

การปฏิรูปการปกครองประเทศ

การปกครองของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์มิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาในสาระสำคัญเท่าใดนัก ในสภาพที่บ้านเมืองต้องเผชิญกับศึกสงครามคั้งที่เป็นอยู่ในปลายสมัยอยุธยาและรัตนโกสินทร์ โอกาสที่จะมีการปฏิรูปการปกครองและการบริหารประเทศจึงมีอยู่น้อยมาก แม้ว่าบรรพบุรุษของไทยจะทรงประสบความสำเร็จในการกู้ชาติและตั้งเมืองหลวงขึ้นที่กรุงเทพฯ ก็ตาม แต่สยามก็ยังหาได้เป็นรัฐประชาชาติ (nation-state) ตามความหมายที่แท้จริงไม่ ประเทศราชและหัวเมืองชั้นนอกยังมีอิทธิพลในการปกครองตนเองมาก อำนาจของรัฐบาลกลางยังแผ่ไปไม่ถึงเนื่องจากปัญหาทางด้านการคมนาคม และภายในกรุงเทพฯ เอง การบริหารราชการก็ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นกลไกสำคัญที่จะอำนวยให้เกิดการควบคุมที่แข็งแกร่งได้ เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มิได้มีการแบ่งหน้าที่ตามสาขาของงานที่แน่ชัด หากแต่แบ่งหน้าที่กันอย่างคลุมเครือและก้าวก่ายสับสน

ทั้งนี้จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการของระบบการปกครองไทย นับแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา ซึ่งแม้ว่าจะได้มีความพยายามที่จะแบ่งกิจกรรมที่รัฐจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ คั้งที่พระบรมไตรโลกนาถทรงกระทำก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วงานของฝ่ายต่าง ๆ ในระบบจตุสดมภ์ยังคงเกี่ยวพันไปตามลักษณะของการควบคุมบริหารงานตามเขตทางภูมิศาสตร์มากกว่าการแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจนลงไปอย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการคมนาคมและการติดต่อระหว่างศูนย์กลางกับเมืองรอบนอกยังไม่สะดวกเท่าที่ควร เป็นเหตุให้มีความจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจการบังคับบัญชาสอดคล้องไปกับเขตการปกครองมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับการแบ่งแยกหน้าที่โดยเคร่งครัด

การบริหารราชการส่วนกลาง

คามทฤษฎีอำนาจบริหารประกอบด้วย อัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง สมุท. - กลาโหมกับสมุหนายกและจตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา แต่ในทางปฏิบัติ การ

ค่าเนื้องานมิได้เป็นไปตามแผนงานนี้ การแบ่งงานระหว่างกรมกองต่าง ๆ ไม่นั่นอน เช่น ฝ่ายสมุหนายก นอกจากรับผิดชอบทางภาคเหนือของประเทศแล้วยังมีกองพันของตนเอง คือ คุมทหารช่าง ทหารม้า ทหารปืนใหญ่ ทหารรักษาพระองค์ และต้องคอยเก็บภาษีตลาด เรือ โรงละคร ไม้ไผ่ ฝ่ายกลาโหมแทนที่จะคุมการทหาร ก็คุมหัวเมืองทางใต้ และดูแลภาษีเหล่า แป้ง น้ำอ้อย กะทะ เหล็ก ถ่าน พร้อมกันไป ส่วนกรมท่า ซึ่งควรจะคุมเฉพาะการค้า กลับต้องคุมหัวเมืองชายทะเลตะวันออก และต้องเก็บภาษีสวน ภาษีอากรผลไม้ ฟืน

ในเมืองงานฝ่ายมหาดไทย กลาโหม และกรมท่าล้าสมัยเช่นนี้ จึงจำต้องแบ่งแยกงานออกเป็นหลายกรม จุดศูนย์กลางสักมีโดยอยู่ที่บังคับบัญชาของอัครมหาเสนาบดี และกรมที่แยกออกไปก็มีได้ขึ้นกับจุดสมมภ์ บางกรมเป็นกรมใหญ่มีหน้าที่เท่าเสนาบดี กรมเหล่านี้ถ้าจะจัดเป็นประเภท ๆ อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ<sup>1</sup>

ประเภทที่ 1 เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยแท้ เช่น กรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรมพระอาลักษณ์ กรมภูษามาลา และกรมพระคลังต่าง ๆ

ประเภทที่ 2 เป็นข้าราชการฝ่ายทหาร เช่น กรมอาสาแปดเหล่า กรมกองมอญและกรมพระตำรวจ

ประเภทที่ 3 เป็นข้าราชการฝ่ายทหารแต่แบ่งไว้ฝ่ายพลเรือน เช่น กรมล้อมพระราชวัง กรมพระแสงปืนใหญ่ กรมช่างและกรมม้า

ประเภทที่ 4 เป็นข้าราชการพลเรือน แต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร เช่น กรมช่างสิบหมู่

<sup>1</sup> "พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน," ประวัติศาสตร์และการเมืองของประเทศสยาม, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2516, หน้า 135.

เมื่อการแบ่งแยกงานสืบสวนก้าวต่อกันเช่นนี้ เป็นผลให้การดำเนินงานของ  
รัฐบาลกลางล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และเกิดการแตกแยกแบ่งพรรคแบ่งพวกในวงราชการ  
การมากขึ้น ทั้งนี้เพราะกระทรวงแต่ละกระทรวงต้องทำงานหลายอย่างหลายชนิดสืบสน  
อดหมาน เช่น การบำรุงความสุขของประชาชน การภาษีอากร การศาสนา การ  
ศึกษา การศาล ตลอดจนการสะสมกำลังพลและเสบียงอาหาร รวมไปถึงการรบทัพจับ  
ศึกยามสงคราม<sup>2</sup> ในเมื่อส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครองเหล่านี้ต้อง  
มีภาระและหน้าที่หลายอย่าง และมีแผนงานอันสืบเนื่องกัน ราชการทั้งหลายที่เป็นผล  
งานของกระทรวงดังกล่าวย่อมไม่สามารถจะก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชน  
ได้เท่าที่ควรเมื่อสังคมเจริญขึ้น และความสืบสนของเหตุการณ์มากขึ้น ส่วนราชการนั้น ๆ  
ก็ไม่อาจสนองความต้องการใหม่ ๆ ของสังคมได้ ความวุ่นวายก็จะทวีกว้างขวาง และ  
จะสะท้อนให้เห็นความไม่เหมาะสมของระบบการปกครองแบบเก่าได้อย่างชัดเจน

### การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยกรุงเก่า ยุคต้น ก็ไม่ได้แตกต่าง  
จากการบริหารราชการส่วนกลางเลย นั่นคือในทางทฤษฎี ผู้รับผิดชอบปกครองหัวเมือง  
โดยตรง แบ่งออกเป็น 3 กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า และแบ่งหัวเมือง  
ต่าง ๆ ออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช

หัวเมืองชั้นในและวังราชธานี ตามกฎหมายในรัชกาลที่ 1 กำหนดไว้ว่า  
มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า มีหน้าที่แต่งตั้งเจ้าเมือง ผู้รั้งเมือง ปลัด รองปลัด  
สัสดี เจ้าหน้าทีภาษีอากรตามหัวเมือง รัฐบาลกลางมีหน้าที่แต่งตั้งเจ้าเมืองประเทศ  
ราชแต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลกลางปกครองหัวเมืองโดยตรงได้เพียงไม่กี่หัวเมืองรอบ ๆ  
พระนคร บริเวณนี้เรียกว่า "วังราชธานี"<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ibid. หน้า 12 และ 51 - 52.

<sup>3</sup> แดมสุช นูมนนท์, "การปกครองสมัยโบราณ" ชุมชนจุฬาฯ ๓ 26, 3  
(5 ธค. 16) หน้า 14.

หัวเมืองชั้นในและวังราชธานี เป็นเขตการปกครองที่มีความสำคัญมากที่สุดของประเทศ ได้แก่เมืองชั้นในที่ตั้งราชธานีคือ กรุงเทพฯ และหัวเมืองหน้าด่านชั้นในซึ่งตั้งเรียงรายล้อมรอบอยู่โดยตลอด เดิมทีถือเป็นเกณฑ์ว่า หัวเมืองชั้นในต้องอยู่ภายในระยะที่จะติดต่อกันได้ภายใน 2 วัน แต่ขอบเขตของวังราชธานีก็ไม่แน่นอน สุดแต่ว่ารัฐบาลกลางจะมีอำนาจแค่ไหน ตามหลักฐานปรากฏว่า บริเวณวังราชธานีในปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทางเหนือจรดทพบุรี ทางตะวันออกถึงนครนายก ทางตะวันตกจรดสุพรรณบุรี และทางใต้ถึงพระประแดง<sup>4</sup> สาเหตุที่อำนาจของรัฐบาลกลางอยู่ในวงจำกัดเป็นเพราะปัญหาการคมนาคมประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง พระเจ้าแผ่นดินทรงมีพระราชทรัพย์น้อย ไม่สามารถส่งข้าราชการของพระองค์ไปปกครองหัวเมืองได้มากนัก พวกข้าราชการในหัวเมืองตั้งตัวเป็นใหญ่ และคอยปิดบังไม่ให้รัฐบาลทราบว่ามีการร้ายใดหรือประชারণเท่าไร ทางฝ่ายรัฐบาลก็ไม่อาจตรวจสอบหรือควบคุมได้

หัวเมืองชั้นนอก ได้แก่หัวเมืองที่ตัดออกไปจากหัวเมืองชั้นในทั้งหมดแบ่งออกเป็นเมืองพระยามหานคร มีฐานะเป็นเมืองเอกบ้าง เมืองโทบ้าง เมืองตรีบ้าง ตามขนาดใหญ่น้อยและความสำคัญของเมืองนั้น ๆ เมืองพระยามหานครเมืองหนึ่ง ๆ รวมเมืองเล็ก ๆ ไว้หลายเมืองอีกระดับหนึ่งท่านองเกี่ยวข้องกับเมืองในเขตราชธานี เมืองพระยามหานครเหล่านี้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมกำลังทหารและรักษาชายแดนของประเทศตามภาคนั้น ๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองชั้นนอกยิ่งห่างออกไป รัฐบาลก็มีได้มีสิทธิ์แต่งตั้งเจ้าเมืองตามทฤษฎีที่กำหนดไว้ เพราะเจ้าเมืองเหล่านั้นมีอยู่แล้ว รัฐบาลเป็นเพียงยอมรับอำนาจเจ้าเมืองเหล่านั้น แม้การแต่งตั้งข้าราชการในหัวเมืองก็ต้องแต่งตั้งตามขอเสนอของเจ้าเมืองเพื่อป้องกันเหตุร้าย ดังนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าเมือง

<sup>4</sup> Ibid. หน้า 15.



จึงมีอำนาจมาก ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยิ่งไกลออกไป ความอิสระและอำนาจของเจ้าเมืองก็จะมีมากขึ้นตามลำดับ เพราะ... "หัวเมืองที่อยู่หลายทิศหลายทาง จะจัดการอันใดพันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจับหรือตรวจงานได้เอง ได้แต่มีทองคำขอมั่งกับและแบบแผนส่งออกไปในแผนกระดาษให้เจ้าเมืองแจ้งการ เจ้าเมืองก็หลายสิบคนด้วยกัน จะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งสิ่งการไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ าก็ยากที่จะรู้...." 5

นอกจากนั้น สภาพการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารซึ่งอยู่ในสภาพเริ่มต้น (PRIMITIVE) ได้เพิ่มความยากลำบากแก่การตรวจตราและควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น เจ้าเมืองแต่ละคนจึงมีอำนาจมากและเมื่อเจ้าเมืองแต่ละคนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในเมืองของตนอย่างเป็นอิสระเช่นนี้ ความเป็นเอกภาพของชาติก็ตั้งอยู่บนรากฐานอันคลอนแคลน เพราะเจ้าเมือง "โดยเฉพาะเมืองใหญ่ ๆ ที่อยู่ทางไกลมักจะยอมรับนับถืออำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงเป็น ๆ เท่านั้น เมื่อใดมีโอกาสเจ้าเมืองเหล่านั้นก็มักจะกบฏต่อรัฐบาลกลางทันที" 6

บรรดาเจ้าเมืองแบ่งออกได้เป็นหลายพวก เช่น พวกหัวหน้าอพยพนำลูกน้องมาจากเมืองประเทศราชมาตั้งตนเป็นเจ้าเมืองขึ้น หรือเมื่อมีสงครามเกิดมีผู้นำทางทหารที่เด่นขึ้นมา รัฐบาลกลางก็ยอมรับผู้นำให้เป็นเจ้าเมือง เช่น ตระกูล ณ พัทลุง หรือเจ้าเมืองอาจเป็นผู้มีเชื้อสายเงินร่ำรวย มีอิทธิพล มีกำลังมีลูกน้องมาก เช่น ตระกูล ณ สงขลา ตระกูล ณ ระนอง เมื่อเจ้าเมืองได้รับการรับรองเป็นทางการ คือ ได้สัญญาบัตรจากราชธานีแล้วก็เริ่มต้น "กินเมือง" มีอำนาจเก็บภาษี ไซไฟร์ และเก็บ

5 คำร่างราชานุญาตกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล. op.cit., หน้า 76.

6 ARSA MEKSAWAN THE ROLE OF THE PROVINCIAL GOVERNOR IN THAILAND. DOCTORIAL DISSERTATION, DEPARTMENT OF GOVERNMENT, INDIANA UNIVERSITY, 1961.p. 101.

เงินจากราชการจากไพร่ก็ได้ มีสิทธิลงโทษพลเมืองตามใจชอบ บรรดาเจ้าเมืองต่าง  
เล่นการเมือง เช่น เจ้าเมืองนครศรีธรรมราชมีอำนาจและอิทธิพล อาจใช้อิทธิพลไป  
บีบบังคับเมืองอื่นให้ยอมรับคนของตนเป็นเจ้าเมืองนั้น และเมื่อตระกูลใดตั้งหลักแหล่ง  
ที่เมืองใดมั่นคงแล้ว มักรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในหัวเมืองของตนไว้ โดยไม่  
ยอมเปลี่ยน เช่น เมืองสงขลา เมืองเชียงใหม่ 7

ข้อเท็จจริงในระบบ "กินเมือง" ที่ควรนำมาพิจารณาอีกคือบริหารที่ประชาชน  
ได้รับเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เพราะเหตุว่าเจ้าเมืองทั้ง  
หลายมีอิสระในการปกครองมาก ฉะนั้น ความผาสุกที่ประชาชนจะได้รับจึงอยู่ที่การปฏิบัติ  
ของเจ้าเมืองแต่ละคน ถ้าหากว่าเจ้าเมืองเมืองไหนก็... ประชาชนก็ไม่เดือดร้อน แต่  
ถ้าหากว่าได้เจ้าเมืองไม่ดี ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อน และการที่จะร้องทุกข์  
เข้ามายังองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในส่วนกลางก็ไม่ค่อยสะดวก การปกครองหัวเมืองจึง  
อยู่ในภาวะขุ่นว่าเหว.....! ให้ความร่มเย็นแก่ประชาชนไม่พอ เมื่อได้รับความทุกข์ภัย  
ขึ้นก็ยากที่จะหาที่พึ่ง และความยุติธรรมช่วยได้ เช่น มีก๊กอิทธิพลที่ว่าจะต้องส่งเข  
มาพิจารณาถึงกรุงเทพฯ ว่าจะได้รับการพิจารณาพิพากษาแต่ละเรื่อง ก็ความต้องการ  
สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากมายและเสียเวลาเป็นแรมปี จำเลยคดีต้องถูกขังอยู่ตลอดเวลา  
ที่คอกนั้น แม้คดีนั้นจะอยู่ในฐานะ "กว่าดีว่าจะสูงงาก็ไหม"... 8

เหตุการณ์เกี่ยวกับโจรผู้ร้ายก็ถูกรุมโดยเฉพาอย่างยิ่งในเมืองที่เจ้าเมืองไม่  
เข้มแข็งหรือเจ้าเมืองที่ทุจริต ต้องมีข้าหลวงพิเศษในกรุงเทพฯ 7 ออกไปตั้งชำระจับ  
โจรผู้ร้ายอยู่ตามหัวเมืองมีไต่ซาด บางที่หัวเมืองเดียวต้องมีข้าหลวงพิเศษถึง 2 คน  
แต่กระนั้นโจรผู้ร้ายก็ไม่ค่อยราบคาบ 9

7  
แกมสุข op.cit. หน้า 16.

8  
คำทรงราชานุภาพกับราชเสนา, op.cit., หน้า 106.

9  
กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศบาล ร.ศ. 116 พระนคร :  
โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 116. หน้า 2 - 5.

ในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ของแผ่นดิน รัฐบาลไม่สามารถที่จะเป็นผู้ดำเนินการ  
เองได้ คงต้องมอบการเก็บภาษีทั้งปวงของแผ่นดินให้เอกชนผูกขาดไปทำ ทำให้เกิดการ  
รั่วไหลเงินทองของรัฐและก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน เพราะผู้ผูกขาดเป็นผู้  
กำหนดค่าใดสิ่งใดที่เสื่อมเสียประโยชน์เราจะยอมให้ไม่ได้ และเมื่อมีการรั่วไหลเช่นนี้  
รายได้ของรัฐที่จะนำมาปรับปรุงประเทศจึงไม่เพียงพอกับความจำเป็น และยังสังคมก็  
เติบโตขึ้น ปัญหาทางสังคมจะต้องเกิดขึ้นตามลำดับอย่างไม่ต้องสงสัย ทั้งนี้เมื่อพระบาท-  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นครองราชย์จึงได้ดำเนินการล้มล้างอำนาจส่วนท้องถิ่น  
ของเจ้าเมืองโดยในระบบเทศาภิบาลเจ้าควบคุม ดังจะกล่าวถึงต่อไป

ปัญหาที่น่าจะพิจารณาคือ เหตุใดหัวเมืองชั้นนอกจึงมีความจงรักภักดีต่อกรุงเทพฯ  
คำตอบก็คือ เมืองเหล่านี้ยังอยู่ใต้อาณาธิปไตยที่ยังใกล้ชิดมากขึ้น จำต้องอาศัยกำลังของ  
รัฐบาลกลางช่วยเหลือ เพราะถึงอย่างไรรัฐบาลกลางย่อมมีอิทธิพลและอำนาจมากกว่า  
หัวเมืองอื่น ขอให้รัฐบาลกลางเรียกกองทัพไปมากเกินกำลัง เช่นชาวราชนครตามหัวเมือง  
ต้องถอนทัพพิชิตยาปี่ละ 2 ครั้ง ต้องส่งส่วยมาให้ ความหวังช่วยนี้เป็นเพียงส่วนเล็ก  
น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับภานาชนครที่เจ้าเมืองเก็บได้ในเมืองของตน

เมืองประเทศราช ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับเมืองประเทศราช  
ยิ่งหละหลวมกว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองชั้นนอกและชั้นใน เพราะ  
พวกประเทศราชเคยมีอิสรภาพมากจน เจ้าเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน น่าน ไทบุรี  
ถลันตัน ตรังกาญจน์ บัตตานิ เขมร ยอมรับอำนาจของกรุงเทพฯ มีไว้เพราะความเต็มใจ  
แต่เพราะความเกรงกลัวอำนาจของสมเด็จพระเจ้าตากสิน และของพระบาทสมเด็จพระ  
พุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ความจงรักภักดีต่อเมืองหลวงจึงมีน้อย ทั้งนี้ ระบบการ  
ปกครองและการยึดครองดินแดนแบบประเทศราชอันเป็นแบบแผนดั้งเดิมของประเทศต่าง ๆ  
ในแถบนี้ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการที่จะรวมดินแดนทั้งหมดให้เป็นประเทศ และด้วย  
ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เนื่องจากประเทศราชแต่ละประเทศต่างก็มีพลเมืองที่มีเชื้อ  
ชาติของตนแตกต่างจากประเทศไทย อันยากแก่การใช้เชื้อชาติเป็นเครื่องเชื่อมโยงความ

ผูกพันซึ่งกันและกันได้ นอกจากนี้ระบบการปกครองที่ไม่ดีไม่เหมาะสมกลับมีส่วนส่งเสริมให้มีการถือก๊กถือเหล่าอีกด้วย เมื่อรัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและให้มีประสิทธิภาพได้ ประชาชนในประเทศเหล่านั้นก็มิได้มีความรู้สึกว่าเขาเองอยู่ใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย ดินแดนที่เป็นประเทศราชของไทยที่ยังคงเหลืออยู่ในรัชกาลที่ 5 ได้แก่ ประเทศลาวเหนือ ลาวใต้ ประเทศเขมรและบางส่วนของมลายู<sup>10</sup> ดินแดนที่เป็นประเทศราชเหล่านี้ไทยต้องเสียให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศส จนหมดสิ้นเพื่อที่จะรักษาเอกราชของประเทศไว้ การยอมยกดินแดนให้แก่ฝรั่งเศสครั้งนี้มีขึ้นเป็นครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2450 นับแต่นั้นมาการปกครองแบบมีเมืองประเทศราชของไทยก็หมดสิ้นลง

### การปฏิรูปการปกครองประเทศ

ในขณะที่เกิดการขัดแย้งต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองภายในระหว่างกลุ่มหัวใหม่ อันมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผู้นำกับกลุ่มหัวเก่าซึ่งเป็นฝ่ายสมเด็จเจ้าพระยานั้น ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกซึ่งได้กล่าวนำมาแล้ว ทำให้ชีวิตการเมืองสมัยนั้นมีลักษณะอวมชอมและค่อยเป็นค่อยไป ปราศจากการรุนแรงและหักโหมเพราะตระหนักในภัยดังกล่าว รัชกาลที่ 5 ทรงเน้นเรื่องความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในรอบการเมืองภายในซึ่งแสดงออกในรูปสามัคคีธรรม ดังนั้นการดำเนินการปฏิรูปการปกครองประเทศในช่วง 10 ปี หลังจากเกิดวิกฤตการณ์วังหน้าซึ่งดำเนินต่อไปได้บ้างไม่หยุดชะงักเสียทีเดียว กล่าวคือ ได้มีการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง เป็นการปฏิรูปแบบค่อยเป็นค่อยไปจนดูราวกับว่าไม่มีอะไรเกิดขึ้น นั่นก็

<sup>10</sup> จักรกฤษณ์ op.cit., หน้า 60.



คือกาที่รัฐบาลเริ่มป้องกันอิสรภาพและเอกภาพของเมืองไทย โดยส่งข้าหลวงไปประจำเมืองประเทศราชและหัวเมืองตามชายแดนเป็นตำแหน่ง "ข้าหลวงประจำหัวเมือง" ประจำที่ เชียงใหม่ ภูเก็ต พระตะบอง หนองคาย จำปาศักดิ์ นครราชสีมาและอุบลราชธานี เพื่อรวมอำนาจรัฐบาลกลางให้กระชับขึ้นในด้านการปกครอง ศาล และกำรัคลัง และพยายามให้รัฐบาลกลางใกล้ชิดกับหัวเมืองยิ่งขึ้น มีการพัฒนาการคมนาคม เริ่มทำแผนที่จัดตั้งกรมไปรษณีย์โทรเลข รัชกาลที่ 5 ออกเสด็จประพาสหัวเมืองหลายครั้ง นอกจากนี้ยังส่งพระอนุชาไปยังหัวเมือง เช่น โปรกให้กรมหลวงพิริตปรีชาไปจัดการหัวเมืองประเทศราชทางเชียงใหม่ และโปρκให้เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์เสด็จประพาสปักข์ใต้ การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองนี้นับเป็นหัวใจของนโยบายการปกครองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะเมืองไทยเริ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องรักษาเสถียรภาพทางชายแดนให้พ้นจากภัยคุกคามของมหาอำนาจ 11

ความกตัญญูอย่างหนักที่กระทบกระเทือนต่อพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฯ ในการที่ประเทศไทยจำต้องยินยอมยกประเทศเขมรให้แก่ประเทศฝรั่งเศส และในการที่จำยอมให้ประเทศตะวันตกหลายประเทศมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทย เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้รัชกาลที่ 5 เร่งรัดการปฏิรูปการปกครองประเทศ นโยบายการปกครองประเทศแบบ "ขอให้อยู่รอด" (SURVIVAL DIPLOMACY) ซึ่งประเทศไทยต้องใช้ตลอดมาตั้งแต่รัชกาลที่ 3 แต่นโยบายประการเดียวกันนี้ไม่เหมาะสมและเพียงพอแก่ความรุนแรง

ของเหตุการณ์แวดล้อมเสียแล้ว ประเทศไทยในขณะนั้นต้องการระบบการปกครอง  
ประเทศที่ทรงประสิทธิภาพกว่าวิธีการควบคุมหัวเมืองที่ตั้งอยู่ห่างออกไปให้ได้อีกมาก  
กว่าเดิม และต้องการจัดหารายได้มาใช้ภายในกิจการต่าง ๆ ของประเทศให้มาก  
กว่านี้ และหนทางเดียวที่เหมาะสมที่สุดในอันที่จะแก้ปัญหาทั้งกล่าวได้ ก็ด้วย  
เทคนิควิทยาการแบบตะวันตก สร้างและรวบรวมอำนาจมาไว้ที่รัฐบาลกลางอย่าง  
ได้ผลกว่าที่แล้ว ๆ มา สร้างกองทัพแห่งชาติให้แข็งแกร่งขึ้นและพัฒนาเศรษฐกิจของ  
ชาติให้เติบโตขึ้นโดยเร็ว <sup>12</sup>

ในการที่ปฏิบัติตามแผนการดังกล่าวนี้ รัชกาลที่ 5 ได้เริ่มงานเป็นลำดับ  
ดังนี้

1. การศึกษาแบบแผนการจัดกระทรวงแบบตะวันตก
2. การประกาศใช้พระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่
3. การจัดผู้ดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

การศึกษาแบบแผนการจัดกระทรวงแบบตะวันตก เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรง  
เห็นว่า คณะเสนาบดี เจ้ากระทรวงตามแบบเก่านั้นทันสมัยไม่เหมาะกับการงาน  
ในขณะนั้นแล้ว พระองค์จึงมอบหมายให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์ว  
โรปการเสนาบดี กระทรวงการต่างประเทศซึ่งจะเสด็จไปช่วยงานฉลองรัชกาลของ  
สมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรีย ครบรอบ 50 ปี เมื่อปี พ.ศ. 2430 ให้ไป  
พิจารณาแบบคณะเสนาบดีในยุโรป - - - - -

<sup>12</sup> จิตรกฤษณ์, op.cit., หน้า 75.

ควรมีหลักกำหนดตำแหน่งเสนาบดีไว้อย่างไร จะได้นำมาปรับปรุงคณะเสนาบดีของไทยให้เหมาะสมตามสภาพต่อไป ครั้นสมเด็จพระยาเทววงศ์โตทรงกลับมารายงานถึงวิธีกำหนดตำแหน่งเสนาบดีแล้ว ได้มีการพิจารณาที่จะตั้งหน่วยราชการบริหารในระดับกระทรวงขึ้นใหม่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม 6 กระทรวง โดยให้เสนาบดีแต่ละคนมีศักดิ์เสมอกันทั้ง 12 กระทรวง และรัชกาลที่ 5 เห็นว่าหากประกาศตั้งเสนาบดีแบบใหม่ในทันที การณ์จะไม่เรียบร้อย ด้วยผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งใหม่ยังไม่คุ้นกับงานในกระทรวง และในหน้าที่เสนาบดี จึงให้ทดลองระเบียบการที่จะจัดใหม่ขึ้นแต่ในปี พ.ศ. 2431 โดยรัชกาลที่ 5 เป็นประธาน ในที่ประชุมปรึกษาราชการและบัญชางานแก่เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2435 <sup>13</sup>

การประกาศใช้พระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่ เมื่อได้ทดลองระเบียบการเสนาบดีแบบใหม่มาพอสมควรแล้วจึงได้ประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่และยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น โดยได้จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงให้เป็นสัดส่วนกันดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

1. กระทรวงมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองประเทศราช
2. กระทรวงกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก-ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช

<sup>13</sup>

คำร่างราชานุญาตกับราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 6 - 10.

<sup>14</sup>

"พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งเสนาบดี," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 9 (เมษายน ร.ศ. 111), หน้า 25 - 28.

3. กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการเฉพาะการต่างประเทศอย่างเดียว
4. กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
5. กระทรวงเมือง (ภายหลังเรียกว่ากระทรวงนครบาล) ว่าการการไปรษณีย์และการบัญชีคน คือกรมพระสุรัสวดีและรักษาคนโทษ ต่อมาจึงให้เป็นกระทรวงบังคับบัญชาภายในเขตแขวงกรุงเทพ ฯ ราชธานี
6. กระทรวงเกษตราธิการ ว่าการการเพาะปลูกและการค้าขาย การป่าไม้ และการบ่อแร่
7. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น
8. กระทรวงยุติธรรม บังคับศาลที่จะชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาญา อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน
9. กรมยุทธนาธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบกทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหาก อีกตำแหน่งหนึ่ง
10. กระทรวงธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวของในพระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จ และผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต
11. กระทรวงโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ซุกคลองและการช่างทั่วไปทั้งการไปรษณีย์และโทรเลข หรือรถไฟที่จะมีสืบไปข้างหน้า
12. กระทรวงมุรธาธิการ เป็นพนักงานที่จะรักษาพระราชสัญลักษณ์ รักษาพระราชกำหนด กฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

แม้ความมุ่งหมายในการจัดตั้งกระทรวงครั้งนี้ต้องการที่จะจัดสรรงานแต่ละแขนงให้ได้อยู่เป็นสัดส่วนในกระทรวงเดียวกันเพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากและความสับสนในการ



ปฏิบัติงานเช่นแต่ก่อน แต่ก็มีข้อสังเกตหลายประการว่า การจัดตั้งกระทรวงและกำหนดอำนาจหน้าที่ตามประกาศฉบับนี้ยังมีข้อเป็นการจัดที่สมบูรณ์ตามความมุ่งหมาย โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมคงมีหน้าที่เช่นเดิม แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยยังได้รับมอบหมายให้เริ่มวางแผนดำเนินการปกครองต่อไปแก่กระทรวงเดียวแล้ว โดยมีเป้าหมายว่าในระยะต่อไปกระทรวงมหาดไทยจะเป็นกระทรวงเดียวที่มีอำนาจและความรับผิดชอบบังคับบัญชาและปกครองหัวเมืองทั้งหมดในประเทศ

โดยที่กิจการในด้านการปกครองเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปงานในครั้งนี้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญในลำดับสูงยิ่งกว่ากระทรวงอื่นโดยมีแนวความคิดเห็นว่า การปกครองที่จัดไว้เรียบร้อย จะเป็นช่องทางให้การบริหารงานในคำอื่น ๆ ของรัฐดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสมควรปราถนาของการปฏิรูป จึงได้มีความรอบคอบอย่างพิเศษยิ่งนับแต่กระบวนการเริ่มงานเป็นต้นมา

การจัดหาผู้ดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อได้ประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งขณะนั้นยังเป็นพระเจ้าองค์ยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่นี้ เนื่องจากเสด็จในกรมเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูง ได้เคยปฏิบัติงานทางด้านการศึกษาที่ล่วงมาแล้วโดยลึกลับและได้เคยไปดูงานแบบใหม่จากยุโรปเมื่อครั้งไปราชการต่างประเทศด้วย ความสำคัญของกระทรวงมหาดไทยและการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยผู้ใดจากข้อความต่อไปนี้ 15

....." ในส่วนพระองค์ก็ทรงเชื่อแน่ว่า ข้าพเจ้า (กรมดำรง ฯ) คงจะสามารถจัดกระทรวงธรรมการให้เรียบร้อย แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางที่ข้าพเจ้า (กรมดำรง ฯ) จะยังมีได้คิดถึงด้วยต่างประเทศกำลังจะทำจะรุกรานเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการบ้านเมืองให้เรียบร้อยปล่อยให้หละหลวมอย่างเช่นเป็น

15

ม.จ. ทูต พูนพิศมัยลิตกุล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรง-  
ราชานุภาพ. พระนคร : โรงพิมพ์ทานุกุฎราชวิทยาลัย, 2501, หน้า 11.

อยู่ ทั่วไปเห็นจะเป็นภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็น  
ได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสรภาพแล้ว กระทรวงธรรมการจะได้อยู่ได้หรือ การรักษาพระ-  
ราชอาณาเขตด้วยการจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญ  
กว่ามากการนั้นตกอยู่ในกระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น เพราะหัวเมืองทั้งปวง  
ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยโดยมาก ได้ทรงพิจารณาด้วยที่จะเป็นเสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทยให้จัดการได้ทั้งพระราชประสงค์มานานแล้วยังหาไม่ได้ จนสังเกตเห็นว่าความ  
สามารถของข้าพเจ้า (กรมดำรง) เหมาะสมแก่ตำแหน่งนั้น....."

#### นโยบายเฉพาะของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดนโยบายของกระทรวงมหาดไทย เมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ  
เข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รัชกาลที่ 5 ได้มอบนโยบายเฉพาะ  
แก่กระทรวงมหาดไทย อันถือว่าเป็นจุดหมายปลายทางในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง  
ไว้ดังนี้คือ 16

1. ให้แก่ลักษณะการปกครองประเทศแบบราชาธิราช (EMPIRE)  
เป็นอย่างพระราชอาณาเขต (KINGDOM) ประเทศไทยรวมกัน
2. จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ 3 กรม คือ มหาดไทย  
กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว
3. จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิฐานะให้สะดวกแก่การ  
ปกครอง และมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล
4. การเปลี่ยนแปลงตามนโยบายนี้จะค่อยจัดเป็นขั้น ๆ มิให้เกิดความยุ่งเหยิง  
ในการเปลี่ยนแปลง

จากนโยบายเฉพาะของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวสามารถอธิบายความ  
ได้ดังนี้

ข้อแรก ความประสงค์ในการที่จะยุบประเทศราชและให้รวมมาเป็นหัวเมือง  
ในราชอาณาจักรก็เพื่อที่จะต้องการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ ( NATIONAL  
UNITY) ให้มั่นคงโดยมุ่งที่จะขจัดการแตกแยกของชนชาติต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักร  
ให้หมดสิ้นไป

ข้อสอง ความประสงค์ที่จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองมาไว้ที่กระทรวงมหาด  
ไทยแต่กระทรวงเดียว นอกจากต้องการที่จะจัดระเบียบการปกครองประเทศเป็นแบบ  
รวมอำนาจ ( CENTRALIZATION) อันเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่เอกภาพ  
ของชาติตามหลักการข้อแรกแล้ว ยังมุ่งที่จะจัดสรรราชการให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา  
(UNITY OF COMMAND) ทั้งนี้ เพื่อให้กิจการทั้งปวงในด้านการปกครองเป็นไปอย่าง  
มีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน ขจัดเสียซึ่งความสับสน ความล่าช้าใน  
การปฏิบัติงานและแก้ออกขัดแย้งในการจัดการปกครองอันเคยมีมาแต่เดิม

ข้อสาม ความประสงค์ที่จัดการปกครองแบบรวมอำนาจนั้นจำเป็นต้องใช้รูป  
การปกครองส่วนภูมิภาค (แบบ ADMINISTRATIVE DECONCENTRATION) คือ  
ใหม่ที่ทำงานส่วนภูมิภาค (FIELD OFFICE) เป็นสาขาของกระทรวงใหญ่ใน  
นครหลวง และวิธีที่รัชกาลที่ 5 เลือกใช้ ในการจัดตั้งส่วนราชการบริหารตามภูมิภาค  
นี้ก็คือระบบการเทศาภิบาล ซึ่งเป็นแบบแผนของการปกครองที่อังกฤษกำลังใช้ในประเศ  
พม่า และมลายูในขณะนั้นเพื่อที่จะได้เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการควบคุมหัว  
เมืองต่าง ๆ ในแนวความคิดสมัยใหม่นี้จะสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน  
ของประเทศ ( NATIONAL UNITY) และเพื่อที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายราชการ  
บริหาร ( EXTENSION OF ADMINISTRATION) ไปยังส่วนภูมิภาค

ข้อสุดท้าย เนื่องจากรัชกาลที่ 5 ตระหนักถึงปัจจัยทางการเงินอันมีจำกัด  
จึงมีนโยบายให้แผนการปรับปรุงบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวเป็นโครงการระยะยาว  
อันจะเป็นการสวดแก้การดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อยที่สุด

\* การปฏิรูปการปกครองประเทศในส่วนกลางนี้นับเป็นการนำปรากฏการณ์ทาง  
การเมืองใหม่มาสู่ประเทศคือ

- 1. การปกครองระบอบเก่าแบบจตุสดมภ์ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ  
มาแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นเวลา 400 ปี สิ้นสุดลง
- 2. เป็นการแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างกรมต่อกรมกันอย่างจริงจัง  
และเป็นการล้มสลายของกรมต่าง ๆ ที่มีความรับผิดชอบคลุมไปหมด

(3) นับเป็นครั้งแรกภายในเวลาหลายสิบปีที่พระเจ้าแผ่นดินทรงสามารถ  
แต่งตั้งเสนาบดีของพระองค์เองได้เป็นผลสำเร็จ ในจำนวนเสนาบดีใหม่ 12 คน มี  
ถึง 9 คนที่เป็นพระอนุชาของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งทรงกันขำกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และต้นรัชสมัยพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อตระกูลหนึ่งหรือเครือตระกูลเข้ายึดอำนาจการ  
ปกครองไว้เกือบหมด

4. การปฏิรูปให้นำไปสู่การร่วมมือกัน ทั้งในค่านโยบายและการปฏิบัติ  
ก่อให้เกิดเสถียรภาพและความมีประสิทธิภาพซึ่งเผชิญหน้ากับการคุกคามภายนอก และ  
จากภายในซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

การปกครองแบบเทศาภิบาล

การปกครองแบบเทศาภิบาล เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนภูมิภาค  
ที่มีความสำคัญเท่า ๆ กับการปฏิรูปการบริหารส่วนกลาง ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า  
รัชกาลที่ 5 ทรงพยายามกระชับรูปการปกครองหัวเมืองด้วยการตั้งข้าหลวงประจำ  
หัวเมืองขึ้น ในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2427 เป็นต้นมา แต่การปฏิรูปอย่างจริงจัง  
เพิ่งมาเริ่มเมื่อ สมเด็จพระปิยะเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2435 หลักการปกครองแบบเทศาภิบาลมีอยู่ว่า อำนาจการ



ปกครองจะต้องเข้ามารวมอยู่ด้วยกันหมด (CENTRALIZATION OF POWER) ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลกลางจะไม่ให้การบังคับบัญชาหัวเมืองกระจายไปอยู่กับกระทรวง 3 กระทรวง และจะไม่ยอมให้เจ้าเมืองต่าง ๆ มีอธิปไตยอย่างที่มีมาแต่ในอดีต หลักการต่าง ๆ ของการปกครองแบบเทศาภิบาลไคร้บุรีไว้ในประกาศจัดตั้งหน้าที่ระหว่าง กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 113 ซึ่งรวมหัวเมืองทั้งหมดมาไว้ใต้ การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117<sup>17</sup> ตามกฎหมายเหล่านี้ รัฐบาลจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ชั้นต่ำสุดจนถึงสูงที่สุด เริ่มค้นคว้ายพลเมือง มีสิทธิที่จะเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านของราว ๆ 10 หมู่บ้านมีสิทธิที่จะเลือกตั้งนาย กำนันของตำบล ตำบลหลายตำบลมีพลเมืองประมาณ 10,000 คน รวมกันเป็นอำเภอ หลายอำเภอรวมกันเป็นเมือง หลายเมืองรวมกันเป็นมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็น ข้าราชการสูงสุดในมณฑล โดยที่.... "ถ้าเสนาบดีจะดูแลบังคับบัญชาตรงถึง หัวเมืองทั้งปวง.....ก็เป็นอันเหลือวิสัยที่จะทำได้ตลอด จึงต้องจัดหัวเมืองซึ่งท้องที่ไกล อดคิดต่อไปมาหากันได้โดยง่ายหลาย ๆ เมืองรวมเป็น มณฑลหนึ่ง มีตำแหน่งข้าหลวง เทศาภิบาลบังคับบัญชาการมณฑลละคน แบ่งอำนาจและหน้าที่ของเสนาบดีเจ้ากระทรวง ไปไว้ในตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑลเป็นผู้ตรวจตราบังคับบัญชาในท้องที่ เสนาบดีเป็นผู้รับกระแสพระราชดำริคิดอ่านกับข้าหลวงเทศาภิบาลทั้งปวง จัดวางแบบ แผนการปกครองให้สำเร็จตลอดไปทั่วพระราชอาณาเขต ....."<sup>18</sup> รัฐบาล เลิกการปกครองแบบ "กินเมือง" โดยการให้เงินเดือนแก่ข้าราชการทุกคน แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะได้ผลประโยชน์จากหน้าที่ คือจะได้ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ใกล้เคียงจากการ เก็บค่าน้ำ ค่าน้ำ การราชการ

17

เศษ บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาล," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 4,3 (ธ.ค. 2509) หน้า 60

18

คำทรงราชานุภาพ, ประวัติบุคคลสำคัญฉบับสมบูรณ์ พระนคร : โรงพิมพ์ คลังวิทยา พ.ศ. 2505 หน้า 67, 68.

การที่รัฐบาลเริ่มใช้หลักการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้น เมื่อมองไปในลักษณะหนึ่งก็เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบ "พลิกแมนดิน" ตามมาตราต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติและข้อบังคับการปกครองแบบเก่า ๆ ได้ถูกถล่มลงไปทั้งสิ้น ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยที่เคยเป็นทั้งตุลาการทหารและสรรพากรจะเป็นข้าราชการปกครองเท่านั้น และจะต้องมีความรู้พิเศษเฉพาะสาขาของงานด้วย<sup>19</sup> ฝ่ายเจ้าเมืองกรมการที่ไม่เคยขึ้นกับใคร เพราะวาเสนาบดีอยู่ไกล บัดนี้มีข้าหลวงเทศาภิบาลมาอยู่ใกล้จะทำอะไรต้องระวัง รายได้ที่เคยได้เมื่อสมัย "กินเมือง" ก็ค่อย ๆ หมดไปในเมื่อรัฐบาลเริ่มตนเก็บภาษีอากร ค่าน้ำ ค่านา ข้าราชการเสียเอง<sup>20</sup> รายได้ที่เหลืออยู่ก็คือเงินเดือนเท่านั้น และเมื่อได้เงินเดือนเป็นข้าราชการแล้ว รัฐบาลจะปลดหรือย้ายไปไหนก็ต้องไป พลเมืองที่เคยเป็นบ่าวเป็นไพร่ บัดนี้มีสิทธิที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายกำนันของตนเอง เมื่อเป็นดังนี้จึงดูเหมือนว่าการปกครองแบบเทศาภิบาลได้เข้ามาแปลงสภาพสังคมเก่าในหัวเมืองอย่างหนามือเป็นหลังมือ

แต่การปกครองแบบเทศาภิบาลนี้ ถ้ามองไปอีกลักษณะหนึ่งก็จะเห็นว่า ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกแมนดินเพียงอย่างเดียว หากเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการด้วย ถ้ามองย้อนหลังไปในประวัติศาสตร์ก่อน พ.ศ. 2435 ก็ จะเห็นว่ารัฐบาลได้พยายามปกครองหัวเมืองโดยตรงเสมอมา แต่ทำไม่ได้เต็มที่ก็เพราะว่าการคมนาคมยากลำบาก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ถ้าหัวเมืองใดตั้งตัวกระด้างกระเดื่องขึ้นมา รัฐบาลก็ใช้กำลังออกไปปราบได้ ตัวอย่างที่คึกที่สุดก็คือ การปราบขบถเจ้าอนุเวียงจันทร์ เมื่อ พ.ศ. 2369 - 2370 ในสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การปราบขบถดังกล่าวสำเร็จทำให้หัวเมืองภาคเหนืออ่อนน้อมต่อกรุงเทพฯ มากกว่าเดิม

19 คำทรงราชานุญาตและราชเสนา, เทศาภิบาล หน้า 34,35.

20 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114 หน้า 31.

ในการแต่งตั้งข้าหลวงก็เช่นเดียวกัน ได้ปฏิบัติกันมานานแล้ว เป็นต้นว่า ในตอนต้น  
 รัชกาล รัฐบาลได้ส่งข้าหลวงออกไปยังหัวเมืองไกล ๆ เพื่อสักเลกชายฉกรรจ์ไว้เป็น  
 กำลังในราชการ ส่วนหัวเมืองที่อยู่ห่างไกล นาน ๆ จึงจะมีข้าหลวงออกไปสักเลก  
 สำหรับภาคอีสานนั้นมีใ้มีข้าหลวงออกไปสักเลกจนกระทั่ง พ.ศ. 2379 และไม่ได้  
 ลงไปทางบักมิไคจน พ.ศ. 2391 ข้าหลวงที่เคยออกไปหัวเมืองอีกพวกหนึ่ง คือพวก  
 ที่ออกไปปราบโจรผู้ร้าย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งชุดหนึ่งออก  
 ไปทางภาคอีสานเมื่อ พ.ศ. 2434 ข้าหลวงที่ไปตั้งที่ว่าการอย่างถาวรก็เคยมีมาบ้างแล้ว  
 ยกตัวอย่างพระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชั้น บุนนาค) เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำภูเก็ตกนแรก  
 รัฐบาลได้ส่งท่านผู้นี้ไปเมื่อ พ.ศ. 2418 เพื่อให้ดูแลเจ้าภาษีอากรให้ส่งเงินซึ่งมีมาก  
 ขึ้นกว่าเดิมเข้ามากรุงเทพฯ โดยปราศจากอันตราย <sup>21</sup> เมื่อ พ.ศ. 2420 พระ-  
 ยาเทพอรชุน (พุ่ม ศรีไชยันต์ ภายหลังได้เป็นพระยารัตนาธิเบศ สมุหพระกลาโหม)  
 ได้เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำเชียงใหม่คนแรก รัฐบาลส่งท่านผู้นี้ขึ้นไปดูแลไม่ให้พระเจ้า  
 เชียงใหม่มีด้อยความกับบริษัทยังกษัตริย์ที่ได้รับอนุญาตค้าไม้สักในดินแดนเชียงใหม่ <sup>22</sup>  
 ส่วนการถอดเจ้าเมืองก็เคยมีมาบ้างแล้ว เป็นต้นว่า เจ้าเมืองกาญจนบุรี 5 คนโดย  
 ปลกระหว่างปี พ.ศ. 2325 - พ.ศ. 2435 <sup>23</sup> ซึ่งสันนิษฐานได้ว่า กาญจนบุรี  
 เป็นเมืองชายแดน รัฐบาลต้องการให้เจ้าเมืองเป็นคนเข้มแข็งซื่อสัตย์จริง ๆ สำหรับ  
 ราชการชั้นผู้น้อย ตำแหน่งหน้าที่ที่คล้ายกับนายอำเภอท่านผู้นั้นผู้ใหญ่บ้าน การปกครอง  
 แบบเดิมก็เคยมีมาบ้างแล้วเหมือนกัน แม้จะเรียกชื่อต่าง ๆ กันไป เช่น ทางภาคอีสาน  
 เจ้าเมืองเคยตั้งท้าวฝ่ายและตาแสง ตั้งแต่เพชรบุรีลงไปทางใต้เคยมีนายหมวกนายกอง  
 แถวพิษณุโลกมีนายกองและผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้เป็นคน <sup>24</sup> ในเมื่อหลักเก่า ๆ มีอยู่แล้ว  
 รัฐบาลก็สามารถนำมาดัดแปลงแก้ไขมาบ้างน้อยบ้างเพื่อที่จะใส่ในกรอบใหม่ที่ก่อสร้างขึ้น

21 คำทรงราชานุภาพ, ประวัติบุคคลสำคัญ หน้า 166.

22 เศษ, op.cit., หน้า 61.

23 Ibid.

24 Ibid. หน้า 62.

การเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองหลังจาก พ.ศ. 2435 ไม่ได้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็วด้วยเหตุหลายประการ เหตุผลข้อหนึ่งเห็นได้จากพระราชกระแส คำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงขอให้....." ประหยัดเงินช่วยกระทรวงพระคลัง ฯ บาง เป็นคนว่า ตำแหน่ง ข้าราชการที่รับเงินเดือน ขอให้ตั้งขึ้นแต่ก่อน อัตราเงินเดือนก็ขอให้กำหนดเป็นอย่าง ค่า แต่พอหาคนสมัครทำการได้ อีกประการหนึ่ง อย่าเพื่อก็คืออะไรให้เป็นการสิ้นเปลือง มากนัก สถานที่ทำการหรือที่พักอันจำเป็นจะต้องมี ถ้าไม่มีของเดิม ขอให้ทำอย่างถูกลง ๆ หรือเช่าเขาแต่พอใช้ชั่วคราวก่อน เมื่อจำนวนเงินแผ่นดินรายไค้มีมากขึ้น จึงค่อยขยาย รายการเหล่านั้นให้กว้างขวางออกไป <sup>25</sup> ดังนั้น การจ้คมณฑลเพิ่มขึ้นจึงได้ดำเนิน อยู่เป็นระยะเวลาหลายปี และในชั้นต้น ข้าราชการกองข้าหลวงเทศาภิบาลเหล่านั้น ที่ได้รับเงินเดือน ~~อื่น~~ ข้าราชการอื่น ๆ ในเมืองที่ข้าหลวงเทศาภิบาลอยู่จึงได้รับเป็น ระยะเวลาหลายปีหลังจากเริ่มระบบใหม่ พ.ศ. 2435 กว่าที่ข้าราชการหัวเมืองทั้งหมดจะ ได้รับเงินเดือนเป็นข้าราชการจริง ๆ <sup>26</sup>

เหตุผลทางการเงินมีสิ่งเดียวที่ทำให้ต้องใช้เวลานานในการขยายการ ปกครองแบบเทศาภิบาล การเมืองภายนอกเป็นเหตุผลสำคัญอีกข้อหนึ่ง รัฐบาลไม่ปรารถนาจะนำการปกครองแบบใหม่เข้าไปใช้ในหัวเมืองที่อยู่ตามชายแดน ในกรณีที่เป็นหัวเมืองใกล้กับดินแดนภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส....." ความมั่งคั่งมีอยู่ ฉะนั้นก็เป็นธรรมเนียมลาว และเป็นเมืองห่างออกไป ครั้นจะจ้คให้สะท้อนขึ้นในเวลา นี้ คนลาวชาวคอนจะได้ความยุยงส่งเสริมเป็นการไปต่าง ๆ ก็จะมีอำนาจให้เป็นเหตุขึ้น

<sup>25</sup> คำรงราชานุภาพกับราชเสนา, เทศาภิบาล หน้า 51.

<sup>26</sup> Ibid., หน้า 52.



ได้หลายประการ!.....<sup>27</sup> ในกรณีหัวเมืองภาคเหนือหรือภาคใต้ที่อยู่ใกล้กับอังกฤษ ความคิดของรัฐบาลก็คงจะเหมือนกัน ส่วนการเมืองภายใน รัฐบาลต้องระวังไม่ให้ ขุนนาง เจ้าเมืองโกรธเคืองเสียใจที่จะหมกอำนาจอกลง ในเมื่อข้าราชการเหล่านี้มี เงิน มีคนมากมาย รัฐบาลก็ต้องถนอมน้ำใจเขา ถึงแม้ว่าปัญหาการเมืองจะหมดไป อุปสรรคอื่น ๆ ซึ่งมีมาตั้งแต่คนก็ยังมียู่ เป็นคนว่า ข้าราชการยังมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอ กับงาน และผู้ที่เข้ามาแล้วอาจไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ทรงเห็นว่าข้าราชการเหล่านี้ดีกว่าใครอื่น ก่อนที่จะใช้การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็น ครั้งแรกในภาคอีสาน เมื่อ พ.ศ. 2451 ได้รับสั่งว่า "การทั้งปวงจะสำเร็จไปได้... คอยใช้ข้าราชการพื้นเมืองที่มีอยู่แล้ว หรือจัดหาฝึกหัดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ค่อยเปลี่ยนแปลงไปโดยลำดับ.....และความคิดนี้ ถ้าจะทำสำเร็จไปความผลก็ตั้งกว่า 10 ปีขึ้นไป ยกตัวอย่างเหมือนเช่นหัวเมืองในมณฑลฉันทบุรีก็เกิดด้วยวิธีจัดการอย่างนี้ จน ทุกวันนี้ก็ยังไม่ว่างใจได้เต็มที่....."<sup>28</sup>

ความสำเร็จในระยะยาว "ตั้ง 10 ปีขึ้นไป" นี้แหละที่ทำให้การ "พลิกแผ่นดิน" ค่อย ๆ ซึมเข้าไปในทุกซอกทุกมุมของการปกครอง ทำให้เป็นการเปลี่ยนแปลง โดยกระทันหันไม่ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยทาง การเงิน การเมือง และอุปสรรคอื่น ๆ อันไม่อาจกำจัดให้หมดสิ้นไปได้ ในระยะเวลาสั้น ๆ เมื่อสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช นุภาพทรงบำเพ็ญคุณทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2456 การปกครองหัวเมืองของประเทศไทยได้เข้าสู่สมัยปัจจุบันแล้ว

27  
เศฐ., op.cit., หน้า 62.

28  
Ibid., หน้า 63.

### การต่อต้านจากสวนทองถิ่น

ถึงแม้ว่าการปฏิรูปการปกครองจะค่อย ๆ เป็นค่อย ๆ ไปก็ตาม แต่การปกครองแบบเทศาภิบาลก็ไม่อาจกระทบกระเทือนผู้มีอำนาจเดิม และเมื่อมีเหตุอันมาผสมเข้าด้วยกันทั้งภายนอกและภายใน ก็หนุนให้เกิดปฏิกิริยาที่รุนแรงที่สุดขึ้น นั่นก็คือ การขบถซึ่งเกิดขึ้นหลายครั้งในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่ ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121, ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121 และพระยาแจ็กเจ็ดหัวเมืองศึคขบถ ร.ศ. 121 ดังจะได้อธิบายถึงโดยสังเขปตามลำดับดังต่อไปนี้

#### ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121

เกิดขึ้นจากสาเหตุที่พอจะประมวลได้ดังต่อไปนี้

1. เหตุการณ์ทางการเมืองภายนอกประเทศขณะนั้นยุ่งเหยิง เพราะฝรั่งเศสกำลังแผ่อำนาจเข้ามา กล่าวคือ ระหว่าง พ.ศ. 2436 - พ.ศ. 2445 รัฐบาลสยามตกอยู่ในสภาพอ่อนโยนในการเมืองลุ่มแม่น้ำโขง แทนที่จะเป็นมหาอำนาจที่ราษฎรแถบนั้นยำเกรง กองทัพไทยต้องละทิ้ง พระตะบองและเสียมราฐ ต้องถอยจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงทั้งหมดมาอยู่ทางฝั่งขวา และต้องอยู่ไกลจากแม่น้ำมาเป็นระยะ 25 กิโลเมตร ภายใต้อาณัติ 25 กิโลเมตรนี้ ทั้งที่ยังมีข้าราชการไทยอยู่ แต่ก็ไม่อาจแม่แต่จะเก็บภาษีอากร<sup>29</sup> เมื่อเป็นเช่นนั้นก็เกิดข่าวลือกันขึ้นทางภาคอีสานว่า "ผู้มีบุญจะมาแต่ตะวันออก เจ้าเก่าหมดอำนาจ ศาสนาก็สิ้นแล้ว เป็นต้น..... บัดนี้ฝรั่งเศสเข้าไปเต็มกรุงเทพฯ แล้ว กรุงจะเสียแก่ฝรั่งแล้ว"<sup>30</sup> ในเมื่อเหตุการณ์ทาง

<sup>29</sup> เถษ บุนนาค, "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 5,1 ( ก.ย. - ส.ค. 10) หน้า 80.

<sup>30</sup> Ibid.

การเมืองเป็นที่ไม่แน่นอน บุคคลบางคนเลยฉวยโอกาสที่จะก่อการจลาจล และฝ่าย  
ฝรั่งเศสก็คิดที่จะทำการขับไล่ในประเศสยามมีมากขึ้น เป็นต้นว่า ท้าวท้าวคิดท้าว  
อู๋ ผู้มีบุญทางจังหวัดศรีสะเกษ" ผู้ตั้งขึ้นแข็งไม่ฟังบังคับบัญชาเมืองขุขันธ์ และอ้างว่า  
หลุมเขานั้นเป็นแดนฝรั่งเศส....เราเข้าใจว่า โคกกำลังทางพวกเขมรของฝรั่งเศส  
อุคหนุน 31

2. ทางด้านการเมืองภายในระหว่าง พ.ศ. 2419 เมื่อรัฐบาลแต่งตั้ง  
ให้พระยาเจริญราชไมตรี (ตาด อดิศักดิ์) ไปเป็นข้าหลวงประจำพระตะบอง และ  
พ.ศ. 2425 เมื่อพระยาศรีสิงหนาท (หรุ่น ศรีเพ็ญ) ภายหลังเป็นพระยามหาอำมาตย์  
ออกไปเป็นข้าหลวงประจำนครจำปาศักดิ์ จนถึง พ.ศ. 2445 เป็นระยะที่รัฐบาลกลาง  
ได้ริเริ่มควบคุมตรวจตราหัวเมืองภาคอีสานให้กระชับแน่นยิ่งขึ้นกว่าที่เคยปฏิบัติกันมาแต่  
อดีต เช่นเมือง พ.ศ. 2435 ได้มีประกาศของกรมหลวงพิชิตปรีชากรข้าหลวงใหญ่  
หัวเมืองลาวกาว (ภายหลังเป็นมณฑลอิสาน) "ห้ามมิให้เจ้าหมู่เก็บเงินส่วยแต่ตัว  
ไพร่โดยไม่มีกำหนดอัตรา และไม่มีประมาณ มิมีฎีกาใบเสร็จให้เป็นคู่มือแก่ผู้เสียเงิน  
เหมือนดังแต่ก่อน" 32 นอกจากนั้นยังได้ตัดส่วนลดจากการเก็บเงินการราชการ  
อันเป็นรายได้ของกรมการพื้นเมืองลงอีก ทำให้นายหมวดนายกองไม่พอใจในระบอบ  
การปกครองแบบใหม่นี้ จึงมีบางคนตั้งตัวเป็นผู้มีบุญขึ้น อันเป็นการแสดงออกซึ่งความ  
ไม่พอใจดังกล่าว

3. ความยากจนของชาวอีสานและความไม่เป็นธรรมของข้าราชการ การ  
ขยายอำนาจของฝรั่งเศส และความไม่พอใจของนายหมวดนายกองอันเป็นปัจจัยทางการ

31

Ibid.

32

ม.ร.ว. ปฐม คเนจร, "พงศาวดารมณฑลอิสาน", ประชุมพงศาวดาร  
ภาค 4 เล่ม 2, พระนคร : โรงพิมพ์ก้าวหน้า, พ.ศ. 2506 , หน้า 89 และ  
102.



เมืองประการ เดียวหากไม่มีราษฎรสนับสนุน เหตุการณ์ก็จะไม่แปลงสภาพจากเรื่องของความหลงเชื่อกลายเป็นจริงไปได้ แต่เพราะความยากจนอันเกิดจากความแห้งแล้งของอีสานทำให้ไร่นาไม่ไคผล และยังถูกกักขังไม่ได้รับความจากข้าราชการหลายเรื่อง อาทิเช่น อาศัยของโหว่จากกฎหมายในเรื่องการเก็บเงินส่วย และการทำตัวรูปพรรณ วัวควาย กักขังคอกประชาชน เป็นต้น ทำให้ราษฎรที่ถูกกักขังหมั่นเหงหันไปเลื่อมใสผู้มีบุญและพากันเป็นพรรคพวกของผู้มีบุญ โดยเชื่อว่าผู้มีบุญจะแก้ความยากจนและให้สังคมที่เป็นธรรมแก่เขาได้ 33

ความจริงแล้ว ขบดผู้มีบุญนั้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างกระทันหัน แต่เหตุการณ์ค่อย ๆ เกิดขึ้นทีละน้อย โดยมีกรมการชั้นผู้น้อยคนหนึ่งใคร่เริ่มเกลี้ยกล่อมคนมากอน พ.ศ. 2439 จนกระทั่งตีเมืองเขมรไคในปี พ.ศ. 2444 ในขั้นแรกรัฐบาลไม่สนใจที่จะเข้ายุ่งควยแคะระหว่างที่รัฐบาลยังรอคอยอยู่นี้เอง เป็นโอกาสให้ผู้มีบุญได้มีโอกาสที่จะเกลี้ยกล่อมผู้คนมากขึ้น ประกอบกับปัจจัยต่าง ๆ ดังไคกล่าวแล้ว ทำให้ประชาชนพร้อมที่จะให้ความสนับสนุนแก่บุคคลเหล่านี้ เมื่อขบดผู้มีบุญเริ่มมีกำลังกล้าแข็งและกระทำการรุนแรง เช่นเผาเมืองเสียมราฐ ในปี พ.ศ. 2445 รัฐบาลไคทำการปราบปรามควยกำลังทหารอย่างจริงจัง เป็นโชคคิของรัฐบาลที่ผู้มีบุญมิได้สู้รบแบบกองโจร แต่บังอาจที่จะสู้ซึ่ง ๆ หน้าทำให้ทหารไคมีโอกาสที่จะใช้กำลังอาวุธสมัยใหม่ พวกผู้มีบุญก็ไม่มีทางสู้ เพราะไม่ไคจัดตัวเองเป็นหมวดเป็นกอง และไม่มีอาวุธเทียมเทียบกับทหาร

ถึงแม้ว่า รัฐบาลจะปราบขบดผู้มีบุญไคในเวลาอันสั้น ปัญหาที่รัฐบาลตระหนักคิก็คิอ ขั้ขณะทางทหารนั้นไม่พอเพียงทราบเท่าที่สถานการณืทางเศรษฐกิจของภาคอีสานยังคิกับแค่นอยุ่ จึงไคมีเจตณืงานงที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของภาคอีสานนับแต่บัดนั้นมา สาเหตุส่วนใหญ่ของขบดผู้มีบุญภาคอีสานอาจนำมาปรับเข้ากับขบดเงี้ยวเมืองแพ้ว ร.ศ. 121



ขบถเงี้ยวเมืองแพว ร.ศ. 121

ขบถเงี้ยวเมืองแพวเกิดขึ้นเมื่อเช้าตรู่วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2445 โดยเงี้ยวประมาณ 30 - 40 คน บุกรุกเข้าไปล้นสะคมโจมตีเมืองแพว โดยมีพวกเงี้ยวชาวเมืองแพวประมาณ 300 คน จับอาวุธขึ้นสนับสนุนกองโจร ได้ทำลายหน่วยราชการต่าง ๆ อาทิเช่น กองตำรวจภูธร ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข และศาลากลางเมืองแพว ซึ่งเรียกกันในสมัยนั้นว่า "ศาลาสนามหลวง" ปล้นพระราชทรัพย์ได้ไปประมาณ 40,000 บาท และสังหารข้าราชการไทยตายไปประมาณ 20 คน<sup>34</sup> เมื่อยึดเมืองแพวได้เงี้ยวได้ส่งกำลังเข้าโจมตีเมืองลำปาง สู้กองกำลังของเมืองลำปางไม่ได้ พญาหมองหัวหน้าโจรเงี้ยวตายในที่รบ หลังจากนั้นโจรเงี้ยวก็ถูกกองทัพจากกรุงเทพฯ ที่ โอบล้อมจนกระทั่งหนีกระจัดกระจายไป รวมเวลาที่ขบถเงี้ยวยึดเมืองแพวไว้ได้ประมาณ 20 วัน

สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดขบถเงี้ยวเมืองแพว ได้แก่ความไม่พอใจของเจ้าเมืองแพวต่อการปกครองแบบเทศาภิบาล ที่ทำให้เจ้าเมืองแพวต้องสูญเสียอำนาจ จึงสนับสนุนให้โจรเงี้ยวโจมตีเมืองแพว ส่วนพวกเงี้ยวชาวเมืองแพวที่เขาสนับสนุนโจรก็เพราะได้รับความกดขี่ข่มเหงจากพวกข้าราชการศาลาสนามหลวง และการที่การเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองหัวเมืองที่รัฐบาลกลางเข้ามามีส่วนมากขึ้น ได้มีผล กระทบต่อผู้ที่รู้สึกว่าเป็น "ชนหมูน้อย" เช่นพวกเงี้ยวเมืองแพว อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พวกเงี้ยวชาวเมืองแพวมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลกลาง ส่วนการที่พวกอังกฤษและฝรั่งเศสเข้าแทรกแซง ก็เพราะลอบจ้องหาโอกาสให้เกิดความวุ่นวายภายในเมืองไทยอยู่แล้ว

34

เตช บุณนาค, "ขบถเงี้ยวเมืองแพว ร.ศ. 121", สังคมศาสตร์-ปริทัศน์ 6,2 (ก.ย. - พ.ย. 11), หน้า 68.

สาเหตุที่เจ้าเมืองแพร่ไม่พอใจต่อการปกครองแบบใหม่ อธิบายได้ดังต่อไปนี้

สาเหตุที่ทำให้เจ้าเมืองแพร่สนับสนุนเงี้ยวขึ้น สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองภายในของภาคเหนือ กล่าวคือ เมื่อต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เจ้าเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และลำปางเป็นเจ้า เจ้าเมืองแพร่และน่านเป็นพระยาเมือง เจ้านายและขุนนางของทั้ง 5 เมืองถืออำนาจอย่างสมบูรณ์ในการเมืองภายใน แต่มีข้อผูกมัดกับรัฐบาลกลางกรุงเทพฯ ว่าจะไม่เอาใจออกห่างไปฝักใฝ่กับศัตรูภายนอกพระราชอาณาจักร และสัญญาว่าจะนำต้นไม้เงินต้นไม้ทองเครื่องราชบรรณาการลงมาถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสามปีครั้งหนึ่ง 35 ครั้ง ถึง พ.ศ. 2420 รัฐบาลส่งพระยาเทพอรชุน (พุม ศรีไชยันต์ ภายหลังเป็นเจ้าพระยารัตนวิเศษ สมุหพระกลาโหม) ไปเป็นข้าหลวงประจำอยู่ที่เชียงใหม่ เพื่อดูแลไม่ให้ออญความระหว่งบริษัทยังกุญที่ไปตั้งตักไม้สักทางภาคเหนือ กับเจ้านายขุนนางประเทศราช ซึ่งมีอยู่เนือง ๆ ออญวเกินไป จนอาจเป็นสาเหตุให้ประเทศอังกฤษคุกคามพระราชอาณาจักรเอาได้ 36

ตั้งแต่ พ.ศ. 2420 ถึง พ.ศ. 2445 การควบคุมตรวจตราเมืองประเทศราชภาคเหนือของรัฐบาลกลางกระชั้นแน่นเข้าตลอดเวลา เป็นที่เห็นว่า เมื่อ พ.ศ. 2427 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งพระเจ้านองยาเฮอ กรมหมื่นพิริศ-ปริชากรขึ้นไปจัดการหัวเมืองเชียงใหม่ กรมหมื่นพิริศปริชากรทรงแก้ไขการปกครองเมืองเชียงใหม่โดยทรงจัดให้มีการปกครองแบบ "เคาสนามหลวง" ขึ้น การปกครองแบบเคาสนามหลวงนี้ ข้าหลวงเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำให้เจ้าผู้ครองนครและเสนา 6 คน

35

พระยามหาอำมาตยาธิบดี (ทรุ่น ศรีเพ็ญ), พงศาวดารเมืองนคร-เชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนชัย พระนคร : ก้าวหน้า, พ.ศ. 2505.

หน้า 1 - 20.

36

เศธ. op.cit. หน้า 72.

ปกครองเมืองเชียงใหม่ เพราะการปกครองแบบใหม่นี้เป็นการจำกัดอิสรภาพของเจ้า  
 นายเชียงใหม่เอง กรมหมื่นพิริยธรรมาธิบดีจึงต้องขอความร่วมมือ โดยช่วยเหลือเจ้า  
 เมืองเชียงใหม่หาวิธีใหม่ ๆ ที่จะเก็บภาษีจากราษฎรได้ 37 กรมหมื่นพิริยธรรมาธิบดี  
 เสด็จจกกลับกรุงเทพ ฯ พระองค์ทรงตั้งการปกครองแบบเคาสนามหลวงไปใช้ในการ  
 เมืองประเทศอื่น ๆ ไว้กับข้าหลวง ข้าหลวงได้นำการปกครองแบบนี้ไปใช้ในเมือง  
 แพร่ เมื่อ พ.ศ. 2439 และขอความร่วมมือจากพระยาเมืองแพร่โดยกราบบังคมทูล  
 ขอพระราชทานพระกรุณาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฯ ให้ทรงสถาปนา  
 พระยาเมืองแพร่ขึ้นเป็นเจ้าพิริยเทพวงศ์ 38

ระหว่าง พ.ศ. 2439 ถึง พ.ศ. 2445 รัฐบาลกลางมิได้แต่ควบคุมตรวจ  
 ตราเมืองประเทศราชภาคเหนือเท่านั้น แต่พยายามจะทำลายอิสรภาพเกือบทั้งหมด  
 ของเมืองเหล่านี้อย่าง เมื่อ พ.ศ. 2442 รัฐบาลกลางยุบฐานะประเทศราชของ  
 เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และน่าน โดยเลิกพิธีที่เมืองประเทศราชเหล่านี้นำส่งต้นไม้  
 เงินต้นไม้ทองเครื่องราชบรรณาการมาถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสามปีครั้ง  
 หนึ่ง 39 ในปีต่อมา รัฐบาลกลางจำกัดอิสรภาพในการ เมืองภายในของเมืองเหล่านี  
 นี้เองเกือบหมด เป็นต้นว่า รัฐบาลกลางเริ่มถือว่าข้าหลวงมิได้เป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำ  
 ให้เคาสนามหลวงปกครองเมืองเท่านั้น แต่เป็นผู้สามารถที่จะยับยั้งมติของสถาบันนี้  
 ได้ด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังอนุญาตให้ข้าหลวงเป็นผู้แต่งตั้งเสนาข้าราชการของ

37

Ibid.

38

Ibid.

39

HAILEY, "CHIENGMAI AND THE INCEPTION OF AN ADMINISTRATIVE  
 CENTRALIZATION POLICY IN SIAM(II)," SOUTH EAST ASIAN STUDIES, 9,4  
 (MARCH, 1974.) pp. 259,460.



เจ้าผู้ครองนครและเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำให้เจ้าผู้ครองนครแต่งตั้งข้าราชการศักดิ์  
ให้แก่อุปการคนเมืองอีกด้วย ในเวลาที่รัฐบาลตั้งอำนาจศาลของเจ้าผู้ครองนครลง  
อย่างมาก แต่ขณะเดียวกันคืออนุญาตให้ชาวหลวงบัญญัติกฎหมายได้ สุลทนายรัฐบาลกลาง  
จำกัดอิสรภาพของการคลังของเจ้าผู้ครองนครอย่างมาก โดยยุบอำนาจการเกณฑ์  
ราชการของเจ้านาย ขุนนาง และอนุญาตให้ชาวหลวงเก็บค่าราชการแก่ราษฎรคนละ  
4 บาทต่อปี โดยลดราคาของทาสสินไถ่ลงครึ่งหนึ่ง และโดยประกาศว่าผู้ใดเกิดหลัง  
จาก พ.ศ. 2440 จะตกเป็นทาสของใครไม่ได้<sup>40</sup>

การที่เจ้านายเมืองแพร่สนับสนุนให้เงี้ยวเข้าตีเมืองเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.  
2445 จึงเป็นการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองของเมือง  
ประเทศราชในภาคเหนือระหว่าง พ.ศ. 2420 และ พ.ศ. 2445

มีปัญหาที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่งคือ ทำไมจึงมีแต่เจ้านายเมืองแพร่เท่านั้น  
ที่ดิ้นรนขัดแย้งเมืองและมีวัตถุประสงค์อะไร ปัญหาข้อแรกนั้นขึ้นอยู่กับความไม่พอใจต่อ  
การเปลี่ยนแปลงการปกครองของเจ้านายเมืองประเทศราชนั้นมีอยู่มากน้อยไม่เหมือนกัน  
และโอกาสที่จะแสดงความไม่พอใจที่มีมากและน้อยไม่เหมือนกัน เจ้านายเมืองเชียงใหม่  
เมืองลำพูน อาจจะไม่พอใจมากเพราะโดนจำกัดอิสรภาพมานานและมากที่สุด แต่ทำ  
อะไรไม่ได้เพราะกำลังชาวหลวงอยู่ใกล้ครึ่งอยู่ ฝ่ายเจ้านายเมืองน่านอาจจะไม่มี  
ความรู้สึกอะไรเลย เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปถึงน่านช้ากว่าเมืองอื่น  
แต่เจ้านายเมืองแพร่มีอยู่ครึ่ง ๆ กลาง ๆ โดนจำกัดอิสรภาพ แต่ไม่รู้สึกว้ารัฐบาล  
มีอำนาจพอที่จะบังคับให้ทำอะไรได้จึงมีความดิ้นรนขึ้นมา ส่วนปัญหาประการหลังนั้นก็  
เพื่อแสดงอำนาจรัฐบาลให้ล้มเลิกการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมืองแพร่เสีย และ  
มอบอำนาจการปกครองบ้านเมืองให้คนตามเดิม



พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองลพบุรี ร.ศ. 121

บริเวณเจ็ดหัวเมืองที่กล่าวนี้ได้แก่ เมืองปัตตานี ยะหริ่ง สายบุรี ระแงะราห์มัน ยะลา และหนองจิก เหตุการณ์พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองลพบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2445 นั้น เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับ "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน" กล่าวคือเริ่มต้นตอนปลายปี พ.ศ. 2444 เช่นเดียวกัน แต่จบลงเสียก่อนในเดือนเมษายน พ.ศ. 2445 เหตุการณ์เริ่มเมื่อ รัฐบาลออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง เมื่อ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2444 กฎข้อบังคับนี้ระบุว่า ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไป รัฐบาลจะแต่งตั้งปลัดเมืองยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมืองไปช่วยพระยาเมืองทั้งหลายปกครองบ้านเมืองตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 จะส่งพนักงานสรรพากรไปเก็บภาษีอากรตามระเบียบของกระทรวงการคลัง และผู้พิพากษาไปตัดสินคดีตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 และจะแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ไปประจำบริเวณให้ไป... "ตรวจตราแนะนำราชการทั้งปวง ค้างพระเนตรพระกรรมในราชการทุกเมือง หรือราชการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยตามพระราชประสงค์"...<sup>41</sup> ส่วนพระยาเมืองนั้น รัฐบาลจะจ่ายเบี้ยหวัดให้พอเลี้ยงชีพ ในส่วนศาสนา รัฐบาลจะเคารพขนบธรรมเนียมประเพณีว่าด้วยการแต่งงานและการสืบสกุล โดยจะรักษาไว้ซึ่งอำนาจของผู้นำทางศาสนาในท้องถิ่นหรือ"โต๊ะกาตี" ในคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น

ในทันทีที่รัฐบาลกลางส่งข้าหลวงใหญ่ไปประจำบริเวณเจ็ดหัวเมืองในปี พ.ศ. 2444 พร้อมกับกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมือง ก็ได้รับการต่อต้านจากหัวเมืองเหล่านี้ เช่น พระยาตานี ไม่ยอมให้พนักงานสรรพากรเข้าปฏิบัติกรในเมืองตานี และพระยาสายบุรีไม่ยอมรับคนไทยเป็นปลัดยกกระบัตรหรือนายอำเภอ เป็นต้น รัฐบาล

41

เดช บุนนาค, "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองลพบุรี ร.ศ. 121",  
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514.  
 หน้า 15, 16.

กลางจึงต้องใจกำลังบังคับและจับตัวเจ้าพระยาตานีมากุมไว้ที่เมืองสงขลา พระยาแขก  
 ทั้งหลายจึงยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับดังกล่าว ต่อมารัฐบาลกลางได้ประกาศออกยศ  
 พระยาตานีและส่งไปอยู่ที่เมืองพิษณุโลก และให้พระยาระแงะไปช่วยราชการที่เมือง  
 สงขลา ทั้งนี้เพราะพระยาตานี (พระยาวิชิตภักดี อับดุลกาเคร์) เป็นตัวการสำคัญ  
 ที่จะเรียกร้องสิทธิปกครองตนเองทัดเทียมกับพระยาปลัดบันประเทศราช และได้ขอให้  
 รัฐบาลอังกฤษที่เมืองสิงคโปร์บอกกล่าวมายังรัฐบาลไทยมิให้เบียดเบียนตน ผลที่สุด  
 ...."อับดุลกาเคร์ได้ตระเตรียมสมัครพรรคพวกจะก่อการกำเริบขึ้นในเมืองปัตตานี  
 และจะหนีไปหาอังกฤษที่สิงคโปร์ ร้องว่าไทยเบียดเบียนพลเรือน แต่เราจับตัวเสียก่อน  
 ๒ จึงไม่ได้เกิดเหตุ...." 42

เหตุการณ์พระยาแขกกบฏ ดูเหมือนว่าเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงอย่างรวดเร็ว  
 แต่ความจริงแล้วมีเบื้องหลังที่สลับซับซ้อนมากไม่แพ้ขบวนการทั้งสองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น  
 กล่าวคือมูลเหตุดั้งเดิมในการกบฏครั้งนี้ พระยาแขกเหล่านี้มีความขัดเคืองมานานแล้ว  
 เพราะแม้จะเป็นเจ้าเมือง มีอำนาจตามระบบเจ้าเมืองประเทศราช แต่ก็มิได้ขึ้นกับ  
 กรุงเทพฯ ๓ โดยตรง คือต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพระยาสงขลา สมเด็จพระ  
 พระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าบริเวณเมืองเหล่านี้เป็นจุดอ่อนของไทยเพราะอยู่ทาง  
 ใกล้เคียงเมืองหลวง และอยู่ใกล้เมืองขึ้นของอังกฤษ จึงทรงดำเนินการปกครองหัวเมือง  
 เหล่านี้ให้ทันสมัย โดยในชั้นแรก (พ.ศ. 2439) ให้เมืองแขกเจ็ดหัวเมืองไม่ต้อง  
 ขึ้นต่อเมืองสงขลาอีกต่อไป แต่ยังคงส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองมาถวายพระบาทสมเด็จพระ  
 พระเจ้าอยู่หัวเหมือนเดิม และรัฐบาลจะได้จัดส่งข้าหลวงไปควบคุมดูแลพระยาแขกทั้ง  
 หลาย การปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมืองมีความมุ่งหมาย....." ที่จะเปลี่ยนแปลง  
 วิธีการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ให้เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน เป็นแต่จะจัดให้ค่อยเป็นค่อย  
 ไปโดยลำดับ ไม่ต้องรีบเร่งแบบแผนเก่าให้เป็นที่รุนแรงชอกช้ำแก่ผู้ว่าราชการเมือง

ประการใด..... ที่จะสมาคมและชักชวนเด็กดีผู้วาระราชการหัวเมืองทั้งเจ็ดเหล่านี้  
และพวกเหล่านี้ที่จะรับราชการต่อไปในหัวเมืองเหล่านี้ให้สนิทสนมกับกรุงเทพ ฯ...  
โดยความมุ่งหมายในการต่อไปที่จะเพาะปลูกคนที่จะรับราชการในหัวเมืองพื้นบ้านพื้นเมือง  
เหล่านี้ ถึงว่าจะจะเป็นแขกต่างศาสนา ก็ให้มีน้ำใจและอภัยไถ่รับเป็นไทยเช่นข้าราชการ  
ทั้งปวง" .....<sup>43</sup>

โครงการปรับปรุงการปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมืองประสบกับการต่อต้านอย่าง  
รุนแรงเมื่อรัฐบาลเข้าไปดำเนินการจัดเก็บภาษีเสียเอง อาทิเช่น เปิดประมูลภาษีเงิน  
ใหม่โดยเปิดเผยและการตั้งกานภาษีขาเข้าภาษีขาออกเป็นหลักแหล่ง เป็นต้น ทำให้  
พระยาแขกขาดผลประโยชน์จากกิจการเหล่านี้ จึงต่อต้าน รัฐบาลกลางก็ได้ใช้นโยบาย  
ผ่อนสั้นผ่อนยาว โดยแบ่งรายได้จากภาษีอากรให้ตามส่วน แต่ไม่ได้ผลถึงกับปรากฏว่า  
พระยาตานีขอร้องให้อังกฤษยึดเอาเมืองขึ้นในมปีนั้น (พ.ศ. 2441)<sup>44</sup>

ในปลายปี พ.ศ. 2444 พระยาตานีได้ "สัญญา" กับข้าหลวงที่ไปตรวจราชการ  
ว่าจะยอมรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ไปใช้ในเมืองตานี แต่  
ก็ไม่ได้หมายความว่าท่านเลิกคบคิดต่อต้านรัฐบาลกลาง เพราะปรากฏว่าพระยาแขกทั้ง  
หลายได้พยายามติดต่อขอให้อังกฤษเข้าแทรกแซงทางการเมืองระหว่างพวกตนกับรัฐบาล  
ไทย แต่ข้าหลวงใหญ่อังกฤษ ณ เมืองสิงคโปร์ (เซอร์ สเวทเทนัม) ไม่ต้องการ  
เข้ามาแทรกแซงเข้าในบริเวณเหล่านี้ เนื่องจากไม่มีความสำคัญพอที่จะยึดเอาเป็นอาณานิคม  
จึงไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับตัว แต่ได้รายงานให้รัฐบาลไทยทราบความเคลื่อนไหว  
ของพระยาแขก รัฐบาลกลางจึงต้องส่งข้าหลวงใหญ่ไปประจำบริเวณเจ็ดหัวเมือง และ

43  
*Ibid.*, หน้า 21.

44  
*Ibid.*, หน้า 23.



ดำเนินการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ตามกฎหมายข้อมบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมือง แต่ได้รับการต่อต้าน และรัฐบาลสามารถเอาชนะพระยาแขกได้ จึงได้กล่าวมาแล้วตอนต้น

แต่การที่รัฐบาลสามารถเอาชนะพระยาแขกได้อย่างรวดเร็วมีได้หมายความว่า รัฐบาลสามารถปรับปรุงการปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมืองได้ทันที เพราะถึงแม้พระยาตานีจะถูกจับแต่พระยาแขกคนอื่น ๆ ก็มีใครร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอย่างเต็มที่

รัฐบาลใช้นโยบายผ่อนสั้นผ่อนยาวต่อพระยาแขกอีกครั้งหนึ่ง โดยยอมให้พระยากระแงะกลับไปอยู่เมืองกระแงะในปี พ.ศ. 2446 โดยมีเงื่อนไขว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายข้อมบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมือง และในปีต่อมายอมให้พระยาวิชิตภักดี (อับดุลกาเดร์) กลับเมืองตานีได้ แต่การกลับมีเค้าแห่งความไม่สงบขึ้นอีก เมื่อปรากฏว่าพระยาตานีกลายเป็นที่นิยมของประชาชนชาวเมือง 45

ในปี พ.ศ. 2448 และ 2449 รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการขั้นสุดท้ายที่จะปลดล้างลักษณะพิเศษที่ยังปรากฏอยู่ในบริเวณเจ็ดหัวเมือง และจึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศโดยแท้จริง เมื่อปลายปี พ.ศ. 2448 กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเสนอว่า รัฐบาลพร้อมแล้วที่จะเก็บภาษีอากรทั้งหมดในบริเวณเจ็ดหัวเมือง สมควรเลิกเก็บส่วยแบบเดิม และให้เก็บเงินค่าราชการเหมือนส่วนอื่นของประเทศ และให้ตั้งบริเวณเจ็ดหัวเมืองขึ้นเป็นมณฑล อย่างไรก็ดีตาม แมรัฐบาลสามารถเปลี่ยนรูปแบบการปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมืองได้สำเร็จ ความยุ่งยากขั้นพื้นฐานก็ยังคงมีอยู่ อันมีผลมาจากการที่พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในอันที่จะ "เพาะปลูกคนที่ จะรับราชการในพื้นที่เหล่านี้ ถึงวาจะเป็นแขกต่างศาสนา ก็ให้มันน้ำใจและอริยาตย์เป็นคนไทยเช่นข้าราชการทั้งปวง" ยังไม่ประสบผลสำเร็จนั่นเอง



## สรุป

จากการพิจารณา โครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินก่อนที่จะมีการปรับปรุงในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น อาจสรุปได้ว่า การปกครองเป็นไปโดยจัดแบ่งเมืองต่าง ๆ ออกเป็นเมืองประเทศราชกิ่งอิสระ ซึ่งมีผู้ปกครองที่สืบเชื้อสายกันมาของตนเอง อันได้แก่ดินแดนที่เป็นบางส่วนของพม่า ลาว และมาเลเซียในปัจจุบัน ผู้ปกครองเมืองประเทศราชเหล่านี้มีความเป็นอิสระอยู่มาก จากนั้นก็เมืองพระยามหานครซึ่งเจ้าเมืองต้องขึ้นต่อเมืองหลวงมากกว่าเมืองประเทศราช นอกจากนี้แล้ว ในบรรดาหัวเมืองชั้นในก็ยังมี การแบ่งชั้นของเมืองออกเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ตรี และจัตวา ซึ่งโดย

ทฤษฎีแล้ววิธีการสืบต่อตำแหน่งทางสายโลหิตนั้น เป็นที่ยอมรับกันก็แต่เฉพาะในกรณีของเมืองประเทศราชเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อตอนปลายศตวรรษที่ 19 นั้น อาจกล่าวได้ว่า การสืบต่อตำแหน่งเจ้าเมืองโดยทางสายโลหิตนั้น เป็นแบบฉบับที่ปฏิบัติกันอยู่เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะเมืองต่าง ๆ ทางภาคตะวันออก ได้แก่เมืองร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ อุดม สุรินทร์ นครพนม กาฬสินธุ์ สกลนคร มหาสารคาม ชัยภูมิ หนองคาย อุดร รวม 11 หัวเมืองที่มีตระกูลของผู้ปกครองซึ่งอาจสืบเชื้อสายย้อนหลังกลับไปได้ถึงตอนปลายศตวรรษที่ 18 หรือต้นศตวรรษที่ 19 และที่สืบต่อมาจนกระทั่งถึงสมัยปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ที่สำคัญก็คือว่า ประชาชนในท้องถิ่นนี้ถือว่าวงศ์ของผู้ปกครองของตนนั้นเก่าแก่ไม่แพ้ราชวงศ์จักรี และในหลายกรณีก็เป็นวงศ์ที่ผูกพันอยู่กับราชวงศ์ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงมากกว่ากับไทยตอนกลาง<sup>46</sup> ส่วนหัวเมืองทางภาคใต้ที่มีหลักฐานพอค้นคว้าได้นั้น โดยทั่วไปแล้วผู้ปกครองมีที่มาซึ่งแตกต่างจากหัวเมืองทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างไรก็ตาม ระบบเจ้านั้นเจ้าเมืองแต่ละคนปกครองเมืองของตนโดยอาศัยระบบ "กินเมือง" คือ ไม่มีการรับเงินเดือนสำหรับเจ้าเมืองและบริวาร หากแต่อาศัย

46

VICKERY, "THAI REGIONAL ELITES AND THE REFORM OF KING CHULALONGKORN" THE JOURNAL OF ASIAN STUDIES, VOL. 29 No. 4 (AUGUST, 1970) pp. 869, 870.

บางส่วนของภาวการณ์ที่ตนเก็บได้เป็นรายได้ วิธีนี้แม้ว่าจะเป็นการจำกัดความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก แต่ก็เป็นการปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลกลางที่จะไม่เก็บรายได้ส่วนใหญ่ส่วนหนึ่งไว้เพื่อรักษาการบริหารงานส่วนท้องถิ่น กล่าวง่าย ๆ ก็คือ ระบบเดิมนั้นมุ่งที่จะรักษาความสงบด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหัวเมืองที่ปรารถนาที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลกลางก็จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับเมื่อสถานการณ์ในหัวเมืองร้ายแรงจริง ๆ ความสำคัญของระบบเดิมจึงขึ้นอยู่กับความบุคคลของเจ้าเมืองอยู่มาก 47

ล่วงมาถึงสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นที่เห็นได้ว่าระบบเดิมจะคงอยู่ต่อไปไม่ได้ ทั้งนี้ก็โดยผลจากทั้งการเมืองภายในและโดยอิทธิพลการเมืองจากภายนอก เป็นต้นว่าภัยอันอาจเกิดจากการที่เจ้าเมืองต่าง ๆ เข้าสมาคมกับต่างชาติเพื่อหนีจากการควบคุมของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือซึ่งเจ้าเมืองต่าง ๆ มีความผูกพันดั้งเดิมกับประเทศอื่น ๆ มิใช่ไทย 48 การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องนี้ คือการปฏิรูปที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2435 ซึ่งตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง และให้กรมพระยาคำรงทำหน้าที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รัชกาลที่ 5 และกรมพระยาคำรง ๆ ใช้วิธีปกครองอาณานิคมของอังกฤษในพม่าและมลายูเป็นแบบอย่างในการปฏิรูปนี้ โดยจัดตั้งมณฑลประกอบด้วยหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้น การจัดตั้งมณฑลแบบเดิมนั้นมุ่งหมายในการป้องกันประเทศและการเก็บภาษี แต่มิได้มีผลในทางบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด ในขณะที่การจัดมณฑลแบบใหม่นั้นมุ่งที่จะควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ให้มากขึ้น โดยการส่งข้าหลวงมณฑลออกไปประสานงานต่าง ๆ ของจังหวัด และรายงานมาโดยตรงยังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หัวเมืองต่าง ๆ จึงเท่ากับถูกลดฐานะลงเป็นหน่วยหนึ่งในมณฑล นอกจากนี้แล้วการจัดตั้งมณฑล

47

Ibid; pp. 873.

48

Ibid.

ก็ยังมุ่งที่จะปรับปรุงการจัดเก็บภาษีของประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งมณฑลนี้ ก็เป็นไปในรูปค่อย ๆ เป็นค่อย ๆ ไป และมีมณฑลครบ 20 มณฑลโลกเมื่อปี พ.ศ. 2458 แต่สิ่งที่น่าสนใจเป็นพิเศษสำหรับการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งนี้คือ การแบ่งเขตการบริหารออกเป็นส่วนที่มีการปกครองโดยตรงและโดยอ้อม คือเมืองประเทศราชทางภาคเหนือซึ่งอยู่ในมณฑลพายัพ และหัวเมืองแขกเจ็ดหัวเมืองทางภาคใต้ซึ่งอยู่ในมณฑลปัตตานี ทั้งนี้เนื่องจากว่า ในบริเวณเหล่านี้มีชนบทรวมเนียมปฏิบัติของการที่มีเจ้าผู้ปกครองท้องถิ่นและได้รับความจงรักภักดีจากประชาชนในท้องถิ่นมาก่อน ประกอบกับวัฒนธรรมของท้องถิ่นก็แตกต่างออกไป จึงสมควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงไปโดยค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าระบบการปกครองโดยอ้อมนี้ แม้จะพยายามรักษาที่หาของลักษณะเดิมไว้ให้มากเพียงใด แต่จริงแล้วก็คงเหลืออำนาจจริง ๆ ไว้ให้กับผู้ปกครองเดิมน้อยมาก เว้นแต่ในกรณีที่น่าเป็นจริง ๆ เช่นในกรณีของเจ็ดหัวเมืองแขก (พระยาแขกเจ็ดหัวเมือง) แต่ในที่สุดแล้ว ระบบมณฑลอย่างธรรมดาทั่วไปก็เข้ามาแทนที่ระบบการปกครองโดยทางอ้อมนี้ 49

การปฏิรูประเบียบราชการแผ่นดินนี้ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายอย่างดียิ่ง คือประเทศมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้น และรัฐมีรายได้มากขึ้น ผู้ปกครองเดิมในเมืองประเทศราชหมดอิสรภาพลง และบรรดาเจ้าเมืองอื่น ๆ ก็ถูกแทนที่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง แต่เพื่อที่จะประสบผลสำเร็จตามนโยบายความความว่า ผู้นำของท้องถิ่นเหล่านี้ต้องถูกดึงเข้ามาในระบบใหม่ เช่นการให้เข้ามาเป็นข้าหลวงประจำเมืองต่าง ๆ หรือประจำมณฑลหรือเข้าเป็นข้าราชการประจำในเมืองหลวง หรือมีเดันนั้นก็ตอกกันไม่ให้ผู้นำของท้องถิ่นเหล่านี้มีพิษมีภัยขึ้นมาได้ และก็ดูเหมือนว่าผู้นำของท้องถิ่นเหล่านี้ก็จะยอมรับบทบาทใหม่ของคนแต่โดยดี แต่ผู้ที่ไม่พอใจก็ไม่อาจจะคุกคามรัฐบาลกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นขบดเงี้ยวเมืองแพะ ขบดผู้มีบุญภาคอีสาน



เมื่อปี พ.ศ. 2445 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่ตระกูลผู้นำเก่าของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้ว มีความสามารถที่จะปรับตัวเข้ากับระบบราชการได้ และประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ผู้นำท้องถิ่นทางภาคอีสานกลับดูเหมือนว่าจะถูกตัดไปจากตำแหน่งสูงในระบบที่ได้รับการปรับปรุงใหม่นี้โดยสิ้นเชิง เช่นเจ้าเมืองแพร์ถูกปลดหลังจากรัฐบาลกลางปราบขบถเงี้ยวโคราชคาบ และลดฐานะของเมืองแพร์จากเมืองประเทศราชเป็นหัวเมืองหนึ่งของไทย<sup>50</sup> ในกรณี VICKERY ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การตกต่ำของผู้นำท้องถิ่นทางอีสาน เมื่อเปรียบเทียบกับผู้นำของท้องถิ่นอื่น ๆ นั้น อาจจะเป็นได้ว่าเกิดจากความแตกต่างในด้านที่มาและชนบทรวมนิยมของผู้นำเหล่านี้ กล่าวคือ ในขณะที่กลุ่มผู้นำทางภาคอีสานเป็นชาวไทยหรือชาวลาวพื้นเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์หรือทางจิตใจกับราชวงศ์ ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง กลุ่มผู้นำทางใต้เป็นพวกพ้อคำและชาวจีนซึ่งมีตำแหน่งขึ้นมาโดยความโปรดปรานของกษัตริย์เป็นใหญ่ นอกจากนั้นแล้ว ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของภาคอีสานก็อาจมีส่วนประกอบด้วย เพราะทางใต้เป็นถิ่นที่มีการติดต่อและเป็นศูนย์กลางการค้ากับต่างประเทศมานาน ในขณะที่ทางภาคอีสานมีลักษณะเป็นพวกอนุรักษนิยม เพราะดินแดนมีลักษณะตัดขาดจากที่อื่นซึ่งอาจทำให้รัฐบาลกลางคิดว่าผู้นำของท้องถิ่นทางภาคอีสานไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติงานในระบบใหม่ได้<sup>51</sup>

อย่างไรก็ดี ภาคอีสานก็เป็นดินแดนที่เมื่อพิจารณาแล้วก็ควรแก่การปกครองแบบทางอ้อมอย่างเดียวกับที่เมืองทางประเทศราชทางภาคเหนือและภาคใต้ได้รับอยู่เหมือนกัน เพราะทางภาคอีสานนั้นปลอดจากการควบคุมอย่างแท้จริงของกรุงเทพฯ มาจนศตวรรษที่ 19 ทั้งยังมีชนบทรวมประเพณีและภาษาพื้นเมืองที่แตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัดอีกด้วย ดูเหมือนว่ากรณีที่ภาคอีสานไม่ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษเลยนั้น

50

Ibid.

51

Ibid.; pp. 878.



เนื่องจากการวินิจฉัยของกรมพระยาคำรง ฯ เองที่ไม่ปรารถนาให้มีลักษณะพิเศษเฉพาะของภูมิภาคเกิดขึ้นในอีสานเลย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากว่า<sup>52</sup>

1. โดยเหตุผลทางกฎหมายแล้ว เจ้าผู้ปกครองทางเหนือมีสิทธิที่จะอิสระมาตลอด ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหลังจากความพ่ายแพ้ของเจ้าอนุ ฯ ในสมัยรัชกาลที่ 3 แล้วก็ถือว่าขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ ฯ
2. การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินมุ่งที่จะจัดลักษณะแบ่งแยกของท้องถิ่นย่อยให้หมดไป และการพิจารณาว่าท้องถิ่นใดจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลในทางปฏิบัติว่าจะกระทำไ้รวดเร็วแค่ไหน
3. อาจจะมีใจไม่พอใจในกรุงเทพฯ ฯ ต่อดินแดนที่ไม่มีความจงรักภักดีพอเพียงเมื่อครั้งขบถเจ้าอนุ ฯ
4. การที่ฝรั่งเศสเข้ายึดครองฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงอาจมีส่วนทำให้กรุงเทพฯ ฯ ต้องรีบปฏิบัติการโดยด่วน ถึงแม้จะเห็นได้ว่าระบบมณฑลถูกนำไปใช้กับภาคอีสานโดยไม่มี การเตรียมการเป็นพิเศษอย่างในภาคใต้หรือภาคเหนือเลย

มีข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อพิจารณาลักษณะของการต่อต้านการรวมอำนาจของรัฐบาลกลางซึ่งที่ปรากฏอยู่ในกรณีของภาคอีสานหรือภาคใต้ก็ตามจะเห็นได้ว่า ในทั้งสองภาคนี้เคยเป็นเมืองประเทศราชที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงและมีเจ้าเมืองที่สืบสายโลหิตติดต่อกันมานาน อาณาบริเวณเหล่านี้เคยมีอำนาจอิสระมากในการปกครองหัวเมืองของคนมาก่อน และแม้ว่าจะไม่ได้คงความเป็นประเทศราชไว้แล้ว ในระยะเวลาที่มีการปฏิรูปการปกครองก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังไม่ได้ตัดอำนาจเชื้อสายเจ้าประเทศราชเสียทีเดียว หากคงนิยมแต่งตั้งบุตรหลานของเจ้าประเทศราชเหล่านั้นให้สืบทอดอำนาจต่อไป ทั้งนี้ เมื่อถูกควบคุมโดยเคร่งครัดจากเมืองหลวงภาย

ใ้การปกครองแบบเทศาภิบาลจึงทำให้เจ้าเมืองในอาณานิคมกึ่งกลางเกิดปฏิกิริยาต่อต้าน จนเป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้ง ๆ ที่รัฐบาลกลางต้องเข้าทำการปราบปรามอย่างเด็ดขาด

โดยสรุปแล้วการปฏิรูปการปกครองที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ส่งผลให้เกิดการรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของบูรณาการแห่งชาติหรือการสร้างชาติกึ่งกลางคือการรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลางนี้ช่วยให้สยามเวลานั้นสามารถจัดการปกครองประเทศได้มีระเบียบมากขึ้น และทำให้รัฐบาลกลางมีรายได้มากขึ้น และผลที่เกิดจากการรวมอำนาจนี้ได้ทำให้กรุงเทพ ฯ กลายเป็นนครรัฐซึ่งเป็นที่รวมของความเจริญทั้งปวงและประกอบกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งได้รับการปูพื้นฐานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ทำให้กรุงเทพ ฯ เจริญเติบโตขยายตัวกว้างขวางออกไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ส่วนภูมิภาคได้รับความเหลียวแลน้อยมาก เพราะมีความสำคัญทางการเมืองลดน้อยลง จากลักษณะนี้มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า ทำให้กรุงเทพ ฯ ในฐานะศูนย์กลางได้ดูดซึมเอากำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ ของหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามารวมไว้ จนก่อให้เกิดปัญหาในการสร้างภูมิภาคให้เจริญทัดเทียมกับเมืองหลวงในเวลาต่อมาเป็นเอกประการ

เมื่อกล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองก็จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงการปฏิรูปการคลังด้วย เพราะการปฏิรูปทั้งสองคานนี้มีความเกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้ง กล่าวคือ การปฏิรูปการคลังมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญคือเป็นการเพิ่มพูนรายได้กับรัฐบาลกลางในอันที่จะพัฒนาประเทศในคานอื่น ๆ ให้สัมฤทธิ์ผล ในขณะที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการคลังจะประสบผลสำเร็จโดยสมบูรณ์ได้ก็ต้องอาศัยการปฏิรูปการปกครอง คือใ้ค้ำอัยการปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาค และปฏิรูปการคลังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป