปตรวจได้ บ่อย ๆ โรงเรียนที่อยู่ไกลเดินทางลำบาก ก็ไปเยี่ยมปีละ 2 ครั้ง เมื่อออกไป ตรวจตราแล้วก็ได้นำให้วัดที่สอนนักเรียน ให้ใช้เวลาในการเรียนให้มาก แต่วิธีการ สอนก็ยังใช้วิธีท่องแบบเก่า ยังไม่ได้ใช้วิธีการสอนให้นักเรียนเกิดความเข้าใจตาม แบบที่สอนอยู่ในโรงเรียนหลวง แต่เนื่องจากยังขาดครูที่จะออกไปสอนนักเรียน จึงต้อง อาศัยพระสงฆ์ช่วยสอนตามแบบเก่าไปก่อน ต่อไปเมื่อได้ผลิตครูจากโรงเรียนฝึกหัดครู ออกไ้มาก ก็จะส่งไปสอนนักเรียนตามโรงเรียนในหัวเมือง โดยใช้วิธีสอนซึ่งได้ เรียนมา ก็คงจะทำให้การเรียนของนักเรียนเจริญขึ้น¹

ค. การสอบไล่ เดิมการสอบไล่ของนักเรียนชั้นมูลศึกษา ให้ นักเรียนเมืองหนึ่งมาสอบไล่รวมกันแห่งเดียว ซึ่งเห็นว่าวิธีนี้ทำความลำบากให้แก่

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 23 31 มีนาคม ร.ศ. 125 หน้า 61.

นักเรียนที่อยู่ไกล ต้องเดินทางมาเสียเวลา และเสียค่าใช้จ่ายมาก และอาจทำให้
นักเรียนเกิดความประหม่าเมื่อเห็นคนมาก ๆ อาจสอบได้ตก ฉะนั้นพระธรรมราชา-
นุวัตร เจ้าคณะมณฑลกรุงเก่า จึงได้เปลี่ยนวิธีการสอบไล่ใหม่ โดยแยกสถานที่สอบไล่
ในมณฑลกรุงเก่าออกเป็น

เมืองกรุงเก่า	10	ตำบล
เมืองอ่างทอง	4	ตำบล
เมืองสิงห์บุรี	3	ตำบล
เมืองสระบุรี	3	ตำบล
เมืองลพบุรี	1	ตำบล
รวมทั้งสิ้น	21	ตำบล ¹

โรงเรียนที่อยู่ใกล้ ๆ กันหลายโรงเรียน ก็เลือกเอาโรงเรียนใหญ่ของ
ตำบลนั้นเป็นสถานที่สอบไล่เสียตำบลหนึ่ง ถ้าสถานที่สอบไล่ตำบลใดอยู่ใกล้เคียง
เมืองก็ดี แขวงก็ดี ก็เชิญผู้เป็นใหญ่ในตำบลนั้นไปประชุมเป็นกรรมการสอบไล่เพื่อ
เป็นเกียรติยศแก่การสอบไล่ด้วยทุกตำบล แม้แต่ที่อยู่ห่างไกลจะหาไม่ได้ดังนี้ ก็ได้
บอกกำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้ปกครองนักเรียนมาประชุม เพื่อความครึกครื้นและเป็นเกียรติ
แก่การสอบไล่ด้วย

การสอบไล่วิธีนี้ เห็นว่าเป็นวิธีที่ดีจะคงใช้ต่อไป ประโยชน์ที่ได้รับคือ
การสอบไล่เป็นเวลาประชุมพร้อมกันคราวหนึ่ง จะทราบได้ว่าคนในหมู่บ้านสนใจ
การศึกษาเพียงใด ก็รู้ได้จากจำนวนของผู้ปกครองนักเรียนที่เข้ามารวมประชุมและ
ช่วยเหลือผู้สอบไล่ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจจัดโรงเรียน เมื่อไปในที่ประชุมเช่นนี้ จะได้มี

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 23 31 มีนาคม
ร.ศ. 125 หน้า 63.

โอกาสทำความคุ้นเคยกับผู้ที่มาประชุมกันด้วย เป็นการสะดวกแก่การที่จะจัดต่อไป

ส่วนชั้นประถมศึกษา ประโยคหนึ่งนั้น ให้นักเรียนทั้งหมดมาประชุมสอบที่โรงเรียนฝึกหัดครูกรุงเทพฯตามเดิม เพราะเหตุว่าชั้นนี้เป็นชั้นสูงของมณฑล มีวิชาที่สอบหลายอย่าง ต้องใช้เวลาสอบได้ถึง 2 วัน จึงจะเสร็จ และจำนวนนักเรียนที่เรียนก็มีน้อย จึงเห็นว่าจะเป็นการเปลืองเวลามากถ้าจะแยกสอบ จึงให้มาสอบรวมกันตามแบบเดิมก่อน ถ้าเห็นว่าต่อไปนักเรียนมีจำนวนมากขึ้น จึงจะแยกสอบไปตามตำบลต่าง ๆ

ในการสอบไล่ทุกครั้ง ท่านเจ้าอาวาสผู้เป็นเจ้าของสถานที่สอบไล่ จะเป็นผู้ต้อนรับเลี้ยงดูข้าหลวงผู้เป็นประธานในการสอบไล่ และนักเรียนที่เข้าสอบไล่ อาหารที่จัดเลี้ยงจะจัดวิธีบอกบุญยังประชาชนผู้ใจบุญและผู้ปกครองนักเรียน แต่นักเรียนประถมศึกษาประโยคหนึ่ง ที่เรียกมาสอบไล่ที่โรงเรียนฝึกหัดครูนั้นต้องสอบหลายวัน และจำนวนคนที่เข้าสอบก็ไม่มากนัก จึงได้จัดการเลี้ยงดูด้วยเงินของรัฐบาลเอง เพื่อความเรียบร้อยและสะดวกแก่นักเรียนและครูที่มาพักด้วย¹

การจัดการศึกษาของมณฑลกรุงเทพฯที่กล่าวมานี้ จุดประสงค์ขั้นแรกก็เพื่อฝึกหัดคนเข้ารับราชการ เพราะในระยะแรกยังขาดข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ ต่อมาจึงปรากฏว่าราษฎรนิยมส่งบุตรหลานมาเข้าเรียนเพิ่มขึ้น โดยหวังว่าบุตรหลานเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะได้ออกมารับราชการ ไม่ต้องมาทํานานาทำสวนให้เหนื่อยยาก แต่ตำแหน่งหน้าที่ในราชการย่อมไม่พอกับจำนวนนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาออกมาเป็นจำนวนมาก สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพจึงได้แนะนำแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลให้จัดการศึกษาให้เรียบร้อย เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยตกลงดังนี้ คือ

¹ กจ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 23 31 มีนาคม ร.ศ. 125 หน้า 65.

1. จะต้องให้ราษฎรทุกคนที่เป็นผู้ชาย ผู้มีอายุอยู่ในวัยเล่าเรียน ได้เล่าเรียนทุกคน

2. จะต้องให้เรียนเพื่อให้ความรู้พอควรแก่สุขภาพ เมื่อเรียน สำเร็จแล้ว ก็ออกไปหาเลี้ยงชีพตามภูมิลำเนาของตน

3. นักเรียนที่มีสติปัญญาดี ก็ให้มีโอกาสเรียนต่อชั้นสูงขึ้น ไป ส่วนสถานที่เรียนคือที่วัด ให้จัดการสอนชั้นมูลศึกษาเท่านั้น และในมณฑล หนึ่งก็ให้มีโรงเรียนชั้นสูง 1 โรง สำหรับเด็กที่ฉลาดมีแววที่จะเล่าเรียนได้ดี ให้มี ที่ใดเล่าเรียนวิชาให้สูงขึ้น แบบเรียนที่ใช้สอนตามวัด ก็ให้มี 4 เล่มก่อน คือแบบ หักอ่าน แบบเรียนเลข แบบเรียนวิทยาศาสตร์ แบบเรียนจรรยาบรรณ แบบเรียนนี้แต่งขึ้นง่าย ๆ เพื่อให้ความรู้แก่พลเมืองทั่วไป¹

คำแนะนำของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลต่าง ๆ ก็รับเอาไปปฏิบัติตาม การจัดการศึกษาส่วนหัวเมืองของไทยในสมัย รัชกาลที่ 5 ก็เจริญต่อมา จนในปี พ.ศ. 2452 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า- เจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระราชหัตถเลขาถึงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงธรรมการ เรื่องการจัดการศึกษาส่วนหัวเมือง เพื่อวางพื้นฐานการศึกษาของทวยราษฎร์ว่า ให้ราษฎร ได้มีโอกาสเล่าเรียนทั่วพระราชอาณาจักร โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัด กระทรวงธรรมการเป็นผู้อุดหนุน การให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการศึกษาชั้นต้น เพราะกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ปกครองท้องที่ ย่อมมีเจ้าพนักงานประจำหน้าที่อยู่ ตลอดทั่วทุกตำบล ก็จะจัดการให้สำเร็จได้ง่ายและสะดวกดีและการที่ให้กระทรวง ธรรมการเป็นผู้อุดหนุนนั้น เพราะการจัดนี้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ลักษณะสงฆ์ ซึ่งกำหนดไว้ว่า วัดรับเด็กไว้แล้ว เจ้าอาวาสมีหน้าที่ที่จะต้องเป็น จุระให้เด็กซึ่งอาศัยอยู่เป็นศิษย์ในวัดนั้น ได้เล่าเรียนวิชาความรู้ตามสมควร ส่วน

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 รายงานการประชุมเทศาภิบาล แผนกธรรมการ 13 กันยายน ร.ศ. 126.

การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป ซึ่งสามารถเรียนได้เฉพาะราษฎรบางพวกให้เป็นหน้าที่ของ
กระทรวงธรรมการเป็นผู้จัด¹

กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแนวทางการจัดการศึกษาของทวยราษฎร
โดยการออกข้อบังคับในการศึกษาเล่าเรียน ในปี พ.ศ. 2453 ซึ่งมีรายละเอียด
ดังนี้ คือ

1. จัดให้มีกรรมการเป็นผู้จัดการด้านการศึกษาประจำตำบลทุก
ตำบล กรรมการประจำตำบลนี้คือ กำนัน คนหนึ่ง เจ้าอธิการในท้องที่ ซึ่ง
เจ้าอธิการทั้งหลายในตำบลได้เลือกขึ้นเป็นกรรมการองค์หนึ่ง และแพทย์ประจำ
ตำบลคนหนึ่ง รวม 3 คน เป็นกรรมการจัดการศึกษาทั่วทั้งตำบล
2. เด็กผู้ชายทุกคน เมื่ออายุครบพอเหมาะสมควรที่จะเรียน ก็จะต้อง
เข้าศึกษาเล่าเรียนยังสถานศึกษา ซึ่งอาจจะเป็นวัดหรือโรงเรียนประเภทใดก็ได้แล้ว
แต่ความสมัครใจของผู้ปกครอง
3. วิธีการฝึกสอนในโรงเรียนนั้น ครูจะสอนโดยแบบเรียนหลวง
หรือแบบเรียนอื่นใดก็ได้ แต่จะต้องให้นักเรียนอ่านหนังสือออก
4. ถือเป็นข้อบังคับในการออกตรวจสอบสำมะโนครัวประชากรทุกครั้ง
ว่าเด็กผู้ชายอายุครบ 13 ปี จะต้องอ่านหนังสือออก

สำหรับข้อบังคับในข้อ 4 นี้ ในระยะแรกจะเป็นการประกาศขอร้องเท่านั้น
ถ้าการไม่เป็นไปตามประกาศนี้ จึงจะกำหนดให้เป็นข้อบังคับในภายหลัง²

การจัดการศึกษาของทวยราษฎรในหัวเมืองของมณฑลกรุงเก่าได้แพร่หลาย
มากขึ้น ปรากฏว่ามีเอกชนผู้สนใจในการศึกษาได้จัดตั้งโรงเรียนราษฎรขึ้นหลายแห่ง

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/15 รายงานการประชุมเทศา-
ภิบาล แผนกกระทรวงธรรมการ 25 กันยายน ร.ศ. 128.

และบางแห่งพระภิกษุสงฆ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ช่วยกันเรียไ้เงินราษฎรในท้องถิ่นนั้น
ตั้งโรงเรียนขึ้น พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการในขณะนั้น จึง
เสนอความคิดเห็นในที่ประชุมเทศบาลว่า ครูที่สอนในโรงเรียนราษฎร* ซึ่งไม่
ได้รับพระราชทานเงินเดือนหลวง ควรจะได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องเสียเงินค่าราชการ
และได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์ทหาร ตลอดเวลาที่ยังเป็นครูอยู่ เพราะเห็นว่า
ครูเหล่านี้ทำคุณประโยชน์ให้แก่บ้านเมือง¹ ซึ่งเรื่องนี้สมเด็จพระยาคำรงราชา-
นุภาพก็ทรงเห็นชอบด้วย และพระองค์ก็ทรงเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ครู
โรงเรียนราษฎรสมควรได้รับการยกเว้นจากการเกณฑ์ทหารด้วย แต่ครูโรงเรียน
ราษฎรที่จะได้รับการยกเว้นดังกล่าว จะต้องมีความสมบัติดังนี้คือ

1. ผู้นั้นต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสอนในหน้าที่ครูได้
2. ต้องสอนนักเรียนเป็นจำนวนดังนี้คือ ถ้าอยู่ในเขตกรุงเทพฯ
ต้องสอนนักเรียนไม่น้อยกว่า 20 คน ถ้าในหัวเมืองต้องสอนนักเรียนไม่น้อยกว่า
10 คน
3. ต้องได้รับใบตั้งให้เป็นครูโรงเรียนราษฎร โดยข้าหลวงเทศา-
ภิบาลเป็นผู้ออกใบตั้งให้¹

การที่ครูโรงเรียนราษฎรได้รับการยกเว้นเงินค่าราชการ และได้รับการ
ยกเว้นจากการเกณฑ์ทหาร ก็เป็นวิธีการบำรุงขวัญครูโรงเรียนราษฎรให้มีความตั้งใจ
ในการสอนนักเรียนมากยิ่งขึ้น เพราะในขณะนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนครู
อย่างมาก

จะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาส่วนหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้มีความ
เจริญพอสมควร ถึงแม้ว่าในระยะแรกจะเกิดปัญหาไม่มีสถานที่เรียน และไม่มีผู้ที่จะ

*ในสมัยนั้นเรียกว่า "ครูเฉลยศักดิ์"

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/15 รายงานการประชุมเทศบาล
ปีที่ 15 25 กันยายน ร.ศ. 128.

ทำหน้าที่เป็นครูสอนนักเรียน แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้แก้
ปัญหาโดยโปรดให้วัดเป็นสถานศึกษาเล่าเรียน และมอบให้พระสงฆ์รับหน้าที่เป็น
ครูสอนนักเรียน เพราะในขณะนั้นหาครูสอนหนังสือได้ยาก ก็ทำให้ช่วยแก้ปัญหา
ดังกล่าวไปได้พอสมควร ประกอบทั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ ช่วยจัดการศึกษาส่วน
หัวเมืองอย่างเข้มแข็ง ทำให้การศึกษาหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 เจริญแพร่หลาย
เป็นรากฐานในการจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อมา

การปรับปรุงด้านการอนามัย

การปรับปรุงด้านการอนามัยในส่วนหัวเมือง คือมณฑลกรุงเก่า ในปี
พ.ศ. 2432 ได้โปรดให้มีแพทยบาล* ออกไปรักษาคณไช้¹ แต่แพทยบาลที่มณฑล
กรุงเก่าก็ทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรไม่ได้มากนัก เพราะปรากฏว่าขุนเคชวิสิทธิ์ ซึ่ง
เป็นหมอมกรุงเก่าไม่ค่อยอยู่ที่แพทยบาล นาน ๆ จะขึ้นไปแพทยบาลเคื่อนหนึ่ง
5 - 6 วัน ฉะนั้นจึงต้องมีการส่งแพทย์จากส่วนกลางไปที่มณฑลกรุงเก่า² ถ้าหากว่า
มีโรคระบาดเกิดขึ้น ปรากฏว่าโรคที่ทำให้คนตายมากในขณะนั้นมีอยู่ 3 ชนิด คือ
โรคไข้ทรพิษ อันตบหนึ่ง อหิวาตกโรค อันตบสอง อันตบสามคือ เป็นไข้ จากการ
ประชุมเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2449 ได้มีการปรึกษากันถึง
เรื่องการป้องกันโรคไข้ทรพิษ คือให้มีการปลูกฝี ซึ่งเคิมต้องอาศัยเชื้อหนองที่หาจาก
หนองของวัว โดยสั่งมาจากประเทศทางตะวันตก ซึ่งคิดทั้งราคาค่าส่งและค่าหนอง

* สถานพยาบาลซึ่งตั้งอยู่บนแพลอยอยู่ในน้ำ

¹ เสถียร ลายลักษณ์ กฎหมายประจำศก เล่ม 10 หน้า 58.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศษ. 8.1 ก./2 เงินค่ายาค้างพระยาไกรวิชิต
5 เดือน 8 กรกฎาคม 2435 - 16 สิงหาคม 2436.

ถึงเมืองไทยประมาณหลอกละ 4 บาท หลอดหนึ่งปลูกได้ 5 คน แต่หนองที่ส่งทางไกลมักจะเสียไปสักครึ่งหนึ่ง ฉะนั้นการปลูกผีตามหัวเมืองจึงยังไม่แพร่หลายเช่นในปี พ.ศ. 2436 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์สั่งพันธุ์หนองผีมาจากเมืองนอก แล้วจะจัดหมอที่มีความชำนาญในการปลูกผีลงเรือพร้อมทั้งเครื่องมือ ไปจัดการปลูกผีให้ราษฎรตามหัวเมืองในมณฑลกรุงเก่า โดยห้ามมิให้เรียกค่าจ้างและค่ายาโดยเด็ดขาด เรือของหมอจะมีธงพื้นเหลืองขอบน้ำเงินเป็นสำคัญ เมื่อเรือหมอไปถึงที่ใด ให้นายอำเภอ กำนัน และเจ้าของบ้านพาบุตรหลานที่ยังไม่ได้ปลูกผีมาให้หมอปลูกผี การซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีหมอมาปลูกผีเช่นนี้ก็เพื่อจะสงเคราะห์แก่ราษฎรซึ่งเป็นกนจนาให้พ้นจากอันตรายด้วยโรคไข้ทรพิษ ซึ่งกำลังระบาดอยู่¹

ต่อมาจึงได้โปรดฯ ให้ยกเลิกแพทยบาลเสีย และในปี พ.ศ. 2436 พระยาไชยวิชิต ผู้ว่าราชการเมืองกรุงเก่าได้ร่วมกับนายอำเภอ กำนัน เรียกเงินจากราษฎร ตั้งเป็นโรงพยาบาลขึ้น มีหมอมาประจำในโรงพยาบาลนี้ และถือว่าเป็นหมอประจำเมือง²

เนื่องจากเกิดปัญหาเรื่องผีหนองที่ต้องสั่งซื้อจากประเทศทางตะวันตก ซึ่งมีระยะทางไกล ฉะนั้นเมื่อส่งมาถึงเมืองไทย ผีหนองจึงต้องเสียไปครึ่งหนึ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้ตั้งโรงผลิตหนองขึ้นที่เมืองนครปฐม มีผู้ชำนาญมาประจำผลิตเชื้อหนองเป็นของรัฐบาล ราคาเชื้อหนองที่จำหน่ายเพียงหลอกละ 20 อัฐ การปลูกผีให้แก่ราษฎรจึงแพร่หลายมากขึ้น³

¹ เสถียร ลายลักษณ์ กฎหมายประจำก่ เล่ม 10 หน้า 58.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ศษ. 8.1 ก./2 เงินค่ายาค้างพระยาไชยวิชิต 5 เดือน 8 กรกฎาคม 2435 - 16 สิงหาคม 2436.

³ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 รายงานการประชุมเทศาภิบาล 12 กันยายน ร.ศ. 126.

ส่วนการป้องกันอันตรายจากโรคอื่น เช่น อหิวาตกโรค และเป็นไข้ก็ทำได้ 2 อย่าง คือ ป้องกันอย่าให้เกิดโรคนั้น และเมื่อเกิดขึ้นแล้วก็รักษาให้หาย การป้องกันมิให้เกิดโรคนั้นนั้น ก็ให้ชาวหลวงเทศาภิบาลแนะนำชี้แจงให้ราษฎรระมัดระวังในการรับประทานอาหารและน้ำดื่ม ซึ่งเรื่องนี้กระทรวงธรรมการได้แต่งหนังสือชี้แจงวิธีป้องกันรักษาโรค พิมพ์เป็นสมุดเล่มเล็ก ๆ ขายเล่มละ 2 อัฐ มีผู้ซื้อเป็นจำนวนมาก แต่ถาเกิดโรคนั้นแล้ว ทางที่จะป้องกันมิให้โรคระบาด ก็ใช้วิธีบังคับให้คนอยู่แต่ที่บ้าน หยุดไปมาหาสู่กันสักพัก ซึ่งจะเป็นวิธีระงับมิให้โรคระบาดและต้องมียาสำหรับบำบัดโรคต่าง ๆ จำหน่ายให้แก่ราษฎรอย่างแพร่หลาย ซึ่งเรื่องนี้ในปี พ.ศ. 2445 รัฐบาลก็ได้จัดให้มียาไอสลดสกา จำหน่ายให้แก่ราษฎรในราคาที่ถูกเป็นยาที่ดีมีหลายขนาน สำหรับรักษาโรคต่าง ๆ จำหน่ายกลักละเฟื้อง ซึ่งทำให้ราษฎรสามารถซื้อยารักษาได้ ยาไอสลดสกาจึงแพร่หลายมาก¹

ชาวหลวงเทศาภิบาลจึงได้ปรึกษากันถึงเรื่องที่จะจัดต่อไป คือ เรื่องการปลูกฝี และจำหน่ายยาไอสลดสกาให้แพร่หลาย โดยได้ตกลงกันในการจัดการพยาบาลตามหัวเมือง ดังนี้คือ

1. การปลูกฝีและจำหน่ายยาให้แก่ราษฎร เพื่อให้ทั่วถึงกันจะส่งแพทย์ไปยังหัวเมืองต่าง ๆ โดยจะกำหนดว่าเวลานั้น ๆ แพทย์จะไปถึงตำบลนั้น และจะตั้งที่ทำการปลูกฝี ณ ที่นั้น ให้เจ้าพนักงานร้องเรียกราษฎรในท้องที่มาให้ทั่วกัน แพทย์จะได้ทำการปลูกฝีให้ทั่วทุกคน เมื่อแพทย์ไปถึงที่ทำการปลูกฝี ย่อมจำเป็นที่จะจำหน่ายยาให้แก่ราษฎรซื้อไปไว้ใช้ประจำบ้าน แพทย์ก็จะอธิบายให้ราษฎรเห็นประโยชน์และความจำเป็นในการที่ต้องมียาไว้ใช้ประจำบ้าน ซึ่งยาที่จำหน่ายให้แก่ราษฎรนี้ราคาถูกที่สุด แม้ราษฎรที่ยากจนก็พอสามารถซื้อได้

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 รายงานการประชุมเทศาภิบาล 12 กันยายน ร.ศ. 126.

แพทย์ที่จะออกทำการปลูกฝีและจำหน่ายยานี้ ได้ใช้แพทย์หลวงซึ่งมีประจำเมืองและมณฑลอยู่แล้ว ในปีหนึ่งให้ได้ออกทำการ เช่นนี้สักครั้งหนึ่งหรือสองครั้งก็พอจะทั่วถึง

2. การปลูกฝีนี้ จะทำการปลูกได้เฉพาะแพทย์ที่มีประกาศนียบัตร หรือมีใบสำคัญของรัฐบาลอนุญาตให้ทำการปลูกฝีได้ บรรดาแพทย์ที่รับราชการจะต้องเป็นแพทย์ที่มีประกาศนียบัตร หรือได้รับใบสำคัญเช่นนี้ทุกคน เพื่อป้องกันไม่ให้ใครเที่ยวหลอกลวงหาเงินในทางปลูกฝีดังเช่นเคยมีมาแล้ว อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง

3. นอกจากการปลูกฝีและการจำหน่ายยาแล้ว อาจจะมีผู้ที่เจ็บป่วยมาให้ทำการรักษา จึงได้จัดเงินสำหรับใช้ในการรักษาผู้เจ็บป่วยไว้ที่กระทรวง-ธรรมการ เมื่อใดที่มีความจำเป็นจะเบิกจ่าย ก็ทำเรื่องขอมา

4. ให้แพทย์ทั้งปวงซึ่งรับราชการอยู่ตามหัวเมือง เข้ามาประชุมพร้อมกันในกรุงเทพฯ ต้นเดือนตุลาคม เพื่อจะได้แนะนำถึงการปลูกฝีและการรักษาผู้เจ็บป่วย¹

การใช้แพทย์ที่มีประกาศนียบัตรซึ่งมีจำนวนน้อย ทำการปลูกฝีอย่างเดียว ทำให้ทำการได้ช้า และปลูกฝีไม่ทั่วทุกคน ที่ประชุมเทศบาลจึงได้คิดแก้ไข โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเลือกตั้งแพทย์ประจำตำบลขึ้นทุกตำบล และให้ข้าหลวงเทศาภิบาลออกใบอนุญาตให้แพทย์เหล่านี้ทำการปลูกฝี และจำหน่ายยาได้ในตำบลของตน เป็นการช่วยแพทย์ประจำเมือง ประจำมณฑลได้ แพทย์ซึ่งได้รับการเลือกตั้งนี้ไม่มีเงินเดือน แต่จะได้รับการยกเว้นต่าง ๆ เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ยังจะได้รับผลกำไรจากการจำหน่ายยาโอสถสภา แต่แพทย์ประจำตำบลนี้จะต้องได้รับการ

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 รายงานการประชุมเทศบาล
12 กันยายน ร.ศ. 126.

ฝึกหัดอบรมแนะนำวิชาการแพทย์จากแพทย์ประจำเมืองหรือประจำมณฑล เพื่อให้มีความรู้ในเรื่องการแพทย์ ด้วยวิธีตั้งแพทย์ประจำตำบลเช่นนี้ ก็จะได้แพทย์จำหน่ายยาและปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษให้แก่ราษฎรได้ทั่วทุกตำบล ซึ่งการปลูกฝีในมณฑลกรุงเก่า นั้นนอกจากจะปลูกฝีให้แก่ราษฎรทั่วไปแล้ว ยังปลูกฝีให้แก่ักโทษในเรือนจำด้วย² ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การปลูกฝีให้แก่ราษฎรในมณฑลกรุงเก่านี้แพร่หลายไปอย่างมาก-มายทีเดียว จึงช่วยลดอัตราการการเป็นไข้ทรพิษของประชาชนลงได้มาก

การจัดการด้านการอนามัยในมณฑลกรุงเก่า อาจกล่าวได้ว่าเป็นระยะเริ่มต้นในการจัดการด้านอนามัย เพราะแต่เดิมประชาชนมักจะรักษาโรคด้วยวิธีแพทย์แผนโบราณ หรือใช้วิธีให้หมอผีรูดน้ำมันต์ ซึ่งเป็นการรักษาไม่ถูกต้องกับโรค ทำให้คนไข้เจ็บหนักยิ่งขึ้นหรือบางทีเสียชีวิตไปเลย ฉะนั้นในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้มีการจัดการอนามัยให้แพร่หลายไปยังหัวเมืองมากยิ่งขึ้น จึงเป็นประโยชน์แก่ราษฎรมาก เพราะมีแพทย์ประจำตำบล ประจำเมือง และแพทย์ประจำมณฑล ช่วยรักษาคคนไข้ และมียาไอศลดสภาวะจำหน่ายในราคาถูก ราษฎรสามารถซื้อมารักษาโรคภัยไข้เจ็บได้ นอกจากนี้โรคไข้ทรพิษซึ่งเป็นโรคที่เป็นกันแพร่หลายในระยะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้จัดให้มีหน่วยแพทย์ออกไปปลูกฝีให้แก่ราษฎร ต่อมาก็ให้แพทย์ประจำตำบลช่วยปลูกฝี ทำให้ลดอัตราการการเป็นไข้ทรพิษ และลดอัตราการเสียชีวิตของประชาชนลงได้มาก

การปรับปรุงการโยธา

การโยธาในมณฑลกรุงเก่าแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การโยธาที่เป็นการสร้าง ได้แก่การปลูกสร้างอาคารสถานที่ต่าง ๆ และการสร้างถนน มณฑลกรุงเก่าได้จัดการโยธาประเภทนี้ขึ้น ดังนี้คือ

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 พท. 8.4 ก./117 (เล่ม 3) รายงานแพทย์ปลูกไข้ทรพิษรักษากนไข้มณฑลกรุงเก่า 19 ตุลาคม ร.ศ. 126.

ก. การปรับปรุงไปรษณีย์โทรเลข การไปรษณีย์โทรเลขในหัวเมืองแถบนี้ ได้มีการจัดดำเนินการมาก่อนหน้าการปรับปรุงการปกครองแล้ว แต่การดำเนินงานก็ไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร ครั้นมาถึงระยะนี้บ้านเมืองเจริญขึ้น การติดต่อสื่อสารก็มากขึ้น ทำให้มีจำนวนราษฎรมาใช้บริการเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2441 นี้ รัฐบาลจึงได้จัดสร้างเสาสายโทรเลขเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่งที่ติดต่อกันภายในมณฑล คือระหว่างเมืองอ่างทอง เมืองสิงห์บุรี ไปบรรจบกับเมืองลพบุรี และที่ติดต่อกันระหว่างมณฑล คือ สร้างเสาสายโทรเลขระหว่างมณฑลกรุงเก่ากับมณฑลราชบุรี¹ ทำให้ราษฎรได้รับความสะดวกในการติดต่อสื่อสารเพิ่มขึ้น

ในด้านการบำรุงรักษาการไปรษณีย์และโทรเลข ปรากฏว่าเดิมสายโทรเลขในมณฑลกรุงเก่าเสียบ่อย กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ได้ทรงพยายามตรวจหาสาเหตุว่าเป็นด้วยเหตุใด จึงได้ความว่าเป็นเพราะสาเหตุ 3 ประการ คือ

(1) โล้นแมนไม้ค้อออกตรวจเสาสายโทรเลข ตามข้อบังคับฝ่ายเจ้าพนักงานไม้ค้อออกตรวจเหมือนกัน แล้วโล้นแมนก็มาหลอกเจ้าพนักงานโทรเลขว่าสายเสีย

(2) เวลาที่เครื่องโทรเลขเสีย เจ้าพนักงานโทรเลขก็ชักทอดไปยังโล้นแมนว่าสายขาด โล้นแมนก็ว่าเครื่องเสีย ต่างก็ชักทอดกัน

(3) เจ้าพนักงานโทรเลขระหว่างเมืองต่อเมืองต่างก็ชักทอดกัน คือเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายหนึ่งใช้เครื่องโทรเลขเรียกอีกฝ่ายหนึ่งไม่อยู่ ไม่มีผู้ใดรับ ต่างก็ชักทอดว่าสายอีกฝ่ายหนึ่งขาด

เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว กระทรวงโยธาธิการ ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาจึงได้จัดตั้งตำแหน่ง "ผู้ตรวจการ" ของกระทรวงขึ้น ทำหน้าที่ดูแลความเรียบร้อย

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/2 การประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ 6

ของเสา สายโทรเลข และที่ทำการโทรเลข ส่วนภายในมณฑลนั้นก็ให้มีตำแหน่ง "สารวัตร" เป็นผู้ตรวจตราดูแลและรับผิดชอบ หากพบสิ่งใดชำรุดเกินกว่าจะจัดการซ่อมแซมได้ สารวัตรจะต้องรายงานขอเปลี่ยนเครื่องใหม่¹

จากการปรับปรุงโทรเลขใหม่เช่นนี้ ทำให้การติดต่อสื่อสารของราษฎรสะดวกยิ่งขึ้น ส่วนทางราชการนั้น นอกจากจะได้ผลประโยชน์จากรายได้ในการให้บริการของราษฎรแล้วยังสามารถบริหารราชการได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นอีกด้วย

ข. การสร้างทางรถไฟ รัฐบาลได้สร้างทางรถไฟสายตะวันออก-เฉียงเหนือเป็นสายแรก โดยในปี พ.ศ. 2440 เปิดเส้นทางจากกรุงเทพฯ ถึง กรุงเทพฯเป็นครั้งแรกระยะทาง 71 กิโลเมตร ได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2439 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินมาประกอบพิธีเปิดเส้นทางรถไฟ² และเปิดให้ประชาชนเดินทาง เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2439 ส่วนเส้นทางกรุงเทพฯถึงแก่งคอยได้เปิดเส้นทางรถไฟเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2440 และเปิดเส้นทางตลอดจากกรุงเทพฯ ถึงนครราชสีมา ระยะทาง 264 กิโลเมตร วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2443³

นอกจากนี้ยังมีทางรถไฟพระพุทธบาท ซึ่งเป็นของเอกชนคือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ เป็นผู้สร้าง โดยตั้งต้นที่ตำบลท่าเรือ พระพุทธบาท ถึงเขาพระพุทธบาท ระยะทางประมาณ 14 กิโลเมตร ทางรถไฟ

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/10 การประชุมเทศบาลปีที่ 8 ครั้งที่ 4 12 กันยายน ร.ศ. 121.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 5.6/16 มิสเตอร์เบทเกเจ้ากรมรถไฟ อานกราบถวายบังคมพระกรุณา เมื่อคราวเปิดรถไฟ วันที่ 26 มีนาคม ร.ศ. 115.

³ เกื้อกูล ยืนยงอนันต์ การพัฒนากมณฑลทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 115.

สายนี้ ไม่ใคร่จะมีผู้คนโดยสารมากนัก นอกจากคราวเทศกาลนมัสการพระพุทธบาท เพราะหมู่บ้านที่ตำบลพระพุทธบาทมีน้อย ความประสงค์ที่สร้างทางรถไฟสายนี้ขึ้น ก็เพื่อรับคนโดยสารในเทศกาลนมัสการพระพุทธบาทกับสำหรับชนมไ้ในป่านั้นด้วย¹

การรักษาทางรถไฟ เคมีให้พลตระเวนเป็นผู้รักษาทางรถไฟซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ต้องให้เงินเดือนรวมเป็นเงินปีละ 139,608 บาท พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้เลิกพลตระเวนเสีย ซึ่งจะช่วยประหยัดทรัพย์ถึง 100,000 บาท โดยให้ตั้งยามเป็นผู้รักษาทางรถไฟในเวลากลางคืน โดยให้เงินเดือนเดือนละ 25 บาท ค่าแบบฟอร์ม 1,000 บาท รวมเป็นเงินใช้จ่ายปีละ 100,000 บาท² ซึ่งจะช่วยประหยัดทรัพย์ได้อย่างมาก

ค. การสร้างถนน ในสมัยที่พระยาไชยวิชิต เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้รักษากรุง ได้จัดทำถนนบนสันกำแพงเมือง และสร้างสะพานข้ามคลองระยะทางตั้งแต่พระราชวังจันทร์เกษม ถึงป้อมเพชร ประมาณ 70 เส้นเศษ ครั้นเมื่อพระยาไชยวิชิตกราบถวายบังคมลาออกจากราชการ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงอนุรักษ์ภูเบศร์เป็นผู้รักษากรุงเก่า ก็ได้จัดทำถนนบนสันกำแพงเมืองจากพระราชวังจันทร์เกษมไปจนถึงวัดธรรมนิกราชริมพระราชวังโบราณประมาณทาง 50 เส้นเศษ ที่เมืองลพบุรีได้ทำถนนริมกำแพงพระราชวัง และทำสะพานเชือกข้ามคูเมืองไปเพนียดยาว 2 เส้น 10 วา กว้าง 2 วา³ นอกจากนี้มณฑลกรุงเก่าก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างถนนเพิ่มเติม มีสเตอร์ เบทเก เจ้ากรมรถไฟมีความเห็นว่าจะต้องสร้างถนนจากในตัวเมืองมายังสถานีรถไฟ เพื่อสะดวกในการเดินทางในฤดูฝน เพราะระยะทางจากสถานี

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ยธ. 5.7 เรื่องรถไฟพระพุทธบาท 1 เมษายน ร.ศ. 120 - 16 พฤษภาคม ร.ศ. 129.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ยธ. 5.1/33 เรื่องพลตระเวนรักษาทางรถไฟ 10 สิงหาคม ร.ศ. 120 - 25 พฤษภาคม ร.ศ. 121.

³ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า 16 กันยายน ร.ศ. 117.

รถไฟมายังตัวเมืองห่างกันมาก ทำให้การเดินทางในฤดูฝนลำบาก ดังจะเห็นได้ว่าในฤดูร้อน ราษฎรมักโดยสารรถไฟมากกว่าในฤดูฝน ฉะนั้นผู้ว่าราชการเมืองกรุงเทพฯ ละครบุรี และลพบุรี จึงมีคำสั่งให้สร้างถนนจากตัวเมืองไปยังสถานีรถไฟ เพื่อความสะดวกของราษฎรในการเดินทางมายังสถานีรถไฟ¹

ง. การสร้างสถานที่ราชการและตึกแถวตลาด สถานที่ราชการที่ได้สร้างขึ้นในระยะนี้โดยมากจะเป็นศาลว่าการเมือง ที่พักข้าหลวงราชการเมืองและศาล เช่น ในเมืองอ่างทอง ผู้ว่าราชการได้จัดให้พนักงานโยธาและนักโทษปลูกเรือนที่พักผู้ว่าราชการเมืองหลังหนึ่ง มี 5 ห้อง 2 ชั้น มีเฉลียงรอบมุงด้วยกระเบื้องไทย และสร้างโรงตลาดหลังหนึ่ง 11 ห้อง ส่วนในเมืองลพบุรี ได้มีการปลูกสร้างโรงสุราขึ้น เพื่อเก็บค่าเช่าจากนายอากรสุรา เป็นเงินผลประโยชน์แผ่นดิน และที่เมืองสิงห์บุรี ได้ทำศาลว่าการเมือง และที่พักผู้ว่าราชการเมือง นอกจากนี้ก็ได้สร้างที่ทำการไปรษณีย์ ที่พักพลตระเวน²

2. การโยธาที่เป็นการซ่อมแซมปรับปรุง เป็นการโยธาที่ทำให้เกิดประโยชน์โดยไม่ต้องใช้ทุนทรัพย์มากนัก ในการปรับปรุงการโยธาประเภทนี้ มณฑลกรุงเทพฯ ได้จัดการดังนี้ คือ

ก. ที่เมืองลพบุรี ศาลว่าการทูลกระหม่อมไม่เป็นที่สง่างามแก่บ้านเมือง กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงให้ใช้พระนารายณ์ราชวัง ซึ่งสัณฐานหักพังรกร้างว่างเปล่าอยู่ให้ซ่อมแซมให้ดี เงินที่ใช้ในการซ่อมแซมพระนารายณ์ราชวังนั้น กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ให้เก็บจากพวกเลขจ่ายเคียน ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาพระราชวังให้เก็บเงินค่าราชการแทน คนหนึ่งเคียนละ 5 บาท ปีหนึ่งรวม 3 เคียน เป็นเงิน 15 บาท

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 5.1/26 เรื่องกรมรถไฟขอให้สร้างถนนหนทางให้ถึงสถานีรถไฟตามหัวเมืองต่าง ๆ.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเทพฯ 16 กันยายน ร.ศ. 117.

เก็บจากพวกเลขจ่ายเคื่อนหลายคน ก็คงจะได้เงินมากพอสมควร ให้ใช้เงินจำนวนนี้ มาจัดจ้างคนมารักษาพระราชวังและที่ว่าการแทนพวกเลขจ่ายเคื่อน เงินที่เหลือก็ให้ จัดซ่อมสิ่งของซ่อมแซมพระราชวัง เป็นต้นว่า กระเบื้อง ไม้ ปูน มาซ่อมแซม ทำหน้าที่ชำรุด เมื่อซ่อมแซมเรียบร้อยแล้วให้แบ่งพระราชวัง เป็นศาลว่าการของ ผู้ว่าราชการเมืองหลังหนึ่ง เป็นที่ทำงานของเจ้าพนักงานคลังและเจ้าพนักงานเก็บ ผลประโยชน์หลังหนึ่ง เป็นที่ทำการศาลแพ่งหลังหนึ่ง ความอาญาหลังหนึ่ง และเป็น ศาลไต่สวนหลังหนึ่ง ส่วนพระที่นั่งหลังใหญ่ จะจัดให้เป็นที่พักชุมข้าหลวง และผู้ว่า ราชการปรึกราชการ¹

ข. ที่เมืองกรุงเก่า ใ้จัดการปฏิสังขรณ์พระที่นั่งพิมานรัตยา เป็น ศาลว่าการข้าหลวงเทศาภิบาล พลับพลาจตุรมุข เป็นศาลว่าการเมือง ตึกใหญ่ มุมกำแพงข้างในคานเหนือ เป็นศาลว่าการอาเภอรอบกรุง โรงละครหน้าพลับพลา จตุรมุข เป็นศาลมณฑล ตึกหน้าพระที่นั่งรัตยาเป็นศาลเมืองหลังหนึ่ง เป็นคลังเก็บ พัสตุหลังหนึ่ง และซ่อมแซมศาลาฝาผนังปูนหน้าพระราชวังใต้ และโรงข้างหลัง พระราชวัง เป็นที่คุมขังนักโทษไปพลางจนกว่าจะสร้างคุกใหม่ที่ไคลงมือทำใน พ.ศ. 2441 จะสำเร็จ²

ค. ทำการขุดคอนทราย ในลำน้ำบ้านโผงเผง แขวงกรุงเก่า ซึ่งต้องจัดการโดยด่วน เพราะในฤดูแล้งเรือค้าขายไปมาไม่ได้สะดวก เมื่อถึงคอน เหล่านี้ต้องถายลำเลียงหรือกองลากเข็นเรือ ทำให้ลำบากและเสียเวลามากจึงควร จะขุดเสีย เพื่อเรือค้าขายใหญ่น้อยจะได้ขึ้นลงได้สะดวก จากการสำรวจ ปรากฏว่า ในลำแม่น้ำมีที่คินทรายอยู่ 6 แห่ง คอนหนึ่งยาวอย่างมาก 300 เมตร อย่างต่ำ

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/114 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ตรวจ และจัดการการเมืองอ่างทอง พรหมบุรี สิงห์บุรี อินทร์บุรี และเมืองลพบุรี 27 สิงหาคม ร.ศ. 115.

² กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 มณฑลกรุงเก่า 16 กันยายน ร.ศ. 117.

20 - 80 เมตร และแยกห่างกันเป็นระยะประมาณ 500 - 1500 เมตร ตอนที่ 6 อยู่ใต้เมืองอ่างทองลงมา จึงได้ทำการขุดทั้ง 6 ตอน เพื่อให้เรือเดินได้เป็นปกติ ขนาดร่องกว้าง 10 เมตร ลึก 1 เมตร สิ้นเงินค่าใช้จ่าย 500 บาท ซึ่งเมื่อได้ทำการขุดแล้วเป็นประโยชน์แก่เรือค้าขายผ่านไปมาได้โดยสะดวกตลอดในฤดูแล้ง¹

จากการส่งเสริมการโยธาทั้ง 2 ประเภท ในมณฑลกรุงเก่านี้เป็นผลทำให้มณฑลกรุงเก่า ได้จัดการก่อสร้างอาคารสถานที่ต่าง ๆ และได้มีการสื่อสารคมนาคมเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และยังเป็นประโยชน์แก่การปกครองในแง่การปฏิบัติราชการของข้าราชการในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้มีสถานที่ทำงานเป็นระเบียบเรียบร้อย และจากการจัดการด้านการคมนาคมสื่อสารอย่างสะดวก ยังช่วยให้ผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลความประพฤติและกวดขันการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างใกล้ชิด

การปรับปรุงด้านการคลัง การศึกษา การอนามัยและการโยธา ในมณฑลกรุงเก่าของข้าหลวงเทศาภิบาลทั้ง 2 คน อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนทำให้มณฑลกรุงเก่าประชาชนมีความเป็นอยู่สะดวกสบายขึ้น ซึ่งพอจะสรุปการปรับปรุงด้านต่าง ๆ ดังนี้คือ

ด้านการคลัง ข้าหลวงเทศาภิบาลทั้ง 2 คน ได้พยายามปรับปรุงด้านภาษีอากรให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจนทำให้มณฑลกรุงเก่าสามารถเก็บเงินภาษีอากรเพิ่มมากขึ้น และเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับด้านการคลังเกิดขึ้น ข้าหลวงเทศาภิบาลทั้ง 2 คน ก็หาทางแก้ไขจนสำเร็จเรียบร้อย เช่นในสมัยกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เกิดปัญหาเงินค่าธรรมเนียมรั้วไหล เพราะไม่มีใบเสร็จรับเงิน กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์จึงให้ใช้แสตมป์ปิดหนังสือเมื่อเก็บเงินค่าธรรมเนียม เพราะเห็นว่าใช้ง่ายสะดวกดี และขจัดปัญหาเงิน

¹ กจข. เอกสารรัชกาลที่ 5 ยช. 5.1/25 จัดการโยธาหัวเมือง

ว่าไหลได้ แต่ต่อมาเห็นว่าเกิดปัญหาแถมบิไม่พอจ่าย และถ้าเก็บไม่ก็ แสคมป์ก็อาจเสียหายได้ พระองค์จึงเปลี่ยนให้ใช้ใบเส้รับเงินแทน และในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ ได้มีการจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล ทำให้สามารถเก็บเงินภาษีอากรเพิ่มมากขึ้น การที่สามารถเพิ่มเงินผลประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองนี้ เป็นสิ่งที่ประเทศต้องการอย่างยิ่ง เพราะอยู่ในระหว่างการพัฒนาประเทศ

ด้านการศึกษา ครั้งแรกได้ใช้วัดเป็นสถานศึกษาเล่าเรียน พระสงฆ์เป็นผู้สอน โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับหน้าที่ดูแลการศึกษาหัวเมือง เช่น การจัดพิมพ์หนังสือแบบเรียน เพื่อพระราชทานแก่พระสงฆ์ไว้สำหรับสั่งสอนนักเรียน จึงนับได้ว่าวัดและคณะสงฆ์ ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาการศึกษาของชาติในระยะแรก และต่อมามณฑลกรุงเก่าก็ได้จัดการศึกษาให้เจริญแพร่หลาย มีการสร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้นหลายแห่ง ทั้งโรงเรียนหลวงและโรงเรียนราษฎร จำนวนประชากรที่เข้าศึกษาเล่าเรียนก็มากขึ้น จึงอาจกล่าววามณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลที่จัดการศึกษาได้เจริญก้าวหน้ามณฑลหนึ่ง

ด้านการอนามัย มณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลแรกที่มีแพทยบาลไปบริการรักษาคนไข้ แต่ก็ไม่ค่อยได้ผลเต็มที่นัก รัฐบาลจึงต้องส่งหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ไปจัดการปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ ซึ่งในสมัยนั้นเป็นโรคระบาดร้ายแรงทำให้มีคนเสียชีวิตมาก และต่อมามีการจัดตั้งแพทย์ประจำตำบลช่วยแพทย์ประจำเมือง แพทย์ประจำมณฑล ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษให้แก่ประชาชนได้ทั่วทั้งตำบล ทำให้จำนวนคนเป็นไข้ทรพิษน้อยลง และยังมียาไอศถสกาจำหน่ายให้แก่ประชาชนในราคาถูก จึงเห็นได้ว่าการอนามัยในมณฑลกรุงเก่าเจริญก้าวหน้าพอสมควร

ด้านการโยธา มณฑลกรุงเก่าได้มีการปรับปรุงไปรษณีย์ โทรเลข ถนนหนทาง และสร้างทางรถไฟเพิ่มขึ้น เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในมณฑลกรุงเก่าให้มีการคมนาคมติดต่อสื่อสารกันภายในมณฑล หรือติดต่อกับมณฑลอื่นได้สะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้ก็มีการปรับปรุงสถานที่ราชการด้วย แต่อาจกล่าวได้ว่าการปรับปรุงด้านการโยธาในมณฑลกรุงเก่าส่วนมากเป็นไปเพื่อบำรุงความสุขให้แก่ประชาชนในมณฑลกรุงเก่ามากกว่าอย่างอื่น

บทที่ 5

บทสรุป

มณฑลกรุงเก่าตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทย เป็นดินแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์ พื้นที่เหมาะแก่การเพาะปลูก จึงนับได้ว่าเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของไทย และเนื่องจากเป็นมณฑลชั้นในจึงปราศจากการรุกรานจากต่างชาติ ฉะนั้นการจัดการปรับปรุงการปกครองของประเทศจึงเป็นไปเพื่อให้บ้านเมืองมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และจัดการปกครองเพื่อให้ราษฎรได้รับความสงบสุข เพราะปัญหาที่สำคัญของมณฑลกรุงเก่า ประการแรกคือปัญหาเกี่ยวกับโจร-ผู้ร้ายชุกชุมจนราษฎรไม่เป็นอันทำมาหากิน ประการที่สองคือปัญหาเกี่ยวกับคดีความค้างศาลมาก ทำให้เสียเวลาทำมาหากินของราษฎร ประการที่สามคือปัญหาเกี่ยวกับเจ้าเมืองทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้นเพื่อจัดการปกครองให้ราษฎรได้รับความสงบสุข และเพื่อให้บ้านเมืองมีการปกครองเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นแบบแผนเดียวกันหมด รัฐบาลจึงได้รวมเขตเมืองจัดตั้งเป็นมณฑลกรุงเก่าขึ้นในปี พ.ศ. 2438

มณฑลกรุงเก่าได้ขาดหลวงเทศาภิบาลที่มีความสามารถมาดูแลจัดการและรับผิดชอบในมณฑล 2 คน คนแรก คือพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ รับผิดชอบในช่วง พ.ศ. 2438 - 2446 ต่อมาในปี พ.ศ. 2446 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลต่อมา คือ พระยาโบราณราชธานินทร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลที่นานที่สุดคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2446 - 2472

ข้าหลวงเทศาภิบาลทั้ง 2 คน ได้จัดการแก้ไขและปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ต่อเนื่องกัน ดังนี้ คือ

1. ด้านการปกครอง ได้จัดการปรับปรุงด้านการปกครองเป็นอันดับแรก เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการปกครองส่วนกลาง การปรับปรุงทางด้านการปกครอง ได้แยก

ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

ก. การปรับปรุงแบบแผนการปกครอง ยังแบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

(1) การจัดรูปแบบการปกครองในเขตล ใต้จัดรูปหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น ใต้แก่ กองบัญชาการมณฑล กองข้าหลวงมหาดไทย กองข้าหลวงคลัง และ กองข้าหลวงยุติธรรม โดยจัดให้มีข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ เข้าอยู่รับผิดชอบหน่วยงาน เหล่านั้น ตำแหน่งข้าราชการที่สำคัญได้แก่ ข้าหลวงเทศาภิบาล ทำหน้าที่บังคับบัญชา รับผิดชอบราชการในมณฑลทั่วไปทั้งมณฑล นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงคลัง และข้าหลวงยุติธรรม เป็นต้น การจัดรูปหน่วยงานและจัดข้าราชการ ตำแหน่งต่าง ๆ ทำหน้าที่แตกต่างกันไปนี้เป็นไปเหมือนกันทุกมณฑล

(2) การจัดรูปการปกครองเมือง ใต้จัดให้มีตำแหน่งข้าราชการใน เมืองต่าง ๆ ดังนี้คือ ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการ เป็นต้น

(3) การจัดรูปการปกครองอำเภอ ข้าราชการประจำในอำเภอ ใต้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชี เป็นต้น

(4) การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน การจัดตั้งบุคคลเป็น กำนันและผู้ใหญ่บ้านต่างจากหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กล่าวมาแล้วคือ ใช้วิธีให้ ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองของเขาเอง การเลือกตั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้านนี้ ใต้มีการทดลองเลือกตั้งเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะ บางปะอิน เขตเมืองกรุงเก่า โดยหลวงเทศาภิบาลจิจิวิจารณ์เป็นผู้ดำเนินการ ผลสำเร็จในการทดลองเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ- บ้านที่บางปะอิน เป็นตัวอย่างใหม่ผลอื่นนำเอาไปเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามแบบอย่าง

ข. การสรรหาคณะบุคคลมาบริหารราชการ เนื่องจากในสมัยนั้นเกิดปัญหาขาดแคลน ตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถบริหารราชการในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในเขตลทางกระทรวง- มหาดไทยจึงหาทางแก้ปัญหานี้ โดยตั้งโรงเรียนฝึกหัดกรมการอำเภอที่มณฑลกรุงเก่า เพื่อให้ มีสถานที่ฝึกหัดและสอนความรู้วิชาการปกครองแก่คนซึ่งจะเป็นกรมการอำเภอ แต่ปรากฏว่าไต่ผล

ไม่ดีเท่าที่ควร พระยาโบราณราชธานินทร์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า จึงให้เลิกโรงเรียนแบบเก่าเสีย ใหญ่ที่จะเป็นนักเรียนไปฝึกหัดทำงานเป็นเสมียนในแผนกต่าง ๆ ของอำเภอ โดยนักเรียนแต่ละคนจะมี "สมุดหลังทอง" เป็นสมุดประจำตัว ซึ่งบรรจุหัวข้อราชการต่าง ๆ ที่ต้องเรียน และมีที่ว่างสำหรับจดบอกจำนวนวันที่ได้เรียน เมื่อเรียนรู้งานในแผนกใดแล้ว หัวหน้าแผนกนั้นก็สอบความรู้ เมื่อสอบได้แล้วหัวหน้าแผนกก็ลงชื่อให้ เป็นสำคัญทำให้ไม่เสียเวลา และการเรียนภาคปฏิบัติในงานในแผนกนั้นทำให้ผู้สอนซึ่งมีความชำนาญงานสามารถสอนได้ดีกว่าครูที่มีความรู้แต่ขาดความชำนาญ การฝึกอบรมกรมการอำเภอด้วยวิธีใหม่นี้ เป็นการช่วยแก้ปัญหาการขาดกรมการอำเภอปฏิบัติหน้าที่ราชการได้สำเร็จ วิธีการฝึกหัดกรมการอำเภอแบบใหม่นี้ กระทรวงมหาดไทยได้นำเอาหลักการต่าง ๆ มาปรับปรุงให้ดีขึ้น นำเอามาใช้ในการฝึกหัดข้าราชการแผนกต่าง ๆ เป็นผลให้สามารถผลิตกรมการอำเภอส่งไปยังมณฑลต่าง ๆ ได้ทันกับความต้องการ

ค. การป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน เนื่องจากในมณฑลกรุงเก่า มีโจรผู้ร้ายชุกชุม ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนอยู่เสมอ ข้าหลวงเทศาภิบาล ทั้ง 2 คน จึงได้หาทางแก้ปัญหานี้ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การควบคุมตรวจตราสถานที่จำหน่ายสุรายาเฝิ่น การยกเลิกโรงรับจำนำ การทำตัวรูปพรณสัศวพาหนะ วิธีการที่น่าสนใจวิธีหนึ่งคือ การกำหนดให้ราษฎรต้องมีหนังสือในการเดินทางไปยังต่างเมือง และได้มีการตั้งด่านตรวจหนังสือเดินทางด้วย วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้มีผลทำให้คดีโจรผู้ร้ายลดลง ทำให้มณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลที่มีความสงบสุข

2. การปรับปรุงด้านการศาล เนื่องจากมณฑลกรุงเก่ามีคดีความต่าง ๆ คั่งค้างอยู่ตามโรงศาลมากมาย มณฑลกรุงเก่าจึงเป็นมณฑลแรกที่มีกองข้าหลวงพิเศษออกไปชำระความที่ค้างอยู่เป็นแห่งแรก การชำระสะสางคดีความของกองข้าหลวงพิเศษนี้ เป็นประโยชน์ต่อชาวกรุงเก่ามาก เพราะทำให้ผู้บริสุทธิ์พ้นโทษออกมา ส่วนผู้ที่ทำผิดจริงแต่ติดคุกนานแล้ว ก็ถูกปล่อยตัวออกมาได้ทำมาหากินเลี้ยงครอบครัวต่อไป และการชำระความที่รวดเร็วทำให้

ประชาชนไม่เสียเวลาทำมาหากิน นอกจากนี้กองข้าหลวงพิเศษยังได้จัดตั้งศาลมณฑลขึ้นที่เมืองกรุงเก่า และตั้งศาลเมืองขึ้นในเมืองต่าง ๆ ในเขตมณฑลกรุงเก่า และยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน การจัดการด้านการศาลของมณฑลกรุงเก่าจึงมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นแบบแผนที่ดีสำหรับมณฑลอื่นจะได้นำเอาไปเป็นตัวอย่างในการจัดการการศาล

3. การปรับปรุงด้านการคลังและการเก็บภาษีอากร

การปรับปรุงด้านการคลัง ได้มีการจัดระเบียบการคลังใหม่ โดยจัดตั้งคลังมณฑลขึ้นที่เมืองกรุงเก่า ส่วนในเมืองอื่น ๆ ในเขตมณฑลกรุงเก่า ก็จัดตั้งคลังเมืองขึ้น และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่าย เงินผลประโยชน์แผ่นดิน การจัดรูปคลังมณฑลใหม่นี้ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและกระทรวงมหาดไทย จะทำหน้าที่ร่วมกันในการเก็บและรักษาเงินผลประโยชน์ภายในมณฑล ซึ่งก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน เพราะเจ้าหน้าที่ของฝ่ายมหาดไทยซึ่งมีอำนาจในการบังคับบัญชาราชการภายในมณฑล ย่อมจะอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ยังจะทำให้เกิดการควบคุมซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองกระทรวง เป็นผลให้การทุจริตในการเก็บภาษีอากร และการทุจริตราษฎรทำได้ยากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงภาษีอากร ในสมัยกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ได้ปรับปรุงภาษีอากรดังนี้ คือ

ก. ให้หัวเมืองในเขตมณฑลกรุงเก่าจัดการประมูลอากร บ่อนเบี้ย เสียที่มณฑลทำได้ เงินเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเป็นจำนวนมาก

ข. การเก็บอากรค่าน้ำและอากรมหรสพ ได้เลิกการมีนายอากรผูกขาดเปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลเก็บเอง

ค. การรับเงินค่าธรรมเนียม เลิกกรมการอำเภอไม่มีผู้ทำไว้เป็นหลักฐาน อันเป็นช่องทางให้กรมการอำเภอทุจริตได้ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ จึงให้

กรมการอำเภอลงบัญชีให้ตรงกับใบเสร็จรับเงินที่ให้แก่ราษฎรที่มาเสียค่าธรรมเนียม แต่ภายหลังเห็นว่าเปลืองเงินค่าพิมพ์ใบเสร็จและเป็นการเพิ่มภาระให้แก่กรมการอำเภอ พระองค์จึงเปลี่ยนเป็นใช้แสตมป์ปิดในหนังสือสำคัญแทนใบเสร็จรับเงิน แต่ภายหลังเห็นว่ามีปัญหาคือบางครั้งแสตมป์ไม่พอจ่ายหรือเจ้าหน้าที่ไม่ระวังถึงไว้ให้ปลงกัก จึงเลิกใช้แสตมป์หันมาใช้ใบเสร็จรับเงินแทน แสดงให้เห็นว่ากรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นนักปกครองที่พยายามหาวิธีการและปรับปรุงวิธีที่จะเก็บเงินภาษีอากรให้ได้มากขึ้น โดยวิธีที่สะดวก

การปรับปรุงภาษีอากรในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ ได้ดำเนินการปรับปรุงภาษีอากรดังนี้ คือ

ก. การจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล ซึ่งสามารถจำหน่ายสุราได้มากขึ้น ทำให้เก็บเงินได้มากกว่าเมื่อเป็นอากรผูกขาด

ข. เรื่องเงินทดลองราชการที่อำเภอ พระยาโบราณราชธานินทร์ ขออนุญาตให้ใช้เงินผลประโยชน์เก็บไว้ที่ว่าการอำเภอ มีกำหนดเดือนละ 50 บาท เพื่อใช้เป็นค่าเดินทางราชการ ค่าส่งนักโทษและค่าส่งเงินผลประโยชน์ ซึ่งเมื่อได้ทดลองรายได้ไปเท่าใด ก็ให้ตั้งฎีกาเบิกไว้ในภายหลัง

แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการทั้ง 2 คน เป็นผู้ที่มีความสามารถในการปกครอง พยายามหาวิธีการปรับปรุงภาษีอากรเพื่อให้ได้เงินมากขึ้น เพื่อนำมาทะนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้า

4. การปรับปรุงด้านการศึกษา ในการจัดการศึกษาในหัวเมือง กระทรวงมหาดไทยได้รับหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษาในหัวเมือง จึงได้จัดตั้งให้เป็นสถานที่ศึกษาเล่าเรียนโดยอาศัยพระสงฆ์เป็นผู้สั่งสอน ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการผลิตครูจากโรงเรียนฝึกหัดครูออกไปได้มาก ก็ส่งครูไปสอนตามหัวเมือง ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแนวทางการจัดการศึกษาของทวยราษฎร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2453 ซึ่งมีข้อสำคัญคือ เด็กชายทุกคนอายุ 13 ปี จะต้องอ่านหนังสือออก โดยจะมีการออกตรวจสอบเมื่อได้สำรวจสำมะโนครัวประชากร

โดยกำหนดจะต้องถือเป็นหน้าที่เพื่อนให้ ราษฎรส่งบุตรหลานเข้าศึกษาเล่าเรียน การศึกษาใน มณฑลกรุงเก่าจึงแพร่หลายมากขึ้น มีการสร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้นหลายแห่ง ทั้งโรงเรียนหลวง และโรงเรียนราษฎร จึงจัดได้ว่าการ ศึกษาในมณฑลกรุงเก่าแพร่หลายพอสมควร

5. การปรับปรุงด้านการอนามัย มณฑลกรุงเก่าเป็นแห่งแรกที่มีแพะยาขนาดออกไป รักษาคนไข้ตามหัวเมืองในมณฑลกรุงเก่า แพะยาขนาดให้ประโยชน์แก่ราษฎรได้ไม่มากนัก ทางรัฐบาลจึงต้องส่งแพทย์จากส่วนกลางไปจัดการปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษเมื่อเกิดการระบาดขึ้น เพราะในสมัยนั้นโรคไข้ทรพิษเป็นโรคระบาดที่ร้ายแรง ทำให้คนเสียชีวิตมาก นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีหนังสือที่พิมพ์ชี้แจงวิธีป้องกันรักษาโรครวมทั้งการ ระมัดระวังในการรับประทาน อาหารและน้ำดื่ม โดยพิมพ์เป็นสมุดเล่มเล็ก ขายเป็นแก่ประชาชนเล่มละ 2 อัฐ ปรากฏว่า มีผู้ชมมาก ทำให้ได้ความรู้ในการรักษาสุขภาพอนามัยดีขึ้น และรัฐบาลยังได้จัดให้มียาไอศ- สภาขายให้แก่ราษฎรในราคาถูก

เนื่องจากแพทย์ประจำมณฑลประจำเมืองมีน้อยไม่พอแก่การรักษาคนไข้และ ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ รัฐบาลจึงจัดให้มีแพทย์ประจำตำบลโดยให้กำนันเป็นผู้เลือก และ ให้ได้รับการอบรมฝึกหัดวิชาการแพทย์จากแพทย์ประจำมณฑลและแพทย์ประจำเมือง ซึ่ง แพทย์ประจำตำบลนี้ทำประโยชน์ให้มาก สามารถปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษให้แก่ราษฎรได้ทั่ว ทุกตำบล ทำให้ลดอัตราการเป็นไข้ทรพิษลง การจัดการ อนามัยในมณฑลกรุงเก่าจึงจัด ได้ว่าเจริญพอสมควร

6. การปรับปรุงด้านการโยธา มณฑลกรุงเก่าได้มีการปรับปรุงด้านการโยธาซึ่ง จะอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารให้แก่ประชาชนมากคือ การปรับปรุงการไปรษณีย์- โทรเลข จัดให้มีการสร้างสายโทรเลขเพิ่มขึ้นหลายแห่งทั้งที่ติดต่อกันภายในมณฑล และ ระหว่างมณฑล นอกจากนี้ก็มีการสร้างทางรถไฟ เปิดเดินจากกรุงเทพฯ ถึงกรุงเก่า และรถไฟของเอกชนสายพระพุทธบาท ซึ่งมีคนโดยสารไม่มากนัก นอกจากในเทศกาล

เมื่อการพระพุทธบาท คนไทยสารจึงจะมีมาก และยังมีการสร้างถนนจากหัวเมืองไปยังทางรถไฟ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน แต่การสร้างสถานที่ราชการและที่ถนนลาด รุสก็ยังมีน้อยโดยมากเป็นการซ่อมแซมสถานที่เก่า ๆ ฉะนั้นการโยธาในมณฑลกรุงเก่าจึงจัดไว้ว่าทำเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารของประชาชน และเพื่อบำรุงความสุขให้แก่ประชาชนในมณฑลกรุงเก่ามากกว่าอย่างอื่น

จะเห็นว่าข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าทั้ง 2 คน เป็นผู้ที่มีความสามารถในการจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่า ไปได้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้สำเร็จลุล่วงลงได้เป็นอย่างดี งานบางอย่างที่ใคร่เริ่มจัดทำขึ้นก็นับได้ว่าเป็นผลดี ถ้าเปรียบเทียบกับมณฑลอื่น ๆ เป็นมณฑลที่มีอาณาเขตติดต่อกับต่างประเทศ เช่น มณฑลราชบุรีมีพรมแดนด้านตะวันตกติดกับประเทศพม่า ซึ่งอยู่ในความปกครองของอังกฤษ และมณฑลอุดรมีพรมแดนติดกับประเทศลาว ซึ่งอยู่ในความปกครองของฝรั่งเศส ดังนั้นนโยบายในด้านการปกครองของมณฑลชายแดนเหล่านี้ จึงต้องเน้นหนักไปในด้านการป้องกันประเทศชาติเป็นสำคัญ ต่างกับมณฑลกรุงเก่าซึ่งเป็นมณฑลชั้นใน ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการรุกรานจากต่างชาติ ฉะนั้นมณฑลกรุงเก่าจึงเป็นแหล่งที่ใช้สำหรับทดลองโครงการใหม่ ๆ เช่น การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน การจัดตั้งศาลมณฑล การฝึกอบรมกรมการอำเภอ เป็นต้น เมื่อใดที่ทดลองที่มณฑลกรุงเก่าจนเป็นผลสำเร็จแล้ว ก็นำเอาไปใช้ในมณฑลอื่นตามแบบอย่างมณฑลกรุงเก่า มณฑลกรุงเก่าจึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็นมณฑลแม่แบบก็ได้ ฉะนั้นการปรับปรุงกันต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ แสดงให้เห็นว่ามณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลที่เจริญก้าวหน้า ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างสุขสบาย

บรรณานุกรม

1. ประเภทเอกสารชั้นต้นก. เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 3.2/2 เรื่องเก็บเงินค่านาในกรุง
และหัวเมือง และเรื่องเร่งเงินค่านาที่ค้าง 14 กันยายน ร.ศ. 108 -
23 มกราคม ร.ศ. 111. ✓

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 6.6/6 เรื่องไม่เห็นควรให้ผู้มีชื่อ
รับทำบ่อแร่ทองคำที่ตำบลพุฉีรวัว แขวงเมืองลพบุรี 17 มีนาคม ร.ศ. 112 -
10 พฤษภาคม ร.ศ. 113.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14.1 ข./31 เรื่องจัดอากรสุรา
เป็นของรัฐบาล 11 มกราคม ร.ศ. 125 - 13 สิงหาคม ร.ศ. 129. ✓

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ก. 14.4/14 เล่ม 1 เรื่องบานแพนก
ว่าประมุขภาชีอากรมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 116 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 115 -
22 เมษายน ร.ศ. 119. ✓

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.4/1 เจ้านายและข้าราชการ
กราบบังคมทูลความเห็นจกการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103. ✱

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1/44.5 รายงานการประชุม
เทศบาลนครครั้งที่ 9 ประชุมวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2438.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2/12 ก /5 เรื่องใบบอกเจ้าพระยา-
รัตนบดินทร์ที่สมุหนายกตั้งกองสืบจับผู้ร้าย ร.ศ. 109.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.1/25 เรื่องราชการเมืองสิงห์บุรี
รวมเมืองอินทร์ เมืองพรหม เข้ากับเมืองสิงห์บุรี 22 สิงหาคม ร.ศ. 115.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/1 การประชุมปรึกษาราชการ
18 มกราคม ร.ศ. 114.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/2 การประชุมเทศาภิบาล
26 กันยายน ร.ศ. 115.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/3 การประชุมเทศาภิบาล
7 มกราคม ร.ศ. 116.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/6 การประชุมเทศาภิบาล
15 สิงหาคม ร.ศ. 118.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/9 การประชุมเทศาภิบาล
13 กรกฎาคม ร.ศ. 119.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/10 การประชุมเทศาภิบาล
19 กันยายน ร.ศ. 121.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/11 การประชุมเทศาภิบาล
17 กันยายน ร.ศ. 123.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/12 การประชุมเทศาภิบาล
8 กันยายน ร.ศ. 125.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/13 การประชุมเทศาภิบาล
7 กันยายน ร.ศ. 126.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/14 การประชุมเทศาภิบาล
12 กันยายน ร.ศ. 126.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/17 การประชุมเทศาภิบาล
26 พฤศจิกายน ร.ศ. 127 เรื่องเครื่องแต่งตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.12 ข./35 สาทราเมืองลพบุรี
12 พฤศจิกายน ร.ศ. 108.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/2 รายงานสมเด็จพระยา-
คำรกราชาอนุภาพไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่า 16 มกราคม พ.ศ. 2441.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.14/14 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์
ตรวจและจัดการราชการ เมืองอ่างทอง พรหมบุรี สิงคโปร์ อินทบุรี และเมืองลพบุรี
27 สิงหาคม ร.ศ. 115.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 5.1 ก./1 ผู้ว่ารมณฑลกรุงเก่า
7 เมษายน ร.ศ. 109 - 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 115.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/1 เรื่องราชการมณฑลกรุงเก่า
5 มิถุนายน ร.ศ. 114.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/2 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์
ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมืองในมณฑล 16 กันยายน
ร.ศ. 117.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/4 ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล
กรุงเก่ารายงานราชการหัวเมืองในมณฑล ร.ศ. 117.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/1 เรื่องประกาศตั้งกรมการพิเศษ
ชำระความหัวเมือง 21 กันยายน ร.ศ. 115.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/5 รายงานข้าหลวงพิเศษชำระ
ความหัวเมือง 19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117.

----- เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/6 เรื่องจัดตั้งข้าหลวงพิเศษจัด
การศาลหัวเมือง 20 สิงหาคม ร.ศ. 115 - 15 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

จดหมายเหตุนั้นชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/8 เรื่องข้าหลวงจัดการศาลหัวเมือง
เห็นควรจัดมณฑลกรุงเก่าก่อน มีงบประมาณเงินเดือนและค่าใช้สอยมาด้วย ตุลาคม
ร.ศ. 115.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/11 เรื่องประกาศตั้งกรรมการ
พิทักษ์ระความหัวเมือง 12 ธันวาคม ร.ศ. 115.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 5.1/25 จัดการโยธาหัวเมือง
11 มิถุนายน ร.ศ. 126.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 5.1/26 เรื่องกรมรถไฟขอให้สร้าง
ถนนหนทางให้ถึงสถานีรถไฟตามหัวเมืองต่าง ๆ.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 5.1/33 เรื่องพลตระเวนรักษา
ทางรถไฟ 10 สิงหาคม ร.ศ. 120 - 25 พฤษภาคม ร.ศ. 121.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 5.6/16 มิสเตอร์เบทเก
เจ้ากรมรถไฟอ่านถวายบังคมกราณา เมื่อคราวเปิดรถไฟ 26 มีนาคม ร.ศ. 115.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 5.7 เรื่องรถไฟพระพุทธบาท
เมษายน ร.ศ. 120 - พฤษภาคม ร.ศ. 129.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/7 จัดการเล้าเรียนตามมณฑล
ต่าง ๆ 20 กันยายน พ.ศ. 2441.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 12/19 รายงานการศึกษามณฑล
กรุงเก่า 25 - 31 สิงหาคม ร.ศ. 118.

เอกสารรัชกาลที่ 5 ศ. 8.1 ก./2 เงินค่ายาค้างพระยา-
ไชยวิสิศ 5 เดือน 8 กรกฎาคม 2435 - 16 สิงหาคม 2436.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 5 ศธ.8.4 ก./117 (เล่ม 3) รายงาน
แพทย์ปลูกไขกระดูกรักษาคนไข้มดลูกเรื้อรังเก่า 19 ตุลาคม ร.ศ. 126.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 รายงานการประชุมเทศบาลครั้งที่ 4
ว่าด้วยการจัดหาเงินผลประโยชน์แผ่นดินประชุมเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2438.

_____ สาขาสุมุคพิเศษ เล่ม 7 เรื่องลาวอาสาเมืองลพบุรีขอสมัคร
เป็นเลขจ่ายเดือน จศ. 1245 - 1247.

สมุควชิรญาณ, หอ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1171 เลขที่ 6 บัญชีเงินอากรสุรา
บ่อนเบี้ยสมภักสรตลาด.

_____ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1189 เลขที่ 99/2 เรื่องบัญชีกองส่วย.

_____ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1205 เลขที่ 57 เรื่องตั้งอ่าวแกงจับ
เป็นกำนันตลาดสระบุรี.

_____ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1206 เลขที่ 60 เรื่องตั้งเจ้าภาษี
ไต้ ชัน น้ำมันยาง.

_____ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1207 เลขที่ 46/4 สารตราถึง
กรุงเก่าตั้งเจ้าภาษีด่าน ไม้ไผ่.

_____ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1209 เลขที่ 56 เรื่องตั้งนายอากร
สมภักสร กรุงเก่า อ่างทอง.

_____ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1209 เลขที่ 57 พระราชกำหนด
ภาษีอากรต่าง ๆ.

_____ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1211 เลขที่ 90/2 เรื่องให้เลขเมือง-
สรรพาส่วยเสา.

_____ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จศ. 1218 เลขที่ 53 เรื่องตั้งจันทรงเป็น
นายอากรค่าที่นัลไม้ยืนต้น.

ข. เอกสารที่ตีพิมพ์แล้ว

กุรุสภา, องค์การคำ "พระโอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง" กฎหมายตราสามดวง
เลข 1 2515,

_____ "พระโอยการอาญาหลวง" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4
2505.

_____ "พระราชกำหนด" กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5, 2505

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
เจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน โรงพิมพ์
โสภณพิพรรฒธนากร 2470

_____ ระยะทางเสด็จประพาสสมณชลอยุทธยา เมื่อปีชวด
พ.ศ. 2421 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร

คำทรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เที่ยวตามทางรถไฟ พิมพ์ในงานพระราชทาน-
เพลิงศพ อามาตย์โทขุนสมานมรุพงษ์ (อัมพันธ์ สมานมรุพงษ์) 19 กุมภาพันธ์
โรงพิมพ์สุทธิสารการพิมพ์ 2509;

โบราณราชธานินทร์, พระยา ระยะทางเสด็จประพาสตามแม่น้ำน้อยและลำแม่น้ำใหญ่
มณฑลกรุงเก่าและมณฑลนครสวรรค์ ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล 2504

"พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114" ราชกิจจานุเบกษา 12 : 320 19 มกราคม
พ.ศ. 2438.

"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ราชกิจจานุเบกษา 14 : 415
14 พฤษภาคม ร.ศ. 116.

มหาดไทย, กระทรวง รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ก. 118 โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ
ร.ศ. 118.

มหาดไทย, กระทรวง รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 119 โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ,
ร.ศ. 119.

_____ รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 122 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร,
ร.ศ. 122.

ราชบุรีดิเรกฤทธิ์, กรมหมื่น พระราชบัญญัติในปัตยุบัน เล่ม 1 โรงพิมพ์ลหุโทษ พ.ศ. 2444.

_____ พระราชบัญญัติในปัตยุบัน เล่ม 2 โรงพิมพ์ลหุโทษ พ.ศ. 2444.

"รายงานการศึกษามณฑลกรุงเทพฯ" ราชกิจจานุเบกษา 23 : 61 31 มีนาคม ร.ศ. 125.

พิศาลสงคราม, พระ "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวง
เทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง เรื่องจัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน
ร.ศ. 115" ตำราปกครอง เล่ม 1 โรงพิมพ์ศิริเจริญ ร.ศ. 121.

_____ "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117" ตำราปกครอง เล่ม 1
โรงพิมพ์ศิริเจริญ ร.ศ. 121. จ

2. เอกสารชั้นสอง

เกื้อกูล ยืนยงอนันต์ การพัฒนากมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ปริญญาณิพนธ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2519.

จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพกับ
กระทรวงมหาดไทย วิทยานิพนธ์ รป.ม. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2506.

เฉลิม อยู่เวียงชัย ประวัติศาสตร์สมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ โรงพิมพ์คุรุสภา
2514 566 หน้า.

คำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า การพระราชทานสุพรรณบัตร โรงพิมพ์ทองถิ่น 2511.

คำทรงราชานภาพ, สมเด็จพระยา หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ประวัติศาสตร์
และการเมือง โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516, 213 หน้า.

----- เทศาภิบาล โรงพิมพ์เจริญธรรม 2495, 444 หน้า.

ถวัลย์ วรเทพพิพิธ การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปริญญา นิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันนิติพัฒนบริหารศาสตร์ 2510.

พินิจวงศ์, เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3 ชุรสภา 2504.

นริศรานุวัดติวงศ์, สมเด็จพระยาและสมเด็จพระยาคำทรงราชานภาพ สาส์นสมเด็จพระ
เล่ม 3 สำนักพิมพ์ชมรมบรรณาการ 2503.

บ็อก, คาร์ล สมัยพระปิยมหาราช เสรีพร พันธวังนี และอัมพร ทูลานนท์ แปล
แพรวพินยา 2505.

ปาดเลกซ์ เจ้าเมืองกรุงสยาม ลันท์ ท. โกมลบุตร แปล โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์
2506.

มนัส อดุละเกษร การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2437 - 2457) ปริญญานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร 2520.

มหาดไทย, กระทรวง "เรื่องจัดการฝึกหัดคนราชการ ตามหัวเมือง" เทศาภิบาล เล่ม 2
จุลาคม ร.ศ. 125.

----- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำทรงราชานภาพ และงานทาง
ปกครองของพระองค์ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2505.

มหาษมาทยาธิปที, พระยา (เส็ง วิริยศิริ) การปกครองฝ่ายพลเรือน โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
2505.

ราชบัณฑิตยสถาน อักษรรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 3 โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ 2507.

ละออง ศรีสุคนธ์ เที่ยวเมืองไทย 71 จังหวัด สำนักพิมพ์คลังวิทยา 2508.

วิมลพรรณ ทองปรีชา พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา-
คำวราภานุภาพ ปรีญานินท์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2507, 493 หน้า.

กีณาธิการ, กระทรวง ภูมิศาสตร์ประเทศไทย โรงพิมพ์อักษรนิติ 2468, 308 หน้า.

เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติสำหรับหอวิชาการพัฒนา" ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม 8.

_____ "พระราชบัญญัติสำหรับคั่งกรมพระคลังมหาสมบัติ" ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม 9.

_____ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 10

สนั่น เมืองวงษ์ ประวัติศาสตร์ไทยสมัย รัตนโกสินทร์ โรงพิมพ์อักษรสมัย 2518.

สวาท เสนาณรงค์ ภูมิศาสตร์ประเทศไทย โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
2516.

สิทธิสยามการ, หลวง สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ โรงพิมพ์
ท่าพระจันทร์ 2506.

สุก แสงวิเชียร มอญในอดีตและปัจจุบัน โรงพิมพ์อักษรสมันท์ 2513.

สมนึก ศรีสิงห์ การบริหารภายในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปรีญานินท์ วิทยาลัย-
วิชาการศึกษา ประสานมิตร 2515.

อรวรรณ นพคาวา การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในเขตลพบุรีระหว่าง
พ.ศ. 2436 - 2453 ปรีญานินท์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2520.

Siffin, William J. Prince Damrong Rajanubhab, Founder of Modern Thai
Administration-An Appreciation" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 1 : 45
กรกฎาคม 2505.

Young, Ernest, The Kingdom of the Yellow Robe London : Archibald
Constable, 1898.

ภาคผนวก ก.

สำมะโนครัว จำนวนพลเมือง ที่นา สัตว์พาหนะ บ้านพาหนะและอาวุธ
มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)

สำมะโนครัวจำนวนพลเมือง, ที่นา, สัตว์พาหนะ, ยานพาหนะและอาวุธ

มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐)

๕๖

เมือง	อำเภอ	กำนัน	ผู้ใหญ่บ้าน	บ้าน	หลังคาเรือน	พลเมือง		รวม
						ชาย	หญิง	
กรุงเก่า	๑๑	๒๒๕	๒,๘๘๓	๒๑,๖๖๑	๕๒,๘๙๒	๓๓,๒๑๘	๔๓,๕๕๖	๑๖๑,๑๓๙
ลพบุรี	๔	๔๐	๔๐๙	๔,๖๓๐	๙,๑๖๑	๑๓,๖๓๓	๓๕,๑๓๓	๕๒,๘๑๐
อ่างทอง	๔	๔๓	๕๑๒	๖,๘๕๕	๑๑,๓๖๘	๒๕,๓๔๔	๓๐,๒๓๖	๕๕,๕๘๐
สระบุรี	๕	๑๐๒	๙๘๓	๑๐,๔๕๓	๒๐,๘๙๖	๓๖,๓๓๑	๓๘,๒๘๐	๗๔,๖๑๑
สิงห์บุรี	๔	๖๕	๕๖๐	๓,๑๕๒	๖,๒๖๐	๑๘,๑๘๘	๑๙,๔๔๔	๓๗,๖๓๒

เมือง	ที่นา	สัตว์พาหนะ			ยานพาหนะ		ปืน	หมายเหตุ
		ม้า	โค	กระบือ	เรือ	เกวียน		
กรุงเก่า	๓,๘๔๔,๔๔๑	๒,๙๘๑	๑๑,๘๔๐	๕๑,๓๐๖	๕๐,๘๖๘	๓,๖๔๐	๕,๓๔๕	สำรวจโดยประมาณ
ลพบุรี	๒,๓๑๑,๕๑๒	๑,๕๙๒	๑,๓๔๓	๑๓,๕๙๓	๕,๕๓๒	๓๓๖	๑,๕๒๖	
อ่างทอง	๑,๘๕๕,๙๘๓	๑,๔๑๐	๒๕,๙๘๘	๒๔,๒๘๘	๑,๓๕๕	๑,๓๐๘	๒,๘๘๐	
สระบุรี	๒,๑๓๓,๒๙๔	๑,๓๓๒	๑,๒๑๔	๑๑,๓๕๕	๕,๑๒๔	๓๑๓	๑,๓๘๘	
สิงห์บุรี	๑,๐๓๓,๕๕๕	๑,๑๐๕	๒,๐๓๖	๒,๖๓๓	๒,๓๐๖	๘๘๑	๕๒๐	

ที่มา : รายงานราชการมณฑลกรุงเก่าหนังสือของกรมหมื่นรพวงษ์ศิริวิพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาล
มณฑลกรุงเก่า มีนาคม ร.ศ. ๑๑๖

ภาคผนวก ข.

บัญชีรายการมรดกกรุงเทพฯ ร.ศ. 117

บัญชีข้าราชการมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. ๑๑๗

ตำแหน่ง	นาม
ข้าหลวงเทศาภิบาล	กองข้าหลวงเทศาภิบาล
	พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์
ข้าหลวงมหาดไทย	หลวงวรทิพย์พิจารณ์
ผู้ตรวจการ	หลวงพัฒนกิจวิจารณ์
ผู้ช่วยตรวจการ	นายสุก
ผู้ช่วยตรวจการ	ขุนชำนาญกษสาร
แพทย์	นายผ่อง
	กองข้าหลวงคลัง
ข้าหลวงคลัง	หม่อมเจ้าปดิลกัฒน เกษมศรี
ผู้ช่วยคลังพนักงานประโยชน์	หลวงมณฑลหิรัญรักษ์
พนักงานรับจ่าย	นายศรี
พนักงานรับจ่าย	นายนวน
พนักงานงบ เคียนทั้งมณฑล	นายอิน
พนักงานผลประโยชน์	หลวงศุภมากรา
	กองโยธา
พนักงานโยธา	หลวงวัง
พนักงานแผนที่	หม่อมราชวงศ์นิล
	กองรักษา
พนักงานรักษา	ขุนพิพิธกิจวิจารณ์

ตำแหน่ง	นาม
อธิบดีผู้พิพากษา	กองศาลมณฑล
ผู้พิพากษา	พระยามุนเตรบรรหาร
ผู้พิพากษา	หลวงวรนิติบัญญัติการ
	หลวงราชสุธานธุระภิเษก
	เมืองกรุงเก่า
ผู้รักษากรุงเก่า	กองบัญชาการ
เลขสำหรับเมือง	พระอนุรักษบัญชาเบศร์
เลขสำหรับผู้ว่าราชการเมือง	ขุนสารเลข
ปลัด	หลวงภูสณานพินิจ
ผู้ช่วย	หลวงสัสสี
ยกกระบัตร	หลวงแพ่ง
แพ่ง	ขุนรองปลัดขวา
พราหมรงค์	กองรักษานักโทษ
	นายอยู่
อำเภอ	กองอำเภอรอบกรุง
ปลัดอำเภอ	หลวงวิเศษรักษา
สมุหนายุชี่	นายเผื่อน
	นายกลอน

ตำแหน่ง	นาม
	กองอาเภอนครกลาง
อำเภอ	หลวงบริหารนคร เขต
ปลัดอำเภอ	นายทองออน
สมุหบาญชี	นายพยอม
	กองอำเภออุไทยใหญ่
อำเภอ	ขุนบำรุงรักษา
ปลัดอำเภอ	หม่อมหลวงสวาส
สมุหบาญชี	นายเวริญ
	กองอำเภออุไทยน้อย
อำเภอ	หลวงราชภณบริหาร
ปลัดอำเภอ	ขุนรองศุภมาครา
สมุหบาญชี	นายสุม
	กองอำเภอเสนาใหญ่
อำเภอ	หลวงวาริโยธารักษ์
ปลัดอำเภอ	นายกสิน
สมุหบาญชี	นายไศ
	กองอำเภอเสนาน้อย
อำเภอ	พันวิเชียรจักร
ปลัดอำเภอ	ขุนอัมพางกิจวารณ
สมุหบาญชี	—

ตำแหน่ง	นาม
อำเภอ ปลัดอำเภอ สมุหบาญชี	กองอำเภอเสนาใน ขุนกลาง นายนาถ —
อำเภอ ปลัดอำเภอ สมุหบาญชี	กองอำเภอเสนากลาง หม่อมราชวงศ์ชูบ นายช่วง นายแถม เมืองอ่างทอง
ผู้ว่าราชการ เมือง สี่สี ศุภงครา	กองบัญชาการ พระยาวิเศษไชยชาญ ขุนบุรินทร์รักษา นายจวง
อำเภอ เจ้าเมือง สมุหบาญชี	กองอำเภอเมือง นายหลอด นายสิน นายควน
อำเภอ สมุหบาญชี	กองอำเภอไม้จำศีล เลา่งนิคมกามเขตร นายวาศ

ตำแหน่ง	นาม
อำเภอกอง	กองอำเภอกอง
ปลัดอำเภอกอง	หลวงอินทราศ
สมุหบัญชี	นายเจิม
อำเภอกอง	ขุนพรหมสุภา
ปลัดอำเภอกอง	กองอำเภอกอง
สมุหบัญชี	หลวงภักดิ์
	ขุนเทพ
	นายสาย
	เมืองสิงห์บุรี
ผู้ว่าราชการเมือง	กองบัญชาการ
ปลัดอำเภอกอง	พระยาสิงห์บุรีรักษ์
คัสซี่	พระพิทักษ์ฤทธิ์
กุฎมากร	นายชุ่ม
	นายอุ่น
อำเภอกอง	กองอำเภอกองเมือง
ปลัดอำเภอกอง	ขุนพิพิธกิจวิจารณ์
สมุหบัญชี	นายไผ่
	นายคง
อำเภอกอง	กองอำเภอกองสิงห์
ปลัดอำเภอกอง	หลวงพิทักษ์เทพธานี
สมุหบัญชี	นายแก้ว
	ขุนวิจารณ์

ตำแหน่ง	นาม
	กองคำ เกออินทร์บุรี
อำเภ	พระอินทรประสิทธิ์พร
ปลัดอำเภ	หลวงประชากรบริรักษ์
สมุหนายจี้	หลวงประเสริฐอักษร
	กองอำ เกอพรมบุรี
อำเภ	หลวงพรหมประสาธศิลป
ปลัดอำเภ	หลวงศรีสโมสร
สมุหนายจี้	ขุนศรีวิจารณ์
	เมืองลพบุรี
	กองบัญชาการ
ผู้ว่าราชการ เมือง	พระยาพิสุทธิธรรมธาดา
ปลัด	หลวงทวยหารรักษา
ลี้ลี้	ขุนวิจารณ์คดีกิจ
กฎหมายตรา	หลวงชำนาญอักษร
	กองอำ เกอเมือง
อำเภ	หลวงนิกรกิจบัญชา
ปลัดอำเภ	นายก齡
สมุหนายจี้	นายทวม
	กองอำ เกอสนามแจ้ง
อำเภ	หลวงกระเชนทร์
ปลัดอำเภ	หมื่นทิพ
สมุหนายจี้	หมื่นประเสริฐ

ตำแหน่ง	นาม
อำเภอ	กองอำเภอสระโบก
ปลัดอำเภอ	หลวงกลิ้ง
สมุหบัญชี	ขุนสระณรงค์
	นายบุญ
	กองอำเภอโพธิ์
อำเภอ	หลวงพิจารณากีรณกร
ปลัดอำเภอ	นายกัณ
สมุหบัญชี	นายนวน
	เมืองสระบุรี
ผู้ว่าราชการ เมือง	พระยาพิไชยรณรงค์สงคราม
ปลัด	หลวงจ้านงกัญหกิจ
สัสดี	หม่อมหลวงอัน
	กองอำเภอเมือง
อำเภอ	หลวงวิจิตรพิทักษ์
ปลัดอำเภอ	นายสาร
สมุหบัญชี	นายสุกิจ
	กองอำเภอสาวไห้
อำเภอ	พระยารัตนกาฬ
ปลัดอำเภอ	ขุนชำนาญภักดิ์
สมุหบัญชี	นายโตะ

ตำแหน่ง	นาม
	กองอำนวยการ
อำเภอ	สืบ เอกบัว
ปลัดอำเภอ	นายทอง
สมุหบาญชี	นายตาก
	กองอำเภอแก่งคอย
อำเภอ	หลวงพล
ปลัดอำเภอ	—
สมุหบาญชี	นายจักร
	กองอำเภอพระพุทธบาท
อำเภอ	หลวงศรีณรงค์
ปลัดอำเภอ	ขุนเฉลิม
สมุหบาญชี	นายอยู่

ภาคผนวก ก.

ข้อบัญญัติการสำรวจธรณี

ข้อบังคับอัยการตำรวจภูธร

เดิมที่ประชุมเทศบาลได้ตั้งตำแหน่งยกกระบัตรตำรวจภูธร ให้มีหน้าที่ในการสืบสวนติดตามโจรผู้ร้าย ใ้ประโยชน์คือ จึงเห็นสมควรจะมีข้อบังคับสำหรับยกกระบัตรตำรวจภูธรขึ้นไว้ เพื่อเป็นทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามหน้าที่ แต่ที่ใช้คำว่า "ยกกระบัตร" ไม่ก็ควยไปเข้ากับตำแหน่งยกกระบัตรซึ่งมีหน้าที่การอย่างอื่น จึงเห็นว่า ควรเปลี่ยนใช้ว่า "อัยการตำรวจภูธร" ให้เป็นแบบเดียวกับทหาร

ร่างข้อบังคับสำหรับหน้าที่อัยการตำรวจภูธร มีความว่า

ทวยการสืบสวนโจรผู้ร้ายทวันนี้เป็นหน้าที่กรมการอำเภอเป็นเบื้องต้น แต่กรมการ เมืองและชาหลวง เทศบาลมีหน้าที่ราชการหลายอย่างมากอยู่แล้ว ถ้าจะกวคั้นให้ทำการสืบสวนโจรผู้ร้ายยิ่งกว่าที่กระทำอยู่ในเวลานี้ เห็นว่าจะทำได้ก็ยาก และกรมการอำเภอ เมือง และเทศบาลย่อมมีอำนาจอยู่ในเขตที่สังกัด แต่โจรผู้ร้ายที่ลักลัดตัวพาหนะไม่มีเขตจำกัด ยอมพาข้ามเขตข้ามแขวงไปตามแต่สะดวก

อาศัยเหตุที่จะให้การสืบสวนโจรผู้ร้ายดียิ่งขึ้นกว่าทุกวันนี้จึงได้เพิ่มนายตำรวจภูธรขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่งเรียกว่า "อัยการตำรวจภูธร" ส่วนกรมการอำเภอและกำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องสืบจับโจรผู้ร้ายอยู่แต่ก่อนอย่างไร ก็ให้คงอยู่อย่างนั้น ไปได้เปลี่ยนแปลงลดหย่อนลงกว่าแต่ก่อน ที่จัดตั้งตำแหน่งและหน้าที่อัยการตำรวจภูธรขึ้นนี้ เป็นส่วนเพิ่มเติมการที่เป็นอยู่แต่เดิมให้ประโยชน์ยิ่งขึ้น

ส่วนผู้ที่ได้รับตำแหน่งอัยการตำรวจภูธรนั้น ให้พึงเข้าใจว่า

๑. การรับผิดชอบในระเบียบการตำรวจภูธรทุกอย่างไม่ใช่หน้าที่ของคนที่จะสั่งการงานอย่างหนึ่งอย่างใด

๒. การฝึกหัดเพลงอาวุธตำรวจภูธร ก็ไม่ใช่หน้าที่ของคนที่จะฝึกหัดและตรวจตรา

๓. โรงพักจะสะอาดหรือไม่สะอาด ไม่ใช่หน้าที่ของคนที่จะสั่งหรือตรวจตรา

๔. อัยการตำรวจภูธรไม่ใช่แผนกงานอัยการที่จะฟ้องร้องและว่าความในศาลหรือต้องไปนั่งออฟฟิศกับพนักงานอัยการ

ที่มา : เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2 11/14 การประชุมเทศบาล ปีที่ 12 8 กันยายน

ภาคผนวก ง.

หน้าที่ของอัยการ ดำรงจรรยา

หน้าที่อัยการตำรวจ

ข้อ ๑. ในเวลาปกติอัยการตำรวจควรออกเดินทางสืบสวนโจรผู้ร้าย และสืบเบาะแสนักเลงเสมอๆ เว้นไว้แต่เวลาจำเป็นจริงๆ หมายความว่าโดยเฉพาะครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง

ข้อ ๒. ในการที่ไปตรวจนั้น จะแต่งตัวเป็นตำรวจหรือแต่งตัวเป็นพลเรือนไปเพื่อสะดวกแก่การสืบสวนก็ช่าง แต่ถาแต่งตัวเป็นพลเรือนแล้ว จะต้องมีความสำคัญสำหรับตำแหน่งที่ไปด้วย หากไม่จำเป็นอาจไม่ไปก็ได้

ข้อ ๓. การติดตามสืบสวนโจรผู้ร้ายนั้น เมื่อมีผู้ทางที่จะติดตามต่อไป ถึงจะข้ามเขต เมือง ก็ดี เขตมณฑล ก็ดี ให้พยายามสืบสวนและติดตามต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุดควร ห้ามมิให้ถือเชลยแขวงเป็นข้อใหญ่ใจความ และละเลิกการสืบสวนติดตามเสียเป็นอันขาด

ข้อ ๔. เหตุโจรผู้ร้ายบรรดาที่เกิดขึ้น ในท้องที่มณฑลที่ตนรับราชการอยู่ ให้พึงถือว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะสืบสวนใหญ่ตัวผู้กระทำความผิดหลักถานที่สำคัญสำหรับประกอบคดีทุกอย่าง เช่น ของกลาง แลพยานต่างๆ ราย

แต่ในเวลาเปื้อนไปไต่สวน หรือติดตามโจรผู้ร้ายในหน้าที่ของตนนั้น ถ้าไปพบปะโจรหรือผู้ทำร้ายหรือของกลางในเหตุซึ่ง เกิดแก่คนหรือเป็นแต่โคหรือความแน่นชักร ต้องเอาเป็นธุระอย่าให้ความนั้นสูญไปเสีย แม้ถึงจะต้องใช้อำนาจจับกุมก็ทำได้

ข้อ ๕. เมื่อพนักงานอัยการบอกให้ทราบว่าคดีโจรผู้ร้าย เรื่องใดสำนวนยังบกพร่องอยู่ที่ขอไหนจะต้องการหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อให้มันคงขึ้นก็ หรือเมื่อกรมการอำเภอบอกให้ทราบว่า มีเหตุโจรผู้ร้ายอย่างใดเกิดขึ้นที่ตำบลไหน โฉมหน้าผู้ร้ายไปทางใดก็ อัยการตำรวจควรต้องสืบหาหลักฐานให้แก่พนักงานอัยการ แลสืบ เหตุโจรผู้ร้ายที่เกิดขึ้นนั้นโดยเต็มกำลัง

ข้อ ๖. ให้สืบสวนแลทำบัญชีนักเลง หรือผู้ต้องขังรับข้อกล่าวหาของโจรผู้ร้ายไว้ให้ทราบว่า ผู้นั้นอยู่บ้านนั้นเป็นนักเลงทางนั้น มีเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องที่เป็นนักเลงอยู่บ้านนั้น โคเคยทำการติดต่อกันตามสายของนักเลง เป็นสายๆ ไปดังนี้ ตลอดจนท้องที่ทางเกิดของโจร — ผู้ร้ายกวาง บัญชีนี้ให้ทำเป็นบัญชีลับ แลต้องแสดงให้อัยการแลเทศาภิบาลทราบไว้ด้วย

ข้อ ๙. อัยการตำรวจภูธร มีอำนาจที่จะบังคับสั่งนายสืบแลเหตุตำรวจภูธรซึ่งประจำ
อยู่ตามท้องที่ ให้ช่วยการในกระบวนอัยการตำรวจภูธรใดก็ถึง เช่น ให้เป็นกำลังไปช่วยก็ดี
หรือให้เป็นกระบวนสืบสวนกิจการอย่างใดก็ดี เหล่านี้อัยการตำรวจภูธรมีหน้าที่ที่จะบังคับสั่งให้
แลถ้าโรงพักก็มีนายร้อยตำรวจภูธรประจำอยู่ ให้นายร้อยตำรวจภูธรอุดหนุนช่วยเหลือกระ
บวนอัยการตำรวจภูธร ดังกล่าวมาแล้วนั้น ให้สำเร็จตลอดไป

ข้อ ๑๐. อัยการตำรวจภูธรมีอำนาจที่จะทำการไต่สวนหรือจับโจรผู้ร้ายเอง แต่
อำนาจในข้อนี้ ได้ไว้ก่อนเพื่อมิให้จำเป็น คือถ้าไป ไต่สวนทันที การนั้นอาจฉ้อฉลหรือ
เลียงความจริงไป หรือถ้าไม่จับผู้ร้ายเอง ผู้ร้ายจะหลบหนีไปไหนก็เห็นเป็นต้น ถ้าไม่มีความ
จำเป็นเช่นนั้น อัยการตำรวจภูธรไม่ควรไต่สวนและจับโจรผู้ร้ายด้วยตนเอง เพราะ —
เหตุอาจจะเป็นการ เปิดเผยปากแก่การที่จะสืบสวนในภายหลังต่อไป

ข้อ ๑๑. ถ้ามีเหตุสงสัยว่า ผู้ใดจะชกซ้อนของกลางสิ่งหนึ่งสิ่งใดไว้ อัยการ —
ตำรวจภูธรมีอำนาจที่จะตรวจ ค้นของกลางในยานเรือน ผู้ต้องสงสัยโดยนั้นได้ แต่อำนาจนี้
มีเฉพาะตัว จะใช้ผู้อื่นตรวจแทนไม่ได้ และได้ไว้ก่อนเพื่อมิให้มีความจำเป็นเช่นนั้นที่กล่าวแล้ว —
ในข้อ ๑๒

ข้อ ๑๒. อัยการตำรวจภูธร มีสังกัดขึ้นอยู่กับกรมตำรวจ ทั้งคำสั่งกับบัญชา
ผู้ใหญ่ในกรมนี้ตามธรรมเนียมราชการ , แต่ส่วนการสืบสวนโจรผู้ร้ายนั้น กองบังคับการ —
ชาหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการ เมืองและยกกระบัตรมณฑลถวาย

ที่มา : กช. เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม.๒.๑๑/๑๑ การประชุมเทศาภิบาล ปีที่ ๑๓

๘ กันยายน ร.ศ. ๑๒๖.

ภาคผนวก จ.

ศักดินาข้าราชการหัวเมือง ตามพระราชบัญญัติศักดินา
ข้าราชการหัวเมือง ร.ศ.119

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

ตำแหน่ง	ศักดินา
ผู้ช่วยราชการเมืองศรี	800
ผู้ช่วยราชการเมืองจัตวา	800
กรมการเมืองเอก	800
กรมการเมืองโท	800
กรมการเมืองตรี	600
กรมการเมืองจัตวา	600
รองกรมการเมือง	400
ผู้ว่าราชการเมืองขึ้น	1,000
นายอำเภอ	800
ปลัดอำเภอ	600
สมุหบัญชีอำเภอ	600
สารวัตรอำเภอ	300
กำนัน	400
ผู้ใหญ่บ้าน	300
สารวัตรกำนัน	200

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติศักดินาข้าราชการหัวเมือง
 ร.ศ. 119 กฎหมายรัชกาลที่ 5 กฎหมาย ร.ศ. 119

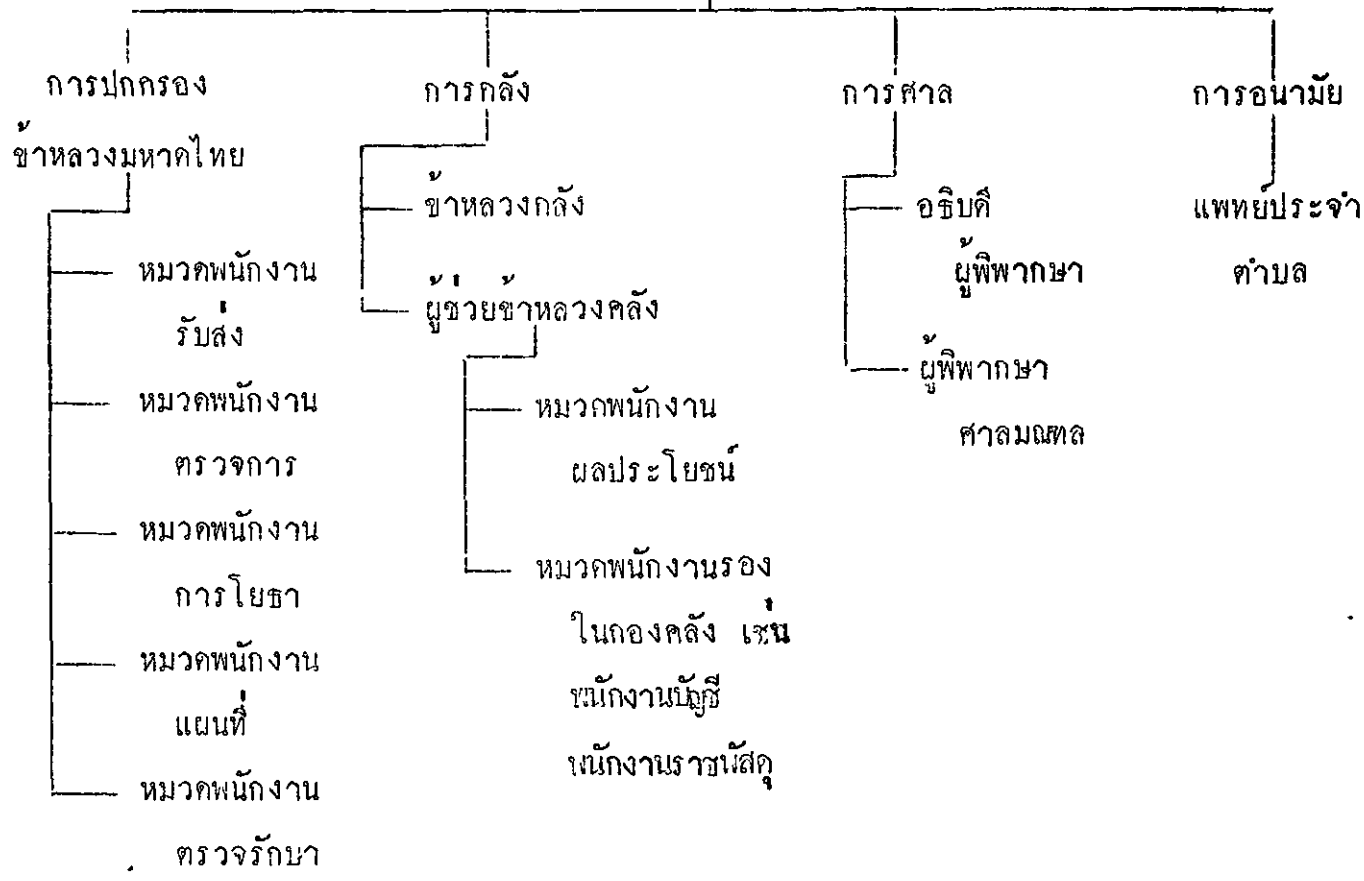
ภาคผนวก ฉ.
บรรดาเก็ดชำระการมหาดไทยหัวเมือง

บรรดาศักดิ์ข้าราชการมหาดไทยหัวเมือง

	ตำแหน่ง	บรรดาศักดิ์ อย่างต่ำ	บรรดาศักดิ์ อย่างสูง
มณฑล	ข้าหลวงเทศาภิบาล	พระยา	เจ้าพระยา
	ปลัดมณฑล	พระ	พระยา
	ยกกระบัตรมณฑลมหาดไทยมณฑล	หลวง	พระ
	สรรพากรมณฑล	หลวง	พระ
	รองสรรพากรมณฑล	ขุน	หลวง
เมือง	ผู้ว่าราชการเมือง	พระ	พระยา
	ปลัดเมือง	หลวง	พระ
	ยกกระบัตรเมือง ผู้ช่วยราชการเมือง	ขุน	หลวง
	แพทย์		ขุน
อำเภอ	นายอำเภอ	ขุน	หลวง/พระ
	ปลัดอำเภอ สรรพากรอำเภอ (สมุหบัญชี)		ขุน
	ตำแหน่งประทวน		ขุน
เมือง	เจ้าเมือง แพ่ง ศุภมาตรา	ขุน	หลวง
	อักษรเลข รองเจ้าเมือง รองแพ่ง		
	รองศุภมาตรา	หมื่น	ขุน
อำเภอ	นายอำเภอ		หลวง
	ปลัดอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ		ขุน
	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	หมื่น	ขุน

ภาคผนวก ช.
แผนภูมิแสดงตำแหน่งราชการใน
มณฑลกรุงเทพฯ

แผนภูมิแสดงตำแหน่งราชการในมณฑลกรุงเทพฯ
ข้าหลวงเทศาภิบาล

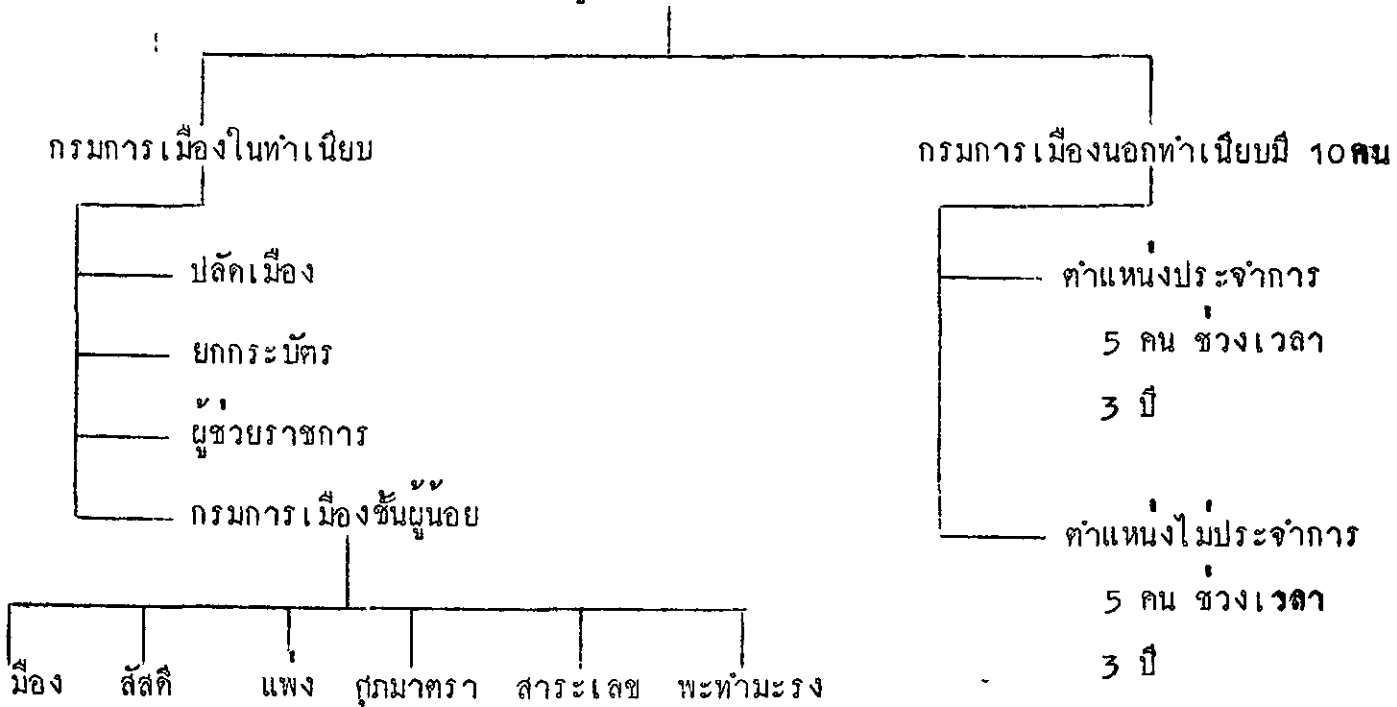


ภาคผนวก ข.

แผนภูมิแสดงตำแหน่งราชการในหัวเมือง

แผนภูมิแสดงตำแหน่งราชการในหัวเมือง

ผู้ว่าราชการเมือง



กรมการเมืองนอกทำเนียบ เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้ว่าราชการเมือง และกรมการเมืองในทำเนียบ รัฐบาลจัดขึ้นเพื่อประสงค์จะให้ประชาชนพลเมืองในท้องที่มีส่วนร่วมในการปกครองบ้าง