

## การจัดการปกครอง

ในฐานะที่เจ้าพระยามรราชเป็นเสนาบดีฝ่ายปกครอง ดังนั้นจึงควรที่จะศึกษาบทบาทของท่านในการจัดระเบียบการปกครองว่า เมื่อท่านดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงฝ่ายปกครองนั้น ท่านได้จัดการปรับปรุงระเบียบวิธีการจัดการราชการ โครงสร้างในการปกครอง หรือมีแนวนโยบายในการปกครองอย่างไร แต่เนื่องจากงานด้านจัดระเบียบการปกครองนี้เป็นงานที่กว้างมาก ดังนั้นในที่นี้จึงจะศึกษาเฉพาะบทบาทในเรื่องที่สำคัญคือ

๑. การจัดระเบียบงานกระทรวง
๒. การจัดการปกครองท้องถิ่นในมณฑลกรุงเทพ
๓. การจัดการปกครองหัวเมือง

### ๑. การจัดระเบียบงานกระทรวง

เนื่องจากเจ้าพระยามรราชดำรงตำแหน่งเสนาบดีถึง ๒ กระทรวง คือ กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย จึงต้องแยกกล่าวเป็น ๒ ประเด็น คือ

- ก. การจัดระเบียบงานในกระทรวงนครบาล
- ข. การจัดระเบียบงานในกระทรวงมหาดไทย

แม้ว่าเจ้าพระยามรราชได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นระยะเวลาสั้นกว่ากระทรวงมหาดไทย แต่ผลงานของท่านไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพราะในระหว่างที่ท่านไปรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้มีการยุบกระทรวงนครบาลและแบ่งแยกหน้าที่ราชการของกระทรวงนครบาลไปไว้ที่กระทรวงมหาดไทย ดังนั้นเจ้าพระยามรราชจึงต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงราชการบางอย่างเพื่อให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ ด้วยเหตุนี้การจัดระเบียบงานจึงมีมากกว่าเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเสนาบดี

กระทรวงนครบาล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่าก่อนที่เจ้าพระยามรราชจะดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้โอนกรมป่าไม้จากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นกระทรวงเกษตรธิการ ตามความเห็นของสภาเผยแผ่พาณิชย์แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๔ ค่ายเหตุนี้จึงไม่มีการกล่าวถึงกรมป่าไม้ ณ ที่นี้

ก. การจัดระเบียบงานในกระทรวงนครบาล เจ้าพระยามรราชเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ตอนปลายรัชกาลที่ ๕ ในระยะนั้นราชการในกระทรวงนครบาลแบ่งเป็นกรมกองต่าง ๆ อย่างละเอียด แต่เจ้าพระยามรราชเห็นว่าราชการบางอย่างควรรวมไว้ในแผนกเดียวกันได้ เช่น "กองร่าง กองเขียน กองเก็บ" ทั้ง ๓ กองนี้ควรรวมกันได้ หรือ "กองที่ดินต่างประเทศ กับกองที่ดินหลวง" ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องแยกกัน เพราะเป็นหน้าที่ราชการเดียวกัน เพียงแต่ต่างกันเล็กน้อยเท่านั้น ค่ายเหตุนี้ ท่านจึงให้ยกเลิกวิธีการแบ่งกรมกองแบบเดิม ซึ่งแบ่งเป็น ๑๖ กอง คือ กองบัญชาการ กองร่าง กองเขียน กองเก็บ กองลามา กองทะเลเปียน กองที่ดินต่างประเทศ กองที่ดินของหลวง กรมสรรพากรใน กองปลัดบัญชา กรมสุขาภิบาล กองแพทย์ กรมกองตระเวน กองโรงจำคุก กรมเจ้าท่า และกรมอำเภอ และให้ใช้วิธีการแบ่งใหม่ให้สะดวกและรัดกุมยิ่งขึ้นดังนี้<sup>๒</sup>

๑. กองบัญชาการ กองร่าง กองเขียน กองเก็บ รวมกันเป็น กรมบัญชาการ
๒. ตั้งกองต่างประเทศ โดยรวมกองลามาไว้ด้วย ขึ้นกับกรมบัญชาการ
๓. กรมสรรพากรใน

<sup>๑</sup> กจช. ร.๖.ม.๑๔/๖

<sup>๒</sup> กจช. ร.๖.น.๔.๑/๑๕ เล่ม ๑ คำสั่งพระยาสุหมณย์วินิต ที่ ๑/๓๓๐

๔. กรมอำเภอ

๕. กองที่กินต่างประเทศ และกองที่กินของหลวง รวมกันเป็น กองที่กิน  
 ข<sup>๕</sup>  
 ขึ้นกับกรมอำเภอ

๖. กองปลัดบัญชา

๗. กรมสุขาภิบาล

๘. กองแพทย์ ข<sup>๕</sup>ขึ้นกับกรมสุขาภิบาล

๙. กรมกองตระเวน

๑๐. กองทะเบียนต่าง ๆ ข<sup>๕</sup>ขึ้นกับกรมกองตระเวน

๑๑. กรมเจ้าท่า

จากการแบ่งวิธีใหม่นี้ ไม่ปรากฏว่ามี "กองโรงจำนำ" ฉะนั้นจึงสันนิษฐาน  
 ว่า "กองโรงจำนำ" คงรวมอยู่ใน "กองทะเบียนต่าง ๆ" ข<sup>๕</sup>ขึ้นกับกรมกองตระเวน  
 นั้นเอง

การที่เจ้าพระยามรราชจักร์จัดการแบ่งราชการในกระทรวงนครบาลใหม่เช่นนี้  
 นอกจากจุดประสงค์เพื่อให้เป็นการสะดวกและรัดกุมยิ่งขึ้นแล้ว ยังมีผลดีในเรื่องงบประมาณ  
 เพราะถ้าแบ่งกองต่าง ๆ อย่างละเอียด ตำแหน่งข้าราชการระดับหัวหน้า  
 จะมีมากเกินไปจนจำเป็น ในขณะที่ราชการต่าง ๆ สามารถที่จะรวมอยู่ในหน้าที่ผู้บังคับ  
 บัญชาคนเดียวกันได้ และยังเป็นการประหยัดงบประมาณข้าราชการอีกด้วย ดังนั้นการ  
 จัดแบ่งราชการในวิธีใหม่นี้จึงเป็นการตัดความฟุ่มเฟือยในจำนวนข้าราชการได้อย่างดียิ่ง

ต่อมาเนื่องจากราชการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เจ้าพระยามรราชจักร์ให้ตั้ง  
 "ตำแหน่งเสมียนตรากระทรวง" ขึ้นอีกกองหนึ่ง สำหรับทำหน้าที่ รับ - ส่ง หนังสือและ  
 สิ่งของต่าง ๆ ทั้งจากภายนอกและภายในกระทรวง หนังสือราชการที่ถูกส่งมายังกระทรวง  
 นครบาลและจะส่งออกไปนอกกระทรวง ต้องผ่านกองนี้เสียก่อน แม้แต่เรื่องร่าร้องทุกข์  
 ของประชาชน กองนี้เป็นผู้นำส่งต่อเลขานุการกระทรวงเพื่อเสนอต่อเสนาบดี หรือปลัด  
 ทูลฉลอง และรับคำสั่งจากเสนาบดีหรือปลัดทูลฉลองไปบิดประกาศ นอกจากนี้ กองนี้ต้อง  
 ทำหน้าที่รวบรวมทะเบียนข้าราชการในกระทรวงตั้งแต่ เจ้ากรม ปลัดกรม สมุหบัญชี

นายเวร ฯลฯ และเมื่อข้าราชการหัวเมืองเข้ามากรุงเทพฯ ก็ต้องรายงานตัวและ  
แจ้งที่อยู่ให้กองนี้ทราบ เพื่อสะดวกแก่การติดตามเมื่อมีราชการ

เห็นได้ชัดว่า หน้าที่ราชการในกองเสมียนตรากระทรวงนี้ก็คือหน้าที่ของ  
"แผนกสารบรรณ" ในกระทรวงต่าง ๆ ทุกวันนี้แน่นอน แต่เมื่อมีกองเสมียนตรา  
กระทรวงทำหน้าที่เก็บและรวบรวมเอกสารประเภทหนังสือราชการต่าง ๆ และทะเบียน  
ข้าราชการแล้ว ก็ควรจะมีแผนกที่จะทำหน้าที่เกี่ยวกับพัสดุภัณฑ์ต่าง ๆ ท่านจึงตั้ง  
"กองพัสดุ" ขึ้น โดยให้ขึ้นกับกรมบัญชาการ กระทรวงนครบาล

การจัดระเบียบราชการใหม่ของเจ้าพระยาযายมราชครั้งนี้ จึงเป็นความก้าวหน้า  
ขั้นหนึ่งของราชการในกระทรวงนครบาล

นอกจากการปรับปรุงในเรื่องการจัดส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว ปัญหาเรื่อง  
ข้าราชการและระเบียบการบางอย่างซึ่งท่านเห็นว่ายังบกพร่องอยู่ ก็ได้รับการปรับปรุง  
แก้ไขเพื่อให้งานราชการดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลดียิ่งขึ้น ในส่วนที่เกี่ยว  
กับ "ข้าราชการ" นั้น ท่านได้กำหนดระเบียบการมาปฏิบัติงานของข้าราชการใหม่  
เนื่องจากแต่เดิม การทำงานของข้าราชการมิได้มีการกำหนดเวลา ข้าราชการชั้น  
ผู้ใหญ่บางคนมิได้มานั่งประจำที่กระทรวงทุกวัน เป็นเหตุให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่มา  
ปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ การทำงานไม่เป็นระเบียบ เพราะข้าราชการมาทำงาน  
ตามความสะดวกของตน ด้วยเหตุนี้เจ้าพระยาযายมราชจึงได้กำหนดระเบียบให้ข้าราชการ  
ทุกคนมาทำงานตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. ถึง ๑๖.๐๐ น. ทุกวัน ยกเว้นเฉพาะกองพิเศษ  
ของกรมกองตระเวน และนายช่างของกรมสุขาภิบาลและแพทย์สุขาภิบาล ซึ่งกำหนด  
เวลาทำงานไว้ต่างหาก ทั้งนี้เพราะข้าราชการในหน้าที่ดังกล่าว ส่วนมากเป็นชาว  
ต่างประเทศ ทุก ๆ กรมจะต้องมีสมุคเซ็นเวลามาปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในกรม  
ของตน และเสนอต่อเสนาบดีหรือปลัดทุกลดลงทุก ๆ เดือน เมื่อสิ้นปีต้องเสนออีกครั้ง  
หนึ่ง เพื่อจะได้พิจารณาผลงานและความดีความชอบ

ถ้าข้าราชการจะลาหยุด ก็จะต้องยื่นใบลาเป็นทางการ สำหรับระดับชั้น  
เจ้ากรม ปลัดกรม สมุหบัญชี ต้องยื่นต่อเสนาบดีหรือปลัดทุกลดลง ส่วนระดับชั้นนายเวร

ลงไป ต้องยื่นใบลาต่อหัวหน้าแผนกของตนก่อน จึงจะหยุดได้

ในส่วนของ "ระเบียบการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง" ได้มีข้อบกพร่องที่ทำให้ในบางครั้งเสนาบดีไม่สามารถทราบเรื่องราวต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการกับราษฎรได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะในระเบียบเดิมนั้น การรายงานราชการของแผนกต่าง ๆ จะเสนอต่อกองบัญชาการ มีข้อเสนอต่อเสนาบดีโดยตรง เจ้าพระยามรราชจึงให้เปลี่ยนระเบียบการนี้ใหม่ คือให้ "เสนอข้อเสนอหรือปลัดทูลฉลองในที่ประชุมตามปกติ เว้นแต่งานรีบด่วน ต้องเสนอก่อนเวลาประชุม เพื่อจะได้นำเรื่องนั้นเข้าพิจารณาในที่ประชุมได้ทันที" ในส่วนราชการกรมกองตระเวนซึ่งเป็นกรมที่รับผิดชอบเรื่องความสงบสุขของประชาชนโดยตรงนั้น จะต้องเสนอรายงานต่อท่านโดยตรงและให้มากเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะเรื่อง ไฟไหม้ กาฬโรคและอหิวาตกโรค, ปล้น, ฆ่า, โทรมหญิง, ชิงทรัพย์ ฆาตชนคนตาย และเรื่องต่างประเทศ ต้องรายงานให้ทราบโดยเร็วที่สุด แสดงให้เห็นถึงความเอาใจใส่ของท่านที่มีต่อประชาชน เพราะแต่ละเรื่องที่กำลังกล่าวมานี้ ล้วนเป็นเรื่องที่ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นประจำวัน อย่างไม่รู้จบ การที่ท่านให้แต่ละแผนกเสนอรายงานต่อท่านโดยตรงนั้น ในทางปฏิบัติแล้วคงเป็นไปได้ยากที่ท่านจะสามารถรับรู้ได้ทุกเรื่อง

ในเรื่องคำสั่งของกระทรวง เรื่องที่จะส่งไปถึงผู้ว่าราชการเมือง เสนาบดีเป็นผู้ลงนามสั่งการ ส่วนเรื่องที่จะส่งไปถึงอำเภอชั้นในและชั้นนอกในกรุงเทพ ปลัดทูลฉลองเป็นผู้ลงนาม เว้นแต่เรื่องรีบด่วนเกี่ยวกับระเบียบการต่าง ๆ ที่จะเร่งตั้งเตือนเจ้าหน้าที่ เจ้ากรมนั้น ๆ ส่งไปเองได้เพื่อให้รวดเร็วขึ้น

นอกจากนี้ เจ้าพระยามรราชยังได้วางระเบียบเกี่ยวกับการประชุมใหม่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้แทนในแผนกต่าง ๆ ประชุมพร้อมกันในเวลา ๑๕.๐๐ น. ทุกวัน เพื่อ

ปรึกษาหารือราชการร่วมกัน จึงเป็นผลดีต่อราชการ เพราะงานบางอย่างจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างกรมกองต่าง ๆ เพื่อให้ราชการดำเนินไปได้โดยสะดวก แต่ถ้าเจ้าหน้าที่แผนกใดคิดราชการหรือไม่มีราชการอันใดเกี่ยวข้องในการประชุม จะไม่มาประชุมก็ได้ เพื่อมิให้เสียเวลาราชการในแผนกของตน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ เจ้าพระยาอมรรชาได้ออกกฎใหม่<sup>๒</sup> เกี่ยวกับ "การเข้ารับราชการในกระทรวงนครบาล" ว่า ถ้าข้าราชการชั้นเสมียนฝึกหัด เสมียนพนักงาน จะเข้ารับราชการในกรมใด แผนกใด หรือจะออกจากกระทรวงนครบาล ต้องรายงานให้เสนาบดีทราบทุกครั้ง แสดงให้เห็นว่าเจ้าพระยาอมรรชาพยายามที่จะเข้าถึงข้าราชการทุกระดับ แม้ว่าตำแหน่งเสมียนเป็นตำแหน่งชั้นผู้น้อย ในฐานะที่ท่านเป็นเสนาบดีรับผิดชอบราชการกระทรวงนี้อยู่ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ท่านจะต้องเอาใจใส่ต่อข้าราชการในความปกครองของท่านทุกระดับชั้น

ในกฎนี้ ยังได้กำหนดให้ข้าราชการทุกคนมีสมุดประวัติประจำตัว นับตั้งแต่วันที่ได้รับเงินเดือนเป็นต้นไป เมื่อข้าราชการได้กระทำความชอบหรือความผิด ให้จดลงในสมุดประวัติทุกครั้ง และให้หัวหน้าลงนามไว้เป็นพยานด้วย ส่วนกรมกองตระเวนซึ่งมีสมุดประวัติของข้าราชการแต่ละคนอยู่แล้ว ให้คงไว้ตามเดิมเฉพาะข้าราชการชั้นนายยาม และพลเกณฑ์เท่านั้น นอกนั้นให้ยกเลิกเสีย และให้ปฏิบัติตามกฎใหม่นี้ เมื่อข้าราชการต้องมีสมุดประจำตัว จึงต้องขอเลขประจำตัวของตนจากกระทรวงไว้ด้วย ทำให้การทำทะเบียนข้าราชการสะดวกยิ่งขึ้น

ข. การจัดระเบียบงานในกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบงานกระทรวงใหม่ โดยให้ยุบกระทรวงนครบาล

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๒</sup> กจข. ร.บ.น.ศ.๒/๓๒ เล่ม ๑ คำสั่งที่ ๑/๑๑๕๓๐ วันที่ ๑๓ มกราคม

และแบ่งหน้าที่ราชการของกระทรวงนี้ไปให้กับกระทรวงอื่น ๆ หน้าที่หลักของกระทรวงนครบาลคือ การปกครอง ดังนั้นหน้าที่ราชการเรื่องนี้ จึงถูกโอนมาให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงฝ่ายปกครองเช่นเดียวกัน และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาอมราชำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต่อไป เมื่อรวมราชการดังกล่าวไปอยู่ในกระทรวงมหาดไทย จึงจำเป็นต้องจัดระเบียบตำแหน่งและกรมกองต่าง ๆ ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับมณฑลอื่น ๆ

เมื่อได้โอนงานการปกครองของกระทรวงนครบาลมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตำแหน่งสูงสุดสำหรับมณฑลกรุงเทพ คือ "สมุหพระนครบาล" เทียบเท่าตำแหน่ง "สมุหเทศาภิบาล" ในมณฑลอื่น ๆ ตำแหน่งรองลงมาคือ ตำแหน่ง "ปลัดบัญชาการ" ซึ่งตั้งขึ้นแทนตำแหน่ง "ปลัดทูลฉลอง" ซึ่งเป็นตำแหน่งเดิมในกระทรวงนครบาล และยุบตำแหน่ง "ผู้ช่วยปลัดทูลฉลอง อธิบดีกรมพระนครบาล และผู้ช่วยอธิบดีกรมพระนครบาล" โดยให้มีตำแหน่ง "ผู้ช่วยสมุหพระนครบาล" ๔ ตำแหน่ง คือ

๑. ฝ่ายต่างประเทศ
๒. ทัวไป
๓. ประจำจังหวัดพระนคร
๔. ประจำจังหวัดธนบุรี

แต่กรณีตำแหน่ง "ผู้ช่วยสมุหพระนครบาลประจำจังหวัดพระนคร" และ "ผู้ช่วยสมุหพระนครบาลประจำจังหวัดธนบุรี" นั้น โปรดเกล้าฯ ให้เรียกว่า "นครบาลจังหวัด"

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กจข. ร.๖.ม.๑/๕๖ เล่ม ๓ พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยายมราช  
ที่ ๘/๒๓๔ วันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๕

การจัดสรรตำแหน่งต่าง ๆ ในลักษณะนี้เป็นการแบ่ง "ความรับผิดชอบแต่ละเรื่อง" ผู้ช่วยสมุหพระนครบาลทั้ง ๔ ตำแหน่งมีฐานะเท่าเทียมกัน คือเป็นตำแหน่งรองจากสมุหพระนครบาล ในขณะที่การแบ่งแบบเก่าเป็นการแบ่ง "อำนาจและความรับผิดชอบตามลำดับชั้น" โดยมีได้แบ่งแยกหน้าที่ ฉะนั้นการแบ่งหน้าที่ราชการในวิธีการใหม่จึงอำนวยความสะดวกแก่ราชการได้มากกว่า และสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการด้วย

นอกจากนี้ เจ้าพระยามรราชยังได้ตั้งตำแหน่ง "ผู้บังคับการตำรวจพระนครบาลกรุงเทพ" เพื่อรับผิดชอบราชการตำรวจในส่วนของมณฑลกรุงเทพ รองจากอธิบดีกรมตำรวจพระนครบาลและภูธรและสมุหพระนครบาล แต่ตำแหน่งนี้มีใช้ตำแหน่งใหม่ เพราะก่อนที่จะมีการปรับปรุงกิจการตำรวจนั้นเคยมีตำแหน่ง "ผู้บังคับการกรมพลตระเวน" หรือ ผู้บังคับการกรมตำรวจมณฑลกรุงเทพนั่นเอง และได้ยุบตำแหน่งนี้ไป เมื่อรวมกรมพลตระเวนกับกรมตำรวจภูธรใน พ.ศ. ๒๔๕๘ การตั้งตำแหน่งนี้ขึ้นมาใหม่จึงเป็นการย้อนรอยเดิมนั่นเอง แต่อาจเป็นเพราะเจ้าพระยามรราชได้เห็นผลในทางปฏิบัติแล้วว่า ราชการตำรวจมณฑลกรุงเทพควรแยกความรับผิดชอบออกเป็นส่วนหนึ่ง เนื่องจากเป็นมณฑลศูนย์กลางโดยเฉพาะจังหวัดพระนครนั้นเป็นศูนย์รวมของการแสวงหาอาชีพของคนหลายชาติหลายภาษา ปัญหาจึงมีมากกว่ามณฑลอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม การจำแนกตำแหน่งราชการที่สำคัญในมณฑลกรุงเทพภายหลังจากการยุบกระทรวงนครบาลแล้ว ก็มีได้เหมือนกับมณฑลเทศาภิบาลอื่น ๆ ทุกอย่าง ทั้งนี้เพราะมณฑลกรุงเทพเป็นมณฑลส่วนกลางหรือมณฑลราชธานี ฉะนั้นกระทรวงต่าง ๆ จึงสามารถที่จะควบคุมหรือติดต่อประสานงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงตนได้ใกล้ชิด กว่ามณฑลเทศาภิบาลอื่น ๆ ตำแหน่งราชการบางอย่าง จึงไม่จำเป็นต้องมี



เช่น ตำแหน่ง "สรรพากรมณฑล" ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในราชการของ "คลังมณฑล" อันเป็นเสมือนสาขาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในมณฑลต่าง ๆ

ส่วนตำแหน่งราชการในกระทรวงมหาดไทยนั้น<sup>๒</sup> เจ้าพระยาบวรราชได้เปลี่ยนแปลงบางตำแหน่งที่สำคัญ คือ ตั้งตำแหน่ง "ผู้ช่วยเสนาบดี" แทนตำแหน่ง "ผู้ช่วยปลัดทูลฉลอง" โดยกำหนดว่า "เป็นข้าราชการตำแหน่งสูงเทียบชั้นอธิบดี"<sup>๓</sup> เป็นการตัดงบประมาณเงินเดือนที่ไม่จำเป็น เพราะตำแหน่ง "ผู้ช่วยปลัดทูลฉลอง" นั้น ไม่จำเป็นต้องมีก็ได้ และตั้งตำแหน่ง "ปลัดสำรวจ" กับ "หัวหน้าจเร" ขึ้นใหม่

ตำแหน่งต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นในฝ่ายสมุหพระนครบาล และฝ่ายกระทรวงมหาดไทย มีอัตราเงินเดือนดังนี้<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติติกงการ เรื่องเดิม. หน้า ๑๗๗.

<sup>๒</sup> กฎแผนภูมิที่ ๓ ท้ายบท

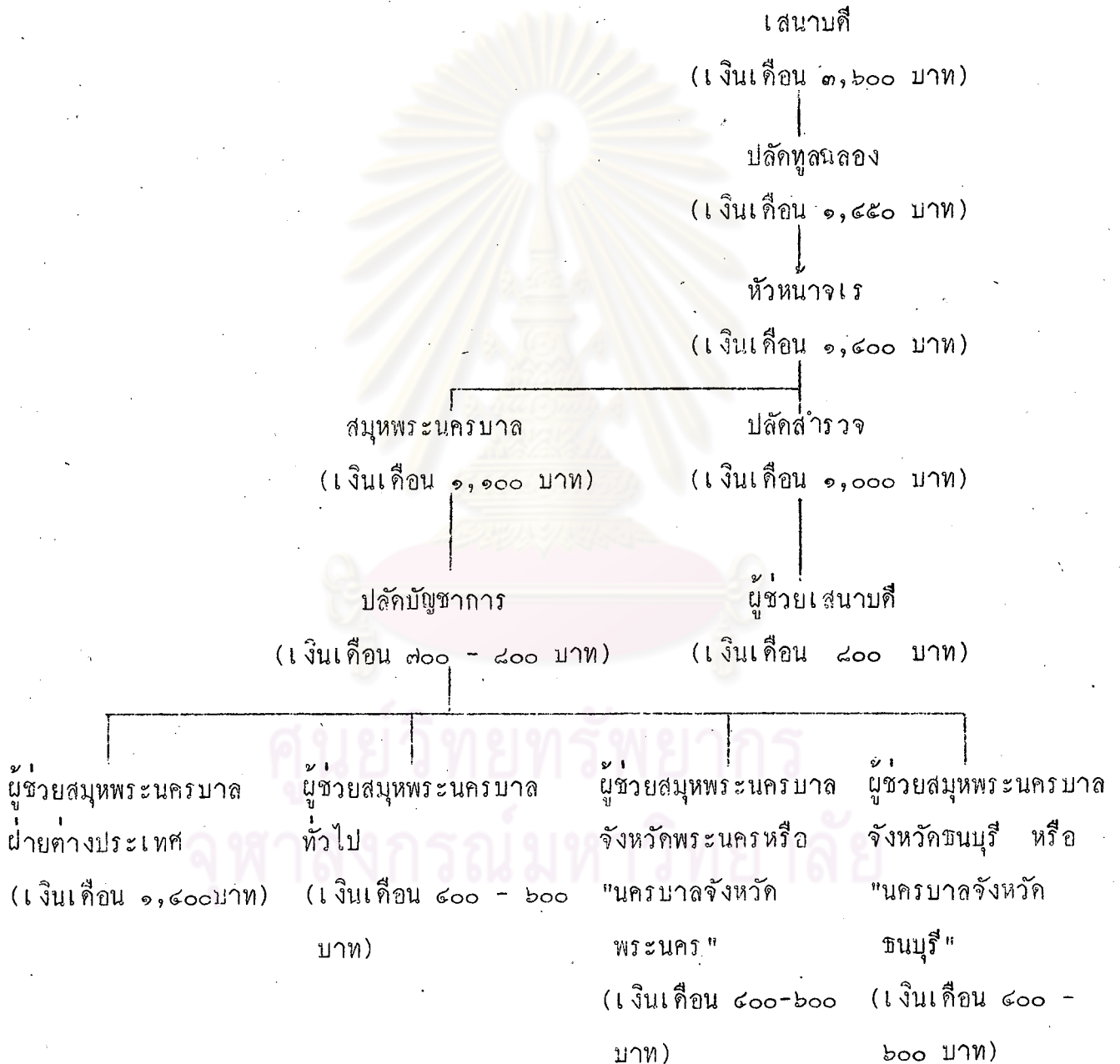
<sup>๓</sup> กจช. ร.บ.ม.๑/๕๖ เล่ม ๓ พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยาบวรราช

ที่ ๑๒/๓๔๑ วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๖

<sup>๔</sup> กจช. ร.บ.ม.๑/๕๖ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยาบวรราช ถึงพระยาจักรปาณี

ศรีศีลวิสุทธิ ราชเลขานุการ ที่ ๕๖/๕๓๓๔ วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๕

แผนภูมิที่ ๑ แสดงตำแหน่งราชการและอัตราเงินเดือนที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังจากยุบกระทรวงนครบาลและโอนราชการฝ่ายปกครองไปขึ้นกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา



การที่ตำแหน่งผู้ช่วยสมุหพระนครบาลฝ่ายต่างประเทศได้รับอัตราเงินเดือนสูงกว่าผู้ช่วยสมุหพระนครบาลคนอื่น ๆ แม้จะมีฐานะเท่าเทียมกัน เนื่องจากว่าเป็นตำแหน่งที่ต้องอาศัยชาวต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจ่ายเป็นค่าเช่าบ้าน ค่าอาหาร และค่ายารักษาโรคด้วย จึงได้กำหนดอัตราเงินเดือนไว้เช่นนั้น

การกำหนดอัตราเงินเดือนใหม่ครั้งนี้ รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินเดือนในตำแหน่งดังกล่าวประมาณเดือนละ ๑๓,๓๐๐ บาท เมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนก่อนที่จะยุบกระทรวงนครบาล ปรากฏว่ารัฐบาลจะต้องจ่ายเงินเดือนในหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ก่อนที่จะยกเลิกและเปลี่ยนแปลงเป็นเงินเดือนละ ๑๔,๕๕๐ บาท ซึ่งเป็นการประหยัดเงินไปได้ทางหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การปรับปรุงตำแหน่งราชการดังกล่าวมานี้ ก่อให้เกิดผลดีทั้งในแง่งบประมาณ การบังคับบัญชาราชการ การแบ่งส่วนความรับผิดชอบงานออกอย่างเด่นชัดขึ้น เช่น ยุบตำแหน่งอธิบดีกรมพระนครบาล และผู้ช่วยอธิบดีกรมพระนครบาล โดยตั้งตำแหน่งผู้ช่วยสมุหพระนครบาลประจำจังหวัดพระนครและธนบุรีขึ้น ๒ ตำแหน่ง เป็นการแบ่งเบาภาระการบังคับบัญชา ซึ่งอธิบดีกรมพระนครบาลเคยบังคับบัญชาอยู่โดยตรงทุกอำเภอในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี และการตั้งตำแหน่งผู้ช่วยสมุหพระนครบาลฝ่ายต่างประเทศ และผู้ช่วยสมุหพระนครบาลทั่วไปก็เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบไปได้สักชั้นหนึ่ง การจำแนกตำแหน่งใหม่ดังนี้ก็คงจะช่วยให้เกิดผลดีบ้างไม่มากนัก

นอกจากการจัดระเบียบตำแหน่งราชการดังกล่าวแล้ว ปัญหาเรื่องกรมกองต่าง ๆ ก็เป็นเรื่องที่เจ้าพระยาอมราชเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไข เพราะกรมกองต่าง ๆ ของทั้งสองกระทรวงย่อมคล้ายคลึงกัน จึงควรที่จะรวมเป็นหน่วยเดียวกันโดยยึดหลักหน้า

ที่ราชการของกรมกองนั้น จึงแบ่งออกได้เป็น ๓ กรมใหญ่ ๆ คือ<sup>๑</sup>

๑. กรมบัญชาการ รวมกรมกองต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่เป็นกองกลาง คือ กองบัญชาการ กรมปลัดบัญชา กรมเสนาบดี กรมตำรวจ กองคลัง กองกรมท่าซ้าย สำหรับ "กองบัญชาการ" นั้น เรียกใหม่ว่า "สภามัญการ" มีผู้ช่วยเสนาบดีเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี บังคับบัญชาราชการในสภานี้ ผู้ดำรงตำแหน่ง คือ มหาอำมาตย์ตรี พระยาศรีสุทเทพ

๒. กรมสำรวจ รวมหน้าที่ตรวจการ หน้าที่รายงานพระบรมมณูญ จเร ตำรวจพระนครบาลและตำรวจภูธร มหาเคเล็กรายงานในมณฑลต่าง ๆ หรือหน้าที่ตรวจการในที่ต่าง ๆ และราชการอื่น ๆ ซึ่งรวมอยู่ในกรมสำรวจเดิม รับผิดชอบราชการทั้งในกรุงและหัวเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสำรวจ คือ จางวางตรี พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์

๓. กรมพลำงัก รวมแผนกการต่าง ๆ ในกรมปกครองเดิม เช่นการปกครองภายใน การทำเนียบ การทะเบียน และกรมการเมืองเดิม รวมหน้าที่การปกครองทั้งในกรุงและหัวเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพลำงัก คือ มหาอำมาตย์ตรี พระยาราชพินิจจัย

ส่วนกองแพทย์ในกรมสุขาภิบาลนั้น โอนมาขึ้นกรมสาธารณสุข และเปลี่ยนชื่อกรมสุขาภิบาล เป็น "กรมนคราทร"<sup>๒</sup> มีหน้าที่เกี่ยวกับ<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๖ (พ.ศ. ๒๔๖๖), หน้า ๑๒๑ - ๑๒๒.

ประกาศวางระเบียบจัดกรมใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย และตั้งตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ๓ นาย วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๖

<sup>๒</sup> กจช. ร.บ.ม.๑/๕๖ เล่ม ๓ พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยายมราช ที่ ๘/๕๑๗ วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๗

<sup>๓</sup> กจช. ร.บ.ม.๑/๕๖ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยายมราช กราบบังคมทูล ที่ ๓๖/๑๑๖๔๔ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๗

๑. การสร้าง ซ่อมแซมถนน ล้ำคลอง ในเขตสุขาภิบาล การก่อสร้าง และออกแบบการประปา

๒. ควบคุม ตรวจตราการฆ่าสัตว์ และ โรงฆ่าสัตว์ บางคอแหลม

๓. การรักษาความสะอาดและกำจัดสิ่งโสโครก

การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ และจัดระเบียบกรมกองต่าง ๆ นี้ เจ้าพระยา ยมราชจักรีวงศ์ได้ตามความคิดเห็นของท่าน แต่การชำระสะสางกฎหมายซึ่งท่านเสนอให้ แก้ไข ไม่ประสบผลสำเร็จ กฎหมายที่ท่านเสนอให้ชำระสะสางใหม่ คือ

๑. ข้อมบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว

๒. หน้าที่ตำรวจในกรุงเทพฯ และหัวเมือง

๓. หน้าที่อัยการ กรุงเทพฯ และหัวเมือง

๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

๕. พระราชบัญญัติคดีสันดานคนจรจัดและคนค้องโทษหลายครั้งไม่เช็ดหลาย

๖. กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์พาหนะและยานพาหนะต่าง ๆ

๗. กฎข้อบังคับเกี่ยวแก่การเงิน

การชำระกฎหมายเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่หลาย กระทรวง เจ้าพระยายมราชจึงเสนอให้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งสำหรับพิจารณาการนี้ โดยเฉพาะ ซึ่งควรจะเป็นข้าราชการของกระทรวงทบวงการที่มิงานเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ สมทบกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทย สำหรับกรรมการของกระทรวงมหาดไทยนั้น ท่านกำหนดไว้ ๔ คน คือ อุปราช และสมุหเทศาภิบาล ๑ คน, ผู้ว่าราชการจังหวัด ๑ คน, อธิบดี หัวหน้ากรม ๓ คน และข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงอีก ๓ คน แต่ไม่ ปรากฏว่าได้มีการตั้งคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าวนี้เลย อย่างไรก็ตามกฎหมายต่างๆ ที่ท่านเห็นควรแก้ไขนั้น ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา โดยการตั้งกรรมการชั่วคราวขึ้น

จึงน่าจะถือว่าการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ นั้น ส่วนหนึ่งได้แนวความคิดไปจากเจ้าพระยา  
ยมราชค่วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับผิดชอบการปกครอง  
หัวเมือง ผู้ว่าราชการจังหวัด และกรมการอำเภอ จึงต้องควบคุมดูแลราชการของกระทรวง  
ทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งมีราชการเกี่ยวข้องกับหัวเมือง เมื่อทุกกระทรวงต่างก็มุ่งหวัง  
ให้งานของตนสำเร็จ ฉะนั้นในบางครั้งจึงสร้างความลำบากใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในท้องที่  
นั้น ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เจ้าพระยายมราชจึงออกกฎใหม่<sup>๑</sup> คือ ขอให้หน่วย  
งานต่าง ๆ ที่มีราชการเกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยรายงานเรื่องดังต่อไปนี้ให้กระทรวง  
มหาดไทยทราบ

๑. คำสั่ง หรือระเบียบการอื่น เกี่ยวแก่การจับกุม ฟ้องร้องผู้กระทำผิดต่าง ๆ
๒. คำสั่งหรือระเบียบการที่กรม กระทรวง หรืออุปราชและสมุหเทศาภิบาล  
จะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรมการอำเภอต้องปฏิบัติ
๓. สมาคมหรือสถานการกุศลต่าง ๆ ที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและ  
กรมการอำเภอจัดการเรียกร่องกะเกณฑ์ หรือเรียโรแก่ประชาชน

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะล่วงรู้ถึงการปฏิบัติราชการ  
ของข้าราชการในมณฑลต่าง ๆ ได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นราชการของกระทรวงใดก็ตาม  
และเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้กระทรวงมหาดไทยเข้าถึงปัญหาของราษฎรมากขึ้น

## ๒. การจัดการปกครองท้องถิ่นในมณฑลกรุงเทพฯ

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ นั้น  
ในมณฑลกรุงเทพฯใช้พระราชบัญญัตินี้เฉพาะอำเภอชั้นนอกและหัวเมืองชั้นเท่านั้น<sup>๒</sup> ลักษณะ

<sup>๑</sup> กจข. ร.๖.น.๓๔/๖๑ หนังสือเจ้าพระยายมราช ถึงสมุหพระนครบาล  
ที่ ๒/๔๓๓ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

<sup>๒</sup> เนื่องจากว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดไว้ในมาตรา ๒ เพียงว่า "ให้ใช้  
ในหัวเมืองทั่วทุกมณฑลเทศาภิบาล" ซึ่งมีได้รวมมณฑลกรุงเทพฯ ดังนั้นมณฑลกรุงเทพฯจึงใช้  
พระราชบัญญัติฉบับนี้เฉพาะในท้องที่ที่เห็นสมควรเท่านั้น

ของการปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ คือ มีผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองราษฎรตามลำดับชั้น มีระเบียบการบังคับบัญชารับผิดชอบในการปกครอง การปราบปรามโจรผู้ร้าย การเก็บเงินภาษีทั่วไป ส่วนอำเภอชั้นในซึ่งมิได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ อำเภอเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องการทำสัญญาต่าง ๆ ตราสิน ชันสูตร เกี่ยวกับที่ดิน การเก็บภาษีอากร เป็นต้น ทำให้ระเบียบราชการในเขตท้องที่ชั้นในมณฑลกรุงเทพฯ แตกต่างจากเมืองอื่นหรือมณฑลอื่น เกิดปัญหาในเวลาที่จะติดต่อประสานงานกัน ค้วยเหตุนี้เมื่อเจ้าพระยาอมราชเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ท่านจึงเห็นว่า ควรจัดการปกครองท้องที่ชั้นในมณฑลกรุงเทพฯ ใหม่ให้เป็นรูปแบบเดียวกันกับอำเภอชั้นนอกและหัวเมืองชั้น

อย่างไรก็ตาม การที่จะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งใด จำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจถึงรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นอยู่และที่จะจัดใหม่ ค้วยเหตุนี้การที่เจ้าพระยาอมราชได้ตั้งตำแหน่ง "ข้าหลวงตรวจการประจำมณฑลกรุงเทพฯ" ให้ไปตรวจราชการและช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดระเบียบราชการในกองบัญชาการหรือกองอัยการ ตามความต้องการของจังหวัดนั้น ๆ และได้สั่งให้อำเภอตรวจการเดือนละไม่ต่ำกว่า ๗ วัน<sup>๑</sup> น่าจะเป็นเพราะเจ้าพระยาอมราชต้องการศึกษาผลในทางปฏิบัติว่า การจัดการปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นผลดีต่อราชการเพียงใด เพื่อที่ท่านจะได้นำผลมาเป็นแนวทางในการแก้ไขจัดระเบียบการปกครองท้องที่ชั้นในมณฑลกรุงเทพฯต่อไป



<sup>๑</sup> กจช. ร.๖.น.๕.๑/๔ เล่ม ๑ คำสั่งเจ้าพระยาอมราช ถึงผู้ว่าราชการเมืองในมณฑลกรุงเทพฯ ทั้ง ๖ เมือง ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

<sup>๒</sup> กจช. ร.๖.น.๕.๓/๑ เล่ม ๑ คำสั่งเจ้าพระยาอมราช ถึงเมืองชั้นมณฑลกรุงเทพฯ ทั้ง ๖ เมือง ลงวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๓

ในการจัดการปกครองท้องถิ่นในมณฑลกรุงเทพฯ นี้ เจ้าพระยาบวรราชได้  
เสนอให้ แบ่งเขตการปกครองเป็น ๒๕ อำเภอ และแบ่งเขตในแต่ละอำเภอออกเป็น  
เป็นตำบล ๆ มีการเลือกตั้งหัวหน้าตำบล โดยให้เจ้าบ้านเลือกเจ้าบ้านด้วยกันเป็น  
หัวหน้าโดยการลงคะแนนลับ เมื่อเสนอบทวิเคราะห์ทรงนครบาลเห็นชอบ จึงจะแต่งตั้ง  
ผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นหัวหน้าตำบล จะต้องเป็นชายอายุไม่ต่ำกว่า ๒๑ ปี อยู่ใต้  
กฎหมายไทย ไม่ใช่ทหารประจำการ และที่สำคัญคือ ต้องเป็นคนในท้องถิ่นนั้น ถ้า  
หัวหน้าตำบลจัดการปกครองที่อาจได้รับพระราชทานสัญญาบัตรประหวาน หรือ เครื่องราชอิสริ-  
ยาภรณ์ก็ได้ ถ้าช่วยเหลือในการเก็บภาษีอากรอาจได้รับเงินส่วนลดเป็นเปอร์เซ็นต์  
ด้วย นอกจากนี้หัวหน้าตำบลยังได้รับอภิสิทธิ์ เช่นเดียวกับข้าราชการทั้งหลาย คือได้  
รับยกเว้นในการที่จะต้องถูกหมายจับ กล่าวได้ว่าตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่มีสิ่งจูงใจ  
ราษฎรหลายอย่าง เพราะแม้ในการออกจากตำแหน่งก็ได้กำหนดเวลาไว้ คือ จะ  
ออกจากตำแหน่งต่อเมื่อมีความผิด มีการยุบตำบล หรือหัวหน้าตำบลได้รับตำแหน่ง  
อื่นที่สูงกว่าเท่านั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าตำบลจะเป็นผู้เรียกประชุมลูกบ้านเมื่อ  
มีราชการบางอย่าง ถ้าผู้ใดขัดคำสั่งหัวหน้าตำบล ต้องมีความผิดตามกฎหมายอาญา  
แต่ถ้าหัวหน้าตำบลทำผิด เสนาบติ ก็มีสิทธิลงโทษได้

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีตำแหน่ง "กรมการอำเภอ" โดยให้เสนาบติเป็นผู้  
เลือกแล้วแต่ความเหมาะสมในแต่ละท้องที่ เช่น บางแห่งต้องการคนมีความรู้ แต่บาง  
แห่งต้องการคนอดทนหรือพ่อค้าในท้องที่นั้น เพื่อทำหน้าที่กรมการอำเภอ เสนาบติก็จะ  
เลือกแต่งตั้งตามที่เห็นสมควร และจะส่งคนที่มีความสามารถไปเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติ  
ราชการ

เห็นได้ว่าโครงสร้างดังกล่าวนี้แม้จะมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยในเรื่องที่  
ให้ราษฎรเลือกตั้งหัวหน้าปกครองตนเอง แต่ในระดับอำเภอยังเป็นการแต่งตั้งโดย

๑ กจช. ร.๖.น.๒/๖ เล่ม ๑ "คำชี้แจงเรื่องโครงการร่างข้อบังคับการ  
ปกครองอำเภอชั้นใน" ส่งมาพร้อมกับหนังสือกราบบังคมทูล ที่ ๘๒/๓๑๕๕ วันที่ ๑๗  
ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓)



เสนาบดี จึงกล่าวไว้ว่าตำแหน่ง "หัวหน้าตำบล" นั้นเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่ตำแหน่ง "กรมการอำเภอ" เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ แต่กรมการอำเภอ แม้จะเป็นหน่วยงานที่สูงกว่าตำบล ก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะควบคุมหัวหน้าตำบลได้โดยตรง อำนาจในการตัดสินใจลงโทษหัวหน้าตำบลเป็นอำนาจของเสนาบดีเท่านั้น ดังเช่นกฎข้อหนึ่งกล่าวว่า หัวหน้าตำบลจะต้องออกจากหน้าที่ "ถ้าลูกบ้านโดยมาร้องขอให้ ออก โดยเสนาบดีเห็นสมควรแล้ว" เป็นต้น แม้ลูกบ้านจะเป็นผู้เลือกขึ้นมา แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่เสนาบดีแต่ผู้เดียว

โครงการที่เจ้าพระยาอมราชเสนอนี้ยังมีได้ออกประกาศใช้ จนกระทั่ง พระยาเพชรปาดิ สมุหพระนครบาล ต้องชี้ให้เห็นถึงผลดีของการนี้ว่า การจัดตั้ง คณะ ๒๕ อำเภอจะก่อให้เกิดผลดีทั้งด้านการทำทะเบียน การเก็บภาษีอากรและความสะดวกอื่น ๆ และเร่งรัดให้รีบจัดการในเรื่องนี้เสียโดยเร็ว แต่เจ้าพระยาอมราชเองกลับรังรองอยู่ เพราะจากการศึกษาผลของการใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ แล้ว ท่านเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เสียก่อน จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ใหม่ ด้วยเหตุผลว่า "วิธีปกครองพระราชอาณาจักร ได้จัดการเปลี่ยนแปลงดำเนินมาโดยลำดับหลายอย่าง ทรงพระราชดำริห์ เห็นว่า ถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้"<sup>๒</sup>

กจข. ร.๖.น.๔.๒/๑๗ เล่ม ๑ หนังสือพระยาเพชรปาดิ ถึงเจ้าพระยาอมราช วันที่ ๗ สิงหาคม ร.ศ. ๑๓๑ (พ.ศ. ๒๔๕๕)

<sup>๒</sup>ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๗) หน้า ๒๑๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ คำปรารภ

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ แล้ว เจ้าพระยามรราชได้เริ่มดำเนินการ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ในเขตชั้นในกรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘ แต่มิได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด เป็นเพียงการคัดเลือกใช้ให้เหมาะสมแก่ท้องที่ที่สำคัญคือ ประกาศฉบับนี้ให้อำนาจเสนาบดีกระทรวงนครบาลในการคัดสรรใจ ดังนั้น เจ้าพระยามรราชจึงได้ออกกฎกำหนดหน้าที่ผู้ปกครองตำบล โดยอนุโลมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่เหมาะสมแก่ลักษณะการในกรุงเทพมหานคร ปีสาระสำคัญดังนี้<sup>๒</sup>

๑. รักษาความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ช่วยกรรมการอำเภอในการจับคนร้าย รักษาที่สาธารณประโยชน์ และดำเนินงานในเรื่องการสุขาภิบาล

๒. อุทนาการหาเลี้ยงชีพ ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่งคือ หัวหน้าตำบลจะต้องทราบหรือมีทะเบียนอาชีพของราษฎรในความปกครองของตน เพื่อจะได้ช่วยเหลือราษฎรได้ เมื่อมีผู้ต้องการจ้าง (กฎข้อ ๘) ซึ่งเป็นหน้าที่ทำนองเดียวกับ "กรมแรงงาน" ในปัจจุบันนั่นเอง

๓. เก็บภาษีอากรตามคำสั่งกรรมการอำเภอ โดยหัวหน้าตำบลจะได้รับเงินส่วนลดตามที่เสนาบดีกระทรวงนครบาลจะได้กำหนดเป็นประเภทไป

๔. ทำทะเบียน ทำรายงานราชการ และประกาศข้อราชการ การกำหนดหน้าที่ผู้ปกครองตำบล เช่นนี้เป็นการกำหนดที่กว้างมาก ลำพังหัวหน้าตำบลจะปฏิบัติการให้ครบถ้วนได้ยาก แต่วิธีการปกครองในระดับนี้เป็นระดับขั้นต้น เป็นสังคมต่อจากระดับครอบครัว ดังนั้นวิธีการปกครองจึงมีลักษณะคล้ายพอปกครองลูก มีสิ่งใดที่พอจะช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกันก็ทำได้ หัวหน้าตำบลจึงได้อาศัย

<sup>๑</sup> กจช. ร.๖.น.๘.๑/๖๖ เล่ม ๒, จดหมายบรรพทักกรมพระนครบาลกำหนด  
โครงการจัดอำเภอในกรุงเทพมหานคร วันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๘

<sup>๒</sup> กจช. ร.๖.น.๒/๘๒ เล่ม ๑ กฎข้อบังคับจำแนกหน้าที่ผู้ปกครองตำบล

ความช่วยเหลือของราษฎรในบางเรื่อง เช่นเรื่องติดตามจับโจรผู้ร้าย เรื่องการ  
สุขภาพ เรื่องรักษาที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของ  
หัวหน้าตำบลไปไต่บ้าง

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ใน  
เขตชั้นในมณฑลกรุงเทพแล้ว เจ้าพระยามรราชได้ประกาศแบ่งท้องที่อำเภอชั้นในออกเป็น  
๒๕ อำเภอ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ โดยได้ออกประกาศเปิดอำเภอเป็น  
ลำดับมา พร้อมเสร็จเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ โดยระบุหน้าที่ความรับผิดชอบ  
ของอำเภอในเรื่องต่อไปนี้ คือ การทำทะเบียน การกะเกณฑ์พลเมืองเข้ารับราชการ  
ทหาร และการเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน<sup>๒</sup> เป็นการแบ่งความรับผิดชอบกันตามเขต  
การปกครอง ทำนองเดียวกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยยึดหลักเกณฑ์ของจำนวนประชากร  
และการคมนาคมเป็นสำคัญ

<sup>๑</sup> กจช. ร.๖.น.๘.๑/๖๖ เล่ม ๒ จดหมายบรรพที่กรมพระนครบาลกำหนด  
โครงการจัดอำเภอในกรุงเทพมหานคร วันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้แบ่งอำเภอ  
ชั้นในออกเป็น ๒๕ อำเภอ ดังนี้

อำเภอสำราญราษฎร์,	อำเภอสามแยก,	อำเภอบานหวาย,	อำเภอนางเลิ้ง
อำเภออมรินทร์,	อำเภอหงษาราม,	อำเภอบุคโล,	อำเภอพระราชวัง
อำเภอชนะสงคราม,	อำเภอพาหุรัค,	อำเภอจักรวรรดิ,	อำเภอสัมพันธวงษ์
อำเภอสามยอด,	อำเภอปทุมวัน,	อำเภอสามเสน,	อำเภอบ่อมปราบศัตรูพ่าย
อำเภอคูสิต,	อำเภอประแจจีน,	อำเภอพญาไท,	อำเภอบางขุนพรหม
อำเภอบางรัก,	อำเภอสาทร,	อำเภอบางพลัด,	อำเภอขุนบรมราม
อำเภอราชคฤห์			

<sup>๒</sup> กจช. ร.๖.น.๑/๘๒ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอ  
กรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขาณการ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๑

ก็ต้องผ่านกรรมวิธีหลายขั้นตอน ผลที่สุดเมื่อเป็นคดีเล็กน้อย ศาลอาจปรับเพียง ๒ - ๔ บาท หรือบางที่ไม่ปรับเลย คดีเหล่านี้มีจำนวนมากมาย เจ้าพระยามรราช เห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงใหม่โดยการให้ "อำเภอบริเวณเทียบคดีแพ่งได้ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๑ เป็นต้นไป" โดยกำหนดคดีไว้ดังนี้

๑. ความแพ่งเรียกค่าเสียหายไม่เกิน ๒๐๐ บาท
๒. คดีที่มีไทยปรับสถานเดียว
๓. คดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัว
๔. คดีที่กฎหมายอาญาบัญญัติว่าเป็นลหุโทษชั้น ๑, ชั้น ๒

อีกเรื่องหนึ่งที่กล่าวได้ว่าเป็นผลงานสำคัญของท่านคือ "การทำทะเบียนพลเมือง" เนื่องจากมณฑลกรุงเทพฯ เป็นมณฑลที่มีพลเมืองชาวต่างชาติเข้ามาตั้งหลักแหล่งทำมาหากินอยู่มาก เจ้าพระยามรราชเห็นว่า ปัญหาเรื่องทะเบียนพลเมือง เป็นเรื่องสำคัญ ควรมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ในการสำรวจ เพื่อให้สามารถทราบถึงจำนวนพลเมืองที่แท้จริง เพื่อให้สะดวกในการกะเกณฑ์คนในราชการต่าง ๆ และการออกพระราชบัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ท่านจึงได้แก้ไขพระราชบัญญัติและข้อบังคับที่มีอยู่ก่อนและยังบกพร่องอยู่บ้าง รวบรวมขึ้นเป็นพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง เรียกว่า "พระราชบัญญัติการตรวจสอบอายุสี่สามโนคริว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนร้าย ให้ใช้ตลอดทั่วทั้งกรุงเทพฯพระมหานคร" และได้ออกกฎเสนาบดีวางระเบียบการกระทำขึ้นพร้อมกัน

ปรากฏว่า ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๐ เป็นต้นมา จนถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๔๖๐ รัฐบาลได้เงินค่าปรับจากราษฎร ที่มีได้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้เฉพาะใน ๒๕ อำเภอนั้นใน เป็นเงินถึง ๑๐,๒๖๕ บาท<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> กจช. ร.๖.น.๑/๔๒ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขานุการ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๑

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน

แสดงให้เห็นว่าราษฎรยังไม่คุ้นเคยกับระเบียบการแจ้งความการเกิด การตาย การย้าย จึงต้องจ่ายเงินค่าปรับในอัตราคนละ ๑๒ บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก เมื่อเทียบกับค่าของเงินในสมัยนั้น

ส่วนเรื่อง "การขนานนามสกุล" นั้น ท่านได้สั่งให้กรมพระนครบาลรับไปจัดการตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๔๕๖ เป็นต้นมา โดยแบ่งท้องที่การรับจดทะเบียนตามเขตอำเภอ และให้นายอำเภอเป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติ ตั้งกองกลางสำหรับตรวจสอบ แต่ในอำเภอชั้นใน ๒๕ อำเภอ นั้น ได้จัดตั้งกองสำหรับจดทะเบียนนามสกุลชั้นที่กรมพระนครบาลแห่งเดียว ให้อธิบดีกรมพระนครบาลเป็นนายทะเบียนตลอดมา ในการขนานนามสกุลนี้ ท่านได้รับพระบรมราชโองการให้ดำเนินการเรื่องนี้ในฐานะเสนาบดีกระทรวงนครบาล ท่านจึงถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้สมบูรณ์ที่สุด ท่านได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการมีหน้าที่ชี้แจงแนะนำในความจำเป็นเรื่องนี้ ถ้าเจ้าหน้าที่ไปพบผู้ใดยังมีใค้มีนามสกุล จะต้องรับจัดการเรื่องนี้ให้แกราษฎร

แม้ว่าจะเบี่ยงต่าง ๆ ที่เจ้าพระยามรราชกำหนดใหม่เช่นนั้น เป็นเรื่องที่คนไทยยังไม่เกิดความเคยชิน แต่ท่านมีวิธีการที่จะชักจูงโน้มน้าวจิตใจราษฎรมีให้เกิดความเบือนายในกฎเกณฑ์ยุ่งยากดังกล่าว เช่นในเรื่องการทำทะเบียนคน หรือเรื่องนามสกุล แต่ในที่สำนักงานของท่านได้บรรลุถึงเป้าหมายสมดังพระราชประสงค์ แม้ว่าจะต้องใช้เวลาบ้าง แต่ก็เป็นสิ่งธรรมดาที่จะต้องให้เวลาแกราษฎรบ้าง

การจัดการปกครองท้องที่ชั้นในมณฑลกรุงเก่า เจ้าพระยามรราชได้ริเริ่มวิธีการของราชการบางอย่าง อันเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่นเรื่องการทำสามโนครวั เรื่องแก้ไขพระราชบัญญัติรถยนต์ให้มีการจดทะเบียนทุกปี เป็นต้น เมื่อเป็นจุดเริ่มต้น และท่านสามารถจัดการราชการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ จึงกล่าวได้ว่าเป็นผลงานที่น่ายกย่องของท่าน ที่ใ้กว้างรากฐานราชการบางอย่างบนความว่างเปล่า โดย

เฉพาะที่สำคัญคือ ท่านทำให้คนไทยตระหนักถึงความสำคัญของกฎเกณฑ์ กฎหมายต่าง ๆ เช่นเรื่องแจ้งความคนเกิด คนตาย คนย้าย ถ้าไม่แจ้งจะต้องถูกปรับ เมื่อมีบทลงโทษไว้เช่นนี้ ราษฎรจึงเห็นความสำคัญของกฎกติกาล่าว แม้ว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นชั้นในมณฑลกรุงเทพฯ เป็นงานที่ละเอียดและยุ่งยากเพียงใด ท่านก็ไม่ละความพยายาม ท่านพยายามใช้ความอดุลมุลอยตามกาลเทศะ และใช้วิธีการชักจูงใจคนให้เห็นความจำเป็นของราชการต่าง ๆ ที่ท่านสั่งให้ทำ

### ๓. การจัดการปกครองหัวเมือง

จากการที่เจ้าพระยามรราชเคยเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลมาก่อนที่จะดำรงตำแหน่งเสนาบดี ท่านจึงเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการปกครองหัวเมืองมากที่สุดคนหนึ่ง ท่านยึดหลักว่า ถ้าจะให้การปกครองเรียบร้อย จะต้องใช้วิธีขึ้นต้นผู้ปกครองต้องเป็นคนฉลาดและมีไหวพริบดี ถ้าสามารถดำเนินการเพื่อให้ได้ประโยชน์ตามที่รัฐบาลต้องการ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อพวกเจ้านาย หรือพระยาเมือง และเป็นที่ยอมรับถือของประชาชนทั่วไปแล้ว ถือได้ว่าผู้ปกครองผู้นั้นได้จัดการปกครองเป็นอย่างดี แต่ถ้าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นที่น่าพอใจแก่ทุกฝ่าย ควรจะทำให้ประชาชนมีความนิยมนับถือเจ้าหน้าที่เป็นหลักสำคัญ เพราะเมื่อประชาชนมีความนิยมนับถือผู้ปกครองแล้ว "ก็เป็นการนอนตาหลับ จะมีเหตุร้ายเกิดขึ้นไม่ได้เลย" ด้วยเหตุนี้ท่านจึงเน้นถึงการเลือกสรรบุคคลที่ฉลาด มีไหวพริบดี มีความรอบคอบไปปกครองหัวเมือง

เมื่อเจ้าพระยามรราชเคยเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ผลงานแรกที่ท่านเห็นว่าควรริบดำเนินการก่อนเรื่องอื่น คือ การวางระเบียบการปกครองเกี่ยว

กับการบังคับบัญชาราชการในหัวเมือง เพื่อให้เป็นหลักฐานแน่นอน ท่านจึงร่างข้อ  
บังคับขึ้นฉบับหนึ่ง คือ "ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕"<sup>๑</sup>

ข้อบังคับฉบับนี้ มีข้อที่เป็นที่โต้เถียงกันมากในประเด็นที่ว่า "เสนาบดี  
กระทรวงมหาดไทย ต้องได้รับรู้งานทุกอย่างที่เสนาบดีกระทรวงอื่นมอบให้สมุหเทศา  
ภิบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบ  
จึงจะทำได้"<sup>๒</sup> โดยเจ้าพระยาบรมราชโอรสให้เหตุผลว่า "เพื่อมิให้งานก้าวก่ากัน และ  
เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายการปกครองอยู่ใต้บังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย"<sup>๓</sup>  
แต่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการคัดค้านว่า

อุปราชและสมุหเทศาภิบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ รู้การขึ้นลึกลงมาบางอยู่แล้ว  
เมื่ออุปราชและสมุหเทศาภิบาลรับมอบแล้ว ก็พึงเป็นที่เข้าใจว่า อุปราชและ  
สมุหเทศาภิบาลได้คิดถึงกำลังรอบคอบแล้ว นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและ  
นายอำเภอย่อมมีหน้าที่เป็นคนกลาง ท่านเองก็เกี่ยวกับอุปราชและสมุหเทศาภิบาล  
เป็นแต่ส่วนน้อยลงไปเท่านั้น แม้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ก็ได้กำหนด  
หน้าที่ไว้ทุกแผนก ไม่ใช่มีหน้าที่เฉพาะกระทรวงมหาดไทย หากว่าการมอบหมาย  
การงานและกำหนดหน้าที่การงานจะต้องเป็นไปด้วยความเห็นชอบหรือคำสั่ง  
กระทรวงมหาดไทยแล้ว อาจมีผลร้ายแก่ราชการทุกกระทรวงที่ต้องทำการติดต่อกับ  
ประชาชน เป็นคนว่ากระทรวงใดก็ตามได้ปรึกษาหารืออุปราช หรือสมุหเทศา  
ภิบาล ในส่วนราชการที่จะจัด บางมณฑลเห็นว่าจัดได้ ก็จะได้จัด บางมณฑลว่า

<sup>๑</sup> กจช. ร.บ.ม.๑/๕๗ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยาบรมราชโอรสถึงมหาเสวกเล็ก  
พระยาจักรปราณีศรีศีลวิสุทธิ ราชเลขาธิการ ที่ ๕๗/๕๓๒๕ วันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

<sup>๒</sup> ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๕ (พ.ศ. ๒๔๖๕) หน้า ๕๕ - ๕๗

<sup>๓</sup> ข้อบังคับมาตรา ๔, ๗, ๑๒, ๑๔, ๑๕

<sup>๓</sup> กจช. ร.บ.น.๓๔/๖๑ หนังสือเจ้าพระยาบรมราชโอรสถึงพระยาเพชรปราณี  
สมุหพระนครบาล ที่ ๖/๕๓๓ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

จัดไม่ได้ ก็จะได้ระงับไป แต่ถ้าต้องถามมหาดไทย ถ้ามหาดไทยไม่  
เห็นด้วย ก็ต้องงดทั้งประเทศ ถ้าหากให้อำนาจมหาดไทยมาก เช่นนั้น  
เท่ากับว่ามหาดไทยมีแผนกต่าง ๆ เป็นกรมขึ้นทุกแผนกราชการ เจ้า  
กระทรวงต่าง ๆ ก็จะเปรียบได้กับจเรเท่านั้น ทำให้เจ้ากระทรวงหมด  
ความพยายามที่จะคิดจัดราชการของตน ๆ ให้ดำเนินไปเต็มความสามารถ

เมื่ออภิปรายกันในที่ประชุมเสนาบดี สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์  
วรพินิต ทรงเห็นว่า ควรชี้แจงอธิบายหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้เข้าใจในหลักที่ว่า  
เทศาภิบาลต้องรับผิดชอบหน้าที่ทุกกระทรวงในมณฑลของตน แต่เทศาภิบาลเองก็ต้องมีฝีมือ  
ชอบได้เหมือนกัน ไม่ใช่ว่าจะไม่มีการควบคุมเสียเลย ในที่สุด พระบาทสมเด็จพระ  
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ตกลงตามพระคำวโรวนี้ คือ

ถ้าเจ้ากระทรวงอื่น ๆ นอกจากมหาดไทยจะมอบหรือฝากการงานอันใดให้  
เทศาภิบาลในหน้าที่กระทรวงนั้น ๆ ที่เป็นหน้าที่ราชการประจำก็ดี หรือเป็น  
ระเบียบราชการที่เกิดขึ้นใหม่เป็นรายใหญ่ก็ดี ต้องหารือรับความเห็นชอบ  
ของเสนาบดีมหาดไทยเสียก่อนในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลประจำปี แต่ถ้า  
เป็นการเล็กน้อยชั่วคราว ซึ่งการอุปประชุมเทศาภิบาล จะไม่สะดวกแก่ราชการ  
แล้ว ๒ ควรให้เสนาบดีสั่งเทศาภิบาลโดยตรง แล้วส่งสำเนาไปให้มหาดไทย  
ทราบ

การที่ทรงคัดค้านเช่นนี้ แม้จะเป็นลักษณะของการประนีประนอมระหว่าง ๒ ฝ่าย  
แต่แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีความเห็นคล้อยตามเจ้าพระยาযায়ราช นั่นคือเสนาบดี

๑ กจช. ร.๖.ม.๑/๕๗ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยาธรรมศักดิ์ฯ ถึงมหาเสวกโท  
หม่อมเจ้าธานีนิวัต เลขานุการเสนาบดี วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

๒ กจช. ร.๖.ม.๑/๕๗ เล่ม ๓ รายงานประชุมเสนาบดีสภา ที่ ๒/๒๔๖๕  
วันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕



กระทรวงมหาดไทยควรเป็นฝ่ายตัดสินในนโยบายการปกครองโดยตรง และเป็นผลดี  
 ที่เป็นการตัดปัญหาเมื่อฝ่ายมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปฏิเสธว่าไม่ทราบ  
 เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่สำคัญนั้น เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบด้วยตน  
 เอง

อีกปัญหาหนึ่งคือเรื่อง "อำนาจการลงโทษของเทศา" ในร่างข้อบังคับ  
 นี้ให้เทศาลงโทษได้ตามกำหนดเทียบจำกัดตามยศของผู้ผิด แต่เมื่อลงโทษไปแล้ว ต้อง  
 รายงานไปยังกระทรวง เจ้ากระทรวงอาจจะกลับคำสั่งเทศาเสียได้ ข้อนี้สมเด็จพระ  
 เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต คัดค้านว่า ทำให้เสียวินัย ควรจำกัดว่า เทศา  
 ทำโทษคนทุกชั้นได้ แต่จำกัดโทษไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอก็มีอำนาจลด  
 หลั่นลงไปตามเกณฑ์เดียวกัน แต่เมื่อลงโทษไปแล้ว ต้องเป็นสิทธิ์ขาด<sup>๑</sup> ที่ประชุม  
 เสนาบดีจึงให้แก้ไขใหม่ดังนี้<sup>๒</sup>

มาตรา ๘ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้คุณและโทษแก่พนักงานทั้งหลาย  
 ในจังหวัดนั้น โดยมีขีดชั้นดังต่อไปนี้คือ

๑. มีอำนาจที่จะตั้ง จะเลื่อน จะเปลี่ยนบรรดาศักดิ์พนักงานที่ทำการ  
 อยู่ในความบังคับรับผิดชอบ สุดแต่แต่จะใดมีความตกลงกันในระหว่างเจ้า  
 กระทรวงต่าง ๆ กับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกำหนดเพียงชั้นใด
๒. เพื่อรักษาวินัยในราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษ  
 พนักงานทั้งหลายในจังหวัดนั้นตามลำดับชั้น ฝ่ายผู้ที่ต้องรับโทษนั้น ถ้าหากว่า  
 รู้สึกว่าตนต้องรับโทษโดยไม่เป็นยุติธรรม จะยื่นเรื่องราวต่อสมุหเทศาภิบาล  
 เพื่อขอความกรุณาก็ได้ แต่ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วยว่าจะยื่นเรื่อง  
 ราวเช่นนั้น เพื่อจะได้รอกการลงอาญาไว้ก่อน

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๒</sup> กจช. ร.๖.ม.๑/๕๗ เล่ม ๓ พระราชดำริพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า

เจ้าอยู่หัว เรื่องข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ วันที่ ๒๔ สิงหาคม

พ.ศ. ๒๔๖๕

นอกจากในประเด็นดังกล่าวมาแล้ว การที่จะนำ "ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕" ออกประกาศใช้เป็นกฎหมาย ก็ไม่มีข้อขัดข้องอันใดอีก ด้วยเหตุนี้จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

ในด้านแนวความคิดของเจ้าพระยามรราชในการจัดการปกครองหัวเมืองนั้นมีที่น่าสนใจประเด็นหลักอยู่ ๒ ประเด็นคือ การจัดการปกครองหัวเมืองมณฑลปัตตานี และการจัดการปกครองมณฑลพายัพ เนื่องจากทั้งสองมณฑลนี้ ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ใช่คนไทย แต่เป็นชนกลุ่มน้อยที่แตกต่างออกไปจากคนไทย ทั้งเชื้อชาติ ภาษา ประเพณี และศาสนา ด้วยเหตุนี้จึงน่าจะศึกษาบทบาทของท่านในเรื่องการปกครองมณฑลทั้งสองนี้

ก. แนวความคิดของเจ้าพระยามรราชในการปกครองหัวเมืองมณฑลปัตตานี  
 แต่เดิมนั้นมณฑลปัตตานียังมีฐานะเป็นเพียง "เมืองปัตตานี" มีอาณาบริเวณครอบคลุมบริเวณ ๗ หัวเมือง คือ เมืองตานี หนองจิก ยะหริ่ง สายบุรี ยะลอ รามัญ และระแงะ ซึ่งเป็นหัวเมืองอยู่ในแหลมมลายู พลเมืองส่วนมากนับถือศาสนาอิสลาม เมืองปัตตานีนั้นมีฐานะเป็นประเทศราชของไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย จนกระทั่งไทยเสียดังศรีอยุธยาแก่พม่า เจ้าเมืองปัตตานีจึงตั้งตนเป็นอิสระ แต่ในสมัยรัชกาลที่ ๑ ก็ได้ตกเป็นประเทศราชของไทยอีกครั้งหนึ่ง การแต่งตั้งเจ้าเมืองทั้ง ๗ นี้ รัฐบาลไทยยึดถือราษฎรเป็นหลัก คือถ้าเมืองใดราษฎรนับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนมาก ก็จะทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองที่นับถือศาสนาเดียวกัน ต่อมาเมื่อสมเด็จพระยาคำรงฯ ทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ใ้รวมหัวเมืองทั้ง ๗ นี้ไว้กับมณฑลนครศรีธรรมราชซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๔ แต่การที่จัดให้หัวเมืองซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลามมาขึ้นกับมณฑล

นครศรีธรรมราช ก็มีใ้ทำให้การบริหารราชการของหัวเมืองทั้ง ๗ คีขึ้นได้ ดังนั้น ในที่สุดสมเด็จพระยาคำรงฯ จึงทรงมอบหมายให้เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) ดำเนินการวางแผนการปกครองในบริเวณ ๗ หัวเมืองนี้ต่อไป หลังจากที่เจ้าพระยายมราชได้จัดการปกครองเมืองสงขลา พัทลุง และเมืองนครศรีธรรมราชแล้ว ท่านจึงออกสำรวจสภาพของบ้านเมืองและทำรายงานเสนอ โดยชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของชาวเมืองในด้านเชื้อชาติ ขนบธรรมเนียม ประเพณี และศาสนา จนในที่สุดกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรที่จะจัดระเบียบการปกครองเป็นพิเศษสำหรับท้องที่นั้น เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของชาวเมือง โดยการออก "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐"<sup>๑</sup> ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) โดยกำหนดให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่จัดการราชการในบริเวณ ๗ หัวเมืองให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ หรือตามท้องตราจากกรุงเทพฯ หรือ ตามคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช จะเห็นได้ว่าแม้บริเวณ ๗ หัวเมืองนี้จะขึ้นอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราช แต่โดยเหตุที่กระทรวงมหาดไทยคำนึงถึงความสำคัญของบริเวณนี้ จึงได้กำหนดให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจติดต่อกับราชการส่วนกลางโดยตรงได้<sup>๒</sup> ทั้งนี้เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยมีโอกาสที่จะสอดส่อง ควบคุมการปกครองดินแดนนี้ได้อย่างใกล้ชิด เพื่อที่จะสามารถขจัดปัญหาการเมืองได้ทันเวลาที่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วผลดีหรือผลเสียต่าง ๆ ก็ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติ งานของข้าราชการในท้องที่นั้นนั่นเอง

<sup>๑</sup> "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐" ราชกิจจานุเบกษา

เล่ม ๑๘ (ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๐) หน้า ๗๑๔ - ๗๒๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน ข้อ ๒๑

อย่างไรก็ตาม การจัดการปกครองบริเวณ ๗ หัวเมืองนี้ รัฐบาลได้พยายามเข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยการจำกัดอำนาจของพระยาเมืองว่า ในการบังคับบัญชาราชการจะต้องนำเรื่องเหล่านั้นปรึกษาหารือกับ "กองบัญชาการเมือง" ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนจากส่วนกลางถึง ๓ คน ทำให้เสียงข้างมากในการปกครอง เป็นของรัฐบาลไทย ทั้งนี้เพื่อมิให้บรรดาพระยาเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวมลายูมีโอกาสก่อการกำเริบขึ้นได้ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๔๔ จึงได้ยกหัวเมืองทั้ง ๗ นี้ขึ้นเป็น "มณฑลปัตตานี" โดยการปรับปรุงอาณาเขตใหม่

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า เจ้าพระยายมราชเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองในมณฑลปัตตานีมาตั้งแต่ต้น ดังนั้นท่านจึงเข้าถึงปัญหาความวุ่นวายในมณฑลปัตตานีได้ เช่น กรณีของอับดุลกาเคร์ ซึ่งตั้งตนเป็นกลุ่มโจรทางการเมืองขึ้น เพื่อจะแบ่งแยกดินแดนมณฑลปัตตานีออกเป็นอิสระ<sup>๒</sup> ว่าแท้จริงแล้วเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจ แต่ได้ยกปัญหาความบกพร่องของการปกครองของรัฐบาลไทยมาเป็นข้ออ้าง แม้แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำรัสว่า

ในส่วนราชการแพนกรมมหาดไทย เราเชื่อว่าเจ้าพระยายมราชคงจะจัดกำเนิการแก้ไขดัดแปลงไปให้เหมาะแก่ภูมิประเทศและสภาพแห่งมณฑลปัตตานีได้ และเราขอกล่าวในที่นี้ว่า เราไว้วางใจในตัวเจ้าพระยายมราชโดยบริบูรณ์ทีเดียว<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> คุรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้จาก จักรกฤษณ์ นรนิศินคุงการ. เรื่องเดิม หน้า ๒๕๘ - ๒๗๓.

<sup>๒</sup> คุรายละเอียดเพิ่มเติมใน บทที่ ๒

<sup>๓</sup> กจช. ร.๖.ม.๒๒/๑๕ พระราชหัตถ์เลขาถึงเจ้าพระยายมราช ที่ ๑/๕๓

วันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖

ดังนั้นจึงเห็นว่า น่าที่จะศึกษาถึงแนวความคิดของเจ้าพระยาযায়มราชในเรื่อง การปกครองมณฑลปัตตานี อันเป็นมณฑลที่สร้างปัญหาให้กับรัฐบาลไทยเรื่อยมา แม้กระทั่ง ในยุคปัจจุบัน

ในการปกครองมณฑลปัตตานี อันเป็นมณฑลที่มีลักษณะต่างออกไปจากมณฑลอื่น ๆ นั้น สิ่งหนึ่งที่เจ้าพระยาযায়มราชเห็นว่าผู้ปกครองควรคำนึงถึงคือ "การผ่อนผัน" ไม่ว่าจะวางหลักการปกครองหรือออกกฎหมายใช้บังคับใด ๆ ควรให้การผ่อนผันสำหรับมณฑล นี้ให้มากที่สุด โดยเฉพาะพยายามอย่าให้กระทบกระเทือนต่อความรู้สึกและขนบธรรมเนียม ประเพณีของชาวเมือง ควรจะใช้วิธี "คำเนืออย่างสายกลาง มีการผ่อนผันสั้นยาว ค่อย รวบรวมรัดคักรอน ด้วยความละมุนละม่อม" วิธีที่ท่านคัดค้านมากที่สุดคือ การตั้งกองทหาร ประจำไว้ที่นั่น<sup>๒</sup> เพราะเท่ากับเป็นการยั่วยุให้กลุ่มบุคคลที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนใช้เป็น ข้ออ้างได้มากขึ้น

ความวุ่นวายอันเกิดจากความไม่พอใจในมณฑลปัตตานี ดังเช่นกรณีของอับดุล กากาเดร์นั้น เจ้าพระยาযায়มราชอ้างว่าสาเหตุหนึ่งมาจากเรื่อง "การจัดการศึกษา"<sup>๓</sup> เริ่ม จากเรื่อง "การบังคับเก็บเงินศึกษาพลีแก่ชายฉกรรจ์" (ซึ่งเริ่มเมื่อใช้พระราชบัญญัติ ประถมศึกษา) อันเป็นวิธีการหนึ่งที่เจ้าพระยาযায়มราชคัดค้านตลอดมา<sup>๔</sup> เพราะท่านไม่เห็น

<sup>๑</sup> ศิลปากร, กรม. ศิลปากร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๒๓.

หนังสือเจ้าพระยาযায়มราช กราบบังคมทูล ที่ ๓๕/๑๑๕๖๐ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

<sup>๒</sup> กจช. ร.๖.ม.๒๒/๑๓ หนังสือเจ้าพระยาযায়มราช กราบบังคมทูล วันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๔</sup> ดูรายละเอียดใน บทที่ ๗

ด้วยการที่เจ้าหน้าที่ซึ่งงวักงวักขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เกินไป เนื่องจากราษฎรบางคนมีความจำเป็นจริง ๆ คือขาดเงิน จึงควรมีการผ่อนผันบ้าง แม้แต่ภาษีอากรอย่างอื่นก็เช่นกัน และถ้าไม่จำเป็น ไม่ให้ยึดหรือขายทรัพย์สินเป็นเครื่องประกอบการหาเลี้ยงชีพ มิให้เจ้าพนักงานผู้น้อยกระทำไปโดยพลละอำนาจ ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นมาเป็นผู้พิจารณาสั่งการ เพื่อถ่วงเวลาหาช่องทาง ถ้าจะกระทำได้ในฐานละม่อมกว่านี้

อีกเรื่องหนึ่งคือ "การบังคับเด็กให้เข้าเรียนตามพระราชบัญญัติ" ควรจะคำนึงถึงสภาพที่เป็นอยู่ของชาวชนบท ซึ่งมีวิธีการทำมาหากินโดยอาศัยแรงงานครอบครัว ไม่มีบ่าวไพร่ใช้สอยและเด็กที่จะเป็นแรงงาน คืออายุตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป แต่เมื่อใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ต้องเสียเงินศึกษาเสียแล้ว และยังคงให้บุตรที่จะเป็นแรงงานเข้าเรียนอีก สร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรในขณะเดียวกัน ท่านก็เห็นความจำเป็นที่จะให้ราษฎรได้รับการศึกษา ท่านจึงเสนอว่า ควรค่อย ๆ ทำไปให้ราษฎรเข้าใจถึงประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา<sup>๒</sup>

นอกจากนี้เจ้าพระยายมราชยังเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีว่า ในปัญหาเรื่องเงินนั้น ไม่ควรคิดหาจากราษฎรอีก แต่ควรจัดการเท่าที่ทุนมีอยู่ คือทำสถิติเป็นตำบล ๆ สอดสวนงบประมาณที่จะควรเป็นรายได้ว่า ที่ใดมีมากหรือน้อย จึงกำหนดจำนวนเด็กให้เข้าเรียนพร้อมกับเงินที่มีพอใช้จ่าย และจำนวนครูที่จะหาได้ เพื่อให้เด็กได้เล่าเรียนทั่วถึง ควรจะเรียกเกณฑ์จากอายุมากลงมา ส่วนเรื่องครู กระทรวงศึกษาธิการต้องรับผิดชอบสร้างชั้นให้ทันการ<sup>๓</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรมศิลปากร. ศิลปากร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๓ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๔๐. หนังสือ  
เจ้าพระยายมราช กราบบังคมทูล ที่ ๗/๒๐๒๒ วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๓.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๖.

ข้อคิดเห็นดังกล่าวนี้ ท่านมิได้เจาะจงว่าจะต้องใช้ในมณฑลนี้เท่านั้น แต่ท่านเห็นว่าหัวเมืองอื่น ๆ ก็ควรยึดหลักเดียวกัน เพราะวิธีการทำมาหากินของราษฎรไม่แตกต่างกัน คือเป็นลักษณะของการใช้แรงงานในครอบครัว ไม่ว่าจะป็นอาชีพใดก็ตาม ดังนั้นท่านจึงคัดค้านในวิธีการที่จะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะเรื่องเงินศึกษาพลีอันเป็นประเด็นสำคัญที่ท่านคัดค้านการใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นมณฑลที่อยู่ในความรับผิดชอบของท่านโดยตรง ในระยะที่ท่านเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล และกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ขึ้นมา

ในเรื่องการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีนี้ มีสิ่งหนึ่งที่แสดงว่า เจ้าพระยา ยมราชพยายามที่จะเอาใจราษฎรในท้องถิ่นนั้นอย่างมากคือ ได้เสนอให้สอนศาสนาอิสลามตามโรงเรียนทั่วไปเพื่อให้เห็นว่ารัฐบาลสนับสนุน แต่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการคัดค้านว่า "ถ้าสอน ก็ต้องสอนทุกศาสนา ซึ่งปกติแล้วนักเรียนก็มีเวลาว่างพอจะไปเรียนศาสนาตามสุเหร่าได้อยู่แล้ว" ที่ประชุมเสนาบดีเห็นด้วยกับข้อนี้ เพราะเงินศึกษาพลีนั้นได้จ่ายให้แก่พวกผู้สอนคัมภีร์ตามโรงเรียนสุเหร่าอยู่แล้ว ถ้าต้องการแสดงว่ารัฐบาลสนับสนุน ก็สนับสนุนโรงเรียนประเภทนี้ได้ ข้อเสนอของเจ้าพระยา ยมราชจึงถูกยกเลิกไปด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ท่านเสนอขึ้นมาเช่นนั้น แม้ว่าจะเกิดผลดีที่ทำให้ราษฎรชาวมาลายูนิยมชมชื่นในรัฐบาล แต่ถ้าพิจารณาถึงผู้นับถือศาสนาอื่น ๆ แล้ว เขาเหล่านั้นย่อมเกิดความรู้สึกว่า รัฐบาลไม่ให้ความเสมอภาคในด้านศาสนา เจ้าพระยายมราชอาจเห็นว่า ข้อเสนอนี้จะใช้เฉพาะมณฑลปัตตานี ซึ่งมีชาวมุสลิมอยู่เป็นส่วนใหญ่ แสดงว่าเจ้าพระยายมราชพิจารณาในฐานะที่เป็นนักปกครองจึงยึดหลัก "พลเมือง" เป็นสำคัญแต่ส่วนเสนาบดีศึกษาธิการนั้น ท่านพิจารณาเฉพาะในเรื่อง

กฎเกณฑ์ที่จะใช้ในทุก ๆ แห่งควรเท่าเทียมกัน จึงไม่เห็นด้วยที่จะยกเว้นเช่นนั้น ในเมื่อมีทางเลือกอื่น คืออุทิศทุนโรงเรียนสุเหร่า ซึ่งเป็นโรงเรียนสอนศาสนาโดยตรงอยู่แล้ว เมื่อความเห็นของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีมีเหตุผลสมควรกว่า จึงต้องยกเลิกข้อเสนอดังกล่าวของเจ้าพระยามรราช

ปัญหาเรื่องการเก็บภาษีอากร เมื่อมณฑลปัตตานีเป็นมณฑลที่มีชนต่างชาติอยู่เป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นในการที่จะปกครองคนต่างชาติให้อยู่อย่างสงบสุข มิให้ก่อความวุ่นวาย จะต้องใช้หลัก "ความอดมอดวาย" ดังกล่าวแล้ว ในเรื่องภาษีอากร ก็ควรจะมีการผ่อนผันบ้าง เช่นอากรค่าน้ำ เจ้าพระยามรราชเห็นว่า เมื่อเก็บได้น้อยมาก ก็ควรยกเลิกเสีย เพื่อเป็นเครื่องแสดงพระมหากรุณาธิคุณ<sup>๒</sup> แต่ที่ประชุมเสนาบดีไม่เห็นด้วยที่จะให้ยกเลิกเป็นการตลอดไป แต่ถ้าจะยกเลิกชั่วคราวในยามที่บ้านเมืองไม่สงบ ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติต่าง ๆ หลังจากนั้น เมื่อเห็นว่าพร้อมแล้วจึงเก็บอีก ก็ไม่ขัดข้อง จึงปรากฏว่าข้อเสนอของเจ้าพระยามรราชนั้นไร้ผล การที่ที่ประชุมเสนาบดีคัดค้านนั้น คงจะเป็นเพราะไม่อยากเสี่ยงที่จะเลิกเก็บ ด้วยอาจเกิดปัญหาขาดแคลนเงินในภายหลัง หรือจะเป็นเยี่ยงอย่างให้มณฑลอื่นร้องเรียนให้ยกเลิกบ้าง ถ้าหากว่าจะเลิกเก็บจริง ๆ ก็คงไม่มีปัญหาอันใด เพราะการเก็บภาษีอากรเหล่านี้มิได้เก็บทุกมณฑลอยู่แล้ว จึงควรที่จะยกเลิกได้

ส่วนเรื่องข้าราชการที่ส่งไปปกครองนั้น ควรจะมีการฝึกอบรมให้เข้าใจถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีของราษฎรด้วย เพื่อที่จะทำคนให้เข้ากันได้กับราษฎร ไม่ว่าในหัวเมืองใดก็ตาม ควรมีการคัดเลือกข้าราชการเป็นพิเศษ โดยเฉพาะมณฑลปัตตานีและมณฑลพายัพ เพราะความเข้าใจระหว่างราษฎรกับข้าราชการ

<sup>๑</sup> เป็นอากรที่เก็บจากผู้ที่ได้รับอนุญาตจับสัตว์น้ำใน หนอง ห้วย ละหาน แม่น้ำ ลำคลอง ผู้ทำหน้าที่เก็บมีตำแหน่งเป็น "ออกญาท้ายน้ำ" จาก ว.ช. ประสังสิต. ประวัติสรรพากร ฉบับสมบูรณ์ (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๑๐.

กจช. ร.บ.ม.๒๓/๑๕ รายงานการประชุมเสนาบดี เรื่องมณฑลปัตตานี



เป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้การปกครองได้ผลสมดังความมุ่งหมายที่วางนโยบายไว้  
จากการที่มณฑลปัตตานีมีลักษณะแตกต่างจากมณฑลอื่น สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรม  
หลวงนครสวรรค์วรพินิต<sup>๑</sup> จึงวางหลักรัฐประศาสนโยบาย ๖ ข้อสำหรับปกครอง  
มณฑลนี้<sup>๒</sup> เป็นหลักการที่ค้ำนึ่งถึงผลประโยชน์ของราษฎรเป็นสำคัญ ในหลักการ

กจช. ร.๖.ม.๒๒/๑๕ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง  
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตเป็นประธาน  
เรียกประชุมเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ที่มีราชการเกี่ยวข้องกับปัญหาการปกครองมณฑล  
ปัตตานี เพื่อปรึกษาหารือในอันที่จะแก้ไขปัญหาการปกครองมณฑลปัตตานี โดยพระราช  
หัตถเลขา ที่ ๘/๕๔ วันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖

<sup>๒</sup> กจช. ร.๖.ม.๒๒/๑๕ หนังสือสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต  
กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๖

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต ทรงเสนอหลักรัฐประศาสนโยบาย  
๖ ข้อ สำหรับปกครองมณฑลปัตตานี คือ

๑. ระเบียบการหรือวิธีปฏิบัติกิจการอย่างใด เป็นทางให้พลเมืองรู้สึกหรือเห็น  
ไปว่าเป็นการเบียดเบียนกษัตริย์ศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไขเสียทันที การใดจะ  
จัดขึ้นใหม่ ต้องอย่าให้ขัดกับหลักธรรมเนียมของศาสนาอิสลาม หรือยิ่งทำให้เห็นว่าเป็นการ  
ดูหมิ่นศาสนาอิสลามไคยั้งดี

๒. การกะเกณฑ์อย่างใด ๆ ก็ดี การเก็บภาษีอากรหรือพลีอย่างใด ๆ ก็ดี  
เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมเทียบกัน ต้องอย่าให้ยิ่งกว่าที่พลเมืองในแคว้นแคว้นประเทศ  
ราชของอังกฤษซึ่งอยู่ใกล้เคียงนั้นต้องเกณฑ์ ต้องเสียอยู่เป็นธรรมดา เมื่อพิจารณา  
เทียบกันแต่เฉพาะอย่าง ต้องอย่าให้ยิ่งหย่อนกว่ากัน จนถึงเป็นเหตุเสียหายในทาง  
ปกครองได้



ดังกล่าว พอลมณฑลยสถานวิมลยราชได้ยึดเป็นแนวทางในการปรับปรุงราชการบางอย่าง เพื่อ

๓. การกดขี่บีบคั้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เนื่องจากการใช้อำนาจในทางที่ผิด มิเป็นธรรมก็ดี เนื่องจากการคดโกงเมืองชาวมลายูในฐานะที่เป็นคนต่างชาตีกดี เนื่องจากการหน่วงเหนี่ยวชักช้าในกิจการตามหน้าที่ เป็นเหตุให้ราษฎรเดือดร้อนในเรื่องการหาเลี้ยงชีพกดี ต้องแก้ไขและระมัดระวังมิให้มีขึ้นได้ เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ต้องให้ผู้กระทำผิดรับผลตามความผิดโดยยุติธรรม ไม่ใช่กลบเกลื่อนให้ยุติไป เพื่อจะรักษาหน้าหรือศักดิ์ศรีของข้าราชการ

๔. กิจการทุกอย่างที่เจ้าหน้าที่จะต้องบังคับแก่ราษฎร ต้องระวังอย่าให้ราษฎรเสียเวลา หรือเสียงานซึ่งเป็นอาชีพของเขาจนเกินไป แม้จะเป็นการจำเป็นโดยระเบียบการกดี เจ้าหน้าที่จะต้องสอดส่องแก้ไขอยู่เสมอเท่าที่จะทำได้

๕. ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำอยู่ในมณฑลปัตตานี จะต้องเลือกพื้นแต่คนที่มีนิสัยซื่อสัตย์สุจริต สงบเสงี่ยม เยือกเย็น มิใช่สักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้เต็มตามตำแหน่ง หรือส่งไปเป็นการลงโทษ เมื่อจะส่งไปต้องสั่งสอนชี้แจงให้เข้าใจในหลักการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา ผู้ใหญ่ในท้องที่ที่จะต้องสอดส่อง ฝึกฝนอบรมกันต่อไป ไม่ใช่คอยให้พลาดพลั้งก่อนแล้วจึงว่ากล่าวลงโทษ

๖. เจ้ากระทรวงทั้งหลาย จะจัดวางระเบียบการอย่างใดขึ้นใหม่ หรือบังคับการอย่างใดในมณฑลปัตตานี อันจะเป็นทางเกี่ยวข้องถึงทุกข์สุขของราษฎร ควรฟังความเห็นสมุหเทศาภิบาลก่อน ถ้าสมุหเทศาภิบาลขัดข้อง ก็ควรพิจารณาเหตุผล แก้ไขหรือยับยั้ง ถ้าไม่เห็นด้วยก็ควรหารือกับกระทรวงมหาดไทย ถ้าตกลงกันไม่ได้ ก็ให้นำขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชวินิจฉัย

ให้เหมาะสมแก่สภาพการณ์ของมณฑลปัตตานีดังนี้

๑. ในเรื่องระเบียบหรือวิธีปฏิบัติการที่เป็นเหตุให้พลเมืองมีความรู้สึกว่าเป็นการเบียดเบียนกดขี่ศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไขทันที โดยกำหนดระเบียบใหม่ไม่ให้ขัดกับศาสนาอิสลาม หรือยิ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลอุทิศทุนศาสนานั้นได้มากเท่าใดยิ่งดี

เจ้าพระยามรราชจึงได้เปลี่ยนแปลง เรื่อง "คำสาบานในเวลาถือน้ำ" ท่านได้สั่งให้ตัดทอนข้อความที่เกี่ยวกับพระรัตนตรัยออก และให้ใช้วิธีสาบานต่อพระคัมภีร์ ความประเพณีของศาสนาอิสลาม สำหรับข้าราชการที่นับถือศาสนาอิสลาม

๒. ในเรื่องการกะเกณฑ์ การเก็บภาษีอากร อย่าให้สูงกว่าพลเมืองในประเทศราชของอังกฤษ

เจ้าพระยามรราชจึงให้ยกเลิกการเกณฑ์แรงหรือเกณฑ์สิ่งของ ส่วนการเกณฑ์จ้างก็ให้ระวางใช้แต่จำเป็น และให้ได้รับค่าจ้างอย่างจริงจัง และต้องระวางอย่าให้ขัดต่อเวลากระทำการตามศาสนาอิสลาม เช่น เวลาถือบวช เป็นต้น

นอกจากนี้ในเรื่องคดีความบางอย่างที่เกี่ยวข้องแก่กฎหมายศาสนา หรือ ประเพณี ถ้าคู่ความต้องการให้ผู้นำทางศาสนาของเขาเป็นผู้ตัดสิน ก็ควรยอมตามนั้น โดยให้กรมการอำเภอรับลงสำรับขอมให้เป็นหลักฐานตามวิธีการ และให้ยกค่าธรรมเนียมยอมความตามอัตราที่ให้เรียกเป็นผลประโยชน์ของรัฐบาลเรื่องละ ๒ บาท นั้น ให้เป็นรายได้แก่ผู้ตัดสินด้วย

ถ้าจะพิจารณาในหลักการที่สำคัญแล้ว หลักรัฐประศาสนโยบาย ๒ ข้อของ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตนั้น มิได้ต่างจากแนวความคิดของเจ้าพระยา

กจช. ร.๖.ม.๒๒/๑๖ หนังสือเจ้าพระยามรราช ถึงมหาเสวกเอก  
เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ที่ ๕๖/๒๑๘๒ วันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๖

ยมราชที่กล่าวไว้ในตอนต้น เช่นในกฎข้อ ๓, ๔, ๕ ได้กล่าวถึง "ข้าราชการ" และ "การปกครองของข้าราชการ" ว่าจำเป็นต้องคัดเลือกบุคคลเป็นพิเศษ โดยเฉพาะต้องคัดเลือกคนที่ชื่อสัตย์สุจริต สุขุม เพื่อให้ภาพพจน์ของข้าราชการในสายตาของราษฎรเป็นภาพพจน์ที่ดี และในการปกครอง ก็ต้องระวังมิให้เป็นการกดขี่ ถ้าข้าราชการคนใดใช้อำนาจในทางที่ผิดต้องถูกลงโทษอย่างจริงจัง และถ้าเจ้ากระทรวงจะจัดวางระเบียบการอย่างใดขึ้นใหม่ ต้องฟังความคิดเห็นของสมุหเทศาภิบาลก่อน ถ้าไม่เห็นด้วยกับสมุหเทศาภิบาล ก็ควรหารือกับกระทรวงมหาดไทย ถ้ายังตกลงไม่ได้ก็นำขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชวินิจฉัย<sup>๒</sup> ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดของเจ้าพระยามรราชในการจัดการปกครองมณฑลปัตตานีนั้น คือหลักรัฐประศาสน์นโยบาย ๖ ข้อนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในมณฑลปัตตานีนั้น เจ้าพระยามรราชก็ทราบดีว่าเป็นเหตุผลทางการเมือง คือ ต้องการแบ่งแยกดินแดนเพื่ออำนาจของตน มากกว่าเป็นความไม่พอใจเรื่องการปกครองของรัฐบาล หรือปัญหาเศรษฐกิจ แต่ท่านคงจะเห็นว่า ถ้ารัฐบาลพยายามลดล้างข้อกล่าวอ้างของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เท่าที่รัฐบาลจะทำได้ก็จะช่วยให้ราษฎรส่วนใหญ่เข้าใจรัฐบาลดีขึ้น ว่ารัฐบาลมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะกดขี่บีบบังคับชาวพื้นเมืองแต่อย่างใด แต่ถ้าพิจารณาในอีกแง่หนึ่งแล้วเป็นการยากที่จะทำให้ราษฎรซึ่ง

<sup>๑</sup> กจช. ร.๖.ม.๒๒/๑๕ หนังสือสมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต  
กราบบังคมทูล วันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๖

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๓</sup> กจช. ร.๖.ม.๒๒/๑๔ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบบังคมทูลพระบาท  
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ ๒/๑๔๖๒ วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖

มีชนบทรรมนิยมประเพณีแตกต่างจากคนไทยโดยทั่วไป มีความพอใจที่จะถูกปกครองโดยคน ซึ่งราษฎรในดินแดนนั้นเห็นว่าเป็นคนต่างชาติ เขาเหล่านั้นยอมพอใจที่จะให้คนชาติเดียวกัน ปกครองมากกว่า ประกอบกับ ดินแดนมณฑลปัตตานีมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นคนเชื้อชาติเดียวกับเขา ดังนั้นจึงอาจเป็นไปได้ว่าราษฎรในมณฑลปัตตานียังมีความหวังที่จะพึ่งรัฐบาลมาเลเซียเมื่อคนประสบปัญหาต่าง ๆ ในภายหลังเมื่อเป็นอิสระแล้ว ถ้ามิใช่เช่นนั้น ปัญหาการแบ่งแยกมณฑลปัตตานีก็คงไม่เกิดขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน

ข. แนวความคิดของเจ้าพระยาอมรราชในการปกครองหัวเมืองมณฑลภาคพายัพ มณฑลภาคพายัพหรือมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ หรือมณฑลลาวเฉียงนั้น มีอาณาเขตครอบคลุมจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน เชียงราย เข็มเป็นประเทศราชอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าผู้ครองนครเขือสายลาว ฐานะของเจ้าผู้ครองนครเปรียบเสมือนพระมหากษัตริย์ที่ปกครองเป็นประเทศอิสระต่างหาก ดินแดนเหล่านี้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศพม่าบ้าง ไทยบ้าง จนกระทั่งพม่าตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ บริเวนมณฑลพายัพนั้นจึงเป็นประเทศราชของไทยเรื่อยมา แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงว่า อังกฤษจะขยายอิทธิพลเข้ามาแย่งชิงเอาดินแดนส่วนนี้ไป เพราะไทยยังไม่สามารถผนึกดินแดนประเทศราชให้อยู่ในอาณาเขตของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นระยะทางไกลและการคมนาคมยังไม่สะดวก และดินแดนส่วนนี้ก็เป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ ประกอบกับชนบทรรมนิยมประเพณีในดินแดนนี้มีแนวโน้มเอียงไปทางพมามากกว่าไทย ฉะนั้นยอมเป็นพึ่งปรารภนาของอังกฤษอย่างแน่นอน

พรพรวณ จงวัฒนา กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ  
อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. ๒๔๐๑ - ๒๔๔๕) วิทยานิพนธ์  
ชั้นปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๑๘๕.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๘๖.

เหตุผลที่ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องให้ความสนใจแก่ดินแดนเหล่านี้เป็นพิเศษ เช่นเดียวกับมณฑลปัตตานี แม้ว่ารากฐานส่วนใหญ่เป็นพุทธศาสนิกชน เช่นเดียวกับคนไทยโดยทั่วไปก็ตาม เหตุผลเหล่านั้นคือ

๑. เจ้าผู้ครองนครมิได้มีความซื่อสัตย์จงรักภักดีต่อรัฐบาลไทยฝ่ายเดียว มักจะเอาใจออกห่างไปเข้ากับฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่า ขามที่รัฐบาลไทยอ่อนแอ

๒. ดินแดนนี้มีชนบทรวมเนียบประเพณีการปกครองที่เป็นของตนเองมาเป็นเวลานาน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่รัฐบาลไทยจะเข้าไปควบคุมและยึดอำนาจการปกครองจากเจ้าผู้ครองนครโดยแท้

๓. การคมนาคมระหว่างมณฑลพายัพ กับกรุงเพทฯไม่สะดวก ทำให้เจ้าผู้ครองนครมีอิสระในการปกครองอย่างเต็มที่

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดการปฏิรูปการปกครองดินแดนเหล่านี้ โดยทรงแต่งตั้งกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ให้เป็นผู้กำเนิการในเรื่องนี้<sup>๒</sup> ท่านจึงทรงแบ่งสรรอำนาจการปกครองโดยการจัดตั้งเจ้าหน้าที่ ๒ ตำแหน่งเพื่อควบคุมการบริหารงานในชั้นที่สำคัญ คือ กรมมหาดไทย กรมทหาร กรมคลัง กรมยุติธรรม กรมวัง และกรมนา ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจของเจ้าผู้ครองนคร และเพื่อความสะดวกสำหรับรัฐบาลกลางที่จะได้ดูแลและสอดส่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๒ ตำแหน่งนี้<sup>๓</sup> และภายหลังเมื่อจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล จึงกำหนดให้บริเวณนี้เป็น "มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ" เพื่อแสดงสภาพประเทศราชให้เข้ามาอยู่ในพระราชอาณาจักรโดยแท้จริง แต่ลักษณะการปกครองก็ยังค้ำนึ่งถึงชนบทรวมเนียบประเพณีของราษฎรแต่เดิมอยู่ จึงได้มี "ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. ๑๑๙"<sup>๔</sup> ทำนองเกี่ยวกับข้อบังคับการ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๕๖.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

<sup>๔</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๗ (มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๙), หน้า ๑๓๗.

ปกครองบริเวณ ๗ หัวเมืองมลายูนั้นเอง ในระยะหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น "มณฑลพายัพ"

อย่างไรก็ตาม แม่ว่าจะได้มีการปรับปรุงวิธีการปกครองเพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิดแล้วก็ตาม แต่ในสภาพที่เป็นอยู่แม้ว่าเจ้าผู้ครองนครเหล่านั้นจะไม่มีอำนาจทางการเมือง แต่ก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่ในหมู่ชาวเมือง ดังนั้นเจ้าพระยามรราชจึงเห็นว่าการที่จะจัดการปกครองหรือออกกฎหมายบังคับใด ๆ ก็ตาม รัฐบาลยังจะต้องคำนึงถึงความรู้สึกทั้งของราษฎรและบรรดาตระกูลเจ้าผู้ครองนครเก่า ๆ อยู่บ้าง ภัยเหตุนี้จึงน่าจะศึกษาถึงความคิดเห็นของเจ้าพระยามรราชในการที่จะจัดการปกครองมณฑลพายัพนี้ ว่าหากมีแนวความคิดหรือนโยบายอย่างไรบ้าง

ตามความเห็นของเจ้าพระยามรราชนั้นเห็นว่าในวิธีการปกครองมณฑลพายัพที่เป็นอยู่นั้นเจ้าหน้าที่เข้มงวดเกินไป มุ่งต่อความสะดวกในระเบียบการและเจ้าพนักงานเป็นหลักมากกว่าที่จะเหลียวแลทุกข์สุขของราษฎร กวักขันเอาแต่ระเบียบตัวหนังสือบังคับเข้มงวดในการเก็บภาษีอากรระห่มหิม นอกจากนั้น ยังมีกรณีเหตุแรงงาน เกณฑ์ทรัพย์สิน แต่ไม่มีการทำนุบำรุงใด ๆ เลย ในลักษณะการดังกล่าวนี้ น่าจะมีเหตุุณวายเป็น แต่เนื่องจากราษฎรยังล้าหลังมลายอยู่มาก จึงตั้งอยู่ในความสงบ<sup>๒</sup>

เจ้าพระยามรราชเห็นว่า แม้จะยังไม่มปฏิบัติแสดงความไม่พอใจและตั้ง เป็นกลุ่มต่อต้านเช่น กรณีของอับดุลกาเคร์ในมณฑลปัตตานีก็ตาม แต่รัฐบาลก็ควรจะมีรับจัดการแก้ไขเสียก่อนที่จะสายเกินไป ในเรื่องการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดการรักษาป่า รัฐบาลก็ควรจะให้การผ่อนผันบ้างเพราะบริเวณนั้น มีพื้นที่ที่เป็นป่าไม่มาก และราษฎรหรือเจ้าครองนครต่างก็ได้อาศัยไม้เหล่านั้น โดยการตัดไม้ไปขายบ้าง ใช้สร้างบ้านเรือนบ้าง หรือ

<sup>๑</sup> ศิลปากร, กรม. ศิลปากร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๒๒. หนังสือเจ้าพระยามรราชกราบบังคมทูล ที่ ๓๔/๑๑๕๖๐ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๖.

บางครั้งราษฎรที่ประกอบอาชีพทำไร่ เคยเข้าไปถางป่าเพื่อทำไร่อย่างเสรี เมื่อรัฐบาลออกพระราชบัญญัติขึ้นมาก็มีการควบคุมการตัดไม้ หรือถางป่า รัฐบาลก็ควรจะให้ความสะดวกแก่ราษฎรมากกว่าที่เป็นอยู่ ในเรื่องของการดำเนินการเพื่อให้อนุญาต ไม่ควรจะให้ล่าช้าเกินไป เพราะเป็นการเสียผลประโยชน์ของราษฎรผู้ต้องอาศัยไม้ หรือพื้นที่ดังกล่าวในการประกอบอาชีพ และในการตัดไม้บางอย่าง เพื่อจุดประสงค์บางอย่างก็ควรได้รับการยกเว้นให้ทำได้ อย่างไรก็ตาม เรื่องป่าไม้มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เพราะได้โอนกรมป่าไม้ไปสังกัดกระทรวงเกษตรธิการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๔ แล้ว ดังนั้นเจ้าพระยามรราชจึงทำได้เพียงแค่อธิษฐานเท่านั้น แต่หน้าที่โดยแท้จริงเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรธิการ เสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ คือเจ้าพระยาพลเทพได้ตอบว่า ทางกระทรวงเกษตรฯ ได้ผ่อนผันให้แล้ว และถ้าราษฎรจะตัดไม้นอกประเภทที่หวงห้าม ก็มีสิทธิ์ตัดได้ทุกชนิด ไม่จำกัดจำนวน เพราะในพระราชบัญญัติได้กำหนดประเภทไม้หวงห้ามไว้ด้วย และถ้าจะมีการขออนุญาตเป็นกรณีพิเศษ กระทรวงเกษตรฯ ก็ได้อนุญาตให้เท่าที่จะทำได้อยู่แล้ว แสดงให้เห็นว่าเจ้าพระยามรราชยกปัญหาขึ้นมา โดยที่ท่านคงต้องการจะแสดงถึงความเดือดร้อนของราษฎรเมื่อใช้พระราชบัญญัตินั้นแต่อย่างเดียว ท่านคงยังมิได้พิจารณาพระราชบัญญัตินั้นอย่างละเอียด

นอกจากนี้เจ้าพระยามรราชยังได้เสนอความเห็นไว้อีกว่า นอกจากเรื่องพระราชบัญญัติจัดการรักษาป่าแล้ว ในการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องการเก็บภาษี หรือการกะเกณฑ์แรงงานต่าง ๆ หรือพระราชบัญญัติประถมศึกษา รัฐบาลควรพยายามแสดงให้พวกเจ้านายและราษฎรเห็นว่า รัฐบาลเห็นใจและมีใจเมตตาจะบีบบังคับราษฎร โดยการผ่อนผันให้แกราษฎรเท่าที่จะทำได้ และมีโครงการที่จะทำลายล้างเกียรติยศบรรดาเจ้าผู้ครองนคร

ศิลาปรกร, กรม. ศิลาปรกร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๓๗. หนังสือ  
พระองค์เจ้าธานีนิวัติ กราบบังคมทูลเรื่อง "ขอเรื่องป่าไม้และศาลแขวง"



เดิมแต่อย่างใด โดยการ "ให้ผลประโยชน์แก่เจ้าผู้ครองนครและบุตรหลาน โดยพระมหากษัตริย์คุณตามควรแก่คุณานุรูป แลความดีความชอบในราชการ แลทั้งได้รับพระราชทานพอเพียงที่จะเป็นความปิติยินดี แลพอที่จะรักษาเกียรติยศให้เป็นที่ไป" ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลก็ได้ปฏิบัติอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าเจ้าพระยาอมราชพยายามที่จะยกปัญหาเรื่องเศรษฐกิจขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญ ทั้งที่ท่านก็คงจะทราบดีว่า เหตุผลที่รัฐบาลจะต้องเอาใจใส่ต่อมณฑลพายัพอย่างมาก คือ ปัญหาการเมือง เพราะในปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ เช่น เรื่องป่าไม้ หรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ของราษฎร หรือ เจ้าผู้ครองนคร รัฐบาลในขณะนั้นก็ไต่ถามมันให้อยู่แล้ว และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั่วไป มิใช่เฉพาะมณฑลดังกล่าว แต่เหตุผลทางการเมืองโดยเฉพาะการขยายอิทธิพลของอังกฤษในดินแดนนี้ ท่านมิได้กล่าวถึง ทั้ง ๆ ที่ท่านคงจะทราบดี การที่ท่านไม่กล่าวถึงนั้น อาจเป็นเพราะท่านไม่ต้องการที่จะพาพิงไปถึงชาติมหาอำนาจในช่วงระยะเวลาซึ่งเพิ่งเสร็จสิ้นสงครามโลกไปไม่นานก็ได้ แต่จะค่อยเหตุผลใดก็ตามในการพิจารณาปัญหาของมณฑลปัตตานีและมณฑลพายัพ ท่านมิได้กล่าวถึงปัญหาอันอาจจะเกิดจากประเทศเพื่อนบ้านเลย

จากปัญหาการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เจ้าพระยาอมราชชี้ให้เห็นว่า เป็นผลมาจากกระทรวงต่าง ๆ ประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของกระทรวงตน โดยมีได้ปรึกษาหารือกับกระทรวงฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อความสงบสุขโดยตรง และเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกับราษฎร เข้าใจถึงจิตใจของราษฎรในท้องถิ่นนั้น ท่านเห็นว่าการออกกฎหมายใด ๆ ก็ตามจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับความพอใจของราษฎร แม้ว่าในบางครั้งราษฎรจะไม่พอใจ แต่ก็ไม่ขัดกับวิถีการดำเนินชีวิตของเขา เขาก็ยอมรับกฎหมายนั้น ดังนั้นท่านจึงเห็นว่าในการออกกฎหมายต่าง ๆ รัฐบาลควรคำนึงถึงราษฎรในแต่ละท้องถิ่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติ

๑ ศิลปากร, กรม. ศิลปากร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๒๔. หนังสือ  
เจ้าพระยาอมราชกราบบังคมทูล ที่ ๓๔/๑๑๕๖๐ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

๒ ศิลปากร, กรม. ศิลปากร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๓๓ - ๓๔.  
บรรรพที่ตอบหนังสือเจ้าพระยาอมราช ที่ ๓๔/๑๑๕๖๐ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

ประถมศึกษา ท่านเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี เหมาะสมแล้วที่จะให้มีขึ้น แต่การนำพระราชบัญญัติไปใช้ บังคับนั้นเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ควรจะต้องแก้ไขได้แต่บางท้องที่ ท่านกล่าวว่า "เรื่องบังคับในเรื่องที่ฝืน ทัศนคติของคนहु้มาก โดยที่ยังไม่มีความนิยม เลื่อมใสแล้ว จะหวังความสำเร็จเรียบร้อย นั้นไม่ได้"

ท่านจึงเสนอว่า ถ้าจะออกพระราชกำหนดกฎหมายใดที่เกี่ยวกับการบังคับบัญชาราษฎร ในท้องที่ต่าง ๆ จำเป็นต้องปรึกษาและได้รับความตกลงเห็นชอบพร้อมกันกับฝ่ายกระทรวงการ ปกครองท้องที่ให้เรียบร้อยเสียก่อน ในข้อนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบ คุย และให้ยึดหลักเกณฑ์ข้อไป

นอกจากนี้ เจ้าพระยาอมราชยังเสนอให้ส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้เฉพาะค่านออกไป สสำรวจในตำบลต่าง ๆ ว่า ท้องที่ใดมีลักษณะภูมิประเทศและกินฟ้าอากาศอย่างไร เหมาะแก่การ เพาะปลูก หรือทำกิจการใด และชักจูงแนะนำราษฎรในท้องถิ่นนั้นให้รู้จักใช้สภาวะธรรมชาติของ หมู่บ้านของตนให้เป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพ หรือถ้าจะต้งบังคับให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ ของราษฎรแล้ว ก็สมควรทำ ข้อสำคัญคือ รัฐบาลจะต้อง "ช่วยคิด ช่วยอ่าน ช่วยซื้อ ช่วยขาย ช่วยให้ทางสะดวก จนเห็นผลในเบื้องต้นเสียก่อน เพียงเท่านั้นบางทีจะเป็นประโยชน์ได้"<sup>๓</sup> ข้อเสนอ ดังกล่าวนั้นเป็นนโยบายที่ทันสมัยมาก เพราะเป็นวิธีการส่งผู้เชี่ยวชาญไปแนะนำฝึกอาชีพให้แก่ราษฎร ในชนบทในปัจจุบันนั่นเอง แต่ในสมัยที่เจ้าพระยาอมราชดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นั้น รัฐบาลยังไม่มีกำลังคนที่มีความเชี่ยวชาญในกิจการดังกล่าว เพราะประเทศไทยเพิ่งเริ่มการ ศึกษาแผนใหม่มาไม่นาน คนที่มีความรู้ได้รับการศึกษาทางคานเกษตรกรรมยังไม่มี รัฐบาลยังต้ง

<sup>๑</sup> กรมศิลปากร. ศิลปากร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๒๘. หนังสือเจ้าพระยา อมราชกราบบังคมทูล ที่ ๓๔/๑๑๕๖๐ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

<sup>๒</sup> กรมศิลปากร. ศิลปากร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๓๕. บรรทัดคอบหนังสือ เจ้าพระยาอมราช ที่ ๓๔/๑๑๕๖๐ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

<sup>๓</sup> กรมศิลปากร. ศิลปากร ปีที่ ๑๔ เล่ม ๓ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๕๒. หนังสือเจ้าพระยา อมราชกราบบังคมทูล ที่ ๗/๒๐๒๒ วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๖

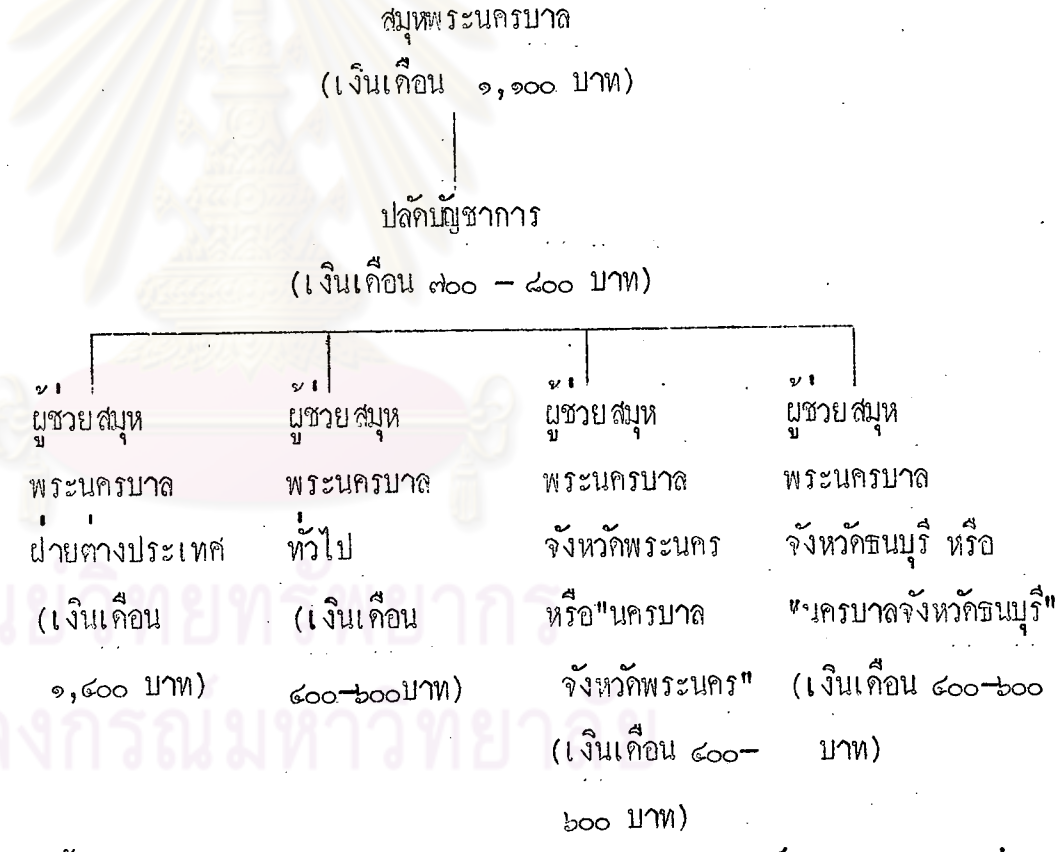
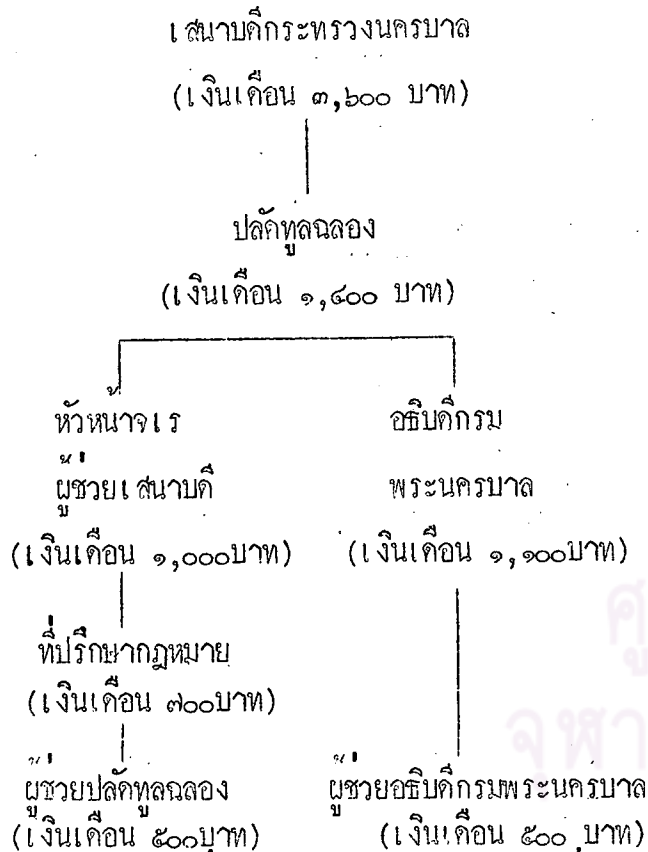
ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ คังนั้น จึงกล่าวไถ่หาข้อเสนอของท่านเป็นข้อเสนอที่ดี ถ้าทำได้ จะเป็นผลดีแก่ราษฎรและประเทศชาติ แต่เป็นข้อเสนอที่มาก่อนเวลา เพราะรัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะทำเช่นนั้นได้ รัฐบาลทำได้เพียงแค่ออกพระราชกำหนดกฎหมายและประกาศแนะนำราษฎรเท่านั้น

จากการศึกษาแนวความคิดหรือผลงานของเจ้าพระยาอมรราชในการจัดการปกครอง โดยยึดหลักประเด็นที่สำคัญดังกล่าวแล้ว เห็นได้อย่างเด่นชัดว่า ท่านเป็นผู้มีวิญญูญาณของนักปกครองอย่างแท้จริง คือ ท่านพยายามเข้าถึงภาวะจิตใจของราษฎร สนใจและเอาใจใส่ต่อการดำเนินชีวิตของราษฎร นโยบายในการจัดการปกครองของท่านมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อสร้างไว้ซึ่งความสมบูรณพูนสุขของราษฎรและความสงบสุขของบ้านเมือง แม้ว่าในบางครั้ง ท่านจะเข้มงวดและเด็ดขาด แต่ก็เป็นราชการที่เกี่ยวข้องกับราษฎรแล้ว ท่านใช้วิธีผ่อนผันอย่างมาก พยายามระมัดระวังที่จะมิให้ราษฎรเกิดความตึงเครียด จึงทำให้ท่านต้องมีเรื่องขัดแย้งกับกระทรวงอื่น ๆ อยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะในการออกกฎหมายของท่าน ท่านหวังผล แต่ท่านพร้อมที่จะรอคอย แต่ในการออกกฎหมายบางอย่าง ไม่สามารถที่จะรอความพร้อมของราษฎรได้ โดยเฉพาะนิสัยของคนไทยทั่วไป ไม่ชอบให้มีกฎเกณฑ์บังคับ ถ้ากฎเกณฑ์หรือกฎหมายนั้น มิได้ให้ผลประโยชน์โดยตรงแก่เขา เขาจะเห็นว่า กฎหมายต่าง ๆ เป็นสิ่งยุ่งยาก ในเรื่องการจัดการศึกษาก็เช่นกัน ถ้าไม่ริเริ่มการศึกษากลับบังคับขึ้นตั้งแต่ครั้งนั้น การจัดการศึกษาของไทยจะต้องล่าหลัง ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติ เมื่อราษฎรไม่ได้รับการศึกษา รัฐบาลยอมชกกำลังคนมาช่วยพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในมณฑลปัตตานี ถ้ารัฐบาลไม่เร่งจัดการศึกษาตามหลักสูตรที่เห็นสมควร ก็จะเป็นการแบ่งแยกมณฑลนั้นให้แตกห่างไปจากมณฑลอื่น ๆ ราษฎรในมณฑลปัตตานีจะยังมีความรู้สึกห่างเหินกับรัฐบาลไทยยิ่งขึ้น เมื่อราษฎรไม่มีความรู้สึกผูกพันกับรัฐบาล การจัดการปกครองของรัฐบาลจะราบรื่นไปไม่ได้ กวายเป็นเหตุ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของเจ้าพระยาอมรราชแล้ว เปรียบเสมือนคาบ ๒ คม เหตุผลที่ท่านให้เอาใจราษฎร โดยการยอมอ่อนข้อให้ราษฎรทุกอย่าง ราษฎรจะชื่นชมในรัฐบาลที่ไม่ถูกรังแก แต่ในขณะเดียวกัน เป็นการเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างคนมลายู กับคนไทยมากขึ้น ทำให้การจัดการปกครองมณฑลนั้นเป็นปัญหาหนักของรัฐบาลจนกระทั่งในปัจจุบัน

แผนภูมิที่ ๒ แสดงตำแหน่งราชการและอัตราเงินเดือนสำหรับมหาดหลวงในระยะเวลาก่อน และภายหลังการยุบกระทรวงนครบาล

ก่อนยุบกระทรวงนครบาล

ภายหลังการยุบกระทรวงนครบาล  
และโอนราชการฝ่ายปกครองไป  
ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย



แผนภูมิที่ ๓ แสดงตำแหน่งราชการและอัตราเงินเดือนในกระทรวงมหาดไทย ใน  
ระยะเวลาก่อนและภายหลังการยุบกระทรวงนครบาล

<u>ก่อนยุบกระทรวงนครบาล</u>	<u>ภายหลังการยุบกระทรวงนครบาล และโอนราชการฝ่ายปกครองไปขึ้น กับกระทรวงมหาดไทย</u>
<p>เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (เงินเดือน ๓,๐๐๐ บาท)</p> <p>↓</p> <p>ปลัดทูลฉลอง (เงินเดือน ๑,๔๕๐ บาท)</p> <p>↓</p> <p>ผู้ช่วยปลัดทูลฉลอง (เงินเดือน ๘๐๐ บาท)</p> <p>↓</p> <p>เจ้ากรมพิเศษ (เงินเดือน ๕๐๐ - ๖๐๐ บาท)</p>	<p>เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (เงินเดือน ๓,๖๐๐ บาท)</p> <p>↓</p> <p>ปลัดทูลฉลอง (เงินเดือน ๑,๔๕๐ บาท)</p> <p>↓</p> <p>หัวหน้าจเร (เงินเดือน ๑,๔๐๐ บาท)</p> <p>↓</p> <p>ปลัดสำรวจ (เงินเดือน ๑,๐๐๐ บาท)</p> <p>↓</p> <p>ผู้ช่วยเสนาบดี (เงินเดือน ๘๐๐ บาท)</p>

ที่มา : กจช. ร.๖.ม.๑/๕๖ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยายมราช ถึง มหาเสวกเอก  
พระยาจักรปาณีศรีศิริวิสุทธิ ราชเลขานุการ ที่ ๕๖/๕๓๓๔ วันที่ ๔ กันยายน  
พ.ศ. ๒๔๖๕