

การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2438 – 2453

สารนิพนธ์
ของ
ลัดดา สมมณี

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตร ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
พฤษภาคม 2549

การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2438 – 2453

สารนิพนธ์
ของ
ลัดดา สมมติ

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตร ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
พฤษภาคม 2549
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพ.ศ. 2438-2453

บทคัดย่อ
ของ
ลัดดา สมมณี

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
พฤษภาคม 2549

ลัดดา สมมติ. (2549). การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2438-2453. สารนิพนธ์ กศ.ม.(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ :

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวลี จงประเสริฐ.

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาถึงการจัดการปกครองของมณฑลนครสวรรค์ระหว่างพ.ศ. 2438 - 2453 โดยสาเหตุที่นำไปสู่การจัดการปกครองเกิดจากปัญหาในการจัดการมณฑลนครสวรรค์ ได้แก่ ปัญหาด้านการปกครอง ปัญหาด้านการศาล และปัญหาโจรผู้ร้าย จึงได้ดำเนินการจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์ โดยเริ่มดำเนินการจัดการปกครอง ด้านการศาล การคลังและการเก็บภาษี การจัดการศึกษาและศาสนา การจัดการด้านโยธาและการทหาร

ผลการศึกษา พบว่า การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2438 - 2453 ได้ดำเนินการตามโครงสร้างของการจัดการจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องเป็นระเบียบแบบแผนในแนวเดียวกันและสามารถปรับปรุงการจัดการปกครองภายในมณฑลซึ่งสามารถลดปัญหาด้านการปกครอง การศาล และโจรผู้ร้ายให้ลดน้อยลง ได้ส่งผลให้ประชาชนมีความสงบสุขและมั่นใจในความปลอดภัยมากขึ้นจากผลของการศึกษาก่อให้เกิดประโยชน์และเป็นผลดีต่อการปกครองหัวเมืองให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งพระราชอาณาจักร การปกครองส่วนภูมิภาคหรือเป็นระบบเทศาภิบาลเป็นส่วนหนึ่งของพระบรมราโชบายในการปกครองหัวเมืองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยโดยขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์

การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ สามารถนํานโยบายจากส่วนกลางเพื่อมาจัดการด้านการศาล การคลังและการเก็บภาษี การศึกษาและการโยธาและการทหารก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อการพัฒนาโครงสร้างและระบบในการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ของมณฑลในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปกครองรูปแบบเดิมให้ดีขึ้นเป็นการปฏิรูปด้านการปกครองแบบใหม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่เจริญ ก้าวหน้าอีกด้านหนึ่งของประเทศ ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอยู่และความสงบความปลอดภัยของประชาชนภายในมณฑล

THE ADMINISTRATION OF MONTHON NAKHONSAWAN
IN THE REIGN OF KING CHULALONGKORN, 1895 – 1910

AN ABSTRACT

By

LADDA SOMMANEE

Presented in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Master of Education Degree in History
at Srinakharinwirot University

May 2006

Ladda Sommanee. (2006). *The Administration of Monthon Nakhonsawan in The Reign of king Chulalongkorn, 1895 – 1910*. Master's Project, M.Ed.(History). Bangkok : Graduate School, Srinakharinwirot University. Project Advisor : Assist.Prof. Chaovalee Chongprasert.

The Public Administration of Nakornsawan Region during King Chulalongkorn (1895-1910).

The thesis studies the public administration of Nakornsawan Region during 1895-1910. Due to problems in managing the region in terms of administration, court, and crime, Nakornsawan Region was established with the start of public administration, justice system, finance, education and religion management, civil planning, and military.

The public administration of the region during this period followed the administrative structure of the Ministry of Internal Affairs in order to comply with regulations and laws, ensuring consistency all over the country. It was able to improve the domestic administration of the region, decreasing problems in administration, court and crime. The people became happier and more confident in their security. This was also beneficial to the administrative centralization among major cities throughout the kingdom. The regional administration or Tesapiban system was part of the royal policy to include major cities in the country under the administration of the Ministry of Internal Affairs, directly within the King's power.

The administration of Nakornsawan was able to carry out the policies from the central government in managing its court, finance, and taxation. The management of education, civil planning, and military was beneficial to the development of the administrative structure and system of major towns in the region because it provided ways to improve the original administration. This new administration created prosperity and advancement to the country, affecting way of life and security of the people in the region.

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตร และคณะกรรมการสอบ
ได้พิจารณาสารนิพนธ์เรื่อง การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2438-2453 ของ ลัดดา สมมณี ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒได้

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวลี จงประเสริฐ)

ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตร

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ)

คณะกรรมการสอบ

.....ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวลี จงประเสริฐ)

.....กรรมการสอบสารนิพนธ์
(รองศาสตราจารย์วุฒิชัย มูลศิลป์)

.....กรรมการสอบสารนิพนธ์
(อาจารย์ศิริพร ดาบเพชร)

อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิตสาขาวิชาประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

.....คณบดีคณะสังคมศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.กิตติมา สังข์เกษม)

วันที่ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2549

ประกาศคุณูปการ

สารนิพนธ์นี้สำเร็จผลลุล่วงได้ด้วยความเอาใจใส่ช่วยเหลือของคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวลี จงประเสริฐ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตร รองศาสตราจารย์ วุฒิชัย มูลศิลป์ กรรมการสอบสารนิพนธ์ อาจารย์ศิริพร ดาบเพชร กรรมการสอบสารนิพนธ์ที่กรุณา และให้ข้อแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งรวมถึงการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เป็นอย่างดีเพื่อให้เนื้อหาสาระในทุกเรื่องของสารนิพนธ์เป็นไปด้วยความถูกต้อง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่หอสมุดดำรงราชานุภาพ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่กรุณาแนะนำและช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าแก่ผู้วิจัยทำให้สารนิพนธ์นี้บรรลุผลสำเร็จไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยต้องขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่เกี้ยว สมมณี มารดา ผู้อำนวยการศึกษา และรองผู้อำนวยการทุกกลุ่มงานและอาจารย์ธนิสรา อินทวงศ์หัวหน้ากลุ่มสาระสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่ช่วยดูแลเอาใจใส่ในการจัดตารางสอนให้กับผู้วิจัยได้รับความสะดวกตลอดไปจนถึงเพื่อน ๆ ในโรงเรียนบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) ฟี น้องและเพื่อน นิสิตปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ ที่ให้กำลังใจอย่างมากที่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด

ลัดดา สมมณี

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทนำ	ก
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	จ
จุดมุ่งหมายของการศึกษา.....	ข
ความสำคัญของการศึกษา.....	ข
วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า.....	ข
แหล่งศึกษาค้นคว้า.....	ข
1 สภาพทั่วไปของมณฑลนครสวรรค์ก่อนการจัดการปกครอง	
แบบเทศบาล	1
สภาพทั่วไปทางด้านภูมิศาสตร์.....	1
ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไป.....	2
ลักษณะทั่วไปในด้านการคมนาคม.....	6
ลักษณะทั่วไปของประชาชน	8
สภาพทั่วไปทางการปกครองและการศาล.....	9
การปกครองของมณฑลนครสวรรค์ก่อนการจัดการปกครองแบบ	
เทศบาล	9
ตำแหน่งสำคัญในการปกครองหัวเมือง.....	10
การบังคับหัวเมืองมีการบังคับบัญชาหัวเมืองในมณฑล	
นครสวรรค์ก่อนจัดการปกครองแบบเทศบาล	12
ด้านการศาล	13
สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ	15
ผลผลิตทางการเกษตร	16
ผลิตผลจากแม่น้ำ	17
ผลิตผลจากป่าไม้	17
ผลิตผลจากการผลิตเหล็ก	17
การภาษีอากร	18

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2 สาเหตุการจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ	
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	20
การจัดการปกครองทั่วไปใน พ.ศ. 2435.....	22
การขยายอิทธิพลของชาติมหาอำนาจตะวันตก.....	22
ปัญหาในด้านการปกครอง.....	24
การปรับปรุงการปกครอง.....	27
ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง.....	29
ปัญหาทางด้านการศาล.....	31
ปัญหาในหัวเมืองของมณฑลนครสวรรค์.....	33
ปัญหาด้านการปกครอง	34
ปัญหาด้านการศาล	36
ปัญหาโจรผู้ร้าย	38
 3 การจัดการปกครองและการศาลของมณฑลนครสวรรค์.....	 40
การจัดการปกครองส่วนภูมิภาค	40
การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์	42
การจัดรูปการปกครองมณฑลนครสวรรค์	43
การจัดการปกครองในมณฑล	43
การจัดการปกครองเมือง	46
การจัดการปกครองอำเภอ	49
การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน	51
การจัดการปกครองท้องที่ในมณฑลนครสวรรค์	54
สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรก่อนการจัดการปกครองแบบ	
เทศาภิบาลใน มณฑลนครสวรรค์.....	55
สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรหลังการจัดการปกครองแบบ	
เทศาภิบาลในมณฑลนครสวรรค์.....	56
การจัดการด้านการศาล.....	59
การจัดตั้งศาลหัวเมืองในมณฑลนครสวรรค์.....	66
ศาลเมืองนครสวรรค์.....	67

บทที่	สารบัญ (ต่อ)	หน้า
4	การจัดการปรับปรุงด้านการคลัง การศึกษา การโยธา การทหาร.....	74
	การปรับปรุงด้านการคลังและการเก็บภาษีอากร.....	74
	การปรับปรุงด้านการคลัง.....	74
	การจัดการด้านการคลังเมืองนครสวรรค์.....	77
	การปรับปรุงด้านการศึกษา.....	82
	การปรับปรุงด้านการโยธา.....	87
	การจัดสร้างสถานที่และสิ่งก่อสร้าง	87
	การไปรษณีย์โทรเลขในเมืองนครสวรรค์	90
	การสร้างทางรถไฟ.....	91
	การปรับปรุงด้านการทหาร	92
5	บทสรุป	98
	บรรณานุกรม.....	101
	ภาคผนวก	109
	ภาคผนวก ก	110
	ภาคผนวก ข	112
	ภาคผนวก ค	114
	ภาคผนวก ง	117
	ประวัติย่อผู้วิจัย	133

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 การจัดกรมบัญชาการทหารบกมณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2446.....	94
2 การจัดกรมทหารบกมณฑลนครสวรรค์ เมื่อ พ.ศ. 2449.....	96

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระมหากษัตริย์ผู้ทรง วางรากฐาน การปกครอง ในปีพ.ศ. 2435.....	119
2 แผนที่แสดงที่ตั้งของมณฑลต่าง ๆ ในประเทศไทย.....	120
3 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย.....	121
4 ภาพถ่ายทางอากาศ เมืองนครสวรรค์ที่ตั้งที่ทำการมณฑลนครสวรรค์ บริเวณ แม่น้ำน่าน.....	122
5 บริเวณตลาดปากน้ำโพ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม ร.ศ. 125.....	123
6 บริเวณเมืองนครสวรรค์ พวกเงี้ยวขายของที่ตลาดปากน้ำโพ	124
7 พระยาอมรินทรฤไชย (จรัส รัตนกุล).....	125
8 พระยาศรีสุทนต์ (อยู่หรือทองอยู่ โลหิตเสถียร).....	126
9 พระยาราชพงษานุรักษ์ (แจ๋ บุนนาค).....	127
10 พระยารณไชยชาญยุทธ (ศุขหรือทองสุข โชติกเสถียร).....	128
11 ที่ว่าการกองบัญชาการกองพลที่ 6 และหน่วยงานทหาร (นครสวรรค์).....	129
12 โรงทหารราบที่ 6 (นครสวรรค์).....	130
13 สถานีรถไฟ เมืองนครสวรรค์.....	131
14 ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ปากน้ำโพ มณฑลนครสวรรค์.....	132

บทนำ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญขึ้นใน พ.ศ. 2435¹ โดยมีการวางแผนจัดการบริหารอย่างเป็นขั้นตอน แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ การปกครองส่วนกลางปรับปรุงให้เป็นศูนย์อำนาจการปกครองของประเทศ การปกครองส่วนภูมิภาคปรับปรุงโดยการรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑลเรียกว่าการปกครองแบบเทศาภิบาล และการปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงโดยฝึกให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเพื่อเป็นตัวแทนปกครองกันภายในท้องถิ่น สาเหตุที่ต้องดำเนินการปฏิรูปการปกครองให้เป็นแบบใหม่ก็เพื่อต้องการจัดการบริหารงาน และการปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองให้เป็นระบียบแบบแผนเป็นสัดส่วน² ลดการทำหน้าที่ซ้ำซ้อน อีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการป้องกันการรุกรานจากต่างชาติขณะนั้น ได้แก่ อังกฤษและฝรั่งเศส นอกจากนั้นการปกครองแบบเทศาภิบาลจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางให้ความยุติธรรมและช่วยเหลือความทุกข์สุขของราษฎร ประการสุดท้ายเพื่อป้องกันอาณาเขตแนวชายแดนให้ประชาชนอุ่นใจ โดยการจัดกองทหารไปรักษาการประจำอยู่และแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ไปประจำการ

สำหรับการปกครองส่วนภูมิกษัตริย์นั้น เดิมมีการปกครองหัวเมืองในลักษณะที่เรียกว่าแบบกินเมือง³ เป็นการปกครองโบราณเจ้าเมืองไม่มีเงินเดือนซึ่งเป็นปัญหาที่เจ้าเมืองได้รับผลประโยชน์ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงดูครอบครัว⁴ จึงต้องหารายได้ทางอื่นมาสนับสนุน ในบางครั้งต้องอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการไปแสวงหาประโยชน์โดยการไปเบียดเบียนผู้อื่นให้ได้รับความเดือดร้อนด้วยอีกประการ การปกครองระบบกินเมืองราษฎรจะมีความจงรักภักดีต่อเจ้าเมืองมากกว่าส่วนกลางเนื่องจากมีความใกล้ชิดผูกพันกับเจ้าเมือง เจ้าเมืองจะสะสมอำนาจในท้องถิ่นและกดขี่ข่มเหงราษฎร ซึ่งจะทำให้ชาวต่างชาติสามารถชักจูงเป็นพวกได้ง่าย เหตุผลดังกล่าวจึงให้มีการยกเลิกการปกครองแบบกินเมืองซึ่งเป็นการปกครองแบบเก่า ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มปฏิรูปด้วยการจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในพ.ศ.2437⁵ เรียกการปกครองลักษณะนี้ว่าระบอบเทศาภิบาล⁶ เป็นการปกครองที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งตำแหน่ง

¹ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). *การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2475*.

หน้า 30.

²สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ. (2537). *เทศาภิบาล*. หน้า 31.

³กระทรวงมหาดไทย. (2511). *ตำราฐานานุสรณ์*. หน้า 117-118.

⁴แหล่งเดิม. หน้า 118.

⁵กระทรวงมหาดไทย. (2513). *ประมวลพระราชหัตถเลขาธิราชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 1 ภาคที่ 1 และ 2*. หน้า 21.

⁶สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ. (2537). *เล่มเดิม*. หน้า 168-169.

ข้าหลวงเทศาภิบาลที่ทรงไว้วางพระทัยออกไปปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณแทนพระองค์ ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางโดยให้ไปประจำอยู่ตามมณฑลต่าง ๆ และแบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคตามความสำคัญลดหลั่นกันลงมา ได้แก่ มณฑล เมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน แต่การปกครองแบบเทศาภิบาลยังมีปัญหาในการจัดหาข้าราชการซึ่งอยู่ต่างเมืองไม่มีผู้สมัครใจไปปฏิบัติหน้าที่เนื่องมาจากเกรงความลำบาก

ในการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้น เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ดำเนินการปกครองให้รวมหัวเมืองชั้นใน¹ ประมาณ 5 ถึง 6 เมืองโดยประมาณ เข้าเป็นมณฑล ผู้ปกครองมณฑลเรียกว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล ทำหน้าที่ตรวจตราหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑล รับคำสั่งจากรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ ซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง หมายถึงการโยกอำนาจการปกครองจากท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลาง 4 ขั้นตอน ซึ่งจัดเป็นความสำคัญของระบบเทศาภิบาล ดังนี้

1. จัดตั้งตำแหน่งข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อกำหนดเป็นพื้นฐานในการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่การปกครองของส่วนกลาง

2. เปลี่ยนแปลงรายได้หรือผลตอบแทนและสภาพความเป็นอยู่จากขุนนางภูธรซึ่งมีความเป็นอิสระอย่างมากให้มาเป็นข้าราชการได้รับผลตอบแทนในรูปของเงินเดือนเพื่อการเลี้ยงชีพ

3. จัดระบบการศาล การคลัง ให้เป็นระบบแบบแผน เป็นหลักประกันก่อให้เกิดผลดีเก็บเงินภาษีได้เพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับการแทรกแซงจากภายนอกได้

4. ประชาชนในระดับล่างของทุกระดับการปกครองควรให้ความร่วมมือ²

ความสำคัญของระบบเทศาภิบาล คือ เป็นการเชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับส่วนภูมิภาค ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นตัวแทนของรัฐบาลเป็นสื่อกลางของกระทรวงมหาดไทย ที่จะนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค ทำให้การติดต่อระหว่างส่วนกลางกับเมืองต่าง ๆ รวดเร็วและสะดวกขึ้น รัฐบาลกลางสามารถควบคุมหัวเมืองได้รัดกุมขึ้น และเป็นการทำลายระบบกินเมืองแบบเก่า ทำให้ราษฎรมีความจงรักภักดีต่อส่วนกลางแทนเจ้าเมือง นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มเอกภาพของรัฐบาลชาติ

สำหรับการดำเนินการจัดตั้งมณฑลได้กำหนดลำนํ้าซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมเป็นหลักอาณาเขตมณฑล³ ในการจัดตั้งมณฑลขึ้นจะเริ่มจัดตั้งเป็นครั้งคราว คราวละ 2 ถึง 3 มณฑล

¹แหล่งเดิม. หน้า 25.

²เดช บุญนาค. (2532). การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458.

แปลโดย ภรณ์ กาญจนันฐิติ. หน้า 138-139.

³แหล่งเดิม. หน้า 26.

โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมต้องใช้เวลาจนถึงพ.ศ. 2449 จึงสามารถดำเนินการได้ทั่วทั้งราชอาณาจักร ในระยะแรกการปกครองแบบเทศาภิบาลมีปัญหาเรื่อง เงิน ตัวบุคคล¹

มณฑลนครสวรรค์ ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ. 2438 พร้อมกับมณฑลนครชัยศรีและมณฑลกรุงเก่า² มณฑลนครสวรรค์ประกอบไปด้วยหัวเมือง 8 หัวเมือง ได้แก่ นครสวรรค์ กำแพงเพชร ชัยนาท ตาก อุทัยธานี พยุหะคีรี มโนรมย์และสรรคบุรี โดยมีที่บัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองนครสวรรค์ เมืองนครสวรรค์อยู่บริเวณต้นแม่น้ำเจ้าพระยา³ เป็นจุดที่ลำน้ำแควใหญ่ (แม่น้ำยมรวมกับแม่น้ำน่าน) ไหลมาบรรจบกับลำน้ำปิงหรือแควปิง (แม่น้ำปิงรวมกับแม่น้ำวัง) มีระยะห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 250 กิโลเมตร⁴ มีทำเลเหมาะสม การคมนาคมสะดวก มีอาณาเขตทิศเหนือจดกับเมืองกำแพงเพชร ทิศใต้จดกับเมืองอุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรีและลพบุรี ทิศตะวันออกจดกับเมืองเพชรบูรณ์และสระบุรี ทิศตะวันตกจดกับเมืองตากเนื่องจากเป็นเมืองที่เป็นจุดรวมของแม่น้ำจึงส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจของเมืองนครสวรรค์ คือ เป็นด่านเก็บภาษีสูง เป็นตลาดแลกเปลี่ยนสินค้าจากเมืองทางตอนเหนือและทางใต้ของแม่น้ำเจ้าพระยาโดยผู้ที่มีทุนทรัพย์ไปตั้งสถานที่รับซื้อสินค้าจากเมืองทางตอนเหนือแล้วนำมาขายให้กับพ่อค้าที่ล่องมาจากเมืองทางตอนเหนือจึงส่งผลทำให้เป็นแหล่งค้าขายสินค้าที่เรียกว่า ตลาดปากน้ำโพ เป็นศูนย์รวมการคมนาคมระหว่างภาคเหนือและภาคกลาง มีเรือ แพ ต่าง ๆ นำมาจอดเรียงรายเป็นแนวยาวตลอด 2 ฟากของแม่น้ำเจ้าพระยามีสภาพที่เรียกว่าเมืองลอย⁵ บริเวณปากน้ำโพ ก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจ จึงได้จัดตั้งเป็นศูนย์กลางการปกครองมณฑล

นอกจากนี้ในอดีต เมืองนครสวรรค์เคยเป็นเมืองที่ตั้งชุมชนโบราณในยุคทวารวดี⁶ บริเวณภาคกลางของประเทศไทยมีการสำรวจพบว่า มีชุมชนโบราณจำนวนถึง 20 แห่ง ต่อมาในสมัยสุโขทัยได้พบหลักฐานกล่าวไว้ในหลักศิลาจารึกหลายหลักใช้ชื่อว่า “เมืองพระบาง”⁷ มีความสำคัญเคยเป็นเมืองคุ่มกำลังและเป็นเมืองหน้าด่านทำหน้าที่ป้องกันหัวเมืองทางตอนใต้ (บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา) ที่จะเข้ามาสู่สุโขทัย⁸ ในสมัยอยุธยา เมืองนครสวรรค์มีความสำคัญในฐานะเป็นเมืองชั้นตรี ใช้เป็นเมืองประชุมพล* แต่ในการทำสงครามระหว่างไทยกับพม่าในสมัยกรุงธน

¹ แหล่งเดิม. หน้า 78.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ. (2537). เล่มเดิม. หน้า 45.

³ ละออง ศรีสุคนธ์. (2498). เทียวเมืองไทย 71 จังหวัด. หน้า 444 - 445.

⁴ ชัดตัน, เอ็น. (2470). ภูมิศาสตร์สยาม. หน้า 22.

⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ. (2534). ชุมชนพระนิพนธ์. หน้า 233.

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดนครสวรรค์. (2529). เมืองปากน้ำโพ นครสวรรค์. หน้า 1.

⁸ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ. (2509). เทียวตามทางรถไฟ. หน้า 49.

* เป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษทางภูมิศาสตร์ เช่น เป็นจุดรวมเส้นทางคมนาคมทางบก ทางน้ำ ซึ่งสะดวกในการลำเลียงพลและยุทธสัมภาระต่าง ๆ นอกจากนั้นยังใช้เป็นเส้นทางผ่านไปสู่มืองยุทธศาสตร์อื่น ๆ ด้วย

บุรีและรัตนโกสินทร์ทั้งฝ่ายไทยกับพม่าต่างก็เปลี่ยนยุทธวิธีในการรบ พม่าหันมาใช้เส้นทางด่านพระเจดีย์สามองค์ เมืองกาญจนบุรี ฝ่ายไทยเปลี่ยนมาใช้วิธีการตั้งรับศึกพม่า โดยใช้หัวเมืองเหนือเข้าสกัดทัพพม่าที่จะเข้ามาสู่บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง¹ โดยจะตั้งรับศึกเหนือเมืองนครสวรรค์ขึ้นไป ดังนั้นบทบาทเมืองนครสวรรค์ลดความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์ลงกลายเป็นเมืองที่คอยส่งกำลังบำรุงทัพหลวงที่จะขึ้นไปตั้งรับทัพพม่า ในหัวเมืองเหนือ เช่น ปากแม่น้ำปิง เมืองพิษณุโลก เมืองลำปางและเมืองเชียงใหม่²

ข้าหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑลนครสวรรค์คนแรก คือ พระยาตัสกรปลาส (ทองอยู่ โลหิตเสถียร) ย้ายจากรั้งราชการเมืองพิษณุโลกของมณฑลพิษณุโลก งานชิ้นแรกของข้าหลวงเทศาภิบาล คือ แบ่งการจัดการบริหารราชการเป็น 3 แผนก ได้แก่ แผนกมหาดไทย แผนกยุติธรรมและแผนกคลัง

ในพ.ศ. 2441 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้เสด็จตรวจมณฑลนครสวรรค์ พบปัญหาด้านการศาลที่เมืองชัยนาทยังใช้วิธีการแบบเก่า³ มีคดีความค้างอยู่จำนวนมาก กรมการเมือง* ยังคัดความเพื่อผลประโยชน์ของตน ส่วนเมืองอุทัยธานีบ้านเมืองมีความเจริญขึ้น เพราะวราคาราชวาทสูงขึ้น แต่พบปัญหาภบฏอั้งยี่ เหตุเพราะผู้ว่าราชการและกรมการเมืองละเลยอนุญาตให้คนในบังคับต่างชาติซื้อที่ดินได้ และยังมีปัญหาเรื่องการจับบุคคลให้เข้ารับราชการ เนื่องจากพบว่าผู้ว่าราชการเมืองได้ตั้งญาติพี่น้องของตนเองขึ้นเป็นกรมการเมืองเก่าทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามแบบการปกครองแบบใหม่ได้ ปัญหานี้พบทุกเมืองในมณฑลนครสวรรค์ส่วนเมืองพยุหะคีรีก็มีการกักขังนักโทษไว้เป็นจำนวนมากนายอำเภอเป็นนักเลงและนักการพนันมีการนำเอากรมการเมืองเก่ามาเป็นผู้พิพากษาทำให้พิจารณาความช้ามาก⁴

ส่วนปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ เมืองต่าง ๆ ในมณฑลนครสวรรค์ ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองแบบเก่าให้มาเป็นแบบใหม่แต่อย่างใด เช่น ในด้านการศาลพบว่าการศึกษาคดีความและนักโทษยังรอการตัดสินอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนเรื่องโจรผู้ร้าย พบตามหัวเมืองมีการ

¹ สุภรณ์ โอเจริญ. (ม.ป.ป.). พัฒนาการทางวัฒนธรรมของเมืองนครสวรรค์. ใน เอกสารสัมมนาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนล่าง. หน้า 86.

² ขวัญเมือง จันทโรจณี. (2534). ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของหัวเมืองฝ่ายเหนือในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2394). หน้า 88.

³ สุเนตร ชุตินธรานนท์. (2527). นครสวรรค์ : เมืองประชุมพลในประวัติศาสตร์สงครามไทยรบพม่าสมัยอยุธยา. ใน นครสวรรค์ : รัฐกึ่งกลาง, รายงานสัมมนาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น จังหวัดนครสวรรค์. หน้า 201.

ในเมืองหนึ่งๆ จะมีข้าราชการคณะหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่ช่วยปฏิบัติราชการภายในเมือง ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ประกอบด้วยปลัดเมือง อัยการเมือง สรรพากรเมือง คลังเมือง.

⁴ มณฑลนครสวรรค์.(ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.5 เลขที่ ม.48/2.

ปล้นทรัพย์สินและลักขโมยวัว ควายและมีข้าราชการในท้องถิ่นแสวงหาผลประโยชน์จากการสนับสนุนโจรผู้ร้าย¹ ผู้นำท้องถิ่นไม่รู้หนังสือข้าราชการภายในมณฑลและหัวเมืองยังขาดความสามารถและความเข้าใจในการปกครองรูปแบบใหม่และยังมีปัญหาอีกมากซึ่งส่งผลต่อการจัดการปกครองในมณฑล²

การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลนครสวรรค์ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการปกครอง ขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงและผลที่เกิดขึ้นภายในมณฑลนครสวรรค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2438-2453 เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ซึ่งจะดำเนินการศึกษาต่อไป

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2438-2453 ในปัจจุบัน ยังไม่พบว่ามีผู้ใดทำการศึกษาค้นคว้าโดยตรง แต่มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาใช้ในการศึกษาค้นคว้าดังนี้

นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์. (2521). *การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2438-2453). ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์. บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

จากการศึกษาเอกสารดังกล่าว พบว่า มณฑลกรุงเก่าในการจัดการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งได้รับความสำเร็จมาก คือด้านการปกครอง โดยได้จัดให้มีหน่วยราชการอย่างเป็นระเบียบ และเป็นแหล่งที่ใช้ฝึกหัดข้าราชการแบบใหม่ จัดตั้งศาลมณฑลขึ้นเป็นแห่งแรก นอกจากนั้นได้มีการปรับปรุง ด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการคลัง โดยจัดระเบียบวิธีการเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ ด้านการศึกษา มีการสร้างโรงเรียน ด้านการคมนาคมได้จัดสร้างทางรถไฟเพื่อความสะดวกสบายแก่ประชาชน มณฑลกรุงเก่ายังเป็นแหล่งริเริ่มโครงการใหม่ ๆ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นแบบอย่างไปใช้ปฏิบัติในมณฑลอื่น ๆ ถือเป็นต้นแบบของการจัดตั้งมณฑล

ศิริวรรณ น้อยเมือง. (2521). *การจัดการปกครองมณฑลพิษณุโลกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* พ.ศ. 2437-2453. ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์. บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

¹ คมเนตร ญาณโสภณ. (2534). *อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล*. หน้า 108.

² เตช บุนนาค. (2532). *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458*. แปลโดย ภรณ์ กาญจนนริติ. หน้า 260.

ศึกษาแล้ว พบว่า พระบรมราชาไชยในการจัดการปกครองและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของรัฐบาล และของข้าราชการในมณฑล ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศต้องอดทนในการที่จะยับยั้งการขยายอิทธิพลฝรั่งเศสในดินแดนหลวงพระบางที่มีผลต่อมณฑลพิษณุโลก

บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). ปรินซ์นิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์. บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ผลที่ได้จากการศึกษาทราบถึงแนวคิด บทบาทและอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

คมเนตร ญาณโสภณ. (2534). อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศบาล. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์. บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เพื่อให้ทราบถึงพลังอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งพบได้ทั่วไปในสังคมไทย เป็นการศึกษาบทบาทและอำนาจของผู้นำท้องถิ่นทั้ง 2 แบบ คือ แบบทางการและไม่เป็นทางการ ปรากฏให้เห็นทั้งก่อนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น กับหลังปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแล้ว ซึ่งการจัดการปกครองแบบใหม่ได้ส่งผลกระทบต่ออำนาจของผู้นำในท้องถิ่นที่เคยมีบทบาทและอิทธิพล อีกทั้งเคยมีอิสระและมีเคยถูกควบคุมจากรัฐมาก่อนกลายเป็นอุปสรรคในการปกครองซึ่งจะต้องเร่งแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ

ขวัญเมือง จันทโรจน์. (2534). ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของหัวเมืองฝ่ายเหนือในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2394). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยานิพนธ์นี้ทำให้ทราบถึงการค้าจากรัฐส่วน กลางได้ส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของหัวเมืองฝ่ายเหนือในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นรวมไปถึงการจัดเก็บภาษีนายอากรและส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในระบบส่วย

สุทธิพันธ์ ขุทรานนท์. (2525). การเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทย พ.ศ. 2416-2475. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยานิพนธ์นี้ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงระบบการเก็บภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพื่อให้ทราบ

ถึงผลกระทบต่อต้านสังคมและเศรษฐกิจ รัฐสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังคงให้อำนาจของขุนนางทั้งในส่วนกลางและหัวเมืองที่เคยได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษีอากรแบบเดิมต้องลดลง

พวงไข่มุกข์ คุณารัตนพฤกษ์. (2521). *ความสำคัญของเมืองนครราชสีมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2411-2453). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยานิพนธ์นี้ทำให้ทราบถึงพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ถูกบีบคั้น ทางด้านการเมืองจากมหาอำนาจยุโรปสู่ดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยให้ความสำคัญแก่เมืองนครราชสีมาใช้เป็นฐานกำลังในการรักษารถไฟสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา และใช้เป็นแหล่งยุทธศาสตร์และที่มั่นในการรบ หากเกิดสงครามระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ตลอดไปจนถึงเป็นตัวอย่างในการยอมรับอำนาจของรัฐบาลกลางกับการผสมกลมกลืนทางสังคมและวัฒนธรรมของชาวกรุงเทพฯและชาวอีสาน

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยานิพนธ์นี้ทำให้ทราบถึงการริเริ่มการจัดการกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่เริ่มเข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เริ่มตั้งแต่การวางแผนการปฏิรูปหน่วยราชการบริหารของกระทรวงมหาดไทย พัฒนาหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค โดยเริ่มมีการปฏิรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล เพื่อควบคุมหัวเมืองทั่วประเทศตลอดจนถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสาเหตุของการจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์ในสมัยที่มีการจัดตั้งเป็นมณฑลนครสวรรค์(พ.ศ. 2438-2453)
2. เพื่อศึกษาการจัดการปกครองของมณฑลนครสวรรค์ (พ.ศ. 2438-2453)
3. เพื่อศึกษาถึงผลที่เกิดจากการจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ระหว่างพ.ศ. 2438-2453

ความสำคัญของการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุของการจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ในสมัยที่มีการจัดตั้งเป็นมณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2438-2453
2. ทำให้ทราบถึงการจัดการปกครองของมณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2438-2453
3. ทำให้ทราบผลของการจัดการปกครองของมณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2438-2453

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงสาเหตุของการจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์ และการจัดการปกครองตลอดจนถึงผลที่เกิดจากการจัดการปกครองของมณฑลนครสวรรค์ โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่พ.ศ. 2438 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มจัดตั้งเป็นมณฑลนครสวรรค์ จนถึง พ.ศ. 2453 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น ประชุมศิลาจารึก ประชุมกฎหมายไทย กฎหมายประจำศก จดหมายเหตุ พระราชหัตถเลขา พระราชกิจจานุเบกษา ประกาศพระราชบัญญัติ รายงานการตรวจราชการ สารตรา ใบบอก เป็นต้น และเอกสารชั้นรอง ได้แก่ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารและบทความต่าง ๆ นำเสนอข้อมูลในรูปแบบการพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description)

แหล่งศึกษาค้นคว้า

1. สำนักหอสมุดแห่งชาติ ท่าวาสุกรี
2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ท่าวาสุกรี
3. หอสมุดดำรงราชานุภาพ
4. สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย
5. ห้องสมุดสำนักวรรณกรรม และประวัติศาสตร์ ท่าวาสุกรี
6. สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
7. สำนักหอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
8. สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
9. สำนักบรรณสารการพัฒนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(นิด้า)
10. หอสมุดมหาวิทยาลัยศิลปากร วังท่าพระ
11. ศูนย์นราธิปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์
12. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บทที่ 1

สภาพทั่วไปของมณฑลนครสวรรค์ก่อนการจัดการปกครอง แบบเทศาภิบาล

มณฑลนครสวรรค์ ได้ตั้งศาลารัฐบาลอยู่ที่เมืองนครสวรรค์ มีหัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับในการปกครอง ประกอบด้วย เมืองนครสวรรค์ กำแพงเพชร ชัยนาท ตาก อุทัยธานี พยุหะคีรี มโนรมย์ และสรรคบุรี การที่เมืองนครสวรรค์เป็นที่ตั้งของการทำการมณฑลเนื่องจากมีลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นบริเวณจุดรวมของแม่น้ำ 4 สาย คือ แม่น้ำปิง วัง ยมและน่าน ซึ่งเกิดจากต้นน้ำที่อยู่ทางตอนเหนือจึงเป็นปัจจัยที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่เป็นทำเลจัดตั้งที่ทำการมณฑลให้อยู่ที่เมืองนครสวรรค์ ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่า แม่น้ำสำคัญทั้ง 4 สายดังกล่าวผ่านเมืองสำคัญต่าง ๆ จนกระทั่งไหลมารวมกันที่ปากน้ำโพ* เป็นต้นน้ำเจ้าพระยา แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแม่น้ำที่ใช้ประโยชน์ในการล่องซุงมาจากป่าของเมืองทางตอนเหนือ ในแต่ละปีมีไม้จำนวนประมาณ 80,000 ตัน ล่องซุงเป็นแพขนาดใหญ่มาที่ปากน้ำโพ เพื่อส่งไปแปรรูปยังโรงเลื่อยที่กรุงเทพฯ ดังนั้น ปากน้ำโพจึงเป็นที่ตั้งด่านเก็บภาษีไม้ซุงที่สำคัญที่สุด¹ แห่งหนึ่ง

มณฑลนครสวรรค์ ตั้งที่ทำการอยู่ที่บริเวณฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยได้มีการรวมหัวเมืองที่ตั้งอยู่บริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาทางตอนเหนือขึ้นไปถึงแม่น้ำปิง² เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของการจัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลซึ่งตั้งอยู่ระหว่างภาคเหนือและภาคกลาง จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของมณฑลนครสวรรค์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเป็นพื้นฐานต่อไป

1. สภาพทั่วไปทางด้านภูมิศาสตร์

มณฑลนครสวรรค์ ตั้งอยู่ระหว่างภาคเหนือและภาคกลาง ทิศเหนือมีพรมแดนติดกับมณฑลพายัพและมณฑลมหาสาร ทิศใต้มีพรมแดนติดกับมณฑลนครชัยศรีและมณฑลกรุงเก่า ทิศตะวันออกมีพรมแดนติดกับมณฑลพิษณุโลกและมณฑลเพชรบูรณ์ ทางทิศตะวันตกมีพรมแดนติดกับ มณฑลราชบุรี ลักษณะที่ตั้งของหัวเมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับในมณฑลนครสวรรค์ทุกเมืองจะตั้งบริเวณริมแม่น้ำสำคัญที่ไหลผ่าน เป็นต้นว่า เมืองตากมีแม่น้ำปิง เมืองกำแพงเพชรมีแม่น้ำปิง เมืองนครสวรรค์มีแม่น้ำเจ้าพระยา เมืองอุทัยธานีมีแม่น้ำสะแกกรัง เมืองชัยนาทมีแม่น้ำเจ้าพระยา เมืองพยุหะคีรีมีแม่น้ำเจ้าพระยา เมืองมโนรมย์มีแม่น้ำเจ้าพระยา เมืองสรรคบุรีมี

* เป็นชื่อตำบลขึ้นอยู่กับอำเภอเมืองในการปกครองของเมืองนครสวรรค์ซึ่งสมัยจัดตั้งเป็นมณฑลนครสวรรค์นั้นมีจำนวนตำบลซึ่งขึ้นกับเมือง 15 ตำบล.

¹ ชัดตัน, เอ็น. (2470). ภูมิศาสตร์สยาม. หน้า 11.

² สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ. (2545). เทศาภิบาล. หน้า 71.

แม่น้ำน้อยดังนั้นก็จึงเป็นทำเลที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การประกอบอาชีพ เช่น การเพาะปลูก การประมง การเลี้ยงสัตว์ การคมนาคม โดยเฉพาะทางน้ำซึ่งได้รับความนิยมและสะดวกมากในเวลานั้น

1.1 ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไป

หัวเมืองที่ขึ้นอยู่ในการปกครองของมณฑลนครสวรรค์เมื่อเริ่มมีการจัดตั้งขึ้นในพ.ศ. 2438 มี 8 หัวเมือง คือ นครสวรรค์ กำแพงเพชร ชัยนาท ตาก อุทัยธานี พยุหะคีรี* มโนรมย์** และสรรคบุรี***¹ ที่ตั้งของหัวเมืองในมณฑลนครสวรรค์จัดได้ว่าเป็นหัวเมืองภายใน นอกจากเมืองตากและเมืองอุทัยธานี ซึ่งมีพรมแดนติดกับประเทศสหภาพพม่า

มณฑลนครสวรรค์มีลักษณะภูมิประเทศโดยรวมอยู่ในเขตที่ราบลุ่มระหว่างภาคกลางตอนบนและภาคกลางตอนล่าง ตั้งแต่เมืองนครสวรรค์ขึ้นไปจนครอบคลุมถึงเมืองกำแพงเพชร มีแม่น้ำที่ไหลมาจากภาคเหนือ ได้แก่ แม่น้ำปิง ซึ่งไหลไปรวมกับแม่น้ำวังในบริเวณบ้านปากวังของเมืองตาก เรียกว่า แม่น้ำปิง แล้วไหลผ่านเมืองกำแพงเพชรเข้าสู่เมืองนครสวรรค์ ส่วนแม่น้ำยมไหลมาจากเมืองเชียงราย ผ่านเมืองสุโขทัยเข้าสู่เมืองพิษณุโลก แม่น้ำน่านนั้นเกิดจากดอยภูแว ในทิวเขาหลวงพระบาง ไหลผ่านเมืองน่าน เข้าสู่เมืองอุตรดิตถ์ ผ่านไปสู่เมืองพิษณุโลก เช่นเดียวกับแม่น้ำยม ซึ่งแม่น้ำทั้งสองสายไหลขนานกัน² แล้วไหลผ่านเมืองพิจิตร แม่น้ำยมกับแม่น้ำน่านไหลมารวมกันที่ตำบลเกยไชย อำเภอชุมแสงของเมืองนครสวรรค์ เรียกชื่อว่าแม่น้ำน่านหรือแควใหญ่แล้วไหลรวมกับแม่น้ำปิงหรือแควน้อย ที่บริเวณตำบลปากน้ำโพ อำเภอเมืองนครสวรรค์ แล้วเรียกชื่อว่า แม่น้ำเจ้าพระยา ที่ตั้งเมืองนครสวรรค์อยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มเป็นทะเลสาบน้ำจืดขนาดใหญ่ของประเทศ เป็นแหล่งอาชีพประมงที่สำคัญเรียกว่า บึงบอระเพ็ด

แม่น้ำเจ้าพระยาได้ชื่อว่า เป็นแม่น้ำสายที่ยาวที่สุดและสำคัญที่สุดของประเทศมีความสำคัญ ต่อการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพทางการเกษตร เลี้ยงสัตว์ ใช้น้ำชลประทานและการคมนาคมขนส่งสินค้าต่าง ๆ แม่น้ำเจ้าพระยาไหลจากนครสวรรค์ผ่านเข้าสู่เมืองชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง กรุงเก่า ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพฯ แล้วไหลลงสู่อ่าวไทย ที่เมืองสมุทรปราการ นอกจากแม่น้ำเจ้าพระยาแล้วยังมีแม่น้ำสายสำคัญอีกสายหนึ่งบริเวณที่ราบลุ่มภาคกลางตอนล่าง ได้แก่ แม่น้ำ

* เป็นชื่ออำเภอเมืองพยุหะคีรี ตั้งที่ว่าการอำเภออยู่ที่ตำบลพยุหะแด่น สมัยรัชกาลที่ 4 ทรงตั้งขึ้นเป็นเมืองจัตวา ขึ้นกับกรุงเทพฯ ในปัจจุบันเป็นอำเภอพยุหะคีรี ขึ้นกับจังหวัดนครสวรรค์

** เป็นชื่ออำเภอเมืองมโนรมย์ เดิมเคยเป็นเมืองใน พ.ศ. 2439 ได้ยุบเป็นอำเภอตั้งที่ว่าการอยู่ที่ตำบลคู้สำเภา ในปัจจุบันเป็นอำเภอมโนรมย์ ขึ้นกับจังหวัดชัยนาท

*** เป็นชื่ออำเภอเมืองสรรคบุรี เดิมเคยเป็นเมืองในพ.ศ. 2439 ได้ยุบเป็นอำเภอ ตั้งที่ว่าการอยู่ที่ตำบลบ้านจัน ในปัจจุบันเป็นอำเภอสรรคบุรี ขึ้นกับจังหวัดชัยนาท

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ. (2545). เล่มเดิม. หน้า 188.

² แหล่งเดิม. หน้า 23.

สะแกรัง ซึ่งต้นน้ำไหลจากยอดเขาโมโกจู* ในทิวเขาถนนธงชัย ผ่านสู่เมืองนครสวรรค์แล้วเข้าไปยังเมืองอุทัยธานีจากนั้นจึงไหลไปรวมกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่เมืองชัยนาท

ภูมิประเทศของมณฑลนครสวรรค์เป็นที่ราบกว้างใหญ่ แม่น้ำเจ้าพระยาพัดพาเอาดินตะกอนมาทับถม เป็นสภาพดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะในการเพาะปลูกข้าว ส่วนซึ่งเป็นที่ราบลูกคลื่นลอนชันหรือเนินเขาเตี้ย ๆ แถบบริเวณเชิงเขาทางภาคกลางตอนบนและขอบของที่ราบ ใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกพืชไร่ ได้แก่ มันสำปะหลัง ข้าวฟ่าง ถั่ว ฝ้าย อ้อย และผลไม้ ส่วนบริเวณที่เป็นป่าไม้ จะเป็นป่าโปร่งประเภทป่าผลัดใบ¹ เมืองตากเป็นหัวเมืองของมณฑลนครสวรรค์ ซึ่งมีภูมิประเทศมีลักษณะเป็นภูเขาและหุบเขา ได้แก่ ทิวเขาถนนธงชัย เป็นทิวเขาหินปูน มีถ้ำและน้ำตกจำนวนมาก กันเป็นแนวพรมแดนระหว่างไทยกับสหภาพพม่ามีลักษณะการวางตัวในแนวเหนือใต้มีแม่น้ำที่สำคัญ ได้แก่ แม่น้ำเมยหรือแม่น้ำตองยิ่น ซึ่งเกิดจากสันปันน้ำปะวอเคยอยู่ในทิวเขาถนนธงชัย ไหลขึ้นทางเหนือลงสู่แม่น้ำสาละวิน²

หัวเมืองในมณฑลนครสวรรค์มีลักษณะภูมิประเทศแตกต่างกันบ้าง จึงขอกล่าวแยกแต่ละหัวเมืองเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อไป ดังนี้

1. เมืองนครสวรรค์ ตั้งอยู่บริเวณตอนบนของที่ราบภาคกลาง³ มีลักษณะภูมิประเทศคล้ายแอ่งกะทะตอนกลางของเมืองเป็นแอ่งต่ำเป็นที่ราบน้ำท่วมถึงซึ่งเป็นที่บรรจบของแม่น้ำปิงและแควใหญ่รวมกันเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา ส่งผลทำให้เกิดการทับถมของดินตะกอนที่น้ำพัดพามา จึงเป็นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ บริเวณชายฝั่งทั้ง 2 ฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยา จะมีสภาพเป็นป่าดงมีภูเขาจำนวนมากที่สำคัญ เช่น ภูเขาโมโกจูของทิวเขาถนนธงชัย เขาหลวงเหนือซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทิวเขาตะนาวศรีมีลักษณะยาวเป็นแนวทางทิศตะวันตก⁴ สภาพภูมิอากาศร้อนและแห้งแล้ง ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ มี 3 ฤดูกาล คือ ฤดูร้อน ฝนและหนาว พื้นที่ป่าไม้มักพบบริเวณที่เป็นภูเขาสูง เช่น เขาชนกัน เป็นต้น แร่ธาตุที่สำคัญที่พบได้แก่ แร่ยิปซัม แร่เหล็ก แร่เฟลด์สปาร์และหินอ่อน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์และประมง การคมนาคมที่นิยมใช้ คือ การคมนาคมทางน้ำ รองลงมาใช้เกวียนพาหนะ เช่น ช้าง ม้า และเดินเท้าในการติดต่อไปมาหากัน

2. เมืองตาก (ระแหง) ตั้งอยู่ในภาคตะวันตก ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาและทิวเขาสูง มีหุบเขาแคบ ๆ เป็นแนวยาวจากภาคเหนือ บางส่วนเป็นทิวเขาซึ่งเป็นพรมแดน

*โมโกจู เป็นภาษาของชนเผ่ามูเซอ แปลว่า ที่เกิดแห่งฝน หมายถึง ยอดเขาแห่งความหนาวเย็น ภูเขานี้ตั้งอยู่บริเวณรอยต่อระหว่างอำเภอคลองลานของเมืองกำแพงเพชรกับอำเภออุ้มผางของเมืองตาก

¹วรรณิ พุทธาภูมิไกร. (2546). *ภูมิศาสตร์ประเทศไทย*. หน้า 270.

²ยุพดี เสตพรณ. (ม.ป.ป.). *ภูมิศาสตร์ประเทศไทย*. หน้า 15.

³กองวิชาการประวัติศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า. (2535). *ภาคกลางตอนบน*. หน้า 105.

⁴ผู้ว่าราชการและคณะกรรมการจังหวัดนครสวรรค์. (2500). *งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ*. หน้า 3.

ระหว่างไทยกับสหภาพพม่า ที่ราบซึ่งพบในบริเวณหุบเขาจะเป็นที่ราบแคบ ๆ มีภูเขาสลับซับซ้อนที่ราบสูง ระหว่างหุบเขาใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก เช่น ทำนา ทำสวน ทำไร่ ทางทิศตะวันออกของเมืองเป็นที่ราบสูง สภาพดินค่อนข้างแห้งแล้งเป็นภูเขา ป่าไม้ มีสัตว์ป่า ทางตอนเหนือมีลักษณะพื้นที่เป็นภูเขาสูง มีป่าไม้ซึ่งมีค่าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก เช่น ไม้สัก ไม้แดง ไม้ตะแบก ไม้รัง และไม้ยาง เป็นต้น มีบริษัทของเอกชนขอทำสัมปทานป่าไม้หลายบริษัท ส่วนใหญ่เป็นชาวต่างประเทศ สัตว์ป่าที่พบมีจำนวนมาก ได้แก่ ช้าง เสือ หมี หมูป่า เก้ง กวาง ฯลฯ บางพื้นที่ใช้ประโยชน์ในการทำไร่ เช่น ไร่ถั่ว ยาสูบ ครั่ง เป็นต้น ทางทิศใต้เป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นเนินเขาและภูเขา ส่วนบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก เช่น ทำนา ทำไร่ เขาสำคัญได้แก่ ทิวเขาถนนธงชัย เขาหลวง เขาพระเมรุ เขาถ้ำแม่ น้ำสำคัญได้แก่ แม่น้ำปิง แม่น้ำเมย ห้วยแม่ท้อ ห้วยแม่ละเมาและหนองหลวง¹ สภาพภูมิอากาศค่อนข้างร้อนและแห้งแล้ง อุณหภูมิอากาศหนาวมาก อุณหภูมิฝนตกชุกในบางพื้นที่ เช่น อำเภอแม่สอดเพราะมีลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาสลับซับซ้อน ทำให้อากาศเย็นและชุ่มชื้น ด้านการคมนาคม ค่อนข้างทุรกันดาร ส่วนใหญ่เดินทางโดยทางน้ำ ใช้พาหนะเป็นเรือ แพ นอกจากนั้นเดินทางโดยทางบกใช้สัตว์เป็นพาหนะ ประเภทช้าง ม้า ใช้เกวียนและเดินเท้า

3. เมืองกำแพงเพชร(นครชุมหรือซากังราว) มีลักษณะภูมิประเทศทางตอนเหนือ ตะวันออกและทางตอนใต้เป็นที่ราบ มีป่าไม้และภูเขา ส่วนทางทิศตะวันตกเป็นดงดิบ มีป่าไม้ เช่น ไม้สักและภูเขาสลับซับซ้อน ได้แก่ เขาใหญ่ เขาหลวง เป็นต้น² ทางทิศตะวันออกของภูเขาเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำลำธารสายต่าง ๆ เช่น คลองสวนหมาก คลองแยง คลองขลุ่ยใช้ประโยชน์ในการล่องซุง น้ำในคลองดังกล่าวไหลลงสู่แม่น้ำปิง พื้นที่โดยรวมของเมืองกำแพงเพชรเป็นที่ราบและมีภูเขาสลับซับซ้อน การประกอบอาชีพของประชากรส่วนใหญ่เพาะปลูก เช่น ทำไร่ ทำนา ทำป่าไม้ ทำน้ำตาลโตนด หาของป่า ทำน้ำมันยาง ทำได้ สีสียด ตัดหวาย ตีผึ้งและล่าสัตว์ ด้านการคมนาคม ส่วนใหญ่นิยมเดินทางโดยทางน้ำ เช่น ใช้เรือต่อ ล่องแพ เรือโกลน เรือชะล่า เป็นต้น ภูมิอากาศแบ่งเป็น 3 ฤดูคือ ฤดูร้อน ฝนและหนาว ฤดูร้อนค่อนข้างร้อนมาก ส่วนฤดูหนาวอากาศหนาวจัด³

4. เมืองอุทัยธานี ตั้งอยู่ในภูมิประเทศที่มีลักษณะเป็นลาดเขาจากทิศตะวันตกลงมาทางทิศตะวันออก มีทิวเขาสลับซับซ้อน จำนวนพื้นที่ 2 ใน 3 เป็นป่าไม้และภูเขาสูง⁴ นอกนั้นจะเป็นพื้นที่ราบ ทิศตะวันออกส่วนมากเป็นพื้นที่ราบ สภาพดินมีลักษณะดินปนทราย เหมาะแก่การประกอบอาชีพทำนา ทางตะวันตกเกือบทั้งหมดเป็นป่าไม้และภูเขาใช้ประโยชน์ในการล่า

¹ผู้ว่าราชการและคณะกรรมการจังหวัดนครสวรรค์. (2500). งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ. หน้า 7.

²ราชบัณฑิตสถาน. (2507). อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 2 ก-ป. หน้า 54.

³ศูนย์พัฒนาการเรียนการสอนภาษาไทย จังหวัดกำแพงเพชร. (2539). *ทุ่งมหาธาตุกับประวัติศาสตร์เมืองกำแพงเพชร*. หน้า 83.

⁴กองวิชาประวัติศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า. (2535). *เล่มเดิม*. หน้า 77.

สัตว์ ทำไร่ ตัดไม้¹ แม่น้ำสำคัญ คือ แม่น้ำสะแกกรังและลำน้ำต่าง ๆ เช่น ห้วยทับเสลา ห้วยขาแข้ง ห้วยกระเสียว ห้วยกระเวนซึ่งใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ทำไร่ ทำนา ประชากรในหัวเมืองอุทัยธานีมีหลายเชื้อชาติ ประกอบด้วย ชาวไทย กะเหรี่ยง ละว้า และข่า² การประกอบอาชีพในหัวเมือง เช่นทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ประมง ทำป่าไม้และหาของป่า แร่ธาตุที่สำคัญ ได้แก่ ดีบุก เหล็กและเฟลด์สปาร์ ลักษณะภูมิอากาศมี 3 ฤดูคือ ฤดูร้อน ฤดูฝนและฤดูหนาว ในฤดูร้อนอากาศร้อนอบอ้าว ส่วนในฤดูหนาวอากาศค่อนข้างหนาว³ ทรัพยากรป่าไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ไม้กระยาเลย ไม้ยาง ไม้เต็ง ไม้ตะเคียน และไม้สัก ด้านการคมนาคมส่วนใหญ่ใช้ทางน้ำ โดยใช้เส้นทางสายหลัก นอกจากนั้นเดิน ทางโดยทางบก ได้แก่ การใช้เกวียน สัตว์พาหนะเช่น ช้าง ม้าและเดินเท้า

5. เมืองชัยนาท ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำสำคัญ ประกอบไปด้วย แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน(แม่น้ำมะขามเฒ่า)และแม่น้ำน้อย เป็นต้น เหมาะแก่การประกอบอาชีพในการเพาะปลูก เช่น ทำนา ทำสวน นอกจากนั้นลักษณะภูมิประเทศยังเป็นเนินเขาเล็ก ๆ เป็นจำนวนมาก เป็นต้นว่า เขาธรรมามูล เขาพลอง เขาใหญ่ เขารัก เขาดิน ฯลฯ พื้นที่บางส่วนมีสภาพเป็นป่าไม้ ส่วนมากเป็นป่าเบญจพรรณ ได้แก่ ไม้ยาง ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้มะค่า ทรัพยากรแร่ธาตุที่สำคัญได้แก่ แร่ฟอสเฟต แร่เหล็ก ส่วนการประกอบอาชีพของประชากร ได้แก่ อาชีพเพาะปลูก ทำไร่ ทำนา ทำสวน ยาสูบ หมากรูด ฝ้าย ทำได้ แพไม้และไผ่ป่า⁴ ด้านการคมนาคมนิยมใช้ทางเรือ เฉพาะในฤดูน้ำหลาก รองลงมาเป็นทางบก เช่น ใช้พาหนะสัตว์ประเภทช้าง ม้า เกวียน และการเดินเท้า

6. เมืองพยุหะคีรี เป็นเมืองที่ประกาศจัดตั้งขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 4 แต่เดิมเรียกว่า บ้านพยุหแด่น แขวงเมืองนครสวรรค์⁵ ในเวลาต่อมาย้ายที่ทำการไปอยู่ที่บ้านสระเศรษฐี ตำบลน้ำทรง ตั้งเป็นการชั่วคราว มีจวนเจ้าเมือง อยู่มาระยะหนึ่งมีโจรเข้าปล้นจวนเจ้าเมือง หลังจากนั้นจึงได้ย้ายที่ทำการมาตั้งอยู่บริเวณคลองหลวงพิบูลย์ เมื่อเปลี่ยนตัวเจ้าเมืองจึงได้ย้ายที่ทำการไปตั้งที่บ้านท่าแร่ โดยตั้งที่ว่าการอยู่ที่ ตำบลพยุหะ ในพ.ศ. 2437 ได้ตั้งเป็นอำเภอพยุหะคีรี ขึ้นอยู่กับหัวเมืองนครสวรรค์ ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบ และมีภูเขาเป็นจำนวนมาก เรียงรายสลับซับซ้อนขนานไปกับแม่น้ำเจ้าพระยา⁶ จากการสำรวจพบว่ามีประมาณ 40 ลูกแม่น้ำสายสำคัญที่ไหลผ่าน ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำอีเต็ง มีประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพเพาะปลูก ทรัพยากรแร่ธาตุ เช่น เหล็ก พบตามภูเขา สภาพภูมิอากาศ เนื่องจากมีสภาพภูมิอากาศ

¹ราชบัณฑิตยสถาน. (2521). *อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 5 ล-ฮ*. หน้า 1899.

²สมชาย พุ่มสะอาด. (2520). *จังหวัดอุทัยธานีและบทความทางโบราณคดี*. หน้า 6.

³สมชาย พุ่มสะอาด; และ ประเสริฐ ลีวานันท์. (2529). 73 จังหวัด เล่ม 2. หน้า 236.

⁴สังฆราชปิลเลกซ์. (2520). *เล่าเรื่องกรุงสยาม*. แปลโดยสันต์ ท. โกมลบุตร. หน้า 83.

⁵สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ. (2534). *ชุมนุมพระนิพนธ์*. หน้า 232.

⁶กระทรวงมหาดไทย. (2529). *ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาค จังหวัดนครสวรรค์*. หน้า 78.

เป็นภูเขาส่วนใหญ่ ทำให้มีฤดูกาล 3 ฤดู พบว่า ในฤดูร้อนอากาศจะร้อนจัด ส่วนในฤดูหนาว อากาศจะหนาวจัด ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวไทย มีชาวจีนอพยพเข้ามาอยู่ด้วยส่วนน้อย การประกอบอาชีพมักทำไร่ ทำนา เป็นพื้น ด้านการคมนาคม ส่วนใหญ่นิยมใช้เส้นทางน้ำเพราะสะดวกโดยเฉพาะฤดูน้ำหลาก ส่วนในฤดูแล้งใช้เส้นทางบก ได้แก่ ใช้เกวียน สัตว์พาหนะ ช้าง ม้า และการเดินเท้า

7. เมืองมโนรมย์ ตั้งอยู่ที่ตำบลคู้สำเภา ตรงข้ามแม่น้ำสะแกกรัง ตั้งอยู่ห่างจากเมืองชัยนาทประมาณ 14 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม แม่น้ำที่สำคัญได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำชัยนาท-ป่าสัก เป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ทำไร่ ทำนา ปลูกผัก เลี้ยงสัตว์¹ การคมนาคมส่วนใหญ่ติดต่อกันทางน้ำ รองลงมาใช้ทางบก เช่นสัตว์พาหนะ ช้าง ม้า ใช้เกวียนและการเดินเท้า

8. เมืองสรรค์บุรีหรือแพรกศรีราชา ตำนานของเมืองกล่าวถึงผู้สร้างเมือง คือ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) สมัยกรุงศรีอยุธยาเรียกชื่อว่า เมืองไตรตรึงส์สมัยเดียวกับเมืองอู่ทอง หลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง เรียกชื่อว่า เมืองสรรค์ ซึ่งขณะนั้นที่ตั้งเมืองมีแม่น้ำ 2 สายตัดผ่านกัน คือ แม่น้ำน้อยซึ่งเป็นลำน้ำใหม่แยกมาจากแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนอีกสายหนึ่งเป็นแม่น้ำเก่าไหลตัดผ่านแม่น้ำน้อย ปัจจุบันดินเขินกลายเป็นลำน้ำเล็ก ๆ เรียกว่า คลองหัวหนอง ส่งผลทำให้เมืองสรรค์เกิดกั้นตารน้ำจึงเป็นเมืองร้าง สันนิษฐานว่าเพิ่งจะตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งในสมัยกรุงธนบุรี เพื่อเตรียมสู้รบกับพม่า โดยมีเจ้าเมืองคนแรกได้รับบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยาสรรค์ (ตำแหน่งเจ้าเมืองเอก)² ต่อมาเมื่อมีการจัดการปกครองแบบใหม่ใน พ.ศ. 2439 ได้ยุบเป็นอำเภอ ปัจจุบันเป็นอำเภอขึ้นอยู่กับจังหวัดชัยนาท³

เมืองสรรค์บุรี มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบป่าโปร่ง มีป่าไม้เบญจพรรณอยู่ตามริมฝั่งคลองแพรกศรีราชา มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะในการประกอบอาชีพทำไร่ ทำนา ตัดไม้ ทำน้ำตาลโตนด แม่น้ำสำคัญได้แก่ แม่น้ำน้อย ไหลจากทางทิศเหนือแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณบ้านวังพระธาตุ⁴ การประกอบอาชีพประชาชน ได้แก่ ทำไร่ ทำนา เลี้ยงสัตว์ ทำน้ำตาลโตนด ตัดไม้และหาของป่า

1.2 ลักษณะทั่วไปในการคมนาคม

แบ่งออกได้ 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. การคมนาคมทางน้ำ

¹ราชบัณฑิตยสถาน. (2521). *อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 4 ป-ฤ*. หน้า 1165.

²ราชบัณฑิตยสถาน. (2521). *อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 5-ฮ*. หน้า 1560-1561.

³กองวิชาประวัติศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า. (2535). *เล่มเดิม*. หน้า 34.

⁴แหล่งเดิม. หน้า 35-36.

สภาพด้านการคมนาคมทางน้ำมีความสำคัญมากในการติดต่อภายในหัวเมืองและระหว่างหัวเมือง เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศเอื้ออำนวย ประกอบไปด้วยแม่น้ำและคลองเป็นจำนวนมาก มีเรือเป็นพาหนะเป็นพื้น โดยมีแม่น้ำหลักที่ใช้ในการติดต่อไปมาหากัน ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา เป็นแม่น้ำที่มีความสำคัญและสายใหญ่ที่สุดของประเทศ เกิดจากแม่น้ำปิง วัง ยม และน่าน ซึ่งไหลมาจากทางภาคเหนือมาบรรจบกันที่บริเวณปากน้ำโพในเมืองนครสวรรค์ ไหลผ่านเมืองชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง กรุงเก่า* ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพฯ สมุทรปราการ แล้วไหลลงอ่าวไทย จึงมีประโยชน์ในการเดินทางติดต่อค้าขาย ล่องซุง บริเวณริมฝั่งแม่น้ำทั้งสอง ปกคลุมไปด้วยต้นไผ่ และต้นไม้สูง ๆ¹ บางครั้งจะพบหมู่บ้าน วัด เจดีย์ พระปรางค์และไร่นา แลจนสุดสายตา แม่น้ำสะแกกรังไหลมาจากยอดเขาโมโกจูอยู่ในทิวเขาดงพญาเย็นผ่านเมืองนครสวรรค์ เมืองอุทัยธานี แล้วไปบรรจบกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่เมืองชัยนาท ไหลผ่านเมืองสิงห์บุรี อ่างทอง แล้ววกกลับไหลไปรวมกับแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณอำเภอบางไทรในเมืองกรุงเก่า ส่วนแม่น้ำท่าจีน แยกออกจากแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณตำบลท่าซุง เมืองอุทัยธานีและหาดท่าเสา เมืองชัยนาท แม่น้ำสายนี้ไหลผ่านตอนใต้ของเมืองชัยนาท เรียกว่า แม่น้ำมะขามเฒ่า จากนั้นไหลผ่านสิงห์บุรี เรียกว่า แม่น้ำสุพรรณบุรี แล้วไหลผ่านเข้าสู่เมืองนครชัยศรี** เรียกชื่อว่า แม่น้ำนครชัยศรี ไหลผ่านเมืองสมุทรสาคร เรียกชื่อว่า แม่น้ำท่าจีน แล้วไหลออกสู่อ่าวไทย

การคมนาคมทางน้ำมีความสำคัญต่อมณฑลนครสวรรค์มาก เพราะเป็นที่รวมของแม่น้ำ 4 สายและเป็นจุดเริ่มต้นของแม่น้ำเจ้าพระยา ขณะนั้นยังไม่มีถนนหนทางและยังไม่มีการสร้างทางรถไฟ จึงจำเป็นต้องอาศัยประโยชน์จากแม่น้ำเป็นสำคัญ

2. การคมนาคมทางบก

ก่อนมีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มักใช้เส้นทางคมนาคมทางน้ำมากกว่าการคมนาคมทางบก จะใช้เส้นทางคมนาคมทางบกในกรณีที่เชื่อมต่อการคมนาคมทางน้ำโดยเข้าสู่เส้นทางในท้องถิ่นที่อยู่ลึกเข้าไป ซึ่งการคมนาคมทางน้ำไม่สามารถเดินทางเข้าไปถึง ทางเลือกของประชาชนในการใช้เส้นทางคมนาคมจะมีน้อยมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อด้านความมั่นคงของอาณาจักร ด้านเศรษฐกิจและการปกครอง ตลอดไปจนถึงการรักษาความปลอดภัยจากชีวิตและทรัพย์สิน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยครั้งแรกในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435² หลังจากนั้นต่อมาอีก 6 เดือนพระองค์ได้ขึ้นไปตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ ทางฝ่ายเหนือตั้งแต่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก สวรรคโลก สุโขทัย ตาก แล้ว

* กรุงเก่า เป็นชื่อเดิมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เปลี่ยนเป็นเมืองอยุธยาในสมัยรัชกาลที่ 6

¹ ชัดตัน, เอ็น. (2470). เล่มเดิม. หน้า 12.

** นครชัยศรี เป็นชื่อเดิมของจังหวัดนครปฐม ปัจจุบันเป็นชื่ออำเภอนครชัยศรีอยู่ในจังหวัด

นครปฐม

² ประพัฒน์ ตรีณรงค์. (2516). ประวัติและงานสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ. หน้า 298.

ย้อนกลับมาจังหวัดกำแพงเพชร นครสวรรค์ อ่างทองและสุพรรณบุรี ต้องใช้เรือ ม้าและบางครั้งก็เดินขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพการคมนาคมในเวลานั้น แสดงให้เห็นถึงสภาพการคมนาคมในพ.ศ. 2435 ว่ามีอุปสรรคในการเดินทางไปมาหาสู่กัน

1.3 ลักษณะทั่วไปของประชาชน

ประชากรที่อยู่ในหัวเมืองของมณฑลนครสวรรค์เชื้อชาติอื่น ๆ นอกเหนือจากคนไทย ได้แก่

1. กระเหรี่ยงหรือตองซู่ (Toung Thu) เดิมเป็นชนชาติที่อาศัยอยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำอิรวดี มีวัฒนธรรมภาษาล้ายกับพวกไทใหญ่ในรัฐฉานของประเทศพม่า กระเหรี่ยงที่พบแถบนี้ในมณฑลนครสวรรค์พบที่จังหวัดอุทัยธานี ในหลายหมู่บ้าน นอกจากนั้นยังพบว่ามีการอพยพเข้ามาอยู่ในหมู่บ้านแถบ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภออุ้มผางในจังหวัดตาก

2. ข่า เป็นชนกลุ่มใหญ่อยู่บริเวณตอนใต้ของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในสมัยกรุงธนบุรีราวพ.ศ. 2324 มีการอพยพเคลื่อนย้ายมาตั้งแหล่งในประเทศไทย มักปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ในภูมิประเทศที่เป็นป่าและบริเวณชายเขาเป็นชนกลุ่มน้อยในมณฑลนครสวรรค์ พบพวกข่าที่จังหวัดอุทัยธานี เช่น บ้านหินดาด บ้านอีหลบ ในตำบลบ้านไร่

3. ละว้า เป็นชนเชื้อสายถิ่นเดิม ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบนและตอนล่าง ในมณฑลนครสวรรค์พบที่จังหวัดอุทัยธานี เช่น บ้านท่าทราย บ้านอีเฒ่า ในตำบลคอกควายและอำเภอบ้านไร่

4. มอญ เป็นชนชาติที่ตั้งอาณาจักรมีเมืองหลวงชื่อ กรุงหงสาวดี ต่อมาถูกพม่ากดขี่บังคับจึงได้อพยพเข้ามาสู่ดินแดนไทย ตั้งแต่ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา¹ ในสมัยรัชกาลที่ 3 สันนิษฐานว่าถูกกวาดต้อนเข้ามาเป็นเชลยมอญในมณฑลนครสวรรค์พบที่จังหวัดนครสวรรค์ เช่น ตำบลบ้านแก่ง อำเภอเมืองนครสวรรค์ ตำบลบางมะฝ่อ อำเภอโกรกพระ บ้านโคกหม้อ อำเภอชุมแสง ตำบลหนองนมวัว อำเภอลาดยาว ในจังหวัดนครสวรรค์และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก²

5. ลาวโซ่ง และลาวพวน ในมณฑลนครสวรรค์พบว่า พวกลาวโซ่งอพยพจากอำเภอสองพี่น้อง ส่วนพวกลาวพวนได้อพยพมาจาก อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี สาเหตุเนื่องจากการทำมาหากินฝืดเคือง โดยมาตั้งถิ่นฐานอยู่ที่จังหวัดนครสวรรค์ เช่น อำเภอท่าตะโก อำเภอเก้าเลี้ยว อำเภอชุมแสง พบที่จังหวัดกำแพงเพชร มีการอพยพมาจากอำเภอเขาย้อย เข้ามาตั้งถิ่นฐานในอำเภอลานกระบือ และอำเภอเมือง

¹ปิตุชัย พงศ์วานิชอนันต์. (2543). นครสวรรค์. หน้า 59.

²วิเชียร อธิโนบุญวัฒน์. (2541, มิถุนายน-ธันวาคม). ท้องถิ่นนครสวรรค์: ภาษาและจารึก. วารสารดงแม่ปางเมือง. 2(1): 45-46.

6. ชาวจีน อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยในต้นสมัยรัตนโกสินทร์ สันนิษฐานว่าในสมัยรัชกาลที่ 1 และ รัชกาลที่ 2 แต่ในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น สาเหตุจากการขยายตัวอย่างกว้างขวางในการค้าเรือสำเภา และประกอบกับในประเทศจีนเกิดทุพภิกขภัยสงครามฝิ่น ช่วง พ.ศ. 2382-2385 ส่งผลทำให้ประชาชนชาวจีนอพยพออกไปอยู่ตามเมืองต่าง ๆ¹ ในมณฑลนครสวรรค์พบที่ จังหวัดชัยนาท อุทัยธานี นครสวรรค์ โดยจะตั้งหลักแหล่งอาศัยอยู่ตามบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา มักประกอบอาชีพค้าขาย ชาวจีนที่อาศัยอยู่มีทั้งจีนไหหลำ แต่จิ๋วและฮกเกี้ยน

2 สภาพทั่วไปทางการปกครองและการศาล

2.1 การปกครองของมณฑลนครสวรรค์ก่อนการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล

ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี แบ่งหัวเมืองออกเป็น หัวเมืองชั้นเอก โท ทรี จัตวาและประเทศราช² ในสมัยกรุงธนบุรีหัวเมืองทางเหนือจะอยู่ในการกำกับดูแลของสมุหนายก ส่วนหัวเมืองทางใต้จะขึ้นอยู่กับกรมพระคลัง (กรมท่า) แต่เดิมในปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาจะขึ้นอยู่กับสมุหพระกลาโหม แต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ได้เปลี่ยนแปลงโดยการโอนหัวเมืองทางใต้ให้มาขึ้นอยู่กับดูแลของสมุหพระกลาโหมอีกครั้ง ส่วนหัวเมืองชายทะเลและบางเมือง^{*} ให้โอนไปขึ้นอยู่กับดูแลของเสนาบดีกรมพระคลัง ดังนั้นการปกครองของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึงขึ้นอยู่กับเสนาบดี 3 ฝ่ายประกอบไปด้วย สมุหนายก สมุหกลาโหมและเสนาบดีกรมคลัง

2.1.1 ลักษณะปกครองหัวเมืองก่อนอยู่ในการปกครองของมณฑลนครสวรรค์

การปกครองหัวเมืองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีดังนี้ หัวเมืองโท ศักดินา 10,000 คือ กำแพงเพชร หัวเมืองตรี ศักดินา 5,000 คือ นครสวรรค์ หัวเมืองจัตวาขึ้นต่อเมืองหลวง ศักดินา 3,000 คือ ชัยนาท อุทัยธานี มโนรมย์ สรรคบุรีและเมืองตาก ส่วนเมืองพยุหะคีรีเพิ่งตั้งตัวขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4³

สำหรับการปกครองหัวเมืองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จะมีตำแหน่งผู้ปกครองเมืองดังต่อไปนี้

¹ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล ใน ชาวจีนอพยพในชัยนาท อุทัยธานีและนครสวรรค์ ในรัชสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 จากกองวิชาประวัติศาสตร์โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า.ภาคกลางตอนบน. หน้า 13.

²สุวิทย์ วีระศาสตร์. (2548). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงธนบุรีถึงสมัยรัชกาลที่ 3. หน้า 217.

^{*}นนทบุรี สมุทรปราการ สาครบุรี ชลบุรี บางละมุง ระยอง จันทบุรี ตราดและสมุทรสงคราม

³สุวิทย์ วีระศาสตร์. (2548). เล่มเดิม. หน้า 219.

เมือง	ผู้ปกครองเรียกว่า	เจ้าเมือง
แขวง	ผู้ปกครองเรียกว่า	หมื่นแขวง
ตำบล	ผู้ปกครองเรียกว่า	กำนัน
หมู่บ้าน	ผู้ปกครองเรียกว่า	ผู้ใหญ่บ้าน ¹

2.1.2 ฐานะของเมือง

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หัวเมืองที่อยู่ในการปกครองของมณฑลนครสวรรค์ ก่อนมีการปฏิรูปการปกครองนั้นมีฐานะของเมืองดังต่อไปนี้

หัวเมืองโท ได้แก่ เมืองกำแพงเพชร

หัวเมืองตรี ได้แก่ เมืองนครสวรรค์

หัวเมืองจัตวา ได้แก่ เมืองชัยนาท อุทัยธานี มโนรมย์ สรรคบุรี และเมืองตาก*

2.2 ตำแหน่งสำคัญในการปกครองหัวเมือง

การปกครองสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ดำเนินการปกครองต่อมาจนถึงต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนที่จะมีการจัดการปกครองหัวเมืองมาเป็นแบบเทศาภิบาลมีกรม การเมืองเป็นผู้ปกครองเมือง มีตำแหน่งกรมการเมืองดังนี้

เจ้าเมืองซึ่งปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ก่อนมีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นมณฑลนครสวรรค์มีตำแหน่งศักดินาหัวเมือง ดังนี้

ออกญารามณรงค์สงครามรามภักดีอภัยพิริยภาหะ เป็นเจ้าเมืองกำแพงเพชร²

ออกญาไกรเพชรต้นสงครามรามภักดีพิริยภาหะ เป็นเจ้าเมืองนครสวรรค์

ออกพระพิไชยสุนทร เป็นเจ้าอุทัยธานี

ออกพระศรีสิทธิกัน เป็นเจ้าเมืองมโนรมย์

ออกพระสวรรคบุรี เป็นเจ้าเมืองสวรรคบุรี**

ออกพระสุระบดินสุนทรินทฤไชย เป็นเจ้าเมืองชัยนาท***

อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมืองสมัยอยุธยาจนถึงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 3 เจ้าเมืองมีอำนาจหน้าที่พอจะประมวลได้ดังนี้

¹ สุวิทย์ ชีรสอวัต. (2548). เล่มเดิม. หน้า 221.

* เมืองตากเป็นหัวเมืองจัตวา มีเมืองขึ้นได้แก่ เมืองเชียงใหม่และเมืองเชียงทอง

² กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองแก้ไขปรับปรุง เล่ม 1. (พ.ศ. 2548). หน้า 205-208.

** เป็นชื่อเดิม ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นสวรรคบุรี

*** เป็นชื่อเดิม ปัจจุบันเปลี่ยนคำสะกดเป็นชัยนาท

1. ด้านการทหาร หากเกิดศึกสงครามต้องคอยรวบรวมกำลังไพร่พลในสังกัดต่าง ๆ ในเมืองและต้องมีความสามารถในการศึกสงครามเป็นสำคัญ โดยเป็นผู้บัญชาการในการรบ แต่ในยามสงบ ตามกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ทำหน้าที่ในการตรวจตราบัญชีไพร่พลและประชาชนในเมืองที่ปกครอง หน้าที่ตรวจจำนวนช้างในเขตเมืองที่ปกครอง เพื่อส่งรายงานยังเมืองหลวง หน้าที่ตรวจค่ายคูประตูกำแพงเมืองให้มีสภาพแข็งแรงอยู่เสมอ หน้าที่เตรียมจัดหาปืนใหญ่และกระสุนปืนให้พร้อมหากเป็นเมืองชายทะเลก็ให้จัดหาเรือรบ เสบียงอาหาร โดยการให้ราษฎรทำนาเพื่อเก็บข้าวสำรองไว้ในยุ้งฉาง หน้าที่ลาดตระเวนข่าว หากเป็นเมืองที่อยู่ตามชายแดนซึ่งติดกับประเทศพม่า จะต้องมีหน่วยลาดตระเวนทั้งไทยและมอญคอยรายงานความเคลื่อนไหวของประเทศใกล้เคียง ในบางครั้งมีการจับตัวทหารของพม่าสอบถามหาข้อมูลอีกทางหนึ่งนอกจากนั้นเจ้าเมืองยังมีหน้าที่จัดคนไปประจำอยู่ตามด่านมักเป็นด่านตามเขตชายแดน¹

2. หน้าที่ด้านปกครองเป็นหน้าที่ประจำ คือ การปราบปรามโจรผู้ร้าย การค้าขายฝิ่นและสุบฝิ่น การผลิตเงินปลอม การจับทาสหนีนา สอดส่องดูแลมิให้เจ้าหน้าที่รีดไถพ่อค้าจากเรือสินค้าจากชาวต่างประเทศ²

3. หน้าที่ด้านการเก็บภาษีส่งให้เมืองหลวง โดยเรียกเก็บอากรค่านาจากประชาชนในเมืองนั้น เรียกว่า “หางข้าว” ในอัตราไร่ละ 2 ถัง ใน สมัยรัชกาลที่ 3 รัฐจะเก็บอากรค่านาเป็นเงินไร่ละ 1 สลึง 1 เฟื้อง นอกจากนั้นยังมีหน้าที่เก็บอากรสวนใหญ่ พืชสวน 10 ชนิด* กวดขันให้ประชาชนที่อยู่ในเมืองนำภาษีมาส่งยังเมืองหลวง ทำให้ได้รับความเดือดร้อน เช่น เมืองอุทัย ชัยนาท มโนรมย์ต้องนำภาษีส่งที่กรุงเทพฯ เจ้าเมืองบางคนหาประโยชน์จากการหักเปอร์เซ็นต์ของการเสียภาษีจากราษฎรทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

4. หน้าที่ดูแลด้านการค้าขาย โดยได้รับมอบหมายจากทางเมืองหลวงเจ้าเมืองทำหน้าที่ช่วยซื้อหรือขาย สินค้าที่ทางเมืองหลวงต้องการ รวมไปถึงการช่วยติดต่อกับพ่อค้าชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขายในเมืองไทย เป็นต้น

5. หน้าที่ในการตัดสินคดีความ เจ้าเมืองจะร่วมตัดสินกับกรรมการเมือง และยกกระบัตร์ บางครั้งมีการร่วมกันกระทำการรับสินบนจากฝ่ายที่กระทำความผิดเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนและกรรมการเมือง เช่น ปลอมแปลงให้มีการจับปล้นกันซุกซุ่มมุ่งในการรับสินบน

6. หน้าที่อื่น ๆ เช่น ติดต่อกับต่างประเทศในกรณีที่เป็นเจ้าเมืองที่อยู่ตามชายแดน เกณฑ์ไพร่ให้มาขุดคูคลอง สร้างกำแพง จัดหาของแปลกเพื่อถวายกษัตริย์³ ฯลฯ

สำหรับหน้าที่ของกรรมการเมืองมีดังต่อไปนี้

¹ สุวิทย์ วีระศาสตร์. (2548). เล่มเดิม. หน้า 223-228.

² แหล่งเดิม. หน้า 223.

* อากรสวนใหญ่ เก็บจากหมาก มะพร้าว พลุค่างทองหลวง มะม่วง มะปราง ทุเรียน มังคุด ลางสาด พริกไทยและส้ม

³ สุวิทย์ วีระศาสตร์. (2548). เล่มเดิม. หน้า 226.

เจ้าเมือง มีหน้าที่รับผิดชอบหัวเมืองในทุกด้าน ได้แก่ ด้านการทหาร การปกครอง ภาษีอากร การค้าขาย ตัดสินคดีความและอื่น ๆ¹

ปลัด มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง

ยกกระบัตร มีหน้าที่รักษากฎหมายเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เพื่อคอยควบคุมอำนาจของเจ้าเมืองมิให้เอารัดเอาเปรียบกตขี่ราษฎร

แพ่ง มีหน้าที่รักษาชำระความแพ่งตามต้วบทกฎหมาย จารัตประเพณี

พล มีหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการทหาร

มหาดไทย มีหน้าที่คอยปกครอง ดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรไปถึงอำเภอและตำบล

สัสดี มีหน้าที่คอยช่วยเหลือมหาดไทย

เมือง มีหน้าที่รับผิดชอบการโยธา สื่อสาร คมนาคมรวมถึงการราชทัณฑ์

วัง มีหน้าที่บัญชาการกิจการที่เกี่ยวกับเรื่องภายในจวนเจ้าเมืองและการรักษาทะเบียน

คลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเก็บรักษารายได้และทรัพย์สินภายในเมืองและทำหน้าที่จำหน่ายข้าวของที่เหลือจากคลังแก่ประชาชน

นา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเพาะปลูก ไร่นาและการเก็บภาษีทางข้าว นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งอื่น ๆ²

2.3 การบังคับหัวเมือง มีการบังคับบัญชาหัวเมืองในมณฑลนครสวรรค์ ก่อนจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล

การบังคับหัวเมืองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสมุหนายก ซึ่งมีอำนาจในการบังคับบัญชาในเขตหัวเมืองที่มีความรับผิดชอบ การสื่อสารติดต่อราชการถึงกันเจ้าเมืองต่าง ๆ ในสังกัดจะผ่านทางหนังสือราชการ เรียกว่า ใบบอก เพื่อแจ้งข้าราชการให้ทราบและหากพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ข้อราชการใด จะใช้วิธีการสื่อสารโดยมีพระบรมราชโองการผ่านเสนาบดี สมุหนายกที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองที่อยู่ในการควบคุมดูแลกำหนดให้มีหนังสือคือ สารตรา เพื่อแจ้งไปยังหัวเมืองให้ทราบ สมุหนายกใช้ตราราชสีห์ประทับตามในหนังสือของราชการต่าง ๆ แต่ถ้าเป็นเสนาบดีสมุหกลาโหมจะใช้ตราราชสีห์และเสนาบดีกรมคลังหรือกรมทำใช้ตราบัวแก้ว ประทับตราในหนังสือแจ้งกิจการทั้งปวงในหัวเมือง³

¹ สุวิทย์ ชีรสอวต. (2548). เล่มเดิม. หน้า 221-225.

² ทองใบ วงษ์เชษฐา. (2505). ประวัติศาสตร์การปกครองประเทศไทยสมัยรัตนโกสินทร์. หน้า 42-43.

³ มนัส รัตนฤกษ์. (2520). การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2437-2457). หน้า 64.

จะเห็นได้ว่า ลักษณะการปกครองหัวเมืองของเจ้าเมืองและกรมการเมืองแบบเดิมนั้น รัฐบาลกลางไม่สามารถที่จะควบคุมหัวเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเด็ดขาดทั้งนี้เป็นเพราะประสบกับปัญหาในเรื่องการคมนาคม และการสื่อสารยังไม่ได้รับความสะดวก การตีความจากการรับข่าวสารอาจมีความเข้าใจที่แตกต่างกันออกไปหรือไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ นอกจากนั้นระยะทางยังห่างไกลกันมากจากเมืองหลวงส่งผลให้หัวเมืองต่าง ๆ มีอำนาจและอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น จึงเป็นช่องว่างในการเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองและกรมการเมืองหาผลประโยชน์ได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการปกครองที่เรียกว่าระบบกึ่งเมือง¹ ขณะเดียวกันเจ้าเมืองก็มีการส่งสมอำนาจด้วยการสืบทอดให้บุคคลที่เป็นลูกหลานว่านเครือซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันได้เข้ามารับตำแหน่งกรมการเมืองในหัวเมืองที่ตนมีอำนาจปกครอง

2.4 ด้านการศาล

ก่อนดำเนินการจัดการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ระบบการศาลของไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยังคงใช้ระบบศาลตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาแต่เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป ระบบการศาลแบบเก่าจึงไม่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง และสถานการณ์ซึ่งมีการพัฒนาความเจริญขึ้น ส่งผลทำให้การพิจารณาพิพากษาคดี ไม่เหมาะต่อการนำมาใช้อีกต่อไป เป็นต้นว่า เกิดคดีความเพิ่มมากขึ้น การพิจารณาคดีความไม่ได้รับความยุติธรรมเพียงพอ มีการไต่สวนซึ่งใช้วิธีการที่รุนแรงแบบจารีตนครบาลและไม่เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนโดยทั่วไปมีคดีความค้างคั่งในศาลเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น ระบบศาลยังกระจายสังกัดอยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ ขาดความเป็นระบบระเบียบ จากความเป็นเอกภาพและอิสระ นอกจากนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีต้องทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน บางครั้งมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนและก้าวร้าวอำนาจกัน² ก่อให้เกิดการทำงานล่าช้าและสับสน จนกระทั่งได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดจากการศาลแบบ เดิมหลาย ๆ วิธี เช่นแต่เดิมการพิจารณาคดีชาวต่างประเทศเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของพระธรรมนูญศาลกรมท่าเพียงศาลเดียว ต่อมาได้ตั้งศาลกรมท่าซ้าย เพื่อชำระความระหว่างชาวจีนด้วยกันและจัดตั้งศาล กรมท่าขวา เพื่อชำระความระหว่างแขกด้วยกัน จนกระทั่งได้มีการติดต่อเจริญสัมพันธไมตรีกับชาติตะวันตกมากขึ้น เริ่มตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งได้ตกลงทำสนธิสัญญาเบาว์ริง กับ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก และ ต่อมาได้ทำกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ ดังนั้นจึงรับวัฒนธรรมและความเจริญเข้ามาใช้ชาติตะวันตกที่เข้ามาติดต่อค้าขายและอยู่ในอาณาจักรไม่ยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของไทย เพราะเห็นว่า เป็นกฎหมายที่ล้าหลัง ตัดสินลงโทษแบบป่าเถื่อน โหดร้าย โดย

¹ บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2431). หน้า 11.

² คณะกรรมการจัดทำหนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส 100 ปีกระทรวงยุติธรรม. (2535). 100 ปี กระทรวงยุติธรรม. หน้า 20.

ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขในสนธิสัญญาเบาว์ริง ด้วยเหตุนี้ไทยจึงเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทรงเห็นว่า วิธีการพิสูจน์แบบจารีตนครบาลระหว่างที่ทำการไต่สวนโดยการเขียนดีหรือทรามผู้ต้องหาเป็นวิธีที่ไม่สามารถทำให้เกิดความยุติธรรมได้ จึงประกาศยกเลิกระบบศาลแบบเก่าอย่างไ้ก็ตามกฎหมายและการศาลก็ยังไม่ได้เริ่มปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยแต่อย่างใด จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเริ่มมีพระบรมราโชบายในการจัดการปฏิรูปด้านการศาล ด้วยเหตุผลที่เกิดจากแรงกระตุ้นจากภายนอกประเทศเป็นสำคัญ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งในการแก้ไขกฎหมายและการศาลในเมืองหลวงก่อน

สำหรับระบบศาลและตระลาการในหัวเมืองได้ทำการจัดตั้งในลักษณะเดียวกับเมืองหลวง โดยขุนนางแต่ละคนจะมีศาลตัดสินคดีในกรมของตน² ส่วนเจ้าเมืองและกรมการจะร่วมกันจัดตั้งศาลเป็นคณะทำหน้าที่แทนลูกขุน เมื่อมีการพิจารณาคดีแล้วลำดับต่อไปจะต้องส่งคดีเพื่อนำไปตัดสินในศาล ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบ เจ้าเมืองและกรมการ แล้วรายงานโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ก็คือ “ยกกระบัตร” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก กรมวังให้ออกไปตรวจตรายังหัวเมืองนั้น ๆ ในกรณีที่มีผู้ต้องการฟ้องร้องคดี จะต้องไปร้องต่อ เจ้าหลวงแล้วเขียนคำฟ้องมอบให้กับพนักงานประทับฟ้องร้อง จากนั้นจะนำไปปรึกษาต่อลูกขุนศาลหลวง (กรมการในหัวเมือง) ร่วมกันพิจารณาจากนั้นจึงส่งคำฟ้องต่อไปที่ศาล ตระลาการศาลจะออกหมายเรียกจำเลย เพื่อมาสอบถาม จดคำให้การของจำเลย แล้วส่งไปให้ลูกขุน ซึ่ง 2 สถาน คือ ข้อได้รับกับสำนวนของผู้ฟ้องและข้อโต้แย้งกับสำนวนผู้ฟ้อง จะต้องหาพยานเพิ่มจากนั้นตระลาการต้องทำหน้าที่สืบพยานตามคำของลูกขุนแล้วจึงส่งสำนวนกลับ ไปยังลูกขุนเพื่อพิพากษาคดีว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก เพราะอะไร เกี่ยวข้องกับกฎหมายข้อใด³ จากนั้น ตระลาการจำนำคำพิพากษาของลูกขุน ส่งให้กับผู้ปรับ ซึ่งจะทำหน้าที่ ระวังโทษปรับตามความหนัก-เบาของโทษ ขั้นตอนสุดท้าย ผู้ปรับจะส่งให้ตระลาการนำผู้กระทำผิดไปลงโทษ หากมีการอุทธรณ์ ผู้ที่ยื่นอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ให้สมเหตุสมผล มิเช่นนั้น ผู้ยื่นอุทธรณ์จะถูกลงโทษ โดยเจ้าเมืองและกรมการจะยื่นการอุทธรณ์ให้กับศาลอุทธรณ์ส่วนกลาง ซึ่งจะอยู่ในสังกัดของกรมวัง หากเป็นการอุทธรณ์ที่ร้ายแรงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสิน ได้แก่ กรมนครบาล เช่น การตัดสินประหารชีวิต เป็นต้น

ในการพิจารณาคดีความ ผู้เกิดคดีความต้องมีค่าใช้จ่ายสูงทั้งนี้เนื่องจาก ผู้พิพากษายังไม่มีเงินเดือนจะได้รับผลตอบแทนโดยการชักส่วนจากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากคู่ความ เพื่อนำรายได้นั้นไปใช้ในการดำรงชีพของตน ดังรายงานของพระชาติสุเรนทร์เป็นข้าราชการในกรมพระตำรวจหลวงรับหน้าที่เป็นผู้ตรวจมณฑลนครสวรรค์ เมื่อครั้งเดินทางไปตรวจราชการเมือง

¹ บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2431). หน้า 16.

² ควอริส เวลส์. (2527). การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ. แปลโดย กาญจน์ ละอองศรี (สมเกียรติกุล); และ ยุพา ชุมจันทร์. หน้า 156-157.

³ แหล่งเดิม. หน้า 156-157.

ชัยนาท ในมณฑลนครสวรรค์ในพ.ศ. 2439 ได้กล่าวเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในเมืองชัยนาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ “... กรมการผู้ใหญ่ ผู้น้อยเมื่อยังไม่ได้จัดเป็นเงินเดือน ได้รับพระราชทานผลประโยชน์ค่าธรรมเนียมความแจกกันตามผู้ใหญ่ ผู้น้อย คือ ฟ้อง ผู้ว่าราชการเมืองได้หนึ่งบาท ตุลาการได้สองสลึง ผู้ใส่พระธรรมนูญสองสลึง ผู้รับฟ้องหนึ่งบาท ผู้ตรวจฟ้องหนึ่งบาท รวมเงินสี่บาท ...”¹

ในการพิจารณาพิพากษาระบบเก่า ซึ่งใช้สืบทอดมาเป็นระยะเวลายาวนานเป็นจุดอ่อนก่อให้เกิดการติดสินบน การฉ้อราษฎร์บังหลวงแม้ว่าตัวบทกฎหมายจะกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงไว้ก็ตาม สภาพการศาลก่อนจัดการปฏิรูปให้เป็นแบบใหม่ ในช่วงต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประสบกับปัญหาหลายประการได้แก่วิธีพิจารณาความด้วยการไต่สวนซักฟอก เช่น การเขียน ตอกเล็บ ผู้พิพากษาตุลาการกินสินบาทคาดสินบน คดีความล่าช้า ต้องพิจารณาในศาลเป็นจำนวนมาก มีการลงโทษที่โหดเหี้ยม การพิจารณาตัดสินความในศาลสังกัดกระจายอยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ ไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาความ มีระเบียบวิธีการพิจารณาของศาลยุ่งยาก สับสน ซึ่งเป็นปัจจัยหรือสาเหตุในการนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านการศาลในเวลาต่อมา

3. สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ

ก่อนมีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล หัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับมณฑลนครสวรรค์มีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณที่ราบภาคกลางตอนบน ตั้งแต่เมืองนครสวรรค์ขึ้นไปมีพื้นที่ราบเรียบสลับกับพื้นที่ลูกคลื่นลอนลาด² เป็นจุดรวมของแม่น้ำที่เมืองนครสวรรค์ ซึ่งก่อนที่แม่น้ำจะมารวมกันบริเวณปากน้ำโพ พื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะค่อนข้างลาดชันกว่าตอนล่าง ส่งผลต่อการไหลของน้ำให้มีความแรงและเร็วยิ่งขึ้น เมื่อไหลผ่านพื้นแผ่นดินก็จะกัดเซาะนำเอาพวกกรวด หิน ดิน หวาย แล้วทับถมทำให้เกิดเป็นที่ราบลูกฟูก (Rolling Plains) มีลักษณะสูง ๆ ต่ำ ๆ และยังมีผลทำให้เกิดเป็นที่ราบขั้นบันได (Terraces) ซึ่งเป็นเขตที่ราบน้ำท่วมถึง (Flood Plain) ได้แก่ บริเวณเมืองกำแพงเพชร นครสวรรค์ อุทัยธานีและชัยนาท ส่วนอุทัยธานีนั้นพบว่ามีลักษณะเป็นเขาเตี้ย ๆ โดด ๆ อยู่ทั่วไป เกิดจากการดันตัวของแผ่นดินในยุคหลัง ตากเป็นเพียงหัวเมืองเดียวที่จัดอยู่ในภาคตะวันตก มีภูมิประเทศเป็นเทือกเขาแนวเดียวกับแนวกลางของโครงสร้างรูปพัด³ ซึ่งกันพรมแดนระหว่างไทยกับพม่า หัวเมืองต่าง ๆ เป็นบริเวณที่แม่น้ำไหลผ่านตั้งแต่ทางตอนบน คือ แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน จนรวมเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากนั้นยังมี

¹ พระราชพิธีสารงานเมืองไชยนาทบุรีและมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.5 เลขที่ ม.2.14/27.

² คณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ. (2527). เอกสารชุดภูมิศาสตร์ประเทศไทย เล่ม 1 ลักษณะทางกายภาพของไทย. หน้า 187.

³ สวาท เสนาณรงค์. (2529). ภูมิศาสตร์ประเทศไทย. หน้า 34.

แหล่งน้ำจืดที่ซึ่งขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย คือ บึงบอระเพ็ด ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 140,000 ไร่ อยู่ในเขต 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอชุมแสง อำเภอท่าตะโกและอำเภอเมืองนครสวรรค์ แม่น้ำที่สำคัญอีกสายหนึ่งก็คือ แม่น้ำสะแกกรังซึ่งไหลผ่านเมืองนครสวรรค์และอุทัยธานี แล้วไหลรวมกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่เมืองชัยนาท จะเห็นได้ว่าลักษณะทางภูมิ ศาสตร์ของมณฑล นครสวรรค์เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชนอันส่งผลต่อเศรษฐกิจ ของอาณาจักรที่สำคัญดังต่อไปนี้¹

3.1 ผลผลิตทางการเกษตร

ที่ดินในเขตที่ราบภาคกลางมีความอุดมสมบูรณ์ และเป็นบริเวณที่มีแม่น้ำไหลผ่าน เป็นแหล่งเกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศ ลักษณะของดินจะเป็นดินตะกอน อุดหนุนสูงพอเหมาะ จึงเหมาะแก่การปลูกพืชที่สำคัญ² คือ

ข้าว เป็นผลผลิตของการประกอบอาชีพการทำนา ซึ่งถือว่าเป็นอาชีพเกษตรกรรมที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย ประชากรในพื้นที่ภาคกลางตอนบนมักมีการประกอบอาชีพทำนา เพื่อนำผลผลิตมาบริโภคในครอบครัว ถ้าเหลือก็จะเก็บไว้สำหรับเป็นอาหารค่านา³ หรือสำหรับนำไปแลกเปลี่ยนซึ่งมีความจำเป็น นอกจากนี้ยังเก็บไว้สำหรับทำพันธุ์ในการทำนาของฤดูต่อไป ชนิดของพันธุ์ข้าวที่ปลูกในประเทศไทยแบ่งได้ 3 ชนิด ได้แก่ ข้าวไร่ ข้าวนาสวน และข้าวนาเมือง⁴ ซึ่งข้าวที่นิยมปลูกกันมากบริเวณแถบที่ลุ่มในภาคกลาง และเป็นบริเวณที่มีระดับน้ำค่อนข้างสูง เช่น เมืองชัยนาท อุทัยธานี สรรคบุรี มโนรมย์ นครสวรรค์ ส่วนเมืองกำแพงเพชรและตากราษฎรมักทำนาในบริเวณที่ราบสูงซึ่งเรียกว่า ข้าวนาป่า⁵

พืชไร่อื่น ๆ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่วเขียว อ้อย ฝ้าย มัน ลำปะลั้วถั่ว ยาสูบ⁶

การเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ ไก่ เป็ด โค กระบือ

การประมงน้ำจืด ปลาน้ำจืดชนิดต่าง ๆ เช่น ปลาช่อน ปลาชะโด ปลาสลิด ปลาทราย ปลาเนื้ออ่อน และอื่น ๆ รวมทั้งจะเข้

ป่าไม้ ได้แก่ ไม้ตะแบกมีมากที่นครสวรรค์ ไม้สักมีมากที่ตาก ไม้กระยาเลย ไม้ยาง ไม้เต็ง ไม้แดง ฯลฯ

พืชผัก ได้แก่ พักทอง แตงไทย น้ำเต้า ถั่วแระ ถั่วทอง

¹ยุพดี เสดทพรรณ. (ม.ป.ป.). ภูมิศาสตร์ประเทศไทย. หน้า 23.

²วรรณิ พุทธาธุไกร. (2546). ภูมิศาสตร์ประเทศไทย. หน้า 210.

³สุภาพรรณ ขอผล. (2534). การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของภาคเหนือตอนล่างในช่วงปี พ.ศ. 2448-2484. หน้า 32.

⁴สุวิทย์ วีระศาสตร์. (2548). เล่มเดิม. หน้า 123.

⁵สุภาพรรณ ขอผล. (2534). เล่มเดิม. หน้า 32.

⁶กองวิชาการประวัติศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า. (2535). เล่มเดิม. หน้า 109.

3.2 ผลผลิตจากแม่น้ำ

หัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับมณฑลนครสวรรค์ตั้งอยู่ริมแม่น้ำสายหลัก ทำให้ประชากรมีอาชีพในการจับสัตว์น้ำจืดประกอบกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งหัวเมืองนครสวรรค์เป็นบริเวณแอ่งที่ราบเจ้าพระยาตอนล่าง เป็นที่รวมของแม่น้ำหลายสาย ลักษณะโดยรวมมีเทือกเขาเพชรบูรณ์เป็นด้านตะวันออก ทำให้เกิดเป็นพื้นที่เนินตะกอนรูปพัดเกิดจากการที่น้ำไหลพาตะกอนจากภูเขาไหลลงตามหุบเขาแคบๆ¹ ด้วยความเร็วสูง พอถึงบริเวณที่ราบความเร็วจะลดลง ตะกอนที่น้ำพามาจึงทับถมแผ่กว้าง มีทางน้ำหลายสายไหลลงสู่แม่น้ำน่านและแม่น้ำยม ไหลลงสู่บึงบริเวณ คลองปลากด คลองข่อยเรียงราย คลองบอน คลองสายลำโพง คลองลำเจ็ดคด คลองท่าตะโก ห้วยหินและห้วยลาด จึงทำให้กลายเป็นบึงใหญ่โดยเฉพาะในฤดูน้ำหลากเป็นแหล่งอาศัยของปลาน้ำจืด เรียกว่า บึงบอระเพ็ด ประเภทของปลาน้ำจืดที่พบได้แก่ ปลาช่อน ปลาชะโด ปลาดุก ปลาหมอ ปลาเนื้ออ่อน ปลาสวาย ปลาสลัด ปลาแดง ปลาหางเบือ ปลากระสง ปลาเทพา ปลาเทโพ ปลาสวาย ปลายกราย ปลากด เป็นต้น ส่วนอุปกรณ์หรือเครื่องมือในการนำไปจับปลาส่วนใหญ่ ได้แก่ สุ่ม ลอบ เบ็ด แห ฉมวก เป็นต้น นำปลามาทำผลิตภัณฑ์ที่สำคัญ คือ ปลาเค็ม ปลาแห้ง เป็นสินค้าสำคัญส่งขายในประเทศและต่างประเทศ

3.3 ผลผลิตจากป่าไม้

หัวเมืองต่าง ๆ ที่มีป่าไม้มาก ได้แก่ ไม้สักมีมากในหัวเมืองตากและกำแพงเพชร ไม้ตะแบกมีปริมาณมากในหัวเมืองนครสวรรค์² นอกนั้นพบทั่วไปกระจายตามหัวเมืองต่าง ๆ ไม้ที่สำคัญ เช่น ไม้ฝาง ไม้แดง ไม้กระยาเลย ไม้ประดู่ ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้ยาง ไม้เสลา ไม้มะค่า ไม้รวก ไม้ไผ่ ส่วนผลผลิตที่ได้จากการป่า นอกเหนือจากป่าไม้นำมาเป็นสินค้า เช่น หวาย สีสียด ขี้ผึ้ง น้ำมันยาง เขาสัตว์ กระวาน ใต้ ชัน และสัตว์ป่า

3.4 ผลผลิตจากการผลิตเหล็ก

ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์เริ่มมีชาวจีนอพยพเข้ามาอยู่แถบเมืองสุพรรณบุรีและบ้านท่าซุงในเขตเมืองอุทัยธานี โดยชาวเข้ามาเป็นแรงงานในโรงงานถลุงเหล็กซึ่งเป็นสินค้าสำคัญในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการนำเหล็กไปบรรทุกลงเรือส่งไปขายให้กับโรงงานถลุงเหล็กซึ่งคนจีนเป็นเจ้าของที่กรุงเทพฯ³

¹วลัยลักษณ์ ทรงศิริ. (2543, มกราคม-มีนาคม). ชุมทางที่บึงบอระเพ็ด. *เมืองโบราณ*. 26(1): 29-39.

²ขวัญเมือง จันทโรจณี. (2534). *ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของหัวเมืองฝ่ายเหนือในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2394)*. หน้า 140.

³บัลเลกัวซ์, สังฆราช. (2520). *เล่มเดิม*. หน้า 112.

3.5 การภาษีอากร

การจัดเก็บภาษีอากรเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งมีข้อความจารึกที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีในหลักศิลาจารึก

จังกอบหรือจกอบ* ก็คือ การเก็บภาษีชนิดหนึ่งสมัยพ่อขุนรามคำแหงไม่มีการเก็บจากราษฎร ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นได้จัดเก็บภาษีอากรที่เรียกว่า ส่วยสาอากรหรือส่วยสด พัทธยากร¹คือประเภทของภาษี ได้แก่ จังกอบ ส่วย ฤชาและอากร ซึ่งพบว่ามีลักษณะการจัดเก็บเพิ่มมากขึ้น เพราะว่ามีทำการค้าขายขยายตัวมากขึ้น โดยมีการจัดเก็บภาษีในรูปของสินค้าและรูปเงินตรา ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย รัฐเริ่มกำหนดผู้มีบทบาทในการเก็บภาษี เช่น เจ้าภาษีอากร** เพื่อสะดวกในการเก็บรวบรวมรายได้จากการจัดเก็บส่งให้กับเมืองหลวง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีต้องดำเนินการเก็บเอง สำหรับสมัยกรุงธนบุรีมีการจัดเก็บภาษีเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา จนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นการภาษีอากรของมณฑลนครสวรรค์ก่อนจัดการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีการจัดเก็บแบบที่ใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลายคือ มีลักษณะจัดเก็บเงินรายได้ผลประโยชน์จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ได้แก่ จังกอบ ส่วน ฤชาและอากร ซึ่งมีทั้งรัฐเป็นผู้จัดเก็บเองและการประมูลการเก็บภาษี ซึ่งผู้ดำเนินการเก็บภาษีได้จะเรียกว่า เจ้าภาษีนายอากรมักเป็นคนจีน ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีจากราษฎรแทนรัฐบาล ลักษณะการจัดเก็บก็จะนำรายได้รวบรวมส่งไปยังเมืองหลวง ซึ่งแต่เดิมเก็บในรูปของสินค้าแต่หลังจากมีการติดต่อทำการค้าและหลังจากทำสนธิสัญญาเบาว์ริงแล้วเริ่มเก็บในรูปของเงิน ตราเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

ในการจัดการด้านภาษีอากร รัฐจะจัดเก็บภาษีในรูปของสิ่งของหรือสินค้าโดยตรง ซึ่งเป็นผลผลิตภายในท้องถิ่นจากการประกอบอาชีพของราษฎร ปัญหาจากการเก็บภาษีมักเกิดจากเจ้าภาษีนายอากรประมูลผูกขาดสินค้าและทำการขูดรีดภาษีแก่ราษฎรทำให้ได้รับความเดือดร้อน การจัดเก็บยังไม่เป็นระบบชัดเจนการจัดการเกี่ยวกับงานภาษีอากรแบ่งไว้ดังนี้

อากรค่านา เก็บจากเมืองชัยนาท อุทัยธานี สรรคบุรี มโนรมย์ กำแพงเพชรและนครสวรรค์

อากรค่าสุรา เก็บจากเมืองนครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี กำแพงเพชร

อากรตลาด เก็บจากเมืองนครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี กำแพงเพชร

อากรเหล็กก้อน เก็บจากเมืองชัยนาทและสรรคบุรี

* ภาษีซึ่งเก็บจากสินค้าพื้นเมืองและสินค้าที่มาจากต่างประเทศตามอัตราที่ทางราชการได้กำหนด โดยในสมัยอยุธยาสถานที่เก็บจังกอบ เรียกว่า ด่านขนอน แต่สมัยรัตนโกสินทร์ จะเรียกว่า ด่านภาษี

¹ สุทธิพันธุ์ ชูทรานนท์. (2525). การเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทยพ.ศ. 2416-2475. หน้า 82.

** ผู้ประมวลผูกขาดการเก็บภาษีชนิดใดชนิดหนึ่ง สามารถประมูลการเก็บภาษีให้กับรัฐได้สูงสุดและส่งเงินตามปีงวดที่กำหนด

อากรบ่อนเบี้ย เก็บจากเมืองอุทัยธานี มโนรมย์ เมืองสรรคบุรี ตาก และกำแพงเพชร

อากรป่าผึ้ง เก็บจากเมืองตากและกำแพงเพชร

อากรสมพัตสร เก็บจากเมืองมโนรมย์ กำแพงเพชรและนครสวรรค์

อากรเกวียน เก็บจากเมืองกำแพงเพชร

อากรเตาถ่าน เก็บจากเมืองนครสวรรค์และสรรคบุรี

ภาษีได้ชั้น น้ำมันยาง เก็บจากเมืองชัยนาทและเมืองกำแพงเพชร

ภาษีเลก-ส่วยดินประสิว เก็บจากกองเลกส่วยเมืองมโนรมย์

ส่วยเสา เก็บจากเมืองสรรคบุรี

ส่วนภาษีอากรซึ่งเป็นภาษีผูกขาด เก็บในเมืองขึ้นของมณฑลนครสวรรค์ จากการรายงานของพระชาติสุเรนทร์ดำรงหลวงและนายชัยขรรค์ หุ้มแพร(มหาดเล็ก) ในการขึ้นไปตรวจราชการมณฑลนครสวรรค์ใน พ.ศ. 2439 ปรากฏดังนี้

เมืองนครสวรรค์ ชนิดของภาษี ได้แก่ ค่านา บ่อนเบี้ย ไม้ขอนสัก สุรา ยาฝิ่น น้ำอ้อย จันอับ ได้ ยาสูบ ขี้ผึ้ง เรือโกลน ค่าน้ำ สุกร ชนิดของส่วย ได้แก่ เสาไม้ป่า น้ำมันยาง ขี้ผึ้ง ดินประสิว¹

เมืองอุทัยธานี ชนิดของภาษี ได้แก่ ค่านา บ่อนเบี้ย ไม้ขอนสัก สุรา ยาฝิ่น มหรสพ โรงร้าน จันอับ สุกร การพนัน ปลาแห้ง ปลาสด ชนิดของส่วย ได้แก่ เสาไม้ ชัน ผาง น้ำมันยาง เหล็กหางกุ้ง²

เมืองชัยนาท ชนิดของภาษี ได้แก่ ชัน น้ำมันยาง เสา หวาย ปูนขาว ยาสูบ นุ่น มูลค้างคาว เสื่อหวาย ถ่าน อ้อย ฟองเบิด ชนิดของส่วย ได้แก่ เสา

เมืองกำแพงเพชร ชนิดของภาษี ได้แก่ ค่านา บ่อนเบี้ย สุรา ยาฝิ่น น้ำอ้อย จันอับ ไม้ขอนสัก ชนิดของส่วย ได้แก่ ขี้ผึ้ง³

เมืองตาก ชนิดของภาษี ได้แก่ ค่านา บ่อนเบี้ย สุรา ยาฝิ่น สุกร จันอับ น้ำอ้อย ชนิดของส่วย ได้แก่ ไม้เกณฑ์ตัด

¹พระชาติสุเรนทร์รายงานเมืองไชยนาทบุรีและมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.5 เลขที่ ม.2.14/31.

²พระชาติสุเรนทร์รายงานไปตรวจราชการเมืองขึ้นนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.5 เลขที่ ม.2.14/35.

³พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการในมณฑลเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.5 เลขที่ ม.2.14/28.

บทที่ 2

สาเหตุการจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ โดยทรงเริ่มการปฏิรูปอย่างเป็นขั้นตอนแบบค่อยเป็นค่อยไปของการปกครองทั้ง 3 ส่วนซึ่งประกอบไปด้วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองซึ่งเป็นอยู่ในขณะนั้น ดังที่กลุ่มผู้มีความรู้ความสามารถได้รับการศึกษาวิทยาการสมัยใหม่ มีความประสงค์อยากเห็นบ้านเมืองมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น ได้กราบบังคมทูลความเห็นเกี่ยวกับเรื่องระบบการบริหารบ้านเมืองซึ่งใช้มานานตั้งแต่ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีความล้าสมัย ไร้ประสิทธิภาพ และขาดความเชื่อถือจากต่างประเทศ¹ นอกจากนั้นยังมีชาติมหาอำนาจ 2 ชาติ คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ที่เข้ามาขยายอิทธิพลเข้าสู่ดินแดนที่ติดกับพรมแดนของประเทศไทยโดยอังกฤษปกครองพม่า ส่วนฝรั่งเศสกับไทยได้เริ่มมีปัญหากระทบกระทั่งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2432 ซึ่งอังกสิทธิ์เหนือดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงทั้งหมดและใน พ.ศ. 2433 ฝรั่งเศสได้ขับไล่เจ้าหน้าที่ของไทยซึ่งประจำการเพื่อรักษาดินแดนอยู่บริเวณฝั่งซ้ายปากตะวันนอกของแม่น้ำโขง เหตุการณ์ดังกล่าวได้เริ่มส่งสัญญาณเตือนให้ไทยได้ตระหนักถึงความขัดแย้งระหว่างไทยและฝรั่งเศสบริเวณแนวชายแดน ซึ่งจะนำไปสู่อันตรายต่อเอกราชของประเทศในเวลาต่อมา² จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยไว้ กุศโลบายที่สำคัญซึ่งพระองค์ทรงเลือกนำมาใช้ก็คือการจัดการปฏิรูปการปกครองให้เป็นแบบเดียวกับชาติตะวันตกโดยเริ่มการวางโครงสร้างการปกครองประเทศปรับเปลี่ยนตัวบุคคลซึ่งมีความคิดความรู้ที่ทันสมัยเข้ามาทำงานและใช้นโยบายทางการทูตกับชาติตะวันตกเพื่อให้รอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย นับว่าเป็นภารกิจอันยิ่งใหญ่และก่อประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศ

ในส่วนของการปกครองส่วนภูมิภาค หรือการจัดการปกครองหัวเมือง ได้มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง โดยการรวมหัวเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าเป็นมณฑล การปกครองส่วนภูมิภาคลักษณะนี้เรียกว่าระบบเทศาภิบาล ผู้ปกครองมณฑลเรียกว่าข้าหลวงเทศาภิบาล ถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลในภูมิภาค ในการรับนโยบายไปปฏิบัติ และยังมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในแต่ละท้องถิ่น แก้ปัญหาท้องถิ่นของตนซึ่งแตกต่างกัน เป็นการ

¹ ภารดี มหาวรรณ. (2524). ประวัติศาสตร์การปกครองไทย. หน้า 140.

² เตช บุนนาค. (2519). การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458. แปลโดย ภรณ์ กาญจนนัฐติ. หน้า 122.

ช่วยแบ่งเบาภาระงานของกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ลักษณะการปกครองดังกล่าวเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง¹ โดยกระทรวงมหาดไทยได้รับโอนหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งเคยขึ้นกับกระทรวงกลาโหมและกรมท่า แล้วมีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่พ.ศ. 2437

แผนภูมิ 1 แบบและสายการบังคับบัญชาของการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามแบบแผนของ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ



ที่มา: คมเนตร ญาณโสภณ. (2534). อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล. หน้า 163.

¹ ภารดี มหาขันธ์. (2524). เสริมเติม. หน้า 147.

มณฑลนครสวรรค์ เป็นหน่วยงานการปกครองที่อยู่ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการได้แก่ การจัดการปกครองทั่วไปใน พ.ศ. 2435 และปัญหาในหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลนครสวรรค์

1. การจัดการปกครองทั่วไปในพ.ศ. 2435

สาเหตุในการนำไปสู่การจัดการปกครองประเทศโดยทั่วไป เริ่มขึ้นในพ.ศ. 2435 มีดังนี้

1.1 การขยายอิทธิพลของชาติมหาอำนาจตะวันตก

เพื่อให้รอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นของชาติอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งขณะนั้นกำลังขยายอิทธิพลในการปกครองเมืองขึ้นเข้ามาประชิดติดพรมแดน ถ้ารัฐบาลยังไม่เริ่มดำเนินการใดๆในขณะนั้นให้รวดเร็วทันทั่วที่ อาจเสี่ยงพัวนำไปสู่การเสียอธิปไตยของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการจัดการปกครอง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง อันจะนำไปสู่การเผชิญหน้า และเพื่อความเป็นเอกภาพในการปกครอง โดยการรวมอำนาจการปกครองมาไว้ที่ศูนย์กลาง คือการปกครองหัวเมือง ใช้หลักอำนาจของการปกครองมารวมอยู่จุดเดียวทั้งหมด หมายความว่ารัฐบาลกลางไม่ได้บังคับบัญชาหัวเมืองให้กระจายไปอยู่กับกระทรวงทั้ง 3 กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทยและกรมท่า ดังแต่ก่อน นอกจากนั้นยังไม่ยอมให้เจ้าเมืองมีอธิปไตยดังเคยมีมาในอดีตซึ่งเรียกว่า ระบบเทศาภิบาล¹

การที่มหาอำนาจชาติตะวันตกสามารถเข้าครอบครองประเทศในแถบเอเชียได้โดยง่าย ดายและรวดเร็วก็เนื่องจากมีอำนาจทางด้านทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีศักยภาพในทุกด้านเหนือกว่า โดยในระยะแรกจะเริ่มเข้ามาจัดตั้งสถานีการค้า ต่อมาเข้ามาขอเจรจาทำสนธิสัญญาเพื่อผลประโยชน์ในด้านค้าขาย ภาษีอากร และการศาล เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนจึงใช้วิธีบีบบังคับกดดันให้ยินยอมปฏิบัติตามความต้องการของตนโดยใช้วิธีการข่มขู่หากไม่ปฏิบัติตามจะใช้กำลังเข้าบีบบังคับซึ่งเคยใช้ได้ผลกับประเทศอื่น ๆ เช่น จีน อินเดีย พม่า เป็นต้น ด้วยวิทยาการด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ที่แตกต่างกันมาก หากประเทศเหล่านี้ยินยอม เพราะเสียเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตามจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันและนำไปสู่การใช้กำลังความรุนแรง

ผลสุดท้ายชาติมหาอำนาจซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าก็จะเข้ายึดครองประเทศในเอเชียให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของตน กลายสภาพเป็นเมืองขึ้นไปที่สุดในที่สุดโดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ประเทศฝรั่งเศสเข้าครอบครองดินแดนแถบประเทศเขมร ลาวและเวียดนาม รวมไปถึงดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง โดยให้ความสำคัญต่อแม่น้ำโขงเพื่อใช้เป็นเส้นทางใหม่ไปสู่จีนและทิเบตซึ่งเป็นดินแดนที่พึงปรารถนาของมหาอำนาจในทวีปยุโรปและเพื่อความมั่ง

¹ ภูมิชัย มูลศิลป์; และ สมโชติ อ๋องสกุล, บรรณาธิการ. (2524). *มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ*. หน้า 22.

ตั้งในการจับปลาบริเวณทะเลสาบเขมร¹ แม่น้ำโขงเป็นพรมแดนเชื่อมต่อกับประเทศไทย มักเกิดการกระทบกระทั่งกันเสมอระหว่างไทยกับฝรั่งเศส บริเวณรอยต่อและส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในบริเวณนั้น

ปัญหาที่เป็นการเผชิญหน้าระหว่างไทยกับชาติมหาอำนาจ คือ ปัญหาด้านคนในบังคับของชาติตะวันตกพิพาทกับคนไทย จะต้องขึ้นศาลกงสุลของประเทศที่เป็นคนในบังคับของชาตินั้น ชาติมหาอำนาจตะวันตกมักพยายามช่วยคนในบังคับของตน เพราะคนในบังคับจะได้รับสิทธิพิเศษจากการทำสนธิสัญญา และได้รับการคุ้มครองเพื่อมิให้ต้องขึ้นศาลไทย ซึ่งเรียกว่า ไทยเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในดินแดนไทยและอีกปัญหา คือ ไทยต้องเผชิญกับการรุกรานของฝรั่งเศส บริเวณดินแดนแถบลุ่มแม่น้ำโขงและเป็นที่ทำให้ฝรั่งเศสเข้ายึดครองเมืองจันทบุรีเป็นเวลาหลายปี² ส่วนอังกฤษก็มีเรื่องเกี่ยวกับชายแดนทางทิศตะวันตกและทางใต้ ไทยพยายามแก้ปัญหาเหล่านี้เนื่องจากส่วนใหญ่จะเกิดปัญหากับหัวเมืองที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงจึงต้องเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ เช่น กรณีที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างคนในบังคับหรือคนของชาติตะวันตกในเรื่องเขตแดนจำเป็นที่จะต้องทราบแนวเขตที่ชัดเจนของอาณาจักรดังนั้นจึงต้องมีการจัดทำแผนที่และสำรวจตรวจหาข้อมูลหลักฐานเพื่อใช้ในการอ้างอิงเขตแดนระหว่างกันซึ่งในระยะแรกได้ทำการจ้างชาวตะวันตก คือ นายเจมส์ แมคคาร์ธี (James McCarthy) (พระวิภาคภูวดล) ชาวอังกฤษเข้ามาช่วยในการสำรวจดินแดนในอาณาจักรเพื่อจัดทำแผนที่ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาขึ้นบริเวณแนวพรมแดนประเทศใกล้เคียง นอกจากนี้ยังได้มีการจัดจ้างชาวตะวันตกเข้ามารับราชการ ในหน่วยราชการของกระทรวงต่างๆ เช่น จ้างที่ปรึกษามาช่วยบริหารงานด้านการคลัง จ้างนายริเวต คาร์แนค (Rivett Carnac) ซึ่งเป็นชาวอังกฤษเป็นผู้ควบคุมทั่วไปของกระทรวงการคลัง³ ส่วนกระทรวงยุติธรรม จ้างนายริชาร์ด ยัคส์ เคิร์ค แพตริก (Richard Jacques Kirk Patrick) และอื่น ๆ รวมทั้งดำเนินการรวมหัวเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงที่ยากต่อการปกครองดูแลให้เป็นดินแดนเดียวกันและจัดการปกครองส่วนกลางเป็นกระทรวงแบบเดียวกับชาติตะวันตกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีดำริให้จัดตั้งกระทรวงจนครบ 12 กระทรวงและแต่งตั้งเสนาบดีแบบใหม่⁴ ฝึกทดลองวิธีการจัดระเบียบแบบแผนแบบใหม่ทันที

¹ เพ็ญศรี ดูก. (2539). ความสัมพันธ์ระหว่างไทย (สยาม) กับประเทศฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ตามเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ. หน้า 18.

² ประยุทธ์ สิทธิพันธ์; และ รุ่งโรจน์ เทพอิน. (2521-2522). สร้างกรุงและประวัติศาสตร์การบริหารชาติไทย. หน้า 584.

³ สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย. (2525). ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 ก่อนการปกครอง-24 มิถุนายน 2475. หน้า 225.

⁴ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. หน้า 60.

การที่จะต้องปฏิรูปการปกครองขึ้นก็ด้วยสาเหตุจากแรงกดดันจากชาติตะวันตก ดังที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชหัตถเลขา ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

... เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองและมีกำลัง คล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ฝ่ายตะวันตกโอบขึ้นเหนือ เมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเรที่ตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่งมี การปกครองอย่างกวตขันและมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบย่อมมีการเกี่ยวข้องใน ปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มี อันตรายทั้งภายในและภายนอกได้นั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ พุดจากกันในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกัน อย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรีไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะ เป็นที่ตั้งให้มีกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยก็จะมีไม่พอ การที่จะให้กำลังบริบูรณ์ได้ ต้องอาศัย ความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินกันสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดิน ซึ่ง จะได้มาเสียภาษีอากร จึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้...¹

จากพระราชหัตถเลขาดังกล่าว จะเห็นว่า ปัจจัยและอิทธิพลจากชาติมหาอำนาจที่จะ ขยายเข้ามาตีตรมแดนของประเทศไทยในเวลานั้น เป็นสาเหตุสำคัญที่จะต้องดำเนินการจัดการ ปกครองแบบใหม่อย่างเร่งด่วนประการหนึ่ง

1.2 ปัญหาในด้านการปกครอง

เนื่องจากความล้าหลังของการปกครองแบบเก่าซึ่งใช้มาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาจนถึงต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้าน เมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยก่อนที่จะมีการปรับปรุงการปกครองแบบใหม่นั้น มี หน่วยงานราชการที่สำคัญอยู่ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กลาโหม มหาดไทย และกรมพระคลัง โดยมีหน้าที่ กำกับดูแลที่ยังขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีมาตรฐานเป็นแบบเดียวกันและไม่สามารถที่จะปก ครองดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขได้เต็มที่ ที่มีหน่วยงานที่ทำงาน ก้าวถอยและซ้ำซ้อนสับสนกันว่าอำนาจของหน่วยงานใดอยู่ในความรับผิดชอบของกรมใด เนื่องจากไม่ได้มีการจัดระบบการบริหารการกำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจนเป็นระเบียบแบบแผน

ส่วนการปกครองหัวเมืองก่อนที่จะมีการจัดการปกครองแบบใหม่นั้นพบว่ามีปัญหาและ ข้อบกพร่องอยู่หลายประการ สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จออกตรวจราชการตาม

¹ ภารดี มหาขันธ์. (2524). เล่มเดิม. หน้า 141.

หัวเมืองต่าง ๆ¹ เพื่อหาความรู้และประสบการณ์ จะได้นำมาปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้นปรากฏว่า สิ่งที่เป็นปัญหา คือ การปกครองหัวเมืองแบบเก่าเป็นแบบกินเมือง เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ ตำแหน่งเจ้าเมืองแสวงหาผลประโยชน์จากหน้าที่ราชการ เพราะฉะนั้น ข้าราชการยังไม่มีเงินเดือน จึงต้องให้ราษฎรที่อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าเมืองเป็นผู้มอบผลประโยชน์ให้กับเจ้าเมือง เช่น ราษฎรนำผลผลิตมามอบให้ ช่วยเหลืองาน เป็นต้น เพื่อเป็นการตอบแทนที่เจ้าเมืองต้องเสียสละเวลาและอุทิศตัวเพื่อมาปกครอง ดูแล เอาใจใส่ในความเป็นอยู่ของราษฎร การปกครองหัวเมืองแบบเก่าเป็นส่งเสริมและสนับสนุนให้เจ้าเมืองมีอำนาจอิทธิพลและความมั่นคงสูงในท้องถิ่นซึ่งจะส่งผลต่อการทำลายอำนาจของรัฐบาลกลางอันจะนำไปสู่การเกิดกบฏ หรืออุปสรรคต่อการควบคุมหัวเมืองได้ นอกจากนั้น เจ้าเมืองยังเป็นที่มีการสืบทอดตระกูล จากการไปตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือในพ.ศ. 2435 ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้กล่าวไว้ว่า

...เมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้น เจ้าเมืองที่ข้าพเจ้าไปพบโดยมากเป็นผู้มีตระกูล แต่มักเป็นชาวเมืองนั่นเอง ด้วยเป็นเชื้อเขาเหล่าเจ้าเมืองคนก่อน ๆ ซึ่งจะได้ทำราชการ ประกอบกับทำมาหากินจนตั้งถิ่นฐานได้ในเมืองนั้น มีลูกถวายตัวเป็นมหาดเล็กก่อนแล้วขอออกไปรับราชการบ้าง หรือฝึกหัดให้ทำราชการในเมืองนั้นบ้าง จนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการเป็นยกกระบัตร เป็นปลัด ใครดีก็ได้เป็นเจ้าเมืองที่สุด...²

นอกจากนั้นยังพบปัญหามีหัวเมืองที่อยู่ในการปกครองจำนวนมากตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจาย ห่างไกลจากเมืองหลวง การสั่งการเพื่อให้ปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง เป็นต้นว่า ออกกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่ง ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ผลเป็นแนวทางเดียวกันได้ กอปรกับอุปสรรคในเรื่องการคมนาคมระหว่างเมืองหลวงหรือระหว่างหัวเมืองต่าง ๆ ยังเดินทางติดต่อกันไม่สะดวก จากการบันทึกในการเสด็จออกตรวจราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ หม่อมเจ้าหญิงพูนพิสมัย ดิศกุลได้บันทึกไว้ว่า “...รถยนต์ก็ยังมี มีแต่ ม้า ช้าง เกวียน และเรือ เสด็จพอได้เสด็จตรวจการทุกเมือง...ถ้าเป็นเวลาเดินป่าโดยกระบวนม้า เสด็จออกแต่เช้ามืด...”³ แสดงให้เห็นสภาพของการคมนาคมซึ่งยังไม่สามารถเดินทางติดต่อกันได้สะดวกในการติดต่อระหว่างหัวเมืองภายในประเทศในเวลานั้น ปัญหาอีกประการหนึ่ง ได้แก่ เรื่องการไปตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถออกตรวจได้อย่างทั่วถึง หรือแทบจะไม่ได้ตรวจ โดยจะเห็น

¹ ญาตี ไหวดี. (2518). *การปกครองของไทย เล่ม 1*. หน้า 145.

² นิยม รัฐอมฤต; และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. (2520). *การปกครองส่วนภูมิภาค*. หน้า 94-95

³ กระทรวงมหาดไทย. (2513). *ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 1*. หน้า 38.

ได้จากการที่สมเด็จพระยาตำราธิราชานุภาพ เมื่อคราวเสด็จตรวจหัวเมืองเหนือครั้งแรก พระองค์บันทึกไว้ว่า

...ข้าพเจ้าขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้น ไปได้ความรู้ประหลาดใจตั้งแต่ไปถึงนครสวรรค์ ว่าเป็นครั้งแรกที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขึ้นไปตรวจราชการหัวเมือง ด้วยเจ้าเมืองกรมการมักกระซิบถามพระยาวรพวิภคัย ซึ่งเป็นผู้ใหญ่ในราชการที่ไปกับข้าพเจ้าว่า มีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นหรือข้าพเจ้าจึงขึ้นไปเมืองเหนือ แต่ก่อนมา ต้องมีราชการสำคัญเกิดขึ้น เช่นเกิดทัพศึก เป็นต้น เสนาบดีจึงขึ้นไปเอง...¹

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในเรื่องการป้องกันเอกราชจากการขยายอิทธิพลของชาติตะวันตก ซึ่งเป็นภัยจากภายนอกประเทศของประเทศมหาอำนาจตะวันตก ได้แก่ อังกฤษและฝรั่งเศส ที่แผ่อำนาจเข้ามาปกครองประเทศซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับไทย โดยในระยะแรก ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวจะใช้วิธีการปลุกปั่นราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวพรมแดนที่ด้วยการศึกษาและยากไร้ ห่างไกลจากเมืองหลวงให้แตกความสามัคคีและกระด้างกระเดื่อง จากนั้นหันไปฝึกฝักกับชาตินิยมมหาอำนาจดังกล่าว เป็นการปูช่องทางให้เข้ามารุกรานได้ กอปรกับขณะนั้น การคมนาคมติดต่อส่งข่าวสารเดินทางถึงกันเป็นไปด้วยความยากลำบาก เส้นทางทุรกันดารมาก ต้องใช้เวลานานจึงเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในการปกครอง

สรุปว่า สาเหตุของการจัดการปกครองทั่วไปในพ.ศ. 2435 นั้นการปกครองส่วนภูมิภาคมีปัญหาเกี่ยวกับ

1. ปัญหาจากการปกครองแบบเก่าที่เรียกว่า ระบบกินเมือง ไม่สามารถจัดการปกครองดูแล ความทุกข์สุขของประชาชนได้ และยังเป็นการใช้ตำแหน่งราชการไปแสวงหาผลประโยชน์ สร้างเสริมอำนาจอิทธิพลให้กับเจ้าเมืองอันจะนำไปสู่ปัญหาในการควบคุมหัวเมืองของรัฐบาลกลาง

2. ปัญหาจำนวนหัวเมืองมีมากเกินไป การสั่งการจากรัฐบาลกลางเพื่อได้ปฏิบัติตามนโยบายไม่สามารถทำได้ทั่วถึงและเป็นไปในแนวทางเดียวกันตลอดไปจนถึงปัญหาด้านการคมนาคมที่ไม่สะดวกในการติดต่อ สื่อสาร

3. ปัญหาการตรวจราชการของส่วนกลางมีน้อย รัฐบาลกลางไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐได้ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองโดยเป็นการให้อิสระในการตัดสินใจของเจ้าเมืองในเรื่องต่าง ๆ เช่น การคลัง การศาล การปกครอง เป็นต้น

4. ปัญหาการป้องกันเอกราชของประเทศจากการรุกรานของชาติมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งมาประชิดติดพรมแดนทั้ง 2 ด้าน ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสที่เข้ามาปกครองดินแดนเมืองขึ้น คือ ลาวและเขมรที่มีพรมแดนติดกับไทยและประเทศอังกฤษที่เข้ามาปกครองดินแดนเมืองขึ้นพม่า

¹ สมเด็จพระยาตำราธิราชานุภาพ. (2545). *เทศาภิบาล*. หน้า 47.

และมลายูที่มีพรมแดนติดกับไทย ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะด้านการปกครองบริเวณแนวพรมแดนมักมีพลเมืองที่เป็นคนต่างชาติต่างภาษาและอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงยากแก่การปกครองดูแล

1.3 การปรับปรุงการปกครอง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราโชบายในการปรับปรุงการจัดการปกครองแบบใหม่ขึ้นโดยทรงมีพระราชดำริแก่คณะเสนาบดีของกระทรวงต่าง ๆ หลังมอบหมายให้เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศในเวลานั้นคือกรมหลวงเทเวศร์โวโรการให้ไปร่วมงานฉลองครบรอบพระชนมายุครบ 50 พรรษาของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียแห่งประเทศอังกฤษใน พ.ศ. 2430 โดยมอบหมายให้ไปศึกษาระเบียบแบบแผนการดำเนินการจัดการปกครองของกระทรวงแบบใหม่ตามแบบอย่างประเทศอังกฤษ เพื่อนำมาปรับปรุงการปกครองในประเทศ¹ โดยได้เริ่มปรับปรุงจัดระเบียบการปกครองประเทศใน พ.ศ. 2435 เริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในส่วนกลางก่อน ทรงเห็นว่าหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาแต่เดิม ได้แก่ กรมทั้ง 6 กรม ไม่เพียงพอที่จะบริหารราชการแผ่นดิน² เพื่อให้เกิดผลดีและเกิดประโยชน์ต่อประเทศที่เหมาะสมแก่กาลสมัยได้ เนื่องจากว่าประเทศชาติมีการพัฒนาความเจริญและมีข้าราชการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น แต่หน่วยงานยังมีเท่าเดิม ดังนั้นจึงได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลาง ด้วยการประกาศจัดตั้งกรมเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก 6 กรมหลังจากทรงมีพระบรมราชโองการแก้ไขการปกครองแผ่นดินในพ.ศ.2430 เพื่อจัดหน้าความรับผิดชอบในแต่ละกรมให้เป็นระบบระเบียบ ไม่ก้ำก่ายหน้าที่หรือทำงานซ้ำซ้อนกัน หน้าที่ของกรมเดิมทั้ง 6 กรม มีดังต่อไปนี้

1. กรมมหาดไทย	บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองประเทศราช
2. กรมพระกลาโหม	บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ตะวันออกและเมืองมลายูประเทศ
3. กรมท่า	ว่าการต่างประเทศอย่างเดียวไม่ต้องปกครองหัวเมือง
4. กรมวัง	ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในองค์พระเจ้าแผ่นดิน
5. กรมเมือง	ว่าการโปลิศและบัญชีคน คือ กรมสุรัสวดีและรักษาทะเบียนไพร่พล
6. กรมนา	ว่าการเพาะปลูกและการค้าขาย ป่าไม้ และป่อแร่

¹จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). เล่มเดิม. หน้า 60.

²สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย. เล่มเดิม. หน้า 196.

สำหรับกรมทั้ง 6 กรมดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการปรับปรุงหน้าที่ใหม่ ขณะเดียวกัน ทรงแต่งตั้งกรมเพิ่มเติมขึ้นอีก 6 กรม และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กรมพระคลัง หน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากรและเงินที่จะรับจ่ายในแผ่นดิน
2. กรมยุติธรรม หน้าที่บัญชาการศาลที่จะชำระความทั้งความแพ่ง ความอาญา นครบาล อุทธรณ์ ทัวพระราชอาณาจักร
3. กรมยุทธนาธิการ หน้าที่จัดการกับทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหากอีก
4. กรมธรรมการ หน้าที่บังคับบัญชาเกี่ยวกับพระสงฆ์และบังคับการโรงเรียน โรงพยาบาลทั่วพระราชอาณาจักร
5. กรมโยธาธิการ หน้าที่ตรวจตราการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลองและการช่างทั่วไป รวมทั้งการไปรษณีย์โทรเลขหรือรถไฟ
6. กรมมรุธาธิการ หน้าที่รักษาพระราชสัญญาณรักษาพระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการทั้งปวง

ต่อมาเริ่มทำการฝึกหัด ทดลองการบริหารงานของกรมทั้ง 12 กรม กำหนดว่า ผู้มีอำนาจบังคับบัญชากรมต่าง ๆ มีตำแหน่งเรียกว่า เสนาบดี ได้จัดการประชุมเสนาบดีโดยมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จมาเป็นองค์ประธานในการประชุม กำหนดจัดประชุมสัปดาห์ละ 1 ครั้ง จนกระทั่งพระเจ้าอยู่หัวทรงหาตัวผู้มีความเหมาะสมแต่งตั้งเป็นเสนาบดีของกรมที่ตั้งขึ้นใหม่ทั้ง 6 กรมและครบถ้วนทั้งสิ้น 12 กรมแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะของกรมขึ้นเป็นกระทรวง จนกระทั่งในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 จึงได้ประกาศชื่อกระทรวงและเสนาบดีทั้ง 12 กระทรวง ลงในราชกิจจานุเบกษาและพบปัญหาว่ากระทรวงกลาโหมและมหาดไทยยังมีหน้าที่บังคับบัญชาปกครองทั้งในส่วน กลางและส่วนภูมิภาค จึงให้มีการรวมหน้าที่ในการปกครองส่วนภูมิภาคของทั้ง 3 กรม ได้แก่ กรมกลาโหม กรมมหาดไทยและกรมท่าให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

จากการเปลี่ยนแปลงการจัดการบริหารราชการส่วนกลางในพ.ศ. 2435 เป็นระยะแรกของการเริ่มดำเนินการ โครงสร้างบางอย่างยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยปกครองดูแลหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ ยกเว้นบริเวณซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม ได้แก่ หัวเมืองปักษ์ใต้และหัวเมืองมลายู ซึ่งเป็นประเทศราชของไทย ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่า ยังมีปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า ปัญหาการในการป้องกันรักษาพื้นที่บริเวณแถบชายแดน การเก็บผลประโยชน์รายได้ของประเทศ¹ และยังไม่เริ่มจัดการรวมหัวเมืองบริเวณดังกล่าวเพื่อตั้งเป็นมณฑลเพราะยังไม่มั่นใจว่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศหรือไม่

¹สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย. (2525). เล่มเดิม. หน้า 201.

ในเวลาต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้เริ่มจัดการปกครองส่วนภูมิภาค โดยเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยควรมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั่วทั้งประเทศแล้วเริ่มดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปในการรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล¹ และหาบุคคลที่มีความเหมาะสมเป็นผู้ปกครองและขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยและให้ยกเลิกการปกครองหัวเมืองแบบเดิมหรือระบบกินเมืองซึ่งมีมาแต่เดิม เปลี่ยนวิธีการปกครองหัวเมืองแบบใหม่ เรียกว่า ระบบเทศาภิบาล โดยได้เริ่มดำเนินการรวมเมืองประมาณ 5-6 เมือง ซึ่งประมาณขนาดท้องที่เพื่อให้เกิดความสะดวกในการจัดการตรวจตราบริเวณหัวเมืองต่างๆ ที่ขึ้นกับมณฑลและใช้หลักการจัดอาณาบริเวณของมณฑลด้วยการใช้แม่น้ำสำคัญที่ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมระหว่างเมืองต่าง ๆ ภายในมณฑล

สำหรับมณฑลนครสวรรค์นั้น กำหนดให้รวมหัวเมืองบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาตอนเหนือจนถึงแม่น้ำปิงมีจำนวน 8 เมือง คือ เมืองชัยนาท สรรคบุรี มโนรมย์ อุทัยธานี พยุหะคีรี นครสวรรค์ กำแพงเพชรและตาก ตั้งที่ว่าการมณฑลที่เมืองนครสวรรค์ ซึ่งการจัดลำดับของการตั้งมณฑลตั้งแต่แรกเริ่มตั้งมณฑลนครสวรรค์จัดเป็นลำดับที่ 11 โดยเริ่มตั้ง เป็นมณฑลขึ้นในพ.ศ. 2438 ประกาศตั้งปีเดียวกันกับอีก 2 มณฑล คือ มณฑลนครชัยศรีและมณฑลกรุงเก่า การเปลี่ยนการบริหารการปกครองประเทศดังกล่าวทั้งของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีความเชื่อมโยงอำนาจถึงกันโดย เฉพาะอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางของประเทศในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลในการนำไปปฏิบัติ ผ่านผู้ปกครองมณฑลหรือข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งส่งไปจากส่วนกลางเป็นตัวจักรที่สำคัญและการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ค่อย ๆ เริ่มขยายตัวเข้าไปสู่การปกครองในส่วนที่มีขนาดเล็กหรือแคบลง ซึ่งได้แก่การปกครองส่วนภูมิภาคในเวลาต่อมา

1.4 ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง

การเก็บภาษีอากรได้มีการจัดเก็บตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมาจนกระทั่งในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น² ยังคงมีการเก็บอากรประเภทต่าง ๆ เช่น อากรค่านา อากรสวนใหญ่* อากรสมพัสดุ อากรตลาด อากรสุรา เป็นต้น ส่วนภาษี มีความหมายลักษณะเดียวกันกับอากรซึ่งหมายถึง เงินหรือสิ่งของที่รัฐบาลเรียกเก็บจากราษฎร³ ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 3 เริ่มนำคำว่าภาษีอากรเข้ามาใช้เนื่องจากได้มีการปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีระบบที่ให้มีการประมวลระบบผูกขาดการเก็บผลประโยชน์ให้กับหลวง ภาษีที่มีการเก็บได้แก่ ภาษีในกรุง ภาษีสิบลดป่า ภาษีปาก

¹ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช. (2545). เล่มเดิม. หน้า 67-68.

² สมคิด ศรีสิงห์. (2515). การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น. หน้า 40.

* ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของสวนที่ปลูกพืชสวน 10 ชนิด ได้แก่ หมาก มะพร้าว พลูด่าง ทองหลางทุเรียน มะม่วง มังคุด ลางสาด มะปราง ส้มและพริกไทย

³ สุวิทย์ ธีรศาศวัต. (2515). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงธนบุรีถึงรัชกาลที่ 3. หน้า 106.

เรือ เป็นต้น สำหรับการผูกขาดภาษีอากรนั้น รัฐบาลจะให้เอกชนเป็นผู้ผูกขาด โดยผู้ที่เสนอราคาประมูลให้รัฐสูงสุดก็จะรับหน้าที่เป็นผู้เก็บภาษีอากรชนิดนั้น เช่น อากรค่าน้ำ อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น ซึ่งรัฐจะมอบอำนาจสิทธิขาดในการเก็บภาษีอากร¹ เมื่อถึงเวลาที่จะต้องนำเงินภาษีที่เก็บได้ส่งให้กับรัฐให้ตรงตามกำหนด รัฐจะแต่งตั้งผู้ประมูล การปรับปรุง ในสมัยรัชกาลที่ 3 ตั้งภาษีอากรที่เก็บจากสินค้า ซึ่งผลิตขึ้นเพื่อการค้าขายเพิ่มขึ้นถึง 38 ชนิดและมักเก็บในรูปของเงินตรามากกว่าสิ่งของ สาเหตุจากมีการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ มีการอพยพเข้ามาของชาวจีนเป็นจำนวนมาก ซึ่งเข้ามาเป็นกำลังสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทย เช่น พ่อค้า กรรมกร การเป็นเจ้าภาษีนายอากร ถือได้ว่าในรัชกาลนี้มีนโยบายในการเพิ่มรายได้จากการเก็บภาษีอากรให้มากขึ้น² การประมูลผูกขาดภาษีอากรส่วนใหญ่ผู้ประมูลได้มักเป็นชาวจีนจากการบันทึกของสังฆราช ปาลเลกัวซ์ กล่าวไว้ว่า “...คนไทยกับคนจีนช่วงชิงกรรมสิทธิ์ในการรับสัมปทานกันในการประมูลขายทอดตลาด แต่สุดท้ายคนจีนก็ได้รับไปหมด และครองความเป็นใหญ่ในตลาดการค้าได้ตลอดมา...”³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดเก็บภาษีโดยระบบเจ้าภาษีนายอากร จะเป็นผลดีแก่รัฐบาลในเรื่องของการลดภาระหน้าที่ลง โดยรัฐไม่ต้องลงทุนทำอะไร ไม่ต้องมีเจ้าหน้าที่ในการออกไปสำรวจการเก็บภาษีหรือคอยเร่งรัดการจัดส่งภาษีของประชาชน โดยที่มีผู้ประมูลมาเสนอราคาภาษีสินค้าที่เก็บให้ได้สูงสุด กำหนดให้ส่งภาษีตามงวด และถูกต้องตามพิกัดรัฐบาลซึ่งได้ตราไว้ก็ตาม แต่ก็ประสบปัญหา เช่น เจ้าภาษีอากรไม่สามารถชำระค่างวดได้ตามกำหนดและไม่ครบตามจำนวน เจ้าภาษีนายอากรทำการทุจริตราษฎรได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยได้ทำสัญญาทางการค้าขายกับชาติตะวันตก โดยทำสนธิสัญญาเบาว์ริงเมื่อพ.ศ. 2398 ข้อกำหนดในสัญญาที่ทำในครั้งนั้นส่งผลกระทบต่อรายได้ของแผ่นดินและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ เป็นต้นว่า กำหนดให้เก็บภาษีขาเข้าได้ไม่เกินร้อยละ 3 ยกเลิกภาษีปากเรือ ไทยอนุญาตให้ขายข้าวเป็นสินค้าส่งออกได้ ฯลฯ นอกจากนั้น สมัยรัชกาลที่ 4 ก็ได้มีการจัดตั้งภาษีขึ้นใหม่จำนวนหลายชนิด เป็นต้นว่า ภาษีสุกร ภาษีปลา ทู ภาษีไหม ภาษีผึ้ง ภาษีหวด เป็นต้น และมีการลดหย่อนอากรสมพัตร⁴ อากรสวนใหญ่ อากรค่าน้ำ จัดตั้ง ภาษีฝิ่นและรื้อฟื้นให้มีการจัดเก็บอากรค่าน้ำขึ้นอีกครั้ง หลังจากที่ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 3 จากการที่ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทำสนธิสัญญาทางการค้าขายกับต่างประเทศ ทำให้เพิ่มปริมาณการค้าขาย มีเรือสินค้าจากหลายประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก รัฐบาล

¹ สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. (2515). การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 19.

² บัณฑิต แทนพิทักษ์. (2528). การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431). หน้า 20.

³ ปัลเลกัวซ์, สังฆราช. (2520). เล่าเรื่องกรุงสยาม. แปลโดยสันต์ ท. โกมลบุตร. หน้า 287.

⁴ ชัย เรื่องศิลป์. (2522). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยพ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. หน้า 174-178.

สามารถเพิ่มการเก็บภาษีอากรรายได้ของแผ่นดินได้มากขึ้น แต่หลังจากเปลี่ยนรัชกาล คือ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นปกครองประเทศ ต้องประสบปัญหา ไม่สามารถเก็บภาษีอากรได้มากเท่าเดิม อันเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ ได้แก่ กลุ่มเสนาบดีทำการยกยอกผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน เก็บภาษีอากรส่งเข้าคลังจำนวนน้อย และ เจ้าภีษะนายอากรส่งเงินไม่ครบตามจำนวน การรั่วไหลกระจายไปในแหล่งต่าง ๆ มากมาย¹ ซึ่งเกิดขึ้นในต้นรัชกาลดังที่ สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ได้สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นไว้ 4 ประการดังต่อไปนี้ “... 1) ปัญหาเรื่องหน่วยราชการที่รับผิดชอบทางด้านภาษีอากร 2) ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าภาษีอากร 3) ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าภาษีอากรโดยไม่มีการควบคุม และ 4) ปัญหาการเก็บภาษีอากรจากผู้อยู่ได้บังคับต่างประเทศ...”²

รายได้ของการเก็บภาษีอากรรัฐมิได้ทำการเก็บเอง แต่ได้เจ้าภีษะนายอากรเป็นผู้เก็บ ทำให้รายได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย สภาพบ้านเมืองในเวลานั้น รัฐบาลมิได้ส่งเสริมอาชีพให้กับราษฎรทำให้ผลผลิตไม่เพิ่มขึ้น³ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพิจารณาเห็นว่า การที่ ประเทศชาติบ้านเมืองจะเจริญรุ่งเรืองได้ จะต้องมีความพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เจริญซึ่งประกอบด้วยปัจจัย 2 ประการ คือ ต้องมีรายได้ที่จะนำมาพัฒนาบ้านเมือง และราษฎรต้องมีรายได้จากการประกอบอาชีพที่สูงขึ้น ซึ่งรัฐบาลจะเรียกเก็บภาษีจากประชาชนอีกทีหนึ่ง จากปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ต้องแก้ไขปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร และการคลังของประเทศในเวลาต่อมา

1.5 ปัญหาทางด้านการศาล

การศาลของไทยก่อนปฏิรูปมีรากฐานมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยาเมื่อสภาพการณ์บ้านเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนแปลงไป คือ สถานการณ์ในขณะนั้นต้องเผชิญกับแรงบีบคั้นกดดัน จากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับเหตุการณ์อาจส่งผลกระทบต่ออันตรายที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศ ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีการใช้ระบบการศาลของสมัยอยุธยา แต่มีลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบ้าง ของระบบการศาล เช่น การเปลี่ยนแปลงในการอุทธรณ์ เช่น เมื่อมีการร้องทุกข์ในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของขุนนางซึ่งก่อให้เกิดประชาชนเดือดร้อนราษฎรสามารถร้องเรียนต่อพระเจ้าอยู่หัว

¹มานิต นิธิประทีป. (2540, กันยายน). ประวัติการจัดเก็บภาษีอากร. *สรรพากรสาส์น*. 44(9): 37-46.

²สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. (2515). *การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. หน้า 26.

³บัญชา แก้วเกตุทอง. (2522). *การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. หน้า 38.

การเปลี่ยนแปลงระบบการพิจารณาการออกพระราชบัญญัติกระบวนการพิจารณาความแพ่งร.ศ. 115 พินิจพิจารณาความนครบาลได้เปิดโอกาสให้เสนานิติกรรมพระนครบาลมีอำนาจจับกุมคนร้ายมาพิจารณาได้ การเลิกล้มศาลกรมแพทยา* เป็นต้น

สาเหตุภายในที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องมาจากพบข้อบกพร่องของศาลเดิมอยู่ 4 ประการ¹

1. ปัญหาความล่าช้าและซ้ำซ้อนของระบบศาลไทยแบบเดิม มีปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลต่างๆ ทำงานซ้ำซ้อนกัน เช่น ศาลกรมพระนครขยายอำนาจในการพิจารณาคดีความของศาลกรมแพทยาหรืออีกกรณีหนึ่ง ศาลรับคำสั่งชำระความลูกช้าง ม้า โค กระบือ มีอำนาจพิจารณาคดีความซ้ำซ้อนกับศาลกรมนา เป็นต้น ในบางครั้งก็มีการตุลาการ นำหมายศาล เพื่อนำคู่ความมาว่าความ แต่ถูกขัดขวางจากข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งสูงคอยให้การปกป้อง²

2. ปัญหาอำนาจบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายยุติธรรม อำนาจที่ใช้ในการปกครองประเทศในขณะนั้นไม่ได้แยกภารกิจของอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการอย่างชัดเจนและเป็นสัดส่วน ทำให้ระบบศาลของไทย ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร ส่งผลทำให้การทำงานของฝ่ายตุลาการไม่สามารถที่จะพิจารณาตัดสินให้เกิดความยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเวลานั้นได้ แสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบบศาลไทย

3. ปัญหาวิธีชำระความของศาลไทยแบบเดิม การนำสืบในกระบวนการยุติธรรมแบบเดิมด้วย การทรมาน ถูกข่มขู่ซึ่งสมเด็จกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงอธิบายไว้ในบัญญัติราชบุรีว่า

...วิธีพิจารณาความอาญา ฯลฯ ในครั้งกระนั้น ผู้ใดต้องหาเป็นความอาญาแล้วได้รับความเดือดร้อนที่สุดและในขั้นต้นถูกจับขังก่อนเสมอ กว่าจะได้มีใครพิจารณาก็นานกว่าทุกวันนี้และในเวลาพิจารณานั้น ถือกันว่าใครต้องหาแล้วต้องเป็นผู้ร้ายอยู่แล้ว ต้องถูกตบตีเพียน เพื่อจะเอาหลักฐานให้ได้จากตัวคนที่ต้องหานั้น...³

* ศาลที่ตั้งขึ้นในการพิจารณาความเกี่ยวกับเวทมนต์ โสยศาสตร์ เช่น การทำเสน่ห์ยาแฝด กล่าวหาเป็นกระสือ กระหัง ฯลฯ

¹ มนู อุดมเวช. (2530). วิกฤตการณ์ทางการเมืองศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ใน ศาลไทย ประวัติและการต่อสู้เพื่อเอกราช. หน้า 64.

² แหล่งเดิม. หน้า 72.

³ ญาณิ ไหวดี. (2519). การปกครองของไทย เล่ม 1 ว่าด้วยการปกครองสมัยราชาธิปไตย. หน้า 70-71.

การไต่สวนพิจารณาความซึ่งก่อให้เกิดความทุกข์ทรมาน ทารุณจำเลยเรียกว่า เป็นระบบจารีตนครบาล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า อำนาจของฝ่ายตุลาการอยู่ในการบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง และต้องการบีบคั้นกดดันที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษให้ได้โดยเร็ว ผู้ที่ตกอยู่ในฐานะเป็นจำเลย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายถูกหรือผิดระบบศาลแบบเดิมของไทยถือว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดเสมอจึงมีวิธีการพิจารณาความเพื่อให้จำเลยรับสารภาพโดยจะได้รับการปฏิบัติทารุณ ข่มขู่ กักขัง ซึ่งเป็นการลงโทษที่รุนแรงและไม่สามารถพิสูจน์ของอาญาจารีตนครบาล เช่น การเขียนถามโจร¹ การจำคุกเพื่อให้ยอมรับ กำหนดในพระอัยการลักษณะโจร หรือ ในพระอัยการตุลาการกำหนดไว้ เช่น ตบปากผู้อุทธรณ์เกินกำหนด มัด채้น้ำตากแดดผู้ไม่ยอมรับผิด มัดโยงคู้ความ ตบปากคู้ความ เป็นต้น

4. ปัญหาจากการบีบคั้นของต่างประเทศด้านการศาล เนื่องจากระบบการศาลของไทยที่ยังล้าหลัง จึงทำชาติตะวันตกรังเกียจ เมื่อมาทำสนธิสัญญากับไทยจึงบีบบังคับให้ไทยยอมให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตหรือสิทธิทางการศาลให้แก่ชาติตะวันตกซึ่งระบบศาลไทยไม่มีอำนาจตัดสินคดีความชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในไทย โดยเสียสิทธิให้กับชาติอังกฤษเป็นชาติแรกและเริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2399 การที่ไทยยอมเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ต่างชาติเพราะเหตุผล 2 ประการ คือ

1. เพื่อการรักษาไว้ซึ่งเอกราชของประเทศชาติมหาอำนาจจะวันดำมีนโยบายล่าเมืองขึ้นอย่างกว้างขวาง ประเทศใดที่ยังคงดำเนินนโยบายขัดขึ้น ไม่ยึดหยุ่นตามความต้องการ ก็จะถูกเป็นอาณานิคม

2. ระบบการศาลของไทยยังไม่เป็นที่ยอมรับจากต่างประเทศ ชาวต่างชาติหรือคนในบังคับของต่างชาติที่กระทำความผิดขึ้นในประเทศไทย ไม่ต้องถูกนำตัวขึ้นศาล เพื่อพิจารณาตัดสินลงโทษในศาลไทย แต่จะถูกนำตัวไปดำเนินคดีที่ศาลกงสุลของประเทศตะวันตกนั้น เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก โปรตุเกส เป็นต้น

การที่ประเทศไทยเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในดินแดนไทยส่งผล แสดงให้เห็นว่าไทยยังเป็นชาติที่ด้อยความเจริญทางการศาล ซึ่งประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชียก็ตกอยู่ในสถานะเดียวกับไทย เช่น จีน ญี่ปุ่น ที่ต่างชาติไม่ยอมรับระบบการศาลของประเทศเหล่านั้นเช่นกัน

2. ปัญหาในหัวเมืองของมณฑลนครสวรรค์

ปัญหาในหัวเมืองนครสวรรค์ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาด้านการปกครอง ปัญหาด้านการศาล และปัญหาด้านโจรผู้ร้าย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

¹ ญาตี ไหวดี. (2519). การปกครองของไทย เล่ม 1 ว่าด้วยการปกครองสมัยราชาธิปไตย. หน้า 71-72.

2.1 ปัญหาด้านการปกครอง

หัวเมืองต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล มีการจัดการปกครองให้อยู่ในการควบคุมดูแลของ 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหมควบคุมดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ กระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือและกรมท่าซึ่งควบคุมดูแลหัวเมืองชายทะเล¹ ส่วนมณฑลนครสวรรค์นั้นอยู่ในการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยปัญหาการปกครองทั้งเมืองกระจัดกระจาย ไม่เป็นแบบแผน หัวเมืองต่าง ๆ มีจำนวนมาก และเป็นการปกครองแบบเก่าที่เรียกว่า ระบบกินเมือง ส่งผลต่อการจัดระเบียบปฏิบัติหรือคำสั่งจากส่วนกลาง คือกระทรวงมหาดไทยในการแจ้งนโยบายของทางราชการต่อเจ้าเมือง อาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน รวมไปถึงการคมนาคมที่ไม่สะดวก ทำให้การส่งงานล่าช้า การเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองแบบเก่า มักเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ส่งผลทำให้การจัดการปกครองหัวเมืองไม่มีประสิทธิภาพ เจ้าเมืองมีอำนาจมากเกินไป และการตรวจตรา สอดส่องดูแลความประพฤติ และการปฏิบัติราชการ เป็นไปได้ยากจึงไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้อย่างใกล้ชิด² ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในการปกครองตามมา บางครั้งทำให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ในหลายรูปแบบ โดยอาศัยตำแหน่งทางราชการของตนนำไปใช้เบียดเบียน กดขี่ราษฎรหรือมีการสมคบกับโจรผู้ร้าย ในการลักทรัพย์สิน เป็นต้นว่า โค กระบือ ช้าง ไม้ขนสั๊ก เป็นต้น ทำให้ความเป็นอยู่ของราษฎรที่อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าเมืองได้รับความเดือดร้อน แม้มีการร้องทุกข์ขึ้นไปก็เก็บเรื่องไว้ไม่ยอมส่งเรื่องเข้าไต่สวนพิจารณา จึงยากที่จะหาที่พึ่งเพื่อตัดสินคดีความให้ได้รับความยุติธรรมดังปรากฏว่าเกิดปัญหาพระบรรพตภูมาธิการ นายอำเภอบรรพตพิสัยในมณฑลนครสวรรค์ ไม่ให้ความร่วมมือกับพนักงานตรวจซ่อมสายโทรเลขที่เดินทางไปตรวจเสาโทรเลขที่หักใช้การไม่ได้จำนวนหลายต้นนอกจากนั้นหลวงปลัดยกกระบัตรยังพากันเพิกเฉย ไม่ให้ความร่วมมือและพูดจาปิดเบือน ไม่ช่วยเหลือแผ้วถางในการซ่อมเสาและสายโทรเลข³

ในพ.ศ. 2427 จากบันทึกการเดินทางของคาร์ล บอค เพื่อเดินทางไปวัดโบราณใต้บรรยายปัญหาทางการปกครองในเมืองของมณฑลนครสวรรค์มีหลายประการ เช่น ราษฎรนิยมดื่มสุราและเล่นการพนัน เช่น ที่เมืองตาก (ระแหง) ซึ่งชาวจีนได้ถือโอกาสกอบโกยผลประโยชน์จากการเก็บเงินรายได้ของผู้ที่เข้ามาเล่นทุกคน

ปัญหาทางการปกครองในเมืองสรรค์บุรีเกิดจากราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรม จากไปบอกเมืองสรรค์บุรีได้กล่าวไว้ว่าได้มีราษฎรผู้หนึ่งถูกกล่าวหาต่อผู้ว่าราชการกรมการเมืองว่าเป็นผู้ร้ายลักกระบือและได้ถูกนำตัวพร้อมกับมารดาไปคุมขัง ต่อมาได้ขอยื่นประกันตัวแต่ผู้คุมไม่

¹นิยม รัฐอมฤต; และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. (2520). *การปกครองส่วนภูมิภาค*. หน้า 97.

²จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย*. หน้า 82.

³*ใบบอกนครสวรรค์*. (ร.ศ. 106-109). (กระดาศเพลลา). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.12/ก9.

ยอมให้ประกันตัว นอกจากนั้นยังพบปัญหาเจ้าเมืองคนเก่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมและมั่วสุมตั้งตัวอย่าง นายอ่อนซึ่งอยู่บ้านโพงาม แขวงเมืองสรคบุรี ยื่นเรื่องต่อท่านออกพันธนายเวนว่า พระสรคบุรีคนเก่า ตั้งนายเฒ่าชาวบ้าน ดวงควนแขวงเมืองสรคบุรีเป็นขุนศรีมิ่งคลกรกรมการและนายแสงปลัดคบคิดกับนายแจ้งซึ่งเป็นขุนบรรเทาเป็นบุตรนายแสงไปตั้งคอกโค กระบือที่ตำบลทุ่งนาป่าสะ แขวงสรคบุรี ทำน้ำตาลเมา ต้มเหล้าเถื่อน ประชุมโจรเลี้ยงผู้ร้ายจำนวน 30-40 คน เทียวโจรกรรมในแขวงสุพรรณบุรี สิงห์บุรี สรคบุรีและอ่างทอง จุดอ้าแดงช่วยไปทำอนาจารและนำไปขายให้ต้องชู้นอกเขตปลายแดนแล้วนำทรัพย์สินของมาแบ่งปันกัน เรื่องร้องทุกข์ลักษณะนี้ นายอ่อนได้ฟ้องกล่าวหาหลวงพุ่ม ขุนศรีมิ่งคล ขุนบันเทา นายแสงตั้งกองช้องสุมเลี้ยงผู้ร้ายไว้เที่ยงติง ปล้นโค กระบือราษฎร¹

ปัญหาในเมืองนครสวรรค์มีผู้โจรร้ายทำการลักไม้ขนสั๊กของบริษัทอังกฤษ คือ ในระหว่างพ.ศ. 2433-2434 ถึงพระยาไกรเพชรรัตนสงครามและพระพลสงครามได้รับสารตราของกรมหลวงเทเวศร์วโรปการณเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศได้นำหนังสือของอุปทูตอังกฤษได้กราบบังคมทูลว่ามีผู้ร้ายทำการลักไม้ขนสั๊กของพ่อค้าบริษัทบอเนียวจำกัดที่บริเวณบ้านปากน้ำโพ โจรยั้งจีนชาวเสียชีวิต ขอให้พนักงานฝ่ายสยามจัดการดำเนินการกับผู้ร้ายที่มาทำการลักไม้ขนสั๊กจากแพพ่อค้าที่ล่องมาจากหัวเมืองเหนือโดยเสนอว่าควรมีการจัดตั้งกองลาดตระเวนรักษาป้องกันโจรผู้ร้าย²

ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ได้จัดการการคุมขุนหมื่นไพร่ตั้งกองตระเวนและประกาศให้ราษฎร พ่อค้าไม่ให้ทราบว่ามีห้ามล่องแพไม้ในเวลากลางคืนเป็นอันตราย ถ้าฝ่าฝืนกองตระเวนจับได้จะทำการปรับไหมตามข้าพระราชบัญญัติและได้ประชุมพ่อค้า ใช้กองตระเวนเมืองนครสวรรค์จำนวน 96 คน

ปัญหาในเมืองพยุหะคีรีใน พ.ศ. 2436 หลวงสกลรักษา ยกกระบัตรเมืองพยุหะคีรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สมบูรณ์เนื่องจากไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในเมืองอุทัยธานี

ปัญหาในเมืองอุทัยธานีในพ.ศ. 2437 เนื่องจากผู้ว่าราชการคนปัจจุบันมีอายุมากและหลงลืมไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการยกกระบัตรได้เสนอชื่อผู้ที่จะเป็นผู้ว่าราชการแทน แต่ยังมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงเสนอให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการไปก่อนกล่าวคือ พระยาศรีวรพงษ์ผู้ว่าราชการเมืองอุทัยธานีมีความซื่อสัตย์และมีอาการหลงลืมหากรับราชการต่อไป อาจไม่สามารถรักษาบ้านเมืองให้ได้รับความสงบเรียบร้อยตามความประสงค์ของทางราชการได้ ดังนั้นพระภักดีราชยกกระบัตรได้ทูลเกล้าฯเสนอแสนกว่านซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์รู้ขนบธรรมเนียมราชการ ควรแต่งตั้งให้ได้รับตำแหน่งผู้ว่าราชการ

¹ใบบอกเมืองสรคบุรี. (ร.ศ. 109-110). (กระดาศเพลลา). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.12ก/2.

²ใบบอกเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 106-109). (กระดาศเพลลา). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร. 5 เลขที่ ม.2.12ก/2.

การเมืองอุทัยธานี แล้วเลื่อนให้พระยาศรีวรราชขึ้นเป็นจางวาง แต่ในความเห็นของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เห็นว่าแสนกว่านี้มีทั้งข้อดีข้อเสียอยู่ในตัว ข้อดี คือมีเขาวัง ไหวพริบดี มีผู้คนเกรงขามและเชื่อถือถ้อยคำ ส่วนข้อเสีย คืออาสุมยาฝิ่นและมักหาผลประโยชน์ด้วยการฉ้อโกง แม้จะมีความดีเหมาะสมแต่ต้องทดลองปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะครบ 6 เดือน เมื่อเห็นว่ามีความสามารถแล้วจึงขอตราพระราชทานโปรดเกล้าภายหลัง¹

ปัญหาดังกล่าว เป็นอุปสรรคในการจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ ซึ่งทำให้ไม่สามารถสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยความสงบ ปลอดภัยให้แก่ราษฎร รวมไปถึงปัญหาในการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาเป็นข้าราชการและกรรมการเมืองที่มีความเหมาะสม มาดำรงตำแหน่ง

2.2 ปัญหาด้านการศาล

จากการตรวจราชการในมณฑลนครสวรรค์ของพระยาชาติสุเรนทร์ตำแหน่งเจ้ากรมพระตำรวจพลพันซ้ายฝ่ายพระราชวังบวรและนายชัยขรรค์ หุ้มแพร(มหาดเล็ก) เมื่อพ.ศ. 2439 ซึ่งเพิ่งจะมีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลได้เพียง 1 ปี ทำให้เห็นสภาพการศาลหัวเมืองต่างๆ ที่ขึ้นอยู่กับมณฑลนครสวรรค์ ดังต่อไปนี้

1. การศาลที่หัวเมืองนครสวรรค์ มีคดีอาญาที่ยังค้างอยู่ตั้งแต่ พ.ศ. 2434 จนถึงพ.ศ. 2439 จำนวน 76 เรื่อง ส่วนคดีแพ่งค้างอยู่ตั้งแต่ พ.ศ. 2436 จนถึงพ.ศ. 2439 จำนวน 59 เรื่อง รวมทั้งคดีแพ่งและอาญา 131 เรื่อง มีนักโทษที่ถูกจองจำอยู่ในตาราง จำนวน 53 คน²

2. การศาลที่หัวเมืองกำแพงเพชร คดีอาญาพิจารณาความ 2 เรื่อง ชักถามปากคำ จำเลย 1 เรื่อง คัดคำให้การ 1 เรื่อง ส่วนคดีแพ่งพิจารณาความ 5 เรื่อง ตัดสินแล้ว 2 เรื่อง สืบพยาน 1 เรื่อง จำเลยพักคดีฟ้อง 1 เรื่อง คัดคำหาคำให้การจะสืบพยาน 1 เรื่อง³

3. การศาลที่เมืองอุทัยธานี คดีอาญาพิจารณาความ 3 เรื่อง สืบพยาน 1 เรื่อง คัดคำพยาน 1 เรื่อง ตัดสินหลักผู้รักษาเมืองไม่ได้ตรวจ 1 เรื่อง ส่วนศาลแพ่งพิจารณาความ 4 เรื่อง จำเลยมีคำ 1 เรื่อง จัดเลยคดีฟ้อง 1 เรื่อง คัดคำขึ้นปรึกษา 1 เรื่อง ตัดสินแล้ว 1 เรื่อง เจ้าพนักงานรับฟ้องได้ตรวจรับฟ้อง 4 เรื่อง ผู้พิพากษาความ 3 เรื่อง ให้ถามปากคำจำเลย 1 เรื่อง ตัดสินแล้ว 2 เรื่อง⁴

¹ ตั้งและย้ายตำแหน่งข้าราชการหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 112-119). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.3/8.

² พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม. 2.14/31.

³ พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.5 เลขที่ ม.2.14/28.

⁴ พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/35.

4. การศาลที่เมืองชัยนาท คดีอาญา พิจารณาความ 2 เรื่อง สืบพยาน 1 เรื่อง คัดคำหาหรือมณฑล 1 เรื่อง เทียบคำปรึกษา 1 เรื่อง เจ้าพนักงานรับฟ้องตรวจรับฟ้อง 1 เรื่อง ตัดสินความแล้ว 1 เรื่อง ได้ประทับฟ้องแล้ว 1 เรื่อง¹

5. การศาลที่เมืองตาก คดีอาญา พิจารณาความ 4 เรื่อง ชักถามปากคำจำเลยเป็นคำให้การ 1 เรื่อง นัดโจทก์จำเลยให้สืบพยาน 1 เรื่อง คัดเนื้อหาคำให้การพยานตรวจ 1 เรื่อง ออกหมายเกาะยังไม่ได้ตัวจำเลย 1 เรื่อง ตุลาการศาลแพ่งได้พิจารณาความ 4 เรื่อง ออกหมายเรียกพยาน 1 เรื่อง ออกหมายเรียกโจทก์ฟังคำตัดสิน 3 เรื่อง เจ้าพนักงานรับฟ้องได้ตรวจรับคำอาญา 1 เรื่อง ผู้พิพากษาได้ทำสารบบความยื่นต่อข้าหลวงเทศาภิบาล²

6. การศาลเมืองมโนรมย์ คดีอาญา พิจารณาความ 4 เรื่อง เทียบคำพยาน 2 เรื่อง จำเลยไม่มา 1 เรื่อง ส่วนคดีแพ่งมี 3 เรื่อง ได้พิจารณาตัดสินแล้ว 1 เรื่อง จำเลยไม่มา 2 เรื่อง เจ้าพนักงานรับฟ้องได้ช่วยตีตารางทำสารบบความ

7. การศาลเมืองสรรคบุรี คดีอาญาพิจารณาความ 8 เรื่อง สืบพยาน 3 เรื่อง ถามปากคำจำเลยเป็นคำให้การ 1 เรื่อง เทียบคำพยาน 1 เรื่อง เกาะจำเลยยังไม่ได้ตัว 1 เรื่อง ส่วนคดีแพ่งมี 3 เรื่อง รับคำตัดสินอ่านให้ฝ่ายโจทก์จำเลยฟังแล้ว 1 เรื่อง จำเลยมีค่า 1 เรื่อง ถามปากคำจำเลยเป็นคำให้การ 1 เรื่อง เจ้าพนักงานรับฟ้องได้ตรวจรับฟ้อง 2 เรื่อง ผู้พิพากษาได้พิพากษาความ 3 เรื่อง เรียกคำตัดสินแล้ว 1 เรื่อง ปรึกษายกฟ้อง 1 เรื่อง เรียงคำตัดสิน 1 เรื่อง

จากรายละเอียดของศาลหัวเมืองในมณฑลนครสวรรค์ จะเห็นได้ว่าปริมาณคดีความในศาลยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการศาลที่หัวเมืองนครสวรรค์ยังตกค้างอยู่มากที่สุด มีการพิจารณาคัดสินล่าช้ามาก เพราะไม่มีผู้ริเริ่มแก้ไข บางครั้งศาลมณฑลยังให้กรมการเมืองเก่ามาทำหน้าที่พิพากษาพิจารณาความ ส่วนตารางที่คุมขังนักโทษก็ยังคงเป็นแบบเดิม ดังนั้นแม้จะมีการเริ่มจัดการปกครองแบบใหม่แล้วก็ตาม ในระยะแรกเริ่มที่จัดตั้งมณฑลศาลในมณฑลนครสวรรค์ยังขาดความพร้อมทั้งในเรื่องตัวบุคคลผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการกฎหมาย และการศาลที่จะนำระบบการศาลแบบใหม่เข้ามาใช้ตลอดไปถึงสถานที่และปัญหาอื่น ๆ จึงทำให้ไม่มีการปรับปรุงแต่อย่างใด

¹พระราชดิสริสเรนทร์ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/27.

²พระราชดิสริสเรนทร์ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/30.

³พระราชดิสริสเรนทร์ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/33.

⁴พระราชดิสริสเรนทร์ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/34.

2.3 ปัญหาโจรผู้ร้าย

จากการออกตรวจราชการของสมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ก่อนมีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล พระองค์ได้พบเห็นถึงความเดือดร้อนของราษฎรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมมีการร้องทุกข์เข้ามายังศาลในเมืองหลวงซึ่งต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาที่ยาวนานและยังสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาโจรผู้ร้าย มีสาเหตุจากข้าราชการหัวเมืองสมคบกับโจร การสร้างฐานอำนาจหรืออิทธิพลภายในท้องถิ่นของข้าราชการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าเมือง กรมการ มักอาศัยพวกที่เป็นนักเลงมาเป็นฐานกำลัง เพื่อให้เกิดความยำเกรงในท้องที่ซึ่งปกครองดูแลอยู่ดัง “...ที่เมืองนครสวรรค์มีคำร้องทุกข์ของราษฎรอีกเรื่องหนึ่งว่า นายหอม กำนันช่องชุมเลี้ยงนักเลงให้อยู่อาศัยและข้าวปลาอาหาร แล้วสนับสนุนให้เที่ยวโจรกรรม ติปล้นลักวัวควายชาวบ้าน...”¹ ปัญหาเกี่ยวกับโจรผู้ร้ายที่เกิดขึ้นชุกชุมในท้องถิ่นใดบ่อยครั้ง แสดงถึงการปกครองดูแลหัวเมืองของผู้ว่าราชการเมืองและกรมการยังบกพร่อง บางครั้งมีการออกไปปราบปรามแต่ไม่สามารถจับตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ในสมัยนั้นยังไม่มี การจัดตั้งตำรวจภูธรขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจติดตามจับผู้ร้าย อำนาจท้องถิ่นหรือนักเลงโตผู้หนึ่ง พบที่แขวงเมืองพยุหะคีรีในมณฑลนครสวรรค์ ทำมาหากินด้วยการจีปล้น เรียกกันว่าขุนโลกจับ²

นอกจากนั้นยังมี เหตุการณ์ปล้นบ้านหลวงพิทักษ์นาวาที่อำเภอบ้านชุมแสง พรหมแดน เมืองพิจิตร มีผู้ร้ายประมาณ 40 คน พร้อมปืนคาบศิลา อาวุธให้ร้อง เอาทรัพย์สิ่งของ ยิงบุตร อำแดงบุตตาย แล้วตีขมับหลวงพิทักษ์นาวา ข้าหลวงฯศรีทิพบาลคุมไพร่ 22 คน ตามจับคนร้าย ซึ่งหนีจากบ้านชุมแสง ผ่านบ้านดอนคา บ้านเขาพนมรอก บ้านห้วยปลาเหิน บ้านหนองบัว พรหมแดนเมืองภูมิ เมืองบัวชุม แต่ตามจับไม่ได้³

เรื่องการจับตัวผู้ร้ายมาลงโทษในการปกครองแบบเดิม ติดตามได้ลำบากและยากจะได้ตัว เป็นเพราะภูมิประเทศเป็นป่า เส้นทางในการหลบหนียังมีความทุรกันดารซึ่งใช้เป็นแหล่งหลบซ่อนตัวปัญหาโจรผู้ร้ายเป็นปัญหาสำคัญของท้องถิ่นแม้ว่าจะมีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในระยะ แรก ๆ แล้วก็ตามยังพบปัญหาของการลักขโมย โดยเฉพาะสัตว์พาหนะประเภทโค กระบือ การจี ปล้นจากโจรผู้ร้ายเป็นคดีความมากที่สุด ซึ่งส่งผลต่อการจับตัวผู้ร้ายที่ก่อคดีเพิ่มมากขึ้น ในการคุมขังแบบเดิมของมณฑลนครสวรรค์มีอยู่ถึง 6 แห่ง⁴ ได้แก่

1. ตรางเมืองนครสวรรค์

¹คมเนตร ญาณโสภณ. (2534). อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล. หน้า 105-106

²สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ. (2545). เล่มเดิม. หน้า 162.

³ใบบอกเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 108). (กระดาศเพลลา). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14 ก/9.

⁴ใบบอกเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 108). (กระดาศเพลลา). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.48/2.

2. ตารางเมืองชัยนาท
3. ตารางเมืองอุทัยธานี
4. ตารางเมืองกำแพงเพชร
5. ตารางเมืองตาก
6. ตารางที่ว่าการมณฑลนครสวรรค์

บทที่ 3

การจัดการปกครองและการศาลของมณฑลนครสวรรค์

1. การจัดการปกครองส่วนภูมิภาค

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใน พ.ศ. 2435 ซึ่งจุดมุ่งหมายเพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ ให้ชัดเจนแต่ยังไม่สามารถจัดดำเนินการได้ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจาก อำนาจหน้าที่ของกระทรวงทั้ง 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยที่รับผิดชอบหน้าที่ในหัวเมืองต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข¹ ต่อมาในพ.ศ. 2437 กระทรวง มหาดไทยจึงได้รับมอบหน้าที่ให้วางแผนการจัดการปกครองหัวเมืองเพียงกระทรวงเดียว² ในการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลและมีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองในด้านการปกครองทั่วทั้งราชอาณาจักร รัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรมราโชบายในการจัดการปกครองหัวเมืองซึ่งอยู่ในการปกครองส่วนภูมิภาคที่สำคัญดังนี้

...ข้อ 1 ให้แก่ลักษณะการปกครองแบบเทศราชาธิราช Empire เป็นอย่างพระราชอาณาเขต Kingdom ประเทศไทยรวมกัน

ข้อ 2 จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ 3 กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่าให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว

ข้อ 3 จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิลำเนาให้สะดวกแก่การปกครองและมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

ข้อ 4 การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริ จะค่อย ๆ จัดไปเป็นขั้นๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง...³

ลักษณะการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าว เป็นจุดประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุล จอมเกล้า เพื่อให้มีการจัดการปกครองให้เป็นระบบแบบใหม่ซึ่งเรียกการปกครองหัวเมืองนี้ว่า ระบบเทศาภิบาล ซึ่งจุดประสงค์สำคัญในการจัดการปกครองพอจะสรุปได้ดังนี้

1. ดำเนินการยุบหัวเมืองประเทศราชให้เข้ามาเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักร เพื่อความเป็นเอกภาพให้แก่ประเทศ

¹ ภารดี มหาขันธ์. (2524). *ประวัติศาสตร์การปกครองไทย*. หน้า 146.

² จักกฤษณ์ นรินดิผดุงการ. (2506). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย*. หน้า 61.

³ แหล่งเดิม. หน้า 65.

2. กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาและจัดการปกครองหัวเมือง เพื่อเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) โดยดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปทั้งในเรื่องงบประมาณ ระยะเวลา และบุคลากรเพื่อความมั่นคงของประเทศ

3. การปกครองส่วนภูมิภาค เรียกว่า ระบบเทศาภิบาลซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายหลักในการดำเนินงานมาจากกระทรวงมหาดไทยนำมาปฏิบัติให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ การปกครองระบบนี้อังกฤษได้นำไปใช้ปกครองอยู่ในประเทศพม่าขณะนั้น

4. การจัดการปกครองส่วนภูมิภาค ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก จึงต้องดำเนินนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้การจัดการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เนื่องจากจำกัดในเรื่องงบประมาณ

ด้วยเหตุนี้ การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2437 ซึ่งก่อนที่จะดำเนินการจัดการปกครองแบบใหม่ ประเทศไทยได้ใช้วิธีการปกครองหัวเมืองแบบเดิมเรียกว่า การปกครองแบบกินเมืองเป็นการปกครองซึ่งมีข้อบกพร่องหลายประการทำให้การดำเนินนโยบายเพื่อจะควบคุมหัวเมืองภายในประเทศขณะนั้น รัฐไม่สามารถจัดการปกครองให้เป็นเอกภาพ แต่กลับสร้างอำนาจอิทธิพลให้แก่เจ้าเมืองเพิ่มขึ้นซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อประเทศ ดังเช่น การเกิดขบถในหัวเมืองต่าง ๆ เป็นต้นว่า ขบถเงี้ยวที่เมืองแพร่ ขบถผู้มีบุญหรือผิบุญในภาคอีสาน เป็นต้น

จากการเดินทางไปตรวจราชการเพื่อศึกษาเรียนรู้การปกครองหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำราสารานุกรม โดยได้ไปตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ พบปัญหาต่าง ๆ ของการปกครองหัวเมืองแบบเก่าได้แก่

1. ไม่มีสถานที่ตั้งทำการของรัฐบาล ใช้ที่ทำการซึ่งเป็นที่ตั้งบ้านเรือนของผู้เป็นเจ้าเมืองปฏิบัติงาน เป็นข้อสังเกตว่าเป็นบ้านเจ้าเมืองจะมีศาลากลางปลูกไว้หน้าบ้านซึ่งอยู่นอกรั้วบ้าน และการก่อสร้างต้องใช้ค่าใช้จ่ายส่วนตัวของเจ้าเมืองเองทั้งสิ้น

2. การจัดตั้งกรมการเมืองมักเป็นผู้มีฐานะชื่อเสียงเป็นที่รู้จักหรือเป็นคฤหบดี บางครั้งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในทางเป็นนักเลงโต หรือเป็นผู้เลี้ยวลีประจบการทางทุจริต จี ปล้น ลักทรัพย์สินโค กระบือของราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน เช่น หลวงบรรเทาทุกข์* ขุนโลกจับ** หลวงศรีมงคล***

* เดิมชื่อช้าง ผู้ชองสุขใจผู้ร้ายเป็นพรรคพวกแถบบริเวณแม่น้ำแควใหญ่ลานเท เทียวออกโจรกรรมนอกถิ่นของตนทำตัวเป็นนักเลงโต

** กรมการเมืองพยุหะคีรี หาเลี้ยงชีพในทางทุจริต พาพรรคพวกปล้นลักวัว ควายและหาผลประโยชน์จากราษฎร

*** อยู่ที่เมืองอ่างทอง มีชื่อเสียงในการจับโจรผู้ร้ายและรับอาสาจัดหาพาหนะสิ่งของจำเป็นแก่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำราสารานุกรมขณะออกตรวจราชการทำงานได้รวดเร็วเรียบร้อยแต่เป็นผู้มีพรรคพวกเทียวจับปล้นเมืองอื่นนอกท้องถิ่นของตน

3. กรมการจีน ซึ่งเป็นชาวจีนที่ออกไปประกอบอาชีพตามหัวเมือง มักเป็นผู้ที่มีฐานะดี เข้ารับการประมูลการผูกขาดภาษีอากร เรียกว่า เจ้าภาษีนายอากร มีตำแหน่งเท่ากับปลัดเมืองซึ่งมียศชั้นขุน ถือศักดินา 400 ไร่¹ เจ้าภาษีนายอากรเรียกเก็บภาษีจากราษฎร ทำให้ราษฎรเดือดร้อนและยังไม่นำเงินภาษีส่งให้รัฐบาลตามกำหนด

หลังจากนั้น จึงมีการวางแผนดำเนินการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลซึ่งเป็นการปกครองที่บริหารราชการโดยข้าราชการที่ เรียกว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นตัวแทนของรัฐบาลรับนโยบายจากส่วนกลางจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นที่ไว้วางพระทัยเอาใจใส่ดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรให้ได้รับความสงบสุข โดยแบ่งส่วนราชการจากใหญ่ไปหาเล็กตามลำดับ ได้แก่ มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน²

2. การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์

มณฑลนครสวรรค์ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114) โดยรวมหัวเมืองซึ่งอยู่บริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาตอนเหนือขึ้นไปจนถึงแม่น้ำปิงจำนวน 8 หัวเมืองประกอบด้วย ชัยนาท สรรคบุรี มโนรมย์ อุทัยธานี พยุหะคีรี กำแพงเพชร ตาก และนครสวรรค์จัดตั้งเป็นมณฑล ตั้งที่ว่าการมณฑลอยู่ที่เมืองนครสวรรค์³ ข้าหลวงเทศาภิบาลคนแรกคือพันเอกพระยาตศกรปลาด (ทองอยู่ โลหิตเสถียร) ซึ่งขณะนั้นมียศเป็นพันโท แต่เนื่องจากเคยรับราชการทหารมาเป็นเวลานาน เมื่อมารับตำแหน่งสำคัญฝ่ายพลเรือนจึงรู้สึกอึดอัดและรู้ตัวว่าไม่มีความสันทัดเกรงจะทำหน้าที่ได้ไม่ดีในเวลาต่อมาไม่นานจึงขอลาออกจากตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลโดยย้ายกลับเข้าไปรับราชการในตำแหน่งจเรทหารบก ใน พ.ศ. 2439 จากนั้นผู้ที่มารับตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลคนต่อมา คือ พระยาไกรเพชรรัตนสงคราม (แจ่ม บุนนาค)⁴ ขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาราชพงษานุรักษ์ ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสงคราม มาปฏิบัติหน้าที่แทนจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2447⁵ ต่อมาจึงมีการโยกย้ายหน้าที่เพื่อความเหมาะสมโดยพระยาไกรเพชรรัตนสงคราม (แจ่ม บุนนาค) ไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี ส่วนผู้ที่มารับตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ คือ พระยารัตนกุลอดุลยภักดี (จำรัส รัตนกุล) ในขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยามรินทรภักษ์⁶ ตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลราชบุรีมาปฏิบัติหน้าที่ปกครอง

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ. (2537). *เทศาภิบาล*. หน้า 18.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ. (2498). *เล่มเดิม*. หน้า 69.

³ กระทรวงมหาดไทย. (2495). *อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์*. หน้า 58.

⁴ *เล่มเดิม*. หน้า 59.

⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ. (2526). *คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 3*. หน้า 151.

⁶ *เล่มเดิม*. หน้า 180.

ครองดูแลมณฑลนครสวรรค์มาจนกระทั่งถึงพ.ศ. 2452 จึงได้ถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีปัญหาด้านสุขภาพป่วยเป็นโรคกระเพาะเรื้อรังต้องหยุดพักรักษาตัว ต่อจากนั้นในพ.ศ. 2453 ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล คือ พระยารณชัยชาญยุทธ(สุข โชติกเสถียร) ก่อนหน้านั้น มีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาศิริชัยบุรินทร์ตำแหน่งปลัดมณฑลนครชัยศรีซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการเมืองนครปฐม¹

ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ตั้งแต่แรกจัดตั้งเป็นมณฑลจนกระทั่งสิ้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในพ.ศ. 2453 ปรากฏดังนี้ พันเอกพระยาดัสกรปลาต (ทองอยู่ โลหิตเสถียร) ขณะนั้นเป็นพันโท พ.ศ. 2438-2439 พระยาไกรเพชรรัตนสงคราม (แนบุนนาค) เริ่มตั้งแต่ยังเป็นพระยาราชพงษานุรักษ์ พ.ศ. 2439-2447 พระยารัตนกุลอดุลยภักดี (จรัส รัตนกุล) เมื่อครั้งยังเป็นพระยาอัมรินทร์ภักไชย พ.ศ. 2447-2452 พระยารณชัยชาญยุทธ (สุข โชติกเสถียร) เมื่อมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาศิริชัยบุรินทร์ พ.ศ. 2453-2458

รวมระยะเวลาตั้งแต่มีการจัดตั้งเป็นมณฑลนครสวรรค์ ตั้งแต่พ.ศ. 2438 จนถึง พ.ศ. 2453 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นเวลา 15 ปี โดยได้มีการเริ่มปรับปรุงทางด้านการปกครองและด้านการศาลตั้งแต่เริ่มจัดตั้งมณฑลมาเป็นลำดับ

2.1 การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์

หลังจากที่ได้มีการประกาศจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์ขึ้นในพ.ศ. 2438 แล้ว ได้มีการปรับปรุงแก้ไขการปกครองหัวเมือง ดังนี้

1. ยกเลิกการปกครองแบบกินเมืองแบบเดิม เริ่มจัดให้มีเงินเดือนเป็นการตอบแทนแก่ราชการ²
2. จัดตั้งสถานที่ราชการตามหัวเมืองได้แก่ ศาลากลาง บ้านพักข้าราชการ ที่ว่าการอำเภอ ฯลฯ ประจําอยู่ตามหัวเมืองทุกเมือง
3. จัดระเบียบการปกครองท้องที่ซึ่งแบ่งเป็น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และหัวเมือง
4. มีการตรวจราชการในหัวเมือง

2.1.1 การจัดการปกครองในมณฑล

มณฑลคือ การรวมหัวเมืองตั้งแต่ 2 เมืองตามความเหมาะสมและความสะดวกที่จะปกครองดูแลและตรวจตราของผู้บัญชามณฑลและข้าหลวงรองในแผนราชการต่าง ๆ และเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดโดยมีการจัดหน่วยงานราชการในการบริหารการปกครองของมณฑล³ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุศาสน์ (2526). คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 2. หน้า 251.

² กระทรวงมหาดไทย. (2513). *ประมวลพระราชกฤษฎีกาที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 1*. หน้า 55 – 57.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุศาสน์ (2498). *เล่มเดิม*. หน้า 72.

ก. หน่วยงานและตำแหน่งข้าราชการประจำมณฑล ประกอบไปด้วย

1. กองบัญชาการมณฑล มณฑลละ 1 กองมีข้าราชการประจำซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งดังนี้ ข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงเทศาภิบาล คือ พันโทพระยาตัสกรปลาต(ทองอยู่ โลหิตเสถียร) หลวงผู้รักษาเมืองหรือผู้ว่าราชการเมืองคือ พระยาพิชัยสุนทร ตำแหน่งเทียบเท่ากับปลัดมณฑล¹

2. กองข้าหลวงมหาดไทย มีข้าหลวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าแผนกการปกครองและการอื่นที่ไม่ได้อยู่ในหน้าที่อื่น ได้แก่ หลวงพิจารณา เสมียน 3 พนักงานมหาดไทย

3. กองข้าหลวงคลัง มีข้าหลวงคลังเป็นหัวหน้าแผนกคลังมณฑลและขุนพรหม เสมียน 1 พนักงานคลัง

4. กองข้าหลวงยุติธรรม มีตำแหน่งยกกระบัตรมณฑลเป็นอธิบดี ผู้พิพากษาของศาล

หลังจากมีการจัดตั้งศาลยุติธรรมขึ้นในพ.ศ. 2439 ได้มีการจัดตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลนครสวรรค์ขึ้นตามพระบรมมัญยศาลหัวเมือง² จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯตั้งหลวงอภิบาลประเพณีจากกระทรวงยุติธรรมมาข้าหลวงพิเศษนายหนึ่งและตั้งพระยาราชพงษานุรักษ์ ตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลให้เป็นข้าหลวงพิเศษนายหนึ่ง นอกจากนั้นยังได้ตั้งผู้ว่าราชการเมืองนครสวรรค์ให้เป็นข้าหลวงพิเศษด้วยอีกนายหนึ่งรวมเป็น 3 นายมีอำนาจจัดตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลนครสวรรค์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าหลวงพิเศษซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ. 2439

ข. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในมณฑล

1. ข้าหลวงเทศาภิบาล คือ ตำแหน่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกและไว้วางพระราชหฤทัย เพื่อเป็นตัวแทนไปปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในมณฑล³ มีหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยในการเอาใจใส่ความเป็นอยู่ของราษฎรให้มีความสุข ปราศจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการเบียดเบียนราษฎร ในครั้งแรกที่มีการจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาล กำหนดให้ข้าหลวงเทศาภิบาลบังคับบัญชาผู้ว่าราชการเมืองด้วยการที่เสนาบดีมีตราสั่งตรงถึงผู้ว่าราชการเมืองและหัวเมืองรายงานตอบโดยผ่านทางไปบอกถึงเสนาบดี แต่ให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่โดยที่เสนาบดีสั่งการถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ส่วนราชการหัวเมืองให้รายงานทางไปบอกต่อข้าหลวงเทศาภิบาลไม่ต้องส่งถึงเสนาบดี ยกเว้นกรณีเร่งด่วน เช่น รายงานถวายพระราชกุศลหรือกรณีพิเศษเท่านั้น⁴

2. เลขาธิการ มีหน้าที่เป็นผู้ต้อนรับแขก พนักงานจดหมาย และทำหน้าที่เก็บเอกสารราชการลับ ซึ่งมีหน้าที่ช่วยราชการส่วนตัวแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล

¹ พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/31.

² เสถียร ลายลักษณ์; และคนอื่น ๆ. (2478). ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16. หน้า 417.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุภาพ. (2537). เล่มเดิม. หน้า 36.

⁴ จักกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). เล่มเดิม. หน้า 139.

3. ข้าหลวงมหาดไทย มีหน้าที่ตรวจตราจัดการเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ การจดทะเบียนราษฎร วางระเบียบข้อบังคับ การปฏิบัติราชการให้ดำเนินตามนโยบายของส่วนกลาง¹

4. ข้าหลวงคลัง มีหน้าที่ตรวจตราการเก็บภาษีของราษฎร รวมไปถึงเร่งรัดเก็บเงินผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน เช่น ส่วย ภาษี อากรต่าง ๆ

5. ข้าหลวงยุติธรรมมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี โดยมีกรมการเมืองพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ของหัวเมือง ซึ่งอยู่ในการปกครองของมณฑลให้ดำเนินไปด้วยความยุติธรรมและรวดเร็วโดยไม่ค้างคั่งนาน หลังจากจัดตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลแล้วจึงแยกอำนาจในการพิพากษาคดีให้เป็นอิสระจากกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเรียกว่าตำแหน่งยกกระบัตรมณฑลดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับคดีความ² สมัยรัชกาลที่ 6 เรียกตำแหน่งนี้ว่า อัยการมณฑล

6. แพทย์ประจำตำบล มีหน้าที่รักษาป้องกันโรคให้กับข้าราชการ นักโทษและช่วยเหลือแนะนำและบำบัดโรคภัยไข้เจ็บให้แก่ราษฎรภายในมณฑล

7. ปลัดมณฑล มีอำนาจรองลงมาจากข้าหลวงเทศาภิบาล เมืองซึ่งเป็นที่ตั้งมณฑลเทศาภิบาล ไม่ต้องตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง เพราะมีหน้าที่แบบเดียวกันยังมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจรองในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับข้าหลวงเทศาภิบาลในเวลาที่ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

8. เสมียนตรา มีหน้าที่เกี่ยวกับการเบิกจ่าย กิจการด้านการเงินดูแลการพัสดุรวมไปถึงการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยของสถานที่ราชการในมณฑล ดูแลการมาปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงตามเวลา นอกจากนั้นยังปฏิบัติหน้าที่แทนปลัดมณฑลในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

9. มหาดเล็กตรวจการมีหน้าที่ฝึกหัดในการออกตรวจตราราชการตามเมืองและอำเภอต่าง ๆ ตลอดมณฑลโดยเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยฐานะต่ำกว่านายอำเภอ ซึ่งเข้ามาฝึกหัดราชการในมณฑลแล้วรายงานต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นนักเรียนมหาดเล็กเดิมในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นว่ามีความรู้ความชำนาญท้องที่แล้วจึงทำการแต่งตั้งเป็นทางการเรียกว่ามหาดเล็กรายงานในแต่ละมณฑลจะมีมหาดเล็กรายงานอยู่มณฑลละ 2 คน³

10. ผู้บังคับการตำรวจมณฑล มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายภายในมณฑล ซึ่งในพ.ศ. 2440 ได้เริ่มจัดจ้างชาวเดนมาร์กให้เป็นกรมตระเวนหัวเมืองและตั้งเป็นกรมตำรวจขึ้นทำหน้าที่แทนกรมกองตระเวนหัวเมืองในทุกมณฑล⁴

11. ข้าหลวงสรรพากรมีหน้าที่เก็บภาษีอากรต่าง ๆ ซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพระคลังมหาสมบัติและพระคลังสินค้ามาก่อน เช่น อากรค่านา สมพัสดุ เกลือ น้ำ ซึ่งกรมสรรพากรนั้นแบ่งออกได้ 2 ส่วน คือ กรมสรรพากรนอกและกรมสรรพากรใน กรมสรรพากรนอก

¹นิยม รัฐอมฤต;และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. (2520). การปกครองส่วนภูมิภาค. หน้า 125.

²จกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). เล่มเดิม. หน้า 141-142.

³สมเด็จพระบรมราชูปถัมภ์. (2537). เล่มเดิม. หน้า 38.

⁴กระทรวงมหาดไทย. (2512). เล่มเดิม. หน้า 162.

มีหน้าที่เก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาคเพราะเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีไม่เพียงพอ ส่วนกรมสรรพากรในมีหน้าที่เก็บภาษีอากรในมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล

12. ข้าหลวงทหารบก มีหน้าที่เรียกเกณฑ์คนเป็นทหาร ทำทะเบียนบัญชีทหาร ในเวลาต่อมาเรียกตำแหน่งนี้ว่า สัสดีมณฑล¹

13. ข้าหลวงธรรมการ มีหน้าที่ดูแลการจัดการด้านการศึกษาในมณฑล ปกครองคณะสงฆ์ จัดหาเงินสร้างโรงเรียน

14. ข้าหลวงเกษตร มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการเพาะปลูก ที่ดินและสัตว์พาหนะ

15. ข้าหลวงโยธา มีหน้าที่ฝ่ายโยธาธิการ ดูแลการคมนาคม การไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ ภายหลังได้แยกการไปรษณีย์โทรเลขออกไปจากหน้าที่ คงรับผิดชอบโดยตรงในด้านการคมนาคมและการก่อสร้าง

นอกจากที่กล่าวมา ยังมีข้าราชการที่อยู่ในสังกัดการปกครองดูแลของกระทรวงมหาดไทยอื่น ๆ อีกหลายตำแหน่ง เช่น ผู้ช่วยยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการต่างประเทศ ล่าม ข้าหลวงป่าไม้ ข้าหลวงแร่ พศติเรือนจำมณฑล เป็นต้น² ซึ่งตำแหน่งนั้นกระทรวงที่รับผิดชอบโดยตรงจากส่วนกลางลงมาตั้งประจำทำการอยู่ที่มณฑล ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ นี้ มีไม่ครบถ้วนทุกมณฑลบางมณฑลก็มีครบ บางมณฑลก็ไม่มีครบถ้วน ซึ่งข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในมณฑล มิได้มีการจัดรวมเป็นคณะทำงานร่วมกันแต่อย่างใด แต่ทุกตำแหน่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล ทั้งนี้ ข้าหลวงเทศาภิบาลจะเป็นหัวหน้าราชการรับผิดชอบบริหารหน่วยงานต่าง ๆ ภายในมณฑล เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลจากส่วนกลาง³ โดยต้องตรวจตรา ดูแล ควบคุมและแนะนำการปฏิบัติราชการและทำนุบำรุงหัวเมืองที่อยู่ในการดูแลให้เป็นไปตามจุดประสงค์ในการจัด การปกครองแบบเทศาภิบาลให้ประสบผล ในการปกครองส่วนภูมิภาค

2.1.2 การจัดการปกครองเมือง

เริ่มมีการจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์ในพ.ศ. 2438 ประกอบด้วย 8 หัวเมือง โดยมุ่งเน้นให้มณฑลเป็นหน่วยปกครองส่วนภูมิภาค ที่เป็นเสมือนตัวแทนของการปกครองของรัฐบาลกลางตามหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง สนับสนุนส่งเสริมให้ราษฎรในหัวเมืองมีความเป็นอยู่ที่ดีสงบสุข สำหรับในระยะแรกของมณฑลนครสวรรค์ มีตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองหรือเจ้า

¹ สุทธิพันธุ์ ชูทรานนท์. (2525). *การเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทย พ.ศ. 2416 – 2475*. หน้า 149.

² จักกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). *เล่มเดิม*. หน้า 145.

³ ญาตี ไหวดี. (2519). *การปกครองของไทย เล่ม 1*. หน้า 153.

เมือง จากการไปตรวจราชการตามหัวเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับมณฑลนครสวรรค์ในพ.ศ. 2439 ดังมีรายละเอียดของเมืองและผู้ปกครองเมืองดังต่อไปนี้¹

มณฑลนครสวรรค์	ข้าหลวงเทศาภิบาล	คือ พระยาดีศกรปลาส
เมืองนครสวรรค์	เจ้าเมือง	คือ พระยาพิไชยสุนทร
เมืองพยุหะคีรี	เจ้าเมือง	คือ หลวงภูมิ
เมืองมโนรมย์	เจ้าเมือง	คือ พระศรีสิทธิกรรรม
เมืองสรรคบุรี	เจ้าเมือง	คือ หลวงพลอาไสย
เมืองชัยนาท	เจ้าเมือง	คือ พระยาสุรบดินสุรินทรฤไชย
เมืองอุทัยธานี	ปลัดเมือง	คือ พระศรีสุนเทพ
เมืองตาก	เจ้าเมือง	คือ พระยาสุจริตรักษา
เมืองกำแพงเพชร	เจ้าเมือง	คือ พระยารามรณรงค์สงคราม

ก่อนหน้าที่จะจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล ฐานะและความสำคัญของเมืองแต่ละเมืองมีความแตกต่างกัน เช่น เมืองกำแพงเพชรเป็นเมืองชั้นโท เมืองนครสวรรค์เป็นเมืองชั้นตรี เป็นต้น หลังจากมีการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้วได้มีการกำหนดฐานะของหัวเมืองต่างๆให้มีความเท่าเทียมกัน² โดยได้เริ่มมีการแบ่งหัวเมือง และกำหนดตำแหน่งข้าราชการให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับลักษณะการปกครองหัวเมืองในพ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มอบนโยบายในการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค มุ่งเพื่อให้หัวเมืองเป็นตัวแทนที่ดีของรัฐบาลกลางในการบริหารการปกครองส่วนภูมิภาคให้กับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพในการจัดการบริหารเมือง โดยการเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ ความสามารถด้านการปกครองเป็นสำคัญ โดยอยู่ในการพิจารณาจากส่วนกลาง ในการดำเนินการโยกย้าย แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษ ถอดถอน และกำหนดผลตอบแทนของการรับราชการเป็นเงินเดือน โดยอยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาจาก 2 หน่วยงาน คือ กระทรวงมหาดไทยและมณฑลเทศาภิบาล³ เป็นครั้งแรกที่เริ่มมีการแยกหน้าที่ส่วนตัวและราชการออกจากกันอย่างชัดเจน นอกจากนั้น ยังมีสถานที่ทำการซึ่งเป็นของรัฐ กำหนดเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลทำให้หน่วยราชการ หัวเมืองเป็นหน่วยงานราชการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาคในการสืบสานนโยบายรองจากมณฑลเทศาภิบาล สำหรับตำแหน่งข้าราชการประจำเมือง ประกอบด้วย ตำแหน่งดังต่อไปนี้

ผู้ว่าราชการเมือง เป็นตำแหน่งสำคัญซึ่งผู้แต่งตั้งโยกย้าย คือ พระมหากษัตริย์ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ มีหน้าที่บังคับบัญชาบริหารจัดการราชการต่าง ๆ ใน

¹ พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 ม.2.14/35.

² นิยม รัฐอมฤต; และ วิศิษฐ์. (2520). เล่มเดิม. หน้า 135-136.

³ จักกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). เล่มเดิม. หน้า 254.

หัวเมือง ยกเว้น การพิจารณาพิพากษาคดี หน้าที่สำคัญ เช่น ตรวจตราราชการ ระงับเหตุภัย รายงานเสนอความคิดเห็นดูแลทุกข์สุขของราษฎรนอกจากนั้นยังเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน¹

ส่วนอำนาจของผู้ว่าราชการเมือง ได้แก่ การบังคับบัญชากรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยและราษฎรให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ถอดถอน ปลัดเปลี่ยนข้าราชการในเมือง ยกกรมการซึ่งเสนาบดีหรือข้าหลวงเทศาภิบาล แต่งตั้งออกจากหน้าที่ ในกรณีที่เป็นเหตุการณ์ฉุกเฉินขออนุญาตไม่ทนการแต่งตั้งรายงานต่อข้าหลวงหรือเสนาบดีภายใน 7 วัน มีอำนาจปรับหรือลดเงินเดือนราชการผู้ใหญ่ สามารถสั่งการเมื่อเกิดเหตุการณ์ด่วนขึ้น

กรมการเมือง คือ ข้าราชการซึ่งมีลำดับรองจากผู้ว่าราชการเมือง แบ่งได้ 2 คณะ คือ กรมการเมืองในทำเนียบซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ได้แก่ กรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ประกอบด้วย 3 คน ได้แก่ ปลัดเมือง ยกกระบัตรและผู้ช่วยราชการ² กรมการเมืองชั้นผู้น้อยเป็นข้าราชการระดับรอง ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ประกอบด้วย 5 คน ได้แก่ จำเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา* และสาระเลข** นอกจากกรมการเมืองทั้ง 2 คณะแล้ว ยังมีข้าราชการซึ่งเป็นผู้ช่วยบริหารราชการอื่น ๆ อีกเช่น โยธานุการ พะทามะรัง*** และเสมียนตรา

ส่วน กรมการเมืองที่ว่าการเมืองแต่ละเมือง ประกอบด้วยแผนกต่าง ๆ 3 แผนกเช่นเดียวกัน คือ 1.แผนกมหาดไทย 2.แผนกสรรพากร 3.แผนกอัยการ

ข้าราชการที่กล่าวมาจัดเป็นกรมการเมืองในทำเนียบ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำยังที่ว่าการเมือง ส่วนกรมการเมืองอีกประเภทหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ช่วยราชการของผู้ว่าราชการเมือง เรียกว่าข้าราชการนอกทำเนียบถือว่าเป็นตำแหน่งกรมการพิเศษเทียบเท่ากับกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ มีการแต่งตั้งจากผู้มีคุณวุฒิหรือมีบรรดาศักดิ์ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร โดยมีหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง คือ แต่งตั้งผู้ประกอบอาชีพอยู่ในเมืองนั้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กรมการเมืองนอกทำเนียบมีส่วนร่วมในการปกครองท้องที่ เช่น เสนอความคิดเห็นในการประกอบอาชีพหรือตรวจตราการค้าขายในเมือง มักเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการและกรมการเมืองในทำเนียบส่วนจะปฏิบัติตามความเห็นหรือไม่ก็ได้³

มณฑลนครสวรรค์ได้จัดตำแหน่งราชการในหัวเมือง โดยเริ่มมีการเปลี่ยนตำแหน่งที่เรียกชื่อจากเดิมว่าเจ้าเมืองมาเป็นผู้ว่าราชการเมืองซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการที่รับพระราชทาน

¹กระทรวงมหาดไทย. (2495). *เล่มเดิม*. หน้า 140.

²จิกกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). *เล่มเดิม*. หน้า 152-163.

*มีหน้าที่ช่วยราชการในแผนกสรรพากร ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น ผู้ช่วยสรรพากรจังหวัด

**ทำหน้าที่เป็นเลขของผู้ว่าราชการเมือง ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นอักษรเลข

***มีหน้าที่ปกครองเรือนจำ คุมขังนักโทษ ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นพัศดี

³จิกกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). *เล่มเดิม*. หน้า 165.

สัญญาบัตรเป็นพระยาหรือพระ หากมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งต้องเป็นพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ใน พ.ศ. 2441 ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 117 ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองของมณฑลนครสวรรค์¹ เมื่อครั้งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพไปตรวจราชการใน พ.ศ. 2441 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมืองให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ

2.1.3 การจัดการปกครองอำเภอ

มณฑลนครสวรรค์ได้ยกหัวเมืองจัตวา แต่เดิมที่ขึ้นอยู่กับมณฑลนครสวรรค์ตั้งเป็นอำเภอจำนวน 3 อำเภอ ได้แก่ 1. เมืองพยุหะคีรี ตั้งเป็นอำเภอพยุหะคีรีขึ้นอยู่กับเมืองนครสวรรค์ 2. เมืองมโนรมย์ ตั้งเป็นอำเภอมโนรมย์ขึ้นอยู่กับเมืองชัยนาท 3. เมืองสรรคบุรี ตั้งเป็นอำเภอสรรคบุรีขึ้นอยู่กับเมืองชัยนาท²

มณฑลนครสวรรค์ได้จัดแบ่งเขตการปกครองเป็นอำเภอ หลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 รวมทั้งหมดมี 22 อำเภอโดยมีรายละเอียด ดังนี้

เมืองนครสวรรค์ มี 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอเนินศาลา อำเภอพนมรอก อำเภอเกรียงไกร อำเภอพยุหะคีรี

เมืองชัยนาท มี 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอสรรพยา อำเภอสรรค์ อำเภอเดิมบางเมืองสรรค์ อำเภอมโนรมย์

เมืองอุทัยธานี มี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองอุทัยธานี อำเภออุทัยเก่า อำเภอหนองกะดี่ อำเภอแม่กลอง

เมืองกำแพงเพชร มี 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอบ้านพรานกระต่าย อำเภอเมืองขาณุบุรี

เมืองตาก มี 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอด่านแม่สอด อำเภอเชียงใหม่ อำเภอบ้านตาก

กรมการอำเภอของมณฑลนครสวรรค์ในพ.ศ. 2441 มีจำนวนข้าราชการ นายอำเภอ 21 นาย ตัวนายอำเภอที่ขาดไป 1 นาย คือ นายอำเภอแม่กลอง เมืองอุทัยธานี สาเหตุเพราะนายอำเภอคนเดิมถึงแก่กรรม คือ พระแม่กลองภุฉา แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่ของอำเภอแม่กลองอยู่ห่างไกลจากเมืองอุทัยธานีมาก และเป็นชายแดนติดกับพม่า เส้นทางคมนาคมทุรกันดาร ใช้เวลาเดินทางจากอำเภอถึงตัวเมืองอุทัยธานีนานถึง 15 วัน ดังนั้นจึงหาผู้ที่เป็้นนายอำเภอและกรมการไต้ยาก ส่วนตำแหน่งปลัดอำเภอของมณฑลนครสวรรค์มีจำนวน 20 นาย สมุห์บัญชี 20 นาย เสมียน 40 นาย สารวัตรจำนวน 20 นาย รวมกรมการเมืองในมณฑลทั้งสิ้น 121 นาย

¹ กระทรวงมหาดไทย. (2495). เล่มเดิม. หน้า 138-139.

² มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.48/2.

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีลำดับรองลงมาจากเมืองและมณฑล แต่เดิมเรียกชื่ออำเภอว่า แขวง โดยเมื่อมีการจัดการปกครองของเทศบาล สมเด็จพระราชปิตุลาธิราช บรมนาถบพิตร ได้กำหนดให้อเภอเป็นหน่วยราชการลำดับท้ายสุดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการนำนโยบายจากกระทรวงมหาดไทยมาปฏิบัติ เพื่อความเป็นเอกภาพและรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางทั่วทั้งประเทศ

ในพ.ศ.2441มณฑลนครสวรรค์ได้จัดการปกครองอำเภอตามประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ.116หมวดที่ 5ว่าด้วยลักษณะปกครองอำเภอและเมืองขึ้น ได้กำหนดได้ว่า การจัดตั้งอำเภอ คือ การรวมตำบลหลายตำบลเข้าด้วยกัน มีพลเมืองประมาณ 10,000 คน ในท้องที่ซึ่งมีพลเมืองตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน กำหนดระยะทางเดินไปมาหากันได้เป็นเวลา 12 ชั่วโมงหากบริเวณท้องที่ว่าง ไม่มีบ้านเรือนราษฎรอาศัยอยู่แต่อยู่ไม่ไกลจากท้องที่อำเภอ ให้กำหนดท้องที่ขึ้นอยู่กับอำเภอนั้น¹

การปกครองบริหารอำเภอมีกรรมการอำเภอ คือข้าราชการในอำเภอประกอบไปด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. นายอำเภอ 1 คน ศักดินา 600 ไร่ มีหน้าที่ดูแลบังคับบัญชาราชการในอำเภอ
2. ปลัดอำเภอ มีจำนวนตามความเหมาะสมแก่ราชการ ศักดินา 400 ไร่ มีหน้าที่ เป็นผู้ช่วยราชการของนายอำเภอ เช่นกรณีเจ็บป่วย ติดธุระ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ยกเว้น หน้าที่ในการเก็บภาษีอากร ซึ่งผู้มีหน้าที่โดยตรง ก็คือ สมุหบัญชีอำเภอ
3. สมุหบัญชีอำเภอ มีจำนวนตามความเหมาะสมของราชการ ศักดินา 400 ไร่มีหน้าที่ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการเก็บภาษีอากร

นอกจากตำแหน่งกรรมการอำเภอดังกล่าวแล้ว ในอำเภอกำหนดให้มีตำแหน่ง เสมียนสารวัตรจำนวนมากน้อยตามความเหมาะสม ส่วนวิธีการเลือกผู้ที่จะรับตำแหน่งเป็นนายอำเภอ นั้นผู้ที่มีอำนาจในการเลือก คือ ผู้ว่าราชการเมือง โดยมีคุณสมบัติ คือ ต้องเป็นเพศชาย ตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่อำเภอนั้น ต้องเคยรับตำแหน่งเป็นกรรมการ เป็นมูลนายหรือคฤหบดีในอำเภอนั้น ต้องเป็นคนสัญชาติไทย โดยเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาจำนวนไม่ต่ำกว่า 3 คน แล้วจดชื่อพร้อมคุณวุฒิ แล้วนำไปปรึกษาหารือกับข้าหลวงเทศาภิบาล หากสมควรเลือกผู้ใดเป็นนายอำเภอแล้ว ข้าหลวงเทศาภิบาลจะมีหมายแต่งตั้งแล้วมีใบบอกไปยังเมืองหลวง สำหรับตำแหน่ง ปลัดอำเภอและสมุหบัญชีอำเภอ มีลำดับขั้นตอนในการเลือก คือ นายอำเภอจะเป็นผู้เลือกผู้ที่มีคุณวุฒิที่เหมาะสมแล้วนำไปหารือกับผู้ว่าราชการเมือง แล้วนำรายชื่อของผู้ที่มีความเหมาะสมไปชี้แจงต่อข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อมีความเห็นสมควรแล้วจึงออกหมายแต่งตั้ง ตำแหน่งปลัดอำเภอ

¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่. (ร.ศ. 116, 30 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม14. หน้า 115-117.

และสมุหบัญชีอำเภอ อำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถเปลี่ยนตัว กรรมการอำเภอโดยอาจถอดถอน สับเปลี่ยน โยกย้ายได้ทุกตำแหน่ง

2.1.4 การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนดบริเวณตำบลและหมู่บ้านไว้ดังนี้ ตำบลเป็นการรวมหมู่บ้านประมาณ 10 หมู่บ้าน¹ จัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้กำหนดเขตตำบล ตำแหน่งในการปกครองหน่วยราชการตำบลเรียกว่า กำนัน ซึ่งได้ตำแหน่งมาโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่คนหนึ่งเป็นกำนันโดยมีนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก เมื่อเลือกกำนันได้แล้ว นายอำเภอจะนำตัวผู้ได้รับเลือกไปที่ศาลากลาง เพื่อรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง

หน้าที่ในการปกครองตำบลอยู่ในความรับผิดชอบของกำนันและผู้ใหญ่บ้านร่วมกัน ในการตรวจตรารักษาดูแลความสุขของท้องที่ตำบลและนำบอกกล่าวราษฎรในท้องที่ให้ปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันเหตุร้าย รับข่าวสารราชการมาถ่ายทอดประกาศแก่ราษฎร ตรวจเก็บภาษีอากร ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นจะมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยในราชการต่อกำนันกำนันมีอำนาจเรียกประชุมผู้ใหญ่ บ้านเพื่อปรึกษาหารือราชการหรือการชี้ขาดในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในการประชุมผู้ใหญ่บ้านโดยให้ประชุมเดือนละ 2 ครั้งเพื่อสืบจับโจรผู้ร้าย เรียกประกันลูกบ้านที่ประพฤติตัวไม่ดี* บังคับให้ลูกบ้านย้ายที่อยู่จากที่เปลี่ยว ป้องกันการประกอบอาชีพของราษฎรในตำบลให้พ้นอันตราย ตัดสินความแก่แย้ง ทำบัญชีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ทำรายงาน ประกาศราชการ รักษาความสงบเรียบร้อยในงานนักขัตฤกษ์เพื่อรับผู้มีบรรดาศักดิ์ แจ้งข้อราชการแก่ผู้ตรวจ บอกเหตุโจรผู้ร้ายต่อกรรมการอำเภอ आयัตต์คนหรือสิ่งของที่ถูกโจรกรรม สงเคราะห์คนเดินราชการ และคนเดินทาง รักษาเยอดสำมะโนครัว รายงานเหตุการณ์ต่อกรรมการอำเภอ ถือน้ำพิพัฒสัตยา

กรณีที่กำนันไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือติดธุระ กำนันมีอำนาจมอบหมายหน้าที่ให้แก่ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่แทนโดยจะต้องบอกให้กรรมการอำเภอรับรู้ นอกจากนั้นยังมีสารวัตรตำบลคอยช่วยเหลือและรับใช้กำนันจำนวน 2 คน โดยกำนันจะเป็นผู้เลือกและต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการเมือง การตั้งหมู่บ้าน 1 หมู่บ้าน กำหนดให้มีจำนวนเจ้าบ้านในครัวเรือนจำนวน 10 ครอบครัวหรือราษฎรประมาณ 100 คน² ผู้ที่ปกครองหมู่บ้าน เรียกว่าตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน โดยเลือกมาจากประชาชนในหมู่บ้านเดียวกัน ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก พร้อมกับ

¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่. (ร.ศ. 116, 30 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม14. หน้า 110.

* การเรียกลูกบ้านที่ประพฤติชั่วมาทำทัณฑ์บน ถ้าไม่สามารถทำตัวให้เหมาะสมได้ก็สามารถคุมตัวไปส่งกรรมการอำเภอเพื่อส่งศาลตามข้อบังคับกฎหมาย

²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่. (ร.ศ. 116, 30 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม14. หน้า108-109.

กำหนดและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น มีวิธีการเลือก 2 แบบคือแบบเปิดเผยและแบบลับ ผู้ที่ราษฎรเลือกจำนวนสูงสุดจะได้รับการเสนอให้เป็น ผู้ใหญ่บ้าน แล้วเดินทางไปรับหมายตั้งซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้นำไปยังที่ว่าการเมืองเพื่อรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง

คุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นเพศชาย อายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี ไม่เป็นทหารที่ยังรับราชการอยู่เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องรับมอบบัญชีสำมะโนครัวของหมู่บ้านเก็บรักษาไว้

หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน มีดังนี้

1. รักษาความสงบสุขแก่ราษฎรในหมู่บ้าน และรักษาหรือกำนัล ผู้ใหญ่บ้านในตำบลในงานหรือประโยชน์ของหมู่บ้าน

2. ปรามปรามผู้ประพฤติมิชอบ เป็นคนพาล ทำให้ทุกข์ภัยแก่ราษฎรโดยไม่เป็นธรรม ให้เรียกตัวมาว่ากล่าว สั่งสอน หากไม่รับฟัง สามารถนำตัวส่งให้กำนัน

3. เมื่อเกิดเหตุการณ์แปลกประหลาดต้องรีบแจ้งกำนันให้ทราบ

4. หากมีคนแปลกหน้าเข้ามาในหมู่บ้าน หรือสงสัยว่าเป็นผู้ร้าย ให้นำตัวส่งให้กำนัน

5. ตรวจเหตุร้าย หากมีราษฎรในหมู่บ้านรับจำนำสิ่งของหรือทรัพย์สินที่มีลักษณะผิดปกติ ซึ่งสงสัยว่าจะได้รับมาจากโจรผู้ร้ายที่ทำการโจรกรรม ทำการทุจริตมาแล้วทำการสอบสวนหาสาเหตุ หรือแจ้งเรื่องแก่กำนัน

6. ทำบัญชีสำมะโนครัวของราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ในหมู่บ้านซึ่งอาจมีการเกิดตายหรือโยกย้ายที่อยู่ให้ถูกต้อง

7. จับโจรผู้ร้าย หรือ กรณีเกิดเหตุไฟไหม้ในหมู่บ้าน โดยเรียกราษฎรที่อยู่ใกล้เคียงในหมู่บ้านร่วมมือกันในการติดตามจับโจรผู้ร้ายหรือช่วยกันดับไฟอย่างเต็มความสามารถ

8. ผู้ใหญ่บ้านจัดหาสัญญาณที่มีเสียงดัง เช่น ข้อง กลอง หรือเกราะมาไว้ประจำบ้าน เพื่อให้ตีบอกสัญญาณเรียกราษฎรในหมู่บ้านให้มารวมตัวกัน ในการร่วมมือช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุร้าย เช่น จับโจรผู้ร้าย ช่วยกันดับเพลิง เป็นต้น หากราษฎรคนใด ได้ยินสัญญาณเสียงแล้วไม่ให้ความร่วมมือหรือช่วยเหลือ ถือว่ามีความผิดต้องได้รับโทษ ต้องถูกนำตัวไปจำขังไม่เกิน 1 เดือนหรือถูกปรับเป็นเงินไม่เกิน 100 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยผู้ใหญ่บ้านต้องนำตัวผู้กระทำความผิดดังกล่าวส่งมอบให้กำนันหลังส่งต่อไปกับนายอำเภอ เพื่อทำการสอบสวน หากมีหลักฐาน นายอำเภอจะขออำนาจศาลเพื่อปรับไหมลงโทษผู้กระทำความผิดตามความหนักเบาของโทษ

กรณีที่ราษฎรในหมู่บ้าน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือทำการล่อลวง ขัดขึ้น ไม่กระทำความผิดจะต้องมีความผิดได้รับโทษ ปรับเป็นเงินไม่เกิน 20 บาทหรือจำขังไว้ไม่เกิน 1 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยผู้ใหญ่บ้านต้องนำตัวผู้กระทำความผิดส่งมอบให้นายอำเภอสอบสวนหาหลักฐานแล้วขออำนาจศาลลงโทษ

ความผิดของผู้ใหญ่บ้านเมื่อไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ มีโทษปรับไหมตามศักดินา 300 ไร่ ปรับไหมเป็นเงินไม่เกิน 33 บาท ตามความผิดที่ได้กระทำ ความหนักเบาของโทษขึ้นอยู่กับ การละเมิดข้อกฎหมายที่กำหนดไว้

กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง โดยมีสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ไม่ได้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่ตนรับผิดชอบดูแลปกครองอยู่เป็นเวลานานเกินกว่า 6 เดือนโดยไม่กำหนดเวลากลับมา
2. ได้รับโทษทัณฑ์ ตั้งแต่ขั้นจำขังขึ้นไป
3. มียศหรือตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่ตนปกครองได้
4. ทำการทุจริตต่อหน้าที่ ราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียนขอให้ออกจากตำแหน่ง
5. ราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียนให้ออกจากตำแหน่งเพราะขาดความเอาใจใส่ในหน้าที่ทำให้หมู่บ้านเสื่อมโทรมตกต่ำ

ความจำเป็นที่ต้องแต่งตั้งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมี 2 ประการ ได้แก่ มีการเพิ่มขึ้นของราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดจากการเกิดหรือการอพยพโยกย้ายเข้ามาและอีกประการหนึ่ง เพราะว่าผู้ใหญ่บ้านเดิมออกจากตำแหน่งด้วยสาเหตุใด ๆ ก็ตามแล้วตำแหน่งว่างลง กำนันในตำบลนั้นต้องแจ้งเรื่องต่อนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงภายใน 7 วัน แล้วให้มีการดำเนินการเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านใหม่โดยมีนายอำเภอเป็นประธานพร้อมนัดหมายกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในตำบล หมู่บ้านนั้น เพื่อทำการเลือกใหม่ภายใน 7 วัน

ผู้ใหญ่บ้านจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน¹ นั้น พบว่าไม่มีเงินเดือนเหมือนกับข้าราชการอื่น ๆ แต่มีตราภูมิซึ่งเป็นหนังสือคู่มือสำหรับการคุ้มส่วยสาอากร และการเกณฑ์ต่าง ๆ และคุ้มเงินภาษีอากรปีละ 6 บาท ข้อบังคับแจกตราภูมิกำนันผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดไว้ว่า ผู้มีอำนาจในการออกตราภูมิให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็คือ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนั้น โดยเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับตราภูมิคุ้มเงินภาษีอากรซึ่งรัฐบาลเก็บเองหรือผู้ประมูลผูกขาดการเก็บภาษีทำการเก็บก็ตามอย่างใดอย่างหนึ่งรวมแล้วเป็นเงิน 6 บาทโดยผู้ว่าราชการเมืองนั้นทำบัญชีกำนันผู้ใหญ่บ้านยื่นเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑล เมื่อถึงเดือนเมษายนช่วงปีใหม่ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทำการแจกตราภูมิแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านโดยประทับตราข้าหลวงเทศาภิบาลและตราผู้ว่าราชการเมืองลงในตราภูมิทุกฉบับ² ผู้ใดได้รับตราภูมิไม่สามารถนำไปคุ้มเงินภาษีอากรของผู้อื่น เมื่อเจ้าพนักงานมาทำการเก็บภาษีอากร ซึ่งผู้รับตราภูมิจะต้องเสียภาษีถ้าจำนวนเงินภาษีที่ผู้นั้นจะเสียต่ำกว่า 6 บาทจำนวนเท่าใดก็ตาม ให้เจ้าพนักงานเก็บภาษีอากร

¹ นวลเพ็ญ ภานุรัตน์. (2521). การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2438-2453). หน้า 97.

² ข้อบังคับแจกตราภูมิกำนันผู้ใหญ่บ้าน. (ร.ศ. 118, 25 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 16. หน้า 678.

นั้นทอนเงินส่วนเกินให้แก่ผู้นั้น ตราภูมิใช้แทนเงินภาษีอากรได้เฉพาะปีที่ยื่นตราภูมิเท่านั้น หากเกินกำหนดไม่สามารถใช้ได้ เมื่อเจ้าพนักงานคลังรับตราภูมิซึ่งเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนให้นำส่งเข้าพระคลัง หากผู้มีตราภูมิมาส่งที่คลัง แทนเงินเมื่อใด เจ้าพนักงานคลังต้องทำบัญชีจดเลขของตราภูมิ ชื่อ ตำแหน่งของผู้รับตราภูมินั้นส่งต่อผู้ว่าราชการเมืองในเวลา 7 วันต่อ 1 ครั้ง จากนั้นผู้ว่าราชการเมืองจะทำการตรวจสอบบัญชีแล้วแจ้งต่อข้าหลวงเทศาภิบาลต่อไปตราภูมิแล้วบัญชีตราภูมิให้ใช้ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยออกให้เป็นตัวอย่างเมื่อสิ้นปีข้าหลวงเทศาภิบาลจะทำทะเบียนและรายงานจำนวนที่แจกตราภูมียื่นต่อกระทรวงมหาดไทย 1 ฉบับและยื่นต่อกระทรวงพระคลัง 1 ฉบับเก็บทะเบียนตราภูมิไว้ที่ทำการมณฑล 1 ฉบับและที่ว่าการเมืองอีก 1 ฉบับรวมทั้งสิ้นต้องทำตราภูมิจำนวน 4 ฉบับ

กำนันก็เช่นเดียวกันไม่มีเงินเดือนใด ๆ แต่ได้รับพระราชทานตราภูมิและส่วนลดของภาษีอากรจะเห็นได้ว่าการจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) แล้วทำให้บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการเป็นหัวหน้าหน่วยปกครองของตำบลและหมู่บ้านเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่¹ ซึ่งเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเข้าด้วยกันโดยที่ประชาชนในท้องที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตัวผู้เข้ามารับตำแหน่งผู้ใหญ่และผู้ใหญ่บ้านก็จะมีส่วนร่วมในการเป็นผู้เลือกกำนัน ในท้องที่ตำบลนั้นอีกทอดหนึ่งตามลำดับ ถือว่าเป็นหน่วยการปกครองซึ่งมีขนาดเล็ก และเปิดโอกาสให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นอย่างแท้จริงซึ่งเป็นการปูพื้นฐานการปกครองท้องที่ซึ่งเด่นชัดที่สุดในขณะนั้น แม้ว่าตำแหน่งในการปกครองทั้ง 2 ตำแหน่งจะไม่ได้รับเงินเดือน แต่ได้รับการตอบแทนผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น เป็นต้นว่า ส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการไต่รับยกเว้นภาษีอากรก็ตาม

3. การจัดการปกครองท้องที่ในมณฑลนครสวรรค์

หลังจากจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้วในพ.ศ. 2438 กระทรวงมหาดไทยได้จัดส่งข้าราชการไปตรวจราชการ เพื่อให้เห็นสภาพภูมิประเทศบ้านเมือง ชีวิตความเป็นอยู่ราษฎรตามชนบท ตลอดไปถึงพฤติกรรมของข้าราชการในท้องที่ในสมัยของข้าหลวงเทศาภิบาลแต่ละสมัย ซึ่งทำนองว่าไปสังเกตการณ์ โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ข้าราชการจาก 2 กรมคือกรมพระตำรวจหลวงและกรมมหาดเล็ก กรมละ 1 คนรวมเป็น 2 คนคู่กันออกตรวจราชการมณฑลละ 2 คน² สำหรับมณฑลนครสวรรค์ข้าราชการที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้พระชาติสุเรนทร์ตำแหน่งเจ้ากรมพระตำรวจพลพันซ้ายฝ่ายพระราชวังบวร กับนายชัยขรรค์ หุ้มแพร

¹ ขยารุท จันทร; และคณะ. (2543). *วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 13.

² สมเด็จพระยาตำราญราชานุภาพ. (2445). *เล่มเดิม*. หน้า 248.

(มหาดเล็ก)* ซึ่งในเวลานั้นตรงกับสมัยของข้าหลวงเทศาภิบาล คือพระยาตรัสกรปลาต (ทองอยู่ โลหิตเสถียร) ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองที่ขึ้นกับมณฑลนครสวรรค์ในเวลานั้น ดังได้กล่าวไว้แล้ว¹ มณฑลนครสวรรค์ ได้มีการสำรวจบัญชีต่าง ๆ ภายในมณฑลซึ่งทำการสำรวจเมื่อร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) จากการเสด็จตรวจราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งมีรายละเอียดของบัญชีจากภาคผนวก เพื่อแสดงให้เห็นถึงสภาพในระยะแรกของมณฑลนครสวรรค์ในระยะแรกเริ่มของการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลมีการจัดทำบัญชีต่าง ๆ ได้แก่ บัญชีกรมการอำเภอ บัญชีข้าราชการมณฑลนครสวรรค์ บัญชีกำหนดผู้ใหญ่บ้าน บัญชีพลเมือง บัญชียานพาหนะ บัญชีสัตว์พาหนะ บัญชีจำนวนพระอารามและพระสงฆ์สามเณร บัญชีจำนวนโรงเรียน

3.1 สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรก่อนการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลนครสวรรค์

สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในมณฑลนครสวรรค์ ก่อนจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในการสอบถามของพระชาติสุเรนทร์ จากพระภิกษุพระสงฆ์ในหลายวัดภายในมณฑลพบว่ามีปัญหาต่าง ๆ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรในท้องที่ดังต่อไปนี้

เมืองนครสวรรค์ ปัญหาโจรผู้ร้ายชุมชุม การคมนาคมติดต่อกันเป็นไปด้วยความยากลำบาก ปัญหาการเก็บค่านา เจ้าพนักงานเก็บค่านา ไร่ละ 24 อัฐ ถ้าเป็นการเช่านาเก็บไร่ละ 16 อัฐ เจ้าพนักงานเก็บเงินแล้วไม่ยอมออกไปเสร็จให้แก่ราษฎร²

เมืองอุทัยธานี ปัญหาโจรผู้ร้ายชุมชุม จากการสืบถามกับพระภิกษุที่วัดน้ำขุ่นว่าผู้ร้ายที่เข้ามาลักขโมย กระบือ ที่อยู่ใกล้กับบริเวณวัด มี 2 ราย ขโมยนกขุนทองพระสงฆ์ 1 ราย การคมนาคมติดต่อกันมีความยากลำบาก³

เมืองชัยนาท ปัญหาโจรผู้ร้ายชุมชุมการคมนาคมเดินทางติดต่อกันมีความยากลำบาก นอกจาก นั้นยังพบว่าเมืองชัยนาท ก่อนจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้น ศาลแขวงเรียกค่าธรรมเนียมในการชำระความเท่ากับ ศาลเมือง ผู้ว่าราชการเมืองขณะนั้นได้ให้เรียกพบนายแขวงมาสอบถามความจริง ปรากฏว่า นายแขวง คือ ขุนยี่ศาลได้ยอมรับว่าเรียกค่าธรรมเนียม

* นายชัยขรรค์ เป็นบรรดาศักดิ์ข้าราชการมหาดเล็ก ตำแหน่งยศหุ้มแพร รองจากตำแหน่งเจ้าเมือง และเหนือตำแหน่งนายรอง

¹ตรวจราชการมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/26.

²พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/31.

³พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/35.

เนียมตั้งกล่าวจริง ข้าหลวงเทศาภิบาล คือ พระยาตัสกรปลาต(ทองอยู่ โลหิตเสถียร) ได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการเมืองให้มีคำสั่งมิให้ทำการชำระความต่อไปตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2439 เป็นต้นไป¹

เมืองมโนรมย์ ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม การคมนาคมเดินทางติดต่อกันมีความยากลำบาก

เมืองสรรคบุรี ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม การคมนาคมเดินทางติดต่อกันมีความยากลำบาก²

เมืองกำแพงเพชร ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม การคมนาคมเดินทางติดต่อกันมีความยากลำบาก พบว่า การที่โค กระบือของราษฎรที่หายอยู่บ่อย ๆ นั้น ผู้ว่าราชการ ท่านั้น ผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นโค กระบือ คงเมือง ไม่มีชาวภูเกีย ยังประปนคละกันกับโคกระบือของราษฎรในเมืองน่านาขาย เมื่อไปตรวจเจ้าของโคแจ้งว่าเป็นโคกระบือเดิม

เมืองตาก ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม การคมนาคมเดินทางติดต่อกันมีความยากลำบาก

เมืองพยุหะคีรี ผู้ตรวจราชการมิได้กล่าวถึงการสืบเรื่องเกี่ยวกับพยุหะคีรี

3.2 สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรหลังการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลนครสวรรค์

หลังจากได้จัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว พระชาติสุเรนทร์และนายไชยขรรค์ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ตรวจราชการภายในมณฑลนครสวรรค์ ได้มีการสืบถามความเป็นอยู่โดยทั่วไปของในแต่ละเมืองซึ่งขึ้นอยู่ในมณฑลนครสวรรค์ พบว่า

1. เมืองนครสวรรค์

ปัญหาโจรผู้ร้ายลดลงมา ยังคงมีผู้ร้ายบ้างที่พบเป็นผู้ร้ายย่องเบา ลักขโมยทรัพย์สิน และสัตว์เลี้ยง เช่น โค กระบือ การคมนาคม ติดต่อไปมาหากันสะดวกมากขึ้น

การเก็บภาษีของเจ้าพนักงานที่ดำเนินการเก็บจากราษฎร ได้แก่ ค่านา บ่อนเบี้ย ไม้ ขอนสัก สุรา ยาฝิ่น น้ำอ้อย ค่าน้ำ สุกร มหรสพ ค่าที่ โรงงาน จันอับ เบ็ดเสร็จ ได้ ยาสูบ ขี้ผึ้ง และเรือโกลน

พลเมืองที่เป็นคนในบังคับต่างชาติซึ่งอาศัยอยู่ในมณฑลนครสวรรค์ เป็นคนในบังคับอังกฤษ 2 คน คนจีนในบังคับฝรั่งเศส 3 คน คนญวนที่นับถือศาสนาต่างประเทศ 30 คน รวมทั้งสิ้น 35 คน

¹พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/27.

²พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร. 5 เลขที่ ม.2.14/34.

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ในเวลากลางคืนออกเดินตรวจและแจ้งราษฎรมิให้ท่องเที่ยว หากผู้ใดจะเดินทางไปค้างแรมบ้านใคร ต้องแจ้งผู้ใหญ่บ้าน เวลาค่ำคืนหากจำเป็นต้องเดินทางไปมาหากันให้จุดคบเพลิง ห้ามประชาชนยิงปืน ยิงได้เฉพาะเวลาที่มีผู้ร้ายปล้นหรือสัตว์ร้ายเข้ามาในบริเวณบ้าน หากมีผู้ร้ายเข้ามาลักโค กระบือหรือทรัพย์สินในหมู่บ้าน เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและราษฎรต้องช่วยกันติดตาม ราษฎรคนใดไม่ช่วยออกติดตาม จับกุมตัวผู้ร้าย จะต้องมีความผิดและถูกส่งตัวให้กับผู้ว่าราชการเมืองเพื่อพิจารณาโทษ

2. เมืองอุทัยธานี

ปัญหาโจรผู้ร้าย หลังการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้วพบว่าจำนวนผู้ร้ายลดลง คนมีผู้ร้ายประเภทแอบแฝงย่องเบา ลักขโมยโค กระบือของราษฎรบ่อยครั้ง

การคมนาคม เจริญขึ้นไปหากันสะดวกกว่าก่อนการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล

การเก็บภาษีอากร เจ้าพนักงานเก็บภาษีจากราษฎรทำหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย ภาษีที่เก็บได้ส่วนใหญ่เป็นภาษีที่เก็บจากราษฎร ได้แก่ ภาษีค่านา บ่อนเบี้ย ไม้ขนสีก สุขา ยาฝิ่น จันอับ สุกร มหรสพ โรงร้าน การพนันต่าง ๆ ปลาสด ปลาแห้ง เบ็ดเสร็จ

พลเมืองที่เป็นคนในบังคับต่างชาติ ซึ่งอาศัยอยู่ในเมืองอุทัยธานี ในเวลานั้นเป็นคนในบังคับอังกฤษ 41 คน คนในบังคับฝรั่งเศส 3 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 44 คน ประกอบอาชีพค้าขาย อยู่ในเมืองนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ตรวจตรา ความเป็นอยู่ของราษฎรเช่นเดียวกับเมืองนครสวรรค์

3. เมืองชัยนาท

ปัญหาโจรผู้ร้าย พบว่ามีจำนวนลดน้อยลงกว่าเดิม ยังมีผู้ร้ายประเภทแอบแฝงย่องเบา ลักขโมยโค กระบือของราษฎร

การคมนาคม เจริญขึ้นไปหากันสะดวกกว่าก่อนการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล

การเก็บภาษีอากร เจ้าพนักงานเก็บภาษีจากราษฎรทำหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย ภาษีที่เก็บได้ส่วนใหญ่ ได้แก่ ภาษีน้ำมันยาง เส้า หวาย ปลาอย่าง ปลาเจ้า เสือหวาย ปูนขาว ผักกาด เค็ม ยาสูบ มุลค้างคาว นุ่น ฝัสดูก ฝัปลา แพง ฟองเบ็ด ถ่าน งา ถั่ว อ้อย สุรา ยาฝิ่น น้ำอ้อย ค่าน้ำ มหรสพ

พลเมืองที่เป็นคนในบังคับต่างชาติพลเมืองที่อาศัยอยู่ในเมืองชัยนาทส่วนใหญ่เป็นคนไทย นอกนั้นเป็นคนจีน ลาวและคนในบังคับไม่ระบุว่าชาติใดจำนวน 6 ครอบครัว

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ตรวจตราความเป็นอยู่ของราษฎร เช่นเดียวกับเมืองนครสวรรค์

4. เมืองมโนรมย์

ปัญหาโจรผู้ร้าย พบว่ามีจำนวนลดน้อยลงกว่าเดิม ยังมีผู้ร้ายประเภทแอบแฝงย่องเบา ลักขโมย โค กระบือของราษฎรอยู่บ่อยครั้ง¹

การเก็บภาษีอากร เจ้าพนักงานเก็บภาษีจากราษฎร ทำหน้าที่ด้วยความเรียบร้อยภาษีที่เก็บได้ ส่วนใหญ่ ได้แก่ ภาษีค่านา น้ำอ้อย สุกร โรงร้าน บ่อนเบี้ย

5. เมืองสรคบุรี

ปัญหาโจรผู้ร้าย พบว่ามีจำนวนลดน้อยลงกว่าเดิม ยังมีผู้ร้ายแอบแฝงย่องเบา ลักขโมย โค กระบือของราษฎร

การคมนาคม เจริญขึ้นไปหากันสะดวกกว่าก่อนการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล

การเก็บภาษีอากร เจ้าพนักงานเก็บภาษีจากราษฎรทำหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย ภาษีที่เก็บได้ส่วนใหญ่ ได้แก่ ภาษีค่านา บ่อนเบี้ย สุรา ยาฝิ่น น้ำตาลโตนด สุกร โรงร้าน ค่าตอไม้ขนสัก ค่าน้ำ สมพัตสร

6. เมืองกำแพงเพชร

ปัญหาโจรผู้ร้าย พบว่ามีจำนวนลดน้อยลงกว่าเดิม ยังมีผู้ร้ายประเภทแอบแฝงย่องเบา ลักขโมยโค กระบือราษฎร²

การคมนาคม เจริญขึ้นไปหากันสะดวกกว่าก่อนการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล

การเก็บภาษีอากร พบว่า เจ้าพนักงานเก็บภาษีจากราษฎรทำหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย ภาษีที่เก็บได้ส่วนใหญ่ได้จาก ภาษีค่านา บ่อนเบี้ย สุรา ยาฝิ่น น้ำอ้อย สุกร โรงร้าน จันอับ ค่าตอไม้ขนสัก พลเมืองที่เป็นคนในบังคับต่างชาติ พลเมืองที่อาศัยอยู่ในเมืองกำแพงเพชรส่วนใหญ่เป็นคนไทย คนในบังคับอังกฤษมี 22 คนเข้ามาประกอบอาชีพค้าขาย

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ตรวจตราความเป็นอยู่ของราษฎรเช่นเดียวกับเมืองนครสวรรค์

7. เมืองตาก

ปัญหาโจรผู้ร้าย พบว่ามีจำนวนผู้ร้ายจี้ปล้นสดมลดน้อยลงมาก ยังมีผู้ร้ายประเภทแอบแฝงย่องเบา ลักขโมยทรัพย์สิน โค กระบือของราษฎร³

การคมนาคม เจริญขึ้นเดินทางติดต่อไปมาค้าขายสะดวกกว่าเดิม

การเก็บภาษีอากร พบว่าเจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีด้วยความเรียบร้อยภาษีที่เก็บได้ส่วนใหญ่ได้จาก ภาษีค่านา ตอไม้ บ่อนเบี้ย สุรา ยาฝิ่น สุกร จันอับ น้ำอ้อย โรงร้าน

¹พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/33.

²พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/28.

³พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/30.

พลเมืองที่เป็นคนในบังคับต่างชาติ พลเมืองที่อาศัยอยู่ในเมืองตาก ส่วนใหญ่เป็นคนไทย มีคนในบังคับของอังกฤษ 150 คน คนในบังคับของฝรั่งเศส 1 คน คนในบังคับโปรตุเกส 5 คน คนในบังคับฮอลันดา 2 คน

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ตรวจตรา ความเป็นอยู่ของราษฎร เช่นเดียวกับเมืองนครสวรรค์

8. เมืองพยุหะคีรี

ผู้ตรวจตราราชการมิได้กล่าวถึงสภาพการด้านต่าง ๆ ในเมืองพยุหะคีรี จากการตรวจราชการในมณฑลนครสวรรค์ในพ.ศ.2439และเปรียบเทียบสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก่อนและหลังจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลพบว่าการจัดระเบียบการปกครองระดับต่าง ๆ มีแบบแผนและหลักเกณฑ์เป็นสัดส่วนมากขึ้นในระยะแรกของการจัดการปกครอง พิจารณาแก้ไขปัญหาในบางเรื่องของบางเมืองได้บ้าง เป็นต้นว่า จากการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยให้มีการเลือกสรรและตั้งกำนัน ผู้ใหญ่ในท้องที่แต่ละแห่งขึ้น เพื่อปกครองดูแลความทุกข์สุขของราษฎรในตำบล และหมู่บ้านต่าง ๆ สามารถช่วยแก้ไขปัญหาในเรื่องโจรผู้ร้ายได้ทุกเมืองแต่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมดตลอดจำนวนโจรผู้ร้ายให้ลดน้อยลงบ้างนอกจากนั้นปัญหาในเรื่องการคมนาคมภายในท้องที่ของเมืองต่าง ๆ มีการปรับปรุงให้มีความเจริญขึ้น ส่งผลต่อความสะดวกสบายในการเดินทางติดต่อค้าขายระหว่างกันมากขึ้น ด้านภาษีอากรที่มีเจ้าพนักงานไปทำการเก็บจากราษฎรก็จัดเก็บภาษีได้เรียบร้อยดีกว่าเดิมซึ่งก่อนหน้านี้จะมีการจัดการปกครองพบว่าที่เมืองนครสวรรค์เจ้าพนักงานเก็บไม่ออกไปเสร็จการชำระภาษีค่านาให้แก่ราษฎร

อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ดังกล่าวเพิ่งเป็นระยะแรกของการเริ่มจัดการปกครองในมณฑลนครสวรรค์จึงไม่สามารถมองเห็นความแตกต่างก่อนและหลังจัดการปกครองได้ชัดเจน ต้องใช้เวลาในการดำเนินการอีกระยะหนึ่งหลังจากดำเนินการตั้งแต่พ.ศ. 2438จนถึงพ.ศ. 2453 พบว่าถึงผลด้านการปกครองจากส่วนกลางต่อการปกครองมณฑลนครสวรรค์ให้เป็นแบบแผนเดียวกันทำให้ง่ายต่อการควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามนโยบายของประเทศได้ดียิ่งขึ้น

การจัดการปกครองมณฑลนครสวรรค์เป็นการเริ่มวางพื้นฐานในการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถเข้ามาควบคุมอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมืองมิให้มีอำนาจมากเกินไปซึ่งอาจนำอำนาจไปใช้ในการหาผลประโยชน์เบียดบังประชาชนให้ได้รับความเดือดร้อนและรัฐสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจจากรายงานของผู้ตรวจราชการ รัฐบาลมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในหัวเมืองต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้เกิดความมั่นใจในการเอาใจใส่ดูแลได้ดีกว่าเก่าก่อให้เกิดความสงบสุขในเรื่องความเป็นอยู่และความปลอดภัยซึ่งนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น

4. การจัดการด้านการศาล

หลังจากที่พระเจ้านั่งยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากรได้ทำแผนงานศาลยุติธรรมขึ้นถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ.2428 ตามพระราชประสงค์โดยทรงเสนอ

ความเห็นในการที่จะรวมการศาลซึ่งแยกย้ายกันอยู่ตามกระทรวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาชำระคดี บางครั้งก่อให้เกิดอำนาจศาลของกรมมีการทำงานทำซ้อนกัน เช่น กรณีชำระคดีลักโค กระบือ นั้น อำนาจของศาลก้าวล่วงระหว่างศาลกรมนาและนครบาล เป็นต้น จึงให้รวมการศาลต่าง ๆ ให้มารวมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน แต่เสนอคดีกระทรวงต่าง ๆ เสนอความเห็นว่าจะยังไม่ถึงเวลาที่เหมาะสม

ต่อมาในพระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ ได้เรียบเรียงความเห็นในการที่จะจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายใน พ.ศ. 2434 จนกระทั่งในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2434 รัฐบาลไทยได้มีการประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นประกาศลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2435 ถือว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่เริ่มมีการปฏิรูปการศาลขึ้น¹ โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของศาลไทย ในการจัดการศาลให้เป็นแบบยุโรป ในการมอบความรับผิดชอบในการดูแลความยุติธรรมให้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวซึ่งสาเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการศาลของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมี 4 ประการ² ได้แก่

1. เกิดจากความไม่เหมาะสมของระบบศาลเดิม ซึ่งมีความสับสนว่าข้าและอำนาจการบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายยุติธรรม ทำให้การพิจารณาคดีในศาลต่าง ๆ ไม่ขึ้นอยู่กับเสนาบดีหรืออธิบดีโดยตรง แต่ถ้าเป็นศาลหัวเมือง อำนาจบังคับบัญชาจะอยู่ที่ผู้ว่าราชการเมือง ทำให้ตระลาการศาลไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

2. เกิดจากความไม่เหมาะสมของวิธีการทางศาลแบบเดิม ได้แก่ ความไม่เหมาะสมของแนวกรณานำสืบ ความไม่เหมาะสมของระบบจารีตนครบาล ความไม่เหมาะสมของทฤษฎีการลงโทษ ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่รุนแรงเกินความเหมาะสม

3. เกิดจากความทุจริตและการหาผลประโยชน์ที่มีขอบในระบบศาลเดิม

4. เกิดจากปัญหาการศาลและการบริหารประเทศอันเนื่องมาจากการที่ชาวต่างประเทศมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย

หลังจากได้จัดการปฏิรูปศาลไทยและสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้น ศาลที่จัดขึ้นใหม่ในกระทรวงยุติธรรมเป็นศาลในกรุงเทพฯ ส่วนศาลหัวเมืองในมณฑลกรุงเทพฯ และในหัวเมืองอื่น ๆ ยังเป็นแบบเดิม คือ ศาลหัวเมืองยังคงแยกสังกัดอยู่ในการดูแลบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล มิได้จัดเข้าไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม ดัง

¹ คณะกรรมการจัดทำหนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส 100 ปี กระทรวงยุติธรรม. (2535). 100 ปี กระทรวงยุติธรรม. หน้า 26.

² แหล่งเดิม. หน้า 21.

ปรากฏในพระธรรมนูญศาลหัวเมืองร.ศ. 114 วันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2438 ได้กล่าวถึงการจัดระเบียบศาลหัวเมืองแบ่งเป็น 3 ศาล¹ ประกอบด้วย

1. ศาลแขวง ชำระตัดสินคดีความเล็กน้อย ทั้งความแพ่งและนครบาลภายในเขตอำเภอและเมืองขึ้น

2. ศาลเมือง ชำระตัดสินคดีความแพ่งซึ่งเป็นการกล่าวหาเป็นทุนทรัพย์จำนวนมากและชำระความนครบาลถึงขั้นการปล้นทรัพย์ เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นในเมือง

3. ศาลมณฑล ชำระตัดสินคดีความได้ทุกอย่าง เป็นศาลที่ชำระความอุทธรณ์ของศาลชั้นต้นในมณฑล กำหนดจัดตั้งขึ้นในเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ทำการมณฑลเทศาภิบาล

โดยให้ศาลทั้ง 3 ศาลอยู่ในความรับผิดชอบของ 2 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล ต่อมาเมื่อมีการจัดระเบียบศาลยุติธรรมในกรุงเทพฯ ได้ดีแล้ว จึงเริ่มทำการจัดการศาลหัวเมืองเพื่อให้เข้ามาสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษ² เพื่อทำหน้าที่จัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมในหัวเมืองขึ้นในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2438 ศาลข้าหลวงพิเศษมีจำนวน 5 คน ได้แก่ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ขุนหลวงพระยาไกรสีสุภาวดีภักดีศรีมณฑลราชอำมาตย์คุณากรนายริชาร์ด ยัคส์ เคิร์คแพตริก (Richard Jacques KirkPatrick) ข้าหลวงพิเศษประจำการ 3 นายซึ่งมีกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นสมุหนายกในกองข้าหลวงพิเศษ ส่วนข้าหลวงพิเศษอีก 2 คน คือ ข้าหลวงพิเศษอยู่ในเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งของมณฑลได้แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้รักษาเมืองที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เลือกกรวมเป็น 5 คน โดยมีประกาศว่า เมื่อข้าหลวงพิเศษแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมืองใดก็ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาและกระบวนการพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 115 นั้นได้ ในเวลาต่อมาก็ได้ตั้งกรมการข้าหลวงพิเศษเพิ่มเติมขึ้นอีกจำนวน 2 คน คือ พระยารัตนราชนาถภักดีและพระยาประชาชีพบริบาล³

จะเห็นว่ากระจัดการปรับปรุงศาล และ จัดตั้งศาลใหม่ขึ้นนั้น ศาลหัวเมืองยังคงอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยมาโดยตลอด สำหรับอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมได้ดำเนินการสะสางกิจการศาล ก่อตั้งศาลยุติธรรมระบบใหม่ในมณฑลต่าง ๆ ทั้งศาลมณฑลและศาลหัวเมืองในเวลาต่อมาตามลำดับ

ในการจัดตั้งศาลหัวเมือง มีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง 5 ประการ ได้แก่

1. การตั้งศาล สถานที่ตั้งอยู่บริเวณศาลากลางของเมืองที่ตั้งมณฑล หากเกิดเป็นคดีความขึ้นในเมืองใด ต้องมาฟ้องร้องยังศาลซึ่งเป็นบริเวณเดียวกับที่ตั้งศาลากลางเพียงแห่งเดียว

¹ กระทรวงยุติธรรมศาลคดีเด็กและเยาวชนกลางกับศาลแขวงพระนครและธนบุรี. (2507). *การจัดศาลหัวเมืองครั้งแรก*. หน้า 37.

² คณะกรรมการจัดทำหนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส 100 ปี กระทรวงยุติธรรม. (2535). *เล่มเดิม*. หน้า 44.

³ *แหล่งเดิม*. หน้า 17.

ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความลำบากแก่ราษฎรจากเมืองอื่น ๆ ที่เกิดคดีความจะต้องมาขึ้นศาลซึ่งมีระยะ ทางที่ห่างไกล ไม่สะดวกและทำให้เกิดความคั่งค้างที่ศาลจำนวนมากด้วย เพราะเหตุผลนี้จึงได้จัดตั้งศาลหัวเมืองตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 เพื่อเพิ่มจำนวนศาลหัวเมืองในท้องที่ต่าง ๆ ให้แก้ไขปัญหาคดีความที่คั่งค้างอยู่ให้ดำเนินการรวดเร็วขึ้น โดยตั้งศาล 3 ศาลขึ้นคือ ศาลแขวง ศาลเมืองและศาลมณฑล ในการจัดตั้งศาลกำหนดว่าศาลมณฑลตั้งบริเวณศาลากลางที่บัญชาการมณฑลมี 1 ศาล ศาลเมืองให้ตั้งที่ตัวเมืองเมืองละ 1 ศาล ศาลแขวงให้ตั้งที่อำเภอมอบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลพิจารณาเขตท้องที่และระยะทางระหว่างอำเภอและเมืองนั้น ๆ มากน้อยเพียงไร หากเห็นสมควรตั้งศาลแขวงที่อำเภอใดให้มีใบบอกไปยังเมืองหลวง เพื่อขอพระบรมราชานุญาตจัดตั้งขึ้น ในการสร้างศาลมณฑลและศาลเมืองให้ปลูกสร้างหรือใช้เรือนหลวงที่มีอยู่เดิมแล้ว¹ จัดสร้างโดยให้มีความสง่างามให้เหมาะสมเป็นที่ทำการหลวง แต่ศาลแขวงไม่จำเป็นต้องสร้างใหญ่โต หากไม่สามารถจะสร้างศาลแขวงได้ให้ชำระความศาลแขวงที่บ้านนายอำเภอหรือนายแขวงหรือโรงพักพลตระเวนเพื่อผู้พิพากษาจะได้ย้ายไปพิจารณาความตามท้องที่ต่าง ๆ ได้สะดวก สำหรับศาลพิเศษนั้น ในพระธรรมนูญศาลหัวเมืองกำหนดให้จัดตั้งขึ้นโดยข้าหลวง สำหรับพิจารณาคดีความพิจารณาความในศาลโดยตรง เช่น คดีความที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ คดีความที่เกิดยังสถานที่เกิดคดีซึ่งอยู่ห่างไกลจะต้องมีการชำระไต่สวนยังสถานที่เกิดคดีขึ้น

2. การจัดตั้งผู้พิพากษาและพนักงานศาล ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลหัวเมือง ตามที่ได้ปฏิบัติกันมาแต่เดิมให้กรมการเมืองตั้งแต่ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองลงมาจะต้องมีหน้าที่ทั้งการปฏิบัติราชการและการชำระคดีความทั้ง 2 ส่วน แต่หลังจากจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้วมีการดูแลเอาใจใส่ความเป็นอยู่ของประชาชนเพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องจัดจำแนกกรมการเมืองทำหน้าที่ให้เป็นระบบ คือ ฝ่ายธุรการรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการบ้านเมือง ส่วนฝ่ายตุลาการรับผิดชอบหน้าที่ในการพิจารณาคดีความ เพื่อให้การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลได้ดำเนินงานด้วยความเรียบร้อย จึงทำการเลือกสรรแต่งตั้งกรมการเมืองฝ่ายตุลาการเพื่อทำหน้าที่ผู้พิพากษาศาลหัวเมืองโดยข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้เลือกสรร กรมการเมืองที่มีความเข้าใจในการพิจารณาพิพากษาคดีความเรียกว่า เป็นผู้มีความรู้กฎหมายประมาณเมืองละ 10-30 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีคุณสมบัติในแต่ละเมืองมากน้อยต่างกัน โดยให้มีใบบอกส่งรายชื่อไปยังกระทรวงยุติธรรม

ในการขอหมายตั้งเป็นผู้พิพากษาโดยพิจารณาจากผู้มีความรู้ความชำนาญกฎหมายมากน้อยตามลำดับเป็นต้นว่าผู้พิพากษาชั้นที่ 1 เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายในระดับเท่าเทียมกับผู้พิพากษา ผู้พิพากษาชั้นที่ 2 เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญรองลงมาจากผู้พิพากษาชั้นที่ 1 ส่วนผู้พิพากษาชั้น 3 เป็นผู้ที่ผ่านการฝึกหัดวิธีว่าความมาแล้ว เป็นต้น หมาย

¹ คณะกรรมการจัดทำหนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส 100 ปี กระทรวงยุติธรรม. (2535). 100 ปี กระทรวงยุติธรรม. หน้า 38-39.

ตั้งตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นการประกันความรู้ความสามารถว่าผู้ที่ได้รับหมายตั้งสมควรเป็นผู้พิพากษาได้หรือเป็นผู้ที่สมควรเลือกตั้งให้เป็นผู้พิพากษาศาลได้ แต่ไม่ได้มีอำนาจในการชำระถ้อยความในชั้นหมายที่ตั้งนั้นขึ้นอยู่กับว่าจะมอบหมายให้รับราชการในฝ่ายธุรการหรือหน้าที่อื่น ๆ หากไม่มีหน้าที่ใด ๆ ก็ให้ตั้งลอยตัวไว้ก่อนสำหรับสำรองไว้บ้างพอสมควร ซึ่งเป็นผู้ที่ส่งเสริมให้ศึกษาเกี่ยวกับความรู้ด้านกฎหมายให้มากขึ้นต่อไป¹ จึงควรจัดให้มีเบี้ยหวัด เงินเดือน หรือเพิ่มเงินนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำที่ทำอยู่ตามสมควร ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องเป็นผู้พิจารณาจัดหาผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายด้วยการเลือกผู้มีสติปัญญาดีไว้ก่อน เพราะขณะนั้นไม่มีการจัดระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับวุฒิด้านการศึกษาของผู้สอบไล่ทางกฎหมายให้เลือกสรร ดังนั้นตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ได้กำหนดว่าหากผู้ใดยังไม่ได้รับหมายตั้งเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมายหรือผู้พิพากษา จะไม่สามารถพิจารณาความชำระคดีความใด ๆ ได้ หากจะตั้งผู้ใดเป็นผู้พิพากษาในหัวเมืองจะต้องกราบบังคมทูล โดยขอพระบรมราชานุญาตจากพระเจ้าอยู่หัวก่อน ข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องเลือกสรรผู้ที่มีความเหมาะสมเป็นผู้พิพากษาไว้ แล้วจึงมีใบบอกส่งถึงเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เพื่อกกราบบังคมทูลขอหมายตั้งผู้พิพากษา ในกรณีที่ตำแหน่งผู้พิพากษาว่างลงให้ปฏิบัติเช่นเดียวกัน

สำหรับการจัดตั้งผู้พิพากษาศาลแขวงนั้น มักตั้งจากกรมการในแขวงนั้นหรือเมืองขึ้นในเมืองนั้น เป็นผู้พิพากษาศาลแขวงท้องที่จะเหมาะสมที่สุดเพราะว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในท้องที่นั้นและมีอำนาจเปรียบเทียบความและว่ากล่าวในท้องที่ได้ทุกอย่าง จะทำให้ได้รับประโยชน์ได้มากกว่าตั้งผู้ที่อยู่ในท้องที่อื่น ส่วนจำนวนผู้พิพากษาศาลในแต่ละศาลมีการกำหนดไว้ดังนี้ ศาลเมืองและศาลมณฑลกำหนดให้มีไม่ต่ำกว่า 3 คนขึ้นไป จึงจะทำการชำระคดีความได้เต็มตามอำนาจศาลได้ ตำแหน่งที่สำคัญในศาลได้แก่ ตำแหน่งผู้พิพากษา รองมาคือ ขุนศาล² จะมีหน้าที่รับฟ้อง รักษาถ้อยความสำนวนและคู่ความ ส่วนเสมียนจะทำการเขียนคัดถ้อยคำสำนวนของคู่ความและขุนการเป็นผู้ดูแลด้านธุรการศาลทั่วไป เช่น การโต้ตอบ เขียนจดหมาย ส่วนตำแหน่งพนักงานอัยการนั้นเป็นทนายความแผ่นดิน³ จำเป็นต้องมีกรณีที่มีผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญาจะพ้นข้อหาหรือความ ผิดไป เนื่องจากไม่มีโจทก์ฟ้องร้องหรืออาจเกิดจากโจทก์และจำเลยสมยอมความกัน จะต้องให้พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินฟ้องร้องเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามพระราชอาญาจนได้ ดังนั้นในการจะเลือกผู้เป็นพนักงานอัยการจึงจำเป็นที่จะต้องเลือกผู้ที่มีความชำนาญทางด้านกฎหมาย การพิจารณาความเมื่อได้รับคำสั่งตั้งเป็นพนักงานอัยการแล้ว ไม่สามารถที่จะไปฟ้องร้องว่าความแผ่นดินตามอำเภอใจ หรือเที่ยวเป็นธุระว่าความ หรือเป็นทนายความของผู้อื่นที่ไม่ได้รับอนุญาตจากข้าหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการ

¹ กระทรวงยุติธรรมศาลคดีเด็กและเยาวชนกลางกับศาลแขวงพระนครและธนบุรี. (2507). *เล่มเดิม*. หน้า 41.

² *แหล่งเดิม*. หน้า 46-47.

³ *แหล่งเดิม*. หน้า 54-55.

การเมืองก่อนไม่ได้เงินค่าธรรมเนียมการแต่งนายฟ้องร้องคดีความจะเป็นเงินหลวงทั้งสิ้น ในการที่พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน เช่น กรณีที่กำหนดผู้ใหญ่บ้านมาแจ้งความต่อผู้ว่าราชการเมืองว่าสืบความรู้ถึงผู้ที่รับถ่ายโค กระบือโดยรู้เห็นกับโจรผู้ร้าย แต่ไม่มีผู้ใดเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง กรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการเมืองจะต้องมอบให้พนักงานอัยการเป็นผู้ชักฟอกและแจ้งความ หากมีหลักฐานพอที่จะสืบหาพยานประกอบคดีฟ้องร้องเอาโทษผู้กระทำความผิดได้ ดังนั้นพนักงานอัยการจะเป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้องแทนผู้ว่าราชการเมืองต่อศาลจนรู้ผลแพ้ชนะ หากคิดว่าศาลตัดสินไม่เป็นธรรมก็ให้ผู้ว่าราชการเมืองสั่งพนักงานอัยการอุทธรณ์ต่อไปได้

สำหรับการแต่งตั้งผู้พิพากษาพิเศษนั้นต้องเลือกจากผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายที่ทำงานอยู่ในฝ่ายตุลาการ หรือเคยเป็นผู้พิพากษาอยู่แล้ว ขึ้นอยู่กับข้าหลวงเทศาภิบาลจะพิจารณาความเหมาะสมการพิจารณาความ ถ้าไม่เกินอำนาจชั้นศาลแขวงให้ตั้งผู้พิพากษาที่มีอำนาจชำระความเพียงคนเดียวก็พอ หากการชำระคดีความเกินอำนาจของชั้นศาลแขวง ให้มีการจัดตั้งเป็นคณะ 3 คนชำระความได้เทียบเท่ากับอำนาจศาลเมือง

3. กระบวนการพิจารณาความตามหัวเมือง

มีการจัดระดับชั้นในการพิจารณาความตามลำดับแบ่งออกได้ 5 ชั้น ได้แก่

ชั้นที่ 1 เป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย หรือเป็นหนี้สินและความแพ่งซึ่งกำหนดเงินค่าปรับไม่เกิน 20 บาทซึ่งเกิดขึ้นในตำบลท้องที่ซึ่งสามารถเรียกตัวจำเลยมาถามและเรียกพยานมาสืบให้เป็นที่ยอมรับพิจารณาความในชั้นที่ 1

ชั้นที่ 2 เป็นความจากชั้นที่ 1 แล้วไม่สามารถตกลงกันได้หรือว่าเป็นความซึ่งกำหนดเงินค่าปรับเกิน 20 บาทแต่ไม่เกิน 40 บาทและยังให้นายแขวงเปรียบเทียบปรับได้อีกชั้นหนึ่ง ผู้ซึ่งมีตำแหน่งเป็นพนักงานชำระความทั้ง 2 ชั้นที่กล่าวมา คือศาลแขวงเปรียบเทียบซึ่งอยู่ในท้องที่ของทุกตำบล

ชั้นที่ 3 เป็นศาลแขวง คือศาลที่มีอำนาจพร้อมที่จะพิจารณาและตัดสินบังคับคดีความตามกระบวนการพิจารณาและพิพากษามีอำนาจน้อยกว่าศาลเมือง

ชั้นที่ 4 เป็นศาลเมือง คือศาลที่มีอำนาจศาลมากกว่าศาลแขวง ซึ่งเป็นศาลที่มีผู้พิพากษาลาหลายนายร่วมพิจารณาวินิจฉัย โอกาสพลาดพลั้งมีน้อย

ชั้นที่ 5 เป็นศาลมณฑล ซึ่งเป็นศาลสูงสุด สำหรับชำระตัดสินความซึ่งพ้นอำนาจศาลอื่น ๆ ในมณฑลนั้น หากมีการอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลมณฑลเพียงแห่งเดียว

4. การที่เกี่ยวข้องกับตุลาการ

ตามพระธรรมนูญศาลหัวเมืองมีการกำหนดหน้าที่ราชการออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายตุลาการ การเป็นผู้พิพากษาชำระความ ตัดสินและวางบทลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกัน ข้าหลวงเทศาภิบาล เจ้าเมือง กรมการเมืองมีหัวหน้ารับผิดชอบฝ่ายตุลาการคือผู้พิพากษา

ศาลมณฑล ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม¹ และฝ่ายธุรการ คือ ข้าหลวงและเจ้าเมือง กรมการซึ่งมิได้มีตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาทำหน้าที่ธุรการเพียงส่วนเดียว เช่น การคุมขังนักโทษ การชำระความมิให้ค้างคั่ง การรักษานับธรรมเนียมในโรงเรียนให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย การรักษาความสะอาดของโรงเรียน เป็นต้น จะอยู่ในความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง เพื่อตรวจตราให้เกิดความเรียบร้อยเช่นเดียวกับตรวจตราข้าราชการแผนกอื่น ๆ ในมณฑล

5. การที่จะจัดการศาลหัวเมืองในชั้นต้น

เนื่องจากการจัดการศาลหัวเมืองเป็นการจัดรูปแบบการศาลแบบใหม่² สรรหาตัวผู้พิพากษาไม่ยากนักแต่กรมการหัวเมืองที่มีความรู้ในกระบวนการพิจารณาความการจัดศาลแบบใหม่นั้นยังขาดแคลนจึงจำเป็นต้องเริ่มจัดการศาลหัวเมืองในชั้นต้นด้วยการหาข้าหลวงพิเศษผู้มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายและเข้าใจวิธีพิจารณาการศาลแบบใหม่ให้มาช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลเพื่อวางระบบการจัดศาลหัวเมืองในทุก ๆ มณฑลซึ่งข้าหลวงพิเศษประจำทุกมณฑลไม่สามารถจัดได้ เนื่องจากขาดผู้มีความรู้และคุณสมบัติการเป็นข้าหลวงพิเศษ จึงได้มีการกำหนดว่าจะหาเพียง 1 คนเพื่อช่วยจัดวางระเบียบการศาลหัวเมืองให้เริ่มที่ละมณฑลโดยจะเริ่มจัดที่ศาลเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งศาลากลางอันเป็นสถานที่ทำการของข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลก่อน เพราะว่าได้มีการจัดศาลขึ้นก่อนหน้านั้นแล้วอีกทั้งยังอยู่ใกล้ข้าหลวงเทศาภิบาล โดยจะใช้ฝักหัดกรมการในเมืองที่ตั้งมณฑลเพื่อให้เป็นผู้พิพากษาระยะแรกให้ข้าหลวงเทศาภิบาลและข้าหลวงพิเศษเลือกกรมการที่มีความรู้คุณสมบัติเหมาะสมเป็นผู้พิพากษาศาลประมาณ 4-5 นายโดยให้ปฏิบัติงานที่ตั้งอยู่ในความซื่อตรงสุจริตตั้งเป็นคณะกรรมการ การพิจารณาพร้อมกับข้าหลวงพิเศษเพื่อเป็นตัวอย่างหรือต้นแบบในการพิจารณาความ จากนั้นให้ข้าหลวงเทศาภิบาลพร้อมกับข้าหลวงพิเศษทำหน้าที่เลือกสรรกรมการตามหัวเมืองในมณฑลตั้งเป็นผู้พิพากษาต่อไป ให้มาดูวิธีพิจารณาความที่ศาลเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งมณฑลเพื่อให้ศึกษาขั้นตอนวิธี การพิจารณาความให้เป็นที่เข้าใจ

หลังจากนั้น ข้าหลวงเทศาภิบาลและข้าหลวงพิเศษเลือกสรรกรมการที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา เพื่อพิจารณาความแบบใหม่แล้วเริ่มจัดตั้งศาลแขวงขึ้น ในชั้นแรกจัดตั้งประมาณ 1 ศาลหรือ 2 ศาลก่อนและให้มีการตั้งกรมการเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลเมืองโดยให้ข้าหลวงพิเศษทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจศาลเมืองและศาลแขวง เพื่อให้การพิจารณาความเป็นไปด้วยความสะดวก ต่อจากนั้นข้าหลวงยุติธรรมซึ่งเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลร่วมกันจัดการขยายการศาลของมณฑลนั้น ต่อจากนั้นให้ถอนข้าหลวงพิเศษออกจากมณฑลดังกล่าวเพื่อไปดำเนินการจัดศาลหัวเมืองยังมณฑลอื่น ๆ ต่อไป³ ซึ่งในการที่ข้าหลวงพิเศษออกไปฝักหัดกรมการด้านการ

¹ กระทรวงยุติธรรมศาลคดีเด็กและเยาวชนกลางกับศาลแขวงพระนครและธนบุรี. (2507). เล่มเดิม. หน้า 46-47.

² แหล่งเดิม. หน้า 62-63.

³ กระทรวงยุติธรรมศาลคดีเด็กและเยาวชนกลางกับศาลแขวงพระนครและธนบุรี. (2507). เล่มเดิม. หน้า 62-63.

ศาลในแต่ละมณฑลต้องพิมพ์พระธรรมนูญศาลหัวเมือง พระราชบัญญัติ กระบวนพิจารณาความอาญาและแพ่งเพื่อนำไปแจกจ่ายในมณฑล ทั้งนี้เพื่อให้ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง ถือเป็นฐานะในการฝึกหัดกรมการให้เป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและมีความเข้าใจเพื่อจะได้เป็นผู้พิพากษาต่อไป โดยการศาลที่จัดขึ้นใหม่ให้เริ่มว่าความที่เกิดขึ้นใหม่ กำหนดตั้งแต่วันตั้งศาลใหม่เป็นต้นไป ส่วนคดีความที่ค้างคั่งอยู่ก่อนหน้านั้นให้ข้าหลวงเทศาภิบาลจัดการหรือผู้ว่าราชการช่วยกันชำระสะสางโดยไม่ไปเกี่ยว ข้องกับคดีใหม่แต่อย่างใด

5. การจัดตั้งศาลหัวเมืองในมณฑลนครสวรรค์

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ขึ้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2439 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ประกาศให้ทราบทั่วกันเช่นนั้นก็เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ที่จะปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้มีความอยู่เย็นเป็นสุขเพิ่มมากขึ้นโดยทรงพระราชดำริเห็นว่าการพิจารณาและพิพากษาบังคับคดีของราษฎรตามหัวเมืองทั้งปวงยังทำการล่าช้า และเป็นเหตุให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเพราะพระราชกำหนดกฎหมาย สำหรับศาลซึ่งได้ตั้งมาแต่เดิมอันเป็นประเพณีมาแต่เก่าไม่เหมาะสมต่อประเทศที่มีการพัฒนาความเจริญ และ เปลี่ยนแปลงไป ในเวลานั้น ได้มีการประกาศจัดตั้งศาลยุติธรรมมณฑลนครสวรรค์ขึ้นในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2438¹ ให้ตั้งข้าหลวงพิเศษเพื่อจัดการศาลยุติธรรมตามหัวเมืองตามพระธรรมนูญศาลหัวเมืองขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง จึงมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหลวงอภิบาลประเพณีจากกระทรวงยุติธรรมเป็นข้าหลวงพิเศษพร้อมด้วยพระยาราชพงษานฤรักษ์ตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ในเวลานั้นเป็นข้าหลวงพิเศษและผู้ว่าราชการเมืองซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเลือกขึ้นตามพระราชบัญญัติข้าหลวงพิเศษในมณฑลนครสวรรค์ขึ้น

สำหรับสภาพการด้านการศาลหลังจากได้มีการประกาศจัดตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลนครสวรรค์แล้วพบว่าจากการไปตรวจราชการ เมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์ของพระชาติสุเรนทร์และนายชัยขรรค์ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจราชการมณฑลจากกระทรวงมหาดไทยในพ.ศ. 2439 ได้รายงานเกี่ยวกับการศาลของมณฑลนครสวรรค์ซึ่งขณะนั้นข้าหลวงเทศาภิบาลคือ พระยาศรีสุริยราช ตำแหน่งข้าหลวงรักษามืองหรือผู้ว่าราชการเมือง คือ พระยาพิไชยสุนทร ศาลยุติธรรมเมืองนครสวรรค์มีตำแหน่งต่าง ๆ² ดังนี้ ผู้พิพากษา ได้แก่ หลวงปลัดที่ 1 หลวงสมานที่ 2 ตุลาการศาลอาญา ได้แก่ หลวงเมืองที่ 1 หลวงวังที่ 2 ตุลาการศาลแพ่ง ได้แก่ หลวงแพ่งที่ 1 หลวงพายุที่ 2 พนักงานรับฟ้อง ได้แก่ ขุนอินทรีที่ 1 ขุนนครที่ 2 พนักงาน

¹ประกาศจัดศาลยุติธรรมมณฑลนครสวรรค์. (117, 20 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 15. หน้า 345.

²พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร. 5 เลขที่ ม.2.14/31.

ออฟฟิศ ได้แก่ หลวงนาที่ 1 ขุนราชอาญาที่ 2 เสมียน 3 พนักงานคลัง ได้แก่ ขุนคลังที่ 1 ขุนพรหมที่ 2 และเสมียน 1 พนักงานมหาดไทย ได้แก่ หลวงมหาดไทยที่ 1 หลวงพิจารณาที่ 2 และเสมียน 3 พนักงานผู้คุมนักโทษ ได้แก่ หลวงเพชรชฎาที่ 1 หลวงทิพบาลที่ 2 ขุนรองบุรีที่ 3 พนักงานโยธา ได้แก่ หลวงรัตนที่ 1 ขุนรองจำเมืองที่ 2 เสมียน 2 ในการไปตรวจการศาลยุติธรรมในมณฑลนครสวรรค์ทำให้ทราบถึงการปฏิบัติงานของศาลตั้งมีรายละเอียดดังนี้

ศาลเมืองนครสวรรค์

ตุลาการศาลอาญาได้พิจารณาความ 4 เรื่อง ได้แก่ ถามปากคำจำเลยเป็นคำให้การ 1 เรื่อง เทียบเนื้อหาคำให้การพยาน 3 เรื่อง ตุลาการศาลแพ่งได้พิจารณาความ 4 เรื่อง ได้แก่ ถามปากคำจำเลยเป็นคำให้การ 1 เรื่อง ออกหมายเรียกจำเลยให้มารับเงิน 2 เรื่อง ออกหมายเรียกตัวจำเลย 1 เรื่อง เจ้าพนักงานรับฟ้องได้รับฟ้อง 1 เรื่อง ผู้พิพากษาได้เรียงคำตัดสินคดีแล้ว 2 เรื่อง หน้าทื่อออฟฟิศได้ทำบัญชีรายงานโจรผู้ร้ายกับหนังสือต่างๆเจ้าพนักงานคลังได้ทำบัญชีเงินเบิกจ่ายราชการต่างๆ พนักงานมหาดไทยได้ทำบัญชีเขียนหมายต่าง ๆ เจ้าพนักงานที่ได้มารับราชการฉลองพระเดชพระคุณถูกต้องตามอัตราบังคับมาพร้อมกันที่ศาลเวลา 4 โมงเช้าเวลากลับ 4 โมงเย็น

สำหรับวิธีชำระความในศาล เมื่อครั้งที่ยังมิได้มีการจัดการศาลแบบใหม่นั้นในเวลา 1 เดือนชำระความได้จำนวน 7 เรื่อง หลังจากที่ได้จัดการศาลแบบใหม่ขึ้นแล้วในเวลา 1 เดือนชำระความได้จำนวน 9 เรื่อง ได้รับผลประโยชน์จากค่าธรรมเนียมการศาลในเวลา 1 เดือนเป็นเงินอย่างต่ำ 80 บาทสูงสุดเป็นเงิน 400 บาท

คดีความที่ค้างค้างอยู่ในศาล แยกได้ดังนี้ การพิจารณาความพระราชอาญาที่ค้างศาลมาตั้งแต่พ.ศ. 2434 - 2438 จำนวน 61 เรื่อง ใน พ.ศ. 2439 ค้างศาลจำนวน 11 เรื่อง รวมความพระราชอาญาที่ค้างศาลอยู่จำนวน 72 เรื่อง ส่วนการพิจารณาความแพ่งค้างศาลตั้งแต่พ.ศ. 2436-2438 จำนวน 28 เรื่องในพ.ศ. 2439 ค้างศาลจำนวน 39 เรื่องรวมความแพ่งที่ค้างศาลอยู่จำนวน 59 เรื่องรวมความพระราชอาญาและความแพ่งที่ค้างศาลทั้งเก่าและใหม่จำนวนทั้งสิ้น 131 เรื่อง

สำหรับนักโทษที่จองจำอยู่ตรงจำนวน 53 คน อาหารที่นักโทษใช้รับประทานได้จากญาติพี่น้องนำมาส่งให้ ส่วนนักโทษที่ไม่มีญาติพี่น้องนั้นผู้ว่าราชการเมืองนครสวรรค์เป็นผู้ให้การดูแลจะเห็นว่าการจัดการศาลเมืองนครสวรรค์เพียงศาลเดียว ทางด้านเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความในศาล จำนวนความพระราชอาญาและความแพ่งทั้งในส่วนที่ยังค้างศาลและความใหม่ ก่อนและหลังจัดการศาลหัวเมืองตลอดไปจนถึงสภาพความเป็นอยู่และจำนวนผู้ที่เป็นนักโทษซึ่งจำขังอยู่ในเรือนจำ ซึ่งนักโทษดังกล่าวมักถูกจับตัวจากข้อหาการเป็นผู้ร้ายปล้น ลักทรัพย์สิ่งของและสัตว์ประเภท โค กระบือเป็นส่วนใหญ่¹

¹ พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/31.

ในเวลาต่อมา เมื่อ พ.ศ. 2441 เมื่อครั้งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้เสด็จไปตรวจราชการหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์ โดยได้รับการรายงานจากพระราชพงษานุรักษ์ ตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ในขณะนั้น พระองค์ได้กล่าวถึงการศาลยุติธรรมในมณฑลนครสวรรค์ไว้ดังนี้

...การศาลในมณฑลนครสวรรค์ยังอ่อนแอ เลวทรามกว่าที่คาดไว้เป็นอันมากเพราะไม่มีผู้ใดที่จะสามารถคิดอ่านแก้ไข แม้ศาลข้าหลวงที่มณฑลก็ต้องเอากรมการเก่าเก่ามาใช้เป็นผู้พิพากษาพิจารณาความเดือนหนึ่งไม่เกิน 8 เรื่องเป็นอย่างมาก เพราะเหตุฉะนั้นจึงมีจำนวนความแลตัวนักโทษคั่งค้างอยู่ระหว่างพิจารณาคดีเป็นอันมาก มีเรื่องราวร้องทุกข์นับได้ร้อยปฤษฎากัน พระยาราชพงษาเห็นว่าแก้ไขได้อย่างเดียว แต่ต้องรับจัดข้าหลวงพิเศษขึ้นมาจึงได้มีโทรเลขลงมาในวันนั้น ได้ไปตรวจดูตรงซังนักโทษที่มณฑลยังจัดเป็นอย่างเก่าไม่ผิดอันใดกับตรางเมืองไซยนาทมีดีอยู่แต่ได้จ่ายข้าหลวงให้นักโทษกินทั่วกัน...¹

สภาพด้านการศาลใน พ.ศ. 2441 ของศาลมณฑลนครสวรรค์แสดงให้เห็นว่าแม้จะเริ่มประกาศพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2438 และเริ่มประกาศจัดศาลยุติธรรมมณฑลนครสวรรค์ใน พ.ศ. 2441 เพื่อให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการศาลใหม่ขึ้น แต่จากการตรวจการศาลดังกล่าวยังไม่เริ่มจัดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ไม่เฉพาะเกิดแก่ศาลมณฑลนครสวรรค์เท่านั้นการศาลซึ่งยังไม่ได้รับการจัดการปรับปรุงแก้ไขยังพบที่เมืองชัยนาทเช่นเดียวกัน ถ้อยความยังคั่งค้างผู้คนเป็นจำนวนมากที่ติดอยู่ในระหว่างการพิจารณาความและยังไม่เห็นผลประโยชน์อันใดที่จะเกิดขึ้นจากการจัดการศาลเมืองและมณฑล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า เพิ่งมีการริเริ่มดำเนินการจัดการศาลเป็นปีแรกของมณฑล จึงทำให้เห็นถึงความไม่พร้อมในหลายประการ เป็นต้นว่าการจัดสรรตัวบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องกฎหมาย ยังไม่สามารถจัดหามาเป็นผู้พิพากษาชำระความในเวลานั้นได้ นอกจากนั้น วิธีการชำระความแบบใหม่เพิ่มจะเริ่มขึ้นยังไม่แพร่หลายในการจัดฝึกให้แก่กรมการที่จะไปทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาชำระความ จึงทำให้พบปัญหาการจัดการศาลในมณฑลนครสวรรค์ดังกล่าว ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้บรรยายถึงสภาพการศาลในภาพรวมของทุกเมืองที่ขึ้นอยู่กับมณฑลนครสวรรค์ไว้ดังนี้

ศาลในมณฑลนครสวรรค์มีจำนวนทั้งหมด 6 ศาล ประกอบไปด้วย ศาลมณฑลนครสวรรค์ ศาลเมืองนครสวรรค์ ศาลเมืองชัยนาท ศาลเมืองอุทัยธานี ศาลเมืองกำแพงเพชร และศาลเมืองตาก² ในพ.ศ. 2440 การคุมขังนักโทษ แยกแผนการคุมขังเป็น 4 แผนก คือ

1. นักโทษความอาญา ซึ่งตัดสินต้องรับพระราชอาญาจำคุก

¹มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.48/2.

²มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.48/2.

2. นักโทษที่ต้องจำในระหว่างพิจารณา
3. นักโทษที่ขังในระหว่างพิจารณาได้ส่วน
4. นักโทษหญิง

จำนวนนักโทษที่ถูกคุมขังอยู่ในตารางมณฑล แยกเป็นชาย 286 คน หญิง 9 คน ซึ่งเป็นนักโทษที่ถูกส่งตัวมาจากตารางของเมืองชัยนาทเป็นชาย 480 คน เมืองอุทัยธานี ชาย 62 คน หญิง 9 คน เมืองกำแพงเพชรเป็นชาย 1 คน เมืองตาก ชาย 137 คน รวมจำนวนนักโทษทั้งหมดเป็นชาย 1,072 คน เป็นหญิง 18 คน แสดงให้เห็นว่าจำนวนการก่อกบฏในมณฑลนครสวรรค์มีผลต่อปริมาณการคุมขังนักโทษ ทำให้สามารถประเมินถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในเวลานั้นว่ายังขาดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สะท้อนถึงการเอาใจใส่ดูแลจากเจ้าหน้าที่บ้านเมือง

บริเวณพื้นที่ซึ่งเป็นพรมแดนระหว่างไทยกับพม่า ระหว่างหัวเมืองนครสวรรค์กับเมืองอุทัยธานี¹ โดยเมืองนครสวรรค์จัดเป็นหัวเมืองชั้นใน ส่วนเมืองอุทัยธานีเป็นหัวเมืองชั้นนอก ซึ่งมีพรมแดนติดกับเมืองมะละแหม่งมีการติดต่อค้าขายระหว่างพม่า พวกต้องชู้มักเกิดโจรผู้ร้ายเข้าปล้นอยู่เสมอ ซึ่งขณะนั้นมีด่านตั้งอยู่รัฐบาลเห็นว่าควรมีการยุบเลิกเมืองหน้าด่านแล้วให้มีการจัดตั้งกองโปลิส นาย ไพโรจน์เปลี่ยน เวย ยาม เพื่อคอยระวังโจรผู้ร้ายมิให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนในแขวงเมือง

หลังจากมีการตรวจตราหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเมื่อพ.ศ. 2443 ก็ได้มีมาตรการในการรักษาความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร โดยเฉพาะในช่วงเวลากลางคืนเป็นโอกาสที่คนร้ายจะโจรกรรมขโมยทรัพย์สินของราษฎรได้ง่ายกว่า โดยให้มีการป่าวประกาศมิให้ราษฎรผู้ใดถืออาวุธเดินทางในเวลากลางคืน² หากมีความจำเป็นต้องใช้แสงสว่างยามค่ำคืนก็ให้จุดได้ ห้ามยิงปืนในเวลากลางคืน จะยิงได้ก็ต่อเมื่อเป็นสัญญาณเกิดเหตุร้ายขึ้นโดยกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรในท้องถิ่นนั้นต้องช่วยกันป้องกันโจรผู้ร้าย บางครั้งมีการมั่วสุมเสพสุรายาฝิ่นหรือเป็นแหล่งนัดพบของคนที่มีสันดานชั่วร้ายซึ่งมักจะก่อการโจรกรรมจี้ปล้นขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงสั่งการให้ผู้ว่าราชการ กรมการอำเภอ ตำบล ไม่อนุญาตให้ขายสุราในบริเวณที่เปลี่ยว ห้ามดื่มสุราเถื่อน กำหนดให้มีการจัดตั้งกองตระเวนประจำมณฑลขึ้นภายหลังจากการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว โดยมีหน้าที่ตรวจตราโจรผู้ร้ายในหัวเมืองต่าง ๆ ของมณฑล เช่น แยกตำบลปากน้ำโพ มีนายร้อยควบคุม 1 คน นายสิบ 3 คน พลตระเวน 15 คน เมืองกำแพงเพชร นายสิบ 2 คน พลตระเวน 5 คน เมืองตาก นายสิบ 6 คน พลตระเวน 51 คน เนื่องจากเป็นเมืองหน้าด่านติดพรมแดนกับประเทศพม่า เป็นต้น

¹ สารตราเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 110). (กระดาษเพล). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.12ข/17.

² มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร.5 เลขที่ ม.48/2.

สรุปว่า ปัญหาโจรผู้ร้ายหัวเมืองที่ขึ้นกับมณฑลนครสวรรค์ มีอยู่อย่างกว้างขวาง โดยก่อนที่จะดำเนินการจัดการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลในมณฑลแม้หลังจากจัดการปกครองแล้ว รัฐบาลยังไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดการรักษาความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นได้ จนกระทั่งมีการจัดระเบียบการรักษาความปลอดภัยแบบใหม่ขึ้น ปัญหาโจรผู้ร้ายจึงมีจำนวนลดน้อยลงแต่ยังคงมีปัญหาลักขโมยซึ่งมิใช่คดีอุกฉกรรจ์เหมือนแต่ก่อนมาให้ได้ผล ในระยะเวลาต่อมา ศาลมณฑลขณะนั้นตำแหน่งผู้พิพากษายังว่าง ส่วนศาลหัวเมืองมีกรมการรับราชการตำแหน่งผู้พิพากษาอยู่ตามเดิม ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2441 ได้โปรดเกล้าฯ ให้หลวงอภิบาลประเพณีกระทรวงยุติธรรมขึ้นมาเป็นข้าหลวงพิเศษ เพื่อจัดการศาลของมณฑล นอกจากนั้นตำแหน่งข้าหลวงพิเศษยังประกอบไปด้วย พระยาราชพงษานุรักษ์ซึ่งเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลขณะนั้น และหลวงสมศรสมสรเป็นข้าหลวงรักษาราชการเมืองนครสวรรค์ รวม 3 นาย รวมเป็นคณะเพื่อจัดการพิพากษาสะสางชำระความที่ค้างคั่งมณฑลและศาลเมืองนครสวรรค์ ซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามพระธรรมนูญหัวเมืองและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความใหม่หลังจากข้าหลวงพิเศษได้ทำการจัดการศาลเมืองต่าง ๆ ในมณฑลแล้วจึงจะได้รับพระราชทานจัดตั้งผู้พิพากษาต่อในพ.ศ. 2442 จำนวนความในศาลมณฑลและหัวเมืองต่าง ๆ ปรากฏดังนี้

ศาลมณฑล ความอาญาที่ค้างคั่งมาจากปีเก่าจนถึงพ.ศ. 2441 รวมจำนวน 259 เรื่อง ข้าหลวงพิเศษได้ดำเนินการพิพากษาเสร็จสิ้นทั้งหมดแล้ว

ศาลเมืองนครสวรรค์ จำนวนความของปีเก่าที่ค้างคั่งจนถึง พ.ศ. 2441 จำนวน 139 เรื่อง ข้าหลวงพิเศษและผู้พิพากษาได้พิพากษาคัดสินแล้ว 119 เรื่อง ค้างศาล 21 เรื่อง ส่วนความอาญา 152 เรื่อง ได้มีการพิพากษาคัดสินแล้ว 149 เรื่อง ค้าง 3 เรื่อง

ศาลเมืองชัยนาท ความแพ่งมี 170 เรื่อง ทำการเปรียบเทียบแล้ว 42 เรื่อง ตัดสินแล้ว 9 เรื่อง ค้างอยู่ 119 เรื่อง ส่วนความอาญามี 360 เรื่อง ตัดสินแล้ว 117 เรื่อง ค้าง 243 เรื่อง¹

ศาลเมืองอุทัยธานี ความแพ่งมี 94 เรื่อง ตัดสินแล้ว 56 เรื่อง ค้าง 38 เรื่อง ความอาญามี 85 เรื่อง ตัดสินแล้ว 45 เรื่อง ค้าง 40 เรื่อง

ศาลเมืองกำแพงเพชร ความแพ่งมี 16 เรื่อง เปรียบเทียบแล้ว 4 เรื่อง ตัดสินแล้ว 3 เรื่อง ค้าง 9 เรื่อง ส่วนความอาญามี 47 เรื่อง ไต่สวนไม่ได้ความจริง 2 เรื่อง ตัดสินแล้ว 16 เรื่อง ค้าง 29 เรื่อง

ศาลเมืองตาก ความแพ่งมี 68 เรื่อง เปรียบเทียบแล้ว 26 เรื่อง ตัดสินแล้ว 1 เรื่อง ค้าง 41 เรื่อง ส่วนความอาญามี 88 เรื่อง ไต่สวนไม่ได้ความจริง 13 เรื่อง ตัดสินแล้ว 14 เรื่อง ค้าง 61 เรื่อง

สำหรับความศาลในหัวเมืองที่ยังคงค้างอยู่ เมื่อข้าหลวงพิเศษได้ขึ้นไปชำระสะสางความแล้ว คาดหวังไว้ใน พ.ศ. 2442 การชำระความพิพากษาของศาลในทุกเมืองของมณฑล

¹มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารร.5 เลขที่ ม.48/2.

นครสวรรค์จะเริ่มต้นวางระเบียบการพิจารณาพิพากษาคดีความต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้น โดยมีให้มีคดีความของราษฎรค้างคั่งมากเหมือนดังเช่นก่อนที่จะมีการจัดการศาล

ปัญหาโจรผู้ร้ายที่เกิดขึ้นในมณฑลนครสวรรค์โดยทั่วไปที่พบ ได้แก่ ผู้ร้ายลักขโมยสัตว์พาหนะเป็นต้นว่าโค กระบือมากที่สุด ส่วนใหญ่จะเกิดในพื้นที่แขวงเมืองชัยนาทซึ่งเป็นเขตแดนติดต่อกับเมืองอินทบุรี เมืองสิงห์บุรี เมืองสุพรรณบุรีมากกว่าท้องที่อื่น ๆ ส่งผลทำให้สัตว์พาหนะล้มตายจำนวนมากในพ.ศ. 2440 ซึ่งพบว่า ราคาที่ราษฎรซื้อขายกระบือ 1 ตัวราคาประมาณ 80-160 บาท ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่เคยปรากฏว่ามีราคาสูงถึงขนาดนี้ ส่งผลทำให้โจรขโมยลักสัตว์พาหนะชุกชุมมากในเวลานั้น นอกจากการลักขโมยแล้วยังมีคดีความฆ่ากันตาย ผู้ร้ายตีชิง ผู้ร้ายตัดช่องย่องเบาล้วงลักทรัพย์ราคาตั้งแต่ 40 บาท – 40 ชั่ง ผู้ร้ายลักทรัพย์เล็กน้อยและผู้ร้ายทิ้งไฟ¹

การจัดการด้านการศาลของมณฑลนครสวรรค์ยังเพิ่งเริ่มวางแผนในการจัดการด้านการศาลในพ.ศ. 2441 ซึ่งยังไม่ได้มีการปรับปรุงด้านต่าง ๆ มากนัก ในเวลาต่อมา เมื่อพระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ได้ขึ้นไปตรวจมณฑลนครสวรรค์ระหว่างวันที่ 2-20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 ได้รายงานด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศาลและเรือนจำของมณฑลนครสวรรค์ไว้ดังนี้

...เมื่อออกจากด่านภาษี ข้าพเจ้าได้ขึ้นไปมาต่อไปหยุดที่ ๆ ว่าการซึ่งสร้างขึ้นใหม่ เมื่อครั้งได้ฝ่าลองฐลีพระบาทเสด็จพระราชดำเนินแล้วได้เลยไปดูคุกกำแพงอิฐซึ่งทำขึ้นแต่ครั้งเสด็จพระราชดำเนินนั้นยังทำไม่แล้ว คุกที่นี้แปลกกับข้าพระพุทธเจ้าได้เคยเห็นมา เรือนจำซึ่งมีอยู่ 6 หลังนั้นทำเหมือนกับกรุง สูงจากพื้นดินมาก ทำแบบนี้จะว่าดีก็ได้ ที่ดินนั้นเพราะอากาศเข้าได้ดีอย่างหนึ่งกับผู้คุมดูแลเห็นคนคุกได้ดีอีกอย่างหนึ่ง แต่ไม่เป็นที่เจริญตาเลย ตามบริเวณคุกนั้น การรักษายังไม่สุสอาดเรียบร้อยเห็นเป็นด้วยกำลังซ่อมแซมอยู่...²

การจัดสร้างเรือนจำในเวลานั้นยังไม่แล้วเสร็จจึงทำให้บรรยากาศสภาพแวดล้อมในเวลานั้นยังไม่เข้าที่เข้าทางไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าใดนัก สำหรับการจัดการเรือนจำมณฑลนครสวรรค์ในเวลานั้นมีผู้ที่ยื่นรายงานเกี่ยวกับรายละเอียดของนักโทษซึ่งอยู่ในเรือนจำ คือ พระแสงพะอำมะรง* โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไม่โครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม. 48/2.

²รายงานพระองค์เพ็ญเสด็จตรวจราชการที่แยกส่งไปยังกระทรวงต่าง ๆ (มณฑลนครสวรรค์). (ร.ศ. 121). (ไม่โครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/36.

* เป็นตำแหน่งหนึ่งของกรมการผู้น้อยในมณฑลหรือเรียกกันว่ากรมการชั้นประทวน โดยมีหน้าที่ปกครองเรือนจำ คุมขังผู้ต้องหาและนักโทษตามคำสั่งของศาล ต่อมาเปลี่ยนชื่อตำแหน่งจากพะอำมะรงมาเป็น พัสดี

นักโทษที่จำขังอยู่ในเรือนจำเป็นชาย 145 คน เป็นหญิง 3 คนต้องจำโทษเป็นชาย 23 คน เป็นหญิง 3 คน นักโทษที่อยู่ในระหว่างพิจารณาเป็นชาย 19 คน อยู่ในระหว่างไต่สวนเป็นชาย 8 คน เป็นหญิง 1 คน ซึ่งมีผู้ที่มาฝากไว้ รวมจำนวนนักโทษทั้งชายและหญิง 202 คน¹

สำหรับการศาลมณฑลนครสวรรค์ในพ.ศ. 2445 นั้นผู้ที่มีตำแหน่งเป็นผู้พิพากษา คือ นายเอี่ยม ซึ่งได้รายงานเกี่ยวกับการศาลต่อพระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ได้ทราบเพียงเล็กน้อยจากการรายงานกล่าวถึงการศาลมีสภาพที่สะอาด แต่ไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดของการจัดการศาลมณฑลแต่อย่างใด

สรุป การจัดการด้านการศาลของมณฑลนครสวรรค์เริ่มตั้งแต่มีการประกาศพระธรรมนูญศาลหัวเมืองร.ศ. 114 ใน พ.ศ. 2438 ซึ่งเป็นปีเดียวกับการเริ่มจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์และต่อมาใน พ.ศ. 2439 ก็ได้มีประกาศจัดศาลยุติธรรมมณฑลนครสวรรค์ขึ้น การจัดการด้านการศาลในระยะแรก ยังขาดความพร้อมในการดำเนินการในทุกด้าน โดยต้องให้มีการจัดตั้งข้าหลวงพิเศษ จากกระทรวงยุติธรรมและแต่งตั้งเพิ่มอีก 2 นายได้แก่ ตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองเพื่อช่วยฝึกหัดวิธีการพิจารณาความการตัดสินรูปแบบใหม่ซึ่งตัวบุคคลที่จะเข้ามารับตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลมณฑล ศาลเมืองและศาลแขวงยังขาดความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับกฎหมายผู้ที่เป็นข้าหลวงพิเศษจะเป็นผู้ให้ความรู้ความเข้าใจในการพิจารณาความแก่กรมการที่ได้รับการเลือกสรรที่จะให้รับตำแหน่งผู้พิพากษาของแต่ละระดับศาล เป็นต้นว่า ศาลมณฑล ศาลเมืองและศาลแขวง เพื่อให้มีความพร้อมด้านตัวบุคคลพร้อมกับแจกพระธรรมนูญศาลปกครองพระราชบัญญัติกระบวน การพิจารณาความอาญาและความแพ่งเพื่อฝึกหัดแก่ผู้ที่จะออกไปเป็นผู้พิพากษาให้เกิดความรู้ความเข้าใจให้ดียิ่งขึ้น ให้มีการตั้งกรมการเป็นตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลเมืองขึ้น แล้วเปลี่ยนตำแหน่งข้าหลวงพิเศษมาเป็นผู้ตรวจศาลแทนเพื่อตรวจสอบการดำเนินการจัดการศาลแบบใหม่ให้เป็นไปตามพระธรรมนูญศาลหัวเมืองพระราชบัญญัติการจัดการศาลยุติธรรมมณฑลนครสวรรค์และพระราชบัญญัติข้าหลวงพิเศษเพื่อชำระสะสางคดีความเก่าและวางระเบียบแบบแผนในการจัดการศาลแบบใหม่ให้ขยายไปยังมณฑลอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งต้องใช้เวลาในการศึกษาความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและการศาลรวมไปถึงการฝึกหัดกระบวนพิจารณาการตัดสินต่าง ๆ

การศาลในมณฑลนครสวรรค์ในระยะแรกยังไม่พร้อมโดยต้องใช้วิธีการฝึกหัดเรียนรู้ให้เกิดความชำนาญและฝึกปฏิบัติตลอดไปจนถึงต้องใช้เวลาเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนจากวิธีการศาลอย่างค่อยเป็นค่อยไปซึ่งในระยะหลังการศาลมีสภาพการดีขึ้นมีความสะอาดขึ้น มีการจัดระบบการศาลตามนโยบายการจัดตั้งศาลหัวเมืองซึ่งได้มีการออกเป็นกฎหมายบังคับใช้เพื่อเป็นการวางพื้นฐานการจัดการศาลหัวเมือง เป็นประโยชน์ในการนำไปชำระสะสางคดีความเก่าที่ค้างศาลให้ลดลงแล้วจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงให้เป็นแบบใหม่ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินคดีความที่ให้ความบริสุทธิ์

¹ รายงานพระองค์เพ็ญเสด็จตรวจราชการที่แยกส่งไปยังกระทรวงต่าง ๆ (มณฑลนครสวรรค์). (ร.ศ. 121). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/36.

ยุติธรรม ยกเลิกวิธีการไต่สวน การลงโทษแบบเดิมและจากการติดต่อสัมพันธ์กับชาติตะวันตกจึงส่งผลทำให้ได้รูปแบบการศาลของชาติตะวันตกเข้ามาปรับปรุงเพื่อให้เกิดความยอมรับมากขึ้น แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาขึ้นเป็นไปตามลำดับ

บทที่ 4

การจัดการปรับปรุงด้านการคลัง การศึกษา การโยธา การทหาร

หลังจากที่ได้มีการจัดการปรับปรุงด้านการปกครองและการศาลของมณฑลเพื่อเป็นการวางรากฐานการปกครองแบบใหม่เพื่อให้การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับนโยบายในการจัดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ซึ่งเริ่มจากการจัดตั้งกระทรวงในระยะแรกที่มีการวางโครงสร้าง และ จัดระบบงานใหม่ตามแบบที่มีการใช้ในทวีปยุโรปให้ขยายตัวได้กว้างขวาง ถึงแม้จะส่งคนไปศึกษายังต่างประเทศ แต่ตำแหน่งในการบริหารงานซึ่งต้องอาศัยผู้มีความรู้แบบใหม่ยังมีไม่เพียงพอพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจ้างผู้มีความชำนาญงานชาวต่างประเทศ เข้ามาเป็นที่ปรึกษาและหัวหน้าในหน่วยงานด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า ด้านการคลังนั้นจ้างชาวอังกฤษชื่อนายริแวด คาร์เนค มาเป็นผู้ควบคุมทั่วไปในกระทรวงการคลัง ด้านการศึกษาจ้างชาวอังกฤษชื่อนายดับบิว บี ยอนสัน (W.B. Johnson) และนายจี เอส สมิท (G.S. Smith) ด้านการป่าไม้จ้างชาวอังกฤษชื่อนายเฮซ สเลด (H. Slade) มาเป็นเจ้ากรมป่าไม้ ด้านการคมนาคมจ้างนายเค เบทเก (Herr. K. Bethge) ชาวเยอรมันมาเป็นเจ้ากรมการรถไฟและนายคอลมันน์ (Herr. Colmann) ชาวเยอรมันมาเป็นปลัดกรมไปรษณีย์โทรเลข¹

หลังจากได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงในด้านต่าง ๆ ส่วนกลางให้มีการพัฒนาให้เป็นแบบใหม่แล้วจึงได้กระจายการบริหารออกไปสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นไปตามแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศของงานแต่ละด้าน ส่วนการปรับปรุงงานด้านต่าง ๆ ของมณฑลนครสวรรค์นั้นมียางด้านต่าง ๆ แต่ได้นำมากล่าวถึงเพียงบางส่วน ได้แก่ ด้านการคลัง การศึกษา การทหาร การโยธา ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การปรับปรุงด้านการคลังและการเก็บภาษีอากร

1.1 การปรับปรุงด้านการคลัง

ในการปฏิรูปการคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางระเบียบบริหารการคลังใหม่ โดยโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดตั้งหรือขยายการพิพฒนขึ้นในพ.ศ. 2416 ในการทำหน้าที่เก็บรายได้ภาษีอากรให้กับประเทศเพื่อรวบรวมไว้ในแหล่งเดียวกัน ซึ่งเป็นการวางรากฐานการจัดระเบียบการใช้จ่ายเงินให้เป็นระเบียบแบบแผนรัดกุมมากขึ้น² โดยให้มี

¹ สำนักนายกรัฐมนตรี; คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและคณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. (2525). *ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง-24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เล่ม 2*. หน้า 225.

² ชัย เรื่องศิลป์. (2527). *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2353 ด้านเศรษฐกิจ*. หน้า 233.

วัตถุประสงค์สำคัญ คือ สามารถป้องกันการรั่วไหลในการเก็บเงินภาษี เป็นวิธีการบริหารและการควบคุมเงินรายได้แผ่นดินแบบใหม่ให้เพิ่มความมั่นคงในด้านการคลังและทำให้ประเทศมีรายได้เพิ่มมากขึ้น¹ ต่อมายกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรเมื่อ พ.ศ. 2429 และใน พ.ศ. 2433 ก็มีการยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวง มีผู้บังคับบัญชาคือเสนาบดี ใน พ.ศ. 2435 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เริ่มแบ่งกรมออกเป็น 10 กรม เพื่อปรับปรุงหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขึ้นกับกระทรวง ได้แก่ กรมสารบัญชี กรมตรวจ กรมเก็บ กรมพระคลังข้างที่ กรมกษาปณ์สิทธิการ กรมราชพัสดุ กรมสรรพภาษี กรมสรรพากร กรมส่วยและกรมศุลกากร² สำหรับกรมที่มีหน้าที่เก็บภาษีอากรมีเพียง 3 กรม ได้แก่ กรมสรรพภาษี มีหน้าที่ในการเก็บเงินภาษีขึ้นซึ่งเก็บจากการชักภาษี เช่น ภาษีเสา ภาษีน้ำตาล ภาษีเกลือ ภาษีไม้ขนอสัก เป็นต้น กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรต่าง ๆ ซึ่งเก็บจากการให้ใบอนุญาต เช่น อากรสุรา อากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น ส่วนกรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขาเข้า ภาษีขาออก ซึ่งเก็บจากผู้บรรทุกสินค้าออกไปต่างประเทศและบรรทุกเข้ามาในประเทศ³

ในการปฏิรูปด้านการคลังได้มีการปรับปรุงระเบียบแบบแผนใหม่ให้มีการขยายการปรับปรุงออกไปยังส่วนภูมิภาค โดยได้แต่งตั้งข้าหลวงคลังให้ไปประจำในทุกเมืองและทุกมณฑลเพื่อทำหน้าที่เป็นพนักงานตรวจเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมือง เรียกเก็บอยู่แต่ก่อน หรือเป็นการจ่ายไปในตัวแทนเงินเดือน ผลประโยชน์หรือที่ตกเรียเสียหายด้วยเหตุผลอย่างอื่น ให้มาเป็นของหลวงและจ่ายเงินเดือนพระราชทานแก่ผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมืองที่มีหน้าที่แทนผล ประโยชน์ที่เคยได้ทางอ้อมมาก่อน⁴ เมื่อข้าหลวงคลังเก็บภาษีจากราษฎรได้โดยตรงแล้วจึงรวบรวมส่งมายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติราษฎรไม่ต้องเสียภาษีอากรมากนักแตกต่างกันเหมือนแต่ก่อน ซึ่งนับว่าเป็นการปรับปรุงระบบการคลังครั้งสำคัญทำให้ผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดินเพิ่มมากขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ในด้านรายจ่าย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางพิกัตอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการตามตำแหน่งที่แน่นอนแทนเบี้ยหวัดที่จ่ายแต่เดิม นอกจากนั้นยังพระราชทานเบี้ยบำนาญแก่ข้าราชการเพื่อเป็นเงินเลี้ยงชีพ หลังจากรับราชการไม่ได้แล้ว และต่อมาในพ.ศ. 2439 พระองค์ได้ทรงโปรดฯให้มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรก ถือเป็นต้นแบบในการทำงบประมาณแผ่นดินมาจนถึงปัจจุบัน

¹ สำนักนายกรัฐมนตรี; คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและคณะกรรมการสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี . (2525). เล่มเดิม. หน้า 290.

² สุทธิพันธ์ ขุทรานนท์. (2525). การภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทย พ.ศ. 2416-2475. หน้า 135.

³ ชัย เรื่องศิลป์. (2527). เล่มเดิม. หน้า 232-233.

⁴ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. หน้า 140.

ใน พ.ศ. 2440 มีสเตอร์เอฟ เอช ไยค์ (F.H. Gile) ชาวอังกฤษ ผู้มีความรู้ความชำนาญด้านที่ดินและภาษีอากรเป็นอย่างดีได้เริ่มจัดการคลังและสรรพากรขึ้น เริ่มเก็บภาษีค่านาก่อนที่มณฑลปราจีนบุรี โดยการเดินสำรวจ เร่งรัดที่นา แล้วพบข้อบกพร่องของการเก็บภาษีค่านา แล้วรายงานต่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศราหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พร้อมทั้งเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหา และ ในเวลาต่อมาได้โปรดฯให้ขยายการเก็บภาษีอากรออกไปยังส่วนภูมิภาค ได้แก่ ขยายสู่มณฑลทุกมณฑล ยกเว้น มณฑลกรุงเทพฯ การเก็บภาษีดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพากร ซึ่งแบ่งหน่วยงานย่อยออกได้ 2 ส่วน¹ คือ สรรพากรนอกมีหน้าที่เก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาคขึ้นตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. 2441 ได้ย้ายมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ส่วนสรรพากรในนั้น มีหน้าที่เก็บภาษีอากรในมณฑลกรุงเทพฯซึ่งขึ้นอยู่กับกรมนครบาล

ในพ.ศ. 2435 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรไว้ 5 ฉบับดังนี้ พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111(พ.ศ. 2435) พระราชบัญญัติพิภคภาษีภายในร.ศ. 111 พระราชบัญญัติอากรการพนัน พระราชบัญญัติอากรมหรสพและพระราชบัญญัติเครื่องจันอับ* ต่อมาได้มีการออกข้อบังคับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกจำนวน 4 ฉบับดังนี้ กฎข้อบังคับอากรฝิ่น กฎข้อบังคับอากรสุรา กฎข้อบังคับอากรหอยและกฎข้อบังคับอากรบ่อนเบี้ย²

สำหรับมณฑลนครสวรรค์ได้มีการจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2441 ในการไปตรวจราชการมณฑลนครสวรรค์ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงรายงานเกี่ยวกับการจัดการคลังมณฑลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้ว่า คลังมณฑลนครสวรรค์มีการจัดได้ถูกต้องตามข้อบังคับของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีการทำบัญชีรายวัน เงินรับ จ่าย และ ต้องงบบัญชีทุกวัน เพื่อให้รู้ยอดรายรับ รายจ่าย นอกจากนั้น ยังมีบัญชีรายตัวของเงินผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับเฉพาะคลังมณฑลหรือรับตามบัญชีบ 7 วัน ซึ่งได้รับจากคลังหัวเมืองและจากเงินตระกูลใด รับเดือนละเท่าไร เมื่อถึงช่วงสิ้นเดือนได้ทำบัญชีบเดือนและเงินรับจ่ายและยังคงเหลือ เพื่อนำยอดส่งให้กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในทุกเดือน เมื่อมีเงินคงคลังเหลือจ่าย จึงได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานในการคุมเงินนำมาส่งยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในกรุงเทพฯ³

¹ สุทธิพันธุ์ ชูทรานนท์. (2525). เล่มเดิม. หน้า 135.

* เครื่องจันอับ คือ ขนมหรืออาหารประเภทต่าง ๆ ที่ระบุใน 6 หมวด ได้แก่ หมวดผัก (ถั่วก้อน ถั่วติด งาตัด ไซถึง ขนมปั้นสิบ ขนมก้านบัว ขิงเคี้ยวน้ำตาลทราย ขนมเปี๊ยะ ข้าวพอง ตังเม ถั่ว งา ขนมโก๋) หมวดวุ้นแห้ง หมวดขนมกะเลาเบ้าทำด้วยแป้งข้าวสาลี หมวดไฟ หมวดกระดาดจีนและหมวดน้ำตาลกรวด

² สุทธิพันธุ์ ชูทรานนท์. (2525). เล่มเดิม. หน้า 139-140.

³ มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม. 48/2.

แต่การจัดการคลังหัวเมืองนั้นยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการหาตัวบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะส่งข้อบังคับการจัดการคลังออกไปเพื่อจัดตามนโยบายข้อบังคับของกระทรวง ซึ่งกว่าจะดำเนินการจัดตามระบบใหม่ต้องใช้เวลานานและอาจจะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพราะว่า เจ้าพนักงานเป็นกรมการเดิม คู่กันเคยกับการจัดคลังแบบเก่า ยังคงใช้วิธีการจัดแบบเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้องมีใบบอกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อขอรับพระราชทานตัวข้าราชการผู้มีความรู้ที่เหมาะสมในการจัดทำบัญชี เพื่อเก็บเงินผลประโยชน์ของหัวเมือง ต่อจากนั้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ส่งข้าราชการในกระทรวงให้ออกไปรับตำแหน่ง ผู้ช่วยราชการเมืองในมณฑล จำนวน 5 นาย เพื่อไปฝึกวิธีการจัดการคลังแบบใหม่ให้ประสบความสำเร็จให้ตรงตามข้อบังคับของกระทรวงการคลังให้ครบทุกเมือง

1.2 การจัดการด้านการคลังเมืองนครสวรรค์

ซึ่งอยู่ในมณฑลนครสวรรค์ สมเด็จพระยาดำรงจิงทรงเห็นสมควรว่าไม่จำเป็นที่จะต้องเพิ่มแผนกคลังอีกแผนกหนึ่ง ดังนั้นจึงได้มีการยกคลังเมืองให้รวมกับคลังมณฑล โดยกำหนดให้ผู้ช่วยราชการเมืองมีหน้าที่เก็บผลประโยชน์แผ่นดินเฉพาะเมืองนครสวรรค์ ส่วนการเบิกจ่ายเงินในเมืองนครสวรรค์ให้เบิกโดยตรงต่อคลังมณฑล เนื่องจากว่า ได้รวมที่ทำการอยู่ที่คลังมณฑลแห่งเดียว¹

หน้าที่ของคลังเมืองอื่นที่ขึ้นกับมณฑลนครสวรรค์ มีหน้าที่ทำบัญชีรับจ่ายเงิน เช่นเดียวกับคลังมณฑล สรรวจบัญชีใบนำ การเก็บผลประโยชน์ในเมือง เช่น อากรค่านา อากรสมพัตสร อากรค่าน้ำ เป็นต้น โดยนายอำเภอจะเป็นผู้สำรวจแล้วส่งบัญชีมายังคลังเมืองและคลังเมืองจะมีหน้าที่ตรวจสอบ และ เขียนใบเสร็จคำนวณ โดยประมาณที่จะส่งให้กับที่ทำการอำเภอ นายอำเภอจะทำหน้าที่เก็บผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ณ ที่ว่าการอำเภอ นอกจากนั้น คลังเมืองยังมีหน้าที่ตรวจตราให้นายอำเภอมายื่นบบัญชีงบเดือน เงินรายได้และคอยเร่งรัดการส่งเงิน เพื่อมิให้ค้างคั่ง จากการดำเนินการจัดคลังหัวเมืองดังกล่าว ในมณฑลนครสวรรค์ในพ.ศ. 2441 พบหลักฐานว่ามีการปฏิบัติที่ถูกต้อง ตามข้อบังคับทุกเมืองภายในมณฑล

ผลประโยชน์ที่มีการรับเงิน โดยเฉพาะของมณฑลนครสวรรค์ขึ้นใน พ.ศ. 2441 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

อากรบ่อนเบี้ย ตามสารตราจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้มณฑลนครสวรรค์ได้ประมวลรับผูกขาด ณ ที่ทำการมณฑล รวมเงินที่ได้รับจำนวน 215,382 บาท 8 อัฐ

ภาษีอากรผูกขาด ซึ่งได้ประมวลตกค้างที่กระทรวงพระคลังฯ ในกรุงเทพฯ โดยให้มณฑลรับเงินมีภาษีอากรที่ผูกขาดดังต่อไปนี้ อากรเครื่องจันอับ 9,260 บาท ภาษีสุกร เบ็ด ไก่ 14,065

¹มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม. 48/2.

บาท อาคารเรือโรงงาน 1,230 บาท ภาษีที่จัดทำโดยรัฐบาลซึ่งได้รับเป็นตัวเงินจริง ได้แก่ สรรพภาษีภายใน 44,717 บาท 20 อัฐ

ในเวลาต่อมาได้ทำการยกเลิกภาษีด้านที่มณฑลนครสวรรค์เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2441 โดยสินค้าที่เคยเก็บจากด่านเหล่านั้น นำเข้าสู่กรุงเทพฯ และเก็บภาษีที่กรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียว ภาษีดังกล่าว ได้แก่ อาคารค่าน้ำได้รับ 17,368 บาท 33 อัฐ อาคารค่าน้ำได้รับ 134,517 บาท 4 อัฐ อาคารสมพัตรได้รับ 4,097 บาท 55 อัฐ ภาษีไม้ขนสักได้รับ 106,460 บาท 32 อัฐ ภาษีอ้อยได้รับ 1,129 บาท 56 อัฐ

สำหรับส่วย* ในมณฑลนครสวรรค์ มีดังนี้ เลกส่วยคองกอง 48,413 บาท เลกบัทร์ 47,784 บาท

ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมความ ค่าหนังสือ เอกสารบริคณห์สัญญา ค่าตัวพิมพ์รูปพรรณ ค่าหนังสือเดินทาง เป็นต้น รวมค่าธรรมเนียมต่าง ๆ 26,057 บาท 3 อัฐ ค่าผูกปี 3,602 บาท 52 อัฐ เบ็ดเตล็ด 18,288 บาท 32 อัฐ

รายรับของคลังมณฑล พ.ศ. 2441 รวมทั้งสิ้น 692,373 บาท 38 อัฐ ยกเลิกอากรบ่อนเบี้ยใน พ.ศ. 2440 มีจำนวน 29 ตำบลทั้งมณฑลผูกขาดตลอดทั้งปี จำนวน 258,260 บาท

ต่อมาในพ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ อนุญาตให้เลิกอากรบ่อนเบี้ยอีกจำนวน 8 ตำบล¹ ได้แก่

ตำบลบ้านท่าเหล็ก ตำบลบ้านแก่ง เมืองนครสวรรค์ มณฑลนครสวรรค์

ตำบลบ้านคลองเกวียน เมืองชัยนาท

ตำบลบ้านเดิมบาง ตำบลบ้านโพงาม ตำบลบ้านห้วยกรด เมืองสรรคบุรี

ตำบลในเมือง เมืองกำแพงเพชร

ตำบลน้ำดิบ เมืองบรรพตพิสัย²

บ่อนเบี้ยในมณฑลนครสวรรค์ ยังมีอยู่ 21 ตำบลได้มีการประมูลใหม่ทั้ง 21 ตำบล รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 355,880 บาท

การประกาศยกเลิกบ่อนเบี้ยในมณฑลต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลดีแก่บ้านเมือง เพราะจะทำให้ราษฎรจตุการพนัน และ หันไปประกอบอาชีพของตน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเพาะปลูก และการหัตถกรรม ปัญหาในเรื่องโจรผู้ร้ายคดีอุกฉกรรจ์ไม่มี การลักทรัพย์มีบ้าง นับว่าเรื่องโจรผู้ร้าย

* คือ สิ่งของที่รัฐบาลเรียกเก็บจากเมืองที่อยู่ภายใต้การปกครอง เป็นค่าตอบแทนการปกครองหรือคุ้มครองอาจกำหนดให้ส่งเป็น ต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง พร้อมกับสิ่งของหรือเงินโดยให้ส่ง 3 ปีต่อ 1 ครั้ง และอีกความหมายคือ สิ่งของที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเกณฑ์ราษฎรชายที่มีความสันทัดในการไปหาสิ่งของนั้นตามจำนวนที่รัฐต้องการ เช่น ไม้กฤษณา ริงนก ไช้จะละเม็ด รง งามช้าง เป็นต้น

¹มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.48/2.

²เสถียร ลายลักษณ์; และคนอื่น ๆ. (2478). ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 16. หน้า 288.

ลดลงกว่าแต่ก่อน การที่ยกเลิกบ่อนเบี้ยนั้น ส่งผลดีในทางอื่นมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับอากรซึ่งได้จากเก็บจากบ่อน เพราะจะส่งผลให้บ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นสภาพการจัดการคลังในมณฑลนครสวรรค์ว่ามีการเริ่มเปลี่ยนแปลงตามข้อบังคับของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ระเบียบการศาลว่าการมณฑลนครสวรรค์ หมวดที่ 1 ว่าด้วยแผนกหน้าที่ราชการ ได้กำหนดหน้าที่ของแผนกที่เกี่ยวข้องกับการเก็บประโยชน์ต่าง ๆ ของแผ่นดิน คือ 1. แผนกสรรพากร มีหน้าที่กำกับดูแล ป่าไม้ การตรวจป่าไม้ รักษาป่าไม้ การเก็บค่าภาษีต่อไม้ อากรที่ดิน ภาษีอากร เก็บโดยรัฐบาลเป็นผู้ภาษีอากรค้าขาย 2. แผนกคลัง มีหน้าที่กำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินแลสดมภ์และรักษาบัญชีเงินการราชพัสดุ¹

เมื่อแรกตั้งมณฑลนครสวรรค์ใน พ.ศ. 2438 พบว่ามีการจัดเก็บรายได้ผลประโยชน์จากภาษีอากรดังต่อไปนี้

อากรเรือโรงงาน เก็บจากเมืองสรรคบุรี ชัยนาท อุทัยธานี ตาก มโนรมย์ พยุหะคีรี กำแพงเพชร และนครสวรรค์

อากรฝิ่น เก็บจากเมืองนครสวรรค์ สรรคบุรี ชัยนาท มโนรมย์ พยุหะคีรี ตาก อุทัยธานีและกำแพงเพชร

อากรค่าน้ำ เก็บจากเมืองพยุหะคีรี ชัยนาท นครสวรรค์และสรรคบุรี

ภาษีสุกร เปิด ไก่ เก็บจากเมืองสรรคบุรี ชัยนาท อุทัยธานี มโนรมย์ นครสวรรค์ ตาก พยุหะคีรีและกำแพงเพชร²

ในพ.ศ. 2440 ได้มีการผูกขาดเก็บภาษีในมณฑลนครสวรรค์ ดังมีรายละเอียดดังนี้

อากรมโหรีสพ เก็บจาก เมืองนครสวรรค์ สรรคบุรี ชัยนาท มโนรมย์ พยุหะคีรี ตาก อุทัยธานีและกำแพงเพชร

อากรจันอับ เก็บจาก เมืองนครสวรรค์ สรรคบุรี ชัยนาท มโนรมย์ พยุหะคีรี ตาก อุทัยธานีและกำแพงเพชร

ภาษีน้ำตาลโดนด เก็บจาก เมืองชัยนาทและสรรคบุรี

อากรสุรา เก็บจาก เมืองนครสวรรค์ สรรคบุรี ชัยนาท มโนรมย์ พยุหะคีรี ตาก อุทัยธานีและกำแพงเพชร

อากรเรือโรงงาน เก็บจาก เมืองนครสวรรค์ สรรคบุรี ชัยนาท มโนรมย์ พยุหะคีรี ตาก อุทัยธานี และกำแพงเพชร

อากรสุกร เปิด ไก่ เก็บจาก เมืองนครสวรรค์ สรรคบุรี ชัยนาท มโนรมย์ พยุหะคีรี ตาก อุทัยธานีและกำแพงเพชร

¹มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.48/2.

²ประกาศกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยภาษีอากรจำนวน รัตนโกสินทร์ศก 115. (115, 30 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 12. หน้า 370-376.

อากรน้ำอ้อย เก็บจาก เมืองนครสวรรค์ สรรคบุรี ชัยนาท มโนรมย์ ตาก
อุทัยธานีและกำแพงเพชร¹

มณฑลนครสวรรค์ได้รับผลประโยชน์จากอากรค่าน้ำ ซึ่งในพ.ศ. 2451 ข้าหลวงตรวจการกรมสรรพากรนอก พระราชบัญญัติพัฒนาผู้ตรวจราชการมณฑลนครสวรรค์พร้อมด้วยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการจับปลาอีก 2 คน ได้แก่ ขุนวิเทศจินนารักษ์ ซึ่งเป็นนายน้ำเมืองปทุมมา และ จินขึ้นจากเมืองพิจิตรได้ไปตรวจการจับปลาในมณฑลพิษณุโลกและมณฑลนครสวรรค์ได้รายงานผลต่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทำให้ได้มีความรู้เกี่ยวกับวิธีการจัดการอากรค่าน้ำและเพื่อหาสาเหตุที่ทำให้ปริมาณสินค้าปลาแห้ง ซึ่งเคยมีปริมาณการส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศลดลง เปรียบเทียบเมื่อ พ.ศ. 2440 สินค้าปลาแห้งเป็นสินค้าออกขายต่างประเทศจำนวนประมาณ 1,000 หาบ มีปริมาณส่งขายน้อยกว่า พ.ศ. 2439 ถึงราว 3,000 หาบ² ซึ่งพอจะสรุปรายงานจากการตรวจราชการได้ดังนี้ พ.ศ. 2441 ในมณฑลพิษณุโลกและมณฑลนครสวรรค์ พบว่าประเภทของปลาส่วนใหญ่ ได้แก่ ปลาช่อน ปลาชะโด ปลากระสง ปลาดุก ปลาสลิด ปลากหม่อ ปลาเนื้ออ่อน ปลาหางเบื่อน ปลาแดง ปลาน้ำเงิน ปลาสลาด ปลากะดี ปลาสวาย นอกจากนี้ยังมีชนิดของปลาที่อาศัยอยู่ตามหนอง ลำคลอง ซึ่งมีลักษณะน้ำขุ่นเป็นดินเลนและลักษณะน้ำใสมีดินปนทรายซึ่งปลาเหล่านี้เป็นปลาส่งออกและทางราชการได้รับผลประโยชน์จากอากรค่าน้ำ

วิธีการจัดการอากรค่าน้ำที่ได้ปฏิบัติกันมาได้จัดแบ่งการว่าประมุลให้มีผู้รับผิดชอบผู้ขาดรับผู้ขาดไว้ 3 ประเภท ได้แก่

1. ว่าประมุลให้มีผู้ประมุลเป็นนายอากรหวงห้ามคลอง หนองที่จับปลาตามเขตประทานบัตร คือ ผู้รับประทานบัตร ยอมให้ผู้จับปลาได้โดยเสียค่าธรรมเนียม การจับปลาโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ตามลักษณะภูมิประเทศของแต่ละท้องที่ เรียกว่า เบิกคลองหนอง เช่น ถ้าจับปลาโดยใช้เครื่องมือประเภทอวน ผีอก ซึ่งเป็นเครื่องมือใหญ่ จะเสียค่าธรรมเนียม 120 บาทต่อปี ถ้าเป็นเครื่องมือประเภทช้อน เสียค่าธรรมเนียม 49 บาทต่อปี แต่ถ้าใช้เครื่องมือประเภทสุม ลอบ เบ็ด เสียค่าธรรมเนียม 2 บาทต่อปี

2. การจับปลาในคลอง หนองโดยการทำบ่อและกล่ำ* การขุดบ่อนั้นก็เพื่อให้ปลามาอาศัย ไม่ค่อยนิยมทำกันนักและอีกวิธีหนึ่ง คือ การทำกล่ำเพื่อให้ปลามาอยู่อาศัยอยู่นั้นเป็นวิธีที่

¹ ประกาศว่าประมุลภาษีอากรผูกขาดจำนวน รัตนโกสินทร์ศก 116. (116,11 กุมภาพันธ์).
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 13. หน้า 536-537.

² รายงานพระราชบัญญัติพัฒนาผู้ตรวจการจับปลาในมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์. (ร.ศ. 128).
(ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.2.14/47.

* เป็นวิธีการจับปลา ซึ่งทำบริเวณไว้สำหรับล่อให้ปลาเข้าไปอาศัย โดยการใช้เครื่องมือ เช่น ตอไม้ หนาม หญ้า ผักต่าง ๆ แล้วล้อมจับด้วยอวนหรือผีอก

นิยมกันมาก ซึ่งการจับปลาส่วนใหญ่มักจะใช้เครื่องมือ ได้แก่ อวนและเฟือก การคิดค่าธรรมเนียมนั้นคิดจากการเก็บค่าที่ในการทำล่ำและทำบ่อ

3. การจับปลาซึ่งไม่ต้องเสียค่าที่ หวงห้าม เสียแต่ค่าเครื่องมือตามอัตราค่าน้ำ ส่วนใหญ่ เครื่องมือที่ใช้ในการจับปลา คือ สุ่ม มักจะจับปลาในคลอง หนอง แต่ถ้าในบริเวณแม่น้ำลำคลองขนาดใหญ่ ซึ่งมีความลึกประมาณ 3-4 วา จะใช้เครื่องมืออีกประเภท คือ อวนในการจับปลา¹

แต่เดิมเมื่อยังไม่ได้มีการตั้งกรมสรรพากรทำการผูกขาดค่าน้ำ นายอากรจะรับผูกขาดไปในแต่ละเมืองโดยนายอากรมักมีรายได้จากอากรค่าน้ำประมาณ 1 ใน 7 ของอากรค่าน้ำใน พ.ศ. 2452 การผูกขาดค่าน้ำทำให้ปริมาณปลามีจำนวนลดน้อยลงกว่าเดิมมาก ก็เพราะว่ามีการผูกขาดบริเวณคลอง หนองน้ำ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ผู้รับประทานบัตรมีสิทธิจับปลาได้เฉพาะในคลองหนองที่ตนได้รับอนุญาตเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถจับปลาในคลองหนองอื่น ๆ เช่นดังแต่ก่อนได้ จึงต้องพยายามจับปลาในหนองที่ตนเป็นผู้ได้รับอนุญาตจับปลานั้น ให้มากที่สุดโดยจับทั้งปลาขนาดเล็กและขนาดใหญ่ จนส่งผลให้ปริมาณปลาลดลงตลอดนอกจากนี้สภาพคลองหนองมีความตื้นเขิน พืชและธัญญาหารซึ่งเป็นแหล่งอาหารปลาก็ขาดการดูแล กอปรกับเครื่องมือที่ใช้ในการจับปลามีหลากหลายมากขึ้น และราษฎรมุ่งจับปลาเพื่อการค้าขายมากกว่าการจับเพื่อเลี้ยงชีพ

ส่วนปลาที่จับได้ในเขตพื้นบ้านของมณฑลนครสวรรค์มักเป็นปลาที่ขังไว้จำหน่ายเป็นปลาสดแล้วนำไปส่งขายที่กรุงเทพฯ แต่ถ้าปลานั้นตายก็จะนำไปแปรรูปทำเป็นปลาหาง** ปลาใบไม้ ปลาย่าง ปลาร้า ปลาเจ่า โดยจะนำไปขายทั้งในท้องที่เดียวกันและต่างเมือง เช่น ส่งไปขายที่เมืองน่าน นครลำปาง ต๋ามลท่าอิฐ เมืองอุดรดิตถ์ เป็นต้น โดยมีพ่อค้านำเรือบรรทุกขึ้นมาซื้อปลาจากเมืองนครสวรรค์ พิจิตรและพิษณุโลก ปีหนึ่งประมาณ 200 ลำ มักจะนำไปขายยังที่ประชุมขายสินค้า คือ ต๋ามลท่าอิฐ ซึ่งจะนำขึ้นไปขายต่อยังหัวเมืองแถบมณฑลพายัพต่อไป

วิธีการในการป้องกันและบำรุงพันธุ์ปลา เนื่องจากปลามีจำนวนลดน้อยลง ดังนั้นรัฐบาลจึงให้ความสนใจในการป้องกัน และบำรุงพันธุ์ปลาจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ พ.ศ. 2444 และพระราชบัญญัติจัดการค่าน้ำ พ.ศ. 2448 โดยให้เจ้าพนักงานท้องที่จัดการป้องกัน บำรุงพันธุ์ปลาและให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ²

¹กระทรวงมหาดไทย. (128, 1 ตุลาคม). เรื่อง วิธีจับสัตว์น้ำมณฑลพิษณุโลกมณฑลนครสวรรค์. ใน *เทศาภิบาล*, เล่มที่ 8. หน้า 1-16.

** การนำปลาช่อนและปลาชะโดซึ่งมีขนาดใหญ่มาแปรรูปเป็นปลาเค็มตามแห้ง แต่ถ้าเป็นปลาสดแปรรูปเช่นเดียวกันจะเรียกว่าปลาใบไม้

²รายงานพระราชบัญญัติพิพัฒน์ตรวจการจับปลาในมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์. (ร.ศ. 128). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารร. 5 เลขที่ ม.2.14/47.

สรุปว่า การจัดการเกี่ยวกับด้านการคลังและการเก็บภาษีของมณฑลนครสวรรค์ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งเป็นมณฑล เพื่อจัดดำเนินการให้ถูกต้องตามข้อบังคับของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีการปรับปรุงโครงสร้างแบบใหม่ เพื่อป้องกันการรั่วไหลของรายได้ และ การแสวงหาผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการด้านการคลังและภาษีอากร โดยมีการสำรวจปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วนำมาแก้ไขออกเป็นพระราชบัญญัติ กฎข้อบังคับ สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้เป็นระบบระเบียบในแนวเดียวกัน อย่างไรก็ตามในระยะแรกของการปรับปรุงค่อนข้างประสบปัญหาในเรื่องตัวบุคคลผู้มีความรู้ความชำนาญโดยตรง ต้องใช้วิธีตั้งผู้มีความรู้จากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติโดยตรง เข้ามาทำการฝึกหัดเพื่อให้เข้าใจและคุ้นเคยกับการบริหารการคลังแบบใหม่ ซึ่งต้องใช้เวลา โดยเริ่มทำการฝึกจนกว่าจะครบทุกเมืองและทุกเมืองซึ่งเป็นการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป จากหลักฐานการตรวจราชการมณฑลและราชกิจจานุเบกษา ซึ่งกล่าวถึงมณฑลนครสวรรค์ในลักษณะรวม ๆ ซึ่งพอจะทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้รายได้จากการเก็บผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ มีการเก็บเข้าไปรวมอยู่ยังหน่วยงานหรือราชการพิพัฒน์ ซึ่งเป็นหน่วยรวมรายได้หน่วยเดียวของประเทศ มีรายได้เพิ่มมากขึ้นเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย มีระบบระเบียบไม่กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ เหมือนแต่ก่อน ซึ่งถือเป็นความเจริญก้าวหน้าของประเทศอีกด้านหนึ่ง

2. การปรับปรุงด้านการศึกษา

การศึกษาของไทยก่อนมีการปฏิรูปการศึกษามีพื้นฐานจากบ้านหรือครอบครัว ซึ่งเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่ทำอยู่เป็นประจำ เช่น อาชีพเพาะปลูก ค้าขาย งานช่างต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับการประกอบอาชีพดั้งเดิมของคนภายในครอบครัว ที่มีการสืบทอดกันต่อ ๆ มา นอกจากบ้านแล้วยังมีวัดซึ่งมักใช้เป็นสถานที่ซึ่งราษฎรนิยมนำบุตรไปฝากเรียนกับครู ซึ่งก็คือพระภิกษุสงฆ์ เพื่อให้ได้เล่าเรียนหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาควบคู่ไปกับการเรียนภาษาอื่น ๆ เป็นต้นว่า ภาษาไทย ภาษาบาลี ภาษาขอมและการคิดเลข ด้วยเหตุนี้วัดจึงเป็นแหล่งศึกษาหาความรู้และเป็นสถานที่รวมศิลปวิทยาการให้แก่บุตรหลานของราษฎร เมื่อถึงอายุครบบวชก็จะเข้ารับการบวชเรียนศึกษาปริยัติธรรมและสอบได้เปรียญ หลังจากสึกออกมาแล้วยังได้รับโอกาสเพื่อเข้ารับราชการต่อไป หากแม้ไม่ได้รับราชการก็ยังได้รับการยอมรับจากคนทั่วไปว่าเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกในด้านความรับผิดชอบ การอดทนอดกลั้น ยับยั้งชั่งใจ ส่วนใหญ่มักจะเป็นเด็กผู้ชายที่มีโอกาสเข้ารับการการศึกษา สำหรับเด็กผู้หญิงจะได้รับการศึกษาที่แตกต่างออกไป คือมักจะเข้ารับการฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับวิชาการบ้านการเรือน เช่น การเย็บปักถักร้อย การฝึกทำอาหารหรือวิชาชีพที่ต้องการโอกาสที่จะได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับเด็กผู้ชายจึงมีน้อยมาก อีกทั้งยังเป็นข้อห้ามมิให้เล่าเรียนกับครูซึ่งเป็นพระภิกษุถือเป็นการป้องกันมิให้เกิดความหมองให้กับพระพุทธศาสนา

ในพ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการให้คณะข้าหลวงเทศาภิบาลได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับการศึกษาหัวเมืองพร้อมทั้งได้ทรงหารือกับสมเด็จพระยวงวรราชานุภาพและสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทั้ง 2 พระองค์ทรงมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในเรื่องการจัดสถานที่ซึ่งใช้เป็นโรงเรียนเพื่อประหยัดรายจ่ายคือจัดให้วัดเป็นสถานที่เรียน ส่วนวิชาที่สอนมีอยู่ด้วยกัน 4 วิชา ได้แก่ 1. รู้จักอ่านเขียนหนังสือ 2. รู้จักตัวเลข 3. รู้จักเลี้ยงชีพ 4. รู้จักความประพฤติดีและชอบโดยให้อยู่ในการบังคับบัญชาควบคุมดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย¹ นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้โปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเป็นผู้จัดการศึกษาหัวเมือง โดยได้รับการสนับสนุนจากสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและข้าหลวงเทศาภิบาลทุกมณฑล ในการเบิกจ่ายค่าตำราเรียนจากกระทรวงมหาดไทย โดยตั้งให้พระราชาคณะของมณฑลเป็นผู้อำนวยการศึกษาประจำมณฑลต่าง ๆ สำหรับวิชาการจัดการศึกษาประกอบไปด้วย

1. ผู้อำนวยการการศึกษา คือ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและจัดตั้งเจ้าคณะให้เป็นผู้อำนวยการศึกษาในแต่ละมณฑล

2. สถานศึกษา กำหนดให้วัดเป็นสถานที่เล่าเรียนของนักเรียน

3. หลักสูตรที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน ประกอบไปด้วย การอ่านและการเขียนหนังสือ การคิดเลข บวกลบคูณหารและการทำบัญชีง่าย ๆ การเลี้ยงชีพและความรู้ในด้านจริยธรรมกำหนดให้ใช้แบบเรียนของรัฐบาลที่พิมพ์ขึ้น โดยรัฐจะแจกจ่ายไปตามมณฑลต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียน

4. ครูสอน คัดเลือกจากพระภิกษุสงฆ์หรือสามเณรซึ่งมีความรู้

5. จัดสอบวัดความรู้แก่นักเรียนกำหนดให้ปีละ 1 ครั้งในครั้งแรกกำหนดให้จัดสอบที่โรงเรียนหลวงในตำบลซึ่งได้กำหนดไว้ โดยแยกสอบความรู้เป็นเรื่อง ๆ ไป โดยผู้สอบจะมีหนังสือคู่มือเฉพาะเรื่อง เมื่อประกาศผลสอบได้ครบทั้ง 4 เรื่องนักเรียนจะได้รับประกาศนียบัตรผู้ดำเนินการจัดสอบเป็นหน้าที่ของพระสงฆ์ซึ่งเลือกจากผู้อำนวยการศึกษาของมณฑล

6. ควบคุมการศึกษาส่วนหัวเมือง โดยผู้จัดการศึกษาหัวเมือง คือ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส²

ด้านการศึกษา ในพ.ศ. 2444 ได้เพิ่มการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ถึง 25 ตำบล รวมโรงเรียนที่ตั้งไว้แต่เดิม 20 ตำบลเป็นจำนวน 45 ตำบล นอกจากนั้นยังได้เริ่มดำเนินการจัดสอบ

¹ วัชรชัย มุลศิลป์. (2513). การจัดการปฏิรูปการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 87.

² นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์. (2521). การจัดการปกครองมณฑลกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2438-2453). หน้า 166-168.

ไล่เป็นครั้งแรก โดยมีผู้เข้าสอบจำนวน 59 คนและมีผู้สอบได้ 29 คน¹ ต่อมาในพ.ศ. 2445 พระธรรมไตรโลกาจารย์ เจ้าคณะมณฑลนครสวรรค์ได้ตรวจจัดการด้านศาสนาและการศึกษาของมณฑลนครสวรรค์โดยได้แบ่งการจัดการออกเป็น 3 แผนก คือ

1. การจัดการคณะในมณฑลนครสวรรค์ โดยการยกเลิกแบบเก่าและนำระบบใหม่มาใช้ให้ตรงกับระเบียบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ขณะเดียวกันก็ได้มอบพระทนต์ราตั้งอธิการวัดและรองอธิการไว้กับเจ้าคณะเมืองและเจ้าคณะแขวงพร้อมได้ชี้แจงวิธีนำไปใช้

2. การจัดการศาสนาในมณฑล เห็นว่าการประพฤติตัวของพระสงฆ์ปฏิบัติได้ถูกต้องตรงตามพระวินัยเป็นที่เรียบร้อยดีแต่การเทศนาพระธรรมแก่ราษฎรในวันพระและวันมาฆบูชาวันวิสาขบูชาอย่างน้อย

3. การจัดการด้านการศึกษา ได้ใช้ตำราเรียนภาษาไทย โดยได้แก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม ได้ดำเนินการสอบไล่ของนักเรียนทั่วทั้งมณฑลจำนวน 340 คน มีการสอบทั้ง 4 ระดับชั้น ผลการสอบมีดังต่อไปนี้ชั้น 1 สอบได้ 62 คน ชั้น 2 สอบได้ 121 คน ชั้น 3 สอบได้ 3 คน ชั้น 4 สอบได้ 3 คน รวมผู้สอบไล่ได้ 189 คน รวมผู้สอบตก 151 คน²

ใน พ.ศ. 2447 ข้าหลวงเทศาภิบาลขณะนั้น คือ พระยามรินทรฤาไชยและมีพระธรรมไตรโลกาจารย์เป็นเจ้าคณะมณฑลนครสวรรค์ โดยพระธรรมไตรโลกาจารย์ได้รายงานต่อพระยาวิสุทธิศักดิ์ปลัดทูลฉลองของกระทรวงธรรมการในการตรวจขณะออกตรวจพระธรรมไตรโลกาจารย์ซึ่งผลในการตรวจพบว่า

1. การตรวจการสอบไล่ของโรงเรียนในมณฑลนครสวรรค์ มีนักเรียนเข้าสอบไล่ทั้ง 4 ระดับจำนวน 561 คน ผลนักเรียนสอบได้จำนวน 354 คน นักเรียนสอบตกจำนวน 207 คน

2. การตรวจเมืองต่างคณะมณฑลนครสวรรค์ทั้งด้านศาสนาและการศึกษาแต่ละเมืองดังนี้

เมืองนครสวรรค์ ได้ทำการหารือกับข้าหลวงเทศาภิบาลใน 3 เรื่อง คือ

1. การเลือกเว่ยยาวัจจกรทำหน้าที่เบิกค่าบำรุงการศึกษากำหนดเมืองละ 1 คน

2. ปักป้าย บอกชื่อวัดที่ทำการผูกพัทธสีมา โดยทำใบเสมาติดบนกระดาดชบอปป้ายชื่อวัด

3. เรื่องการงดเว้น การสักข้อมือครู ขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นครู

อำเภอเมือง ได้แก่ โรงเรียนวัดโพธารามกับโรงเรียนวัดคงคาราม

อำเภอบรรพต ได้แก่ โรงเรียนวัดศรัทธธรรม

อำเภอโกรกพระ ได้แก่ โรงเรียนวัดโพธิ์ลังการาม

¹คณะมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 122-127). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ศ.12/39.

²การคณะมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 122-127). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ศ.12/39.

อำเภอพยุหะคีรี ได้แก่ วัดพระปรางค์เหลือง

เมืองกำแพงเพชร

อำเภอขามเฒ่า ตรวจโรงเรียนวัดสว่างอารมณ์

เมืองชัยนาท

อำเภอเมือง ตรวจโรงเรียนวัดพระบรมธาตุ วัดพระยาตาก วัดโคกเข็ม วัดมะ
เหยงค์และวัดคงคาราม

อำเภอมโนรมย์ ตรวจโรงเรียนวัดศรีเจริญ

อำเภอวัดสิงห์ ตรวจโรงเรียนวัดอุทอง

เมืองอุทัยธานี

อำเภอเมือง ตรวจโรงเรียนวัดอุโบสถาราม วัดหลวงราชवास วัดท่าโพ วัดหนอง
เต่าและวัดหนองสรวง

ใน พ.ศ. 2450 พระธรรมไตรโลกาจารย์เจ้าคณะมณฑลนครสวรรค์ได้ไปตรวจการ
จัดการด้านศาสนาและการศึกษา ซึ่งมีได้เดินทางตรวจด้วยตนเอง แต่มอบหน้าที่ให้กับพระครู
สมุห์ใสซึ่งได้เคยทำหน้าที่ตรวจการมาแล้ว มีรายละเอียดของการตรวจดังนี้

เมืองนครสวรรค์ พระครูสมุห์ใสได้ชี้แจงเกี่ยวกับการจัดการด้านการศาสนาและ
การศึกษา จากนั้นได้ทำการเบิกค่าบำรุงการศึกษาจากคลังมณฑล จากนั้นตรวจการสอบไล่วัด
โพธาราม โรงเรียนวัดฐิติงษ์วิทยาคารรวม 12 โรง

อำเภอบรรพต ประชุมเจ้าอธิการพร้อมกับนายอำเภอตรวจการสอบไล่โรงเรียนวัด
จันอุดมรวม 2 โรง

อำเภอโกรกพระ ประชุมเจ้าคณะแขวงตรวจการสอบไล่โรงเรียนวัดโพธิ์ลังการาม

อำเภอพยุหะคีรี ประชุมเจ้าคณะแขวง ตรวจการสอบไล่โรงเรียนวัดมะปรางค์
เหลืองรวม 2 โรง

เมืองชัยนาท ปรีกษาหารือกับเจ้าคณะเมือง ตรวจการสอบไล่โรงเรียนวัดพระบรมธาตุ

อำเภอมโนรมย์ ประชุมเจ้าคณะแขวง ตรวจการสอบไล่โรงเรียนวัดศรีเจริญ

อำเภอวัดสิงห์ ประชุมเจ้าคณะแขวง ตรวจการสอบไล่โรงเรียนวัดอุทองรวม 2 วัด¹

อำเภอสรรพยา ประชุมด้วยกันขุนประศาสน์อักษรการและหลวงนิเทศสรรพ
พิทักษ์ ตรวจการสอบไล่โรงเรียนวัดอินทาราม²

ส่วนด้านการศาสนา มีการยื่นเรื่องราวเกี่ยวกับพระสงฆ์ถึงผู้อำนวยการศึกษามณฑล
นครสวรรค์จำนวน 11 เรื่องและได้ทำการวินิจฉัยไปจำนวน 3 เรื่อง ส่วนเรื่องอื่น ๆ เป็นเรื่องราว
เล็กน้อย โดยได้สั่งการให้เจ้าคณะเปรียบเทียบให้เลิกราต่อกัน ในด้านการปฏิบัติตัวของ

¹การคณะมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 122-127). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
เอกสาร ร. 5 เลขที่ ศ.12/39.

²แหล่งเดิม.

พระสงฆ์ พบว่ามีความเรียบร้อยดีมาก ซึ่งเจ้าคณะได้ทำหน้าที่ตรวจตราอยู่ การทำอุโบสถ พระสงฆ์จะให้ความเอื้อเฟื้อมากกว่าเดิมแต่ยังไม่ทั่วถึง การเทศนาสั่งสอนในวันพระต่อประชาชนยังมีน้อย เนื่องจากว่า เจ้าอาวาสของวัดยังขาดความสามารถ อาจเป็นเพราะว่า ขาดแคลนหนังสือที่จะนำมาใช้ในการแสดงการเทศนา จำนวนอุบาสก อุบาสิกาปฏิบัติรักษาศีลเพิ่มมากขึ้น การอ่านสัทธิเพื่อสอนพระยังมีไม่มาก นอกจากนั้น การจัดเทศนาในวันวิสาขบูชาของแต่ละเมืองยังไม่สามารถทำได้ทั่วถึง เพราะขาดหนังสือที่จะนำมาใช้แสดงธรรม กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสได้แนะนำให้พระสงฆ์จากวัดที่มีได้เทศนาในวันวิสาขบูชา โดยไปร่วมพิธีกรรมสมทบกับวัดอื่น ๆ¹

สรุป การจัดการด้านการศึกษาในมณฑลนครสวรรค์ ตั้งแต่แรกเริ่มการจัดตั้งเป็นมณฑลใน พ.ศ. 2438 จนถึง พ.ศ. 2440 การดำเนินการจัดการด้านการศึกษายังไม่สามารถจัดการด้านการศึกษาให้มีความเปลี่ยนแปลงไปมากแต่อย่างใด แต่หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรกใน พ.ศ. 2440 การศึกษาจึงได้เริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นการจัดการศึกษาแบบใหม่ ซึ่งเริ่มขยายการศึกษาออกสู่หัวเมือง โดยพระองค์ได้ทรงแต่งตั้งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเป็นผู้จัดการศึกษาหัวเมืองทั่วไป และ แต่งตั้งพระราชอาคันตุกะผู้อำนวยการศึกษาในมณฑล ทำหน้าที่ตรวจตราการจัดการด้านการศึกษาและศาสนาให้เป็นระบบระเบียบในแนวเดียวกัน เริ่มจัดตั้งโรงเรียนโดยใช้สถานที่ของวัด ซึ่งมีมาแต่เดิม แต่ระยะแรกประสบปัญหาด้านขาดแคลนครู ต่อมาได้เริ่มจัดสอบไล่ของนักเรียนโดยมีพระราชอาคันตุกะผู้อำนวยการศึกษามณฑลตรวจตราแล้วรายงานต่อเสนาบดีหรืออาจเป็นปลัดทูลฉลองของกระทรวงธรรมการ

ด้านการศึกษา ตั้งแต่แรกตั้งได้เริ่มดำเนินการจัดการเปลี่ยนแปลงแบบใหม่และเริ่มจัดระบบระเบียบต่าง ๆ ขยายออกไปยังหัวเมืองภายในมณฑลได้เพิ่มมากขึ้น ในการจัดการศาสนายังไม่สามารถแยกออกจากการจัดการศึกษาได้ เนื่องจากในด้านนโยบายและการปฏิบัติต้องทำควบคู่กันไปทั้ง 2 ส่วน การจัดการศาสนาของมณฑลนครสวรรค์ ผลปรากฏว่า มีการจัดการปกครองคณะสงฆ์ ความประพฤติของสงฆ์ การปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสามารถปฏิบัติตามหลักพระธรรมวินัยได้อย่างเรียบร้อย อีกทั้งปริมาณการจัดตั้งวัดก็เพิ่มจำนวนมากขึ้น นอกจากนั้น จำนวนพระสงฆ์สามเณรก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นผลดีที่เกิดจากการจัดการด้านศาสนาในมณฑลนครสวรรค์

จะเห็นได้ว่า ในการตรวจการจัดการด้านการศึกษาและการศาสนา แล้วทำรายงานต่อกระทรวงธรรมการเป็นระยะทำให้เห็นความก้าวหน้าและการขยายการศึกษาภายในมณฑลนครสวรรค์เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

¹ รายงานพระเมธาธรรมมรส มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-120). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ศ.12/38.

3. การปรับปรุงด้านการโยธา

ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งมณฑลมีการก่อสร้างที่ว่าการมณฑลโดยในปี พ.ศ. 2441 การโยธาเมืองนครสวรรค์ โดยได้ใช้เครื่องมือจริงให้หลังคามุงสังกะสี มีฝาสังกะสีจำนวน 7 ห้อง 1 หลัง และได้ให้พนักงานเมืองนครสวรรค์มาทำรวมทำการในที่วามณฑลแห่งเดียว¹

การโยธาภายในมณฑลนครสวรรค์เป็น การโยธาที่ทำการจัดสร้างสิ่งก่อสร้าง อาคารสถานที่ ตลอดไปจนถึงการจัดสร้างถนน สะพาน ทำนบ คลอง เป็นต้น ดังมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การจัดสร้างสถานที่และสิ่งก่อสร้าง

โดยเริ่มใน พ.ศ. 2441 ต่อมาการจัดสร้างโรงพักพลตระเวน ในตำบลปากน้ำโพด้วยเครื่องมือจริง โดยมุงสังกะสีฝากระดานจำนวน 3 ห้องมีเฉลียง 4 ด้าน จำนวน 1 หลังและตัดถนนทางเดินเริ่มตั้งแต่ที่ว่าการมณฑลจนถึงตำบลปากน้ำโพมีขนาดความกว้าง 3 วา 2 ศอก ความยาวประมาณ 130 เส้น ในระหว่างถนนดังกล่าวได้สร้างสะพานบ้านดูลำรางจำนวน 2 สะพาน สะพานหนึ่งมีความกว้าง 3 วา ความยาวตามถนน 3 วา 2 ศอก

เมืองชัยนาท กรมการอำเภอได้ทำการขอแรงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎร ทำการถางพูนดินทำถนนบริเวณริมแม่น้ำตั้งแต่พรมแดนเมืองชัยนาทต่อกับเมืองอินทร์บุรีขึ้นไปจนถึงพรมแดนของเมืองมโนรมย์ความกว้างประมาณ 3 ศอก ยาว 550 เส้น แต่ยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยตลอด เพราะยังไม่ได้ถางทางพูนดิน นอกจากนั้น หลวงประชุมพลศิลปกรรมการได้สร้างถนนก่อด้วยอิฐที่บริเวณตำบลวัดพระบรมธาตุ ความกว้าง 3 วา ยาว 5 เส้น 18 วา ส่วนนายศรีกับอำแดงริดก็ได้สร้างถนนก่ออิฐมีตำบลวัดน้อย แขวงเมืองชัยนาทความกว้าง 3 ศอก ยาว 3 เส้น ผู้ว่าราชการเมืองชัยนาท ได้จัดสร้างสะพานข้ามคลองบางต้นโพ แขวงเมืองชัยนาทความกว้าง 7 ศอก ยาว 7 วา ในตำบลมโนรมย์โดยนายอำเภอได้จัดการขอแรงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรช่วยสร้างถนนริมน้ำฝั่งตะวันออก ตั้งแต่พรมแดนเมืองชัยนาทถึงพรมแดนเมืองพยุหะคีรี โดยมีความกว้าง 3 วา ยาว 350 เส้น² เมืองอุทัยธานี ได้พูนดินทำถนนหน้าเมืองตามลำน้ำและในบริเวณท้องที่ตลาดสะแกกรังเป็นระยะทางยาวประมาณ 50 เส้น ถนนสายริมน้ำที่ได้จัดทำขึ้นในมณฑลนครสวรรค์ได้ลงมือทำตั้งแต่เมืองชัยนาทไปจนถึงเมืองตาก บริเวณตั้งแต่เมืองนครสวรรค์ถึงเมืองตากได้จัดให้ถางทางและพูนดินเป็นถนนเดินได้ตลอดแล้ว ซึ่งพระยาศรีสหเทพปลัดทูลฉลอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีความประสงค์ที่จะให้มีถนนหลวงตั้งแต่ปากน้ำโพจนถึงเมืองใหญ่ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ถ้าตอนใต้ปากน้ำโพลงมาถึงกรุงเทพฯ หากทำสำเร็จจะเป็นถนนขนาดใหญ่ผ่านกลางพระราชอาณาเขต โดยจัดทำทางเกวียนตั้งแต่เมืองลำปางเถิน ตาก กำแพงเพชร ปากน้ำโพ บริเวณเส้นทางตั้งแต่เถินถึงตาก ต้องซ่อมแซมและทำสะพาน

¹มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.48/2.

²แหล่งเดิม.

ในบางแห่งซึ่งมีผู้รับทำอยู่แล้ว บริเวณที่กำลังจัดทำอยู่ก็คือ เมืองลำปาง โดยแต่งเจ้าอุตรการมาเป็นแม่กอง ส่วนทางเถิน พระเมืองชัยเป็นแม่กอง ทางตากพระพลออกไปตรวจเองทำการเผาตอไม้และขุดดินอยู่ทุกวัน หากเมื่อแล้วเสร็จ เมืองตาก เมืองเถินและเมืองลำปางก็จะเป็นเมืองใหญ่ในอนาคต¹

ในพ.ศ. 2445 เมืองอุทัยธานีมีผู้ว่าราชการคือ พระยาพิไชยสุนทร ได้แจ้งไปบอกกราบทูลพระเจ้านั่งยาเธอกรมสมมตอมรพันธ์ราชเลขาการเพื่อรายงานต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย คือกรมหมื่นดำรงราชานุภาพแจ้งว่า พลวงวิจิตรชลไชยปลัดเมืองและกรมการอำเภอหนองปรวงได้ใช้แรงงานพวกนักโทษให้ตัดทางเพื่อทำถนน ระยะทางตั้งแต่ตลาดหลวงจนถึงเชิงเขาสะแกกรังขนาดกว้าง 5 วา ยาว 27 เส้น 11 วา ตั้งแต่วันที่ 15-27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 เปิดใช้แก่ประชาชนสัตว์พาหนะได้สัญจรไปมาได้โดยสะดวก พระยาพิไชยสุนทรผู้ว่าราชการเมืองอุทัยธานีตั้งชื่อถนนนั้นว่า ถนนพระบาท เนื่องจากเขาสะแกกรังซึ่งเป็นทีประดิษฐานรอยพระพุทธรบาท²

ในพ.ศ. 2448 เมืองตากมีไปบอกจากพระยาสุจริตรักษา ผู้ว่าราชการเมืองตากแจ้งกราบบังคมทูลพระเจ้านั่งยาเธอกรมสมมตอมรพันธ์ราชเลขาการเพื่อรายงานต่อกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่าพื้นแดงก้านั้นตำบลแม่สอดเหนือ พันทองก้านั้นตำบลแม่สอดใต้รวมใจกันกับผู้ใหญ่บ้านและราษฎรเรียไรทรัพย์สินเพื่อจ้างคนทำถนนระยะทางตั้งแต่ท้ายบ้านเจียวในตำบลแม่สอดใต้จนถึงบ้านเจียวใจตำบลแม่สอดเหนือจำนวน 1 สายขนาดความกว้าง 2 วา 2 ศอกยาว 16 เส้น 4 วาพูนดินสูง 1 ศอกมีร่องน้ำ 2 ข้างถนนแล้วทำทางแยกไปยังวัดเจียวหลวงอีก 1 สายขนาดกว้าง 2 วา 2 ศอกยาว 3 เส้น 10 วาส่ง 2 ศอกมีร่องน้ำเดิน 2 ข้างถนนเหมือนกันรวม 2 สายแล้วสิ้นเงินจำนวน 547 บาทผู้บริจาคทรัพย์ขอถวายพระราชกุศล

ในพ.ศ. 2447 หัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลนครสวรรค์ได้ทำการจัดสร้างโคม่ไฟเพื่อใช้จุดตามถนน ดังต่อไปนี้

1. เมืองอุทัยธานี พระยาพิไชยสุนทรผู้ว่าราชการเมืองได้ประชุมเจ้าภาชีนายอากรและพ่อค้าชาวจีนในหัวเมืองโดยชี้แจงเหตุผลของการจุดโคม่ไฟตามถนนในเวลากลางคืนซึ่งเป็นประโยชน์แก่สาธารณสุขคนเดินทางและสะดวกต่อการระงับเหตุจากโจรผู้ร้าย นอกจากนั้นยังเกิดความสง่างามแก่บ้านเมืองโดยได้รับการบริจาคทรัพย์จากเจ้าภาชีนายอากรพ่อค้าชาวจีนความเต็มใจเป็นเงิน 516 บาท พระยาพิไชยสุนทรได้จ้างช่างทำโคม่เหล็กวิลาส 6 เหลี่ยมมีกระจกรอบทาสีแล้วปักเสาโคม่ช่วงห่างกันระยะ 10 วาต่อ 1 ดวงบ้าง 15 วาต่อดวงบ้าง จำนวน

¹ ทำถนนแต่มณฑลพายัพถึงมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 118). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ยธ.9/50.

² ขุดคลองทำทำนบและทำถนน. (ร.ศ. 121-128). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ยธ.9/90.

โคม 90 ดวงราษฎรในตลาดได้ร่วมกันบริจาคเงินเพื่อเป็นค่าน้ำมันปิโตเลียมช่วยตั้งแต่เดือน ตุลาคมถึงเมษายน พ.ศ. 2448 รวม 6 เดือนเป็นจำนวนเงิน 228 บาทเริ่มจุดตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคมซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เดินทางไปมา ผู้บริจาคทรัพย์ได้พร้อมกันขอถวายพระราชกุศล

ในพ.ศ. 2448 พระสำเร็จนฤปการผู้ว่าราชการเมืองอุทัยธานีกับกรมการและพ่อค้าได้ พร้อมในกันบริจาคทรัพย์ส่วนตัวช่วยในการจุดโคมไฟตามถนนระยะทางตั้งแต่โรงพักตำรวจจร จนถึงเขตตลาดเมืองอุทัยธานีเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราษฎรที่เดินทางในเวลากลางคืนจำนวน 100 ดวงผู้บริจาคทรัพย์มีความยินดีขอพระราชทานถวายพระราชกุศล

2. เมืองชัยนาท เมื่อพ.ศ. 2447 นายอากรและพ่อค้าในเมืองชัยนาทได้ยินดีร่วมบริจาค เงินในการซื้อโคมไฟจุดตามถนนหลวงหน้าว่าการเมืองชัยนาท เพื่อเป็นประโยชน์ต่อราษฎรที่ เดินทางไปมายามค่ำคืนและเพื่อเป็นความสง่างามแก่บ้านเมือง มีรายชื่อผู้บริจาคดังนี้

จินสุณ นายอากรบ่อนเบี้ยตำบลวัดปลั่ง บริจาคน้ำมันจุดโคมไฟ	
จินฮั่วหวด นายอากรสุราตำบลคลังสำเภาบริจาค	100 บาท
จินยุสุณ นายอากรบ่อนเบี้ยตำบลวัดสิงห์บริจาค	50 บาท
จินเหล็ง นายอากรบ่อนเบี้ยเมืองสรรค์บริจาค	50 บาท
นายถนอม พ่อค้าวัดปลั่งบริจาค	8 บาท
รวมเป็นเงิน	208 บาท
โดยได้นำไปซื้อโคมไฟจำนวน 34 โคมเป็นเงิน	153 บาท
เหลือเงิน	55 บาท

การปักหลักโคมเริ่มตั้งแต่วันที่ว่าการเมืองชัยนาทไปจนถึงหมู่บ้านที่ 8 ในตำบลวัด ปลั่งเริ่มจุดโคมตั้งแต่เดือนกันยายนเป็นต้นมาผู้บริจาคทรัพย์พร้อมใจกันขอพระราชทานถวาย พระราชกุศล

3. เมืองกำแพงเพชร พ.ศ. 2448 พระยาวิเชียรปราการผู้ว่าราชการเมืองกำแพงเพชร แจ้งว่า เจ้าภาชีนายอากรในเมืองกำแพงเพชรได้เรียไรเงินจำนวน 155 บาทแล้วนำไปจัดซื้อโคม ไฟจำนวน 30 โคมเพื่อนำไปปักเสาดตามถนนเพื่อจุดไฟในเวลากลางคืนเป็นประโยชน์แก่ผู้ เดินทางไปมาผู้บริจาคทรัพย์ขอถวายพระราชกุศล

4. เมืองตาก พ.ศ. 2449 พระยาสุจริตรักษาผู้ว่าราชการเมืองตากพร้อมด้วยข้าราชการ พ่อค้าและราษฎรในเมืองตากได้บริจาคเงินจำนวน 401 บาท 37 อัฐเพื่อจัดซื้อโคมและน้ำมันจุด ไฟตามถนนเป็นเงิน 370 บาท 16 อัฐ เริ่มจุดตั้งตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2446 น้ำมันจุดโคมไฟ หมดซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ข้าราชการเดินทางไปปราบผู้ร้ายเงี้ยวในมณฑลพายัพ

ต่อมาเดือนเมษายน พ.ศ. 2449 ผู้ว่าราชการเมืองตากได้บอกเรียไรเงินเพื่อนำไปใช้ในการ จุดโคมไฟตามถนนเป็นเงิน 1513 บาท 8 อัฐนำไปใช้เป็นค่าโคมไฟ ค่าน้ำมันโดยสิ้นเงินไป เป็นค่าใช้จ่าย 921 บาท 24 อัฐคงเหลือเป็นเงิน 591 บาท 48 อัฐซึ่งจะเก็บไว้ใช้ในการจุดโคมไฟ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้เดินทางในเมืองตากผู้บริจาคทรัพย์ขอพระราชทานถวายพระราชกุศล

3.2 การไปรษณีย์โทรเลขในเมืองนครสวรรค์

ได้ทำการย้ายสายเดิมลงมากักพาดสายตามถนนริมแม่น้ำ ตั้งแต่ที่ว่าการมณฑลจนถึงตำบลปากน้ำโพจำนวนเสา 68 ต้น ระยะทางยาว 136 เส้น หากทางทางและซ่อมแซมเสาสายโทรเลขตั้งแต่เมืองนครสวรรค์ถึงเมืองบรรพตพิสัย ตลอดจนถึงพรมแดนอำเภอขาณุบุรีและแยกออกจากที่ทำการปากน้ำโพไปจนถึงตำบลโพปากลาด ซึ่งเป็นพรมแดนระหว่างเมืองนครสวรรค์ติดต่อกับเมืองพิชัยของมณฑลพิษณุโลกแล้วทำการปักเสาพาดสายโทรเลขแยกจากเดิมมาตั้งปักโทรศัพท์ตรวจสายที่อำเภอพยุหะคีรีเป็นระยะเสา 25 ต้น ระยะทางยาว 50 เส้น

เมืองชัยนาทได้ปักเสาพาดสายโทรเลขแยกจากสายเดิมมาตั้งปักสายโทรศัพท์บริเวณที่ว่าการอำเภอมนรมย์ ตำบลคู้สำเภาเป็นเสา 37 ต้น ระยะทางยาว 74 เส้นและได้ทำการย้ายที่ทำการไปรษณีย์ที่เมืองมนรมย์เก่ามาตั้งยังบริเวณที่ว่าการอำเภอวังบริเวณตำบลคู้สำเภา ซึ่งเป็นแหล่งค้าขายของราษฎร

เมืองกำแพงเพชรได้ทำการทางทางเพื่อซ่อมเสาโทรเลข เริ่มตั้งแต่บริเวณพรมแดนเมืองขาณุบุรีต่อพรมแดนเมืองบรรพตพิสัยขึ้นไปจนถึงเมืองกำแพงเพชรตอนหนึ่งและได้ย้ายเสาโทรเลขสายเดิมซึ่งตั้งอยู่ทางที่ตอนลงมากักพาดสายริมแม่น้ำตั้งแต่ที่ทำการเมืองกำแพงเพชรขึ้นไปจนถึงคลองวังเจ้า ซึ่งเป็นพรมแดนติดต่อกับเมืองตาก

เมืองตากนั้น ได้ทำการทางทางซ่อมเสาโทรเลขตั้งแต่ บริเวณคลองวังเจ้าพรมแดนระหว่างเมืองตากกับเมืองกำแพงเพชรขึ้นไปจนถึงที่ว่าการเมืองตากเป็นเสา 150 ต้นตอนหนึ่งแล้วได้สร้างสายข้ามแม่น้ำแต่ที่ทำการเดิม ไปถึงที่ว่าการเมือง และได้ตั้งเสาพาดสายใหม่ตั้งแต่ที่ว่าการ เมืองจนถึงบ้านสมอโดยไปบรรจบกับสายบ้านแม่เชียงรายไปจนถึงเมืองเกินจำนวนเสา 509 ต้น¹ และได้ทำการซ่อมเสาพาดสายโทรเลขแยกจากที่ว่าการเมืองออกไปยังตำบลด่านแม่สอดต่อสายกับฝ่ายอังกฤษ โดยจัดให้มีที่ทำการโทรเลขที่ตำบลด่านแม่สอด 1 ตำบลได้ตั้งที่ที่พักรโทรศัพท์ สำหรับตรวจสายในระยะที่ด่านห้วยปลาหลด 1 ตำบลและจัดที่พักรโทรศัพท์สายเมืองเกิน ตำบลแม่เชียงราย 1 ตำบล โดยมีพนักงานตรวจสายและคนรักษาการ ทำหน้าที่ออกตรวจสายตำบลละ 3 คน

ที่ทำการโทรเลขเมืองตากนั้น แต่เดิมตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกตรงหน้าเมืองบริเวณดังกล่าวมิได้เป็นย่านชุมชน เนื่องจากมีแม่น้ำซึ่งอยู่หน้าเมืองมีความกว้างมาก เป็นการลำบากแก่ผู้ที่จะมาใช้โทรเลข ดังนั้นจึงได้ย้ายที่ทำการโทรเลขมาตั้งที่ตึกหลวง บริเวณฝั่งตะวันตกซึ่งอยู่หน้าเมืองและเป็นย่านชุมชนราษฎรสามารถมาใช้โทรเลขได้สะดวกและนอกจากนั้นยังอยู่ไม่ไกลจากที่ว่าการเมืองโดยผู้ว่าราชการเมืองมีหน้าที่ในการตรวจตราสิ่งผิดปกติของโทรเลขและได้ทำบังคับบัญชาเจ้าพนักงานเพื่อดำเนินการให้โทรเลขใช้งานตามปกติ²

¹มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-129). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ม.48/2.

²แหล่งเดิม.

ในการปรับปรุงด้านการโทรเลขภายในหัวเมืองของมณฑลนครสวรรค์และพรมแดนซึ่งติดต่อกับหัวเมืองของมณฑลใกล้เคียง ตลอดไปจนถึงพรมแดนกับประเทศใกล้เคียง ส่งผลทำให้การติดต่อสื่อสารให้ได้รับความสะดวก รวดเร็วเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการติดต่อระหว่างหน่วยงานราชการและต่อประชาชน ซึ่งจะทำให้สามารถบริหารสั่งการได้รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ในบางเรื่อง ซึ่งนับว่าเป็นการบริการที่สามารถเชื่อมการติดต่อสื่อสารภายในประเทศได้เป็นอย่างดี

3.3 การสร้างทางรถไฟ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมรถไฟขึ้นในสังกัดของกระทรวงโยธาธิการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2433 โดยมีหน้าที่จัดการทางรถไฟในพระราชอาณาจักร ได้เริ่มจัดสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศมากกว่าผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีสาเหตุ 2 ประการคือ

1. เกิดจากความไม่สงบในหัวเมืองภาคเหนือ เช่น การเกิดกบฏของพวกพม่าเงี้ยวที่เมืองแพร่ในพ.ศ. 2445

2. เกิดจากการขยายอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศสในหัวเมืองภาคเหนือของอังกฤษสนับสนุนพวกเงี้ยวซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษก่อการจลาจลขึ้น ส่วนกองสุลฝรั่งเศสที่เมืองแพร่ได้พยายามยุยงเจ้านายทางหัวเมืองภาคเหนือให้กระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาลไทย

เหตุผลทั้ง 2 ประการรัฐบาลต้องสร้างทางรถไฟสายเหนือ เพื่อความสะดวกในการติดต่อ สื่อสารการขนส่งกำลังทหารและสร้างความรู้สึกลึกซึ้งระหว่างราษฎรในหัวเมืองภาคเหนือกับรัฐบาลกลางไม่ให้เกิดความห่างเหินซึ่งอาจนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน¹

โครงการสร้างทางรถไฟสายเหนือเริ่มตั้งแต่พ.ศ. 2430 แต่หยุดชะงักเพราะรัฐบาลมีความจำเป็นต้องเร่งสร้างทางรถไฟสายนครราชสีมาก่อนเนื่องจากความจำเป็นทางด้านความมั่นคงเพราะมีการคุกคามจากฝรั่งเศส

สำหรับการสร้างทางรถไฟสายเหนือโดยต่อจากทางรถไฟสายนครราชสีมาที่ชุมทางบ้านภาชีในจังหวัดลพบุรีระยะทางตั้งแต่บ้านภาชีจนถึงลพบุรีระยะทาง 42.52 กิโลเมตรได้ดำเนินการก่อสร้างในวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2440 จนถึงพ.ศ. 2444 ได้ทำการเปิดการเดินรถได้ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2444²

¹ สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์. (2517). บทบาทของพระมหากษัตริย์ในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 215-217.

² เกื้อกุล ยืนยงอนันต์. (2520). การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 107-108.

ในการดำเนินการก่อสร้างรถไฟสายเหนือแบ่งการก่อสร้างออกเป็น 4 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 ตั้งแต่ลพบุรี – ปากน้ำโพ

ช่วงที่ 2 ตั้งแต่ปากน้ำโพ – พิษณุโลก

ช่วงที่ 3 ตั้งแต่พิษณุโลก – อุดรดิตถ์

ช่วงที่ 4 ตั้งแต่อุดรดิตถ์ – เชียงใหม่¹

ผลจากการสร้างทางรถไฟสายเหนือ ก่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วในการเดินทางไปติดต่อไปมาหากันได้ในทุกฤดูกาล ทั้งด้านความสัมพันธ์ต่อการค้าขาย การกระชับด้านการปกครองหัวเมืองจากส่วนกลางได้รับความสะดวก ทำการขนส่งได้ตลอดปี ทุกฤดูกาลเป็นการกระจายความสะดวกสู่ส่วนภูมิภาคเป็นผลดีต่อการขนส่งผลผลิตของราษฎรและหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความมั่นคงต่อการปกครองหัวเมืองซึ่งอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงมากขึ้น

มณฑลนครสวรรค์เป็นมณฑลที่ได้รับผลจากการเปลี่ยนแปลงจากการสร้างรถไฟสายเหนือโดยตรงและมีผลดีดังได้กล่าวข้างต้นและเกิดผลกระทบ เนื่องจาก มณฑลนครสวรรค์เป็นบริเวณที่เป็นแหล่งประชุมชนระหว่างพ่อค้ากับราษฎรของภาคเหนือและกรุงเทพฯ ในการนำสินค้าบรรทุกมาขายโดยทางเรือ ซึ่งเป็นที่นิยมอย่างมาก นำสินค้ามาแลกเปลี่ยนซื้อขายแก่กันรวมไปถึงเป็นที่ตั้งของคนเก็บภาษีสูง หลังจากที่มีการสร้างทางรถไฟสายเหนือส่งผลกระทบทำให้ลดการค้าขายทางน้ำลงเป็นอันมากและทำให้ลดการมีบทบาทความสำคัญการเป็นจุดศูนย์รวมของการคมนาคมทางน้ำและการค้า ขยายลง หันไปใช้การติดต่อบรรทุกโดยทางรถไฟมากขึ้น

4. การปรับปรุงด้านการทหาร

สาเหตุของการจัดการด้านการทหารมณฑลนครสวรรค์มีสาเหตุมาจากปัญหาการก่อกวนเงี้ยวที่เกิดขึ้นในมณฑลพายัพโดยเจ้านายเทพวงศ์และเจ้านายแพร่ได้เข้าร่วมกับพวกเงี้ยวในการร่วมกันฆ่าพระยาสุรราชฤทธานนท์ข้าหลวงกำกับการเมืองแพร่และข้าราชการแล้วเก็บทรัพย์สินจำนวนมากไปด้วยเป็นจำนวนมาก² ด้วยเหตุนี้ กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดชจึงได้แก้ปัญหาด้วยการเกณฑ์ทหารโดยเริ่มจัดการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตตั้งเป็นข้าบังคับลักษณะการเกณฑ์ทหารขึ้นใน 3 มณฑล ได้แก่ มณฑลพิษณุโลก มณฑลนครสวรรค์และมณฑลนครราชสีมา โดยเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2446 เป็นต้นมา³ จากมีการไปตรวจราชการพบว่าการดำเนินการไปได้ด้วยดี โดยต้องการคนเข้ารับราชการทหารในครึ่งปีมณฑลละ 1,400 คน ซึ่งสามารถเรียกคนเข้ารับราชการทหารได้รวมเร็วและเรียบร้อยมีผู้ที่หลบหนี

¹แหล่งเดิม. หน้า 116.

²แจ่มจันทร์ วงศ์วิเศษ. (2519). การปรับปรุงกองทัพของไทยตามแบบตะวันตกตั้งแต่พ.ศ. 2394-2475. หน้า 73.

³แหล่งเดิม. หน้า 191.

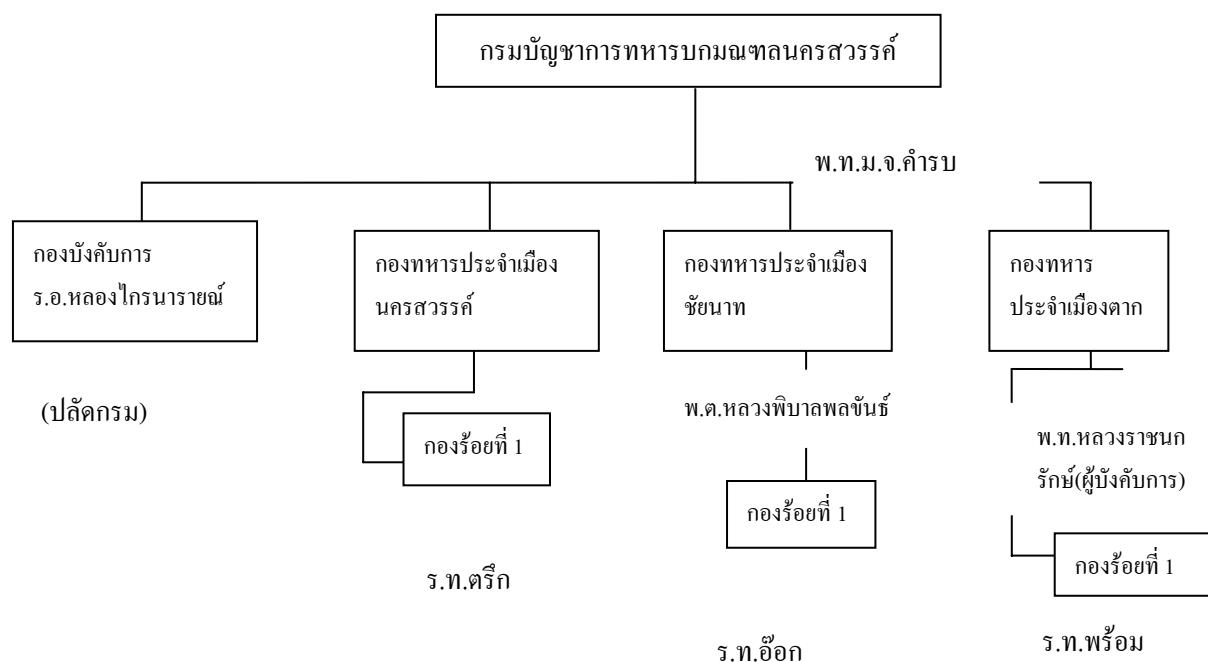
ทหารไปบ้างจำนวนน้อยซึ่งผิดกับมณฑลกรุงเทพฯและราชบุรีที่ยังไม่สามารถจัดการตามข้าบบังคับลักษณะการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 122 ได้เนื่องจากมีคนหลบหนีอยู่เสมอ¹ ซึ่งการจัดการทหารตามข้อบังคับดังกล่าวจะส่งผลดีทั้งในด้านราชการทหารและการจัดการเทศบาลก็จะสามารถมีอำนาจในการบังคับบัญชาคนในมณฑลได้เต็มที่มากกว่าแต่ก่อนโดยสามารถแยกเป็นหมู่หลายแผนก การจัดการทหารแบบใหม่นี้ทำให้ราษฎรเกิดความเชื่อถือในการจัดการภายในเทศบาลมากขึ้น ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลนครสวรรค์ได้ชี้แจงให้เห็นถึงผลดีในด้านการปกครองซึ่งเป็นไปด้วยความสะดวกขึ้นกว่าเดิมหลายอย่างอันจะนำมาซึ่งความผาสุกและความเจริญมาให้ ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ทางราชการต้องอาศัยกำลังทหารเพื่อนำมาจัดการการฝึกซ้อมอาวุธฝึกหัดให้เป็นไปตามข้อบังคับลักษณะการเกณฑ์ทหาร ร.ศ.122

ส่วนการดำเนินการจัดการทหารในมณฑลนครสวรรค์กรมพระนครไชยศรีสุรเดชได้ทูลเกล้าถวายรายงานต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการจัดการทหารมณฑลพิษณุโลกและมณฑลนครสวรรค์ว่าเห็นควรให้มีการจัดข้าหลวงพิเศษฝ่ายทหาร คือพันโทเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นประธานร่วมกับข้าราชการมหาดไทยโดยเร็วที่สุดเพื่อให้ทันตามกำหนด 8 เดือนที่จะต้องขึ้นไปเปลี่ยนนั้น ต่อไปจึงค่อยจัดระเบียบและรับคนเข้าไปเป็นทหารตามวิธีเดียวกันซึ่งจัดคนเข้ารับราชการทหารในมณฑลนครราชสีมา ซึ่งจะก่อให้เกิดความสะดวกต่อราชการในคราวต่อไป เมื่อได้คนเข้ามาสมดังประสงค์แล้วการฝึกหัดควรแบ่งออกได้ 2 มณฑล คือ มณฑลพิษณุโลกและมณฑลนครสวรรค์ โดยมีนายทหารชั้นผู้ใหญ่ผู้น้อยออกไปฝึกหัดในมณฑลนั้น ๆ ตามระเบียบเช่นเดียวกับทหารมณฑลอื่น ๆ เพื่อฝึกให้ได้พอสมควรแล้วจึงผ่อนให้ขึ้นไปเปลี่ยนกับทหารที่รับราชการอยู่ในมณฑลพายัพตามเวลาที่เหมาะสม จำนวนทหารที่ได้กำหนดไว้สำหรับ 2 มณฑล คือ มณฑลนครสวรรค์มีประจำการอยู่ประมาณ 600 คน แบ่งออกเป็นทหารม้ามณฑลละ 200 คนทหารราบมณฑลละ 400 คน แบ่งไปประจำอยู่ตามหัวเมืองเมืองละ 200 คน เช่น ให้ไปประจำอยู่ที่เมืองนครสวรรค์ ตาก ชัยนาท ส่วนมณฑลพิษณุโลกให้ไปประจำอยู่ที่เมืองพิษณุโลก พิษัย และพิจิตร

แผนในการจัดการทหารขึ้นก็เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าชั่วคราวซึ่งก็ถือว่าเป็นการเริ่มต้นในการจัดขึ้นโดยกรมบัญชาการทหารนครสวรรค์ได้เริ่มตั้งขึ้นในพ.ศ. 2446 ประกอบด้วยกองบังคับการ ทหารประจำเมืองนครสวรรค์ กองทหารประจำเมืองชัยนาท กองทหารประจำเมืองตาก ดังแสดงในแผนภูมิต่อไปนี้

¹จัดการทหารมณฑลต่าง ๆ. (ร.ศ. 114-119). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ยน.33/2.

แผนภูมิที่ 2 การจัดการมัญชาการทหารบกมณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2446



ที่มา: ภารดี มหาขันธ์. (2518). การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า.

หน้า 247

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นสุขุมมณฑลได้มีหนังสือถึงพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสมมตอมรินทร์ ราชเลขานุการว่า ได้มีสารตราถึงมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์ให้จัดการข้อบังคับลักษณะการเกณฑ์ทหารขึ้นในวันที่ 1 กันยายน ร.ศ. 122 ในกรมยุทธนาธิการ โดยได้ตั้งตำแหน่งข้าหลวงทหารบกมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในแผนกทหาร สำหรับมณฑลนครสวรรค์นั้นได้แต่งตั้งให้นายร้อยเอกหลวงพิริยยุทธกิจปลัดกรมบัญชาการจากมณฑลกรุงเทพฯ ให้มาเป็นข้าหลวงทหารบกมณฑลนครสวรรค์¹

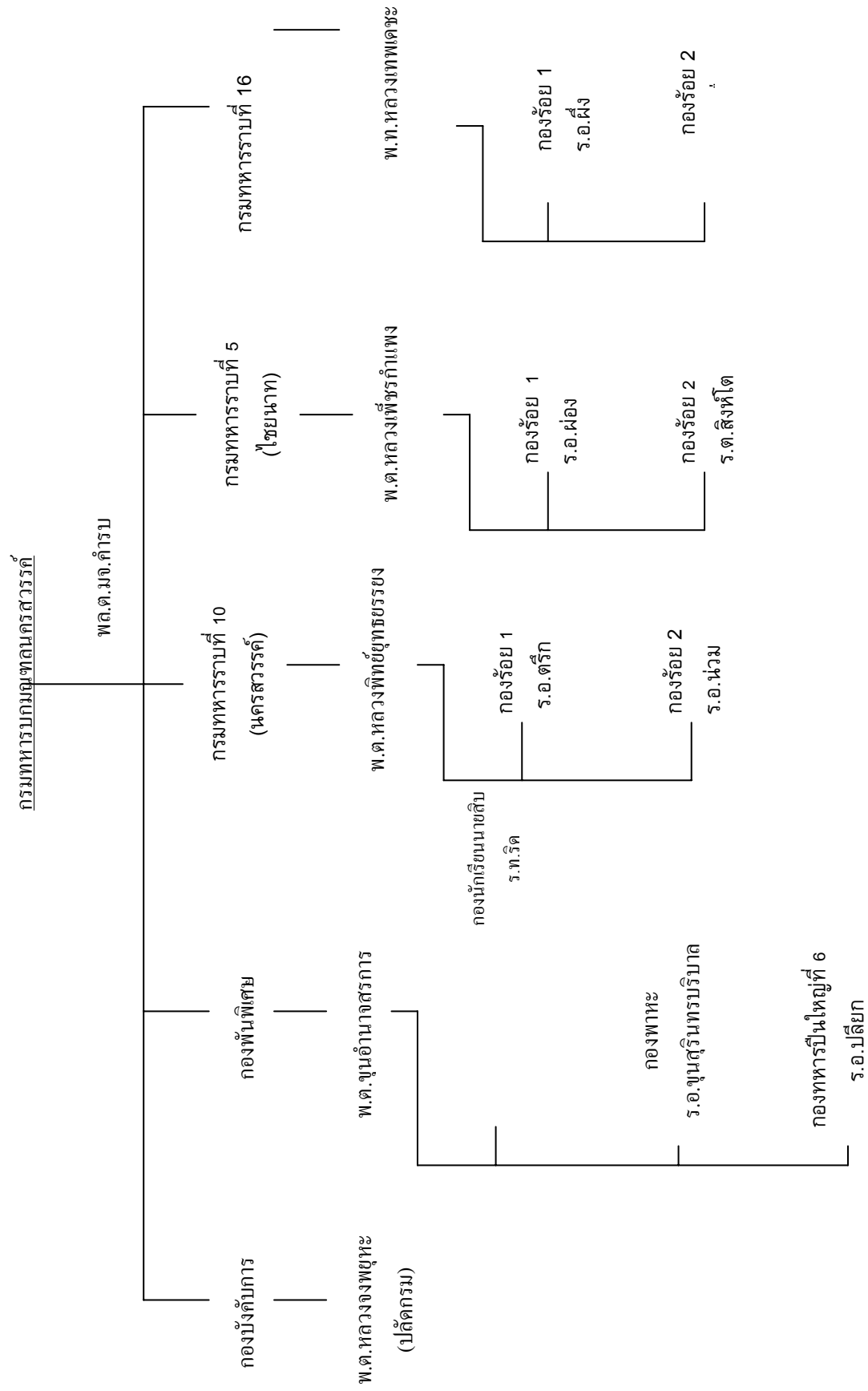
ข้อบังคับลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 122 เริ่มนำเข้ามาใช้ในหัวเมืองมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2446 ในเวลาต่อมาก็ได้นำข้อบังคับนี้ไปใช้ในมณฑลราชบุรี ซึ่งก่อนหน้าที่จะนำมาใช้ใน 3 มณฑลดังกล่าวได้ทดลองใช้ข้อบังคับลักษณะการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 122 มาแล้วกับมณฑลนครราชสีมา หลังจากได้ดำเนินการจัดการทหารจนครบทั้ง 4 มณฑลคือ มณฑลนครราชสีมา มณฑลพิษณุโลก มณฑลนครสวรรค์และมณฑลราชบุรีได้รับผลสำเร็จ จึงได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 ขึ้นเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม

¹จัดการทหารมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์. (ร.ศ. 121-125). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 เลขที่ ก.13.2/26. .

พ.ศ. 2448 แล้วให้มีการบังคับใช้ทั่วทุกมณฑลเริ่มตั้งแต่มณฑลกรุงเก่า มณฑลปราจีนบุรี มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลจันทบุรี มณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด มณฑลนครราชสีมา มณฑลปัตตานี มณฑลสุราษฎร์ มณฑลภูเก็ตและมณฑลเพชรบูรณ์ใช้ในพ.ศ. 2459¹

¹ ธีรวิทย์ สุทธิสงคราม. (2515). พระประวัติและงานของจอมพลกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดชผู้ทรงวางรากฐานแห่งกองทัพไทย. หน้า 202-205.

แผนภูมิที่ 2 การจัดกรมทหารบกมณฑลนครสวรรค์ เมื่อ พ.ศ. 2449



ที่มา : ภารดี มหาขันธ์. (2518). *การปฏิรูปทางการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. หน้า 249.

มณฑลนครสวรรค์ได้มีการบังคับใช้ข้อบังคับลักษณะการเกณฑ์ทหารร.ศ. 122 แล้วพบว่า มีจำนวนผู้เข้ารับราชการทหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิมดังนี้ กรมบัญชาการทหารบกมณฑลนครสวรรค์จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยทหารเพิ่มขึ้นอีก ได้แก่ กองทหารพาหนะ กองทหารปืนใหญ่ กองโรงเรียนนายสิบ

ต่อมาในวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2448 กรมบัญชาการทหารบกมณฑลนครสวรรค์ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการเกณฑ์ทหารร.ศ. 124 ได้มีการปรับปรุงสายการบังคับบัญชาใหม่ เช่น ตั้งกองพันพิเศษ นอกจากนั้นได้มีการเปลี่ยนชื่อกองทหารเมืองชัยนาท และเมืองตากให้เป็นกรมทหารบกที่ 15 และ 16 ด้วย¹

ผลจากการปรับปรุงด้านการทหารในมณฑลนครสวรรค์ ทำให้เพิ่มจำนวนผู้เข้ารับราชการทหารเพิ่มมากขึ้น ลดปัญหาราษฎรหนีทหารลง สามารถดำเนินการจัดการทหารในด้านการฝึกซ้อม การใช้อาวุธ การเรียกระดมพลได้สะดวก ซึ่งสาเหตุในระยะแรกของการจัดการทหารเกิดจากขบถของพวกเงี้ยวในเมืองแพร่ ทำให้นำไปสู่การจัดการด้านการทหาร ซึ่งส่งผลดีต่อความมั่นคงภายในและความปลอดภัยให้กับประเทศแล้วยังส่งผลดีต่อการปกครองมณฑลนครสวรรค์ซึ่งเป็นผลทางด้านจิตใจ คือ ทำให้ราษฎรมีความรู้สึกปลอดภัยเพราะในมณฑลมีกองทหารเข้าไปประจำอยู่ถึง 3 เมืองด้วยกันคือ เมืองนครสวรรค์ ชัยนาทและตาก ราษฎรจึงมีความเข้าใจการปกครองจากส่วนกลาง

¹ ภารดี มหาขันธ์. (2518). *การปฏิรูปทางการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. หน้า 247-248.

บทที่ 5

บทสรุป

มณฑลนครสวรรค์ เป็นมณฑลที่ตั้งอยู่ภาคกลางตอนบนหรือภาคเหนือตอนล่างและเมืองนครสวรรค์มีความเหมาะสมด้านภูมิศาสตร์หลายประการในการจัดตั้งเป็นที่ทำการมณฑล เพราะตั้งอยู่บริเวณกึ่งกลางของหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลนครสวรรค์โดยเป็นศูนย์กลางการปกครองมณฑล ทั้งนี้เพราะเป็นบริเวณจุดรวมของแม่น้ำ 4 สาย คือ ปิง วัง ยมและน่าน และมีความสะดวกต่อการคมนาคม สื่อสารต่อราชการและราษฎรในมณฑลอีกทั้งยังเป็นแหล่งประชุมชนระหว่างภาคเหนือ ภาคกลางและกรุงเทพฯ ส่งผลให้มณฑลนครสวรรค์มีความเจริญอย่างรวดเร็วในด้านเศรษฐกิจ และเป็นบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเพาะปลูก ประมงน้ำจืด เลี้ยงสัตว์ ผลประโยชน์จากป่าไม้ ประชากรประกอบด้วยชาวไทยและหลายเชื้อชาติ เช่น ตองซู่หรือกะเหรี่ยง ข่า มอญ ละว้า ลาวโซ่งและชาวจีน กระจายกันอยู่ตามหัวเมืองของมณฑลนครสวรรค์

ก่อนดำเนินการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล ด้านการปกครองเป็นรูปแบบเดิมใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรียกว่าระบบกินเมือง ด้านการศาลก็เช่น เดียวกันเป็นระบบที่ใช้มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งการศาลจะอยู่ในการบังคับบัญชาของปลายกรมหลายกระทรวง สืบสนับชันการพิจารณาดียังเป็นแบบจารีตนครบาลที่ใช้การลงโทษที่รุนแรงและขาดการยอมรับจากชาติตะวันตกที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ สำหรับด้านภาษีอากรในมณฑลนครสวรรค์ ยังใช้วิธีการเก็บรูปแบบเดิม จัดเก็บรายได้จาก อากรค่านา ค่าสุรา อากรตลาด อากรบ่อนเบี้ย อากรเหล็กก้อนและอื่น ๆ

การจัดการด้านต่าง ๆ ในมณฑลนครสวรรค์ก่อนการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลยังมีความล้าหลัง ขาดระบบระเบียบ ขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากใช้วิธีการตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงบ้าง เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป ได้มีการติดต่อกับชาติตะวันตกทำให้เห็นถึงความแตกต่างและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงเริ่มปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาค โดยจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ได้เริ่มรับนโยบายจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดการปรับปรุงให้สามารถบริหารการปกครองให้รัดกุม มีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อราษฎรและประเทศชาติ

สาเหตุการจัดตั้งมณฑลนครสวรรค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นผลมาจากการจัดการปกครองทั่วไปในพ.ศ. 2435 ซึ่งมีปัจจัย 5 ประการ คือ เกิดจากการขยายอิทธิพลของชาติมหาอำนาจตะวันตก ปัญหาด้านการปกครอง การปรับปรุงการปกครอง ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง และปัญหาด้าน

การศาล ประการที่สอง เกิดจาก ปัญหาในหัวเมืองของมณฑลนครสวรรค์ซึ่งเกิดจากปัจจัย 3 ประการ คือ ปัญหาด้านการปกครอง ปัญหาด้านการศาลและปัญหาโจรผู้ร้าย

การปรับปรุงด้านการปกครองในหัวเมืองนครสวรรค์ เพื่อให้มีการควบคุมหัวเมือง ซึ่งอยู่ห่างไกลให้รับนโยบายจากส่วนกลางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเป็นการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง นำไปแก้ปัญหในการปรับปรุงด้านการคลังและภาษีอากร การศาล เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย

การจัดการปกครอง เมื่อแรกตั้งมณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2438 มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองแบบเก่า ในระยะแรกของการจัดการปกครองมีปัญหาในเรื่องขาดผู้มีความรู้ความสามารถด้านการปกครอง มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลและกรมการซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับวิธีการจัดการปกครองแบบใหม่และดำเนินการปรับปรุงรูปแบบการปกครอง 4 ระดับ คือ การปกครองมณฑล เมือง อำเภอและหมู่บ้าน ตามลำดับซึ่งต้องใช้ระยะเวลาและการฝึกปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละระดับแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเรียกการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่นี้ว่า ระบบเทศาภิบาล ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย มณฑลนครสวรรค์ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหของมณฑลนครสวรรค์ ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาด้านการปกครอง ด้านการศาลและปัญหาโจรผู้ร้าย ให้ได้รับการแก้ไขต่อไปตามลำดับ

ส่วนการดำเนินการจัดการปรับปรุงด้านการคลังของมณฑลนครสวรรค์ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบบริหารการคลัง หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯให้จัดตั้งกระทรวงการคลังตั้งแต่ พ.ศ. 2416 มณฑลนครสวรรค์เริ่มจัดการคลังแบบใหม่ขึ้นใน พ.ศ.2438 โดยได้มีการตั้งที่ทำการคลังเมืองและคลังมณฑลใช้สถานที่เดียวกันในการเก็บผลประโยชน์ ซึ่งได้แก่ อากร บ่อนเบี้ย อากรสุรา อากรจันอับ อากรโรงเรือน อากรค่าน้ำ ค่านา สมพัตสร ไม้ขนสีก ภาษีอากรฝิ่น ภาษีสุกร เป็น ไก่ ภาษีน้ำตาลโตนด ฯลฯ

การปรับปรุงด้านการศึกษาของมณฑลนครสวรรค์ โดยเริ่มปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการศึกษาของกระทรวงธรรมการ ซึ่งกำหนดให้ประกาศจัดการเล่าเรียนตามหัวเมืองโดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯแต่งตั้งกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเป็นผู้จัดการศึกษาหัวเมือง และแต่งตั้งพระราชอาณัติเป็นผู้อำนวยการศึกษาประจำมณฑล สำหรับมณฑลนครสวรรค์ในพ.ศ. 2441 มีพระเมธาธรรมรสเป็นผู้อำนวยการจัดการศึกษาและรับผิดชอบด้านการศาสนา ตรวจตราความประพฤติของพระสงฆ์ เพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องและเหมาะสมสำหรับพระสงฆ์ สำหรับด้านการศึกษา เริ่มปรับปรุงหลักสูตรใหม่ ใช้ตำราเรียนเป็นภาษาไทย เมื่อมีการเรียนการสอนแล้วจึงกำหนดให้มีการสอบไล่ของนักเรียนทั่วทั้งมณฑล ซึ่งมีการตรวจตราความเรียบร้อยในการดำเนินการสอบไล่และประกาศผลเพื่อดำเนินการให้เกิดความก้าวหน้าต่อไป

ด้านการโยธาของมณฑลนครสวรรค์ใน พ.ศ. 2441 เริ่มดำเนินการจัดสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ภายในมณฑล จัดตั้งไปรษณีย์โทรเลขในเมืองนครสวรรค์และหัวเมืองอื่น ๆ เช่น บรรพตพิสัย ตาก ชัยนาท อุทัยธานี กำแพงเพชร เพื่อให้ดำเนินการติดต่อสื่อสารระหว่างเมืองภายในประเทศได้ นอกจากนั้น ยังมีการจัดสร้างทางรถไฟสายเหนือขึ้น เป็นเส้นทางจากกรุงเทพฯถึงสถานีปากน้ำโพใน พ.ศ. 2443

การจัดการด้านการโยธาส่งผลให้เกิดความสะดวกสบายในด้านการคมนาคม สื่อสาร การก่อสร้างถนน สะพาน คูคลอง สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ภายในหัวเมืองต่าง ๆ ของมณฑลนครสวรรค์ให้มีการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าและราษฎรมีทางเลือก ในด้านการคมนาคมได้อีกทางหนึ่งและมีการพัฒนาต่อไปตามลำดับ

การจัดการทหารของมณฑลนครสวรรค์ได้เริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2446 ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเกิดขบถของพวกเงี้ยวในเมืองแพร่ภายในมณฑลพายัพ ซึ่งเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรีบดำเนินการจัดคนเข้ารับราชการทหาร เพื่อระดมกำลังทหารเข้ารับการฝึกหัดการใช้อาวุธให้เกิดความชำนาญเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการป้องกันประเทศเพื่อความปลอดภัย จากนั้นได้ดำเนินการเกณฑ์ทหารตามพระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหารพ.ศ. 2448 การจัดการทหารขึ้นในมณฑลก่อให้เกิดผลดีในด้านการรักษาความปลอดภัย การมีกองทหารประจำอยู่ใน 3 หัวเมือง คือ ตาก ชัยนาทและนครสวรรค์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในด้านกำลังและอาวุธส่งผลต่อความปลอดภัยภายในมณฑลและหัวเมือง ซึ่งเป็นความเจริญก้าวหน้าอีกด้านหนึ่ง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การปกครองในระบบเทศาภิบาลได้มีส่วนช่วยทำให้เมืองต่าง ๆ ในมณฑลนครสวรรค์มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น รัฐบาลสามารถไปควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ภายในมณฑลให้ปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางและยังสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการมิให้ใช้อำนาจหน้าที่อันมิชอบต่อราษฎร และปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลมีความใกล้ชิดกับราษฎรมากขึ้น นอกจากนั้นยังมีการจัดการด้านต่าง ๆ ภายในมณฑลให้เป็นระเบียบในแนวทางที่สอดคล้องกันซึ่งนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าส่งผลต่อความกินดีอยู่ดีของราษฎรที่ดีขึ้น

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

การคณะมณฑลนครสวรรค์. (ไมโครฟิล์ม). (ร.ศ. 122-127). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ
เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ศ.12/39.

ชุดคลองทำทำนบและทำถนนในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 121-128). (ไมโครฟิล์ม). สำนัก
หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ยธ.9/90.

จัดการทหารมณฑลต่างๆ. (ร.ศ. 114-115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ
เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ยน.33/2.

ตั้งและย้ายตำแหน่งข้าราชการหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 112-119). (ไมโครฟิล์ม). สำนัก
หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.3/8.

ตรวจจัดการราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.14/25.

ตรวจราชการมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ
เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.14/26.

ทำถนนแต่มณฑลพายัพถึงมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 118). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ยธ.9/50.

ใบบอกเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 102-106). (กระดาษเพลา, อักษรไทยเส้นดินสอดำ). สำนักหอ
จดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.12ก/4.

ใบบอกเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 104-126). (กระดาษเพลา, อักษรไทยเส้นดินสอดำ). สำนักหอ
จดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.12ก/6.

ใบบอกเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 106-109). (กระดาษเพลา, อักษรไทยเส้นดินสอดำ). สำนักหอ
จดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.12ก/9.

ใบบอกเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 108). (กระดาษเพลา, อักษรไทยเส้นดินสอดำ). สำนักหอ
จดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.12ก/9.

ใบบอกเมืองมโนรมย์. (ร.ศ. 108). (กระดาษเพลา, อักษรไทยเส้นดินสอดำ). สำนักหอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.12ก/1.

ใบบอกเมืองสรรคบุรี. (ร.ศ. 110). (กระดาษเพลา, อักษรไทยเส้นดินสอดำ). สำนักหอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.12ก/2.

พระราชดิสเรนทร์รายงานเมืองไชยนาทบุรีรัมย์และมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม).
สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.14/27.

พระราชดิสเรนทร์ไปตรวจราชการในมณฑลเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนัก
หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.14/28.

พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนัก
หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.14/30.

พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม).

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.14/31.

พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม).

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.14/33.

พระชาติสุเรนทร์ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม).

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.14/34.

พระชาติสุเรนทร์รายงานไปตรวจราชการเมืองขึ้นนครสวรรค์. (ร.ศ. 115). (ไมโครฟิล์ม). สำนัก
หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.14/35.

มณฑลนครสวรรค์. (ไมโครฟิล์ม). (ร.ศ. 119-129). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร
รัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.48/2.

รายงานพระเมธาธรรมรส มณฑลนครสวรรค์. (ร.ศ. 119-120). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ศ.12/38.

รายงานพระวิสุทธิกษัตริย์พัฒนาตรวจการจับปลาในมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์. (ร.ศ. 128).
(ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.14/47.

รายงานพระองค์เพ็ญเสด็จตรวจราชการที่ส่งไปยังกระทรวงต่าง ๆ (มณฑลนครสวรรค์). (ร.ศ.
127). (ไมโครฟิล์ม). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่
ม.2.14/36.

สารตราเมืองตาก. (กระดาษเพลลา, อักษรไทยเส้นดินสอดำ). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ
เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.12ข/17.

สารตราเมืองนครสวรรค์. (ร.ศ. 110). (กระดาษเพลลา, อักษรไทยเส้นดินสอดำ). สำนัก
หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ม.2.12ข/17.

ราชกิจจานุเบกษา

ข้อบังคับแจกตราภูมิกำนันผู้ใหญ่บ้าน, (118,25 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 16.
หน้า 678.

ประกาศกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยภาษีอากรจำนวน รัตนโกสินทร์ศก 115. (115,30
พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 12. หน้า 370-376.

ประกาศจัดศาลยุติธรรมมณฑลนครสวรรค์, (117,20 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา,
เล่ม 15. หน้า 347.

ประกาศว่าประมวลภาษีอากรผูกขาดจำนวนรัตนโกสินทร์ศก 116. (116,11 กุมภาพันธ์).
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 13. หน้า 536-537.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่. (116, 30 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 14. หน้า 115-117.

พระสงฆ์ผู้อำนวยการศึกษาเฝ้าทูลลาไปจัดการศึกษาหัวเมือง. (118, 28 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 16. หน้า 626-627.

เรื่องวิธีจับสัตว์น้ำมณฑลพิษณุโลกมณฑลนครสวรรค์. (128, 1 ตุลาคม). เทศาภิบาล, เล่ม 8. หน้า 1-16.

เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

กฎหมายตราสามดวงฉบับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองแก้ไขปรับปรุง เล่ม 1.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ.

หนังสือ

กระทรวงมหาดไทย. (2495). อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์.

_____. (2513). ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (ภาคที่ 1 และ 2). พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

กระทรวงมหาดไทย. (2529). ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดนครสวรรค์. นครสวรรค์: ไพบูลการพิมพ์.

กระทรวงยุติธรรมศาลคดีเด็กและเยาวชนกลางกับศาลแขวงพระนครและธนบุรี. (2507). การจัดศาลหัวเมืองครั้งแรก. พิมพ์แจกในการถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน. พระนคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

กองวิชาการประวัติศาสตร์โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า. (2535). “ภาคกลางตอนบน”. จัดพิมพ์ในโอกาสพลโทหญิงสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯสยามบรมราชกุมารี เสด็จฯ ทรงนำคณะอาจารย์และนักเรียนนายร้อยทัศนศึกษาพื้นที่ภาคกลางตอนบน ระหว่างวันที่ 30 ตุลาคม – 2 พฤศจิกายน 2535 โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า.

คณะกรรมการจัดทำหนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส 100 ปีกระทรวงยุติธรรม. (2535). 100 ปี กระทรวงยุติธรรม. กรุงเทพฯ: เพอเพิลท์ กราฟฟิคกรุ๊ป.ชยาวุธ จันทร; และคณะ. (2543). วัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: นำถึงการพิมพ์.

ชัย เรื่องศิลป์. (2522). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยพ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์.

ชัตตัน, เอ็น. (2470). ภูมิศาสตร์สยาม. พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม.

ญาติ ไหวดี. (2518). การปกครอง เล่ม 1. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

- ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม. (2515). *พระประวัติและงานของจอมพลกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดชผู้ทรงวางรากฐานแห่งกองทัพไทย*. พระนคร: โรงพิมพ์แพร่การช่าง.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2526). *คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: ชมรมดำรงวิทยา.
- _____. (2526). *คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 3*. กรุงเทพฯ: ชมรมดำรงวิทยา.
- _____. (2534). *ชุมชนพระนิพนธ์กรุงเทพ*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนบรรณกิจเทรดดิ้ง.
- _____. (2537). *เทศาภิบาล. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนางบุญร่วม บุญวัฒน์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คลังวิทยา.
- _____. (2545). *เทศาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มิติน.
- นิยม รัฐอมฤต; และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. (2520). *การปกครองส่วนภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- น้ำเงิน บุญเยี่ยม, บรรณาธิการ. (2530). *ศาลไทยประวัติและการต่อสู้เพื่อเอกภาพ*. กรุงเทพฯ : สมาคมประวัติศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์ของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี.
- บัญชา แก้วเกตุทอง. (2522). *การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ประพัฒน์ ตริณรงค์. (2516). *ประวัติและงานสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ*. พระนคร : ไทยสัมพันธ์.
- ปิตุชัย พงษ์วานิชอนันต์. (2543). *นครสวรรค์*. กรุงเทพฯ: องค์การค้าคุรุสภา.
- ประยูร สิริพันธ์; และ รุ่งโรจน์ เทพอิน. (2521-2522). *สร้างกรุงและประวัติศาสตร์การบริหารชาติไทย*. กรุงเทพฯ: เทพพิทักษ์การพิมพ์.
- ปัลเลกัวซ์, สังฆราช. (2520). *เล่าเรื่องกรุงสยาม*. แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร. กรุงเทพฯ: ก้าวหน้าการพิมพ์.
- ผู้ว่าราชการและคณะกรรมการจังหวัดตาก. (2500). *งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการประชาสัมพันธ์และพิมพ์เอกสารจัดงานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ. (ม.ป.พ.)
- ผู้ว่าราชการและคณะกรรมการจังหวัดนครสวรรค์. (2500). *งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการประชาสัมพันธ์และพิมพ์เอกสารจัดงานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ. (ม.ป.พ.)
- เพ็ญศรี ตุ๊ก. (2539). *ความสัมพันธ์ระหว่างไทย (สยาม) กับประเทศฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ตามเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- การดี มหาจันทร์. (2524). *ประวัติศาสตร์การปกครอง*. ชลบุรี: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน ชลบุรี.

- ยุพดี เสดตพรรณ. (ม.ป.ป.). *ภูมิศาสตร์ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ดิษฐ์การพิมพ์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2507). *อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทยเล่ม 2 ก-ป*. พระนคร: โรงพิมพ์
พระจันทร์.
- _____. (2521). *อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 4 ป-ฤ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วน
ท้องถิ่นกรรมการปกครอง.
- _____. (2521). *อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย เล่ม 5 ล-ฮ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ท้องถิ่น.
- วิเชียร อธิโนบุญวัฒน์. (2536). *ภูมินามจังหวัดนครสวรรค์*. นครสวรรค์: โครงการศึกษา
ค้นคว้าวิจัยทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยพุทธชินราช.
- เวลส์, ครอริส. (2527). *การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ*. แปลโดย กาญจน์
ละอองศรี (สมเกียรติกุล); และยุพา ชุมจันทร์. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2513). *การจัดการปฏิรูปการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- วุฒิชัย มูลศิลป์; และ สมโชติ อ๋องสกุล, บรรณาธิการ. (2524). *มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์
เปรียบเทียบเอกสารทางวิชาการของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:
แสงรุ่งการพิมพ์.
- วรรณิ พุทธาวุฒิไกร. (2546). *ภูมิศาสตร์ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ศูนย์พัฒนาการเรียนการสอนภาษาไทย จังหวัดกำแพงเพชร. (2539). *ทุ่งมหาราช
ประวัติศาสตร์เมืองกำแพงเพชร*. กำแพงเพชร: มุกสิกการพิมพ์.
- สำนักนายกรัฐมนตรี; คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและคณะกรรมการจัดงานสมโภช
กรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. (2525). *ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 ก่อนการ
เปลี่ยนแปลงการปกครอง-24 มิถุนายน พ.ศ. 2475*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์การพิมพ์.
- เสถียร ลายลักษณ์; และคนอื่น ๆ. (2478). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16*. กรุงเทพฯ:
(ม.ป.พ.).
- สมชาย พุ่มสะอาด. (2520). *จังหวัดอุทัยธานีและบทความทางโบราณคดี*. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ใน
งานฉาปนกิจคุณแม่เสี่ยม นิโรจน์. กรุงเทพฯ: ม.ป.ส.
- สมชาย พุ่มสะอาด; และ ประเสริฐ ลีวานันท์. (2529). *73 จังหวัด เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สยามบุ๊ค
เซ็นเตอร์.
- สวาท เสนาณรงค์. (2529). *ภูมิศาสตร์ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชจำกัด.
- สุวิทย์ ธีรศาศวัต. (2548). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงธนบุรีถึงสมัยรัชกาลที่ 3*. ภาควิชา
ประวัติศาสตร์และโบราณคดี คณะมนุษยและสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น :
ขอนแก่น.

บทความ

มานิต นิธิประทีป. (2540, กันยายน). ประวัติการจัดเก็บภาษีอากร. *สรรพากรสาส์น*. 44(9): 37-46.

วลัยลักษณ์ ทรงศิริ. (2543, มกราคม-มีนาคม). ชุมทางที่บอระเพ็ด. *เมืองโบราณ*. 26(1) 29-39.

ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. (2535, กันยายน-ธันวาคม). ชาวจีนอพยพในชัยนาท อุทัยธานีและ นครสวรรค์ในสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5. *เอเชียปริทัศน์*. 13(3): 56-71.

วิทยานิพนธ์และงานวิจัย

เกื้อกุล ยืนยงอนันต์. (2520). *การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.

ขวัญเมือง จันทโรจณี. (2534). *ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของหัวเมืองฝ่ายเหนือในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น(พ.ศ. 2325 – 2394)*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร.

คมเนตร ญาณโสภณ. (2534). *อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศบาล*. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. พระนคร: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.

แจ่มจันทร์ วงษ์วิเศษ. (2519). *การปรับปรุงกองทัพของไทยตามแบบตะวันตกตั้งแต่พ.ศ. 2394-2475*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร.

ทองใบ วงษ์เชษฐา. (2505). *ประวัติศาสตร์การปกครองประเทศไทยสมัยรัตนโกสินทร์*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.

นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์. (2521). *การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(พ.ศ. 2438 – 2453)*. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต. (ประวัติศาสตร์).กรุงเทพฯ : บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.

- บัณฑิต แท่นพิทักษ์. (2528). *การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*(พ.ศ. 2411 -2431). ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.
- ภารดี มหาขันธ์. (2518). *การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร
- มนัส ธัญญเกษตร. (2520). *การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*(พ.ศ. 2437 – 2457). ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.
- สุภาพรรณ ขอผล. (2534). *การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของภาคเหนือตอนล่างในช่วงปีพ.ศ. 2448 – 2484*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.
- สมคิด ศรีสิงห์. (2515). *การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น*. ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต(ประวัติศาสตร์ไทย). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.
- สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. (2515). *การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.
- สุทธิพันธ์ ชูทรานนท์. (2525). *การเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทยพ.ศ. 2416-2475*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตารางที่ 3 บัญชีแสดงจำนวนนักเรียนเข้าสอบไล่ปลายปีเมื่อร.ศ.123 (พ.ศ. 2447)

ที่	โรงเรียน	จำนวนนักเรียนในประโยคหนึ่ง												รวม 4 ชั้น		
		ชั้นที่ 1			ชั้นที่ 2			ชั้นที่ 3			ชั้นที่ 4					
		เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก
1	ธรรมวิจิตร วิทยา	21	13	8	21	15	6	15	6	9	-	-	-	57	34	23
2	วัดศรัทธาราม	8	7	1	6	2	4	6	5	1	4	2	2	24	16	8
3	โพธิ์ลังการาม	-	-	-	6	3	3	10	6	4	5	1	4	21	10	11
4	พระปราง เหลื่อง	23	18	5	7	5	2	-	-	-	2	-	2	32	23	9
5	คังคาราม	6	5	1	8	7	1	3	2	1	-	-	-	17	14	3
6	คีรีวรรณคช อวาต	3	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2	1
7	คูยาง	6	4	2	10	6	4	3	3	-	4	3	1	23	16	7
8	บาง	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-
9	พระธาตุ	14	7	7	3	1	2	4	2	2	1	1	-	22	11	11
10	สว่างอารมณ์	3	2	1	2	2	-	-	-	-	-	-	-	5	4	1
11	ศรัทธาราชภูรี นิมิตร	14	10	4	17	11	6	6	3	3	-	-	-	37	24	13
12	รามัญศรัทธา ราชภูรี	14	11	3	8	5	3	7	7	-	3	1	2	32	24	8
13	ท่าไชยชนะ สงคราม	3	-	3	2	-	2	-	-	-	-	-	-	5	-	5
14	โพนมณี	6	2	4	1	-	1	4	2	2	-	-	-	11	4	7
15	อุโบสถาราม	25	14	11	23	9	14	10	7	3	17	8	9	75	38	37
16	ท่าโพ	11	8	3	16	14	2	4	3	1	12	8	4	43	33	10
17	หนองเต่า	13	8	5	5	3	2	1	1	-	3	1	2	22	13	9

บัญชีแสดงจำนวนนักเรียนเข้าสอบไล่ปลายปีเมื่อร.ศ.123 (พ.ศ. 2447) (ต่อ)

ที่	โรงเรียน	จำนวนนักเรียนในประโยคหนึ่ง												รวม 4 ชั้น		
		ชั้นที่ 1			ชั้นที่ 2			ชั้นที่ 3			ชั้นที่ 4					
		เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก
18	พระบรม ธาตุ	7	7	-	4	4	-	2	2	-	3	1	2	16	14	2
19	พระยา ตาก	9	7	2	3	3	-	1	1	-	-	-	-	13	11	2
20	มะเหยงค์	8	6	2	4	1	3	3	1	2	2	-	2	17	8	9
21	คงคาราม	13	9	4	14	6	8	-	-	-	7	2	5	34	17	17
22	ป่า	11	8	3	4	4	-	1	1	-	1	-	1	17	13	4
23	ศรีเจริญ	7	7	-	4	4	-	-	-	-	-	-	-	11	11	-
	รวมทั้ง สิ้น	240	163	77	175	109	66	82	54	28	64	28	36	560	354	206

ที่มา : การคณะมนตรีนครสวรรค์. (ไมโครฟิล์ม). (ร.ศ. 122-127). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ศ.12/39.

ภาคผนวก ข

ตารางที่ 4 บัญชีแสดงจำนวนนักเรียนที่เข้าสอบไล่ได้และตก เมื่อร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448)

ที่	โรงเรียน	จำนวนนักเรียนในประโยคหนึ่ง												รวม 4 ชั้น		
		ชั้นที่ 1			ชั้นที่ 2			ชั้นที่ 3			ชั้นที่ 4					
		เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก
1	ธรรมวิติวงศ์ วิทยาการ	15	7	8	25	14	11	15	7	8	11	7	4	66	35	31
2	คงคาราม	7	6	1	5	4	1	3	1	2	-	-	-	15	11	4
3	ศรีทรากรม	14	5	9	7	2	5	9	3	6	6	4	2	36	14	22
4	โพธิ์ลังการาม	-	-	-	9	8	1	-	-	-	11	5	6	20	13	7
5	พระปราง เหล็ก	35	15	20	17	14	3	19	12	7	-	-	-	71	41	30
6	คูยาง	13	11	2	8	5	3	2	-	2	7	4	3	30	20	10
7	พระธาตุ	5	4	1	5	1	4	2	-	2	1	1	-	13	6	7
8	บาง	7	3	4	1	-	1	-	-	-	-	-	-	8	3	5
9	สว่างอารมณ์	-	-	-	1	1	-	2	2	-	-	-	-	3	3	-
10	ศรีทรากรม นิมิตร	28	4	24	25	10	15	11	1	10	5	3	2	69	18	51
11	รามัญศรีทรา ราษฎร์	18	14	4	11	3	8	5	1	4	5	4	1	39	22	17
12	โบสถ์มณี	4	-	4	4	-	4	-	-	-	-	-	-	8	-	8
13	มณีบรรพต	13	4	9	8	1	7	6	1	5	-	-	-	27	6	21
14	โบสถาราม	17	13	4	16	13	3	10	4	6	12	9	3	55	39	16
15	ท่าโพ	16	9	7	10	6	4	14	4	10	16	11	5	55	30	25
16	หนองเต่า	20	14	6	11	10	1	4	2	2	7	5	2	42	31	11
17	หนองสรวง	18	12	6	7	3	4	7	3	4	5	3	2	37	21	16
18	มณีบุตงค์	3	3	-	3	3	-	-	-	-	-	-	-	6	6	-
19	พระบรมธาตุ	14	13	1	10	10	-	-	-	-	9	5	4	33	28	5
20	คงคาราม	9	7	2	12	10	2	10	5	5	7	5	2	36	27	9
21	มเหยงคณ์	14	8	6	5	5	-	2	-	2	4	1	3	25	14	11

บัญชีแสดงจำนวนนักเรียนที่เข้าสอบไล่ได้และตก เมื่อร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) (ต่อ)

ที่	โรงเรียน	จำนวนนักเรียนในประโยคหนึ่ง												รวม 4 ชั้น		
		ชั้นที่ 1			ชั้นที่ 2			ชั้นที่ 3			ชั้นที่ 4					
		เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก	เข้า สอบ	ได้	ตก
22	พระยา ตาก	10	8	2	7	6	1	4	2	2	1	1	-	22	17	5
23	โคกเข้ม	5	3	2	6	4	2	-	-	-	-	-	-	11	7	4
24	ศรีเจริญ	5	2	3	5	4	1	6	5	1	-	-	-	16	11	5
25	ปารัญญ ผล	5	4	1	7	7	-	3	3	-	-	-	-	15	14	1
	รวมทั้ง สิ้น	295	169	126	225	144	81	134	56	78	108	68	40	762	437	2 5

ที่มา : การคณะมหาลนครสวรรค์. (ไมโครฟิล์ม). (ร.ศ. 122-127). สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ศ.12/39.

ภาคผนวก ค

ตารางที่ 5 บัญชีแสดงจำนวนเจ้าภาษีนายอากร มณฑลนครสวรรค์ออกสารตราตั้งโดย
กระทรวงการคลัง เมื่อร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444)

ภาษีอากร	ตำบล	นามเดิม	นามตั้ง
อากรจันอับ	มณฑลนครสวรรค์	จีนซำกั๋ง	ขุนบัญญัติภาษีกิจ
	เมืองนครสวรรค์		
	เมืองพยุหะคีรี		
	เมืองบรรพตพิสัย		
	เมืองตาก		
	เมืองกำแพงเพชร		
	เมืองอุทัยธานี		
	เมืองไชยนาท		
	เมืองสรรค์บุรี		
	เมืองมะโนรมย์		
	เมืองนครสวรรค์		
	เมืองพยุหะคีรี		
	เมืองบรรพตพิสัย		
อากรเรือโรงร้าน	เมืองตาก	จีนจ้อย	ขุนผดุงผลสูงกากร
	เมืองกำแพงเพชร		
	เมืองอุทัยธานี		
	เมืองไชยนาท		
	เมืองสรรค์บุรี		
	เมืองมะโนรมย์		
	เมืองนครสวรรค์		
	เมืองไชยนาท		
อากรสุรา	เมืองสรรค์บุรี	จีนบุญหยง	ขุนบริหารอากรราช
	เมืองอุทัยธานี		
	เมืองพยุหะคีรี		
	เมืองมะโนรมย์		

บัญชีแสดงจำนวนเจ้าภาษีนายอากร มณฑลนครสวรรค์ออกสารตราตั้งโดย
กระทรวงการคลัง เมื่อร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) (ต่อ)

ภาษีอากร	ตำบล	นามเดิม	นามตั้ง
อากรสุรา	เมืองตาก เมืองกำแพงเพชร เมืองนครสวรรค์	จิ่นเกี	ขุนมณูญ จงรักษ์
อากรบ่อนเบี้ย	ท่าแร่พยุหแด่น	จิ่นเหนียวซ้อ	ขุนประเมินธนาบาล
อากรบ่อนเบี้ย	หนองตอ	จิ่นสูน	ขุนผานิตาการ
อากรบ่อนเบี้ย	ปากน้ำโพ เมืองไชยนาท	จิ่นสูน	ขุนผานิตาการ
อากรบ่อนเบี้ย	บางกระเบียน	จิ่นจ้อย	ขุนผดุงผลสูงกาการ
อากรบ่อนเบี้ย	เมืองสรรค์บุรี	จิ่นอิวเซ่ง	ขุนนราสมบัติ
อากรบ่อนเบี้ย	วัดสิงห์	จิ่นอ้อ	ขุนอนุกุลอากรกิจ
อากรบ่อนเบี้ย	ภาษีซุง	จิ่นเหนียวซ้อ	ขุนประเมินธนาบาล
อากรบ่อนเบี้ย	คั่งสำเภา เมืองอุไทยธานี	จิ่นเหนียวซ้อ	ขุนประเมินธนาบาล
อากรบ่อนเบี้ย	ทับทัน	จิ่นสูน	ขุนผานิตาการ
อากรบ่อนเบี้ย	หนองขุนชาติ	จิ่นซาปี	ขุนอาทรธนพิบูลย์
อากรบ่อนเบี้ย	ในเมือง เมืองตาก	จิ่นซาปี	ขุนอาทรธนพิบูลย์
อากรบ่อนเบี้ย	ในเมือง มณฑลนครสวรรค์ เมืองนครสวรรค์ เมืองพยุหคีรี เมืองบรรพตพิสัย	จิ่นสูน	ขุนผานิตาการ
อากรฝิ่น	เมืองไชยนาท เมืองสรรค์บุรี เมืองอุไทยธานี เมืองมะโนรมย์ เมืองตาก	หลวงอุดรภักดิ์พานิช	

บัญชีแสดงจำนวนเจ้าภาษีนายอากร มณฑลนครสวรรค์ออกสารตราตั้งโดยกระทรวงการ
คลังเมื่อร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) (ต่อ)

ภาษีอากร	ตำบล	นามเดิม	นามตั้ง
อากรฝิ่น	เมืองกำแพงเพชร เมืองขานู	หลวงอุดรภักดิ์พานิช	

ที่มา : “บัญชีเจ้าภาษานายอากรมณฑลนครสวรรค์”, 120, (6 ตุลาคม), ราชกิจจานุเบก
ษา. หน้า 472-473.

ภาคผนวก ง

ประกาศ

จัดตั้งศาลยุติธรรมมณฑลนครสวรรค์

มีพระบรมราชโองการ ดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมสั่งว่าเมื่อรัตนโกสินทรศก 115 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมตามหัวเมือง ความแจ้งอยู่ในประกาศพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 20 กันยายน รัตนโกสินทรศก 115 นั้นแล้ว

บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ควรจะลงมือทำการจัดตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลนครสวรรค์ขึ้นตามพระธรรมนูญ ศาลหัวเมืองได้อีกมณฑลหนึ่ง จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตั้งหลวงอภิบาลประเพณีกระทรวงยุติธรรม เป็นข้าหลวงพิเศษนายหนึ่ง พระยาราชพงษานุรักษ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลนครสวรรค์ ซึ่งมีหน้าที่อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติในมาตรา 2 เป็นข้าหลวงพิเศษนายหนึ่ง กับผู้ว่าราชการเมืองซึ่งเสนาบติกระทรวงมหาดไทยจะได้เลือกตั้งขึ้นเป็นข้าหลวงพิเศษ ตามพระราชบัญญัติอีกนายหนึ่ง มีอำนาจจัดการตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลนครสวรรค์เต็มตามพระราชบัญญัติข้าหลวงพิเศษทุกประการ

ประกาศมา ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน รัตนโกสินทรศก 117

ที่มา : เสถียร ลายลักษณ์. (2478). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16*. หน้า 417-418.

บัญชีภาพประกอบ



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5
พระมหากษัตริย์ผู้ทรงวางรากฐาน การปกครอง



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย



ภาพถ่ายทางอากาศ เมืองนครศรีธรรมราชที่ตั้งที่ทำการมณฑลนครศรีธรรมราช บริเวณแม่น้ำน่าน



บริเวณตลาดปากน้ำโพ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม ร.ศ. 125



บริเวณเมืองนครสวรรค์ พวกเงี้ยวขายของที่ตลาดปากน้ำโพ
ที่มา : สมุดภาพรัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสต้น เมื่อร.ศ. 125 ของสำนักพระราชเลขาธิการ



พระยามรินทรฤาไชย(จำรัส รัตนกุล)
 ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2447 – 2452
 ถ่ายเมื่อ ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449)



เรียงลำดับจากซ้ายไปขวา

แถวนี้ พระยาจำแลนบดี(ไทย), พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร(เชย กัลยาณมิตร), เจ้าพระยาสุรสีห์วิศิษฐศักดิ์

แถวนี้ 1 พระยาสุรินทรภาไชย(เทศ บุนนาค) ต่อมาเป็นเจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์, พระยาฤทธิรงค์ธรมเจท(สุข ชูโต),พระยาประสิทธิ์ศิลปการ(สอาด สิงห์เสนี),

พระยามหาเทพ(บุญ บุนยรัตพันธ์) พระยาอภัยรณฤทธิ์

แถวนี้ 2 พระยาราชวรานุกุล(อ่วม), กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ(เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย),กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์

แถวนี้ 3 พระยาตัสกรปลาส(อยู่หรือทองอยู่ โลหิตเสถียร)ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2438, พระยาทิพย์โกษา(โต โชติเสถียร),พระสฤษดิ์พจนกร(เส่ง วิริยศิริ)ต่อมาเป็น



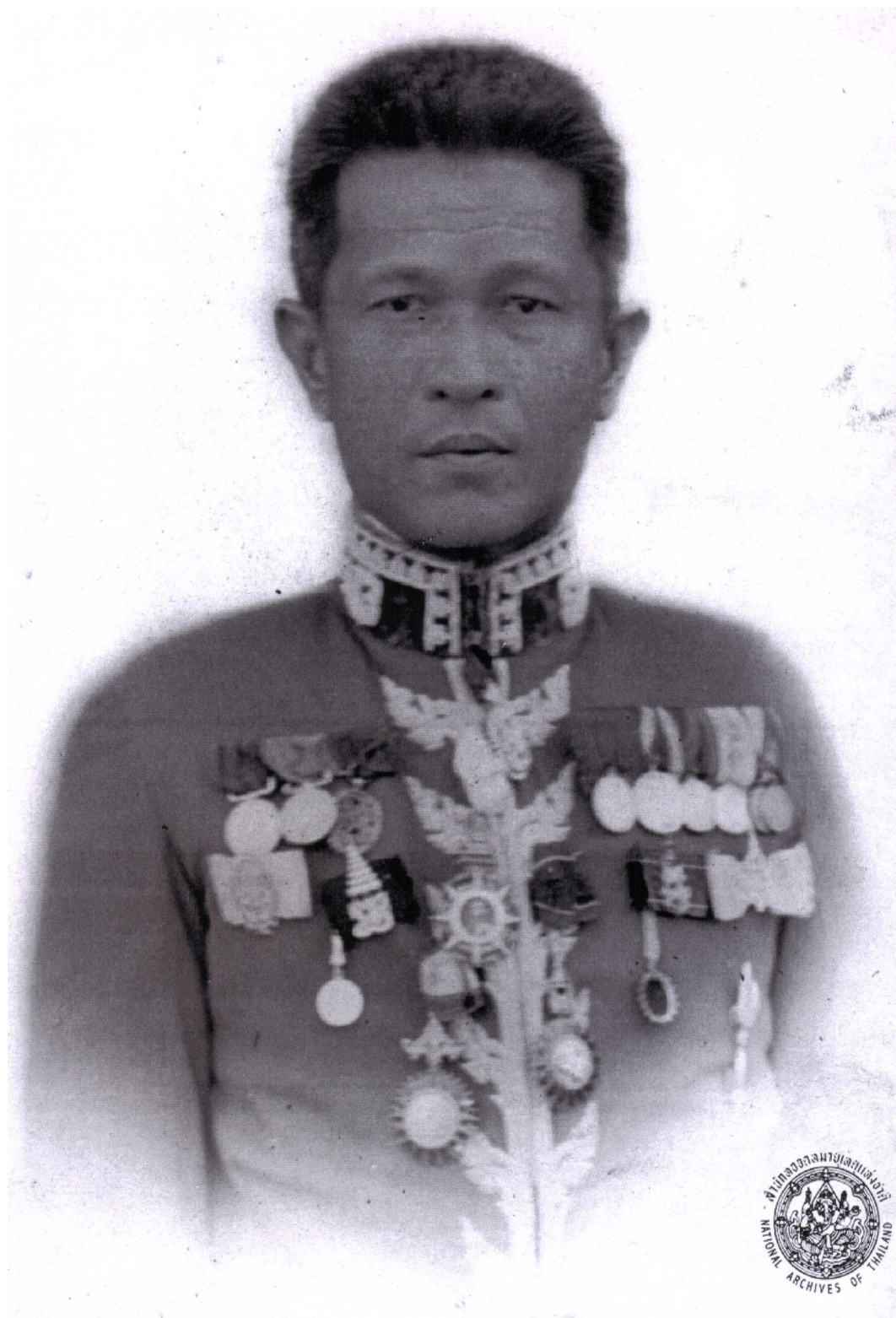
เรียงลำดับจากซ้ายไปขวา

แถวนี้ พระยาสุรินทรภาไชย(เทศ บุนนาค)ต่อมาเป็นเจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์, พระยาราชพงษานุรักษ์(แจ๋ บุนนาค)เป็นพระยาไกรเพชรสงคราม ข้าหลวงเทศาภิบาล
มณฑลนครสวรรค์,

กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์, กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ(เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย), กรมหมื่นจำเริญบดินทร์(ไทย), หม่อมเจ้าอลังการ มาลากุล

แถวนี้ พระยาสุรเสนาบดี(เส็ง วิริยศิริ)ต่อมาเป็นพระยามหาอำมาตย์, พระยาประสิทธิ์ศัลการ(สอาด สิงห์เสนี),พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร(เชย กัลยาณมิตร)ต่อมาเป็น
เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์,

พระยาทิพย์โกษา(โต โชติกเสถียร)



พระยาณไชยชาญยุทธ (ศุขหรือทองสุข โชติกเสถียร)
ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2453 – 2458



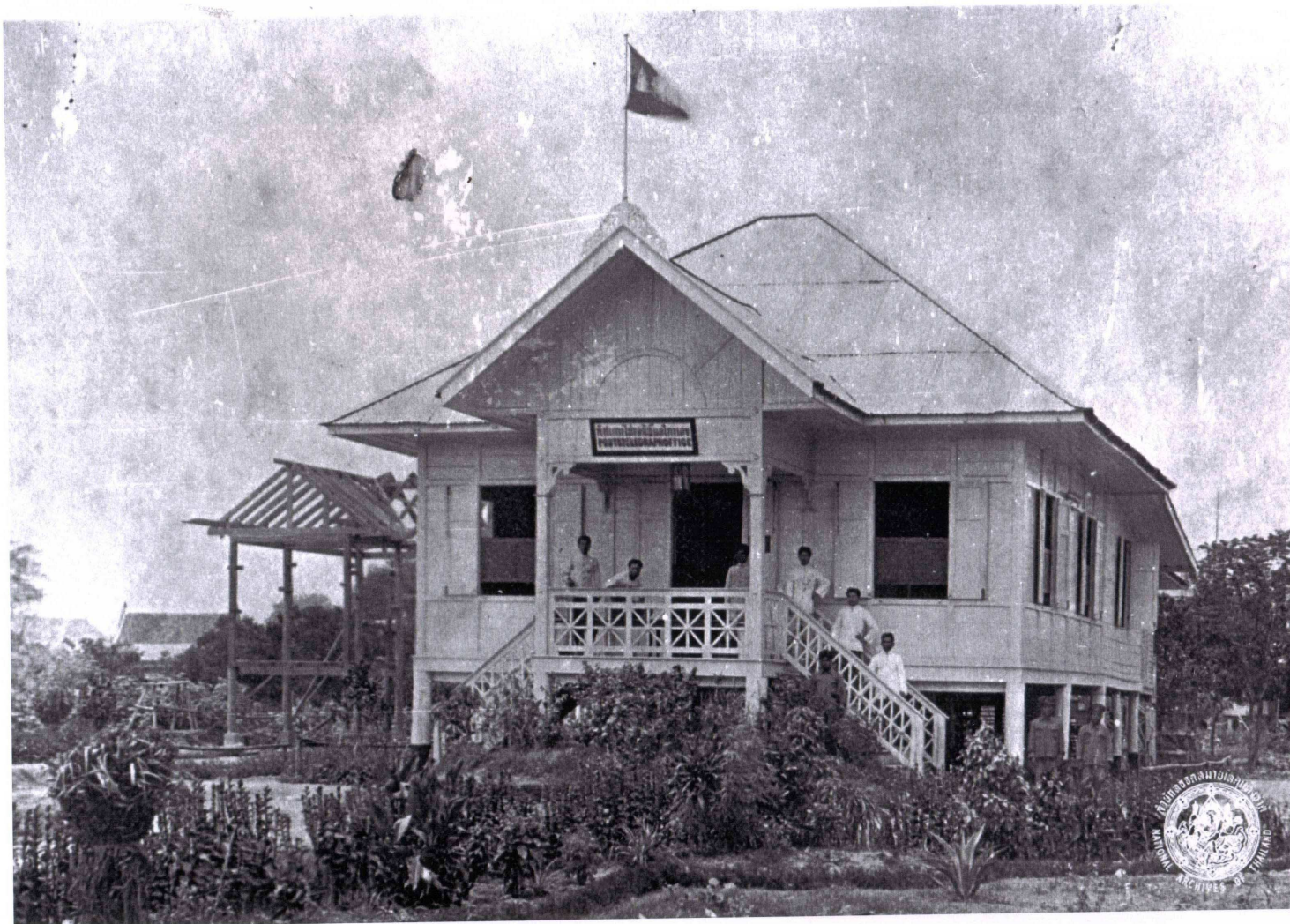
ที่ว่าการกองบัญชาการกองพลที่ 6 และหน่วยงานทหาร (นครสวรรค์)



โรงพยาบาลที่ ๖ (นครสวรรค์)



บริเวณเสด็จรถไฟ เมืองนครสวรรค์



ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ปากน้ำโพ มณฑลนครสวรรค์

ประวัติย่อผู้ทำวิจัย

ประวัติย่อผู้ทำวิจัย

ชื่อ สกุล	นางสาวลัดดา สมมณี
วัน เดือน ปีเกิด	7 สิงหาคม พ.ศ. 2505
สถานที่เกิด	จังหวัดนครสวรรค์
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	40/33 ซอยนาคนิวาส แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กรุงเทพฯ 10230
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	ครูบุคลากรทางการศึกษา 2
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	โรงเรียนบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) เลขที่ 40 ซอยรามคำแหง 43/1 แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2521	มัธยมศึกษาตอนต้น จากโรงเรียนศรีธนาวิทยา จังหวัดเชียงใหม่
พ.ศ. 2523	มัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนยุพราชวิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่
พ.ศ. 2525	ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง จากวิทยาลัยครูเชียงใหม่
พ.ศ. 2527	การศึกษามหาบัณฑิต (สาขาวิชาสังคมศึกษา) มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก
พ.ศ. 2549	การศึกษามหาบัณฑิต (สาขาวิชาประวัติศาสตร์) มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ