

การปฏิรูปการปกครอง เพื่อสร้าง เอกภาพของชาติ

ในภาวะที่ต้องเผชิญกับการล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกนั้น ปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็คือ การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ เพื่อนำไปสู่การรวมชาติที่มั่นคงถาวร รัชกาลที่ ๕ ทรงตระหนักถึงปัญหานี้เป็นอย่างดี ในสมัยต้นรัชกาลพระองค์จึงได้เริ่มสร้างความมั่นคงให้กับศูนย์กลางอำนาจของชาติคือสถาบันพระมหากษัตริย์ ต่อมาก็ได้เริ่มตระเตรียมงานตามลำดับขั้น เพื่อจะสร้าง เอกภาพของชาติให้เกิดขึ้น มีการทดลองตั้งกระทรวงและมณฑลขึ้น เพื่อฝึกฝนให้ข้าราชการมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการบริหารงานแบบใหม่ ตลอดจนเพื่อพิจารณาการศึกษาหาข้อบกพร่องอันอาจจะเกิดขึ้นได้ ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ ๕ เมื่อการตระเตรียมงานด้านต่าง ๆ พร้อมแล้ว พระองค์จึงได้เริ่มปฏิรูปการปกครองอย่างจริงจัง โดยแบ่งพิจารณาได้ ๓ ขั้นตอน คือ

- ก. การปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- ข. การรวมอำนาจปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่ศูนย์กลาง
- ค. การปราบปรามศูนย์กลางอำนาจในภูมิภาคต่าง ๆ

ก. การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

การจะแผ่อำนาจของรัฐบาลกลางออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ นั้น ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนกลาง ถ้าโครงสร้างการบริหารส่วนกลางอ่อนแอไม่มีประสิทธิภาพการขยายอำนาจของรัฐบาลไปควบคุมตรวจตราท้องถิ่นย่อมเป็นไปได้ยาก ดังเช่นโครงสร้างลักษณะเดิมที่ผ่านมาแล้ว รัชกาลที่ ๕ จึงได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาลกลางเป็นแบบสมัยใหม่ โดยเมื่อพระองค์ทรงเห็นว่าการทดลองระเบียบการปกครองแผนใหม่สามารถดำเนินการไปได้ด้วยดีแล้ว ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ให้ยกฐานะกรมต่าง ๆ ที่ทดลองตั้งขึ้นเป็นกระทรวงทั้ง

๑๒ กรม และตำแหน่งเจ้ากระทรวงต่าง ๆ นั้นให้มีฐานะเป็น "เสนาบดี" เสมอกันหมด ยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งเสียคือ เจ้ากรมพระกลาโหมและเจ้ากรมมหาดไทย ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ใหญ่กว่าเพื่อนมาแต่ก่อน^๑ โดยได้จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงให้เป็นส่วนสัดกัน ดังนี้ คือ^๒

๑. กระทรวงมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช

๒. กระทรวงกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก - ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช

๓. กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการเฉพาะการต่างประเทศอย่างเดียว

๔. กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

๕. กระทรวงเมือง (ระยะหลังเรียกว่ากระทรวงนครบาล) ว่าการการไปรษณีย์ และการบัญชีคือ กรมสุรัสวดีและรักษาคนโทษ ต่อมาจึงให้เป็นกระทรวงบังคับบัญชาภายในเขตแขวงกรุงเทพฯ ราชธานี

๖. กระทรวงเกษตรพานิชการ ว่าการการเพาะปลูกและการค้าขาย การป่าไม้ และการบ่อแร่

๗. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการบรรดากาษาอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น

๘. กระทรวงยุติธรรม บังคับศาลที่จะชำระความร่วมกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน

๙. กรมยมนาธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตรา จัดการในกรมทหารบกทหารเรือ ซึ่งจะมีบัญชาการทหารบกทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

^๑ เสถียร, เรื่องเดิม, หน้า ๘๑.

^๒ จักรกฤษณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๖-๓๗.

๑๐. กระทรวงธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชา เกี่ยวข้อง ในพระสงฆ์
ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จ และเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งราชอาณาจักร
เขต

๑๑. กระทรวงโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้างทำถนนซอกคลอง
และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลขหรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปในภายหน้า

๑๒. กระทรวงมรุธาธิการ เป็นพนักงานที่รักษาพระราชสัญญาจกร รักษาพระราช
กำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

เป็นที่ประจักษ์ว่าแม้ความมุ่งหมายในการจัดกระทรวงครั้งนี้ ต้องการที่จะจัด
สร้างงานแต่ละแขนงให้อยู่เป็นส่วนสัดในกระทรวงเดียว เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากและความ
สับสนในการปฏิบัติงาน เช่นแต่ก่อน แต่ก็มีข้อสังเกตได้หลายประการว่า การจัดตั้ง
กระทรวงและกำหนดอำนาจหน้าที่ตามประกาศฉบับนี้ยังมีใช้ เป็นการจัดที่สมบูรณ์ตามความ
มุ่งหมายเลยที่เดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวง
กลาโหมยังไม่แบ่งแยกความรับผิดชอบแห่งหน้าที่จากกัน ยังคงทำหน้าที่เหมือนกัน
เพียงแต่แบ่งแยกอาณาเขตในการปกครองบังคับบัญชาเท่านั้น^๓ แต่ในทางปฏิบัติ
กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เริ่มวางแผนงานในด้านการปกครองต่อไปแต่กระทรวง
เดียวแล้ว โดยมีเป้าหมายว่าในระยะต่อไป กระทรวงมหาดไทยจะเป็นกระทรวงเดียว
ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบบังคับบัญชาและปกครองหัวเมืองทั้งหมดในประเทศ^๔
ดังนั้นอีก ๒ ปีต่อมา คือ พ.ศ. ๒๔๓๗ จึงได้มีประกาศจัดป็นหน้าที่กระทรวงกลาโหมและ
มหาดไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขตทั้งหมด
เว้นแต่กรุงเทพมหานคร เป็นหน้าที่ของกระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกลาโหม เปลี่ยน

^๓ ประเสริฐสุภมาตธา, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๘.

^๔ จักรกฤษณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๗๘.



มามีหน้าที่เกี่ยวกับการทหารบก ทหารเรือไม่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการภายในเหมือนดังแต่
ก่อน ^๕

การจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ครั้งนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ
ในการบริหารประเทศออกเป็นสัดส่วนโดยเฉพาะไม่ก้าวก่ายสับสนกัน มีการประสานงานกัน
ในค่านโยบายและการปฏิบัติ พระมหากษัตริย์ทรงสามารถควบคุมบังคับบัญชาผู้เป็นเสนาบดี
ได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการต่าง ๆ แล้ว ยัง
เป็นโอกาสอันเหมาะสมที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เปลี่ยนฐานอำนาจทาง
การเมืองของพระมหากษัตริย์จากกลุ่มขุนนางหัวเก่า มาเป็นขุนนางรุ่นใหม่ซึ่งได้รับการศึกษา
แบบสมัยใหม่ และสนับสนุนความคิดในการเปลี่ยนแปลงของพระองค์ คือ ได้ทรงแต่งตั้ง
คณะเสนาบดีชุดใหม่แทนชุดเก่า แม้ว่าเสนาบดีเก่าบางคน เช่น เจ้าพระยาธรรมาธิเบศย์ยังคง
ได้เป็นเสนาบดีในคณะเสนาบดีชุดใหม่ แต่ก็ไม่มียศเท่ามากนัก ดังจะเห็นได้จากการตั้ง
กรมยุทธนาธิการ ขึ้นใหม่ คุณกำลังทหารบกและมีบทบาทสำคัญมากกว่ากระทรวงกลาโหมซึ่ง
เจ้าพระยาธรรมาธิเบศย์เป็นเสนาบดี กรมยุทธนาธิการไม่มีสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้า
ภาณุรังษีสว่างวงศ์ทรงเป็นผู้บัญชาการมีฐานะเทียบเท่าเสนาบดี คณะเสนาบดีชุดใหม่มีส่วน
ใหญ่เป็นพระเจ้าน้องยาเธอและขุนนางผู้ใกล้ชิดที่เคยมีบทบาทสำคัญในคณะซิลออฟเสดท์
เช่น เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ นอกจากนี้พระราชวงศ์ที่ได้เคยเข้าชื่อถวายความเห็นเปลี่ยนแปลง
ราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ภายหลังที่กลับจากการศึกษาและราชการจากยุโรป ก็ได้
รับแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีด้วย เช่นกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ^๖ ดังรายชื่อเปรียบเทียบเสนาบดี
ชุดเก่าและชุดใหม่ ดังต่อไปนี้ คือ

^๕ ประเสริฐสุภมาศตรา, เรื่องเกิมน, หน้า ๒๐๘.

^๖ ชัยอนันต์, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. ๑๘๕๓ - ๒๔๗๕) (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๕๓ - ๕๔ (อัครสำเนา).

ตารางที่ ๔

เสนาบดีก่อนการปฏิรูปการปกครองกับเสนาบดียุคใหม่

กระทรวง	
ชุดเก่า (รัชกาลที่ ๔)	ชุดใหม่ (พ.ศ. ๒๔๓๕)
สมุหพระกลาโหม (สมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติ)	กลาโหม (เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์) การต่างประเทศ (กรมหลวงเทววงษ์วิโรปกรณ์)
สมุหนายก (เจ้าพระยาภูธราภัย)	คลัง (กรมพระจักรพรรดิพงษ์) วัง (กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม)
พระคลังกรมท่า (เจ้าพระยาทิพากรวงศ์)	นครบาล (กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์)
กรมวัง (เจ้าพระยาธรรมมา)	เกษตรพานิชการ (พระยาสุรศักดิ์มนตรี) โยธาธิการ (กรมขุนนริศรานุวัตติวงศ์)
นครบาล (เจ้าพระยาอมราช)	ยุติธรรม (พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ) มรุชาคร (กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา)
เกษตรพานิชการ (เจ้าพระยาพลเทพ)	ธรรมการ (เจ้าพระยาภาสกรวงศ์) มหาดไทย (กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ) กรมยุทโธปกรณ์ (เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์)

ที่มา ปรับปรุงจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย
(คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕), หน้า ๕๕-๕๖.

นับเป็นครั้งแรกในเวลาหลายร้อยปีที่พระเจ้าแผ่นดินทรงสามารถแต่งตั้งเสนาบดีของพระองค์เองได้เป็นผลสำเร็จ ในจำนวนเสนาบดีใหม่ ๑๒ คน มีถึง ๕ คนที่เป็นพระอนุชาหรือเชื้อพระวงศ์ผู้ใกล้ชิดของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งตรงกันข้ามกับรัชกาลที่ ๓ รัชกาลที่ ๔ และต้นรัชกาลที่ ๕ เมื่อตระกูลหนึ่งหรือเครือตระกูลเข้ายึดอำนาจปกครองไว้เกือบหมด^๓ การเปลี่ยนตัวเสนาบดีรุ่นเก่านี้มีผลสำคัญยิ่งต่อฐานะทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยตรงด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเสนาบดีชุดเกิมนั้นไม่ใช่เป็นคนประเภทหัวเก่าเท่านั้น หากเป็นสมาชิกของตระกูลบางตระกูลที่ได้สะสมอำนาจทางการเมืองมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๑ และมีบางตระกูลโดยเฉพาะตระกูลขุนนาที่คุมอำนาจการบริหารไว้ได้เกือบหมดในสมัยรัชกาลที่ ๔^๔ ซึ่งปรากฏว่าเสนาบดีในสมัยรัชกาลที่ ๔ (กลาโหม สมุหนายก เมืองวัง คลัง นา) มาจากตระกูลขุนนาหรือเกี่ยวข้อง โดยการแต่งงานกับพวกขุนนาคั้งนี้คือ^๕

สมุหพระกลาโหม เป็นสมาชิกของตระกูลขุนนาโดยตรง

พระคลัง เป็นสมาชิกของตระกูลขุนนาโดยตรง

กรมนา เป็นสมาชิกของตระกูลขุนนาโดยการแต่งงาน

ตำแหน่งเสนาบดีที่มีความสำคัญและคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การบริหาร ตระกูลขุนนาคัมภ์จะเป็นผู้ควบคุมคิดต่อกันเป็นเวลานาน แต่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ ๕ จนอาจกล่าวได้ว่าหลังจากพิราลัยของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วงขุนนา) ในปี พ.ศ. ๒๔๒๕ อำนาจทางการเมือง การปกครองของตระกูลขุนนาได้ถูกกลดลงอย่างมากจนแทบจะไม่มีเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๕

^๓ สาโรช, เรื่องเดิม, หน้า ๕๘.

^๔ ชัยอนันต์, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, หน้า ๕๔.

^๕ Akin Rabibat, The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period, 1782-1873. (Cornell Data Paper Number 12, July 1929), pp 213-218.

มีสมาชิกของตระกูลขุนนางเพียงคนเดียวคือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ที่ได้ดำรงตำแหน่งระดับ
เสนาบดี แต่ก็ เป็นตำแหน่งที่ไม่มีความสำคัญทางอำนาจถือเป็นเสนาบดีกระทรวง
ธรรมการ อีกทั้ง เจ้าพระยาผู้นี้ก็ เป็นสมาชิกที่แตกต่างจากตระกูลขุนนาง และ ได้ร่วมอยู่ใน
กลุ่ม "สยามหนุ่ม" ซึ่งเป็นกำลังที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการ
รวมอำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์ในช่วงระยะเวลาที่พระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ในระยะต้น
เดวิด ไวท์ ได้สรุปถึงกลุ่มขุนนางตระกูลนี้ไว้ตอนหนึ่งว่า ตระกูลขุนนางนำจุมมาสู่ตนเอง
มิใช่เพราะกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนางใช้อำนาจทางการเมืองไปในทางที่ผิด ที่จริงตระกูล
ขุนนางรับใช้พระมหากษัตริย์อย่างซื่อสัตย์และจงรักภักดี หากแต่ตระกูลขุนนางเด่นจนเกินไป
ร่ำรวยจนเกินไป และมีอำนาจมากจนเกินไป จึงช่วยไม่ได้ที่กลุ่มขุนนางตระกูลขุนนางจะตอง
ถึงจุดเสื่อมลงในรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่เข้มแข็งและตระหนักถึงฐานะของราชบัลลังก์และ
ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ^{๑๐}

การเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการ

นอกจากจะได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองแล้ว รัชกาลที่ ๕ ก็ได้
พยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของบรรดาข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ด้วย เพราะ
ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบคั้งเดิมนั้น การเป็นข้าราชการไม่ได้ถือหลักความรู้
ความสามารถ (Achievement) ในการคัดเลือกหรือบรรจุเข้ารับราชการ แต่ยังคงยึด
ถือหลักของสายสกุลหรือสายโลหิตเป็นสำคัญ (Ascription) ซึ่งรวมไปถึงการเลื่อน
ฐานะหรือเลื่อนขั้นทางสังคมด้วย ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนี้การศึกษาอยู่ในวงแคบเฉพาะ
ในกลุ่มของเชื้อพระวงศ์และขุนนางเท่านั้น จึงไม่มีหลักเกณฑ์อันใดที่จะใช้วัดความรู้ความ
สามารถของบุคคลกลุ่มอื่น และในทางประเพณีที่ถือปฏิบัติมาถือว่าผู้ใดเกิดในสกุลขุนนาง
ผู้ใหญ่ก็สมควรจะเป็นขุนนางผู้ใหญ่ เกิดในสกุลขุนนางผู้น้อยก็สมควรจะเป็นขุนนางผู้น้อย

^{๑๐} David. K. Wyatt, "Family Politics in Nineteenth Century
Thailand." p. 224.

หากเกิดในสกุลไพร่ก็สมควรจะเป็นบ่าวไพร่ของขุนนางและเจ้านายไปจนกว่าจะปลดครา ซึ่งสภาพของสังคมอันไม่เป็นธรรมเช่นนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพราะเป็นการกีดกันคนกลุ่มอื่นมิให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และขุนนางรุ่นเก่าที่ได้อำนาจทางการเมืองอยู่ก็พยายามที่จะรักษาสถาปัตยกรรมและสถานภาพเดิมของตนไว้ให้มากที่สุด และในสภาพการณ์เช่นนี้โอกาสที่กลุ่มขุนนางจะมีอำนาจทางการเมืองสืบทอดกันจึงมีมาก

การปรับปรุงการปกครองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลของรัชกาลที่ ๕ ในลักษณะหนึ่งจึงเน้นในด้านการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังคน โดยพยายามสร้างคนรุ่นใหม่ขึ้นมาใช้ในราชการตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นในสมัยนั้น และตามโอกาสที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการขัดแย้งที่รุนแรงกับขุนนางรุ่นเก่า พระองค์ได้ส่งเสริมทำนุบำรุงการศึกษาแบบสมัยใหม่ให้แพร่หลายทั่วไป ตามนโยบายนี้เริ่มต้นด้วยการให้การศึกษาแก่บรรดาเชื้อพระวงศ์และบุตรขุนนางรุ่นใหม่ต่อมาได้ทรงประกาศตั้งโรงเรียนสำหรับบุตรขุนนางข้าราชการและได้ขยายออกมาถึงบุตรหลานของอาณาประชาราษฎร์ทั้งปวง เป็นการพัฒนาคณะในระบอบชั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง ในส่วนการสร้างข้าราชการเพื่อรับงานบริหารแผนใหม่ก็ได้ตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ซึ่งวิวัฒนาการเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน อันเป็นรากฐานของการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยในปัจจุบัน การสร้างคนรุ่นใหม่ด้วยการปลูกฝังการศึกษาสมัยใหม่ได้ประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง เพราะปรากฏว่านับแต่รัฐบาลตั้งโรงเรียนสามัญ โรงเรียนนักเรียนนายสิบ โรงเรียนนักเรียนนายร้อย และโรงเรียนกฎหมาย เพื่อให้พลเมืองได้รับการศึกษาโดยทั่วหน้ากัน และเพื่อที่จะได้ผู้สำเร็จการศึกษาเข้ารับราชการตามกระทรวงทบวงกรมและตามหัวเมืองต่าง ๆ จำนวนข้าราชการรุ่นใหม่จึงเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว การแต่งตั้งคนเป็นข้าราชการจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากธรรมเนียมเดิมคือ แทนที่รัฐบาลจะพิจารณาโดยถือเอาสกุลวงศ์หรือสายโลหิตเป็นเกณฑ์พิจารณา กลับถือเอาหลักความรู้ความสามารถเป็นเครื่องพิจารณาตัดสิน ซึ่งลักษณะนี้ทำให้คนที่เกิดในสกุลต่ำได้มีโอกาสเป็นขุนนางเหมือนคนที่เกิดในสกุลสูง ส่วนคนสกุลสูงที่ไม่มีวิชาความรู้กลายเป็นคนที่ไม่ต้องการ บรรดาข้าราชการรุ่นใหม่ส่วนมากจึงเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาเป็นอย่างดี มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน หรือไม่ก็เป็นผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศซึ่งพระองค์ได้ทรงจ้างให้เข้ารับราชการเป็นจำนวนไม่น้อย เพื่อให้เป็นครูฝึกและวาง

รากฐานที่ทันสมัยแก่ข้าราชการไทยต่อไป ในลักษณะนี้ประสิทธิภาพของการบริหารราชการ
แผ่นดินจึงเพิ่มขึ้น เป็นอย่างมาก การขยายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคจึงมีทาง เป็นไปได้
ง่ายขึ้น

มีชื่อที่นำส่ง เกิดก็คือบรรดาข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ นั้นส่วนมาก เป็นพวก
เชื้อพระวงศ์ระคับพระราชอนุชาหรือพระราชโอรส ซึ่งรัชกาลที่ ๕ ได้ส่งไปศึกษาวิชาการ
ต่าง ๆ จากต่างประเทศ เมื่อกลับมาแล้วก็เข้ารับราชการ เป็นการ เพิ่มพูนวิชาการที่ทันสมัย
ในการบริหารราชการขึ้นอีก และในทางอ้อมก็เป็นการ เพิ่มความมั่นคงให้กับรัฐบาลกลาง
ยิ่งขึ้น อีกทั้ง เป็นการป้องกันไม่ให้พวกตระกูลขุนนางกลับมา มีอิทธิพลในวงการ บริหารระดับสูง
ของประเทศอีกต่อไป เชื้อพระวงศ์ชั้นสูงที่มีความรู้ความสามารถและเป็นกำลังสำคัญยิ่งใน
การพัฒนาประเทศให้ทันสมัย ได้แก่ ๑๑

๑. พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าเทวัญอุไทยวงศ์ ได้รับพระราชทานอิสริยยศ
เป็นกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ ทรงมีความรู้ความสามารถในด้านการต่างประเทศ ได้ดำรง
ตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๒๘ จนถึงรัชกาลที่ ๕

๒. พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้ามยุรฉัตร กรมหมื่นมยุรฉัตร กรมหมื่นวิจิตรวิมล
ในขณะที่ยังดำรงสมณเพศ ได้ทรงปรับปรุงและจัดการในด้านการ
ศึกษาฝ่ายปริยัติธรรมสำหรับภิกษุสามเณรทั่วพระราชอาณาจักร

๓. พระองค์เจ้าจิตรเจริญ ได้รับพระราชทานอิสริยยศเป็นกรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์
ใน พ.ศ. ๒๔๒๘ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในช่างและศิลปกรรม ได้เป็นผู้บัญชาการ
สร้างถนนลงหินหลายสายในสมัยที่เป็นอธิบดีกรมโยธา ต่อมาเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ
เสนาบดีกระทรวงการคลัง เสนาบดีกระทรวงกลาโหม และเสนาบดีกระทรวงวัง ใน

โปรดดูราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องเฉลิมพระยศเจ้านาย (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดพิมพ์ในงานพระศพสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้า
มหิตลดาภิเษก กรมหลวงสงขลานครินทร์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒), หน้า ๒๗๒-๓๑๐.

พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้รับเลื่อนยศสูงสุด เป็นสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงนริศรานุวัดติวงศ์

๔. พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าดิศวรกุมาร หรือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรก ได้เป็นผู้วางรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นผลสำเร็จทั้งพระราชอาณาจักร

๕. กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช เป็นกำลังที่สำคัญของรัฐบาลในการปฏิรูประบบทหาร เคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ และได้เป็นเสนาบดีกระทรวงกลาโหม

๖. กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงศึกษาวิชากฎหมายจากประเทศอังกฤษ ได้วางพื้นฐานวิชาการกฎหมายสมัยใหม่ ต่อมาเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

๗. กรมหมื่นชุมพรเขตรอุดมศักดิ์ ทรงศึกษาวิชาการทหาร เรือ ได้ทรงเป็นผู้ก่อตั้งโรงเรียนนายเรือ และวางรากฐานวิชาการทหารเรือมาตราบจนปัจจุบันนี้

การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนกลางโดยจัดตั้งกระทรวงแบบสมัยใหม่ขึ้นนี้ ถึงแม้ว่าจะยังไม่ถึงขั้นการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบตามความชำนาญเฉพาะอย่างเต็มที่ เพราะหน้าที่การปกครองหัวเมืองยังไม่ได้เป็นของกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว แต่ก็เป็นการเริ่มวางรากฐานที่จะให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการปกครองหัวเมืองทั้งหมดในเวลาอันใกล้ ในส่วนกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ นั้น หน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเคยสับสนซับซ้อนกันก็ถูกจัดเป็นหมวดหมู่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดตามประเภทของงาน มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบและมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ตลอดจนมีการร่วมประชุมประสานงานกันระหว่างเสนาบดีทุกกระทรวงเป็นประจำ อีกทั้งข้าราชการรุ่นใหม่ก็เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในหน้าที่การงานเป็นอย่างดี จึงทำให้ประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนกลางเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก สามารถแก้ปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้สำเร็จไปได้ด้วยดีในเวลาอันรวดเร็ว เมื่อขีดความสามารถของรัฐบาลกลางเพิ่มสูงขึ้น และบรรดาข้าราชการก็มีความรู้ความสามารถ การที่รัฐบาลกลางจะใช้นโยบายรวมอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง จึงไม่ใช่เป็นงานที่ยากลำบากอีกต่อไป

ข. การรวมอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่ศูนย์กลาง

เมื่อได้มีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการส่วนกลางขึ้นดังกล่าวแล้ว รัชกาลที่ ๕ ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบบริหารราชการหัวเมืองเสียใหม่ด้วยพร้อม ๆ กันไป งานนี้ได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นต้นมา โดยจัดเป็น "มณฑลเทศาภิบาล" ให้อยู่ในความปกครองดูแลของกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว ทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพื่อให้ระเบียบการและนโยบายเป็นอย่างเดียวกัน สามารถประสานงานกันได้อย่างใกล้ชิด เป็นการสะดวกต่อการสั่งงานตามระเบียบใหม่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ อันจะเอื้ออำนวยต่อการที่จะรักษาความเป็นเอกราชและเอกราชของประเทศชาติไปด้วยในขณะเดียวกัน^{๑๒} กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงที่กล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูปการปกครองครั้งนี้ เสนาบดีผู้เป็นกำลังอันสำคัญยิ่งของรัชกาลที่ ๕ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็คือ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีคนแรก และได้วางรากฐานกิจการของกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างมั่นคงครบถ้วนทุกวันนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบพระราชโอรยาธิบายเฉพาะแก่กระทรวงมหาดไทย อันให้ถือว่าเป็นจุดหมายปลายทางของพระราชดำริที่จะจัดการปกครองหัวเมืองให้เสร็จในภายหน้า ไว้ดังนี้ คือ^{๑๓}

ข้อ ๑. ให้แก่อำนาจการปกครองแบบประเทศราชาธิราช Empire เป็นอย่างพระราชอาณาเขต Kingdom ประเทศไทยรวมกัน

ข้อ ๒. จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมือง ซึ่งเคยแยกกันอยู่ ๓ กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแก่กระทรวงเดียว

ข้อ ๓. จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิฉนวน ให้สะดวกแก่การปกครอง และมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

^{๑๒} เสถียร, เรื่องเดิม, เล่มที่ ๒ หน้า ๘๒.

^{๑๓} คำทรงราชานุภาพกับราชเสนา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘๐.

ข้อ ๘. การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริ จะคอยจัดไปเป็นชั้น ๆ มีให้เกียกเยียงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

จากนโยบายเฉพาะของกระทรวงมหาดไทยครั้งกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในอันที่จะยุบประเทศราชและให้รวมมาเป็นหัวเมืองในราชอาณาจักร ก็เพื่อต้องการที่จะเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติให้มั่นคงโดยมุ่งที่จะขจัดการแตกแยกของชนชาติต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักรให้หมดสิ้นไป รวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) และให้การปกครองส่วนภูมิภาคมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ขณะเดียวกันก็มีสายการบังคับบัญชาเป็นหน่วยงานย่อยกระจายอยู่ตามภูมิภาค เป็นสาขาของกระทรวงใหญ่ในนครหลวง (Administrative Deconcentration) วิธีที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือกใช้ในการจัดตั้งส่วนราชการภูมิภาคนี้ก็คือ ระบบการเทศาภิบาล ซึ่งเป็นแบบแผนการปกครองที่อังกฤษกำลังใช้ในประเทศพม่าและมลายูในขณะนั้น เพื่อที่จะได้เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ตามแนวความคิดแบบสมัยใหม่ ซึ่งจะสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศได้ และเพื่อที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายราชการบริหารไปยังส่วนภูมิภาค ส่วนนโยบายประการสุดท้ายนั้น เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงข้อจำกัดของงบประมาณในการดำเนินการ และการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนี้จะต้องมีการต่อต้านจากผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งเสียผลประโยชน์อย่างแน่นอน ดังนั้นจึงวางโครงการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นโครงการระยะยาว อันจะเป็นการสะดวกแก่การดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปอย่างราบรื่นและเรียบร้อยที่สุด

การจัดการปกครอง ส่วนภูมิภาคแบบเทศาภิบาล

การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการ อันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นหัวใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่อกับอาณาประชาราษฎร์ เพื่อ

ให้ได้รับ ความร่วมมือเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสำคัญจัดเป็นแผนกพนักงานทำนองเดียวกับกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีที่จะนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบทุกขันธ์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์^{๑๔} ซึ่งตามความหมายนี้ ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลกลางพยายามจะขยายอำนาจการควบคุมบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ ให้ทั่วถึง โดยการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลาง (Sub-system) และส่งตัวแทนของรัฐบาลกลางไปควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดทุกมณฑล กล่าวคือ แต่ละมณฑลมีกองข้าหลวงเทศาภิบาล ออกไปทำหน้าที่ปกครองดูแลต่างพระเนตรพระกรรณประจำมณฑลละคณะ แต่ละคณะมีข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงเทศาภิบาล (ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสมุหเทศาภิบาล) เป็นประธานและเป็นบัญชาการมณฑล กับมีข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงคลัง เลขาธิการ (ผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่) และแพทย์ร่วมอยู่ในคณะด้วย^{๑๕} อันที่จริงแล้วความพยายามที่จะขยายอำนาจของส่วนกลางไปยังภูมิภาคต่าง ๆ นั้น ได้มีมาก่อน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยรัฐบาลได้พยายามปกครองหัวเมืองโดยตรงเสมอ หากคิดย้อนอยู่ที่การคมนาคมคงจะเห็นได้จากกรณีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งพระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชั้น บุนนาค) ไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำภูเก็ตในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ และส่งพระยาเทพอรชุน (พุ่ม ศรีไชยยันต์) ไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำเชียงใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๒๐^{๑๖} หัวเมืองที่รัฐบาลกลางพยายามส่งคนไปปกครองมักจะเป็นที่ซึ่งรัฐบาลมีผลประโยชน์อยู่มาก หรือมีฉะนั้น

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕-๓๐.

^{๑๕} เสถียร, เรื่องเดิม, เล่มที่ ๒ หน้า ๘๘.

^{๑๖} เทว บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบอบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๔, ๓ (ธันวาคม, ๒๕๐๕), หน้า ๒๑.

ก็ต้องการดูแลไม่ให้เจ้าผู้ครองนคร เกิดความขัดแย้งกับมหาอำนาจที่เข้ามาทำการค้าในบริเวณนี้
กิจกรรมของการส่งพระยาเทพอรชุนไปเชียงใหม่ เพื่อดูแลไม่ให้พระเจ้าเชียงใหม่มีข้อขัดแย้งกับ
บริษัทอังกฤษ ซึ่งได้รับอนุญาตให้มาทำไม้ในเขตเมืองเชียงใหม่ เป็นต้น^{๑๗} เพราะความ
ขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ อาจเป็นลู่นำไปสู่การวิวาทกับมหาอำนาจอันอาจจะกระทบกระเทือน
ต่อเอกราชของประเทศได้

หลักสำคัญในการปกครองหรือการบริหารแบบเทศาภิบาลมีอยู่ ๒ ประการ คือ^{๑๘}

๑. มอบความรับผิดชอบการงานในหน้าที่ให้แก่สมุหเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการเมือง^{๑๙}
หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีโดยตรง

๒. มอบอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาตลอดจนการให้ทุนและโทษแก่ผู้อยู่ในบังคับ
บัญชาได้แก่ชาวจริงจิ่งตามลำดับชั้นและโทษที่กำหนดไว้

การมอบอำนาจดังกล่าวทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น ฐานะ
หน้าที่ของมณฑลจึงมีลักษณะคล้ายเป็นสาธารณรัฐหรือรัฐบาลที่สองซึ่งไปตั้งอยู่ในภูมิภาค เพื่อ
ความใกล้ชิดกับกิจการและประชาชน โดยเป็นตัวแทนและดำเนินกิจกรรมของกระทรวงทบวง
กรมต่าง ๆ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในการช่วยป้องกัน กำจัดและกลั่นกรองให้แก่รัฐบาล
หรือกระทรวงทบวงกรม อีกทั้งเป็นศูนย์กลางให้เกิดความเป็นเอกภาพ ความสามัคคีร่วมมือร่วมใจ
และเป็นองค์ประสานในการรับผิดชอบต่อราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคแต่ละส่วน^{๒๐} ระบบ
เทศาภิบาลจึงเป็นการปกครองภูมิภาคโดยรัฐบาลกลาง จัดข้าราชการ ของส่วนกลางไปบริหาร
ราชการในท้องที่ต่าง ๆ แทนที่จะเป็นแบบส่วนภูมิภาคจัดข้าราชการ เข้าบริหารงานในเมืองของ

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑.

^{๑๘} หลวงนรกิจบริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนา
พานิช จำกัด, ๒๕๑๗), หน้า ๑๘๐.

^{๑๙} กระทรวงมหาดไทย, พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวง
มหาดไทย เล่มที่ ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, ๒๕๑๓), หน้า ๗๐.

ตนเองตามระบบ "กินเมือง" อย่างแตก่อน

ในส่วนการปกครองภายในท้องถิ่นได้โปรดให้ตราข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ออกมาใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามสายการ บังคับบัญชา (Hierarchical) โดยกำหนดขอบข่ายและอาณาเขตของส่วน ราชการให้ลดหลั่นกันลงไป คือ ^{๒๐} รวมบ้านหลาย ๆ บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันจัดเป็นกลุ่ม หนึ่งเรียกรวมกันว่าหมู่บ้าน ให้เป็นเขตการปกครองมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองคนหนึ่ง รวมหมู่บ้าน ที่อยู่ในระยะไกลเคียงกันหลาย ๆ หมู่ตั้งขึ้นเป็นตำบลหนึ่งมีกำนันเป็นหัวหน้า รวมตำบล หลาย ๆ ตำบลเข้าเป็นเขตการปกครองอีกชั้นหนึ่งเรียกว่าอำเภอ อยู่ในความควบคุมดูแล ของนายอำเภอ รวมอำเภอหลาย ๆ อำเภอเข้าเป็นเมืองหนึ่ง และสุดท้ายรวมเมือง หลาย ๆ เมือง นับตั้งแต่ ๓ เมืองขึ้นไปรวมกันเข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยมีเจ้าเมือง และเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับ สำหรับตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้นกำหนดให้ ราษฎร เลือกตั้งกันขึ้นมาเองตามความนิยม ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้ให้โอกาสแก่ราษฎร ได้มี ส่วนมีเสียงในการ เลือกตั้งบุคคลที่จะทำหน้าที่หัวหน้าการบริหาร และตัวแทนของท้องถิ่นของตน อย่าง เป็นระเบียบ ^{๒๑}

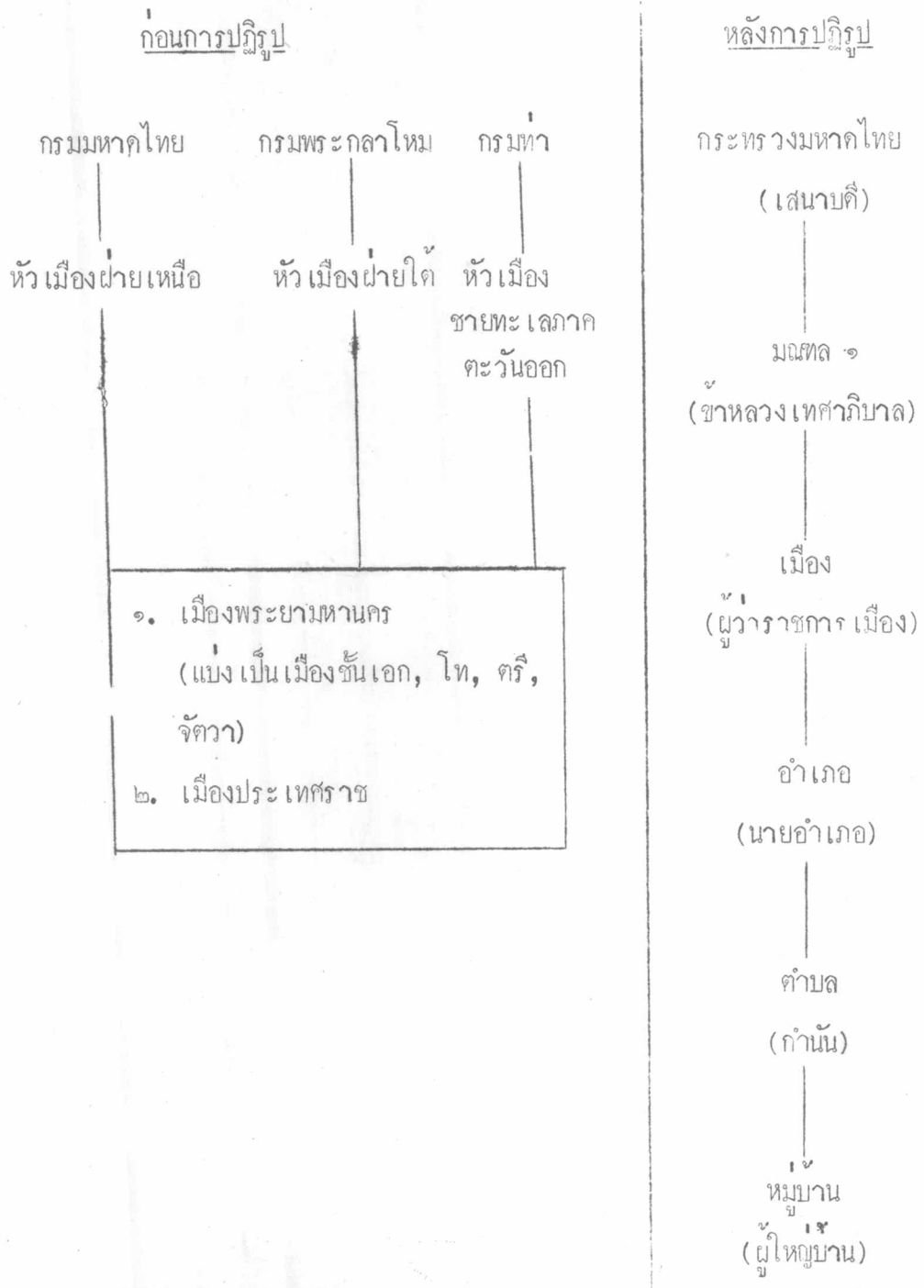
การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลแบบสมัยใหม่

ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงปฏิรูปการปกครองในปี ๒๔๓๕ เหตุการณ์ตามชายแดนของประเทศได้ทวีความรุนแรงกับขึ้นขึ้น พระองค์จึงได้ทรงแก้ปัญหาเฉพาะ หน้าที่โดยรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญขึ้นเป็นเขตปกครอง เรียกว่ามณฑล โดยมุ่งที่จะ

^{๒๐} จักรกฤษณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๗.

^{๒๑} การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้มีขึ้นครั้งแรกที่บ้าน เกาะบางปะอิน เมื่อเดือน

แผนภูมิแสดงการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค
ในสมัยรัชกาลที่ ๕



ที่มา : เสถียร ศกุนตาธิ, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการ เล่มที่ ๒ (กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๘, หน้า ๘๓.

ป้องกันพระ ราชอาณาจักรไว้^{๒๖} หนีจากการคุกคามจากภายนอกเป็นหลัก และในขณะเดียวกันก็เป็น การทดลองการ จัดระ เียบการปกครองอย่างใหม่ซึ่งพระองค์สนพระทัยด้วย การแก้ปัญหาคณะ หน้าครั้งนี้ให้ความสำคัญต่อตัวบุคคลผู้ที่จะ เป็นข้าหลวงใหญ่ ซึ่งส่วนมากต้อง เป็นคนที่มี ความสามารถสูงและไว้วางพระราชหฤทัยให้ออกไปบังคับบัญชาให้การปฏิบัติงานดำเนินไปโดย ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยความสุจริตยุติธรรมและรวดเร็ว พร้อมทั้งอำนวยความสะดวก สวัสดิ ภาพและป้องกันทุกข์ภัยของประชาชนให้ได้รับความร่มเย็นตามควรแก่วิสัยที่จะพึง เป็นไปได้ ^{๒๒} รายชื่อมณฑลพร้อมทั้งข้าหลวงใหญ่ที่ตั้งขึ้นในครั้งนั้นมีดังนี้คือ ^{๒๓}

๑. มณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลพายัพ มีเจ้าพระยาพลเทพ (พุ่ม ศรีไชยันต์) ว่าที่สมุห กลาโหม เป็นข้าหลวงใหญ่บัญชาการ อยู่ที่นคร เชียงใหม่
๒. มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร มีพระยารวงศ์เธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสนาบดีกระทรวงวัง เป็นข้าหลวงใหญ่ บัญชาการอยู่ที่เมืองหนองคาย
๓. มณฑลลาวกาวหรือมณฑลอีสาน มีพระยารวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร เป็น ข้าหลวงใหญ่ บัญชาการอยู่ที่เมืองนครจำปาศักดิ์
๔. มณฑลลาวกลางหรือมณฑลนครราชสีมา มีพระยารวงศ์เธอ กรมหมื่นสรรพลัทธิตี ประสงค์ เป็นข้าหลวงใหญ่ มีกองบัญชาการตั้งอยู่ที่เมืองนครราชสีมา
๕. มณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพา มีพระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรั่ง ศรีเพ็ญ) เป็น ข้าหลวงใหญ่ ตั้งกองบัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองพระตะบอง
๖. นอกจากนี้ยังมีการตั้งมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตกขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ สำคัญ "เพื่อประโยชน์ในการ เก็บเงินแผ่นดิน" มณฑลนี้มีพระยาทิพโกษา (โต โชติกเสถียร) เป็นข้าหลวงใหญ่ บัญชาการอยู่ที่เมืองภูเก็ต

^{๒๒} คำกราชานุญาต กับราชเสนา, เรื่องเดิม, หน้า ๖๘.

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๐.

เนื่องจากมณฑลเหล่านี้ตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างเร่งด่วน ข้าหลวงใหญ่ที่ประจำมณฑลชั้นนั้นจึงมีหน้าที่ในการรักษาพระราชอาณาเขตเป็นสำคัญ ไม่ได้ให้จัดระเบียบแบบแผนการปกครองภายในบ้านเมืองด้วย^{๒๔} มณฑลสมัยนั้นจึงยังไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่และวางแบบแผนการปกครองอย่างมณฑลเทศาภิบาลแบบสมัยใหม่ซึ่งจัดให้มีขึ้นภายหลัง

ต่อมาภายหลังการปฏิรูปการปกครองแล้วจึงได้มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลแบบสมัยใหม่ขึ้นตามลำดับความจำเป็นและความเหมาะสม ดังนี้^{๒๕}

ในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ปีแรกที่มีการวางแผนงานระเบียบการบริหารแบบใหม่เสร็จ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลขึ้นเป็นแบบเทศาภิบาล ๓ มณฑล คือ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี และมณฑลนครราชสีมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากสภาพมณฑลแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่ และในตอนปลายปีได้รวมหัวเมืองจัตเป็นมณฑลราชบุรีอีกมณฑลหนึ่ง

ในปี พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้รวมหัวเมืองจัตเป็นมณฑลเทศาภิบาลอีก ๓ มณฑล คือ มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลกรุงเก่า และได้แก้ไขการจัดระเบียบมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตกคือ มณฑลภูเก็ตให้เข้ารูปแบบใหม่อีกมณฑลหนึ่ง

ในปี พ.ศ. ๒๔๓๙ ได้รวมหัวเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาลเพิ่มขึ้นอีก ๒ มณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราช กับมณฑลชุมพร และได้จัดมณฑลเขมรให้เป็นไปตามรูปแบบมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง

ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้รวมหัวเมืองมลายูฝ่ายตะวันออกเป็นมณฑลไทรบุรี และปี พ.ศ. ๒๔๔๒ ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

^{๒๔} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย (โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, ๒๕๑๔) กระทรวงมหาดไทยพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดิ์, พ.ศ. ๑๙, หน้า ๔๖.

^{๒๕} กระทรวงมหาดไทย, เทศาภิบาล, เล่ม ๓๒ ตอนที่ ๔ (พ.ศ. ๒๔๓๕), หน้า ๓๐๗-๑๔.

ปี พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้เปลี่ยนแปลงสภาพมณฑลแบบเก่าที่เหลืออยู่อีก ๓ มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร และมณฑลอีสาน ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล

ปี พ.ศ. ๒๔๔๗ ยุบมณฑลเพชรบูรณ์ เพราะเห็นว่ามิได้จะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

ปี พ.ศ. ๒๔๔๘ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลปัตตานี ในมีนบุรีไทยเกิดกรณีพิพาทกับฝรั่งเศส ซึ่งทำให้ไทยต้องยอมยกมณฑลเซมรีให้แก่ฝรั่งเศส เพื่อแลกกับเมืองจันทบุรีที่พิพาทกันอยู่ เมื่อได้เมืองจันทบุรีแล้วจึงรวบรวมหัวเมืองตั้งขึ้นเป็นมณฑลจันทบุรี

มาถึง พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ซึ่งยุบเลิกไปอีกครั้งหนึ่ง เพราะเห็นว่าจำเป็นแก่การปกครอง แต่ในปีต่อมาจำนวนมณฑลก็ลดลงอีกเมื่อไทยจำต้องยกมณฑลไทรบุรีส่วนหนึ่ง คือ เมืองไทรบุรีและปติศให้แก่อังกฤษเพื่อแลกเปลี่ยนกับการแก้ไขสัญญาในการค้าและเพื่อที่จะกู้ยืมเงินอังกฤษมาสร้างทางรถไฟสายใต้

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลนี้ไม่ได้จัดขึ้นพร้อมกันทั้งหมดในคราวเดียว หากแต่ได้ตั้งขึ้นเพียงปีละ ๒-๓ มณฑล แล้วแต่ความเหมาะสมและความสะดวก ซึ่งกว่าจะจัดระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลได้ทั่วพระราชอาณาจักรก็ต้องใช้เวลาตั้งสิบกว่าปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ จนถึง พ.ศ. ๒๔๕๐ จึงเป็นผลสำเร็จทั่วทั้งประเทศ อุปสรรคและความลำบากเนื่องจากต้องประสบปัญหายุ่งยากในการดำเนินการหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องการขาดแคลนเงินทุน เพื่อใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่าย ค่าเงินเดือน ค่าปลูกสร้างสถานที่ทำงานและที่พักของข้าราชการ และปัญหาในเรื่องการจัดหาบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่รับผิดชอบมณฑลที่ตั้งขึ้น ๒๖ ตลอดจนปัญหาที่ล้นพ้นจากภายนอกประเทศ ตามชายแดนด้านตะวันออก เชียงเหนือและด้านใต้ อีกทั้งปัญหาทางการเมืองภายใน คือ การต่อต้านของบรรดาผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งต้องเสียผลประโยชน์และหมดอำนาจลงในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ความสำเร็จในการจัดตั้งมณฑลจึงเป็นความสำเร็จในระยะยาว เมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ การปกครองหัวเมืองของประเทศไทยได้เข้าสู่สมัยปัจจุบันแล้ว ^{๒๓}

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "ยังได้โปรดให้ยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชต่าง ๆ เสีย เพื่อป้องกันมิให้ชาวเมืองมีความรู้สึกเป็นชาวต่างชาติต่างภาษาอีกต่อไป แต่ให้สำนึกว่าเป็นคนไทยด้วยกันอย่างแท้จริงทั้งหมด" ^{๒๔} เป็นการสร้างความผูกพันและความจงรักภักดีต่อชาติอันเป็นหลักการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ เพื่อเป็นการป้องกันการคิดแบ่งแยกและความแตกแยกภายในพระราชอาณาจักร พร้อมกันนั้นก็โปรดให้ยกเลิกระเบียบการปกครองแบบเดิม ที่ให้จัดแบ่งฐานะของเมืองออกเป็นชั้น ๆ มีชั้นเอก โท ศรี จัตวา ยังผลให้หัวเมืองทั้งหลายมีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ชักความรู้สึกเหลื่อมล้ำค่าสูงกันไต่หมดสิ้นไป กับยังได้เลิกประเพณีการปกครองแบบ "กินเมือง" ที่มีมาแต่โบราณเสียด้วย แล้วจัดให้เจ้าเมืองและกรมการเมืองทั้งหลาย เป็นข้าราชการของพระเจ้าอยู่หัวอย่างแท้จริง โดยให้ได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำ และสำหรับตำแหน่งเจ้าเมืองนั้นก็ให้แต่งตั้งโดยถือเอาคุณวุฒิและความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง เป็นสำคัญ เลิกสมระบอบการสืบสายโลหิตตำแหน่งเจ้าเมือง ซึ่งเคยมีมาแต่เดิมให้หมดสิ้นไปในโอกาสเดียวกันนี้อีกด้วย ^{๒๕}

จากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้นับได้ว่าหน่วยการปกครองมณฑลเทศาภิบาลเป็นหน่วยราชการบริหารที่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างทันสมัยเหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองในสมัยนั้น และได้นำมาซึ่งคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอันมาก เป็นต้นว่าได้ช่วยอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารระหว่างราชการส่วนกลางกับเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกล เป็นประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะการควบคุมหัวเมืองให้รัดกุมขึ้น เพราะได้มีการแบ่งเขตให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีโอกาสตรวจราชการ

^{๒๓} สาโรช, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓.

^{๒๔} เสถียร, เรื่องเดิม, หน้า ๔๕.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕.

ปฏิบัติราชการภายในเขตของตนได้อย่างทั่วถึงภายในระยะเวลาอันสั้น ยิ่งกว่านั้นมณฑลเทศาภิบาลยังเป็นเสมือนหนึ่งจักรกลที่ช่วยกระชับความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับทางหัวเมืองให้มากยิ่งขึ้น เพราะมณฑลเทศาภิบาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยสั่งการได้เองตามขอบเขตและขอบบังคับหรือนโยบายที่รัฐบาลกลางได้มอบไว้ ยกเว้นในราชการเรื่องสำคัญซึ่งจักต้องขอความเห็นมายังกระทรวงเท่านั้นจึงจะติดต่อขอความเห็นชอบมายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หน่วยราชการบริหารงานมณฑลจึงเป็นองค์กรที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่ทำให้รัฐบาลสามารถดึงเอาหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามายู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์พระเจ้าอยู่หัวได้อย่างแท้จริง อันนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ปกครองของชาติไทยเลย

ค. การปราบปรามศูนย์อำนาจในภูมิภาคต่าง ๆ

การที่รัฐบาลกลางพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายการปกครองส่วนภูมิภาคให้ทันสมัยขึ้น โดยรัฐบาลกลางสามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างจริงจังและมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอนขึ้นตรงกับส่วนกลาง แต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยออกไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลทำการปกครองดูแลต่างพระเนตรพระกรรณโดยยกเลิกระบบ "กินเมือง" นั้น ทำให้เจ้าประเทศราชและหัวเมืองทั้งหลายถูกกระทบกระเทือนมาก เจ้าเมืองไม่อาจสืบเชื้อสายได้อีกต่อไป และไม่อาจเก็บรายได้ไว้มากดังที่เคยเป็นมา เนื่องจากรัฐบาลเริ่มเก็บภาษีอากรค่าน้ำ ค่านา และการราชการเสียเอง และเริ่มระบบการให้เงินเดือนประจำแก่ข้าราชการด้วย^{๓๐} การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางจะดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ก่อให้เกิดปฏิกิริยาในหมู่ประชาชน ชุนนางและเจ้าเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ มากมาย เพราะยอมหลีกเลี่ยงต่อการไปขัดผลประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจอยู่เดิมไม่ได้ ประกอบกับแรงสนับสนุนและอิทธิพลจากการเมืองภายนอกประเทศด้วย

^{๓๐} เศษ, เรื่องเดิม, หน้า ๖๐.

การเมืองแห่งการรวมอำนาจปกครองเข้าสู่ส่วนกลางในช่วงนั้นจึงเกิดปฏิกิริยาต่อต้านอำนาจ
ของรัฐบาลกลางจากผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ นั่นคือการขบถซึ่งเกิดขึ้นหลายครั้งตามภาคต่าง ๆ
ของประเทศ ได้แก่ ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ขบถเงี้ยวเมืองแพะ
ร.ศ. ๑๒๑ และพระยาแชกเจ็ดหัวเมืองคึกขบถ ร.ศ. ๑๒๑ ซึ่งจะโดยยกตัวอย่างกรณีขบถ
ผู้มีบุญภาคอีสานโดยสังเขปดังต่อไปนี้

ขบถผู้มีบุญหรือผู้บุญเกิดขึ้นในมณฑลอิสานระหว่างเดือนมีนาคมจนถึงเดือนพฤษภาคม
พ.ศ. ๒๔๔๕ การเกิดขบถครั้งนั้นเป็นเหตุการณที่ใหญ่โตและเกิดในระยะเวลาใกล้เคียงความ
ท้องถิ่นหลายแห่ง แม้แต่ในเขตท้องที่มณฑลอุดรและมณฑลนครราชสีมาก็มีผู้ตั้งตนเป็นผู้เฝ้า
อยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ เช่นเดียวกัน ^{๓๑} สาเหตุของการเกิดขบถครั้งนี้พอประมวลได้ ดังนี้

๑. อิทธิพลของการเมืองนอกประเทศ คือประเทศฝรั่งเศสกำลังแผ่อำนาจเข้ามา
สู่ดินแดนในลุ่มน้ำโขง ทำให้รัฐบาลสยามต้องตกอยู่ในสภาพอ่อนแอ ความยากแค้นและเชื่อ
ถือของเจ้าเมืองและข้าราชการในดินแดนแถบนั้นต่อรัฐบาลจึงมีน้อย สถานการณ์ทางการเมือง
เมืองของภาคอีสานตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๖ ซึ่งเป็นปีที่ไทยเสียดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงให้แก่
ฝรั่งเศสทำให้ฐานะความเป็นใหญ่ทางการเมืองของรัฐบาลไทยที่เคยมีอยู่ในแถบลุ่มแม่น้ำโขง
ลดน้อยลง ฝรั่งเศสกลายเป็นมหาอำนาจที่น่าเกรงขามขึ้นมาแทนที่รัฐบาลไทย ^{๓๒} เมื่อ
เหตุการณ์ทางการเมืองอยู่ในสภาพที่ไม่แน่นอน และเกิดข่าวลือกันขึ้นทางภาคอีสานว่ามีผู้
บุญจะมาแต่จะวันออก เจ้าเก่าหมกอำนาจอศานาก็สิ้นแล้ว เป็นต้น บัดนี้ฝรั่งเศสเข้าไปเต็ม
กรุงเทพฯ และจะเสียแก่ฝรั่งเศสแล้ว ^{๓๓} ในเมื่อเหตุการณ์ทางการเมืองเป็นที่ไม่แน่นอนบุคคล
บางคนเลยฉวยโอกาสที่จะก่อการจลาจลขึ้น ฝรั่งเศสหาโอกาสที่จะก่อความปั่นป่วนวุ่นวายแก่
รัฐบาลสยามอยู่แล้วก็จับสนับสนุนทันที เป็นต้นว่า เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ ท้าวตืด ท้าวฮู กรมการ

^{๓๑} ไพฑูรย์ มิกุล, การปฏิรูปการปกครองมณฑลอิสานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ.: บริษัทกิจเทศกิจ, ๒๕๑๗), หน้า ๑๗๗.

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๘.

^{๓๓} เศษ บุนนาค, "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. ๑๒๑", สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๕, ๑
(มิถุนายน ๒๕๑๐), หน้า ๘๐.

เมืองซุซันต์ประจำอยู่ที่คานพระประสพ "ซัดแข็งไม่ฟังบังคับบัญชา เมืองซุซันต์และอ้างว่าที่ลุ่มเขานั้นเป็นแดนฝรั่งเศส... เข้าใจว่า ไคกำลังทางพวกเขมรของฝรั่งเศสอุทหนุน" ^{๓๔}

๒. ทางด้านการเมืองภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๒๕ - ๒๔๔๕ เป็นระยะที่รัฐบาลกลางเริ่มควบคุมตรวจตราหัวเมืองภาคอีสานให้กระชับยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมาแต่อดีต เช่น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ ไคมีประกาศของรัฐบาล ห้ามมิให้เจ้าหนุ้เก็บเงินส่วยจากตัวไพร่โดยไม่มีกำหนดอัตรา แต่ไม่มีประมาณไม่มีฎีกาใบเสร็จให้เป็นคู่มือแก่ผู้เสียเงินเหมือนดังแต่ก่อน ^{๓๕} นอกจากนั้นยังได้ตัดส่วนลดจากการเก็บเงินค่าราชการอื่น เป็นรายได้ของกรมการพื้นเมืองลงอีก ทำให้นายหมวดนายกองไม่พอใจระบอบการปกครองแบบใหม่จึงมีบางคนตั้งตัวเป็นผู้มีบุญขึ้น อันเป็นการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจดังกล่าว

๓. ความยากจนของชาวอีสานและความไม่ชอบธรรมของข้าราชการ การขยายอำนาจของฝรั่งเศสและความไม่พอใจของบรรดากรมการเมืองที่เสียผลประโยชน์ตามเมืองต่าง ๆ ยังเป็นแรงผลักดันที่ไม่เพียงพอถ้าหากไม่มีราษฎรสนับสนุน เหตุการณ์ก็จะไม่เปลี่ยนแปลงจากเรื่องของความหลงความเชื่อกลายเป็นจลาจลไปได้ แต่เพราะความยากจนอันเกิดจากความแห้งแล้งของอีสานทำให้ไร่นาไม่ไคผล และยังถูกกดขี่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากบรรดาข้าราชการหลายเรื่อง อาทิเช่น การอาศัยชื่อโหวจากกฎหมายในเรื่องการเก็บเงินส่วย และการทำตัวรูปพรณ์ควาย กขี่คิดโกงประชาชน เป็นต้น ทำให้ราษฎรที่ถูกกดขี่ข่มเหงหันไปเลื่อมใสผู้มีบุญและพากันเป็นพรรคพวกของผู้มีบุญ โดยเชื่อว่าผู้มีบุญจะแก้ความยากจนและจะให้สังคมที่เป็นธรรมแก่เขาได้ ^{๓๖}

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐.

^{๓๕} ม.ร.ว.ปฐม คเนจร, "พงศาวดารมณฑลอีสาน", ประชุมพงศาวดารภาค ๔ เล่ม ๒ (พระนคร : โรงพิมพ์ก้าวหน้า, ๒๕๐๒), หน้า ๘๘ และ ๑๐๒.

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๒.

ภายหลังที่มีการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๓๕ แล้ว รัฐบาลกลางได้พยายามใช้หลักเกณฑ์ใหม่ ๆ หลายประการ กล่าวคือ การให้ราษฎรเสียเงินค่าราชการประจำปี ให้ราษฎรเข้ารับราชการทหาร ให้ราษฎรเลิกเล่นการพนัน เลิกสูบบุหรี่ ซึ่งราษฎรและขุนนางตามหัวเมืองแถบนี้ยังไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของรัฐบาล จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจในการปฏิบัติของรัฐบาล นอกจากนี้การที่รัฐบาลกลางได้จัดเก็บค่าราชการเสียเองโดยเหลือส่วนแบ่งให้กรมการ เมืองชั้นผู้น้อยเพียงเล็กน้อย ได้ทำให้กรมการ เมืองรู้สึกขาดผลประโยชน์และไม่พอใจในระบบการปกครองแบบใหม่นี้มาก ^{๓๓)} อันเป็นเหตุประการหนึ่งซึ่งทำให้กรมการ เมืองบางคนตั้งตัว เป็นผู้มีบุญและพยายามรวบรวมสมัครพรรคพวกและปลุกปั่นราษฎรให้ต่อต้านรัฐบาล ^{๓๔)}

อันที่จริงแล้วขบวนการปฏิวัติไม่ได้เกิดขึ้นอย่างกะทันหันแต่เหตุการณ์ค่อยสะสมขึ้นทีละน้อย โดยมีกรมการ เมืองชั้นผู้น้อยคนหนึ่ง ได้ริเริ่มเกลี้ยกล่อมคนมากก่อน พ.ศ. ๒๔๓๕ จนกระทั่งตีเมืองเขมร ได้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ในขั้นแรกรัฐบาลไม่สนใจที่จะเข้ายุ่งเกี่ยว แต่ระหว่างที่รัฐบาลยังรออยู่ นี้เอง เป็นโอกาสให้ผู้มีบุญได้โอกาสในการเกลี้ยกล่อมผู้คนมากขึ้น ประกอบกับแรงผลักดันต่าง ๆ กันกล่าวแล้ว ทำให้ประชาชนในแถบนั้นพร้อมที่จะให้ความสนับสนุนแก่บุคคลเหล่านี้ เมื่อขบวนการปฏิวัติเริ่มมีกำลังกล้าแข็งและกระทำการรุนแรง เช่น เฆมาเมืองเสียมราฐ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ รัฐบาลได้ทำการปราบปรามด้วยกำลังทหารอย่างจริงจัง เป็นโชคดีของรัฐบาลที่ผู้มีบุญมิได้สู้รบแบบกองโจร แต่บังอาจที่จะสู้ซึ่ง ๆ หน้าทำให้ทหารฝ่ายรัฐบาลได้มีโอกาสที่จะใช้อาวุธสมัยใหม่ พวกผู้มีบุญก็ไม่มีทางสู้ เพราะไม่ได้จัดตัวเอง เป็นหมวด เป็นกองและไม่มีอาวุธทันสมัยเท่าทหาร ซึ่งรายละเอียดในการปราบปรามกระทรวงมหาดไทยได้บันทึกไว้ดังนี้ ^{๓๕)}

^{๓๓)} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐-๔๑.

^{๓๔)} รายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์เรื่องนี้ดูใน ไพฑูรย์ มิกุล, เรื่อง เติม, หน้า ๑๘๗-๒๐๐.

^{๓๕)} กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกเรื่องการปราบผู้มีบุญ" พระราชหัตถ์เลขารัชกาลที่ ๕ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย, เล่มที่ ๒ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๑๓), หน้า ๓๗๕-๓๗๘.

ใช้ทหารกรุงเทพฯราวสัก ๑๐๐ เเศษ มีปืนใหญ่อย่างสำหรับใช้บนเขาค่าย
๒ กระบอก ใ้หน่วยร้อยเอกหลวงชิตสงคราม (จิตร) ซึ่งเคยเป็นนายทหารปืน
ใหญ่อยู่แต่ก่อนเป็นผู้บังคับการคุมไปรบพวกผีบุญ... ถึงวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ.
๒๔๔๕ พวกผีบุญยกมาถึงบ้านสาเพื่อ หลวงชิตสงครามให้ทหารปืนเล็กหมวดหนึ่ง
ออกไปขยายแถวยิง เหมือนอย่างว่าจะตายนานแล้วให้ทำลาดอยลพวกผีบุญ
ให้ตามมาทางในตรอก พอเขาทางปืนหลวงชิตสงครามก็ยิงปืนใหญ่... ยิงซ้ำ
นัดที่ ๓ ที่ ๔ ถูกพวกนั้นตายเป็นจรวดพุ่งไป พวกผีบุญที่เหลืออยู่ที่แตกหนีเขาซึ่ง
วิตรอกไม่มีใครต่อสู้ ทหารไล่จับเอาตามชอบใจ แต่นั้นมาชาววมณฑลอิสานก็สิ้น
กลัว ชวยกันจับพวกผีบุญในไมซาก็ราบคาบ

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะปราบขบถผีบุญได้ในเวลาอันสั้น แต่ปัญหาที่รัฐบาลตระหนักก็คือ
ชัยชนะทางทหารนั้นไม่เพียงพอปราบเท่าที่สถานการณ์ทาง เศรษฐกิจของภาคอีสานยังคับแค้นอยู่
จึงได้เริ่มมีนโยบายที่จะพัฒนา เศรษฐกิจของภาคอีสานนับแต่บัดนั้นมา

ส่วนสาเหตุของการ เกิดขบถเงี้ยว เมืองแพะ ร.ศ. ๑๒๑^{๕๐} และพระยาแขกเจ็ด
หัวเมืองคิกขบถ ร.ศ. ๑๒๑^{๕๑} ก็เป็นไปในทำนองเดียวกับขบถผีบุญภาคอีสาน คือเกิดขึ้น
จากความไม่พอใจต่อระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลซึ่งรัฐบาลกลาง เข้าไปควบคุมมาก
การตั้งสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยมีเคยได้ภายใต้ระบบเดิมเช่นภาษีอากรต่าง ๆ การได้รับความ
กดขี่ข่มเหงจากพวกข้าราชการ ตลอดจนการแทรกแซงอิทธิพลของฝ่ายตะวันตกคือ
ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน

^{๕๐} คุรายละ เอียดใน เชน บุนนาค, "ขบถเงี้ยวเมืองแพะ ร.ศ. ๑๒๑" สังคมศาสตร์
ปริทัศน์, ปีที่ ๖, ๒ (กันยายน ๒๕๑๑), หน้า ๒๗-๓๔.

^{๕๑} คุรายละ เอียดเพิ่มเติมใน เชน บุนนาค, "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคิกขบถ ร.ศ.
๑๒๑", โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔),
หน้า ๑๕-๓๐.

ขบถเงี้ยวเมืองแพะเกิดขึ้นเมื่อเช้าวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๔๔๕ โดยเงี้ยวประมาณ ๓๐ - ๔๐ คน บุกรุกเข้าปล้นสะคมโจอมตีเมืองแพะ โดยมีพวกเงี้ยวชาวเมืองแพะประมาณ ๓๐๐ คน จับอาวุธขึ้นสนับสนุนกองโจร ได้ทำลายหน่วยราชการต่าง ๆ อาทิ เช่น กองตำรวจภูธร ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข จวนข้าหลวง และศาลากลางเมืองแพะ ซึ่งเรียกกันในสมัยนั้นว่า "ศาลสนามหลวง" ปล้นพระราชทรัพย์ไปได้ประมาณ ๔๐,๐๐๐ บาท และสังหารข้าราชการไทยตายไปประมาณ ๒๐ คน ^{๔๒} เมื่อยึดเมืองแพะได้เงี้ยวได้ส่งกำลังเข้าโจอมตีเมืองลำปาง สู้กองกำลังของเมืองลำปางไม่ได้ พกหม่องสะลาไปขายหัวหน้าโจรเงี้ยวตายในที่รบ หลังจากนั้นโจรเงี้ยวก็ถูกกองทัพจากกรุงเทพฯ ตีโอบล้อมจนกระทั่งหนีกระจัดกระจายไป ขบถเงี้ยวเมืองแพะนี้ได้รับการสนับสนุนจากเจ้านายเมืองแพะ เจ้านายเมืองลำปาง รวมทั้งราษฎรเมืองแพะด้วย นอกจากนี้ กงสุลฝรั่งเศสและอังกฤษประจำเมืองน่านก็อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ครั้งนั้นด้วย ^{๔๓} ปฏิกริยาของเจ้าเมืองแพะและลำปาง เกิดจากความไม่พึงพอใจที่ถูกคัดอำนาจในการปกครองและจัดเก็บภาษีลง เพราะในสมัยต้นรัชกาลนั้น เจ้าเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพะ และน่าน ต่างก็มีอำนาจสมบูรณ์ในการเมืองภายในเมืองของตน แต่ต่อมาระหว่าง พ.ศ. ๒๔๒๐-๒๔๔๕ การควบคุมจากส่วนกลางที่มีต่อเมืองประเทศราชทางภาคเหนือได้กระชับแน่นเข้าตลอดเวลา โดยเฉพาะในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๘-๒๔๔๕ รัฐบาลกลางได้พยายามจำกัดอำนาจของเจ้าผู้ครองนครในค่านต่าง ๆ ลงมาก และพยายามจะทำลายอิสรภาพเกือบทั้งหมดของเมืองเหล่านี้ด้วย ในปี พ.ศ. ๒๔๔๒ รัฐบาลกลางยุบฐานะประเทศราชของเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และน่าน ในปีต่อมาก็เพิ่มอำนาจของข้าหลวงมากขึ้นด้วย เช่น ให้ข้าหลวงเป็นผู้แต่งตั้งเสนาข้าราชการของเจ้าผู้ครองนครและอนุญาตให้ข้าหลวงบัญญัติกฎหมายได้ และสุดท้ายรัฐบาลกลางได้จำกัดอิสรภาพของการคลังของเจ้าผู้ครองนครลงอย่างมาก โดยยุบอำนาจการเกณฑ์ราชการของเจ้านาย ขุนนาง และให้ข้าหลวงเก็บค่า

^{๔๒} เดช, "ขบถเงี้ยวเมืองแพะ ร.ศ. ๑๒๑", หน้า ๒๔.

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐.

ราชการแก่ราษฎรคนละ ๔ บาทต่อปี โดยสคราควของทาสสินไถ่ครั้งหนึ่ง และโดยประกาศว่าผู้ใดเกิดหลัง พ.ศ. ๒๔๕๐ จะตกเป็นทาสของใครไม่ได้^{๔๔} ด้วยมูลเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อเองจึงทำให้หัวเมืองฝ่ายเหนือบางเมืองเกิดปฏิกิริยาไม่พอใจในการแทรกแซงของรัฐบาลกลางจนเกิดเหตุขบถขึ้น ผลของขบถครั้งนี้ รัชกาลที่ ๕ ได้โปรดฯ ให้เลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครแพะ มีให้ฐานะเป็นเมืองประเทศราชต่อไป^{๔๕}

สำหรับกรณีพระยาแขกเจ็ดหัวเมืองลิกขบถ ร.ศ. ๑๒๑ นั้น ก็เป็นปฏิกิริยาไม่พอใจนโยบายรวมอำนาจของรัฐบาลกลาง เช่นเดียวกัน บริเวณเจ็ดหัวเมืองที่กล่าวนี้ได้แก่ เมืองตานี ยะหริ่ง สายบุรี ระแงะ กำมั้น ยะลา และหนองจิก เหตุการณ์นี้เริ่มเมื่อรัฐบาลกลางออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง เมื่อ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ซึ่งจำกัดอำนาจของเจ้าเมืองต่าง ๆ และเพิ่มการควบคุมจากรัฐบาลให้มากขึ้น โดยการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปทำการช่วยพระยาเมืองทั้งหลายปกครองบ้านเมืองตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๒ ในทันทีที่รัฐบาลกลางส่งข้าหลวงใหญ่ไปประจำบริเวณเจ็ดหัวเมืองในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ พร้อมกับกฎข้อบังคับต่าง ๆ สำหรับบริเวณนี้ก็ได้รับการต่อต้านจากหัวเมืองเหล่านี้ เช่นพระยาตานีไม่ยอมให้พนักงานสรรพากร เข้าปฏิบัติกาในเมืองตานี และพระยาสายบุรีไม่ยอมรับคนไทยเป็นปลัดยกกระบัตรหรือนายอำเภอเป็นต้น รัฐบาลกลางจึงต้องใช้กำลังบังคับและจับตัวเจ้าพระยาตานีมาคุมไว้ที่เมืองสงขลา พระยาแขกทั้งหลายจึงยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับดังกล่าว ต่อมารัฐบาลกลางได้ประกาศถอดยศพระยาตานีและส่งไปอยู่ที่เมืองพิษณุโลก ทั้งนี้เพราะพระยาตานี (พระยาวิจิตรภักดิ์ อัมฤกุลกาเคร์)^{๔๖} เป็นตัวการสำคัญที่ขัดขวางอำนาจของรัฐบาลกลางและเรียกร้องสิทธิปกครองตนเองหักเหียมกับพระยาถลันตัน

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๒.

^{๔๕} กระทรวงมหาดไทย, พระราชหัตถเลขา, เล่มที่ ๑, หน้า ๓๔.

^{๔๖} ไปศกฏายละเอียดใน กระทรวงมหาดไทย, เล่มเดียวกัน, หน้า ๔๔๕-๔๔๘.

ประเทศราช และได้ขอให้รัฐบาลอังกฤษที่เมืองสิงคโปร์บอกกล่าวมายังรัฐบาลไทยมิให้เบียดเบียนคน ผลที่สุด "อับดุลกาเชร์ โคตะเรตรียมสมัครพระกพวจะ กอการกำเรบขึ้นใน เมืองปัตตานี และจะหนีไปหาอังกฤษที่สิงคโปร์ ร้องว่าไทยเบียดเบียนพลเรือน แต่เราจับตัวเสียก่อนจึงไม่ได้เกิดเหตุ ^{๔๗} เหตุการณ์นี้ดูเหมือนว่าเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงอย่างรวดเร็วแต่ความจริงมีเบื้องหลังที่ซับซ้อนมากไม่แพ้ขบถทั้งสองครั้งทีกล่าวมาแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ และ ๒๔๔๕ รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการ ขึ้นสู่ท่ายที่จะลบล้างลักษณะพิเศษที่ยังปรากฏอยู่ในบริเวณเจ็ดหัวเมือง และตั้งเข้ามาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของประเทศไทยอย่างแท้จริง เมื่อปลาย พ.ศ. ๒๔๔๔ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสนอว่า รัฐบาลพร้อมแล้วที่จะเก็บภาษีอากรในบริเวณเจ็ดหัวเมือง สมควร เลิกเก็บส่วยแบบเดิมและให้เก็บเงินค่าราชการ เหมือนส่วนอื่นของประเทศ และให้ตั้งบริเวณเจ็ดหัวเมือง เป็นเขต ^{๔๘} แม้รัฐบาลในสมัยนั้นจะสามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมืองได้สำเร็จ แต่ความยุ่งยากในขั้นพื้นฐานก็ยังคงมีอยู่ และปัญหาเรื่องหัวเมืองแขกภาคใต้ในบริเวณนี้ได้สะสมตกทอดมาสู่ในปัจจุบันคือ ปัญหาเรื่องการปกครองดินแดนสี่จังหวัดภาคใต้ อันได้แก่ สะตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส นั้นเอง

การเปลี่ยนแปลงทางการ เมืองในภูมิภาคต่าง ๆ จึงมีแนวโน้มที่อำนาจของรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะผู้นำในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลมากในแต่ละภาคได้ถูกฝ่ายรัฐบาลปราบปรามได้ทั้งหมด

นับตั้งแต่ที่รัชกาลที่ ๕ ได้ทำการปกครองแบบ "เทศาภิบาล" มาใช้ก็เป็นผลให้รัฐบาลกลางสามารถปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีฐานะเป็นเมืองประเทศราชได้โดยตรง อำนาจทางการ เมืองของ เจ้าเมืองใน ส่วนภูมิภาคถูกดึงให้มารวมอยู่ที่รัฐบาลกลาง และทำลายอำนาจส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในมือของเจ้าเมืองต่าง ๆ ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคนเหล่านี้มิได้เป็นไปอย่างมีเหตุผล แต่มักจะเป็นการใช้อำนาจซึ่งอิงอยู่กับผลประโยชน์ส่วนตน ครอบครัวหรือคนกลุ่มน้อย

^{๔๗} เสด, "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคึกคักขบถ ร.ศ. ๑๒๑", หน้า ๑๔.

^{๔๘} สำนึก, เรื่องเดิม, หน้า ๗๒.

อันเป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางการเมืองในสังคมแบบดั้งเดิมให้หายไป^{๔๘} อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีบางอาณาบริเวณได้แก่เขตจังหวัดเมืองภาคใต้ที่ยอมอยู่ใต้อาณาเขตของข้าหลวงเทศาภิบาล เพราะเกรงกลัวอำนาจทหารของรัฐบาลกลางเท่านั้นมิได้ยินยอมด้วยความสมัครใจ จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างในค่านิยมธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นที่แตกต่างกับของไทย ตลอดจนเจ้าเมืองยังคงได้รับความจงรักภักดีจากประชาชนในท้องถิ่น พระยาแชงจึงกระตือรือร้นและคิดหนีออกจากอาณัติของรัฐบาลกลางอยู่เสมอ รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงตระหนักถึงปัญหานี้ จึงได้ทรงพยายามแก้ไขโดยมีพระราชดำริที่จะปลุกฝังประชาชนในภูมิภาคส่วนนี้ให้เข้ารับการปกครองโดยให้ความรู้สึกในความเป็น "ชาติ" ร่วมกัน แต่พระราชดำริดังกล่าวเป็นปัญหาที่จะต้องดำเนินการแก้ไขซึ่งต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน และต้องใช้ระบบการศึกษาสมัยใหม่เข้าช่วย ดังนั้นเมื่อพิจารณาเฉพาะในรัชสมัยของพระองค์ การที่พระองค์สามารถนำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองให้เกิดขึ้นในภูมิภาคส่วนนี้ได้ โดยสามารถควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองไม่ให้เกิดการจลาจลรุนแรงเกิดขึ้นได้ ก็เป็นเรื่องพิสูจน์ว่ารัฐบาลสามารถรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้สำเร็จ แม้ว่าจะยังมีปัญหาพื้นฐานที่จะต้องแก้ไขในระยะยาวอยู่ก็ตาม การที่รัฐบาลกลางเข้าเก็บภาษีอากรในอาณาบริเวณเหล่านี้เสียเองและจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้นก็เป็นข้อสนับสนุนได้เป็นอย่างดี

สำหรับหัวเมืองทางภาคเหนือได้ถูกควบคุมโดยข้าหลวงจากกรุงเทพฯอย่างใกล้ชิดอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปแล้ว ดังนั้นการตั้งอำนาจการปกครองเข้ามายังส่วนกลาง หัวเมืองทางภาคเหนือจึงไม่มีโอกาสได้แสดงปฏิกิริยาต่อต้านใด ๆ นอกจากนี้เหตุการณ์ที่กองทัพไทยได้แสดงความแข็งแกร่งโดยทำการปราบขบถเจ้าอนุวงศ์เจ้าเมืองเวียงจันทน์ได้ราบคาบใน

^{๔๘} มัทนา เกษมกล, "การเมืองการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ฉบับวิชาการปีที่ ๑๘ ๓๗-๔ (เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๑๘), หน้า ๓๓.

^{๕๐} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ (ชำ บุนนาค), พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ (พระนคร : โรงพิมพ์ราชบัณฑิตยสภา, ๒๕๓๘), หน้า ๖๒-๖๖.

พ. ศ. ๒๓๖๔ - ๒๓๗๖ ในสมัยรัชกาลที่ ๓ และปราบขบดเงี้ยวเมืองแพะไค้อย่างราบคาบในสมัย
รัชกาลที่ ๕ ทำให้หัวเมืองทางภาคเหนืออ่อนน้อมต่อกรุงเทพฯมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ๕๐

ส่วนหัวเมืองทางภาคอีสานนั้น มีข้อสังเกตที่ควรกล่าวถึงคือ ผู้นำทางการเมืองใน
ท้องถิ่นของภูมิภาคส่วนนี้ถูกตัดขาดจากตำแหน่งทางการเมืองในระบบใหม่ที่รัฐบาลกลางนำมาใช้
ทั้งนี้ เนื่องจากภายหลังรัฐบาลกลางได้ปราบขบดเจ้าอนุวงศ์ให้ราบคาบแล้วหัวเมืองทางภาคอีสาน
ก็ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯตลอดมา ศักดิ์ศรีของผู้นำทางการเมืองในภูมิภาคส่วนนี้จึงถูกลดลงอย่าง
มาก ประกอบกับภูมิหลังของผู้นำเหล่านี้ที่มีเชื้อสายผูกพันใกล้ชิดกับราชวงศ์ลาวทางฝั่งซ้ายของ
แม่น้ำโขง และสภาพภูมิศาสตร์อยู่ติดกับประเทศลาวซึ่งเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส บริเวณเหล่านี้
จึงเป็นจุดอ่อนที่อาจถูกแทรกซึมได้มากที่สุด ดังนั้นการดำเนินการเปลี่ยนแปลงในอาณาบริเวณนี้
จึงต้องรับดำเนินการโดยคณาภิบาลภูมิภาคส่วนอื่น เนื่องจากผู้นำส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แต่เดิมไม่ได้
รับความไว้วางใจจึงถูกกันออกไปจากวงการเมือง ดังปรากฏว่าชาวลาวใหญ่มณฑลนครราชสีมา
ในระยะแรก ๆ ล้วนแต่เป็นผู้นำทางทหารในตระกูลสิงหนเสนี ๕๑ ซึ่งเป็นข้าราชการที่ใกล้ชิด
เป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น ภายหลังจากที่รัฐบาลปราบขบดผู้มีภูมิลำเนาอีสานซึ่งเกิด
เหตุการณรุนแรงขึ้นในปีเดียวกันกับขบดเงี้ยวเมืองแพะไค้อย่างราบคาบแล้ว รัฐบาลกลางจึงได้
ตระหนักถึงภาวะที่จะต้องแก้ไขถึงปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการขบดดังกล่าวด้วยการ
แก้ไขพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคส่วนนี้ให้ดีขึ้น การพัฒนาภาคอีสานจึงเป็นนโยบายสำคัญของ
รัฐบาลตั้งแต่นั้นมา

๕๐
เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ (ขำ บุนนาค), พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์
รัชกาลที่ ๓ (พระนคร : โรงพิมพ์ราชบัณฑิตยสภา, ๒๔๗๘), หน้า ๖๕-๖๖.

๕๑
Michael Vickery, "Thai Regional Elites and the Reform of King
Chulalongkorn" The Journal of Asian Studies, 29, 4 (August, 1960),
p. 878.

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองภายหลังการปฏิรูปจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางมีเสถียรภาพมั่นคงขึ้น กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดในการอำนวยการปกครองประเทศอย่างแท้จริง สถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงไม่ต้องคอยหวาดระแวงว่าจะมีการทำหายอำนาจโดยกลุ่มขุนนางรุ่นเก่าอีกต่อไป และมีพื้นฐานของอำนาจที่ค้ำยันสนับสนุนอย่างเต็มที่ คือกลุ่มเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงและบรรดาขุนนางรุ่นใหม่ ซึ่งเข้ากุมตำแหน่งอำนาจทางการเมืองไว้เกือบทั้งหมดทั้งด้านฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน เมื่อรัฐบาลกลางมีความมั่นคงโอกาสที่จะแผ่ขยายอำนาจควบคุมออกไปให้ทั่วพระราชอาณาเขตจึงเป็นไปได้ง่าย ดังนั้น ระบบเทศาภิบาลจึงประสบผลสำเร็จอย่างงดงาม ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศที่เคยมีความแตกต่างและแตกแยกกันภายใต้อำนาจของผู้นำส่วนท้องถิ่นทั้งหมดไป ผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ กลายเป็นตัวแทนจากรัฐบาลกลางที่ส่งมาอำนวยการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด สามารถรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้สำเร็จ ประเทศชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเป็นเอกภาพของชาติก็เกิดขึ้นเป็นผลตามมา.