

7501



แพศยาภิบาล

พระนิพนธ์

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาจ่างราชนุภาพ

กระทรวงมหาดไทย

พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ

พระยาจินตารักษ์

(จำลอง สวัสดิ์ - ชโย)

ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์

วัดเทพศิรินทราวาส

๑๐ ตุลาคม ๒๕๐๙

แก้ พระยาจินตารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต)

อดีต รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ท่านเจ้าคุณจินตารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต) เริ่มชีวิตราชการในราชสำนักแล้วโอนมารับราชการในกระทรวงมหาดไทย ในตำแหน่งเสมียนเอก กรมป่าไม้ ซึ่งขณะนั้นเป็นกรมสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ท่านได้ก้าวหน้าในราชการมาเป็นอย่างดี เคยดำรงตำแหน่ง เลขานุการมณฑล ปลัดมณฑล ผู้ว่าราชการจังหวัด จนได้ทำการในตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา นับได้ว่าเป็นข้าราชการประเภทเนื้อแท้ของมหาดไทยได้ผู้หนึ่ง ในภายหลังไปรับราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอยู่จนครบเกษียณอายุเมื่อพ้นราชการแล้ว ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่อมาในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๙๑ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีท่านจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ท่านเจ้าคุณเกิดในตระกูลข้าราชการ จึงใกล้ชิดองค์พระมหากษัตริย์มาแต่เยาว์วัย ในบรรดาพี่น้องร่วมบิดามารดากัน แม้ท่านเจ้าคุณจะเป็นบุตรคนสุดท้อง ก็เจริญรุ่งเรืองในหน้าที่ราชการไม่น้อยหน้ากว่ากันหรือยิ่งกว่า ในระหว่างที่รับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ขณะมีบรรดาศักดิ์เป็น หลวงจินตารักษ์ ตำแหน่งเกณฑ์เมืองรัง ใน พ.ศ. ๒๔๕๘ ทางราชการได้คัดเลือกให้ไปศึกษาและดูงานที่ประเทศอังกฤษ ซึ่งขณะนั้นยังอยู่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๑ เมื่อกลับเข้ามา ก็ได้รับบรรดาศักดิ์ให้เป็น “พระยา” ในราชทินนามเดิม และได้ออกไปรับราชการในส่วนภูมิภาคในตำแหน่งปลัดมณฑลหลายมณฑล ได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัด ในที่สุดได้เป็น “ผู้รักษาพระนครศรีอยุธยา” คือ ตำแหน่งที่ใช้เรียกผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ในสมัยนั้น ในปี ๒๔๗๕ จึงได้ทำการในตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา เมื่ออายุเพียง ๔๑ ปี

แต่ชีวิตท่านเจ้าคุณจินตารักษ์ มีเคราะห์กรรมเข้ามาแทรกอยู่เสมอ ในท่ามกลางความรุ่งเรืองหลายระยะ เช่น ในระหว่างที่เดินทางกลับจากอังกฤษคราวแรก เป็นการเดินทางระหว่าง สภาวะสงครามในขณะที่ร้อนแรมอยู่บนเรือในมหาสมุทร แอตแลนติก เรือที่โดยสารมาได้ถูกเรือดำน้ำฝ่ายเยอรมันยิงด้วยตอร์ปิโดอับปางลง แต่ท่านเจ้าคุณสามารถแหวกว่ายเกาะไม้กระดานลอยล่องในทะเลอยู่หลายชั่วโมง จนมีเรือเข้าไปช่วยเหลือ รั้งกลับเข้าไปในประเทศอังกฤษอีก ได้อยู่ในอังกฤษจนสงครามสงบ จึงได้กลับเมืองไทย

ท่านเจ้าคุณรอดชีวิตจากเรืออับปาง เพราะท่านเป็นคนร่างใหญ่แข็งแรงและเป็นนักกีฬา สมัยเมื่ออยู่ในโรงเรียนราชวิทยาลัย ท่านเจ้าคุณมีชื่อเสียงในกีฬาหลายอย่าง เช่น ฟุตบอล มวย เทนนิส กอล์ฟ และยิงปืน เมื่อไปรับราชการอยู่ในจังหวัดใด ก็พยายามส่งเสริมการกีฬาในจังหวัดนั้น ๆ อยู่เสมอ และการกีฬาตัวเอง ได้ช่วยกู้ชีวิตท่านเจ้าคุณให้พ้นจากเคราะห์กรรม อันเกิดขึ้นจากกรณี “ขบถบวรเดช” เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖

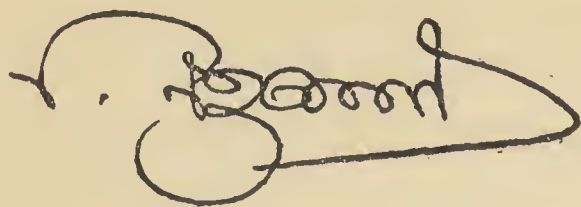
ขณะนั้นท่านเจ้าคุณทำการในตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา แม้จะได้ทำการตามหน้าที่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องประสบเคราะห์กรรม จึงต้องออกจากราชการโดยไม่มีเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญ ท่านจึงได้อพยพมาอาศัยบ้านเจ้าคุณพี่ชายที่ถนนดินสอ หากเป็นด้วยใจที่รักการกีฬา ท่านได้ใช้เวลาว่างเข้าไปช่วยฝึกสอนฟุตบอลให้แก่นักเรียนในโรงเรียนบวรนิเวศ ซึ่งอยู่ข้างบ้านเสมอ ๆ แล้วตามไปดูผล การแข่งขัน ที่สนาม โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัยอยู่เป็นประจำ ในเมื่อรัฐบาลจัดตั้งกรมพลศึกษาขึ้น น.อ. หลวงศุภชลาศัย ร.น. ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีในขณะนั้น ได้ขออนุมัติบรรจุท่านเจ้าคุณในตำแหน่งหัวหน้ากองกีฬา และเมื่อ น.อ. หลวงศุภชลาศัย ร.น. เลื่อนไปรับราชการตำแหน่งอื่น ท่านเจ้าคุณก็ได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพลศึกษาแทน จนเกษียณอายุราชการเมื่อปี ๒๔๙๐

ก

ชีวิตในตอนนั้นมีแต่ความรุ่งเรือง เพราะในปีนั้นเอง ท่านได้รับแต่งตั้งให้ เป็นสมาชิกวุฒิสภา รุ่งปีต่อมา ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วไปรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสภาวัฒนธรรมแห่งชาติอยู่หลายปี ในปีหลัง ๆ นั้น ท่านได้เป็นกำลังก่อตั้งสมาคมการกีฬาชนหลายแห่ง ได้รับตำแหน่งนายกสมาคมหลาย สมาคม เช่นสมาคมกีฬาไทย สมาคมรักบี้ฟุตบอลล์ สมาคมกรีฑาสมัครเล่น สมาคม แบดมินตัน ระหว่างปี ๒๔๙๑-๒๔๙๙ ได้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการโอลิมปิก แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

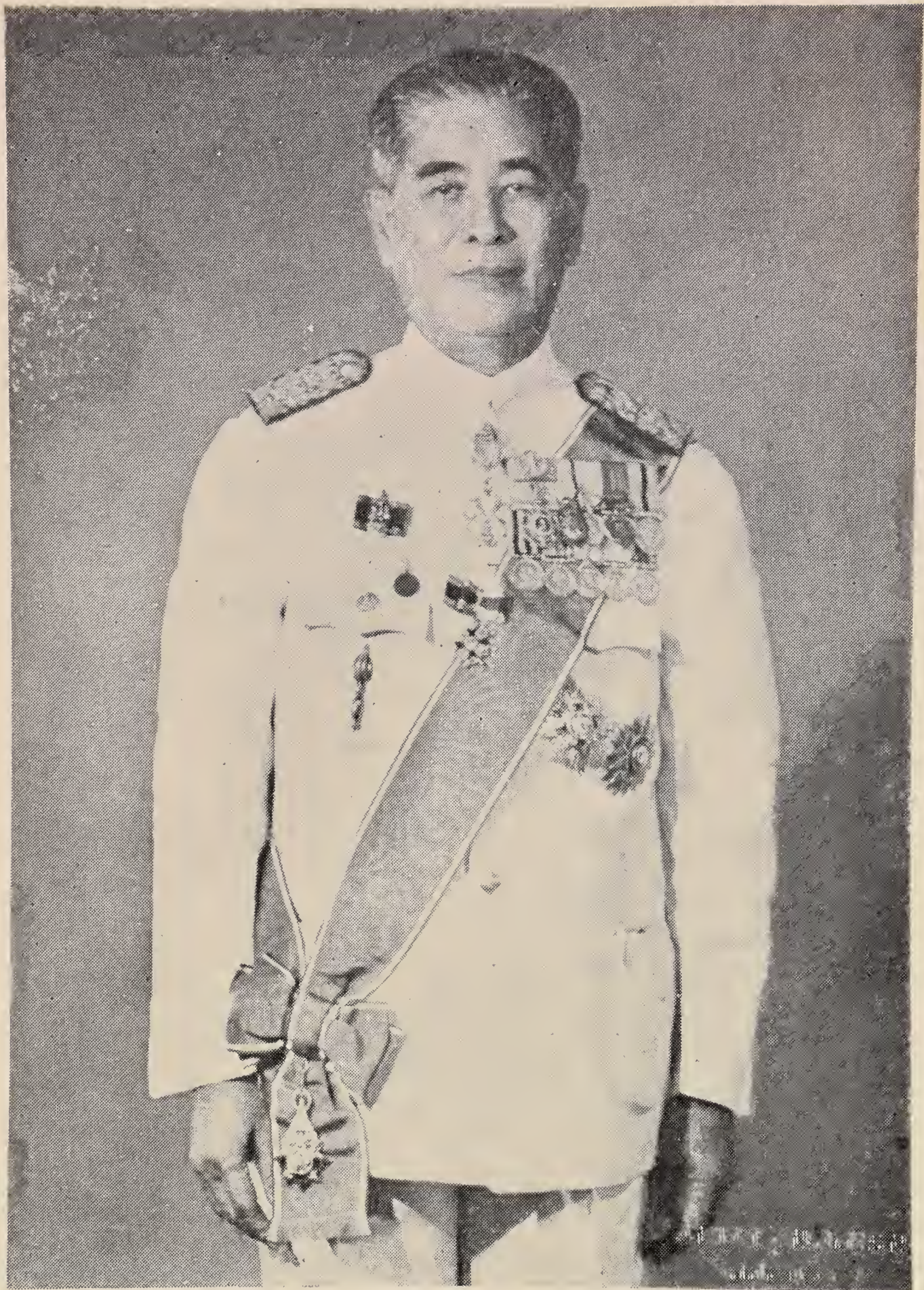
ท่านเจ้าคุณจินตารักษ์ ได้ผ่านชีวิตทั้งสุขและเศร้า มีโชคและเคราะห์สลับ กันอยู่หลายคราว แต่สิ่งที่ผ่านเข้ามา มิได้ทำให้ท่านเจ้าคุณสิ้นหวังและท้อแท้ ท่าน สามารถเปลี่ยนแก้ไขเหตุร้ายกลายเป็นดีได้เสมอ จนสามารถบำเพ็ญกรณียกิจแก่ชุมชนได้ เป็นอย่างดี นับว่าเป็นตัวอย่างของชีวิตที่น่าศึกษา เป็นที่น่าภูมิใจแก่ทายาทและครอบครัว ในเมื่อมาสืบศุขย์ไปเช่นนี้ ก็ย่อมเป็นที่เศร้าโศกอาลัยแก่ญาติมิตรและสาธุชนทั่วไป ข้าพเจ้าและกระทรวงมหาดไทยก็มีความอาลัยเช่นเดียวกัน ในฐานะที่ท่านเจ้าคุณได้เคย ทำการในตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาสมัยหนึ่ง จึงได้จัดพิมพ์หนังสือเรื่อง “เทศาภิบาล” พระนิพนธ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็น อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิง เพื่อเป็นกุศลวิทยาทานร่วมกับเจ้าภาพด้วย ขออำนาจ คุณพระศรีรัตนตรัย บันดาลให้วิญญาณอันเข้มแข็งของท่านเจ้าคุณ จงประสบสุคติใน สัมปรายภพช่วงกาลนิรันดร.

พลเอก



(ประภาส จารุเสถียร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



พระยาจันตารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต)

ชาติะ ๑ พฤษภาคม ๒๔๓๔

มรณะ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๐๙

ประวัติ

พระยาจินตารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต)

ม.ว.ม. ป.ช. ต.จ.ว.

พระยาจินตารักษ์ เป็นบุตรของพระยาสุรนาถเสนี (เป่า สวัสดิ์-ชูโต) และ
คุณหญิงนวล สุรนาถเสนี เกิดที่บ้านถนนตีทอง อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร
เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๓๔ (ร.ศ. ๑๑๐) ตรงกับวันศุกร์ แรม ๘ ค่ำ
เดือน ๕ ปีเถาะ จุลศักราช ๑๒๕๓ เวลาบ่าย ๔๙ นาที มีพี่น้องร่วมบิดามารดา
ทั้งสิ้น

๑. คุณหญิงอมาตย์พงศ์ธรรมพิศาล (ถนอม สวัสดิ์-ชูโต)
๒. พระยากรุงศรีสวัสดิการ (จำรัส สวัสดิ์-ชูโต)
๓. คุณหญิงพิพัฒน์ธนากร (ผั่น สวัสดิ์-ชูโต)
๔. พระยานรเทพปรีดา (จำเรียม สวัสดิ์-ชูโต)
๕. หลวงราชปรากการ (จำบุญ สวัสดิ์-ชูโต)
๖. พระยาจินตารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต)

กับมีพี่น้องร่วมบิดาอีก ๕ คน คือ

๑. พระยาอนุชิตชาญชัย (พงษ์ สวัสดิ์-ชูโต)
๒. คุณเชื้อ สวัสดิ์-ชูโต
๓. ขุนชิตอากรราชฎี (ชิต สวัสดิ์-ชูโต)
๔. ขุนพิสุตราชากร (ประเสริฐ สวัสดิ์-ชูโต)
๕. คุณธัญญ์ สวัสดิ์-ชูโต

การศึกษา

เมื่อเยาว์วัย ท่านบิดาได้ฝากให้เรียนหนังสือกับท่านอาจารย์วัดยานนาวา และต่อมาได้ย้ายไปเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ในระหว่างที่เรียนอยู่ที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบนี้ ได้มีโอกาสติดตามคุณหญิงถนอมอมมาตยพงศ์ธรรมพิศาล และคุณหญิงผันพิพัฒน์ธนากร ผู้พี่ซึ่งเป็นข้าหลวง เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระบรมราชินีนาถ พระราชชนนีพระพันปีหลวงอย่างใกล้ชิด จนอายุ ๙ ปี จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ส่งไปเรียนต่อที่โรงเรียนราชวิทยาลัย และเมื่อพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระมกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในขณะนั้นยังดำรงพระอิสริยยศเป็นสมเด็จพระยุพราช เสด็จกลับจากการศึกษาในต่างประเทศ ท่านบิดาก็ได้นำไปถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ในระหว่างที่เรียนอยู่ชั้นประถมของโรงเรียนราชวิทยาลัยนี้ มีเหตุการณ์บางอย่างทำให้โรงเรียนต้องปิดการสอนชั่วคราว จึงต้องย้ายไปเรียนที่โรงเรียนสวนสุนันทาชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เมื่อโรงเรียนราชวิทยาลัยเปิดสอนตามปกติ จึงได้กลับไปเรียนที่โรงเรียนราชวิทยาลัยตามเดิม จนกระทั่งจบหลักสูตรอุดมศึกษา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๒

พ.ศ. ๒๔๕๘-๒๔๖๑ ศึกษาเพิ่มเติมที่ The London School of Economics and Political Science ลอนดอน ประเทศอังกฤษ

พ.ศ. ๒๔๗๐-๒๔๗๑ ศึกษานานเกี่ยวกับงานประชาธิปไตยที่ปารีส สิงคโปร์ เวียดนาม และฮ่องกง

พ.ศ. ๒๔๘๑ ศึกษานานเกี่ยวกับการพลศึกษาที่ประเทศฟิลิปปินส์

ประวัติราชการ

เมื่อสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนราชวิทยาลัยแล้ว พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระมกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ไปรับราชการในกองราชเลขาธุการในพระองค์ และได้เลื่อนบรรดาศักดิ์จากมหาดเล็กพิเศษ เป็นนายรองพลพัน และหน้าที่นายสุจินดา หุ้มแพร ในปี พ.ศ. ๒๔๕๔

น

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ไปรับราชการใน
กระทรวงมหาดไทย ในตำแหน่งเสมียนเอก กรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย และโปรด
เกล้า ฯ พระราชทานสัญญาบัตรเป็นหลวงจินตารักษ์

๑๕ มีนาคม ๒๔๕๕ ทำการแทนปลัดกรมปลำภัง

๔ กรกฎาคม ๒๔๕๕ ดำรงตำแหน่งเลขานุการมณฑลนครสวรรค์

๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๖ ดำรงตำแหน่งข้าหลวงมหาดไทยมณฑลนครราชสีมา

๘ พฤษภาคม ๒๔๕๖ ทำการแทนปลัดมณฑลนครราชสีมา

๑ ธันวาคม ๒๔๕๖ ดำรงตำแหน่งปลัดกรมปลำภัง

๑ ธันวาคม ๒๔๕๗ ดำรงตำแหน่งเกณฑ์เมืองรัง

พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้รับคัดเลือกให้ไปเรียนและดูงานวิชาการปกครองที่ The
London School of Economics and Political Science ที่ลอนดอน ประเทศอังกฤษ และ
ดูงานเกี่ยวกับการตำรวจ การราชทัณฑ์ และการเทศบาลของประเทศอังกฤษด้วย

เมื่อมหาสงครามโลกครั้งที่ ๑ ได้ยุติลงแล้ว จึงได้เดินทางกลับประเทศไทย
ได้รับตำแหน่งผู้ตรวจการภาคใต้ และโปรดเกล้า ฯ พระราชทานสัญญาบัตรจากหลวง
จินตารักษ์ เป็นพระยาจินตารักษ์

๑ มีนาคม ๒๔๖๓ ดำรงตำแหน่งปลัดมณฑลจันทบุรี

๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๕ ดำรงตำแหน่งปลัดมณฑลนครชัยศรี

๑ มกราคม ๒๔๖๙ ดำรงตำแหน่งผู้รั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม

๒๔ สิงหาคม ๒๔๖๙ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม

๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๒ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี

๑๒ กันยายน ๒๔๗๔ ดำรงตำแหน่งผู้รักษาพระนครศรีอยุธยา

๑๒ เมษายน ๒๔๗๕ ทำการตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา

พ.ศ. ๒๔๗๖ ออกจากราชการโดยไม่มีบำเหน็จบำนาญ ต่อมาได้กลับเข้ารับราชการใหม่ ตำแหน่งหัวหน้ากองการศึกษา กรมพลศึกษา แล้วได้ตำแหน่งอธิบดีกรมพลศึกษาอยู่จนเกษียณอายุ พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๙๑ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นได้ไปรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ

งานพิเศษ

- พ.ศ. ๒๔๖๒ ผู้รักษาการแทนอธิบดี และเจ้ากรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ. ๒๔๖๕ อาจารย์สอนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- พ.ศ. ๒๔๗๓ ผู้ช่วยผู้อำนวยการในการอบรมผู้กำกับลูกเสือในพระบรมราชูปถัมภ์ ณ พระราชวังรามราชนิเวศน์ เพชรบุรี
- พ.ศ. ๒๔๗๖ อาจารย์สอนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแก่นายทหารเสนาธิการ
- พ.ศ. ๒๔๗๖ กรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ได้รับพระราชทาน

- พ.ศ. ๒๔๕๐ เหรียญรัชมังกลาภิเศก
- พ.ศ. ๒๔๕๒ เข็มพระนาม มก. ชั้น ๓
- พ.ศ. ๒๔๕๔ เข็มข้าหลวงเดิม
- เบญจมาภรณ์มงกุฎไทย
- เหรียญรัตนาภรณ์ ชั้น ๕
- เหรียญบรมราชาภิเศก รัชกาลที่ ๖

๗

- พ.ศ. ๒๔๕๕ เข็มปรมาภิไธย จปร. ๒
พ.ศ. ๒๔๕๖ เบญจมาภรณ์ช้างเผือก
พ.ศ. ๒๔๖๔ เหรียญรัตนาภรณ์ ชั้น ๔
จักรถาภรณ์มงกุฎไทย
พ.ศ. ๒๔๖๖ จักรถาภรณ์ช้างเผือก
พ.ศ. ๒๔๖๙ เหรียญฉลองศิริราชสมบัติ
เหรียญบรมราชาภิเศก รัชกาลที่ ๗
พ.ศ. ๒๔๗๑ ตริตาภรณ์มงกุฎไทย
พ.ศ. ๒๔๗๓ ตริตาภรณ์ช้างเผือก
พ.ศ. ๒๔๗๔ ตติยจุลจอมเกล้าวิเศษ
พ.ศ. ๒๔๘๖ ทวีติยาภรณ์มงกุฎไทย
พ.ศ. ๒๔๙๓ ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก
พ.ศ. ๒๔๙๔ ประถมาภรณ์มงกุฎไทย
พ.ศ. ๒๔๙๖ ประถมาภรณ์ช้างเผือก
พ.ศ. ๒๔๙๗ มหาวัชรมงกุฎ

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่างประเทศ

เชนตส์ตานิสลาส ชั้น ๓ ของรัสเซีย

ราชการฝ่ายรักษาดินแดน

ในสมัยเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสถาปนากองเสือป่า
รักษาดินแดนขึ้น พระยาจินตารักษ์ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกเสือป่ามาแต่เริ่มแรก ได้รับ
ยศและหน้าที่โดยลำดับดังนี้

๑๙ พฤษภาคม ๒๔๕๔ นายหมู่ตรีสัญญาบัตร กองเสือป่าหลวงรักษา
พระองค์

ณ

- ๕ กรกฎาคม ๒๔๕๔ นายหมู่โทสัญญาบัตร กองเสือป่าหลวงรักษา
พระองค์
- ๓๐ กันยายน ๒๔๕๔ นายหมู่เอกสัญญาบัตร กองเสือป้าม้าหลวงรักษา
พระองค์
- ๑๕ ธันวาคม ๒๔๕๔ นายหมู่ใหญ่สัญญาบัตร กองเสือป้าม้าหลวง
รักษาพระองค์
- ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๕ นายกองตรีสัญญาบัตร กองเสือป้าม้าหลวงรักษา
พระองค์
- ๑๙ มกราคม ๒๔๖๒ เสือป่าคนสนิท รองผู้บัญชาการเสือป่าราบหลวง
รักษาพระองค์
- ๑๗ กันยายน ๒๔๖๓ สังกัดกรมเสือป้าม้าหลวงรักษาพระองค์ กอง
เสือป่าเสนาอากาศเนย์ (มณฑลจันทบุรี) และ
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นนายเสือป่า
พิเศษ กรมเสือป้าม้าหลวง รักษาพระองค์
- ๓ พฤศจิกายน ๒๔๖๓ ปลัดกรมเสือป่ารักษาดินแดนจันทบุรี
- ๑๑ ตุลาคม ๒๔๖๕ นายกองโท กองเสนาน้อย จังหวัดนครปฐม
- ๑๙ สิงหาคม ๒๔๖๘ นายกองเอก กองเสนาน้อย จังหวัดนครปฐม

หน้าที่ทางฝ่ายการกีฬา

- พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๔๙๙ ประธานคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทย ใน
พระบรมราชูปถัมภ์
- พ.ศ. ๒๔๘๔-๒๔๙๐ นายกสมาคมกีฬาไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
- พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๔๙๕ นายกสมาคมรักบี้ฟุตบอลแห่งประเทศไทย ใน
พระบรมราชูปถัมภ์

ญ

พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๔๙๙ นายกสมาคมกรีฑาสมัครเล่นแห่งประเทศไทย ใน
พระบรมราชูปถัมภ์

พ.ศ. ๒๔๙๔-๒๔๙๗ นายกสมาคมแบดมินตันแห่งประเทศไทย ในพระ-
บรมราชูปถัมภ์

ครอบครัว

เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรี-
สินทรมหาจักรีบรมราชูปถัมภ์ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้มีพิธี
เสกสมรสกับคุณหญิงจินดารักษ์ (เสมอ อมาตยกุล) ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน ต่อมา
ได้มีบุตร ๔ คน คือ

๑. นายจำแลง สวัสดิ์-ชูโต
๒. นายคฤสดี สวัสดิ์-ชูโต
๓. น.ส. วลัย สวัสดิ์-ชูโต
๔. ร.ต.อ. จำทูล สวัสดิ์-ชูโต

ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๐๑ พระยาจินดารักษ์เริ่มป่วยเป็นโรคเส้นประสาท
เส้นโลหิตตีบ โลหิตขึ้นไปเลี้ยงสมองไม่พอ มีอาการเป็นอัมพาต อาการมีแต่ทรงกับทรุด
เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๐๙ มีโรคหัดเข้าแทรก จึงได้ไปอยู่รับการรักษาที่
โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์เป็นเวลาเดือนเศษ แพทย์ลงความเห็นว่ามีทางที่จะเยียวยา
ให้อาการดีขึ้นได้ ญาติจึงได้นำกลับบ้านในตอนเช้าของวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๐๙
และในตอนบ่ายเวลา ๑๕.๕๐ น. ของวันเดียวกันนั้นเอง พระยาจินดารักษ์ก็ได้ถึงแก่อ
นิิจกรรมโดยสงบ รวมอายุได้ ๗๕ ปี ๒ เดือน.

รูปประชุมเทศาภิบาลกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๕๓

เรียงลำดับซ้ายไปขวา

แถวหนึ่ง

๑. เจ้าพระยามรราช (ปั้น สุขุม) ๒. กรมหมื่นกำแพงเพชรอรรคโยธิน ๓. กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ๔. กรมหลวงนเรศน์วรฤทธิ ๕. เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์วรพินิต ๖. สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร ๗. เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ ๘. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ (เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย) ๙. กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช ๑๐. พระองค์เจ้าจรัญศักดิ์กฤดากร ๑๑. พระยาวงษานุประพัฒน์ (ม.ร.ว. สท้าน สนิทวงศ์)

แถวชั้น ๑

๑. พระยาสุนทรเทพกิจจารักษ์ ๒. พระวิเศษภักดี (ชม โชติกะพุกณะ) ๓. พระยาตรังภูมาภิบาล (ถนอม บุนนยะเกต) ๔. พระยารณชัยชาญยุทธ (ศุก โชติกะเสถียร) ๕. พระองค์เจ้าอลงกฏ ๖. พระยาศรีสหเทพ ๗. พระยาสีหราชเดโชชัย ๘. พระยาสุนทรบุรี ๙. พระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง ๑๐. พระองค์เจ้าคำรบ ๑๑. พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ๑๒. พระยาเทพาธิบดี ๑๓. พระยาประชาชีพบริหาร (แย้ม แสงชูโต) ๑๔. พระยาจักรปาณี

แถวชั้น ๒

๑. พระยากลาโหมราชเสนา (เล็ก) ๒. พระยาวิชัยศักดิ์อาวุธ ๓. พระยาศักดิ์เสนี ๔. พระยาสุรนาถเสนี (เท็ง) ๕. พระยาสุรินทราชา ๖. พระยาจำแสนบดี ๗. พระยาเสถียรฐาปนกิจ ๘. พระยาสุรบดินทร์ ๙. ม.จ. สฤทธิเดช ๑๐. หลวงเสนานนท์ (อรุณ อมาตยกุล) ๑๑. พระภิรมย์ราชา (เชษ)

แถวชั้น ๓

๑. พระยารัษฎานุประดิษฐ์ ๒. พระยามหิบาลบริรักษ์ ๓. พระยาวิสุทธ์สุริยศักดิ์.



เรื่องเทศาภิบาล

(๑)

นิทานเรื่องนี้อยู่ข้างจะยาวจึงแบ่งออกเป็น ๒ ภาค ภาคที่ ๑ ว่าด้วยเหตุที่จัดการปกครองหัวเมืองอย่างเทศาภิบาล ภาคที่ ๒ ว่าด้วยกระบวนการจัดการปกครองหัวเมืองเป็นอย่างเทศาภิบาล อันตัวข้าพเจ้าได้เกี่ยวข้องมามาก

ข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ เหตุที่ข้าพเจ้าได้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีเรื่องชอบกลควรเล่าเข้าไปในโบราณคดีได้ เพราะเวลากลับมาถึง ๕๐ ปีแล้ว

อันตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น แต่ก่อนมาเป็นอัครมหาเสนาบดีที่สมุหนายก หัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน และบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง คู่กับเสนาบดีกระทรวงกลาโหม อันเป็นสมุหพระกลาโหมหัวหน้าข้าราชการฝ่ายทหาร และได้บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งปวงเช่นเดียวกัน ผู้ที่เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมาแต่ก่อน ล้วนเคยรับราชการพลเรือนมาช้านาน จนได้เป็นเสนาบดีชั้นจตุสดมภ์เมือง วัง คลัง นา ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งก่อน แล้วจึงได้เลื่อนขึ้นเป็นอัครมหาเสนาบดีเมื่อสูงอายุ ยกตัวอย่างเช่นเจ้าพระยารัตนบดินทร์ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่ก่อนตัวข้าพเจ้า ท่านเคยเป็นพระยาราชวรานุกูล ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยแต่ในรัชกาลที่ ๔ จนถึงรัชกาลที่ ๕ ได้เป็นเจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ แล้วจึงได้เป็นที่สมุหนายกเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แต่ส่วนตัวข้าพเจ้าเองตั้งแต่ออกจากโรงเรียนเข้ารับราชการ ก็เป็นทหารอยู่ในกรมทหารมหาดเล็ก ได้เคยเป็นต่งแต่นักเรียนนายร้อยแล้วเลื่อนยศขึ้นไปโดยลำดับจนถึงเป็นนายพันโท ราชองครักษ์

บังคับการกรมทหารมหาดเล็กอยู่หลายปี ไม่เคยเป็นนายพันเอก เพราะในสมัยนั้น นายพันเอกทหารมหาดเล็กมีแต่พระเจ้าอยู่หัวพระองค์เดียว คนอื่นเป็นไม่ได้

เหตุที่ข้าพเจ้าจะเริ่มรับราชการฝ่ายพลเรือน เกิดแต่เมื่อข้าพเจ้าเป็นผู้บังคับการทหารมหาดเล็ก ทูลขอพระตำหนักเดิมที่สวนกุหลาบตั้งโรงเรียนฝึกหัดลูกผู้ดีที่เป็นนักเรียนนายร้อยทหารมหาดเล็ก ตั้ง “โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ” เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๕ ครั้นโรงเรียนเจริญขึ้นมีเจ้านายและลูกผู้ดีสมัครเป็นนักเรียนมากเกินอัตรานักเรียนนายร้อย จะต้องจำกัดจำนวนนักเรียนรับฝึกสอนถึงผู้ที่ไม่เป็นทหารด้วย ข้าพเจ้ากราบทูลถามพระเจ้าอยู่หัว โปรดให้จัดเป็นโรงเรียนสำหรับลูกผู้ดีทั่วไป ไม่เฉพาะแต่ที่จะเป็นนักเรียนนายร้อยทหารมหาดเล็ก ตรัสว่าลูกผู้ดีที่เรียนสำเร็จแล้วถึงไม่เป็นทหารก็ควรไปรับราชการอย่างอื่นให้เป็นประโยชน์เหมือนกัน จึงขยายการฝึกสอนในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ให้มีทั้งชั้นประถมที่เป็นวิชาสามัญเวลานั้นเรียกว่า “ประโยค ๑” และชั้นมัธยมเรียกว่า “ประโยค ๒” สำหรับไปรับราชการ ขอกล่าวแทรกตรงนี้สักหน่อยว่า นักเรียนสำเร็จประโยค ๒ ในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบครั้งนั้น ต่อมาถึงรัชกาลหลังที่ได้เลื่อนยศในราชสกุลถึงเป็นกรมกัม ที่เป็นขุนนางได้เป็นถึงเจ้าพระยาเสนาบดีก็มีหลายคน ที่ได้เป็นขุนนางชั้นรองลงมาขึ้นแม้แต่ในรัชกาลที่ ๕ ก็มีมาก

ปีหนึ่งในเวลาเมื่อโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบกำลังเจริญ พระเจ้าอยู่หัวเสด็จไปพระราชทานรางวัลนักเรียน แล้วทรงพระราชดำเนินเที่ยวทอดพระเนตรทั่วบริเวณโรงเรียน โปรดการที่จัดในโรงเรียนนั้นมาก ต่อมาไม่ช้าวันหนึ่งตรัสแก่ข้าพเจ้าว่า การศึกษาจะเป็นการสำคัญของบ้านเมืองในภายหน้า ข้าพเจ้าจัดโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบได้สำเร็จก็ดีแล้ว ให้ข้าพเจ้าคิดตั้งโรงเรียนให้มีแพร่หลายออกไปจนถึงฝึกสอนราษฎรให้เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองด้วย ข้าพเจ้าจึงมีหน้าที่จัดโรงเรียนอันเป็นการฝ่ายพลเรือนเพิ่มขึ้นแต่ในเวลาเมื่อยังเป็นผู้บังคับการกรมทหารมหาดเล็ก

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๓๐ เมื่อโปรดให้รวมการบังคับบัญชาทหารบกทหารเรือตั้ง
เป็น “กรมยุทธนาธิการ” ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้ข้าพเจ้าเลื่อนยศทหารชั้นเป็นนายพล
ตรี และเป็นตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกในกรมยุทธนาธิการ ข้าพเจ้าจะต้องย้าย
ขาดไปจากกรมทหารมหาดเล็ก จึงโปรดให้รวมงานที่จัดโรงเรียนตั้งเป็นกรมอิสระเรียกว่า
“กรมศึกษาธิการ” ตั้งสำนักงานที่ตึกแถวต่อประตูพินานชัยศรีทางข้างตะวันออก และ
โปรดให้ข้าพเจ้าเป็นตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการ ตอนนั้นข้าพเจ้าจึงมีตำแหน่งรับราช
การทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนด้วยกันอยู่ ๒ ปี ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๓๒ โปรดให้รวม
กรมธรรมการและกรมสังฆการี กับทั้งกรมพยาบาลและกรมพิพิธภัณฑสถาน ซึ่งเป็นกรม
อิสระอยู่ก่อน เข้ากับกรมศึกษาธิการยกขึ้นเป็น “กระทรวงธรรมการ” และทรงพระ
กรุณาโปรดให้ข้าพเจ้าย้ายขาดจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ในกรมยุทธนาธิการ
มาเป็นอธิบดีกระทรวงธรรมการแต่ตำแหน่งเดียวเมื่อต้น พ.ศ. ๒๔๓๓ ข้าพเจ้าจึงได้รับ
ราชการแต่ฝ่ายพลเรือนทางเดียวแต่นั้นมา

เหตุที่พระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดให้ข้าพเจ้าย้ายขาดจากราชการทหาร มา
เป็นอธิบดีกระทรวงธรรมการรับราชการพลเรือนแต่ฝ่ายเดียวนั้น เนื่องด้วยการเมือง
เพราะจะทรงจัดคณะเสนาบดีเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างใหม่ตามที่ทรงพระราชปรารภมาแต่ก่อน
ว่าถึงเวลาที่เมืองไทยจำเป็นต้องเร่งรัดจัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อยทั่วพระราชอาณา
เขต จะเร่งรัดต่อไปไม่ได้ แต่คณะเสนาบดีเจ้ากระทรวงซึ่งบัญชาการตามแบบเก่ามีแต่ ๖
คนน้อยทวนกทงหน้าทีเสนาบดีซึ่งจัดเป็นอัครมหาเสนาบดี ๒ คน เป็นจตุสดมภ์ ๔ คน
ก็พินสมัยไม่เหมาะกับการงานในปัจจุบันเสียแล้ว ทรงพระราชปรารภจะแก้ไขคณะเสนาบดี
ให้มีเจ้ากระทรวงพอทำการเสียก่อนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๐ โปรดให้สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรป-
การ เต้ยังเป็นกรมหลวง เสด็จไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรีย
ครบ ๕๐ ปี ณ ประเทศอังกฤษแทนพระองค์ ตรีสั่งไปให้พิจารณาแบบคณะเสนาบดีใน

ยุโรป ว่าเขาเอาอะไรเป็นหลักกำหนดตำแหน่งเสนาบดี สมเด็จพระยาเทววงศ์ฯ เสด็จ
 กลับมาทูลรายงาน จึงทรงกำหนดคณะเสนาบดีที่จะจัดใหม่ให้เป็น ๑๒ กระทรวง คง
 ตำแหน่งเสนาบดีเดิมไว้ทั้ง ๖ กระทรวง กระทรวงที่ตงขึ้นใหม่นั้นคือกระทรวงพระคลัง
 กระทรวงยุทธนาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ
 กระทรวงมูรธาทร แต่ให้เป็นเสนาบดีมีศักดิ์เสมอกันทั้ง ๑๒ กระทรวง เลิกตำแหน่ง
 อัครมหาเสนาบดีทั้ง ๒ มิให้มีต่อไปดังแต่ก่อน เมื่อกำหนดกระทรวงเสนาบดีซึ่งจะตั้ง
 ขึ้นใหม่ และทรงเลือกหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีกระทรวงนั้น ๆ แล้วเห็นจะทรงพระวิตก
 เกรงว่า ถ้าประกาศตั้งเสนาบดี ๑๒ ตำแหน่งตามกำหนดใหม่ทันที จะไม่เป็นการเรียบ
 ร้อย ด้วยกรมต่าง ๆ อันจะรวมเข้าในกระทรวงเสนาบดีที่ตั้งใหม่ยังเป็นกรมอิสระอยู่โดย
 มาก ทั้งตัวผู้ซึ่งจะเป็นเจ้ากระทรวงใหม่ ก็ยังไม่คุ้นเคยกับหน้าที่เสนาบดี จึงทรง
 ทดลองระเบียบการที่จะจัดใหม่และฝึกหัดผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีขึ้นใหม่มาแต่ พ.ศ. ๒๔๓๑
 โปรดให้จัดที่ประชุมเสนาบดีขึ้นที่มุกกระสันพระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท ให้เสนาบดีเก่ากับ
 ทั้งผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีใหม่เข้าไปประชุมกัน และเสด็จลงประทับเป็นประธานในที่ประชุม
 ทรงปรึกษาราชการต่าง ๆ ซึ่งทรงเคยบัญชาแต่โดยลำพังพระองค์มาแต่ก่อน ดูเหมือน
 สัปดาหฺละครหนึ่ง ถ้ามีราชการมากก็ประชุมติดต่อกันไปคราวละหลายคืนก็มี ตัวข้าพเจ้า
 ซึ่งทรงเลือกจะให้เป็นผู้เสนาบดีกระทรวงธรรมการคนแรก ก็ได้เข้าไปนั่งในที่ประชุมเสนา
 บดีมาตั้งแต่ยังเป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ เพราะฉะนั้นที่โปรดให้รวมกรมต่าง ๆ ตั้งเป็น
 กระทรวงธรรมการ และให้ตัวข้าพเจ้าแยกมาจากราชการทหาร ก็เพื่อจะยกกระทรวง
 ธรรมการขึ้นเป็นกระทรวงเสนาบดีนั่นเอง ถึงกรมอื่นที่จะยกขึ้นเป็นกระทรวงก็โปรดให้
 ขยายการออกไปโดยลำดับเช่นเดียวกัน

เมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงทดลองระเบียบการที่จะจัดใหม่อยู่ถึง ๓ ปี ในระหว่าง
 นั้นเมื่อต้น พ.ศ. ๒๔๓๔ เจ้าชาเรวิช รัชทายาทประเทศรัสเซีย (ซึ่งภายหลังได้เสวยราช

สมบัติเป็นพระเจ้านิโคลัสที่ ๒) เข้ามาเฝ้า ถึงเดือนกรกฎาคมในปีนั้น พระเจ้าอยู่หัวก็โปรดให้ตัวข้าพเจ้าเป็นราชทูตพิเศษไปเยี่ยมตบเจ้าซาเรวิชแทนพระองค์ ดังได้เล่ามาแล้วในนิทานที่ ๕ เรื่องของประหลาดที่เมืองซัยบุง^(๑) ข้าพเจ้าไปยุโรปครั้งนั้นได้รับพระราชทานอนุญาตให้ไปยังประเทศอียิปต์และอินเดียเมื่อขากลับ เพื่อจะได้หาความรู้ประกอบกับที่ได้ไปเห็นในยุโรป มาทำการงานให้เป็นประโยชน์ด้วย ข้าพเจ้าก็ตั้งหน้าหาความรู้เรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่กระทรวงธรรมการตลอดทางที่ไปครั้งนั้น ข้าพเจ้ากลับมาถึงกรุงเทพฯ เมื่อปลายเดือนมีนาคม มาถึงได้ ๗ วันก็ออกประกาศพระบรมราชโองการตั้งเสนาบดีเป็น ๑๒ ตำแหน่ง ดังได้ทรงพระราชดำริไว้ แต่ตอนท้ายประกาศมีว่าโปรดให้เปลี่ยนตัวเสนาบดีบางคนเป็นต้นแต่เจ้าพระยารัตนบดินทร์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งแก่ชรามากแล้วโปรดให้ปลดออกรับพระราชทานเบี้ยบำนาญ และทรงพระกรุณาโปรดให้ตัวข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ต่อไป

การที่ข้าพเจ้าต้องย้ายจากกระทรวงธรรมการไปเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสถามความสมัครของข้าพเจ้า หรือแม้แต่ตรัสบอกให้เตรียมตัวก่อน บางทีจะเป็นด้วยทรงสังเกตเห็นข้าพเจ้ารักกระทรวงธรรมการอยู่มาก ถ้าตรัสถามก็จะทูลขอตัวหรือขอให้ผ่อนผันไปต่าง ๆ จึงตรัสสั่งโดยไม่ไต่ถามที่เดียว แต่เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเป็นเด็ดขาดเช่นนั้นแล้ว ข้าพเจ้าก็ต้องย้ายไปตามรับสั่งทั้งไม่ได้เตรียมตัว มีแต่เจ้าพระยาพระเสด็จฯ (ม.ร.ว. เปีย มาลากุล) เวลานั้นเป็นหลวงไพศาลศิลปศาสตร์ ซึ่งเป็นเลขานุการประจำตัวติดไปด้วยคนเดียว แต่ต่อมาในเดือนเมษายนนั้นเองวันหนึ่งมีรับสั่งให้หาข้าพเจ้าเข้าไปเฝ้าในทึรโหลฐาน ข้าพเจ้าได้โอกาสจึงกราบบังคมทูลปรับทุกข์ว่า ตั้งแต่ทรงพระกรุณาโปรดให้ข้าพเจ้าก่อสร้างกระทรวงธรรมการมา ใจข้าพเจ้าฝังอยู่แต่ในราชการกระทรวงนั้น นึกว่าถ้าโปรดให้อยู่ในกระทรวงธรรมการต่อไปคงจะสามารถจัดให้ได้ดี แต่ราชการกระทรวงมหาดไทยข้าพเจ้าไม่ได้เคยเอาใจใส่ศึกษามา

(๑) ดูในเรื่องนิทานโบราณคดีของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

แต่ก่อน ทราบแต่ว่าเป็นกระทรวงใหญ่ ภาระงานยากกว่ากระทรวงธรรมการมาก ตัวข้าพเจ้าไม่รู้ราชการกระทรวงมหาดไทยไปบังคับบัญชาการเกรงจะไม่ได้ดีตั้งพระประสงค์ ถ้าไปพลาดพลั้งลงอย่างไรรู้ก็จะเสียพระเกียรติยศ ซึ่งทรงเลือกสรรเอาตัวข้าพเจ้าไปว่าราชการกระทรวงมหาดไทยจึงวิตกนัก พระเจ้าอยู่หัวตรัสตอบว่า ในส่วนพระองค์ก็ทรงเชื่อแน่ว่าข้าพเจ้าคงจะสามารถจัดการกระทรวงธรรมการให้ดีได้ แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางที่ข้าพเจ้าจะยังมีได้คิดไปถึง ด้วยต่างประเทศกำลังจะทำจะรุกรมเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวมอย่างเช่นเป็นอยู่ ข้าไปเห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสระแล้วกระทรวงธรรมการจะตั้งอยู่ได้หรือ การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญกว่ามาก การนั้นตกอยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น เพราะหัวเมืองทั้งปวงขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยโดยมาก ได้ทรงพิจารณาหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้จัดการได้ตั้งพระราชประสงค์มานานแล้ว ยังหาไม่ได้ จนทรงสังเกตเห็นว่าความสามารถของข้าพเจ้าเหมาะแก่ตำแหน่งนั้น จึงได้โปรดให้ย้ายจากกระทรวงธรรมการไปเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งข้าพเจ้ามีความวิตกเพราะยังไม่คุ้นเคยกับราชการกระทรวงมหาดไทยหนักเป็นธรรมดา แต่พอจะทรงช่วยได้ ตัวข้าพเจ้าก็เคยหนึ่งในที่ประชุมเสนาบดีคงได้สังเกตเห็นว่า พระองค์ต้องทรงเป็นภาระในราชการกระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่นอยู่เสมอ จนทรงคุ้นเคยมานานแล้ว ถ้าข้าพเจ้ามีความลำบากอย่างใดก็ให้ทูลปรึกษาหารือเป็นส่วนตัวได้ตามใจอีกโสดหนึ่ง นอกจากขอเรียนพระราชปฏิบัติตามทางราชการ จะทรงพระกรุณาโปรดช่วยแนะนำและอุดหนุนทุกอย่าง อย่าวิตกเลย เมื่อข้าพเจ้าได้ฟังพระบรมราชธิบายและพระเจ้าอยู่หัวทรงรับเป็นครูเช่นนั้นก็อุ่นใจคลายความวิตก จึงกราบทูลรับว่าจะพยายามสนองพระเดชพระคุณ ตามพระราชประสงค์โดยเต็มกำลัง และสติปัญญาขอพระราชทานพรไว้อย่างหนึ่ง แต่ว่าถ้าทรงพระราชดำริเห็นว่า ข้าพเจ้าจะทำการไป ไม่สำเร็จ ขอให้ได้กลับไปรับราชการกระทรวงธรรมการตามเดิม ก็ทรงสัญญาตามประสงค์ เรื่องที่ข้าพเจ้าจะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีตั้งเล่านั้น

(๒)

กระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างไรในเวลาเมื่อข้าพเจ้าไปเป็นเสนาบดีก็น่าเล่าเข้าไปในเรื่องโบราณคดี จะเล่าเรื่องศาลาลูกขุนอันเป็นสำนักงานของกระทรวงมหาดไทยก่อนแล้วจะเล่าถึงพนักงานประจำการใน ศาลาลูกขุน และกระบวน ที่ทำการงานใน กระทรวงมหาดไทยตามแบบเก่าต่อไปโดยลำดับ

สถานที่เรียกว่า “ศาลาลูกขุน” นั้น แต่เดิมมี ๓ หลัง ตามแบบอย่างกรุงศรีอยุธยา หลังหนึ่งอยู่นอกพระราชวัง (ว่าอยู่ใกล้ ๆ กับหลักเมือง) เป็นสถานที่สำหรับประชุมข้าราชการฝ่ายตุลาการชั้นสูงซึ่งเรียกรวมกันว่า “ลูกขุน ณ ศาลหลวง” หนึ่งพิพากษาคดีเป็นทำนองอย่างศาลสถิตยุติธรรม ศาลาลูกขุนอีก ๒ หลังอยู่ในพระราชวังจึงเป็นเหตุให้เรียกต่างกันว่า “ศาลาลูกขุนนอก” และ “ศาลาลูกขุนใน” ศาลาลูกขุนในเป็นสถานที่สำหรับประชุมข้าราชการชั้นสูงฝ่ายตุลาการ ซึ่งเรียกรวมกันว่า “ลูกขุน ณ ศาลา” หลังหนึ่งซึ่งอยู่ข้างซ้ายสำหรับประชุมข้าราชการพลเรือนซึ่งอยู่ในปกครองของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ด้วยเป็นสมุหนายกหัวหน้าข้าราชการพลเรือน อีกหลังหนึ่งซึ่งอยู่ข้างขวา สำหรับประชุมข้าราชการทหาร ก็อยู่ในปกครองของเสนาบดีกระทรวงกลาโหม ด้วยเป็นหัวหน้าข้าราชการทหารเช่นเดียวกัน

ตัวศาลาลูกขุนเป็นศาลาใหญ่ชั้นเดียว ได้ยินว่าเมื่อแรกสร้างในรัชกาลที่ ๑ เป็นเครื่องไม้ มาเปลี่ยนเป็นก่ออิฐถือปูนในรัชกาลที่ ๓ ทัง ๒ หลัง ในศาลาลูกขุนตอนข้างหน้าทางฝ่ายเหนือเปิดโถง เป็นที่ประชุมข้าราชการ และใช้เป็นที่แขกเมืองประเทศราชหรือแขกเมืองต่างประเทศพักเมื่อก่อนเข้าเฝ้า และเลี้ยงแขกเมืองที่นั่นด้วย แต่มีฝาไม้ประจันห้องกันสกัดกลาง เอาตอนข้างหลังศาลาทางฝ่ายใต้เป็นห้องสำนักงานกระทรวงมหาดไทยหลัง ๑ กระทรวงกลาโหมหลัง ๑ อย่างเดียวกัน แต่ไม่ได้เป็นสำนักงานทุกอย่างของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม เพราะหน้าที่สองกระทรวงนั้นมีเป็น ๓ แผนก แผนกที่ ๑ คือหน้าที่อัครมหาเสนาบดี ที่ต้องส่งการงานต่าง ๆ แก่กรมอื่นให้ทันราชการ อันนี้เป็นมูลที่ต้องมีสำนักงาน และมีพนักงานประจำอยู่ในพระราชวังเสมอ

ทั้งกลางวันกลางคืน แผนกที่ ๒ การบังคับบัญชาหัวเมือง ที่จริงโดยลำพังงานไม่จำเป็นต้องทำที่ศาลาลูกขุน แต่หากการบังคับบัญชาหัวเมืองต้องใช้ผู้ชำนาญหนังสือ สำหรับพิจารณาใบบอกและเขียนท้องตราส่งราชการหัวเมือง กระทรวงมหาดไทยและกลาโหมมีหัวหน้านายเวรและเสมียนซึ่งชำนาญหนังสือสำหรับเขียนบัตรหมายประจำอยู่ที่ศาลาลูกขุน จึงให้พวกที่ชำนาญหนังสือนั้นทำการงานในแผนกบังคับบัญชาการหัวเมืองด้วย แผนกที่ ๓ เป็นฝ่ายตุลาการ ด้วยกระทรวงมหาดไทยและกลาโหมเป็นศาลอุทธรณ์ความหัวเมืองซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา มีขุนศาลตุลาการตลอดจนเรือนจำสำหรับการแผนกนั้นต่างหาก จึงต้องตั้งศาลที่บ้านเสนาบดีและหาที่ตั้งเรือนจำแห่งใดแห่งหนึ่ง เมื่อข้าพเจ้าไปเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรือนจำของกระทรวงนั้นตั้งอยู่ริมกำแพงหน้าพระราชวังตรงหลังหอรัษฎากรพิพัฒน์ออกไป แต่จะตั้งที่ตรงนั้นมาแต่เมื่อใดหาทราบไม่ ถึงกระทรวงอื่น ๆ แต่ก่อนก็มีหน้าที่ทางตุลาการต้องชำระคดีอันเนื่องต่อกระทรวงนั้น ๆ แต่ตั้งทั้งศาลและสำนักงานกระทรวงที่บ้านเสนาบดีด้วยกัน เพราะฉะนั้นแต่ก่อนมาเสนาบดีจึงบัญชาการกระทรวงที่บ้าน แม้มีสำนักงานอยู่ที่อื่น เช่น กระทรวงมหาดไทยและกลาโหม ก็ไม่ไปนั่งบัญชาการที่สำนักงาน เจ้าหน้าที่ในกระทรวงต้องไปเสนอราชการและรับคำสั่งเสนาบดีที่บ้านเป็นนิจ แต่ตามประเพณีเดิมข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ตั้งแต่เสนาบดีลงมา ได้รับแต่เบี้ยหวัดประจำปีกับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการที่ทำ เป็นผลประโยชน์ในตำแหน่ง หาได้รับเงินเดือนไม่

อนึ่ง แต่ก่อนมาการพระคลังกับการที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ (อันเรียกว่ากรมท่า) รวมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน เจ้าพระยาพระคลัง เสนาบดีจตุสดมภ์เป็นหัวหน้า ครั้นถึงรัชกาลที่ ๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๘ โปรดให้แยกการพระคลังจากกรมท่ามาจัดเหมือนเป็นกระทรวงหนึ่งต่างหาก ตั้งสำนักงาน ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ จัดระเบียบในสำนักงานตามแบบออฟฟิศอย่างฝรั่งขึ้นเป็นกระทรวงแรก คือให้บรรดาผู้มีตำแหน่งในหอรัษฎากรพิพัฒน์รับเงินเดือนแทนค่าธรรมเนียมอย่างแต่ก่อน และต้องมาทำงาน ณ สำนักงานตามเวลาเสมอทุกวันทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อย ยกเว้นแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมสมเด็จพระบวรราชปรีชา

เวลานั้นยังดำรงพระยศเป็นกรมพระ ซึ่งเป็นอธิบดีพระองค์เดียว เห็นจะเป็นเพราะทรงพระราชดำริว่าท่านทรงบัญชาการอยู่ที่กระทรวงวังและกระทรวงพระคลัง โปรดอนุญาตให้ทรงบัญชาการที่วังอย่างแต่ก่อน เพราะฉะนั้นระเบียบสำนักงานที่ใช้ในหอรัษฎา ฯ จึงยังเป็นอย่างเก่าเจืออยู่บ้าง จนถึง พ.ศ. ๒๔๒๘ ทรงพระกรุณาโปรดให้สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ เมื่อยังดำรงพระยศเป็นกรมหมื่น เป็นเสนาบดีกรมท่า ท่านกราบทูลขอให้มีสำนักงานกระทรวงอย่าให้ต้องว่าราชการที่วัง จึงขอพระราชทานวังสราญรมย์ให้เป็นสำนักงานกระทรวง ให้เรียกว่า กระทรวงว่าการต่างประเทศแต่่นั้นมา สมเด็จพระยาเทววงศ์ ฯ เป็นเสนาบดีแรกที่มาประจำทำงาน ณ สำนักงานทุกวันเหมือนกับผู้น้อย ทั้งเป็นเสนาบดีแรกที่ได้รับแต่เงินเดือนเหมือนกับคนอื่นอันมีหน้าที่ในสำนักงานกระทรวง ต่อมาอีกสักกึ่งปีเข้าประจำไม่ได้ และไม่มีอะไรจะสอบเมื่อเขียนนิทานนี้ พระเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์จะให้จัดกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหมเป็นแบบใหม่ เหมือนเช่นที่ได้จัดกระทรวงพระคลังกับกระทรวงต่างประเทศมาแล้ว จึงโปรดให้รื้อศาลาลูกขุนในทั้ง ๒ หลังลงสร้างใหม่ ทำเป็นตึก ๒ ชั้น ๓ หลังเรียงกันมีมุขกระสันทั้งข้างหน้าข้างหลังเชื่อมตึก ๓ หลังนั้นให้เป็นหมู่เดียวกัน ตั้งปรากฏอยู่บัดนี้ ตึกหลังข้างซ้ายที่ริมประตูสุวรรณบริบาล สร้างตรงศาลาลูกขุนเดิมของกระทรวงมหาดไทย ตึกหลังข้างขวาก็สร้างตรงศาลาลูกขุนเดิมของกระทรวงกลาโหม มีประตูเข้าทางด้านหน้าร่วมกันตรงตึกหลังกลางซึ่งสร้างขึ้นใหม่สำหรับเป็นที่ประชุม และมีประตูเข้าแยกกันทางด้านหลังอีกทางหนึ่ง เมื่อสร้างตึกสำเร็จแล้วกระทรวงมหาดไทยก็ขึ้นอยู่กับมุขกระสันทางฝ่ายซ้ายเป็นสำนักงาน กระทรวงกลาโหมก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายขวาเป็นสำนักงานเช่นเดียวกัน แต่ขึ้นอยู่กับตึกหลังกลางซึ่งเกิดขึ้นใหม่นั้น มหาดไทยกับกลาโหมมีรูที่จะแบ่งกันอย่างไร กระทรวงวังเลยขอเอาเป็นคลังกรมราชอาสน์ที่เก็บโต๊ะเก้าอี้สำหรับใช้ราชการ ล้นบุญแจเสียดัง ๒ ชั้น

เมื่อกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหมขึ้นอยู่กับศาลาลูกขุนใหม่แล้ว ข้าราชการที่มีตำแหน่งประจำทำงานในศาลาลูกขุนทั้ง ๒ กระทรวงได้รับเงินเดือนเหมือนอย่างกระทรวงพระคลัง และกระทรวงการต่างประเทศ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

และกลาโหมจึงได้ผลประโยชน์ต่างกันเป็น ๒ พวก ๆ ที่ประจำทำงานอยู่ในศาลาลูกขุนได้
เงินเดือน แต่พวกที่ทำงานอยู่ที่อื่น เช่นขุนศาลตูลาการศาลอุทธรณ์ความหัวเมืองซึ่งตั้ง
ศาลอยู่ที่บ้านเสนาบดี คงได้ค่าธรรมเนียมเป็นผลประโยชน์อยู่อย่างเดิม แม้ตัวเสนาบดี
ทั้ง ๒ กระทรวงก็คงได้ค่าธรรมเนียมเป็นผลประโยชน์อยู่อย่างเดิม เพราะไม่ได้เข้ามา
ประจำทำงานในศาลาลูกขุน ตัวข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรกที่ได้รับ
แต่เงินเดือน ไม่ได้ค่าธรรมเนียมเหมือนท่านแต่ก่อน แต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยและ
กระทรวงกลาโหมขึ้นทำงานบนศาลาลูกขุนใหม่แล้ว ไม่มีใครในกระทรวงทั้ง ๒ นั้นคิด
หรือสามารถจะแก้ไขระเบียบการให้เจริญทันสมัยได้ ก็คงทำการงานอยู่แบบเดิม เหมือน
เช่นเคยทำที่ศาลาลูกขุนเก่าสืบมา จนข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ข้าพเจ้าจึง
ได้เห็นแบบเก่าว่าทำกันมาอย่างไร

ข้าราชการที่เป็นพนักงานประจำทำการในศาลาลูกขุนนั้น ปลัดทูลฉลองหรือ
ข้าราชการผู้ใหญ่ที่ได้ทำการในหน้าที่ปลัดทูลฉลอง เป็นตัวหัวหน้า รองลงมามีข้าราชการ
ชั้นสัญญาบัตรเป็นพระเป็นหลวงเป็นผู้ช่วยสักสามสี่คน ต่อนั้นลงมาถึงชั้นเสมียนพนักงาน
ในชั้นเสมียนพนักงานมีนายเวร ๔ คน รับประทวนเสนาบดีตั้งเป็นที่ “นายแก้วนคชสาร”
คนหนึ่ง “นายชำนาญกระบวน” คนหนึ่ง “นายควรรู้คู่ศิว” คนหนึ่ง “นายรัต
ตรวจพล” คนหนึ่ง ได้ว่ากล่าวเสมียนทั้งปวง นายเวร ๔ คนนั้นกลางวันมาทำงานใน
ศาลาลูกขุนด้วยกันทั้งหมด เวลากลางคืนต้องผลัดเปลี่ยนกันนอนค้างอยู่ที่ศาลาลูกขุน
สำหรับทำราชการที่จะมีมาในเวลาค่ำครวละ ๑๕ วันเวียนกันไป เรียกว่า “อยู่เวร”
ตำแหน่งหัวหน้าจึงได้ชื่อว่า “นายเวร” แต่หน้าที่นายเวรไม่แต่สำหรับทำราชการที่มีมา
ในเวลาค่ำเท่านั้น บรรดाराชการที่มีมาถึงกระทรวงมหาดไทย จะมีมาในเวลากลางวัน
หรือกลางคืนก็ตาม ถ้ามาถึงกระทรวงในเวร ๑๕ วันของใคร นายเวรนั้นก็ต้องเป็น
เจ้าหน้าที่ทำการเรื่องนั้นตั้งแต่ต้นไปจนสำเร็จ ดังจะพรรณนาให้เห็นเมื่อกล่าวถึงกระบวน
ทำงานต่อไปข้างหน้า ยังมีพนักงานอีกกรมหนึ่งซึ่งทำงานอยู่ในศาลาลูกขุนเรียกว่า “กรม
เงินส่วย” (หรืออะไรข้าพเจ้าจำไม่ได้แน่) แต่เป็นกรมตั้งขึ้นใหม่เมื่อก่อนข้าพเจ้าเป็น

เสนาบดีไม่มากนัก เดิมในกระทรวงมหาดไทยและกลาโหมมีตำแหน่งหัวพันกระทรวงละ ๔ คน หัวพันมหาดไทยเป็น “พันพุมอนุราช” คนหนึ่ง “พันจันทนุมาศ” คนหนึ่ง “พันภานุราช” คนหนึ่ง “พันภออัศวราช” คนหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ในการกะเกณฑ์คนเมื่อมีราชการเกิดขึ้น และเป็นผู้ตรวจการที่มหาดไทยส่งให้กรมอื่น ๆ ทำตามหมายกระทรวงวังตั้งกล่าวมาแล้ว พันพุมอนุราชเป็นเจ้าหน้าที่เกณฑ์คน หรือเรียกเงินเข้าราชการมาจ้างคนไปทำการ ทางกระทรวงกลาโหมก็มี “พันเทพราช” เป็นเจ้าหน้าที่อย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้นเงินจึงผ่านมือพันพุม ๖ และพันเทพราชมาก เมื่อกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ แต่ยังไม่ได้รับกรม เป็นรองอธิบดีกระทรวงพระคลัง ทูลขอให้ตั้งกรมเงินส่วยขึ้นทั้งในกระทรวงมหาดไทยและกลาโหม พันพุมอนุราชได้เลื่อนขึ้นเป็นพระวรพุมิโกภัย ตำแหน่งเจ้ากรมในกระทรวงมหาดไทย พันเทพราชได้เลื่อนขึ้นเป็นพระอุทัยเทพธน ตำแหน่งเจ้ากรมในกระทรวงกลาโหม สำหรับเร่งเงินค่าส่วยตามหัวเมืองส่งพระคลัง ได้รับเงินเดือนทั้ง ๒ กรม

บรรดาข้าราชการที่มีหน้าที่ทำงานในศาลาลูกขุน ล้วนอยู่ในบุคคล ๒ จำพวก จำพวกหนึ่งเกิดในตระกูลของข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ได้เข้าแทนในท้องพระโรงจรรู้ราชการงานเมืองบ้างแล้ว ได้รับสัญญาบัตรเป็นขุนนางอยู่กรมอื่นก่อนบ้าง ตรงมาเป็นขุนนางในกระทรวงมหาดไทยบ้าง ต่อไปได้เป็นเจ้าบ้านพานเมืองก็มี รับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยจนแก่เฒ่าก็มี อีกจำพวกหนึ่งเป็นแต่ลูกคหบดีซึ่งสมัครเข้าฝึกหัดรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ยังเป็นเด็กหนุ่มฝากตัวเป็นศิษย์ให้นายเวรใช้สอยและฝึกหัดเป็นเสมียนมาแต่ก่อน จนมีความรู้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นโดยลำดับด้วยความสามารถจนได้เป็นรองนายเวรและนายเวร นายเวรล้วนขึ้นจากคนจำพวกเสมียนทั้งนั้น จึงชำนาญงานการในกระทรวงยิ่งกว่าพวกผู้ดีที่ได้เป็นขุนนางโดยสกุล แต่จำพวกนี้น้อยตัวที่จะได้รับสัญญาบัตรเป็นขุนนางถึงกระนั้นนายเวรบางคนได้เป็นข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยถึงชั้นพระยาพานทองก็มี จะยกตัวอย่างที่ข้าพเจ้ารู้จักตัวเช่นพระยาจำแสนยบดี (ขลิบ) และพระยาราชา-

วราณกุล (อ่วม) เป็นต้น พระยาจำแสนยศ (ไทย) ก็ขึ้นจากจำพวกเสมียน เคย
เป็นนายเวรมาก่อนเหมือนกัน พิศุทธะหัตถ์เห็นจะเป็นวิธีมีมาแต่โบราณ ที่กระทรวง
ต่าง ๆ ต้องหัดใช้คนในกระทรวงเอง แม้กระทรวงอื่นก็เป็นเช่นเดียวกัน การที่รับคน
แปลกหน้าเรียนมาจากที่อื่นเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อมีกระทรวงเสนาบดีเป็น ๑๒ กระทรวงแล้ว จึง
ได้พรรณามาในนิทานที่ ๑๔ เรื่องโรงเรียนมหาตเล็กหลวง(๑)

กระบวนการทำงานในกระทรวงมหาดไทยตามแบบเก่า นั้น ถ้าหนังสือราชการจะ
เป็นจดหมายในกรุง ๆ กิติ หรือใบบอกหัวเมืองกิติ มาถึงศาลาลูกขุนในเวลาเวรของใคร
เปรียบว่าเป็นเวรนายแคว้น นายแคว้นก็เป็นผู้รับหนังสือนั้น แม้เป็นหนังสือของตัว
บุคคลเช่นสลักหลังซองถึงปลัดทูลฉลองเป็นต้นก็ส่งไปให้ผู้นั้นทั้งพินิจ ถ้าเป็นใบบอก
ถึงกระทรวง อันเรียกว่า “วางเวรกระทรวงมหาดไทย” นายแคว้นก็เปิดพินิจออกอ่าน
แล้วนำขึ้นเสนอต่อปลัดทูลฉลองให้พิจารณาก่อน ถึงวันต่อมาเวลาเช้าปลัดทูลฉลองกับ
นายแคว้นเอาใบบอกนั้น กับทั้งหนังสือซึ่งปลัดทูลฉลองเห็นว่าเสนาบดีจะต้องสอบ
ประกอบกัน ไปยังบ้านเสนาบดี เมื่อนายแคว้นคชสารอ่านใบบอกเสนอแล้ว เสนาบดี
ก็มีบัญชาสั่งให้ทำอย่างไร ๆ ถ้าเป็นเรื่องเพียงจะต้องมีท้องตราตอบหรือส่งราชการอันอยู่
ในอำนาจเสนาบดี ก็ให้ปลัดทูลฉลองรับบัญชาให้ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรซึ่งเป็นพนักงาน
งานร่างหนังสือร่างตราขึ้น แล้วให้นายแคว้นเอาไปเสนอเสนาบดีให้ตรวจแก้ไขก่อน
ถ้าเป็นแต่ท้องตราสามัญมีแบบแผนอยู่แล้วก็ให้นายแคว้นร่างให้เสร็จไปไม่ต้องเอาร่างไป
อ่านเสนอ แล้วให้เสมียนเวรนายแคว้นเขียนลงกระดาษมอบให้เสมียนตราเอาไปประทับ
ตราที่บ้านเสนาบดีและส่งไป ต้นหนังสือทั้งปวงในเรื่องนั้น นายแคว้นอันเป็นนายเวร
ที่ทำการเป็นพนักงานรักษาไว้ในกระทรวงต่อไป มักเก็บไว้บนเพดานศาลาลูกขุนเป็น
มัด ๆ ไม่ได้เรียบเรียงเรื่องเป็นลำดับ ถึงกระนั้นเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีตรวจพบใบบอก
เก่าแต่ในรัชกาลที่ ๔ ยังอยู่เป็นอันมาก

(๑) ในนิทานโบราณคดี

ถ้าไบบอกฉบับใดที่จะต้องกราบบังคมทูล เสนาบดีก็สั่งให้ปลัดทูลฉลองคัด
 ความขกราบบังคมทูล ลักษณะคัตความอย่างนั้นเรียกว่า “คัตทูลฉลอง” คือเก็บแต่เนื้อ
 ความไบบอกแต่ต้องระวังมิให้ผิดเพี้ยนบกพร่องขกราบบังคมทูล วิธีการกราบบังคมทูลนั้น
 ตามประเพณีโบราณซึ่งยังใช้มาจนรัชกาลที่ ๓ อันพียงเห็นได้ในหนังสือ “จดหมายเหตุ
 หลวงอุดมสมบัติ” ซึ่งหอพระสมุดพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ โดยปกติเจ้าแผ่นดินเสด็จ
 ออกขุนนางในท้องพระโรงวันละ ๒ ครั้งเป็นนิจ เสด็จออกเวลาเช้าทรงว่าราชการฝ่าย
 ตูลาการ คือพิพากษาฎีกาของราษฎรเป็นต้น เสด็จออกเวลาค่ำทรงว่าราชการบ้านเมือง
 เสนาบดีต้องไปเฝ้าพร้อมกันหมด มีไบบอกราชการอย่างไรมาแต่หัวเมือง เมื่อเสนาบดี
 เจ้ากระทรวงทูลเบิกแล้ว ปลัดทูลฉลองอ่านไบบอกที่คัตนั้นถวายทรงฟัง เมื่อทรงฟัง
 ตลอดแล้ว ตรัสปรึกษาหารือกับเสนาบดีเป็นยุติ แล้วตรัสสั่งให้ทำอย่างไร ปลัดทูลฉลอง
 ก็เป็นผู้จดจำกระแสนับสั่งมาจัดการ ถ้าเป็นราชการสำคัญโปรดให้นำร่างตราขึ้นถวาย
 ทรงตรวจแก้ก่อน ก็เป็นหน้าที่ปลัดทูลฉลองที่จะนำร่างตราเข้าไปอ่านถวายและแก้ไขตาม
 รับสั่งในเวลาเสด็จออกขุนนางเหมือนเมื่ออ่านไบบอก ราชการแผ่นดินทำเป็นการเปิดเผย
 ดังพรรณนามา จึงถือกันว่าท้องพระโรงเป็นที่ศึกษาราชการของข้าราชการทั้งปวงอันมี
 ตำแหน่งเฝ้าในท้องพระโรง แต่ต่อมาข้าพเจ้าเข้าใจว่าในรัชกาลที่ ๔ เมื่อมีกิจการของ
 กับรัฐบาลฝรั่งต่างประเทศมากขึ้นจึงเริ่มกำหนดราชการเป็น ๒ ประเภทต่างกัน คือ
 ราชการอันควรเปิดเผยประเภท ๑ ราชการอันไม่ควรเปิดเผยประเภท ๑ อ่านไบบอก
 กราบทูลในเวลาเสด็จออกขุนนางแต่ราชการประเภทเปิดเผย ถ้าเป็นราชการประเภทที่ไม่
 เปิดเผยให้ทำเป็นจดหมายบันทึกทูลเกล้า ฯ ถวาย ถ้าจะทรงปรึกษาหารือเสนาบดีคนไหน
 ก็มีรับสั่งให้หาเข้าไปเฝ้าในที่รโหฐาน เมื่อข้าพเจ้ายังเป็นเด็กเคยเห็นสมเด็จพระยา
 บรมมหาศรีสุริยวงศ์เมื่อยังเป็นสมุหพระกลาโหมเข้าเฝ้าอย่างนั้นเนื่อง ๆ จดหมายบันทึก
 ที่คัตนั้นก็เขียนในสมุดคำเหมือนอย่างไบบอกที่อ่านในท้องพระโรง แต่มีดินสอขาวเหน็บ

ไปกับใบปกสมุดสำหรับทรงเขียนลายพระหัตถ์ตรัสสั่งแล้วส่งกลับออกมา วิธีการบท
 ราชการหัวเมืองจึงเกิดเป็น ๒ อย่าง คืออ่านกราบทูลในเวลาเสด็จออกขุนนางอย่าง ๑
 กับเขียนเป็นจดหมายบันทึกทูลเกล้าฯ ถวายอย่าง ๑ ต่อมาขนบธรรมเนียมในราชสำนัก
 เปลี่ยนมาโดยลำดับ ด้วยพระเจ้าอยู่หัวมีราชกิจอย่างอื่นมากขึ้น ไม่มีเวลาจะเสด็จออก
 ขุนนางในท้องพระโรงได้วันละ ๒ ครั้งเหมือนอย่างโบราณ ราชการต่าง ๆ ที่เจ้ากระทรวง
 กราบบังคมทูลจึงใช้เป็นจดหมาย และคำรัสสั่งด้วยลายพระหัตถ์เลขามากขึ้น ถึงรัชกาล
 ที่ ๕ ประเพณีที่เสด็จออกขุนนางเสด็จออกแต่เวลาบ่ายวันละครึ่งเดียว และไม่มี การ
 ปรึกษาหารือราชการในเวลาออกขุนนางเหมือนอย่างแต่ก่อน เสนาบดีก็เลยไม่เข้าไปเฝ้า
 ในเวลาเสด็จออกขุนนาง การอ่านใบบอกหัวเมืองกราบทูลก็กลายเป็นแต่อย่างพิธีเพื่อ
 รักษาขนบธรรมเนียมเดิมไว้ อ่านกราบทูลแต่ใบบอกราชการอย่างจิต ๆ เช่นข่าวโจร
 ผู้ร้ายหรือรายงานน้ำฝนต้นข้าว เป็นต้น เหมือนกันทั้งกระทรวงมหาดไทยและกลาโหม
 กรมท่า ส่วนราชการที่เคยทำจดหมายบันทึกทูลเกล้าฯ ถวาย ถึงตอนนั้นกระทรวงกลาโหม
 กรมท่า เปลี่ยนเป็นกราบทูลด้วยจดหมายเขียนกระดาษฝรั่ง แต่กระทรวงมหาดไทยคง
 เขียนในสมุดคำอยู่ตามประเพณีเดิม จึงแปลกกับกระทรวงอื่นมีอยู่แต่กระทรวงเดียว จน
 ในกรมราชเลขาธิการเรียกว่า “หีบขนมปัง” ของกระทรวงมหาดไทย เพราะห่อสมุด
 ซึ่งส่งเข้าไปถวายได้ขนาดกับหีบขนมปังที่ขายในท้องตลาด ใช้แต่เท่านั้นความที่เขียนใน
 บันทึกก็คงเป็นอยู่เหมือนใบบอก เช่นอ่านกราบทูลในท้องพระโรงแต่โบราณ ก็กลายเป็น
 ขอเรียนพระราชปฏิบัติ เหมือนอย่างทูลถามว่า “จะโปรดให้ทำอะไร” ไปทุกเรื่อง
 จนพระเจ้าอยู่หัวตรัสบ่นว่า กระทรวงมหาดไทยกลายเป็นกรมไปรษณีย์ไปเสียแล้ว มี
 ราชการอะไรก็เกณฑ์ให้ทรงพระราชดำริวินิจฉัยเสียทั้งนั้น ไม่ช่วยคิดอ่านบ้างเลย แต่ก็ไม่
 ตรัสสั่งให้แก้ไขอย่างไร คงเป็นเพราะทรงพระราชดำริเป็นยุติแล้วว่า จะหากนสมัยใหม่
 เป็นเสนาบดีให้ฟันราชการมหาดไทยทั้งกระทรวงทีเดียว

(๓)

เมื่อแรกข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดูเหมือนคนทั้งหลายทั้งที่อยู่
 ในกระทรวงมหาดไทยและอยู่นอกกระทรวงมหาดไทย จะคอยดูกันมากกว่าข้าพเจ้าจะไป
 ทำอย่างไร บางทีจะมีมากที่คาดกันว่าพอข้าพเจ้าไปถึงก็คงจัดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ใน
 หน้าที่ตามประสาคนหนุ่ม และได้เคยจัดการอย่างใหม่มาหลายแห่งแล้ว แต่ตัวข้าพเจ้าเอง
 มีความวิตกมาก ด้วยยังไม่รู้ราชการกระทรวงมหาดไทย และยังไม่รู้จักข้าราชการ
 กระทรวงมหาดไทยทั้งที่ในกรุง ฯ และตามหัวเมืองอยู่โดยมาก เห็นว่าจะต้องศึกษาหา
 ความรู้ราชการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เมื่อรู้แล้วจึงค่อยคิดอ่านจัดการงานต่อไป
 ก็และการศึกษาหาความรู้นั้น จำจะต้องอาศัยไต่ถามข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงที่เคย
 ทำการงานชำนาญมาแต่ก่อน ในเวลานั้นข้าราชการผู้ใหญ่กระทรวงมหาดไทยรองแต่
 เสนาบดีลงมา มีพระยามหาอำมาตย์ (หรุ่น ศรีเพ็ญ) สมุหมหาดไทยฝ่ายเหนือ กับ
 เจ้าพระยาศรีธรรมราช (เวก บุญรัตพันธุ์) เมื่อยังเป็นพระยาราชวรานุกูล ปลัด
 ทูลฉลองแต่ปลัดออกรับบำนาญแล้วทั้ง ๒ คน คงเหลือแต่พระยาราชวรานุกูล (อ่วม)
 เมื่อยังเป็นพระยาศรีสิงหเทพ ปลัดบัญชาว่าที่ปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้าข้าราชการกระทรวง
 มหาดไทย ข้าพเจ้าจึงอาศัยไต่ถามแบบแผนกระบวนราชการกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่
 แรก ตรงน่อยากจะพรรณนาคุณของพระยาราชวรานุกูล (อ่วม) ซึ่งได้มีต่อตัวข้าพเจ้า
 ลงไว้ให้ปรากฏ ตัวท่านกับข้าพเจ้าได้คุ้นเคยจนชอบกันอยู่แล้วตั้งแต่ก่อนข้าพเจ้าเป็น
 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แต่จะเป็นเพราะความอาวรีโดยเคยมีไมตรีจิตในส่วนตัวก็ตาม
 หรือเพราะท่านมีความภักดีต่อราชการบ้านเมืองก็ตาม สังเกตเห็นได้ว่าท่านเต็มใจช่วย
 จริง ๆ เหมือนอย่างว่าตั้งใจประคับประคองข้าพเจ้ามาตั้งแต่แรก เป็นต้นว่าในเวลา
 ข้าพเจ้าปรึกษาหารือการงาน ถ้าท่านไม่เห็นชอบด้วยก็ทักท้วงชี้แจงให้เห็นข้อขัดข้อง
 ตามความคิดของท่าน ไม่คล้อยตามด้วยเกรงใจข้าพเจ้า เวลาข้าพเจ้าถามแบบแผนหรือ

ราชการซึ่งเคยมีมาแต่ก่อน ท่านก็พยายามชี้แจงให้ข้าพเจ้าเข้าใจ ไม่ปกปิดความรู้ความ
เห็นของท่าน เพราะฉะนั้นจึงได้รับความนับถือของข้าพเจ้า และทำการงานด้วยกัน
สนิทสนมยิ่งขึ้นด้วยโดยลำดับมา เมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดให้พระยาราชา-
วารานุกูล (เวก บุญยรัตพันธุ์) เลื่อนขึ้นเป็นเจ้าพระยาศรัทธธรรมราชาในกระทรวงวัง
ท่านก็ได้เลื่อนจากที่พระยาศรีสิงหนาทขึ้นเป็นพระยาราชวารานุกูล ปลัดทูลฉลองเต็ม
ตำแหน่ง ทำราชการอยู่ด้วยกันกับข้าพเจ้า และเป็นผู้รักษาราชการแทนในเวลาข้าพเจ้า
ไปตามเสด็จ หรือไปตรวจราชการหัวเมืองต่อมาอีกหลายปี จนท่านแก่ชราจึงกราบถวาย
บังคมลาออกจากตำแหน่งปลัดทูลฉลองไปรับบำนาญ ถึงเมื่อออกไปแล้วเวลามีการงาน
อันใดซึ่งจะช่วยข้าพเจ้าได้ ท่านก็ยังอุตส่าห์เข้ามาช่วยอยู่เสมอจนตลอดอายุ ข้าพเจ้ายัง
คิดถึงคุณของพระยาราชวารานุกูล (อ่วม) อยู่ไม่ลืม

แต่ที่ข้าพเจ้าคิดว่ายังไม่จัดการงานอย่างใดจนเรียนรู้อาราชการ กระทรวงมหาด-
ไทยเสียก่อนนั้น ไม่เป็นไรดังคิด เพราะมีการบางอย่างซึ่งจำเป็นต้องจัดตั้งแต่แรก ตาม
ระเบียบกระทรวงเสนาบดีที่ทรงจัดใหม่ ตัวข้าพเจ้าเป็นแต่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
ไม่ได้เป็นสมุหนายก จึงต้องปลดการในหน้าที่สมุหนายกส่งไปกระทรวงอื่น คือส่งการ
หมายส่งราชการฝ่ายพลเรือนโอนไปยังกระทรวงวัง ซึ่งจะเป็นผู้ทำหน้าที่หมายส่งราชการ
ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนต่อไปอย่างหนึ่ง ส่งศาลอุทธรณ์ความหัวเมืองกับทั้งเรือนจำ
โอนไปยังกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งขึ้นใหม่อย่างหนึ่ง ระเบียบการในกระทรวงมหาดไทยเอง
ก็ต้องแก้ไขแต่แรกอย่างหนึ่ง คือส่งให้เลิกประเพณีที่เจ้าหน้าที่ต้องไปเสนอราชการที่บ้าน
เสนาบดี เพราะตัวข้าพเจ้าจะเข้าไปประจำทำงานที่ศาลาลูกขุนทุกวันเหมือนกับคนอื่น
และให้จัดห้องประชุมขึ้นที่ในศาลาลูกขุนห้อง ๑ ถึงเวลากลางวันให้เจ้าหน้าที่นำหนังสือ
ราชการไปเสนอต่อข้าพเจ้าในที่ประชุมพร้อมกันวันละครั้งทุกวัน ในเวลาประชุมนั้น
ข้าพเจ้าเชิญพระยาราชวารานุกูลให้มานั่งอยู่ข้างตัวข้าพเจ้า เมื่อฟังขอราชการที่จะต้องมี

คำสั่ง ข้าพเจ้าถามท่านก่อนว่าการเช่นนี้เคยส่งกันมาอย่างไร หรือถ้าข้าพเจ้าสงสัยไม่รู้
 ความมูลของการนั้น ก็ถามให้ท่านชี้แจงจนเข้าใจก่อน ถ้าเป็นการสามัญ ข้าพเจ้าเห็นว่า
 ทำตามเดิมได้ไม่มีโทษ ก็สั่งให้ทำไปอย่างเดิม ถ้าเห็นว่าอาจจะมีได้มีเสีย ซึ่งจะต้อง
 เลือกลงหาทางที่ถูกข้าพเจ้าปรึกษาพระยาราช ๗ ก่อน ถ้าเห็นพ้องกันก็ส่งตามนั้น ถ้าเห็น
 ต่างกันก็ปรึกษาชี้แจงกันต่อไปจนตกลง ถ้าไม่ตกลงกันหรือเห็นว่าเป็นการสำคัญไม่ควร
 จะส่งโดยพลการ ก็ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูล ๗ “ขอเรียนพระราชปฏิบัติ” หรือ
 กราบทูลหรือเป็นส่วนตัวตามที่เห็นสมควร แต่ลक्षणะขอเรียนพระราชปฏิบัตินั้น
 ข้าพเจ้าสั่งให้เลกวิธีเขียนบันทึกในสมุดคำอย่างแต่ก่อน เปลี่ยนเป็นจดหมายซึ่งข้าพเจ้า
 ร่างเองเป็นนิจกราบทูลอย่างเล่าเรื่องคดีที่มิชชน แล้วกราบทูลวินิจฉัยตามความคิดของ
 ข้าพเจ้า และที่สุกกราบทูลว่าเห็นควรจะทำอย่างไรในจดหมายนำ ถ้าในใบบอกมีถ้อยคำ
 ควรพิจารณาก็ให้คัดสำเนาใบบอกถวายด้วย ไม่ให้ทรงลำบากเหมือนแต่ก่อน ก็ขอบ
 พระราชอภัยยศ

ยังมีอีกเรื่องหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นเมื่อแรกข้าพเจ้าไปเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
 ด้วยในวันแรกข้าพเจ้าไปนั่งว่าการ เจ้าพระยารัตนบดินทร์ท่านให้เสมียนตราเชิญตราจักร
 กับตราพระราชสีห์ สำหรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมาส่งให้ข้าพเจ้าที่ศาลา
 ลูกขุน ดวงตรารวมกันอยู่ในกล่องเงินใบหนึ่ง ดูเป็นของทำที่เชียงใหม่ไม่วิเศษอันใด
 แต่เสมียนตราบอกว่ากล่องใส่ดวงตรานั้น เป็นของเสนาบดีต้องหามาเมื่อแรกรับดวงตรา
 และครึ่งสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมสมเด็จพระบวรราชปักษ์เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรง
 ใช้กล่องกระ (หรือกล่องถมข้าพเจ้าจำไม่ได้แน่) ครั้นเจ้าพระยารัตนบดินทร์เป็นตำแหน่ง
 เอากล่องเงินใบนี้มารับตราไปแต่แรก ขอให้ข้าพเจ้าหาอะไรมาใส่ดวงตราจะได้คืนกล่อง
 เงินให้เจ้าพระยารัตนบดินทร์ ข้าพเจ้าตอบว่าข้าพเจ้าไม่รู้ว่าจะต้องหาอะไรมา
 ใส่ตรา ไม่ได้เตรียมไว้ จะทำอย่างไรดี ก็ขอยืมกล่องเงินของเจ้าพระยารัตนบดินทร์ไว้

ก่อนไม่ได้หรือ เสมียนตราจึงบอกว่ามีเทียบประทับมุกของเก่าอยู่บนเพดานใบ ๑ คู่ เหมือนจะเป็นของเดิมที่สำหรับใส่ตรา ข้าพเจ้าให้ไปหยิบลงมาดู เห็นลวดลายประทับมุก เป็นแบบเก่า ถึงชั้นรัชกาลที่ ๑ หรือที่ ๒ ก็ตระหนักในใจว่าจริงดังว่า จึงสั่งให้กลับใช้เทียบใบนั้นใส่ตราตามเดิม แล้วสั่งให้เสมียนตราหากำปั่นเหล็กมาเก็บตราไว้ในศาลาลูกขุน จึงเป็นอันเลิกประเพณีที่เสนาบดีเอาตราตำแหน่งไปไว้ที่บ้านอีกอย่างหนึ่ง

นอกจากการบางอย่างที่ได้กล่าวมาข้าพเจ้าไม่เปลี่ยนแปลงอันใด ข้าราชการคนใดเคยมีหน้าที่ทำการอันใดก็ให้คงทำอยู่อย่างเดิม ระเบียบการที่เคยทำมาอย่างใด เช่น ทำการผลัดกันเป็นเวรเป็นต้น ก็ให้คงทำอยู่ตามเดิม แต่ข้าพเจ้าไปเที่ยวตรวจดูการและไต่ถามเจ้าหน้าที่ตามห้องที่ทำงานเนื่อง ๆ ในไม่ช้าก็คุ้นกับข้าราชการในกระทรวงมหาดทั้งผู้ใหญ่ตลอดจนผู้น้อย ข้าพเจ้าศึกษาหาความรู้กับทั้งบัญชาการมาด้วยกันราวสัก ๖ เดือน จนเห็นว่ามีความรู้ราชการมหาดไทยในกรุงเทพฯ ฯ สันตติพจะบัญชาการได้โดยลำพังตัวแล้ว จึงเริ่มคิดศึกษาหาความรู้การปกครองหัวเมืองต่อไป แต่เห็นจำเป็นจะต้องออกไปเที่ยวดูตามหัวเมืองเอง ข้าพเจ้ากราบบังคมทูลพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย ถึงเดือนตุลาคมข้าพเจ้าจึงขึ้นไปตรวจหัวเมืองเหนือ ในสมัยนั้นยังไม่มีรถไฟสายเหนือ ต้องลงเรือแก่งฟ่องเรือไฟไปตั้งแต่ออกจากกรุงเทพฯ ฯ ขึ้นไปทางเรือจนถึงอุตรดิตถ์ แล้วเดินบกไปเมืองสวรรคโลกลงเรือมาเมืองสุโขทัยแล้วเดินบกไปเมืองตากลงเรือล่องจากเมืองตากกลับลงมาจนถึงเมืองอ่างทองขึ้นเดินบกไปเมืองสุพรรณบุรีเป็นที่สุดแล้วกลับทางเรือมาถึงกรุงเทพฯ ฯ ในเดือนธันวาคม ข้าพเจ้าขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้นไปไต่ความรู้ ประหลาดใจตั้งแต่ไปถึงเมืองนครสวรรค์ ว่าเป็นครั้งแรกที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขึ้นไปตรวจราชการหัวเมือง ด้วยเจ้าเมืองกรมการมักมากระซิบถามพระยาวรพุมิโกศัย ซึ่งเป็นผู้ใหญ่ในข้าราชการ ที่ไปกับข้าพเจ้าว่า มีเหตุการณ์ อะไร เกิดขึ้น หรือข้าพเจ้าจึงขึ้นไปเมืองเหนือ แต่ก่อนมาต่อมีราชการสำคัญเกิดขึ้น เช่นเกิดทัพศึกเป็นต้นเสนาบดีจึงขึ้นไปเอง พระยาวรพุมิ ฯ บอกว่าที่ข้าพเจ้าไปเป็นแต่จะไปตรวจราชการตามหัวเมือง ไม่ได้มีเหตุการณ์อันใดเกิดขึ้นดอก ก็มีใครมีใครเข้าใจ น่าจะพากันนึกว่า

เพราะข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีแต่ยังหนุ่มผัดกับท่านแต่ก่อน ก็เที่ยวชอกแซกไปตามคะนอง
แต่ความจริงปรากฏแก่ตัวข้าพเจ้า แต่ครั้งนั้นมา ว่าที่เสนาบดีไปเที่ยวตรวจราชการตามหัว
เมือง เป็นประโยชน์สำคัญมาก หรือจะว่าเป็นการจำเป็นที่เคียวก็ได้ ต่อมาข้าพเจ้าจึง
เที่ยวตรวจหัวเมืองเป็นนิจสืบมากกว่า ๒๐ ปี จนตลอดสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวง
มหาดไทย

(๔)

ข้าพเจ้าได้ไปตรวจหัวเมืองครั้งนั้น ได้เห็นประเพณีการปกครองหัวเมืองอย่าง
โบราณที่ยังใช้อยู่หลายอย่างควรจะเล่าเข้าไปในโบราณคดีได้ แต่ต้องเล่าประกอบกับวินิจฉัย
อันเป็นความรู้ซึ่งข้าพเจ้าได้ต่อเมื่อภายหลังด้วยจึงจะเข้าใจชัดเจน

การปกครองตามหัวเมืองในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายเก่าว่า “กิน
เมือง” อันเป็นแบบเดิม ดูเหมือนจะใช้เช่นเดียวกันทุกประเทศทางตะวันออกนี้ ใน
เมืองจีนก็ยังเรียกว่ากินเมืองตามภาษาจีน แต่ในเมืองไทยมาถึงชั้นหลังเรียกเปลี่ยนเป็น
“ว่าราชการเมือง” ถึงกระนั้นคำว่า “กินเมือง” ก็ยังใช้กันในคำพูด และยังมีอยู่ใน
หนังสือเก่าเช่นกฎหมายมเหศวรบาลเป็นต้น วิธีปกครองที่เรียกว่ากินเมืองนั้น หลักเดิมคงมา
แต่ถือว่าผู้เป็นเจ้าของเมือง ต้องทักกิจธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎร
อยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยออกแรงช่วย
ทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหาได้ เช่นข้าวปลาอาหารเป็นต้น อันมีเหลือ
ใช้ให้เป็นของกำนัล ช่วยอุปการะมิให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ ราษฎร
มากด้วยกันช่วยคนละเล็กละน้อย เจ้าเมืองก็เป็นสุขสบาย รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยง
ดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวเงินสำหรับใช้สอย กรมการซึ่ง
เป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแต่ลดลงตามศักดิ์ ครั้น

จำเป็นกาลนานมาความเปลี่ยนแปลงในโลกวิสัย ทำให้การเลี้ยงชีพต้องอาศัยเงินตรามากขึ้นตามลำดับ ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองกรมการได้รับอย่างโบราณไม่พอเลี้ยงชีพ จึงต้องคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นในทางอื่น เช่นทำไร่นาค้าขายเป็นต้น ให้มีเงินพอใช้สอยกินอยู่เป็นสุขสบาย เจ้าเมืองกรมการมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาการต่าง ๆ ตามตำแหน่งและเคยได้รับอุปการะของราษฎรเป็นประเพณีมาแล้ว ครั้นทำมาหากิน ก็อาศัยตำแหน่งในราชการเป็นบัจจยให้ได้ผลประโยชน์สะดวกดีกว่าบุคคลภายนอก เปรียบดังเช่น “ทำนา” ก็ได้อาศัย “บอกแขก” ขอแรงราษฎรมาช่วย หรือจะค้าขายเข้าหูกกับผู้ใด ก็อาจสงเคราะห์ผู้เป็นหุ้นให้ชื่อง่ายขายคล่องได้กำไรมากขึ้น แม้จนเจ้าภาษีนายอากรได้รับผูกขาดไปจากกรุงเทพฯ ฯ ถ้าให้เจ้าเมืองกรมการมีส่วนได้ด้วย ก็ได้รับความสงเคราะห์ให้เก็บภาษีอากรสะดวกขึ้น จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป เจ้าเมืองกรมการที่เกรงความผิดกระวังไม่หากินด้วยเบียดเบียนผู้อื่น ต่อเป็นคนโลภจึงเอาทุกอย่างสุดแต่จะได้อีกก็มีภัยแก่ตัว ดังเช่นผู้ว่าราชการเมืองสุพรรณบุรี ซึ่งได้เล่าไว้ในนิทานที่ ๔ เรื่องห้ามเจ้ามิให้ไปเมืองสุพรรณ^(๑)

เมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้น เจ้าเมืองที่ข้าพเจ้าไปพบโดยมากเป็นผู้ “คิมิตระกุล” แต่มักเป็นชาวเมืองนั่นเอง ด้วยเป็นเทือกเถาเหล่ากอเจ้าเมืองคนก่อน ๆ ซึ่งได้ทำราชการประกอบกับทำมาหากินจนตั้งถิ่นฐานได้ในเมืองนั้น มีลูกถวายตัวเป็นมหาดเล็กก่อนแล้วขอออกไปรับราชการบ้าง หรือฝึกหัดให้ทำราชการในเมืองนั้นเองบ้าง จนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการ เป็นยกกระบัตร เป็นปลัด ใครดีก็ได้เป็นเจ้าเมืองในที่สุด เป็นแล้วก็อยู่ในเมืองนั้นจนตลอดชีวิต ลูกหลานจึงมีกำลังพาหนะรับราชการสืบกันมา ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ ฯ หาใครมีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงตัวตั้งกล่าวมาแล้ว ถ้าเป็นผู้ไปจากที่อื่นก็ต้องมีทุนรอนของตัวไป หรือมิฉะนั้นก็ต้องได้เป็นเชยสุขของผู้มีกำลังพาหนะในเมืองนั้นจึงจะไปอยู่ได้ ยิ่งถึงชั้นกรมการชั้นรองลงไป ต้องเลือกหาแต่ในพวกคฤหบดีในเมืองนั้นเองทั้งนั้น เพราะหาคนต่างถิ่นยาก

(๑) ในเรื่องนิทานโบราณคดี

ตามหัวเมืองในสมัยนั้นประหลาดอีกอย่างหนึ่งที่ไม่มีศาลารัฐบาลตั้งประจำ สำนักรับว่าราชการบ้านเมืองเหมือนอย่างทุกวันนี้ เจ้าเมืองตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ไหนก็ว่าราชการบ้านเมืองที่บ้านของตน เหมือนอย่างเสนาบดีเจ้ากระทรวงในราชธานีว่าราชการที่บ้านตามประเพณีเดิม บ้านเจ้าเมืองติดกับบ้านของคนอื่นเพียงที่เรียกกันว่า “จวน” เพราะมีศาลาโถงปลูกไผ่นอกครัวข้างหน้าบ้านหลังหนึ่งเรียกว่า “ศาลากลาง” เป็นที่สำหรับประชุมกรรมการเวลามีการงาน เช่นรับท้องตราหรือพิจาราราชการเป็นต้น เวลาไม่มีการงานก็ใช้ศาลากลางเป็นศาลชำระความ เห็นได้ว่าศาลากลางก็เป็นเค้าเดียวกับศาลาลูกขุนในราชธานีนั่นเอง เรือนจำสำหรับขังนักโทษ ก็อยู่ในบริเวณจวนอีกอย่างหนึ่ง แต่คงเป็นเพราะคุมขังได้มั่นคงกว่าที่อื่น ไม่จำเป็นจะต้องอยู่กับจวนเหมือนกับศาลากลาง

มีเรื่องปรากฏมาแต่ก่อนว่า ครองพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นไปเมืองเหนือเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๐๙ ทอดพระเนตรเห็นศาลากลางตามหัวเมืองซอมซ่อจนทรงสังเวชพระราชหฤทัย ทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานเงินส่วนพระองค์ให้ซ่อมแซมเมืองละ ๑๐ ชั่ง (๘๐๐ บาท) เมืองไหนทำสำเร็จแล้วพระราชทานป้ายจำหลักปิดทองประดับกระจก ทำเป็นรูปเงินเหรียญรัชกาลที่ ๔ ลายเป็นรูปพระมหามงกุฎแผ่น ๑ รูปข้างอยู่ในวงจักรแผ่น ๑ พระราชทานให้ไปติดไว้ ณ ศาลากลางซึ่งได้ทรงปฏิสังขรณ์เมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปยังมีอยู่บางแห่ง ข้าพเจ้าได้ยืมมาจำลองรักษาแบบไว้ เดียวนี้อยู่ในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ แต่มาภายหลังมาศาลากลางก็กลับทรุดโทรมน่าทุเรศอย่างเก่า หามี่แห่งใดที่เป็นสง่าผ่าเผยไม่ เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะเจ้าเมืองต้องสร้างจวน และศาลากลางด้วยทุนของตนเอง แม้แต่แผ่นดินซึ่งจะสร้างจวน ถ้ามิได้อยู่ภายในเมืองมีปรากฏารเช่นเมืองพิษณุโลกเป็นต้น เจ้าเมืองก็ต้องหาซื้อที่ดินเหมือนกับคนทั้งหลาย จวนกับศาลากลางจึงเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าเมือง เมื่อสิ้นตัวเจ้าเมืองก็เป็นมรดกตกแก่ลูกหลาน ใครใดเป็นเจ้าเมืองคนใหม่ ถ้ามิได้เป็นมรดกของเจ้าเมืองคนเก่า ก็ต้องหาที่สร้างจวนและศาลากลางขึ้นใหม่ตามกำลังที่จะสร้างได้ บางทีก็ย้ายไปสร้างห่างจวนเดิม

ต่างพากันแม่หน้าหรือแม่จันท่างตำบลก็มี จวนเจ้าเมืองไปตั้งอยู่ที่ไหนก็ย้ายที่ว่าการไปอยู่ที่นั่นชั่วสมัยของเจ้าเมืองคนนั้น ตามหัวเมืองจึงไม่มีที่ว่าการเมืองตั้งประจำอยู่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นนิจเหมือนอย่างทุกวันนี้ อนึ่งเพ็งมชนเมืองจตุมณฑลเทศาภิบาลแล้ว ส่วนพวกกรรมการนั้นเพราะมักเป็นคฤหบดีอยู่ในเมืองนั้นแล้ว จึงได้เป็นกรรมการ ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ไหนก็ตั้งอยู่ที่นั่น เป็นแต่เวลาที่มีการงานจะต้องทำตามหน้าที่ จวนเจ้าเมืองอยู่ที่ไหนก็ตามไปฟังคำสั่งที่นั่น บางคนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างถึงต่างอำเภอก็มี ด้วยเคยเป็นคฤหบดีอยู่ที่แห่งนั้นมาก่อน เจ้าเมืองประสงค์จะให้เป็นผู้รักษาสันติสุขในท้องถิ่นนั้นเหมือนอย่างนายอำเภอซึ่งมีชนในสมัยเทศาภิบาลจึงขอให้คฤหบดีคนนั้นเป็นกรรมการ หรือว่าอีกอย่างหนึ่งคือตั้งนักเลงโตซึ่งมีพรรคพวกมากให้เป็นกรรมการ เพื่อให้โจรผู้ร้ายยำเกรงไม่กล้าปล้นสะดมในถิ่นนั้นแต่บางที่ก็กลับให้ผลร้าย ดังเคยมีเรื่องปรากฏเมื่อตอนต้นรัชกาลที่ ๕ ผู้รักษากรุงศรีอยุธยาตั้งคฤหบดีคนหนึ่งชื่อ ช่าง เป็นที่หลวงบรรเทาทุกขราษฎร์อยู่ที่เกาะใหญ่ ด้วยแม่หน้าตอนเกาะใหญ่อานเท เป็นย่านเปลี่ยวมักมีโจรตีเรือที่ชนล่อง หลวงบรรเทา ฯ คนนั้นชวนซื้อคนชมในการรับรองผู้มีบรรดาศักดิ์ซึ่งผ่านไปมา แม้จนชาวเรือชนล่อง ถ้าใครไปฟังพ่่านักหลวงบรรเทา ฯ โจรผู้ร้ายก็ไม่กล้าร้าย ดูเหมือนจะเป็นเช่นนั้นมาแต่ปลายรัชกาลที่ ๔ ครั้นถึงรัชกาลที่ ๕ ความปรากฏขึ้นจากคำให้การของโจรผู้ร้ายที่จับได้หลายรายว่า เป็นพรรคพวกของหลวงบรรเทา ฯ โปรดให้ข้าหลวงชำระก็ได้ความว่าหลวงบรรเทา ฯ เป็นนายช่องโจรผู้ร้ายเป็นแต่ให้ไปทำการโจรกรรมเสียในเขตแขวงอื่นภายนอกถิ่นที่ตนปกครอง หลวงบรรเทา ฯ จึงถูกประหารชีวิตเป็นเรื่องเลื่องลือกันออกมายู่คราวหนึ่งในเวลาข้าพเจ้าแรกรับราชการ เมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปเมืองเหนือยังมีกรรมการที่เคยเป็นนักเลงโตอยู่หลายเมือง เพราะในสมัยนั้นยังไม่มีไปลิศหรือตำรวจภูธรที่เป็นพนักงานสำหรับตรวจจับผู้ร้าย เจ้าเมืองต้องปราบปรามตามบัญชาของตน จึงเกิดความคิดที่จะหานักเลงโตที่มีพรรคพวก ตั้งเป็นกรรมการไว้สำหรับปราบโจรผู้ร้าย ที่จริงกรรมการชนิดนั้นก็ไม่ได้เป็นผู้ร้ายทุกคน โดยมากมักไปตั้งบ้านเรือนทำมาหากินอยู่ตามบ้านนอก เมื่อได้เป็นกรรมการก็มักหาผลประโยชน์ด้วยทศรอนทุนตกข่าวจากรัฐ และ

ขอแรงราษฎรช่วยทำนาของตนแลกกับที่คุ้มโจรผู้ร้ายให้ราษฎร ต่อบางคนจึงเลยหากินไป
 ในทางทุจริตถึงเป็นใจให้พรรคพวกไปเที่ยวลักวัวควาย หรือปล้นทรัพย์ เพื่อจะได้ส่วน
 แบ่งเป็นผลประโยชน์ เมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปตรวจหัวเมืองครั้งแรก ได้พบกรรมการซึ่งสงสัย
 กันว่าหากินอย่างนั้น ๒ คน เรียกกันว่า “ขุนโลกจับ” อยู่ที่เมืองพยุหะคีรีคน ๑ แต่เมื่อ
 ข้าพเจ้าพบนั้นแก่ชรามากแล้ว ต่อมาได้ยินว่าออกบวชแล้วก็ตาย อีกคนหนึ่งเป็นที่หลวง
 ศรีมงคล อยู่ที่เมืองอ่างทอง เจ้าเมืองใช้สอยอย่างว่าเป็น “มือขวา” กล่าวกันว่าเพราะ
 จับโจรผู้ร้ายเข้มแข็งนัก เมื่อข้าพเจ้าจะเดินบกจากเมืองอ่างทองไปเมืองสุพรรณบุรี เจ้าเมือง
 ให้หลวงศรีมงคลคนนั้น เป็นผู้จัดหาหนะ ในวันเดียวหามาและผู้คนสำหรับหาบหามสิ่งของ
 ได้พอต้องการหมด แล้วตัวเองอาสาขี่ม้านำข้าพเจ้าแต่เมืองอ่างทอง ไปจนถึงเมืองสุพรรณ
 ข้าพเจ้าจึงได้ชอบมาแต่นั้น ครั้นถึงสมัยเมื่อตั้งมณฑลเทศาภิบาลแล้วความปรากฏว่าหลวง
 ศรีมงคลปล่อยให้พรรคพวกไปเที่ยวปล้นในเมืองอื่น แล้วรับของที่โจรได้มาเป็นประโยชน์
 แต่แรกกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์สมุหเทศาภิบาล ก็ไม่ทรงเชื่อ เพราะทรงใช้สอยหลวง
 ศรีมงคลจนโปรดเหมือนกัน แต่ได้ส่วนได้หลักฐานจึงต้องฟ้องศาลข้าหลวงพิเศษ ศาล
 พิพากษาให้จำคุกหลวงศรีมงคลหลายปี กรมขุนมรุพงศ์ ฯ จึงออกพระโอษฐ์ว่า “วิธี
 เลี้ยงขโมยไว้จับขโมยนั้นใช้ไม่ได้” แต่เมื่อถึงสมัยเทศาภิบาล มีกรมการอำเภอตั้งประจำ
 อยู่ตามบ้านนอกและมีตำรวจภูธรแล้ว ก็ไม่ต้องอาศัยกรมการบ้านนอกเหมือนอย่างแต่
 ก่อน

มีกรมการอีกพวกหนึ่งเรียกว่า “กรมการจีน” เพราะเป็นจีนหรือลูกจีน ซึ่ง
 ยังไว้ผมเปียทั้งนั้น พวกนั้นชนจากจีนนอกที่ไปตั้งทำมาหากินตามหัวเมือง บางคนไปตั้ง
 ตัวได้เป็นหลักฐานแล้วเข้ารับผูกภาษีอากร ก็ตามกฎหมายแต่ก่อนนั้น ต่อบุคคลถือศักดินา
 แต่ ๔๐๐ ไร่ขึ้นไป เป็นความในโรงศาลจึงแต่งทนายว่าความแทนตัวได้ การเก็บภาษี
 อากรมักต้องเป็นถ้อยความกับราษฎรเนื่อง ๆ ถ้าเจ้าภาษีนายอากรต้องไปติดว่าความเสีย
 ในโรงศาลก็ไม่สามารถจะเก็บภาษีอากรได้ เพื่อจะแก้ไขความขัดข้องข้อนี้ เมื่อรัฐบาลตั้ง

ใครเป็นเจ้าของภาษา นายอากรจึงนับว่าเป็นข้าราชการ ไหมยศเป็นขุนนางชั้นขุนถือศักดินา ๔๐๐ ไร่ เมื่อทำราชการดีต่อมาได้เลื่อนเป็นหลวงหรือเป็นพระกัม พวกที่อยู่ในกรุงเทพฯ เรียกกันว่า “ขุนนางเจ้าภาษา นายอากร” พวกที่อยู่ตามหัวเมืองเรียกกันว่า “กรมการจีน” เป็นถึงตำแหน่งปลัดเมืองก็มี ดังได้กล่าวมาในนิทานที่ ๑๕ เรื่องอภัย^(๑) นั้น พวกกรมการจีนโดยปรกติตั้งหน้าทำมาหากินแสวงหาทรัพย์สมบัติ ไม่แสวงหาอำนาจและมักบริจาททรัพย์ช่วยอุดหนุนกิจการต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่นจึงเข้ากับชาวเมืองได้ทุกชั้นตั้งแต่เจ้าเมืองกรมการตลอดจนราษฎร

ที่ข้าพเจ้าไปทางเรือครั้งนั้น นอกจากจะได้เห็นหัวเมืองรายทางทั่วหมด ยังมีประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง ด้วยในเวลาเดินทางต้องนั่งกับนอนไปในเรือวันละหลาย ๆ ชั่วโมง ได้มีเวลาอ่านหนังสือต่าง ๆ เช่นกฎหมายเบื้องต้น ศึกษาหาความรู้วิธีปกครองอย่างโบราณ อันมีอยู่ในหนังสือเก่าไปด้วยตลอดทาง อาศัยความรู้ที่ได้ในครั้งนั้น ทำให้ข้าพเจ้าคิดเห็นว่าความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ “บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข” ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ “อยู่เย็นเป็นสุข” นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า “ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ” เช่นโจรผู้ร้าย เป็นต้น “ก็เย็นเป็นสุข” ขอนสังเกตได้ในบานแผ่นที่แก้กฎหมายในการปกครองแต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมแทบทั้งนั้น เพราะฉะนั้นตามหัวเมืองเจ้าเมืองกรมการก็มุ่งหมายจะรักษาความเรียบร้อยในพื้นที่เมืองไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นที่ตั้ง ตลอดจนถึงเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ เมื่อเห็นว่าเมืองใดสงบเงียบไม่มีเหตุร้ายก็ยกย่องว่าปกครองดี ต่อเมืองใดไม่เรียบร้อย โจรผู้ร้ายชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนด้วยเหตุอื่น จึงให้ข้าหลวงออกไประงับ หรือมีเหตุการณ์ใหญ่โตเช่นเกิดทัพศึก เสนาบดีก็ออกไปเอง จึงไม่มีการตรวจหัวเมืองในเวลาเมื่อเป็นปรกติ ความคิดที่จะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปรกติ เป็นคติเกิดขึ้นใหม่ดูเหมือนจะเริ่มเกิดขึ้นแต่ในรัชกาลที่ ๔ และมาถือเป็นข้อสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๕ สืบมา

(๑) ในเรื่องนิทานโบราณคดี

(๕)

ข้าพเจ้ากลับมาจากหัวเมืองก็ตั้งต้นเปลี่ยนแปลงการทำงานในกระทรวงมหาดไทย
 เริ่มด้วยจัดระเบียบการรับส่งร่างเขียนและเก็บจดหมายในสำนักงานก่อน การส่วนนี้
 เจ้าพระยาพระเสด็จฯ ซึ่งได้เลื่อนที่จากหลวงไพศาลศิลปศาสตร์ ขึ้นเป็นพระมนตรีพจนกิจ
 เป็นประโยชน์มากเพราะรู้วิธีจดหมายราชการแบบใหม่ของสมเด็จพระยาเทววงศ์ฯ ซึ่ง
 ข้าพเจ้าได้ถ่ายไปใช้ในกระทรวงธรรมการ ชำนาญมาแต่เมื่ออยู่ในกระทรวงนั้นแล้ว ตัว
 เจ้าพระยาพระเสด็จฯ ก็มีอรรถาสัมมาคารวะเข้ากับพวกข้าราชการกระทรวงมหาดไทย
 ได้เร็ว สามารถชี้แจงให้คนเก่าทั้งที่เป็นผู้ใหญ่และผู้น้อยให้แก้ไขการงานเข้าระเบียบใหม่
 ได้โดยง่าย ตัวข้าพเจ้าไม่สู้ต้องเป็นธุระมากนัก และในตอนนั้นได้ผู้ซึ่งมาเป็นคนสำคัญใน
 กระทรวงมหาดไทย เมื่อภายหลังเข้ามาอีกคนหนึ่งคือ พระยามหาอำมาตย์ (แสง วีรยศิริ)
 เดิมเป็นนักเรียนในโรงเรียนนั้นที่อุทยาน วิชาภาษาอังกฤษถึงชั้นสูงในโรงเรียนนั้น เมื่อ
 ออกจากโรงเรียนมาอยู่กับข้าพเจ้าประจำเวลาพระเจ้าอยู่หัวโปรดให้ข้าพเจ้าจัดกรมแผนที่
 ขึ้นในกรมทหารมหาดเล็ก ข้าพเจ้าจึงมอบให้เป็นศิษย์และเป็นล่ามของพระวิภาคภูวดล
 (เจมส์ แมกคาที) ไปอยู่ในกรมทำแผนที่หลายปี ได้เรียนรู้วิชาทำแผนที่และเคยไปเที่ยว
 ทำแผนที่ตามหัวเมืองต่าง ๆ ทางชายพระราชอาณาเขต มีความสามารถจนได้เป็นที่
 หลวงเทศาจิตพิจารณา เวลาเมื่อข้าพเจ้าย้ายมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หลวงเทศา-
 จิตฯ ไปทำแผนที่อยู่ทางเมืองหลวงพระบาง พอกลับมาก็ขอสมัครมาอยู่กระทรวงมหาดไทย
 ข้าพเจ้าเห็นว่าในกระทรวงมหาดไทยยังไม่มีใครรู้ภาษาฝรั่ง นอกจากตัวข้าพเจ้าคนเดียว
 และหลวงเทศาจิตฯ เคยเที่ยวทำแผนที่ทางชายแดนรู้ภูมิลำเนาบ้านเมืองชายพระราชอาณา-
 เขตมาก จึงทูลขอมาเป็นที่พระสฤษพจนกรอีกคนหนึ่งเป็นคู่กับเจ้าพระยาพระเสด็จฯ
 เมื่อเป็นพระมนตรีพจนกิจ สองคนนี้เป็นแรกที่ข้าพเจ้าเอาบุคคลภายนอกเข้าไปรับราชการ
 ในกระทรวงมหาดไทย แต่เจ้าพระยาพระเสด็จฯ อยู่ไม่นาน สมเด็จพระศรีพัชรินทร์ฯ
 ตรัสขอไปเป็นพระครูหนังสือไทยของสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเสด็จประทับอยู่
 ในยุโรป ดังกล่าวในนิทานที่ ๑๔ เรื่องโรงเรียนมหาดเล็กหลวง จึงไปได้ดีทางกระทรวง

อื่น แต่หลวงเทศาจิต ฯ อยู่ต่อมาจนได้เป็นพระยาศรีสหเทพ ปลัดทูลฉลอง แล้วเลื่อน
 เป็นพระยามหาอำมาตย์ตำแหน่งรองเสนาบดีอยู่จนข้าพเจ้าออกจากกระทรวงมหาดไทย
 ส่วนพวกข้าราชการเก่าที่อยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาแต่ก่อนนั้น ข้าพเจ้าก็เลือกสรรเอา
 เข้าตำแหน่งในระเบียบใหม่ตามที่เห็นความสามารถ บางคนให้ไปรับการในตำแหน่งสูงขึ้น
 ตามหัวเมืองก็มี บางคนก็เลื่อนตำแหน่งขึ้นคงทำงานอยู่ในกระทรวง ปลดออกแต่ที่
 แก่ชราเกินกับการไม่ก็คน ความที่หวาดหวั่นกันในพวกข้าราชการเก่า ด้วยเห็นข้าพเจ้า
 เป็นคนสมัยใหม่ เกรงว่าจะเอาคนสมัยใหม่ด้วยกันเข้าไปเปลี่ยนคนเก่าให้ต้องออกราชการ
 ก็สงบไป

ส่วนระเบียบการในกระทรวงที่จัดแก้ไขเป็นระเบียบใหม่นั้น แบบจดหมายราชการ
 ได้อาศัยแบบอย่างซึ่งสมเด็จพระยาเทววงศ์ ฯ ทรงตั้งขึ้น แต่ลักษณะที่จัดหน้าที่ต่าง ๆ
 ต้องเอาราชการในกระทรวงมหาดไทยขึ้นตั้งเป็นหลัก ข้าพเจ้าตรวจดูทำเนียบเก่าซึ่งปรากฏ
 อยู่ในกฎหมาย “ลักษณะศักดินาข้าราชการพลเรือน” เห็นฝ่ายราชการในกระทรวง
 มหาดไทยแบ่งเป็นกรมใหญ่ ๓ กรม คือกรมมหาดไทยกลาง (แต่ในกระทรวงมหาดไทย
 เรียกกันว่า “กรมหมู่ใหญ่”) ปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้ากรม ๑ กรมมหาดไทยฝ่าย
 เหนือ พระยามหาอำมาตย์เป็นหัวหน้ากรม ๑ กรมพลัมปัง พระยาจำแสนยศ ฯ เป็น
 หัวหน้ากรม ๑ ทางกระทรวงกลาโหมมีกรมกลาโหมกลาง กับกรมกลาโหมฝ่ายเหนือ
 และกรมพลัมปังอย่างเดียวกัน พิจารณาเห็นว่าเดิมทีเดียวน่าจะมีแต่กรมกลางทั้งมหาด-
 ไทยและกลาโหม กรมฝ่ายเหนือจะมาสวมทบเพิ่มขึ้นต่อภายหลัง ถึงกรมพลัมปังก็เกิดขึ้น
 ต่อภายหลัง

ตรงนี้ จะแทรกวินิจฉัยของข้าพเจ้าลงสักหน่อยตามที่คิดเห็นว่ากรมมหาดไทย
 และกลาโหมฝ่ายเหนือจะมีมาแต่เมื่อใด ด้วยตรวจดูในเรื่องพงศาวดาร เห็นมีเค้ามูลว่า
 น่าจะเกิดขึ้นเมื่อครั้งราชโอรสของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ใต้รับรัชทายาทครอง
 กรุงศรีอยุธยา ทรงพระนามว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราช (ที่ ๓) พระองค์ ๑ ครอง
 เมืองเหนืออยู่ที่เมืองพิษณุโลก ทรงพระนามว่าสมเด็จพระเชษฐาธิราชพระองค์ ๑ ครองนั้น

เมืองไทยมีพระเจ้าแผ่นดิน ๒ พระองค์อยู่ ๓ ปี ในระหว่าง พ.ศ. ๒๐๓๑ จน พ.ศ. ๒๐๓๔ คงตั้งทำเนียบข้าราชการเมืองพิษณุโลกขึ้นอีกสำหรับ ๑ ครั้นสมเด็จพระบรมราชาธิราชสวรรคต สมเด็จพระเชษฐาได้รับรัชทายาทครองเมืองไทยทั่วทั้งหมด เปลี่ยนพระนามเป็นสมเด็จพระรามาริบัติ (ที่ ๒) เสด็จลงมาประทับ ณ พระนครศรีอยุธยา ข้าราชการเมืองพิษณุโลกก็ลงมาสมทบกับข้าราชการในพระนครศรีอยุธยาแต่นั้นมา ชื่อนี้ฟังเห็นหลักฐานได้ในคำที่เรียกขานท้ายชื่อกรมว่า “ฝ่ายเหนือ” กับที่ตำแหน่งต่าง ๆ ในกรมฝ่ายใต้กับฝ่ายเหนือมีเหมือนกันตั้งแต่ปลัดทูลฉลอง ปลัดบัญชี ตลอดจนหัวหน้านายเวร แต่กรมพลัมพงนั้นเห็นจะตั้งขึ้นเมื่อใด และหน้าที่เดิมเป็นอย่างไร กล่าวกันแต่ว่าเกี่ยวกับปืนใหญ่ อาจจะเป็นพนักงานชนปืนใหญ่ในกองทัพหลวงก็เป็นได้ แต่ข้าราชการในกรมฝ่ายเหนือกับกรมพลัมพงทำราชการคละกันกับกรมกลางมาตั้งแต่กรุงรัตนโกสินทร์ หรือตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว จึงไม่มีใครรู้ว่าหน้าที่เดิมเป็นอย่างไร

ข้าพเจ้าอยากจะรักษาชื่อเดิมของกรมต่าง ๆ ให้คงอยู่ต่อไป เมื่อจัดแผนกหน้าที่ต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทยจัดเป็น ๓ กรม และเรียกชื่อตามทำเนียบเดิม เป็นแต่ใหม่หน้าที่ต่างกัน คือกรมมหาดไทยกลางเป็นพนักงานทำการทุกอย่างซึ่งมิได้แยกออกไปเป็นหน้าที่กรมอื่น ปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้า และว่าการได้ทั้งกระทรวงรองแต่เสนาบดีลงมา ในกรมกลางนั้นให้ปลัดบัญชีเป็นหัวหน้าพนักงานการเงินมีศักดิ์เป็นชั้นเจ้ากรมรอง ปลัดทูลฉลองลงมาอีกคน ๑ กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ ให้เป็นเจ้าหน้าที่แผนกการปราบปรามโจรผู้ร้าย กับการที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศ แต่ภายหลังโอนการที่เกี่ยวกับต่างประเทศไปเป็นหน้าที่ปลัดทูลฉลอง ให้กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือเป็นเจ้าหน้าที่แผนกอัยการ ส่วนกรมพลัมพงนั้นให้เป็นเจ้าหน้าที่แผนกปกครองท้องที่ คงเรียกว่า กรมกลางกรมฝ่ายเหนือ และกรมพลัมพง ตามทำเนียบเดิม กระทรวงมหาดไทยจัดเป็น ๓ กรม เช่นนั้นมาตลอดสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ยังมีกรมชั้นของกระทรวงมหาดไทยอยู่ตามทำเนียบเดิมอีก ๒ กรม เรียกว่า “กรมตำรวจภูธร เจ้ากรมเป็นหลวงวาสุเทพ” กรม ๑ เรียกว่า “กรมตำรวจภูบาล

เจ้ากรมเป็นหลวงพิศณุเทพ” กรม ๑ แต่โบราณ ๒ กรมนี้จะมีหน้าที่ทำราชการอย่างใด
ก็ไม่มีใครรู้ เมื่อข้าพเจ้าไปอยู่กระทรวงมหาดไทยเป็นแต่คุมเลกไพร่หลวงเจ้ากรมปลัด
กรมกับราชการเหมือนกับขุนนางกระทรวงมหาดไทยพวกรับเบี้ยหวัด เช่นให้ไปเข้า
หลวงไปทำการชั่วคราวชั่วคราว แต่พิจารณาเห็นเจ้าหน้าที่เดิมมีอยู่ ด้วยชื่อว่า “ตำรวจ”
นั้นหมายความว่า เป็นพนักงานตรวจอีกประการ ๑ ชื่อปลัดกรมทั้ง ๒ นั้นมีสัมพันธ์คล้อง
กันว่า ขุนเพชรอินทรา ขุนมหาวิชัย ขุนพิชญ์แสน ขุนแผนสะท้าน ในเรื่องเสภาที่
ว่าพลายแก้วได้เป็นที่ “ขุนแผนสะท้าน” ก็คือเป็นปลัดกรมตำรวจภูบาลนั่นเอง ปรากฏ
ว่ามีหน้าที่ตรวจตระเวนด้านทาง ๆ เมืองกาญจนบุรี ความยุติธรรมกันจึงเห็นว่า ๒ กรม
นั้น เจ้าหน้าที่เดิมน่าจะเป็นพนักงานตรวจด้านทางปลายแดน ซึ่งภายหลังเมื่อมอญอพยพ
เข้ามาสามัคคีอยู่ในเมืองไทยมาก ให้พวกมอญเป็นพนักงานตรวจตระเวนทางต่อแดน
เข้าไปได้จนถึงในเมืองพม่า จึงโอนการตรวจตระเวนชายแดนจากกรมตำรวจทั้ง ๒ นั้น
ไปเป็นหน้าที่ของพวกมอญซึ่งตั้งขึ้นเป็นกรมหนึ่ง เรียกว่า “กรมอาทมาต” กรมตำรวจ
ภูธรกับกรมตำรวจภูบาลจึงเป็นแต่คุมไพร่ชั้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ที่เอาหน้าที่เดิม
ของกรมตำรวจทั้ง ๒ มากล่าวในที่นี้ เพราะในสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวง
มหาดไทย มีกรมตั้งขึ้นใหม่ ๒ กรม โอนมาจากกระทรวงอื่น ๒ กรม รวมเป็น ๔ กรม
ด้วยกัน จะเล่าถึงเหตุที่ตั้งและที่โอนมาขึ้นของกรมเหล่านั้นไว้ด้วย

ตามหัวเมืองแต่ก่อนมา นอกจากกรมอาทมาตที่กล่าวมาแล้ว ไม่มีพนักงาน
ตรวจจับโจรผู้ร้าย กรมอาทมาตก็เป็นแต่สำหรับสืบข่าวทางเมืองพม่า เมื่อจัดการปกครอง
หัวเมือง พระเจ้าอยู่หัวโปรดให้เอาแบบ “ยองคามส์” ของฝรั่ง ซึ่งควบคุมและใช้ปืน
เหมือนอย่างทหารมาจัดขึ้นเป็นพนักงานตรวจจับโจรผู้ร้ายตามหัวเมือง เพราะเหมาะแก่
การตรวจตระเวนท้องที่กว้างใหญ่ด้วยไม่ต้องใช้คนมากนัก แต่ชื่อที่จะเรียกยองคามส์ว่า
อะไรในภาษาไทยยังไม่มี ข้าพเจ้าจึงเอาชื่อตำรวจภูธรมาให้เรียกยองคามส์ที่จัดขึ้นใหม่
เพราะเห็นว่าหน้าที่เป็นทำนองเดียวกันมาแต่โบราณ จึงมีกรมตำรวจภูธรอย่างใหม่ตั้งขึ้น
แต่นั้นมา ต่อมาภายหลังข้าพเจ้าคิดจะจัดกรมตำรวจภูบาลเป็นกรมนักสืบ C.I.D. (ซี.ไอ.ดี.)

ชั้นนอกกรมหนึ่งแต่ไม่สำเร็จ เพราะหาผู้เชี่ยวชาญเป็นครูไม่ได้ (๑) มาจนถึงรัชกาลที่ ๗ เมื่อสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงทรงจัดชั้น เมื่อกรมตำรวจภูธรกับกรมตำรวจภูบาลรวมเป็นกรมเดียวกันเสียแล้ว จึงเรียกว่า กรมตำรวจกลาง(๒)

“กรมป่าไม้” เป็นกรมซึ่งตั้งขึ้นใหม่อีกกรมหนึ่ง เหตุที่จะตั้งกรมป่าไม้นั้น มีเรื่องมายาวนาน ทั่วป่าไม้สักมีในเมืองพม่ากับเมืองไทยมากกว่าที่ไหน ๆ หมด เมื่ออังกฤษได้หัวเมืองมอญไปจากพม่า พวกอังกฤษตั้งโรงเลื่อยจักรขึ้นที่เมืองเมะละลิ่ง (มะระแหม่ง) ตัดต้นสักทางลุ่มแม่น้ำสาละวินในแดนเมืองมอญ เอาลงไปเลื่อยทำเป็นไม้ เหลี่ยมและไม้กระดานส่งไปขายต่างประเทศ เป็นสินค้าเกิดขึ้นทางนั้นก่อน ส่วนป่าไม้ สักในเมืองไทยมีมากแต่ในมณฑลพายัพลงมาจนถึงแขวงเมืองตาก เมืองกำแพงเพชร และเมืองอุทัยธานี เดิมชาวเมืองตัดแต่ไม้สักใน ๓ เมืองนั้นลงมาขายในกรุงเทพฯ แต่ มักเป็นไม้ขนาดย่อม มักเอามาใช้ปักเป็นหลักสำหรับผูกแพที่คนอยู่ในแม่น้ำ จึงเรียกกันว่า “เสาหลักแพ” เป็นพื้น ที่เป็นซุงขนาดใหญ่ยังมีน้อย ถึงกระนั้นในรัชกาลที่ ๔ เมื่อทำหนังสือสัญญาค้าขายกับต่างประเทศแล้ว ก็มีฝรั่งเข้ามาตั้งโรงเลื่อยจักรขึ้นในกรุงเทพฯ หมายจะเอาไม้สักเมืองไทยเลื่อยส่งไปขายต่างประเทศ จึงเริ่มเกิดสินค้าไม้สักเมือง ไทยส่งไปขายต่างประเทศมาแต่รัชกาลที่ ๔ การทำป่าไม้สักก็เจริญยิ่งขึ้นเป็นลำดับมาทั้ง ในเมืองไทยและเมืองมอญ

(๑) ในรัชกาลที่ ๖ ได้จัดตั้งกรมตำรวจภูบาลชั้นนอกกรมหนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่ครั้งเมื่อได้โปรดเกล้าให้รวมกรมตำรวจภูธรกับกรมพลตระเวนเป็นกรมเดียวแล้ว ก็โปรดให้ยกเลิกกรมตำรวจภูบาลเสียเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗

(๒) ในระหว่างที่ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรม พระนครสวรรค์ วรพินิต เป็น เสนาบดี กระทรวง มหาดไทย ทรงจัดตั้งกรมตำรวจชั้นนอกกรมหนึ่งสำหรับเป็นกำลังส่งไปช่วยปราบปรามโจรผู้ร้ายในเมื่อ เกิดอุกฉิมขึ้นเหลือกำลังตำรวจท้องที่จะปราบได้ แต่เมื่อประกาศตั้งกรมขึ้นเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๓ แล้ว จึงกลับเรียกว่าตำรวจภูบาลอีกครั้งหนึ่ง

ถึงรัชกาลที่ ๕ พวกทำป่าไม้ในแดนมอญอยากจะตัดไม้สักต่อเข้ามาในแดนเมืองเชียงใหม่ทางลุ่มแม่น้ำสาละวิน จึงเข้ามาคิดอ่านกับพวกพ่อค้าพม่าที่ฝากตัวอยู่กับพระเจ้าเชียงใหม่ ขออนุญาตตัดไม้สักโดยจะยอมให้เงิน “ค่าตอ” ทุกต้นสักที่ตัดลง ในเวลานั้นพระเจ้าเชียงใหม่ยังมีอำนาจสิทธิ์ขาดในบ้านเมืองอย่างประเทศราชแต่โบราณ เห็นแต่ผลประโยชน์ที่จะได้จากป่าไม้ ก็อนุญาตให้พวกพม่าทำป่าไม้ทางแม่น้ำสาละวินหลายแห่ง ด้วยสำคัญว่าจะบังคับบัญชาได้เหมือนอย่างเคยบังคับบัญชาพวกพม่าที่มาอยู่ในเมืองเชียงใหม่ แต่พวกทำป่าไม้ต้องกู้เงินเข้ามาทำเป็นทุน ทำการหมายจะหากำไร บางคนไม่ยอมทำตามบังคับบัญชาของพระเจ้าเชียงใหม่ ในเมื่อเห็นว่าจะเสื่อมเสียประโยชน์ของตน พระเจ้าเชียงใหม่ให้ลงอาญาเช่นห้ามมิให้ตัดไม้เป็นต้น พม่าพวกทำป่าไม้หนีไปได้คำแนะนำของพวกเนติบัณฑิตในเมืองพม่า เข้ามาร้องทุกข์ต่อ กงสุลอังกฤษกรุงเทพฯ กงสุลกักอุดหนุนรับธุระให้ ร้องขอต่อรัฐบาล ให้เรียกค่าสินไหม จากพระเจ้าเชียงใหม่ ให้แก่ตน ในชั้นแรกมีการฟ้องร้องน้อยเรื่อง โปรดให้เจ้าพระยารัตนาธิเบศ (พุ่ม) เมื่อยังเป็นพระยาเทพอรชุน เป็นข้าหลวงขึ้นไปอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ก็ว่ากล่าวเปรียบเทียบให้เสร็จไปได้ แต่ทางเมืองเชียงใหม่ยังให้อนุญาตป่าไม้อยู่ไม่หยุด ถ้อยความเรื่องป่าไม้ก็กลับมีมากขึ้น และเจือไปเป็นการเมือง ด้วยกงสุลเข้ามาเกี่ยวข้องกับอุดหนุนคนในบังคับอังกฤษพวกนั้นก็เลยได้ใจ จนรัฐบาลไทยกับอังกฤษต้องทำหนังสือสัญญากันให้ตั้งศาลต่างประเทศ และมีทั้งข้าหลวงและเวสท์กงสุลอังกฤษตั้งประจำอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ ส่วนการทำป่าไม้สักในเมืองไทยถึงรัชกาลที่ ๕ ก็มีบริษัทฝรั่งเข้ามาตั้งค้าไม้สักขึ้นหลายห้าง พวกบริษัทขึ้นไปขอทำป่าไม้ในมณฑลพายัพเอาลงมาเลื่อยขายในกรุงเทพฯ ฯ ก็มักเกิดถ้อยความที่รัฐบาลต้องโต้เถียงกับกงสุล เกิดความรำคาญขึ้นอีกทางหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวทรงปรึกษากับเจ้าพระยาอภัยราชา (โรลันยัคมินส์)^(๑) เห็นว่าถ้าตั้งกรมป่าไม้ใหม่ขึ้นในเมืองไทย สำหรับควบคุมการป่าไม้ตามแบบอย่างรัฐบาลอังกฤษจัดในเมืองพม่า และชั้นแรกขอยืมผู้

(๑) เป็นชาวเบลเยียม ชื่อ Rolinjacquemyns เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของรัฐบาลไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕

เชี่ยวชาญจากอังกฤษที่เมืองพม่ามาเป็นครูฝึกหัดไทยที่จะเป็นพนักงานป่าไม้ต่อไป จะเป็นประโยชน์หลายอย่าง เพราะมีกรมป่าไม้ขึ้นแล้ว พวกทำป่าไม้ก็จะไปติดต่อขอความสงเคราะห์ของกรมป่าไม้ได้เหมือนแบบอย่างอังกฤษที่เมืองพม่า ไม่ต้องฟังกงสุล ก็จะปราศการอันเนื่องด้วยป่าไม้จากการเมืองได้ และจะเป็นคุณต่อไปถึงการสงวนป่าไม้สักในเมืองไทย ทั้งอาจจะได้ผลประโยชน์ของรัฐบาลจากป่าไม้มากขึ้นกว่าแต่ก่อนด้วย

พระเจ้าอยู่หัวจึงดำรัสสั่งให้ข้าพเจ้าจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย เมื่อตั้งกรมป่าไม้ขึ้นแล้วก็ตัดความรำคาญได้สมพระราชประสงค์ เพราะลักษณะการที่คนในบังคับต่างประเทศร้องทุกข์หรือจะขอร้องอันใดจากรัฐบาลไทย แต่ก่อนมาเคยขอให้กงสุลว่ากล่าวกับรัฐบาล กงสุลมีเจตหมายส่งคำร้องขอมายังกระทรวงต่างประเทศ ถ้าแลการนั้นเกี่ยวกับกระทรวงใด กระทรวงการต่างประเทศก็มีเจตหมายถามไปยังกระทรวงนั้น เจ้ากระทรวงว่ากระไรก็เขียนเจตหมายตอบไปยังกงสุล จะพูดกันแต่ละครั้งตั้งหลายวันจึงจะแล้ว เมื่อตั้งกรมป่าไม้ขึ้นแล้ว ถ้าพวกทำป่าไม้เป็นคนบังคับในต่างประเทศขอร้องมาทางกงสุล ข้าพเจ้าก็ทำตามแบบเดิมซึ่งมีเจตหมายถึงกันหลายทอดตั้งว่ามาแล้ว ถ้าพวกทำป่าไม้มาร้องขอต่อพวกทำป่าไม้เองจะเป็นคนในบังคับต่างประเทศหรือในบังคับไทย ข้าพเจ้าก็ให้กรมป่าไม้สงเคราะห์เสมอหน้ากัน ในไม่ช้าเท่าใด พวกชาวต่างประเทศก็เลิกร้องขอทางกงสุล สมัยครั้นว่ากล่าวตรงต่อกรมป่าไม้หมด กงสุลจะว่าก็ไม่ได้ด้วยพวกทำป่าไม้ อ้างว่าเขาไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเมือง ทำแต่การค้าขายอย่างไรสะดวกแก่กิจธุระของเขา เขาก็ทำอย่างนั้น การส่วนสงวนป่าไม้และเพิ่มผลประโยชน์แก่แผ่นดิน ก็ได้ตั้งพระราชประสงค์ทั้ง ๒ อย่าง จึงมีกรมป่าไม้สืบมา^(๑)

กรมเร้นชื่อหลวงขนานว่า “กรมราชโลหกิจภูมิพิทยา” แต่เรียกกันโดยย่อตามสะดวกปากว่า “กรมแร่” เป็นกรมตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรราธิการแต่ก่อนข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เหตุที่จะตั้งกรมแร่ เกิดด้วยฝรั่งชาวอิตาลีคนหนึ่ง ชื่อ

(๑) ต่อมาในรัชกาลที่ ๖ โปรดให้โอนกรมป่าไม้จากกระทรวงมหาดไทย ไปสังกัดกระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๔

ลัทธิได้รับสัมปทานบัตรทำบ่อแร่ทองคำที่บางสะพาน ฝรั่งเศสนั้นไปหาคนเข้าทุนในยุโรป
 เทียวโฆษณาว่าในเมืองไทยมีบ่อแร่ทองคำเนื้อดีมาก ชาวแพร่หลายก็มีฝรั่งต่างชาติพากัน
 ด้ดินมาขอสัมปทานจะทำบ่อทองคำที่แห่งอื่น ๆ ในเมืองไทยยังไม่มีกฎหมายและผู้ชำนาญที่
 จะเป็นพนักงานในการทำแร่ จึงโปรดให้หาฝรั่งซึ่งเชี่ยวชาญการทำแร่มาเป็นครู ตั้งกรม
 แร่ขึ้นในกระทรวงเกษตรราธิการเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๔ แต่พวกกรมแร่ไม่รู้ขนบธรรมเนียม
 ในบ้านเมือง ไปทำการงานตามหัวเมืองมักไม่ปรองดองกับเจ้าเมืองกรมการ ถึงสมัยเมื่อ
 ข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงโปรดให้โอนกรมแร่จากกระทรวงเกษตรราธิการ
 มาเป็นกรมขึ้นกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับหัวเมืองให้เรียบร้อย
 ครั้นถึงปลายรัชกาลที่ ๕ เมื่อทรงตั้งเจ้าพระยาวงศาอนุประพัทธ์เป็นเสนาบดี ก็โอนกลับคืน
 ไปกระทรวงเกษตรฯ ตามเดิม กรมแร่จึงมาขึ้นกระทรวงมหาดไทยอยู่เพียงชั่วคราว

ตัวศาลาลูกขุนในฝ่ายซ้าย ซึ่งเป็นสำนักงานกระทรวงมหาดไทย ก็มีการเปลี่ยนแปลง
 หลายอย่าง เพราะเมื่อจัดห้องที่ทำงานเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้วก็ไม่พอ เมื่อ
 ข้าพเจ้ากลับจากตรวจหัวเมืองพบกับกระทรวงกลาโหมตกลงกันแล้ว จึงไปบอกกระทรวง
 ว่างว่า กระทรวงกลาโหมยอมให้ห้องกลางในศาลาลูกขุนแก่กระทรวงมหาดไทย เพราะ
 ฉะนั้นขอให้ย้ายคลังวรรณโสน์ไปเสียที่อื่น ก็ได้ห้องกลางมาใช้เป็นห้องที่ประชุม และ
 สำหรับทำการพิธี และโดยปกติใช้เป็นห้องรับแขกด้วย ต่อมาอีกปีหนึ่งเมื่อกระทรวง
 กลาโหมบัญชาแต่ราชการทหาร ย้ายสำนักงานออกไปอยู่ที่ตึกกระทรวงกลาโหมเดี่ยวนั้น
 ศาลาลูกขุนในทางฝ่ายขวาก็ตกลมา เป็นสำนักงานกระทรวงมหาดไทย รวมอยู่ในกระทรวง
 เดียวหมดทั้งหมด ถึงกระนั้นก็ไม่พอกับกรมขึ้น จึงให้มาทำงานร่วมสำนักกับกระทรวง
 มหาดไทยแต่กรมสรรพากรนอกกรมเดียว^(๑) นอกจากนั้นกรมตำรวจภูธรกับกรมป่าไม้

(๑) กรมสรรพากรนอกเดิมขึ้นกระทรวงพระคลัง ตั้งที่ทำการอยู่ที่มณฑลปราจีน
 ปรากฏในรายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒) ว่าโปรดเกล้าฯ ให้มาสังกัด
 กระทรวงมหาดไทย

ต้องให้ที่ตั้งสำนักงานชนใหม่ ส่วนกรมแร่คงทำงานอยู่ที่สำนักงานเดิมในกระทรวง
เกษตร ฯ

(๖)

พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริ ตั้งแต่เริ่มทรงปรารภจะจัดการปกครอง
พระราชอาณาเขตให้มั่นคง เห็นว่าที่หัวเมืองแยกกันขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยบ้าง
ในกระทรวงกลาโหมบ้าง และกรมท่า (เมื่อก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงการต่างประเทศ)
บ้าง บังคับบัญชาหัวเมืองถึง ๓ กระทรวง ยากที่จะจัดการปกครองให้เป็นระเบียบแบบ
แผนเรียบร้อยเหมือนกันได้ทั่วทั้งพระราชอาณาจักร ทรงพระราชดำริเห็นว่าควรจะรวม
การบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวง ให้ขึ้นอยู่แต่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว และ
รวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล มีผู้ปกครองมณฑลขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่งจึงจะ
จัดการปกครองได้สะดวก แต่ทรงหาตัวคนที่จะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ให้
จัดการตามพระราชประสงค์ไม่ได้ จึงรอมาคั้งเกล้าแล้วข้างต้นนิทานเรื่องนี้ ถึงกระนั้นก็ได้
โปรดให้เริ่มรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล มีข้าหลวงใหญ่ประจำอยู่หลายมณฑล เมื่อทรง
ตั้งข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หัวเมืองขึ้นกระทรวงมหาดไทยมี “มณฑล
ลาวเฉียง” ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น “มณฑลพายัพ” เจ้าพระยารัตนาธิเบศ (พุ่ม ศรี-
ไชยันต์) เมื่อยังเป็นเจ้าพระยาพลเทพ ว่าที่สมุหพระกลาโหม เป็นข้าหลวงใหญ่อยู่ที่
เมืองเชียงใหม่มณฑลหนึ่ง “มณฑลลาวพวน” ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น “มณฑลอุดร”
กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม เมื่อยังเป็นกรมหมื่นและเป็นเสนาบดีกระทรวงวัง เป็น
ข้าหลวงใหญ่ อยู่ ณ เมืองหนองคายมณฑลหนึ่ง “มณฑลลาวกาบ” ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อ
เป็น “มณฑลอีสาน” กรมหลวงพิชิตปรีชากร เป็นข้าหลวงใหญ่ อยู่ ณ เมืองนครจำปาศักดิ์
มณฑลหนึ่ง “มณฑลลาวกลาง” คือ เหล่าหัวเมืองซึ่งยังถือกันมาจนสมยนั้นว่าเป็นเมือง
ลาว อันอยู่ในระหว่างเมืองนครราชสีมากับแดนมณฑลลาวพวนและลาวกาบ กรมหลวง
สรรพสิทธิประสงค์ เมื่อยังเป็นกรมหมื่นเป็นข้าหลวงใหญ่ อยู่ ณ เมืองนครราชสีมา

หนึ่ง(๑) ซึ่งอยู่ในกระทรวงมหาดไทยทั้ง ๕ มณฑล หัวเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม ก็ได้รวมหัวเมืองทางฝ่ายทะเลตะวันตกเข้าเป็นอย่างมณฑล เพื่อการเก็บผลประโยชน์ แผ่นดินอีกมณฑลหนึ่ง เวลาเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระยาทิพโกษา (โต โชติกเสถียร) เป็นข้าหลวงใหญ่อยู่ที่เมืองภูเก็ตและขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม แต่ข้าหลวงใหญ่ที่ประจำมณฑลชั้นนั้น มีหน้าที่ในการรักษาพระราชอาณาเขตเป็นสำคัญ ไม่ได้โปรดให้จัดระเบียบแบบแผนการปกครองภายในบ้านเมืองด้วย เพราะฉะนั้นมีพระราชประสงค์จะเริ่มจัดหัวเมืองชั้นในก่อน แล้วจึงจะขยายแบบแผนให้เป็นอย่างเดียวกัน ให้แพร่หลายออกไปจนถึงตลอดชายพระราชอาณาเขต แม้เมื่อทรงตั้งข้าพเจ้าเป็นเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยแล้ว ก็ยังไม่โปรดให้โอนหัวเมืองที่ขึ้นกลาโหม กรมท่ามารวมอยู่ใน กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวอยู่ถึง ๓ ปี คงเป็นเพราะจะรอให้แน่พระราชหฤทัย เสียก่อนว่า ข้าพเจ้าจะจัดการสำเร็จได้ตั้งพระราชประสงค์ จึงจะให้บังคับบัญชาหัวเมือง ทวทั้งพระราชอาณาเขต

ส่วนตัวข้าพเจ้าเอง เมื่อไปตรวจหัวเมืองครั้งแรกตั้งเล่ามาแล้วในภาคต้น ไปเห็นความขัดข้องของชนก่อนอย่างอื่นด้วยหัวเมืองมีมาก แม้แต่หัวเมืองชั้นในก็หลายสิบเมือง ทางคมนาคมกับกรุงเทพ ฯ จะไปมาถึงกันก็ย่ำช้า ยกตัวอย่างตั้งจะไปเมืองพิษณุโลกต้องเดินทางกว่า ๑๐ วันจึงจะถึง หัวเมืองที่อยู่หลายทิศหลายทาง จะจัดการอันใดพ้ันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานได้เอง ได้แต่มีทอ้งตราสั่งข้อบังคับและแบบแผน ส่งออกไปในแผ่นกระดาษให้เจ้าเมืองจัดการ ก็เจ้าเมืองมีหลายสิบคนด้วยกัน จะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งส่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพ ฯ ก็ยากที่จะรู้ เห็นว่าวิธีส่งเป็นรายเมืองอย่างนั้น การงานคงไม่สำเร็จได้ตั้งประสงค์ จึงคิดที่จะแก้ความขัดข้องก่อน คิดไปก็เห็นทางแก้ตรงกับโครงการซึ่งพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระ

(๑) ยังมีมณฑลเขมรอีกมณฑลหนึ่ง ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลบูรพา มณฑลนี้พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น ศรีเพ็ญ) เป็นข้าหลวงใหญ่ ตั้งที่ว่าการอยู่ ณ เมืองพระตะบอง

ราชดำริ คือทรวมหัวเมืองเข้าเป็นแบบมณฑลนั้นเห็นว่าป็นหัวเมืองชนในก็ควรรวมเข้าเป็นมณฑลละ ๕ เมืองหรือ ๖ เมือง เอาขนาดท้องที่ ๗ ผู้บัญชาการมณฑลอาจจะจัดการและตรวจตราได้เองตลอดอาณาเขตเป็นประมาณ และให้มีเจ้านายหรือข้าราชการผู้ใหญ่อันชั้นยศอยู่ในระหว่างเสนาบดีกับเจ้าเมืองไปอยู่ประจำบัญชาการมณฑลละคน เป็นพนักงานจัดการต่าง ๆ ในอาณาเขตของตนตามคำสั่งของเสนาบดี ทั้งเป็นหูเป็นตาและเป็นที่พักพิงหรือของเสนาบดีด้วย ถ้าว่าโดยย่อก็คือแยกหน้าที่จัดการต่าง ๆ ตามหัวเมืองไปให้ผู้บังคับบัญชาการมณฑลเป็นผู้ทำ เสนาบดีเป็นผู้คิดแบบแผน และตรวจการที่ทำนั้นประกอบกันจึงจะจัดการปกครองหัวเมืองให้ดีได้ดังพระราชประสงค์ ข้าพเจ้าคิดเห็นเรื่องนี้ชนเป็นข้อแรกในเวลาเมื่อไปตรวจราชการหัวเมือง

ยังมีอีกข้อหนึ่ง ซึ่งข้าพเจ้าคิดเห็นแต่แรกว่าจะป็นความลำบากอย่างใหญ่หลวงคือที่จะไม่มีเงินพอใช้ในการจัดหัวเมือง ข้อนี้ใคร ๆ ก็เห็นว่าจะต้องเลิกปกครองอย่าง “กินเมือง” ดังเช่นพรรณนาไว้ในภาคต้น จะต้องห้ามมิให้เจ้าเมืองกรมการหากินในหน้าที่ราชการ และต่อไปจะต้องใช้แต่ผู้ซึ่งทรงคุณวุฒิสมกับตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองกรมการ ซึ่งโดยมากภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างถิ่นเช่นเป็นชาวกรุงเทพฯ ฯ เป็นต้น เพราะเหตุทั้ง ๒ อย่างนี้รัฐบาลจำจะต้องให้เงินเดือนข้าราชการหัวเมืองให้พอเลี้ยงชีพ มิฉะนั้นก็ไม่มีใครเป็นเจ้าเมืองกรมการ ใช้แต่เท่านั้น ยังสถานที่ว่าราชการเมืองก็ดี บ้านเรือนที่อยู่ของเจ้าเมืองกรมการก็ดี ล้วนเป็นสมบัติส่วนตัวของเจ้าเมืองกรมการทั้งนั้นตั้งกล่าวมาแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินหลวงเพิ่มขึ้น มีต่อออกไปจนถึงค่าสร้างศาลารัฐบาล และสถานที่ทำราชการอย่างอื่นขึ้นใหม่ ทั้งสร้างเรือนให้ข้าราชการผู้ไปจากต่างถิ่นอยู่อาศัยให้พอกัน ถ้าจะว่าต้องสร้างเมืองใหม่หมดทุกเมืองก็ไม่ผิดกับความจริง ซึ่งพึงเห็นในปัจจุบันนี้ แต่ในสมัยนั้นปรารถนาเพียงแต่จำเป็นในชนนั้นก็จะป็นจำนวนเงินมากมิใช่น้อย น่ากลัวการที่จัดจะติดขัดเพราะไม่ได้เงินพอใช้ด้วยอีกอย่างหนึ่ง

ข้าพเจ้ากลับลงมาถึงกรุงเทพฯ ถวายรายงาน และกราบทูลความคิดเห็นดังกล่าวมาแล้ว พระเจ้าอยู่หัวทรงพระดำริเห็นชอบด้วย พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รวมหัวเมืองเป็นมณฑลตั้งข้าพเจ้าคิด และให้ข้าพเจ้าพิจารณา ดูเห็นใครควรจะเป็นผู้บัญชาการมณฑลไหนก็ให้กราบบังคมทูล ส่วนเรื่องเงินที่จะต้องใช้นั้น จะทรงส่งกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ เวลานั้นยังไม่ได้รับกรม แต่เป็นตำแหน่งรองอธิบดีบัญชาการกระทรวงพระคลัง ฯ ให้ปรึกษาหาทางที่จะแก้ไขความลำบากด้วยกันกับข้าพเจ้า ข้าพเจ้าได้รับสั่งเช่นนั้นแล้วก็มาคิดการที่จะจัดตั้งมณฑลก่อน เห็นว่าควรเอาลำน่านเป็นทางคมนาคมเป็นหลักอาณาเขตมณฑล จึงกำหนดหัวเมืองข้างตอนใต้คือ กรุงศรีอยุธยา ๑ เมืองลพบุรี ๑ เมืองสระบุรี ๑ เมืองอ่างทอง ๑ เมืองสิงห์บุรี ๑ เมืองพรหมบุรี ๑ เมืองอินทบุรี ๑ รวม ๗ เมือง เป็นมณฑล ๑ ตั้งที่ว่าการมณฑล ณ พระนครศรีอยุธยาเรียกว่า “มณฑลกรุงเก่า” (ตามชื่อซึ่งเรียกกันในเวลานั้น จนรัชกาลที่ ๖ จึงเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอยุธยา)

รวมหัวเมืองทางลำน่านบางปะกงคือ เมืองปราจีนบุรี ๑ เมืองนครนายก ๑ เมืองพนมสารคาม ๑ เมืองฉะเชิงเทรา ๑ รวม ๔ เมืองเป็นมณฑล ๑ เรียกว่า “มณฑลปราจีน” ตั้งที่ว่าการมณฑล ณ เมืองปราจีน (ต่อเมื่อโอนหัวเมืองในกรมท่ามาขึ้นกระทรวงมหาดไทย จึงย้ายที่ว่าการมณฑลลงมาตั้งที่เมืองฉะเชิงเทรา เพราะขยายอาณาเขตมณฑลต่อไปทางชายทะเลรวมเมืองพนัสนิคม เมืองชลบุรีและเมืองบางละมุงเพิ่มให้อีก ๓ เมือง รวมเป็น ๗ เมืองด้วยกัน) แต่คงเรียกชื่อว่ามีณฑลปราจีนอยู่ตามเดิม

รวมหัวเมืองทางแม่น้ำเจ้าพระยาตอนเหนือขึ้นไปจนถึงแม่น้ำพิง คือ เมืองชัยนาท ๑ เมืองสรรคบุรี ๑ เมืองมโนรมย์ ๑ เมืองอุทัยธานี ๑ เมืองพยุหคีรี ๑ เมืองนครสวรรค์ ๑ เมืองกำแพงเพชร ๑ เมืองตาก ๑ รวม ๘ เมืองเป็นมณฑล ๑ ตั้งที่ว่าการมณฑล ณ เมืองนครสวรรค์เรียกว่า “มณฑลนครสวรรค์”

รวมหัวเมืองเหนือทางแม่น้ำน่านและแม่น้ำยม คือ เมืองพิจิตร ๑ เมืองพิษณุโลก ๑ เมืองพิชัย ๑ เมืองสวรรคโลก ๑ เมืองสุโขทัย ๑ รวม ๕ เมืองเข้าเป็นมณฑล ๑ ตั้งว่าการมณฑล ณ เมืองพิษณุโลก เรียกว่า “มณฑลพิษณุโลก” รวมเป็น ๔ มณฑลด้วยกัน

แม้เพียง ๔ มณฑลเท่านั้น ก็ตั้งได้ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ แต่ ๒ มณฑล เพราะหาตัวคนซึ่งจะเป็นผู้บัญชาการมณฑลให้เหมาะแก่ตำแหน่งได้ยาก ทั่วจะต้องเลือกหาในข้าราชการชั้นบรรดาศักดิ์สูง ที่มีปัญญาสามารถอาจจะทำการได้ทั้งประสงค์ และเป็นผู้ซึ่งพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงรังเกียจประกอบกันทุกสถาน ในชั้นแรกข้าพเจ้าเห็นแต่ ๒ คน คือ เจ้าพระยาสุรสีห์วิศิษฐานุศักดิ์ (เชย กลยานมิตร) เวลานั้นยังเป็นพระยาศรีสุรียรราชวรานุวัตร ผู้ว่าราชการจังหวัดพิชัย ซึ่งข้าพเจ้าได้วิสาสะเมื่อขึ้นไปตรวจหัวเมืองเหนือ เห็นลาดเลาเป็นผู้มีสติปัญญาสามารถมาแต่ครั้งนั้นคนหนึ่ง กับนายพลตรีพระยาฤทธิรงค์ รัตนเขต (สุข ชูโต) ซึ่งข้าพเจ้าได้เคยวิสาสะเห็นคุณวุฒิมาแต่เป็นทหารมหาดเล็กด้วยกันอีกคน ๑ ทูลเสนอพระเจ้าอยู่หัวก็โปรด จึงทรงตั้งพระยาศรีสุรียรราชวรานุวัตร เป็นผู้บัญชาการมณฑลพิษณุโลก ให้พระยาฤทธิรงค์รัตนเขตเป็นผู้บัญชาการมณฑลปราจีน และขนานนามตำแหน่งผู้บัญชาการมณฑลให้เรียกว่า “ข้าหลวงเทศาภิบาล” ให้ผิดกับคำว่า “ข้าหลวง” ซึ่งไปทำการชั่วคราว และให้เรียกได้ทั้งเจ้านายและขุนนางผู้เป็นตำแหน่งนั้น (ถึงรัชกาลที่ ๖ จึงเปลี่ยนเป็น “สมุหเทศาภิบาล”) พอตั้งมณฑลได้ไม่ช้า ถึง ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ไทยก็เกิดวิวาทกับฝรั่งเศส เทศาภิบาลมณฑลปราจีนจัดส่งกำลังและเครื่องยุทธรภัณฑ์ไปยังมณฑลชายแดนทางตะวันออกแข็งแรงรวดเร็วกว่าคนทั้งหลายคาด ดูเหมือนจะเป็นประโยชน์ของการตั้งมณฑล ถึงออกปากชมกันเป็นครั้งแรก แต่ในปีนั้นอยู่ด้วยเรื่องฝรั่งเศสไม่สามารถจัดการอื่นตามหัวเมือง จนถึงปลาย พ.ศ. ๒๔๓๖ จึงทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้พระยาเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนมรุพงศ์ศิริพัฒน์ เมื่อยังไม่ได้รับกรม เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า และให้พระยาจักรีพลาศ (อยู่) ซึ่งเคยเป็นข้าหลวงใหญ่อยู่ ณ เมืองหลวงพระบาง เป็นข้าหลวงเทศา

ภิบาลมณฑลนครสวรรค์ แต่พระยาตัสกร ฯ อยู่ในตำแหน่งไม่ช้า รู้สึกตัวว่าเคยแต่รับราชการทหารมาแต่ก่อน จะไม่สามารถรับราชการในตำแหน่งสำคัญฝ่ายพลเรือนให้ดีได้ กราบทูลขอเวนคืนตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลโดยความซื่อ จึงทรงพระกรุณาโปรด ฯ ให้เป็นราชองครักษ์ประจำพระองค์ และทรงตั้งพระยาไกรเพชรรัตนสงคราม (แจ๋ บุนนาค) เมื่อยังเป็นพระยาราชพงศานุรักษ์ ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสงคราม เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ และต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๖ นั้น เมื่อกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์เลื่อนเป็นข้าหลวงใหญ่มณฑลอีสานแล้ว โปรดให้รวมเมืองนครราชสีมา เมืองบุรีรัมย์ เมืองนางรอง^(๑) เมืองชัยภูมิ รวม ๔ เมืองเข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง ตั้งว่าการมณฑล ณ เมืองนครราชสีมาเรียกว่า “มณฑลนครราชสีมา” และทรงพระกรุณาโปรดให้พระยาสิงหเสนี (สอาด สิงหเสนี) เมื่อยังเป็นพระยาประสิทธิศัลการ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลบัญชาการมณฑลนั้น ถึง พ.ศ. ๒๔๓๖ จึงมีมณฑลหัวเมืองชั้นในชั้นเป็น ๕ มณฑลด้วยกัน

เรื่องเงินซึ่งโปรดให้ข้าพเจ้าปรึกษากับกรมพระนรา ฯ นั้น ข้าพเจ้าเคยทูลตั้งแต่แรกเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า จัดหัวเมืองจะต้องใช้เงินมาก ถ้ากระทรวงพระคลัง ฯ ไม่ให้เงินพอแก่การก็จัดไม่สำเร็จ ท่านตรัสว่าได้ทรงคิดคาคาอยู่แล้ว แต่เงินรายได้แผ่นดินยังน้อยนัก ถ้ารายได้ไม่มีเพิ่มขึ้น ก็ยากที่จะจ่ายเงินให้พอแก่การกระทรวงมหาดไทยได้ เพราะฉะนั้นเมื่อข้าพเจ้าจัดการปกครองหัวเมือง ขอให้คิดบำรุงผลประโยชน์แผ่นดินไปด้วยกัน ถ้าสามารถทำให้เงินรายได้เพิ่มขึ้นเท่าใด จะจ่ายให้กระทรวงมหาดไทยใช้มากกว่ากระทรวงอื่น ๆ ข้าพเจ้าก็รับจะช่วยคิดหาผลประโยชน์แผ่นดินด้วยตามพระประสงค์ ครั้นเมื่อข้าพเจ้าจะขึ้นไปตรวจหัวเมืองเหนือ กรมพระนรา ฯ ตรัสแก่

(๑) เมืองบุรีรัมย์กับเมืองนางรองนี้ แต่ก่อนรวมเป็นบริเวณเดียว ตั้งศาลากลางที่เมืองบุรีรัมย์ แล้วเรียกว่าบริเวณนางรอง มีฐานะเท่าจังหวัดหนึ่งในสมัยนั้น ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อบริเวณนั้นเป็นเมืองบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ส่วนเมืองนางรองนั้นได้ยุบเป็นอำเภอขึ้นจังหวัดบุรีรัมย์.

ข้าพเจ้าว่า ตามหัวเมืองเหล่านั้นส่วยค้างอยู่มาก ถ้าข้าพเจ้าช่วยเร่งเอาเงินส่วยลงมาได้บ้างก็ดี ข้าพเจ้าได้ฟังตรัสออกลำบากรใจ ด้วยขึ้นไปครั้งนั้นข้าพเจ้าประสงค์แต่จะไปศึกษาหาความรู้ไม่ได้คิดว่าจะไปจัดการอันใด อีกประการหนึ่งตัวข้าพเจ้าจะไปตรวจหัวเมืองในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นครั้งแรกเหมือนอย่างว่า “ประเคิมโรง” ชาวหัวเมืองยังไม่รู้จักอยู่โดยมาก ตั้งแต่เจ้าเมืองกรมการตลอดจนราษฎรพลเรือนคงพากันคอยดูว่านิสัยใจคอของข้าพเจ้าจะเป็นอย่างไร ก็ธรรมดาของการเร่งเงินนี้ย่อมต้องเอาตัวพวกลูกหนี้มาบังคับเรียกเอาเงิน บางทีถึงต้องกักขังควบคุม คงต้องทำให้คนเดือดร้อนมากบ้างน้อยบ้าง ทุกเมืองที่ข้าพเจ้าไป คนทั้งหลายก็จะเลยเข้าใจว่าข้าพเจ้าดูร้าย ไม่มีความเมตตากรุณา ถึงจะได้เงินก็เสียความเลื่อมใสพาให้ลำบากแก่การในภายหน้า แต่จะไม่รับช่วยกระทรวงพระคลัง ฯ ตามพระประสงค์ของกรมพระนรา ฯ ก็ไม่สมกับที่ได้ทูลทูลทูลไว้แต่แรก กระทรวงพระคลัง ฯ จะเลยไม่เชื่อถือ ข้าพเจ้าทูลให้ทรงทราบความลำบากรใจ แต่จะตริตรองหาทางแก้ไขดูก่อน แล้วจึงมาปรึกษาพระวรวงศ์วิกรมเจ้ากรมเงินส่วย ซึ่งได้เลือกขึ้นเป็นพระยาเมื่อข้าพเจ้าไปอยู่กระทรวงมหาดไทยแล้ว เพราะเห็นว่าเป็นคนเก่าได้รับสัญญาบัตร เป็นพันพุ่มอนุราชแต่ในรัชกาลที่ ๔ รู้การงานมาก พระยาวรวงศ์ ฯ ว่าข้าราชการที่เป็นหนี้เงินส่วยอยู่ตามหัวเมืองนั้น เป็นคนมั่งมีกม เป็นคนจนก็มี ประเพณีที่เร่งเรียกเงินส่วยบังคับ เรียกเหมือนกันหมดถ้าผ่อนผันให้คนจนอย่างไรก็ต้องผ่อนผันให้คนมั่งมีอย่างเดียวกัน ที่จริงลูกหนี้ที่มีเงินพอจะส่งได้มีอยู่ไม่น้อย ถ้าข้าพเจ้าอยากได้เงินโดยไม่ต้องเร่งรัดให้เดือดร้อน เห็นทางที่จะได้อย่างนั้นแต่เอาส่วนลดล่อ คือเปิดโอกาสให้แก่พวกเจ้าหมื่นนายกอง ว่าถ้าใครส่งเงินชำระหนี้หลวงได้สิ้นเชิงจะลดจำนวนเงินให้เท่านั้นส่วน กะส่วนให้เขาพอเห็นเป็นประโยชน์ ก็เห็นจะมีคนขอชำระหนี้หลวงด้วยใจสมัครมากด้วยกัน พวกที่ไม่มีเงินจะส่งก็ไม่ต้องถูกเร่งรัดให้ได้ความเดือดร้อน ข้าพเจ้าเห็นชอบด้วยและไปทูลถามกรมพระนรา ฯ ว่ากระทรวงพระคลัง ฯ จะให้ส่วนลดแก่ลูกหนี้สักเท่าใด ท่านตรัสว่าเงินส่วยที่ค้างตามหัวเมืองที่บัดนี้หมิ่นอยู่เสมอ

เร่งได้เงินปีเท่าเงินปีใหม่ก็ค้างต่อไป จำนวนเงินค้างมีแต่เพิ่มทุกปี ถ้าเจ้าหมื่นนายกอง
 ล้มตายเงินที่ติดค้างก็เลยสูญ เงินส่วยมีมากแต่ในบัญชีทิ้งไว้อย่างนั้นยิ่งนานตัวเงินก็ยิ่งสูญ
 มากขึ้น จึงอยากได้เงินเป็นเงินสด ถ้าข้าพเจ้าคิดอ่านให้มีผู้ส่งเงินชำระล้างหนี้ได้เช่นว่า
 ลดให้ครึ่งหนึ่งก็ยอม จึงให้พระยาวรพุฒิ ฯ ขึ้นไปกับข้าพเจ้าและเอาบัญชีเงินส่วยค้าง
 ขึ้นไปด้วย ไปถึงเมืองไหนก็ให้พระยาวรพุฒิ ฯ บอกแก่ลูกหนี้ในเมืองนั้นว่า เมื่อข้าพเจ้า
 จะไปตรวจหัวเมืองครั้งนั้นกระทรวงพระคลัง ฯ ขอให้ช่วยเร่งเรียกเงินส่วยที่ค้างอยู่ตาม
 หัวเมือง ข้าพเจ้าขอให้กระทรวงพระคลัง ฯ ผ่อนผันบ้างอย่าให้ได้ความเดือดร้อนกันนัก
 กระทรวงพระคลัง ฯ ได้อนุญาตว่า ถ้าลูกหนี้คนใดชำระเงินหมดจำนวนที่ค้างในเวลา
 ข้าพเจ้าขึ้นไปนั้น ข้าพเจ้าจะลดเงินให้ครึ่งหนึ่งก็ได้ เป็นโอกาสพิเศษซึ่งยากจะมีอีก
 ถ้าใครอยากจะพ้นหนี้หลวง ก็ให้เอาเงินมาชำระเสียให้สิ้นเชิง ถ้าเช่นนั้นข้าพเจ้าให้ยอม
 ลดหนี้ให้ครึ่งหนึ่งตามอนุญาตของกระทรวงพระคลัง ฯ ก็มีผลอย่างพระยาวรพุฒิ ฯ คาด
 ด้วยพวกลูกหนี้ที่มีเงินพากันสมัครจะชำระหนี้หลวงให้สิ้นเชิงด้วยเห็นแก่ส่วนลด บาง
 คนตัวเงินมีไม่พอถึงไปเที่ยวกู้ยืมเงินผู้อื่นมาเพิ่มเติม จนพอชำระหนี้ก็มี ได้เงินสดกว่า
 ๒๐๐,๐๐๐ บาท เวลานั้นยังไม่ใช้ธนบัตร ได้เป็นเงินบาททั้งนั้น ข้าพเจ้าต้องให้หา
 เรือลำหนึ่งบรรทุกเงินลงมาถวายกรมพระนรา ฯ ก็ทรงยินดี เพราะฉะนั้นเมื่อพระเจ้าอยู่
 หัวมีรับสั่งให้ท่านมาปรึกษากับข้าพเจ้าในเรื่องเงินที่จะจ่ายให้พอจัดการหัวเมือง จึงไม่
 ลำบาก ท่านตรัสขอแต่ให้ข้าพเจ้าประหยัดเงินช่วยกระทรวงพระคลัง ฯ บ้าง เป็นต้นว่า
 ตำแหน่งข้าราชการที่รับเงินเดือนขอให้ตั้งชนแต่ก่อน อัตรารับเงินเดือนก็ขอให้กำหนด
 เป็นอย่างต่ำแต่พอหาคนสมัครทำการได้ อีกประการหนึ่งอย่าเพ่อก็คัดก่อสร้างอะไรให้สิ้น
 เปลืองมากนัก สถานที่ทำการหรือที่พักอันจำเป็นจะต้องมี ถ้าไม่มีขอเพิ่มเติมขอให้ทำอย่าง
 ถูก ๆ หรือเช่าเขาแต่พอใช้ชั่วคราวก่อน เมื่อจำนวนเงินแผ่นดินรายได้มีมากขึ้นจึงค่อย
 ขยายรายการเหล่านั้นให้กว้างขวางออกไป ถ้าวางการเป็นเช่นที่ท่านตรัสแล้วจะหาเงินให้ ๆ
 พอกอง ข้าพเจ้าก็รับจะทำตามพระประสงค์ และทูลว่าข้าพเจ้าคะเนดูว่าการที่จะจัดในชั้น

แรกก็เห็นจะไม่ต้องใช้เงินมากมายนัก ด้วยตั้งมณฑลขึ้นใหม่เพียง ๔ มณฑล (เวลานั้น
 ยังไม่ได้ตั้งมณฑลนครราชสีมา) ในชั้นแรกก็จะมีคนรับเงินเดือนแต่ในกองข้าหลวง
 เทศาภิบาลสำหรับบังคับการมณฑล ซึ่งจะต้องตั้งขึ้นก่อน ตั้งแล้วก็ยังต้องให้เวลาพอที่
 ข้าหลวงเทศาภิบาลจะไปเที่ยวตรวจให้รู้การงานตามหัวเมืองในมณฑลของตนเสียก่อนด้วย
 ในปีแรกก็เห็นจะต้องจ่ายเงินเดือนเพียงกองข้าหลวงเทศาภิบาล ๔ มณฑล ต่อชั้นนั้นไป
 จึงจะถึงจัดการปกครองเมือง เพิ่มคนรับเงินเดือนต่อไปถึงเจ้าเมืองกรมการ ซึ่งเป็น
 พนักงานปกครองเมืองและอำเภอ แต่จัดการปกครองก็คงต้องจัดในเมืองหลวงของมณฑล
 ที่ข้าหลวงเทศาภิบาลอยู่แต่เมืองเดียวกัน จะมีคนรับเงินเดือนเพิ่มจำนวนขึ้นแต่ ๔ เมือง
 ก่อน แล้วจึงขยายให้แพร่หลายต่อออกไป เพราะฉะนั้นโดยการที่กำหนดว่าจะจัด ก็จะต้อง
 ต้องการเงินเพิ่มขึ้นเป็นระยะไป พอจะเข้ากับความสามารถของกระทรวงพระคลัง ฯ ได้
 เมื่อปรึกษาเข้าใจกันกับกระทรวงพระคลัง ฯ แล้ว ข้าพเจ้าก็สนวิตกตั้งหน้าคิดจัดการหัว
 เมืองต่อไป.

(เรื่องเทศาภิบาล สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงนิพนธ์ค้างไว้
 เพียงเท่านั้น)

(ข้อความต่อไปนี้เป็นพระยาราชนา (ศรีเทพหัตดิน ณ ออยุธยา) เขียนต่อจากที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงนิพนธ์ค้างไว้

ถวายสดุดี

แด่

พระบาทสมเด็จพระปิยมหาราชเจ้า

พระบัจฉิมนิพนธ์ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้มายุติลงเพียงนี้ ข้าพเจ้าผู้รับสนองพระเดชพระคุณในอันที่จะเขียนต่อไปจำต้องขอรับประทานอภัยแก่ท่านผู้อ่าน ด้วยก่อนที่จะดำเนินเรื่องนิทานนี้ ข้าพเจ้าขอระบายความตั้งใจเกิดทูลพระราชปรีชาญาณอันล้ำลึกของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงพระปิยมหาราช ซึ่งได้ทรงพระวิจารณ์เห็นการณ์ไกลในอนาคตของประเทศไทย โดยทรงสนพระราชหฤทัยเป็นห่วงใยถึงการปกครองประเทศเป็นส่วนสำคัญ ดังปรากฏในกระแสพระราชดำรัส เมื่อทรงพระกรุณาโปรดย้ายสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จากฝ่ายราชการทหารบกไปเป็นอธิบดีกระทรวงธรรมการว่า “ถึงเวลาแล้วที่เมืองไทยจำเป็นต้องเร่งรัดจัดการปกครองให้เรียบร้อยทั่วราชอาณาจักร จะเร่งต่อไปไม่ได้” และเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงย้ายสมเด็จพระยาดำรงฯ จากกระทรวงธรรมการมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีพระราชดำรัสอีกครั้งหนึ่งว่า “ในส่วนพระองค์ทรงเชื่อแน่ว่าเธอสมเด็จพระยาดำรงฯ สามารถจัดการกระทรวงธรรมการให้ดีได้ แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่..... ด้วยต่างประเทศกำลังจะทำจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองเสียให้เรียบร้อยปล่อยให้หละหลวมอย่างที่เป็นอย่างนี้เข้าไปเห็นจะเป็นภัยแก่บ้านเมืองบางที่อาจถึงเสียอิสรภาพ..... การรักษาพระราชอาณาจักรด้วยการปกครองหัวเมืองให้เป็นที่เรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญมากกว่า ฯลฯ”

พระราชกระแสนั้น เป็นแว่นส่องให้เห็นคุณประโยชน์อันยิ่งใหญ่จากผลที่ได้ทรงใช้พระบรมราชาบายโดยพระราชปรีชาสามารถเด็ดขาด เริ่มปฏิวัติการปกครองประเทศจากระบบเก่า ให้มาสู่ระบบใหม่ในรัชสมัยของพระองค์ได้โดยราบรื่นและเป็นผลอย่างประเสริฐ ดังจะเห็นได้ในส่วนสำคัญบางประการ เช่น

๑. ทรงปรับปรุงราชการในหน้าที่ของคณะเสนาบดีในราชธานีซึ่งตามนิทานในภาคต้นว่า เดิมมีเพียง ๖ กระทรวงยังหาพอแก่ราชการที่จะปฏิบัติให้มีผลลุล่วงรวดเร็วทันประโยชน์ของรัฐบาลและราษฎรไม่ สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ได้ทรงปฏิบัติจัดตั้งตำแหน่งเสนาบดีบัญชาการเพิ่มขึ้นอีก ๖ ตำแหน่ง มีกระทรวงรวมเป็น ๑๒ กระทรวงทั้งที่มีอยู่เดิม เพื่อให้ราชการดำเนินโดยสะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อน ดังปรากฏในพระราชดำรัส ทรงแถลงพระบรมราชาบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยพิสดาร จึงขออัญเชิญพระราชกระแสนั้นบางตอนมาไว้ ณ ที่นี้ด้วย^(๑) ตอนที่ว่าด้วยหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองคือสมุหพระกลาโหม และสมุหนายก นั้นว่า “ถ้าจะเทียบกับตำแหน่ง (อัครมหาเสนาบดีทั้งสอง) ในเวลานั้น กับตำแหน่งเสนาบดีในประเทศทั้งปวงที่มีอยู่ก็ต้องนับว่าเป็นเสนาบดีว่าการเมืองด้วย ว่าการยุติธรรมด้วย ว่าการทหารด้วย ว่าการคลังด้วย รวมกันในคนเดียวเหมือนกันทั้ง ๒ ตำแหน่ง (และแต่ละท่าน) เป็นเสนาบดีถึง ๔-๕ ตำแหน่งดังนี้ การจึงได้สืบสนรุงรังไม่ใคร่จะตลอดไปได้ ส่วนเสนาบดีอีก ๔ ตำแหน่ง ซึ่งเรียกว่า จตุสดมภ์ นั้น พระคลังกรมท่า ตำแหน่งเดิมซึ่งเรียกว่า “พระคลัง” นี้เจ้าพระยาพระคลังต้องเป็นเสนาบดีว่าการเมือง ว่าการยุติธรรม ว่าการทหาร ว่าการคลัง ว่าการกรมท่า (การต่างประเทศ) มีการเลื่อนตำแหน่งขึ้นไปมากกว่าตำแหน่งสมุหนายก (และ) สมุหพระกลาโหมอีก” ฯลฯ

(๑) หนังสือพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสมเด็จพระปกเกล้า ได้โปรดให้ตีพิมพ์พระราชทานในงานพระราชกุศล ตรงกับวันสวรรคต (ของรัชกาลที่ ๕) เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๔๗๐

พระราชกระแสนี้บอกอีกตอนหนึ่งว่า “เสนาบดีใน ๖ ตำแหน่งนี้ เมื่อตกมาถึงภายหลังตามการเปลี่ยนแปลงโดยลำดับ บางกรมก็มีการเลื่อนชั้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่จะต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการราชการและผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสม” ฯลฯ จึงได้ทรงแก้ไข การปกครองประเทศโดย รื้อถอนระบอบราชการในหน้าที่ ของ คณะเสนาบดี (หรือรัฐบาล) ที่มีอยู่เดิม และทรงปรับปรุงกระทรวงทบวงการขึ้นใหม่ ทรงแบ่งปันหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดคั่งแจ้งในภาคต้นแห่งนิทานนี้แล้ว เจ้ากระทรวงทบวงการปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวกไม่ก้าวก่ายสับสน ยังผลให้ราชการดำเนินรวดเร็วขึ้น เป็นคุณประโยชน์ทั้งรัฐบาลและราษฎรให้ได้รับความยุติธรรมและร่มเย็นเป็นสุข อันเป็นมูลฐานแห่งความเจริญแก่พระราชอาณาจักรสืบมา

พฤติการณ์อันนี้ มีพระราชนิพนธ์คํานำของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งพิมพ์ไว้ในสมุดพระราชดำรัสแถลงพระบรมราโชบายตั้งกล่าวแล้วว่า “การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบเดิมเป็นตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวงนี้ ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างถูกต้องตามธรรมดาว่าพลิกแผ่นดิน.... “Revolution” ไม่ใช่ “Evolution” การเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงครั้งนี้มีน้อยประเทศนักที่จะสำเร็จไปได้โดยราบคาบ ปราศจากการจลาจลหรือจะว่าไม่มีเลยก็เกือบจะว่าได้ การที่ประเทศสยามเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองอย่าง “Revolution” ได้โดยไม่ต้องมีใครเสียเลือดเนื้อครั้งนี้ ต้องนับว่าเป็นมหัศจรรย์ เป็นโชคดีของประเทศสยามเป็นอย่างยิ่ง..... สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินพระองค์นั้นทรงพระปรีชาสามารถยิ่งกว่าผู้ใดหมด (ในประเทศสยาม) ในเวลานั้น ทั้งทรงมีพระราชอัธยาศัยละมุนละม่อม ทรงสามารถปลุกความจงรักภักดีในชนทุกชั้นที่ได้เข้าเฝ้าใกล้ชิดพระองค์แม่แต่ครั้งเดียว

พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง.....ทรงพระราชดำริโดยรอบคอบ ได้ทรงเลือกประเพณีการปกครอง ทั้งของไทยเราและของต่างประเทศ ประกอบกันด้วย พระปรีชา-

ญาณอันยวดยิ่ง ได้ทรงจัดการเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองเป็นลำดับมาล้วนเหมาะสมกับเหตุการณ์และเวลา ไม่ช้าเกินไป ไม่เร็วเกินไป

“พวกเราผู้เป็นพระบรมวงศานุวงศ์และข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้มีความจงรักภักดี และรู้สึกในพระมหากรุณาธิคุณแห่งสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทุกขณะจิต ควรตั้งใจดำเนินตามรอยพระยุคลบาทตามแต่จะทำได้ ควรพยายามแลดูการล่วงหน้า แต่ก็ควรเหลือวหลังดูประเพณีและหลักการที่ล่วงไปแล้วด้วยเหมือนกัน ใน ๒ อย่างนี้ก็พอจะทำได้ มียากอยู่แต่เพียงจะเลือกเวลาให้เหมาะสม อย่าให้ช้าเกินไป อย่าให้เร็วเกินไป ชื่อนี้แหละยากยิ่งนัก นอกจากมีสติปัญญาแล้วยังต้องมีโชคที่ประกอบด้วย”

๒. การป้องกันเอกราชของพระราชอาณาจักร เนื่องจากประเทศไทยเราได้เคยถูกสงครามรุกรานจากประเทศข้างเคียงมาหลายสมัยแล้ว ภัยแห่งการรุกรานอาจจะมีขึ้นได้อีก ทั้งพระราชปราชญ์นั้น และไม่ใช้มาจากประเทศที่เคยมีฐานะคู่แข่งกับเรา แต่อาจจะมีมาจากประเทศอื่นอันมีแสนยานุภาพเหนือเรายิ่งกว่าประเทศในทวีปเดียวกับเรานี้ และเป็นสมัยที่เขากำลังนิยมแสวงอาณานิคมอยู่ทั่ว ๆ ไปด้วย พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงคงจะทรงหยั่งถึงนโยบายการก่อการณ์รุกรานของราชศัตรู โดยในเบื้องต้นเขาอาจจะใช้วิธีปลุกปั่นประชาชาวขอบขันทีสีม้ายิ่งโง่งมง่ายไร้การศึกษา ให้หลงเชื่อฟัง เขาจนเกิดความกระต้างกระเตื่องแตกสามัคคีกัน เกิดระส่ำระสายเอาใจออกหากจากบิดุภุมิไปฝึกฝนแก่ไท่ต่างตัวต่างแดนอันเป็นฝ่ายปัจเจกมิตร ในที่สุดก็เป็นการเปิดทางให้การรุกรานเข้าสู่ประเทศที่เขาหมายปองได้ ฝ่ายประเทศไทยเราย่อมเสียเปรียบด้วยประการทั้งปวง อาทิ การที่ผู้ปกครองชายแดนจะจัดการป้องกันก็ไม่สะดวก เพราะถ้าพลเมืองได้ถูกปลุกปั่นจากศัตรูด้วยแล้ว ก็จะไม่เป็นที่น่าไว้วางใจแก่ทางราชการ จะรายงานเสนอเหตุการณ์ขอกำลังช่วยเหลือจากเมืองใหญ่หรือเสนาบดีในกรุง ก็เป็นการล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ เพราะทางสื่อสารของเรายังไม่พร้อม แม้ได้โปรดตั้งคณะข้าหลวงออกไปทำการสำรวจและสร้างสายโทรเลขตามหัวเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๘ แต่การสร้างต้องช้า เพราะยังไม่มีช่างที่ชำนาญพอจะส่งไปประจำทำการให้ทั่วถึงในเวลาอันรวดเร็วได้ ต้องคอยทำ

ไปตามระยะเท่าที่กำลังเงินในสมัยนั้นจะอำนวยด้วย โทรเลขโทรศัพท์ทางไกลเท่าที่มีอยู่
 ครั้งกระโน้นยังไม่ทั่วถึง เครื่องรับส่งวิทยุยังไม่ทันเกิดในโลก ทางสายมณฑลอุดรก็เพิ่ง
 ใช้ได้เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม และพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
 กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ เมื่อยังทรงพระอิสริยยศเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นฯ
 ทั้งสองพระองค์เสด็จไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงต่างพระองค์สำเร็จราชการมณฑลอุดร และ
 มณฑลอีสาน ได้ทรงอำนวยการตัดทางสร้างสายโทรเลขถึงจังหวัดหนองคายและอุบลให้ใช้
 การได้สืบมาจนบัดนี้ นับว่าได้ทรงก่อสาธารณประโยชน์อย่างยิ่ง แต่ขณะนั้นจะใช้
 โทรเลขยังไม่ได้ เพราะยังไม่มีพนักงานใช้เครื่องเป็นประจำ ต้องใช้โทรศัพท์ก็ยังมีอยู่ใน
 อากาณล่าช้าน่าหนักใจเหลือทน เช่น ชาวทางโทรศัพท์จากกรุงเทพฯ ฯ ถึงบ้านหมากแข้ง
 คืออุดรธานี อย่างเร็ว ๘ วัน อย่างช้า ๑๒ วัน และเหตุสายเสียก็มีบ่อย สายตามทาง
 ในป่าดงอันเป็นระยะทางไกลยังไม่มีการรักษาหมักขัดของเพราะต้นไม้โค่นทับสายบ้าง ช้าง
 ทำลายเสาและสายบ้าง กว่าเจ้าพนักงานแต่ละแห่งจะรู้จักหลายวัน ฉะนั้นมักจะมีเหตุสาย
 โทรศัพท์เสียแทบไม่เว้นแต่ละเดือน ชาวสารจึงล่าช้าถึงกล่าว ส่วนทางที่ใช้โทรเลข
 โทรศัพท์ยังไม่ได้ก็ต้องใช้ม้าเร็วเรือเร็วส่งหนังสือ ซึ่งช้ากว่าโทรเลขมากมาย สำหรับการ
 สอสารราชการด่วนระหว่างกรุงเทพฯ ฯ กับหัวเมืองชายแดน มีกำหนดเวลาซึ่งกระทรวง
 มหาดไทยได้สำรวจและมีตราสั่งไว้สำหรับทางบางสายดังนี้

จากกรุงเทพฯ ฯ (๑) ถึงเมืองหลวงพระบาง ๗ ชั่วโมง ๑๗ วัน ๗ ชั่วโมง ๑๓ วัน

จากกรุงเทพฯ ฯ (๒) ถึงเมืองหนองคาย ทั้งขาขึ้นและขาล่องเที่ยวละ ๑๒ วัน

จากกรุงเทพฯ ฯ (๓) ถึงเมืองอุบล ขาขึ้นและล่องเที่ยวละ ๑๒ วัน และถึง
 นครจำปาศักดิ์เพิ่มอีก ๑ วัน เป็นเที่ยวละ ๑๓ วัน

จากกรุงเทพฯ ฯ (๔) ถึงเมืองพระตะบอง ๗ ชั่วโมง ๗ วัน

ทั้งนี้ ต้องใช้เรือเร็วและม้าเร็ว สุดแต่ทางที่จำเป็นต้องใช้ ถ้าใช้พาหนะอื่น

ในสมัยโน้นจะต้องช้ากว่าอีกสองสามเท่าตัว

การส่งกำลังพลจากต่างแคว้นแคว้นกัน หากจะจัดส่งไปช่วย ก็ต้องเสียเวลาตั้งแต่เวลาเรียกรวมคนเสบียงอาหารอาวุธยุทโธปกรณ์ และพาหนะและการลำเลียงไปต้องเดินทางล่าช้าอีก เพราะการคมนาคมยังไม่สะดวก ควรจะได้เล่าถึงเหตุผลในการเดินทางลำบากและใช้เวลามากในสมัยนั้นไว้ในที่นี้โดยสังเขป เนื่องจากเป็นทางกันดารผ่านป่าดง และเลาะเลียบบละแวกเขาสูง ต้องรอนแรมไปไกลมาก แม้ประมาณเอาตามทางรถไฟในปัจจุบันนี้ ซึ่งเป็นทางตรงจากกรุงเทพฯ ไปด้านพายัพถึง ๗๕๑ กิโลเมตร ด้านอีสาน ๕๗๕ กิโลเมตร ทางบักซ์ไตตั้งแต่ ๘๕๑ กิโลเมตร ถึง ๑,๑๕๐ กิโลเมตร และการเดินทางบางด้านจะใช้พาหนะทั้งทางบกและทางเรือ บางด้านใช้แต่ทางบกแต่เฉพาะบางฤดูและต้องเดินเท้า ยุทธสมภารจะต้องใช้คนหาบหามหรือพาหนะเท่าที่จะใช้ได้เฉพาะฤดูกาลเท่านั้น บางภาคเดินทางอย่างที่เรียกว่าเดินราชการ ไปหรือมากับกรุงเทพฯ เทียวหนึ่ง ๆ ต้องใช้เวลาร่วมเดือน มณฑลชายพระราชอาณาเขต มีมณฑลบูรพา (เมื่อยังเป็นของไทย) เท่านั้น ที่เป็นทางราบตลอดระยะทางไกลราว ๔๐๐ กิโลเมตร แต่ก็สะดวกเฉพาะฤดูแล้ง ส่วนฤดูน้ำตามทางมีห้วยธารน้ำท่วมเป็นตอน ๆ เป็นหล่มเป็นโคลนเกวียนจมติด และมีไข้มาเลเรียในดงพระบึงระหว่างทางคร่ำคร่าย่ำ ตั้งปรากฏเมื่อส่งทหารไปป้องกันมณฑลบูรพาคราวพิพาทกับฝรั่งเศสครั้งก่อน ใน พ.ศ. ๒๔๓๖ ทหารต้องตรากตรำไปในฤดูฝนเสียชีวิตเพราะไข้ดงนั้นเป็นจำนวนมาก และทางจากศรีโสภณไปพระตะบองอีกหลายสิบกิโลเมตร น้ำท่วมทุ่งอันกว้างใหญ่สุดสายตาตั้งทะเล ต้องใช้เรือใหญ่ แต่ก็ไม่มีจะใช้ มีแต่เรือชะล่าของชาวบ้านไม่กี่ลำ ทางรถไฟในประเทศไทย รัฐบาลเพิ่งจ้างฝรั่งเข้ามาสำรวจ^(๑) กำหนดให้เสร็จใน พ.ศ. ๒๔๓๓ เพื่อจะได้ลงมือสร้างในปีนั้น ส่วนรถยนต์รถยนต์ ยังไม่เกิดในประเทศตะวันออก ด้วยเหตุเหล่านี้บรรดาจังหวัด

(๑) ประกาศในรัชกาลที่ ๕ จ้างฝรั่งหัวหน้ากองสำรวจเป็นนายพลซ็อ แอนดรูลัก กับคณะของเขา ลงวันศุกร์ ขึ้น ๔ ค่ำเดือน ๕ ปีชวด นพศก จ.ศ. ๑๒๔๕ (พ.ศ. ๒๔๓๐)

ชั้นนอกและชั้นกลาง^(๑) บางจังหวัดตกอยู่ในภาวะอันว่าเหว่ สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ทรงพระราชปริวิตกเป็นห่วงใยมาก จนกระทั่งได้ทรงจัดตั้งกระทรวงโยธาธิการขึ้นแล้ว ให้มีหน้าที่ในการก่อสร้างสายโทรเลข และ ทางรถไฟขึ้นในรัชสมัย ของพระองค์เป็นลำดับ มาดังปรากฏอยู่ทุกวันนี้ เป็นคุณประโยชน์แก่ราชอาณาจักรอย่างล้นพ้น

๓ การปกครองจังหวัดที่อยู่ในภาวะอันว่าเหว่นั้น ยังปฏิบัติกันสืบเนื่องกันมาจากคติโบราณ ดังที่สมเด็จพระเจ้าของนิทานนี้ได้ทรงพระนิพนธ์ไว้ในตอนที่ทรงตรวจราชการหัวเมืองเมื่อก่อนจัดการปกครองเป็นเทศาภิบาล ปรากฏว่า ให้ความร่วมมือแก่ประชาราษฎรไม่พอ เมื่อได้รับทุกข์โทษภัยขึ้นก็ยากที่จะหาที่พึ่งและความยุติธรรมช่วยได้ เช่นมีคดีอุทธรณ์ ฎีกา ที่ต้องส่งเข้ามาพิจารณาในกรุงเทพฯ กว่าจะได้รับคำพิพากษาแต่ละเรื่อง คู่ความต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากมายและเสียเวลาแรมปี จำเลยคดีอาญาต้องถูกจำขังอยู่ตลอดเวลาที่คอยนั้น แม้มคดีชนะก็อยู่ในฐานะ “กว่าถั่วจะสุกงาก็ไหม้” เหตุการณ์โจรผู้ร้ายในสมัยเช่นนั้น ในบางจังหวัดที่ผู้ว่าราชการเมืองกรมการไม่เข้มแข็ง ก็ยอมมีโจรภัยชุกชุมเป็นธรรมดา เมื่อจังหวัดใดเกิดจุกเงินร้ายแรงหนักขึ้น ถึงรัฐบาลต้องจัดข้าหลวงให้ยกกำลังเป็นกองชำระผู้ร้ายออกไปปราบปราม จับกุมตัวผู้ร้ายมาพิจารณาลงโทษ จึงสงบได้เป็นครั้งคราว สาเหตุที่โจรผู้ร้ายมีได้ในสมัยนั้นก็พอสังเกตได้อย่างหนึ่งว่า เนื่องจากเจ้าเมืองกรมการแต่ก่อนไม่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาล นอกจากค่าธรรมเนียมความสำหรับผู้ที่ไต่มีหน้าทีในศาล กับบางแห่งก็ได้ส่วนลดส่วนแบ่งค่าส่วยสาอากรบ้างเล็กน้อยเป็นบางคน ค่าเลี้ยงชีพเลี้ยงเกียรติยศอัครคัตจึงประพฤติการเหลื่อมล้ำไปในทางทุจริตบ้าง เช่นช่วยผู้ร้ายซึ่งเป็นพวกของตน และบางที่ถึงแก่รับสินบนปล่อยผู้ร้าย ๆ จึงเหิมใจดั่งนเป็นต้น ฯลฯ ระบอบการปกครองเช่นนั้นเป็นบัจจยให้ศัตรูปองเข้าฉวยบังเหียนอิสร-

(๑) ประกาศรัชกาลที่ ๕ จ.ศ. ๑๒๓๖ จัดหัวเมืองชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก คุ
ราชกิจจา ฯ จ.ศ. ๑๒๓๖ (พ.ศ. ๒๔๑๗) หน้า ๓๐๖

ภาพของชาติเราแล้วชี้ข้อบกพร่องตามปรารถนาของเขา ซึ่งมักจะอ้างเอาเป็นบุญคุณว่าหยาบคายใน
อารยธรรมให้เป็นข้อสนอง แต่เป็นข้ออ้างอันปราศจากกำหนดและเงื่อนไขไร้ศีลธรรม
ฝ่ายประเทศที่เสียอิสรภาพหรือเอกราชไปแล้วย่อมจะต้องทนทิวศอยู่โดยอ้างว่าง และก็
เป็นความจริงตลอดมาจนบัดนี้ยังมีตัวอย่างอยู่บางประเทศที่ยังไม่สิ้นกรณีพิพาททวงคืนเอกราช
ราชของตน

สมเด็จพระปิยมหาราชเจ้าของเราได้ทรงเห็นค่าเงินอยู่นานแล้ว มิได้ปล่อยให้
เวลาว่างเลยไปเปล่า ได้ทรงเริ่มจัดการปกครองภูมิภาคตามจังหวัดชายพระราชอาณาเขต
เป็นมณฑลขึ้นก่อนเกือบรอบ และทรงเลือกสรรบุคคลที่ทรงเกียรติคุณเป็นที่ไว้วางพระ
ราชหฤทัย ให้ออกไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบัญชาการต่างพระเนตรพระกรรณ (ก่อน
จัดเป็นเทศาภิบาลมี ๕ มณฑลตามรายชื่อที่ผ่านมาแล้ว)

หน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ในสมัยนั้น ตามพระนิพนธ์นิทานข้างต้นนี้ว่า โดย
พระราชประสงค์จะให้การปกครองพระราชอาณาจักรเป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกันทั่ว
ไป เมื่อแยกออกกล่าวโดยย่อคือกำกับราชการซึ่งผู้ปกครองเมืองและกรมการบังคับบัญชา
และปฏิบัติ อยู่ทุกฝ่าย ให้ดำเนินไปโดยชอบ ด้วยกฎหมาย ความสุจริต ยุติธรรม และรวดเร็ว
อำนวยความสะดวกสวัสดิภาพ และป้องกันทุกภัย ของประชาชนให้ได้รับความร่มเย็นตาม
ควรแก่วิสัยที่จะพึงเป็นได้ ข้าหลวงใหญ่บัญชาการมณฑลอุดรและอีสาน ครังก่อนนั้นมี
ราชศักดิ์เป็นข้าหลวงต่างพระองค์สำเร็จราชการมณฑล ทรงอำนาจชำระคดีอุทธรณ์กรม-
การคอคดทึบศาลพันเมืองตัดสิน และทรงอำนาจลงพระอาญาแก่ข้าราชการผู้กระทำความผิด
ชั่วร้าย เช่น รับสินบน ฉ้อราษฎ์บังหลวง สมคบโจรผู้ร้าย ก่ออาชญากรรม ช่มเหง
ราษฎรเป็นต้น เมื่อได้ชำระเป็นสത്യและลงอาญาแล้วจึงกราบบังคมทูลพระกรุณา ฯ และ
เมื่อมีราชการนอกเหนือความสามารถของผู้ครองเมือง ข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงต่างพระ

องค์ก็ได้ช่วยแนะนำอำนาจให้สำเร็จเด็ดขาดไปในอำนาจหน้าที่ ต่อเป็นเหตุการณ์นอกเหนือเหลือกำลังของข้าหลวงใหญ่จึงจะได้รับรองเรียนเข้ามายังเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความกราบบังคมทูลให้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท ทั้งนี้เป็นผลให้อาณาประชาราษฎร์ได้รับความสุขสวัสดิภาพดีขึ้นกว่าแต่ก่อน และราชการในท้องที่เหล่านั้นก็ได้ดำเนินมาโดยสะดวกขึ้นตามควรแก่ภาวะการณ์ด้วย

๔. ในส่วนกำลังป้องกันพระราชอาณาเขตเล่า ก็ได้รับพระราชทานความอนุเคราะห์แก่ชาวขอบขันทีสีมา โดยโปรดให้มีกองทหารไปตั้งรักษาการณ์อยู่กับข้าหลวงใหญ่ผู้บัญชาการมณฑล ซึ่งโดยมากมียศทหารเป็นนายพลและนายพันอยู่แล้ว เมื่อมีราชการที่จะต้องให้ทหารปฏิบัติโดยรีบด่วนก็บัญชาการทหารได้ด้วย และมณฑลที่ข้าหลวงใหญ่ไม่มียศทหารก็ได้โปรดให้มีนายทหารผู้ใหญ่ ไปบังคับบัญชาช่วยเป็นกำลังแก่ข้าหลวงใหญ่ ซึ่งบัญชาการมณฑลนั้น ต่อมาราชการฝ่ายทหารจึงได้จัดแก้ไขโดยระเบียบของกรมยุทธนาธิการให้มีประโยชน์ยิ่งขึ้น

ในส่วนภูมิภาค ก็ได้โปรดให้สมเด็จพระเจ้าของนิทานเรื่องนี้ทรงจัดการปกครองอันจะต้องเปลี่ยนแปลงระบอบการกันใหม่ ให้มีระเบียบแบบแผนอันดีทั่วถึงกันตลอดพระราชอาณาจักร ซึ่งเพิ่งเริ่มรวมจังหวัดเข้าเป็นมณฑลปราจีนอีกมณฑลหนึ่ง แต่แผนการที่จะพึงดำเนินต่อไปนั้นก็เพิ่งอยู่ในขั้นเตรียมการ ยังหาทันได้ทราบทบัญญัติซึ่งจะใช้ให้ทั่วถึงกันไม่ ประเทศไทยก็พลันประสบกับเหตุการณ์รุกรานจากประเทศมหาอำนาจเสียแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๖ (ร.ศ. ๑๑๒) เป็นการรุกรานด้วยกำลังทหาร การเมือง และการทูตอย่างทารุณ คือมีเจ้าพนักงานของชาติมหาอำนาจนำกองทหารญวนเข้ามาขับไล่เจ้าพนักงานไทยซึ่งตั้งรักษาดินแดนอยู่ ณ ชายฝั่งซ้ายปากตะวันออกแม่น้ำโขง โดยเขาอ้างว่าเป็นของประเทศญวนและเขมรซึ่งได้ตกอยู่ในอำนาจของเขาหมดแล้ว แต่ปราศจากหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่เขาอ้างนั้นทั้งสน เจ้าหน้าทีของไทยไม่ยอมถอยทิ้งหน้าที่จากดินแดนของฝ่ายเรา

ก่อนที่^{๑๖}ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาของตน ต่างฝ่ายต่างไม่ยินยอมกัน จึงเกิดการต่อต้าน ฝ่าย^{๑๗}ทรูกราน^{๑๘}จนจนถึงบาดเจ็บล้มตายลง เป็นผลให้ไทยถูกอำนาจบาตรใหญ่บีบ^{๑๙}คั้น^{๒๐}ยั้งจนถึงทุกขของประเทศฝ่ายทรูกรานได้เรียกเรือรบมาเพิ่มขึ้นในกรุงเทพฯ ๖ ให้มากลำ^{๒๑}ชันกว่าที่มีอยู่แต่ก่อนแล้ว จึงได้เกิดสู้รบต่อต้านกันที่ปากน้ำเจ้าพระยาอีกด้านหนึ่ง และเรือรบของเขาก^{๒๒}ฉีนเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ ๖ จนได้ รวมกับที่มีอยู่ก่อนแล้วเป็น ๓ ลำด้วยกัน ในระหว่างที่รัฐบาลกำลังเจรจากันอยู่โดยฉันทมิตรภาพ แต่ฝ่ายทรูกรานก็หาปรองดองด้วยไม่ กลับเรียกกองทัพเรือมาปิดอ่าวไทยเสียอีก ในที่สุดประเทศไทยก็ถูกแย่งเอาดินแดนซึ่งพี่น้องชาติเดียวกันอยู่แต่เดิมไปเป็นของชาติของเขาเสีย และยังเรียกเอาเงินค่าปรับโดยอ้างว่าเป็นค่าเสียหายอีกโสดหนึ่งด้วย ประเทศไทยถูกรุกรานครั้งนั้นเราต้องเสียเปล่าทั้งดินแดนอันไพศาล เสียชีวิตพลเมืองและสิทธิอิสรภาพบางประการอีกด้วย ตั้งได้เล่าไว้ในบทที่ว่าด้วยกรณีพิพาทกับต่างประเทศในนิทานนี้แล้ว

เหตุการณ์^{๒๓}ทั้งนี้เป็นประจักษ์กรณีสมจริงตั้งพระราชปรารภของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงซึ่งได้ทรงพยากรณ์แม่นยำตามที่^{๒๔}ได้มีพระราชดำรัสแก่สมเด็จพระ^{๒๕}กรมพระยาดำรงฯ เพื่อให้จัดการปกครองประเทศให้มีความเจริญขึ้น ดังปรากฏในภาคต้นแห่งนิทานนี้ซึ่งท่านได้อ่านมาแล้ว

บัดนี้จะได้สืบอนุสนธิ์^{๒๖}นิทานต่อไป คือ “การเทศาภิบาล” แต่ขอบันทึกความหมายของหลักการไว้ เป็นอนุสรณ์แก่อนุชนซึ่งยังไม่ทันได้เห็น พฤติการณ์ในอดีตจะได้ทราบไว้

๒. ลักษณะการเทศาภิบาล

อันการปกครองโดยลักษณะ หรือระบอบเทศาภิบาลที่จะเล่าต่อไปได้มีเค้าความอยู่ในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระ^{๒๗}เจ้าของนิทานเรื่องนี้แล้ว และตามพฤติการณ์ที่ได้ดำเนินมาจนตลอดสมัย ก็ยังคงอยู่ในความทรงจำของท่านผู้ที่ได้ทันเห็นอยู่มาก แต่ระบอบ

การนั้นได้เลิกเสียถึง ๑๕ ปีแล้ว และจะสาบสูญเลยไปที่เดียวหรืออย่างไรยังไม่มีหลักอะไร ให้เป็นที่หวังได้ คุณประโยชน์ของการนั้นย่อมจะสิ้นซากสาบสูญไปเสีย จึงขอแถลงหลักการโดยสังเขปประกอบเรื่องไว้อีกสักเล็กน้อย

การเทศาภิบาล คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่าง พระเนตรพระกรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจรัฐบาลของพระองค์ รับผิดชอบภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงแบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้น เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดจัดเป็นแผนกพนักงาน ทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์

มณฑล คือรวมเขตจังหวัด ตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไปมากบ้างน้อยบ้าง สุดแต่ให้ความสะดวกในการปกครองตรวจตราบัญชาการ ของสมุหเทศาภิบาล จัดเป็นมณฑลหนึ่ง มีข้าราชการชั้นสูงเป็นผู้บัญชาการเป็นประธานข้าราชการมณฑลละหนึ่ง ตั้งปรากฏในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เจ้าของนิทานนั้น นั้นแล้ว นอกจากตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล ยังมีข้าหลวงรองเป็นเจ้าหน้าที่แผนกราชการ ๆ ของมณฑล ดังจะกล่าวต่อไป และมีข้าราชการเจ้าพนักงานสำหรับช่วยปฏิบัติราชการตามสมควรแก่หน้าที่

ฐานันดรของสมุหเทศาภิบาลเป็นตำแหน่งรองจากเสนาบดีเจ้ากระทรวง และเหนือผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการเจ้าพนักงานทั้งปวงในมณฑลนั้น ๆ

อำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลกล่าวโดยย่อก็คือ เป็นผู้บัญชาการและตรวจ
 ตราภาวการณ์ทั้งปวงและราชการในมณฑลบรรดามีบทบัญญัติของรัฐบาล มอบให้เป็น
 หน้าที่ของเทศาภิบาล รับข้อเสนอและส่งราชการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นผลเร็ว
 กว่าที่จังหวัดจะบอกเข้ามายังกระทรวง และคอยฟังคำสั่งจากกรุงเทพฯ ฯ ตั้งแต่ก่อนเป็น
 อันมาก ต่อเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอำนาจหน้าที่ของมณฑลเป็นพิเศษ หรือเป็นปัญหาเทศาภิบาล
 จึงบอกเข้ามายังกระทรวงเจ้าหน้าที่ในกรุงเทพฯ ฯ ซึ่งเจ้ากระทรวงการรับพิจารณาและ
 บัญชาการไปยังสมุหเทศาภิบาลหรือจะนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาก็สุดแล้วแต่ควรแก่
 กรณี ราชการที่มณฑลติดต่อกับกระทรวงเช่นว่านี้ย่อมมีน้อยกว่าเมื่อจังหวัดติดต่อโดยตรง
 กับกระทรวง เป็นราย จังหวัดเยี่ยง ประเพณีเก่า เป็นอันมากทีเดียว ลักษณะนี้เป็นคุณ
 ประโยชน์แก่ประชาชนผู้มีกรณีที่ต้องพึ่งบารมีราชการได้รับผลสะดวกและรวดเร็วกว่าครั้ง
 ที่ยังไม่ได้ตั้งมณฑลเทศาภิบาลเป็นอันมาก และฝ่ายกระทรวงการในกรุงเทพฯ ฯ ก็ไม่ต้องมี
 ภาระที่ต้องรับเสนอจากจังหวัดอัน มีจำนวนมากกว่ามณฑล หลายเท่า อันเป็นเหตุให้เกิดผล
 ล่าช้าแก่ราชการตลอดถึงผลประโยชน์ของประชาชนด้วย แม้จะใช้โทรเลขซึ่งเร็วได้บ้าง
 ก็แต่เพียงบางกรณีเฉพาะที่จำเป็นที่สุด มิฉะนั้นก็เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยใช้เหตุ
 ซึ่งงบประมาณของจังหวัดก็จำกัดอยู่ อาจเป็นอุปสรรคให้การใช้โทรเลขไม่สะดวกเป็นการ
 แก่ความล่าช้าไม่สำเร็จ ผลร้ายตกอยู่แก่ราษฎรผู้มีกิจเกี่ยวข้องแก่ราชการ ซึ่งอาจต้องรับ
 ความทุกข์ร้อนสาหัสหรือเสียผลประโยชน์ถึงล้มจมก็ได้ สุดแล้วแต่เหตุการณ์ ถ้าเป็นผู้
 ชัดสน ก็ไม่สามารถจะออกคำสั่งสื่อสารได้พอแก่การ อาจจะได้รับความสะดวกของล่าช้าต้อง
 เตือนครุ่นเนิ่นนานเพียงใด ไม่มีใครสามารถรับรองช่วยได้ ด้วยเหตุผลตามอุทาหรณ์
 จึงปรากฏว่าการปกครองโดยมีมณฑลเทศาภิบาลนั้นได้แบ่งเบา ภาระจากกระทรวงการใน
 กรุงเทพฯ ฯ ได้หลายสิบเท่า และเป็นการอนุเคราะห์แก่อาณาประชาราษฎรซึ่งต้องพึ่งราชการ
 ให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็วกว่าอันอุปการณความสุขแก่ประชาชนโดยแท้ เทศาภิบาล
 ได้มีหน้าที่สอดส่องควบคุมความประพฤติ และปฏิบัติงานของข้าราชการโดยใกล้ชิด
 และโดยลำดับชั้น ให้สังวรณ์ ต่อความสุจริตยุติธรรมและอุตสาหพยายามบำเพ็ญกรณี

โดยเคร่งครัด รัฐบาลมิได้รับความยุ่งยากเสื่อมเสียเกียรติคุณจากความประพฤติของข้าราชการเลย แม้จะมีบ้างก็นาน ๆ หลายน ๆ ปีสักรายหนึ่ง แต่ละรายก็มีได้เป็นมูลค่ามากมายถึงพันถึงหมื่น และเมื่อจับความผิดได้แล้วแม้เพียงเล็กน้อยก็ต้องลงโทษทัณฑ์ถึงให้ออกจากราชการไปที่เดียว มณฑลเทศาภิบาลเป็นคุณประโยชน์แก่ทั้งรัฐและราษฎรอย่างเกินค่า

จังหวัด แต่ก่อนเรียก “เมือง” รวมเขตอำเภอตั้งแต่สองอำเภอขึ้นไปถึงหลายอำเภอก็มี จัดเป็นจังหวัดหนึ่งรองถัดจากมณฑลลงมาให้มีอาณาเขตพอควรแก่ความเจริญและความสะดวกในการตรวจตราปกครองของผู้ว่าราชการ จังหวัดหนึ่งมีข้าราชการผู้ใหญ่เป็นตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งบัดนี้เรียก “ข้าหลวงประจำจังหวัด” เป็นประธานมีตำแหน่งหนึ่ง และกรมการจังหวัดคณะหนึ่งตามตำแหน่งมีหน้าที่ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕^(๑) อีกฉบับหนึ่งซึ่งยังคงใช้ต่อมา

อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน นั้นเป็นส่วนรองถัดจากจังหวัดลงมา โดยลำดับชั้นทั้งท้องที่และเจ้าพนักงานมีหน้าที่ใกล้ชิดติดต่อกับประชาราษฎรเป็นที่สุดดังที่มีบทบาทปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ อันยังคงใช้อยู่จนบัดนี้

เจ้าพนักงาน ปกครองท้องที่ ชั้นนี้ มีหน้าที่คล้ายกับที่ท่าน บัญญัติไว้ในกฎหมายเก่าบางบทว่าให้ผู้มีทุกข์ภัยจากโจรผู้ร้าย ฯ นำความร้องต่อร้อยแขวงกำนันพันนายบ้านให้ช่วยจัดการตามหน้าที่ และในพระราชกำหนดเก่ามาตรา ๑๒ (หน้า ๒๙๑) ว่า..... ให้ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการ (เลือก) คนที่ซื่อสัตย์มั่นคงเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าว.....แก่

(๑) ตราขึ้นในรัชกาลที่ ๖ สมัย ฯ พณ ฯ เจ้าพระยาอมราช (บัน สุขุม) เป็น

ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านด้วยเขียนกฎหมายไว้แก่ชาวบ้านให้ฟังบังคับ
 บัญชานายบ้านนั้น ฯลฯ ตำแหน่งนายบ้านนั้นในกฎหมายบทเดียวกันแต่ต่างวรรคต่าง
 บรรทัดกันเรียกต่างกันตั้งชื่อว่า “ผู้ใหญ่บ้าน” ก็มี “ผู้ใหญ่บ้าน” ก็มี “นายบ้าน”
 ก็มี ต่างกันแต่ในการเลือกตั้งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายเก่าเป็นเจ้าพนักงานปกครอง
 เมืองเลือกตั้ง ส่วนในระบบเทศบาลให้ราษฎรเลือกราษฎรด้วยกันตั้งขึ้นเป็นผู้ใหญ่
 บ้านปกครองราษฎรด้วยกัน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันขึ้นเป็นกำนันปกครองตำบล
 ซึ่งมีเค้าละม้ายกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระบบประชาธิปไตย แต่เพียงในท้องถิ่น
 เล็กน้อย

เมื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงดำริไว้ตั้งพระปัจเจกนิพนธ์
 นิตานันแล้ว ก็ได้ทรงดำเนิการจัดตั้งขึ้นท้องที่สำหรับการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล
 ขึ้นเป็นครั้งแรกวาระ ๒-๓ และ ๔ มณฑล สุดแต่โอกาสอำนวย และที่ไม่ได้จัดตั้งมณฑล
 ในราวเดียวกันให้ทั่วพระราชอาณาจักรนั้น ก็ได้มีเหตุผลตั้งที่ได้ทรงแถลงไว้เมื่อสมัย
 เริ่มการตั้งมณฑลมีอยู่ ๒ ข้อ คือ ๑. หาตัวบุคคลที่จะส่งไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล
 ข้าหลวงรองและเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามแบบแผนใหม่ยังไม่ได้พอความต้องการ ๒. เงิน
 สำหรับใช้จ่ายยังไม่มีพอจะจัดการในราวเดียว และนอกจากที่ได้ทรงแถลงไว้แล้วยังมีอีก
 ข้อหนึ่งเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ ซึ่งพาให้การตั้งมณฑลจันทบุรีต้องล่าช้ามาอีก
 ถึง ๖ ปีเศษจึงได้ตั้งขึ้น นอกจากนั้นก็เป็นมณฑลที่เพิ่งแบ่งแยกท้องที่ออกจากมณฑล
 ที่ได้ตั้งไว้ก่อนแล้ว ตั้งเป็นมณฑลเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นในภายหลังอีก ๓ มณฑล
 เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง คือมณฑลปัตตานี ๑ มณฑลร้อยเอ็ด ๑ มณฑล
 มหาสารคาม ๑ (ซึ่งไม่ต้องนับเข้าในระยะปีที่ล่าช้ามา)

เหตุผลในข้อ ๑ เรื่องหาตัวบุคคลที่จะส่งไปบรรจุตำแหน่งราชการต่างพระ-
 เณตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และรัฐบาลของพระองค์นั้นเป็นข้อสำคัญยิ่ง

จะรุกรันเอาแต่ข้างเรว่นักโดยมั่งง่ายไม่ได้ เพราะธรรมเนียมราชการงานเมืองถึงแม้จะได้
 มีหลักการหรือแผนการจัดวางไว้ดีเลิศเพียงใดก็ตาม ถ้าได้บุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีพอแก่งาน
 ก็หาประโยชน์ไม่ และใช้แต่เท่านั้นหลักการหรือแผนการอันดีเลิศนั้น อาจจะถูกทอดทิ้ง
 หรือทำลายเสียด้วยซ้ำ ประคองขึ้นแก้วให้แก้วนร ด้วยเหตุนี้สมเด็จพระปิยมหาราชเจ้า
 และคณะรัฐบาลของพระองค์จึงได้ทรงเลือกเฟ้นบุคคล ซึ่งจะโปรดให้ไปปกครองประชา-
 ราชฎรให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และทะนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญนั้น ต้องทรงเลือก
 เฟ้นโดยกวัดขันที่สุด ให้ได้บุคคลที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยได้เจริญทั้งในคุณภาพ
 สมรรถภาพและสุจริตเป็นสำคัญ หากรายใดแม้สำหรับตำแหน่งรองถัดลงมา เช่น
 ข้าราชการซึ่งเสนาบดีเลือกเฟ้นแล้ว ก็ยังต้องให้ได้บุคคลที่ได้ทรงทราบประวัติอันดีด้วย
 จึงจะทรงแต่งตั้งขึ้น ฉะนั้นในการเลือกเฟ้นข้าราชการที่จะให้ได้ตามพระราชประสงค์
 ดังกล่าวจึงมิใช่ง่าย มิใช่สักแต่เป็นข้าราชการ หรือพระบรมวงศานุวงศ์ หรือผู้ที่เก่งแต่
 ในเชิงการม แต่ไม่ปรากฏสมรรถภาพในงานที่ควรจะเทียบเคียงกันได้ก็แต่งตั้งส่ง ๆ ไป
 หมายได้ ท่านเลือกสรรด้วยความระวังอย่างเข้มงวดกวัดขัน อันการเลือกสรรบุคคลตั้ง
 ว่านี้ ในสมัยที่โรงเรียนมหาดเล็กและโรงเรียนข้าราชการพลเรือนยังไม่ทันเกิดในประเทศ
 ไทย จะเป็นการลำบากยากยิ่งแก่ท่านผู้จัดสรรข้าราชการสักปานใด ย่อมจะพอดาคะเน
 ได้ เมื่อยังไม่ได้บุคคลที่คงแก่เรียน ก็ต้องเลือกจากผู้คงแก่เรียน คือข้าราชการที่มี
 ความรู้ความชำนาญในกระบวนการราชการมานานแล้ว แต่ลำพังข้าราชการของกระทรวง
 มหาดไทยแหล่งเดียวหาพอจะส่งไปให้ทันความต้องการไม่ เท่าที่เจียดส่งไปบ้างก็น้อยคน
 เต็มที่ จำเป็นต้องเลือกจากข้าราชการต่างกระทรวงเช่นในราชสำนักบ้าง นายทหารชั้น
 ผู้ใหญ่บ้าง ที่ได้เคยผ่านราชการใกล้ชิดสังคมชั้นสูง ได้ยินได้ฟังสังเกตเหตุผลของ
 ราชการในที่สำคัญมานานแล้ว เป็นเครื่องประดับสติปัญญาเป็นบทเรียนอันดีส่วนหนึ่ง
 ทั้งประกอบด้วยชื่อเสียงดีมีอุปนิสัยสติปัญญาสามารถสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยได้

จึงให้ได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตำแหน่ง ด้วยเหตุเหล่านี้จึงจำเป็นต้องใช้เวลาเลือก
 เพื่อนให้พอ และต่อมาก็ได้ทรงจัดการศึกษาสำหรับเป็นข้าราชการชั้นดั่งจะกล่าวต่อไป

๒. ปัญหาเรื่องเงินสำหรับใช้จ่ายในการปกครองที่จะจัดขึ้นใหม่ เช่นเงินเดือน
 ข้าราชการ ค่าใช้สอยต่าง ๆ และเงินการจรค่าปลูกสร้างสถานที่ราชการและที่พักข้าราชการ
 การมณฑลเป็นต้น ซึ่งกระทรวงพระคลังในสมัยนั้นห้ามมิพอจะจ่ายไม่ ดังปรากฏใน
 พระนิพนธ์นิทานเรื่องที่ว่าเสด็จในกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ เมื่อเป็นผู้ช่วยอธิบดี
 บัญชาการ (เสนาบดี) กระทรวงพระคลังในครั้งนั้นได้ตรัสว่า “ถ้าเงินรายได้ไม่มีเพิ่ม
 ขึ้นก็ยากที่จะจ่ายเงินให้พอแก่การของกระทรวงมหาดไทยได้ เพราะฉะนั้นเมื่อจะจัดการ
 ปกครองหัวเมือง ขอให้คิดค่าบำรุงผลประโยชน์แผ่นดินไปด้วยกัน” ฯลฯ และตรัสอีก
 ครั้งหนึ่งว่า “ขอให้ (สมเด็จพระยาดำรง ฯ) ทรงประหยัดเงินช่วยกระทรวงพระคลัง
 บ้าง” ฯลฯ ดังนี้หมายความว่า เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็นตัวแทนของ
 กระทรวงพระคลัง ทั้งในทางจัดการหาเงินและประหยัดเงินไว้เป็นทุนสำหรับงานของ
 มหาดไทยด้วย ก็เงินผลประโยชน์ของแผ่นดินอันจะได้จากต่างจังหวัดสมัยนั้นยังมีน้อยเหลือ
 เกิน และโดยมากมักจะติดค้างอยู่แก่พวกที่ผูกขาดภาษีอากรบ้าง เงินส่วยเล็กติดค้างอยู่
 แก่เจ้าหม่อมขุนนางบ้าง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะต้องเร่งรัดเงินที่ค้างให้ได้ส่งกระทรวง
 พระคลัง ดังที่ได้เคย ทรงช่วย เมื่อคราว เสด็จออก ตรวจราชการ ซึ่งทรงเล่าไว้ในท้ายพระ-
 นิพนธ์ที่ผ่านมาแล้วและจะต้องทรงจัดการหาผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่รัฐอีกด้วย ในการ
 ที่จะต้องจัดในตำแหน่งเศรษฐกิจของรัฐ ย่อมเป็นการที่จะต้องกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ
 ส่วนบุคคลจำพวกที่จะถูกเร่งรัดให้ส่งเงินที่ติดค้าง และการที่จะจัดหารายได้ใหม่ก็เป็น
 การตัดผลประโยชน์ของพวกที่เคยได้ผูกขาดภาษีอากรไป นอกจากนี้ยังมีสำคัญที่หัวเมือง
 ประเทศราช อันมีประเพณีถวายต้นไม้ทอง (ค่า) และเงินเครื่องราชบรรณาการ บาง
 มณฑลมีลักษณะเช่นนี้ต่างแต่ไม่ได้ถวายต้นไม้ทองเงิน มีรายได้ทุกอย่าง อาทิ ส่วยสา

อากรและผลประโยชน์ของแผ่นดินได้ตกเป็นของผู้ครองเมืองทั้งสิ้น สุกแล้วแต่จะแบ่ง
 บันจ่ายแจกให้เป็นผลประโยชน์บำรุงวงศ์ตระกูลของผู้ครองเมือง และจ่ายให้แก่ข้าราชการ
 ที่ได้ทำราชการตามสมควร ส่วนการจับจ่ายทะนุบำรุงบ้านเมืองหรือการสาธารณประโยชน์
 นั้นสุดแต่ศรัทธาของผู้ครองเมือง ไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์ จะจ่ายหรือไม่จ่ายก็ได้ แต่การ
 จัดเก็บเงินรายได้ของหัวเมืองเหล่านั้นยังเป็นการล้าสมัยอยู่มาก ไม่ชอบด้วยแบบแผน
 แห่งเศรษฐกิจและยุติธรรมมีทางรวบไหลอยู่ไม่น้อย รัฐบาลจะต้องจัดหาคนที่มีความรู้
 ความชำนาญการ ที่เจริญแล้ว ออกไปช่วยคิดอ่าน จัดการแก้ไข ดำเนินการให้เกิดผลเพิ่มพูน
 ยิ่งขึ้น เพื่อจะได้มีส่วนแบ่งให้เป็นผลประโยชน์แก่บรรดาผู้มีฐานันดร ซึ่งเคยได้อยู่แต่
 ก่อนให้ได้มากขึ้นและทั่วถึงกัน กล่าวโดยย่อก็คือรัฐบาลรับภาระมาช่วยจัดหาผลประโยชน์
 กำไรให้แก่หัวเมืองเหล่านั้น และให้มีส่วนแบ่งเป็นของประเทศด้วย แต่ในชั้นแรก
 เปลี่ยนวิธีการ ผู้ครองเมืองกรมการยังไม่ทันได้เห็นผลกำไร ก็ย่อมเป็นการกระทบ
 กระเทือนอยู่บ้างเหมือนกัน ทั้งนี้เป็นงานที่มีลักษณะในทางพระเดช ส่วนงานเทศาภิบาล
 ที่จะจัดใหม่เป็นงาน ระงับทุกข์บำรุงสุขของประชาชน จะต้องดำเนินการโดยกุศโลบาย ปลูก
 ความนิยมแก่ประชาชน เป็นงานที่มีลักษณะในทางพระคุณ งานทั้งสองด้านนี้แสดงเส้น
 ทางต่างทิศกันตรงข้าม แต่เป็นงานที่ถ้อยที่ถ้อยอาศัยประโยชน์ซึ่งกันและกันอยู่ในตัว
 กล่าวคือ การที่จะจัดตามแผนใหม่จำเป็นจะต้องใช้เงินเป็นทุนเช่นเดียวกับการทิ้งปวง ถ้า
 ไม่มีเงินก็จัดอะไรให้ดีไม่ได้ จึงต้องอาศัยเงินของรัฐเป็นทุน และในการหาเงินดังกล่าว
 ก็จะต้องอาศัยการปกครองเป็นหนทาง เมื่อได้จัดการปกครองมีระเบียบดีขึ้นแล้ว ย่อมเป็น
 กำลังช่วยให้เศรษฐกิจของรัฐดีขึ้นด้วย เสนาบดีมหาดไทยจำเป็นต้องทรงดำเนินการสอง
 ด้านนี้ไปพร้อมกัน แม้ทรงตระหนักพระทัยอยู่ว่าค่อนข้างเป็นการเสี่ยงต่อความหวังอยู่บ้าง
 ก็ได้ทรงบากบั่นจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเกือบทั่วพระราชอาณาจักรภายใน ๕ ปี เว้น
 มณฑลจันทบุรีมณฑลเดียวที่ได้ทอดระยะมาอีกถึง ๗ ปี เนื่องจากถูกฝรั่งเศษยึดไว้ดังกล่าว

แล้ว การปกครองเมืองเหล่านั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในมณฑลนั้นติดต่อตรงกับกระทรวง
 ในกรุงเทพฯ ๖ ตลอดจนการประชุมเทศาภิบาลก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาประชุมด้วย
 จนถึง พ.ศ. ๒๔๔๙ จึงได้ตั้งมณฑลจันทบุรีขึ้น

๓. ตั้งมณฑลเทศาภิบาล

เพื่อให้ได้เห็นรายชื่อมณฑลต่อเนื่องกันครบถ้วน จึงได้นำรายชื่อมณฑลที่
 สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้โปรดให้ รวมกลุ่มจังหวัด ชั้นนอก เข้าเป็นมณฑลไว้แล้วก่อน
 พ.ศ. ๒๔๓๗ มาประมวลไว้ในที่นี้ด้วย (ที่ยังใช้คำว่า “เมือง” ในที่นี้ เพื่อให้ตรงกับคำ
 ที่ใช้อยู่ในสมัยเมื่อยังไม่ได้เปลี่ยนเป็น “จังหวัด” และที่เรียกว่า “ที่บัญชาการมณฑล”
 นั้นก็คือศาลารัฐบาล) มณฑลที่มีก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ รวม ๖ มณฑล คือ

๑. มณฑลลาวเฉียง ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลพายัพ มี ๖ เมือง คือ

๑. นครเชียงใหม่ ๒. นครลำปาง ๓. นครลำพูน ๔. นครน่าน ๕. แพร่
๖. เกิน^(๑) ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่นครเชียงใหม่

๒. มณฑลลาวพวน ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอุดร มณฑลนี้เมื่อ
 ก่อน พ.ศ. ๒๔๓๖ (ร.ศ. ๑๑๒) คงจะได้รวมหัวเมืองทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงหลายหัวเมือง
 ด้วยกัน อาทิ เมืองพวนอันเป็นชื่อเดิมของมณฑลนี้ และเมืองเชียงขวางอันเป็นเมือง
 ใหญ่ในแคว้นพวน และอีกหลายเมืองตั้งอยู่บนดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง (เมืองพวนอยู่
 ทิศอีสานของเวียงจันทน์ และทิศอาคเนย์ของหลวงพระบาง) ในหัวเมืองด้านนี้รัฐบาล
 ไทยได้ส่งข้าราชการไปเป็นข้าหลวงรักษาเมืองอยู่หลายเมือง ครั้นถึงตุลาคม พ.ศ. ๒๔๓๖
 (ร.ศ. ๑๑๒) ดินแดนดังกล่าวนั้นตกไปเป็นของฝรั่งเศสตั้งได้เล้ามาแล้ว เมืองใน
 มณฑลนี้จึงเหลืออยู่เพียง ๖ เมือง คือ ๑. อุดรธานี ๒. ขอนแก่น ๓. นครพนม
 ๔. สกลนคร ๕. เลย ๖. หนองคาย ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่หนองคาย

(๑) ภายหลังยุบเป็นอำเภอเกิน ขึ้นแก่เมืองนครลำปาง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘.

๓. มณฑลลาวกาว ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอีสาน มี ๗ เมือง คือ

๑. อุบลราชธานี ๒. นครจำปาศักดิ์ ๓. ศรีสะเกษ ๔. สุรินทร์ ๕. ร้อยเอ็ด

๖. มหาสารคาม ๗. กาฬสินธุ์ ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองอุบลราชธานี

๔. มณฑลเขมร ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลบูรพา มี ๔ เมือง คือ

๑. พระตะบอง ๒. เสียมราฐ ๓. ศรีโสภณ ๔. เมืองพนมศก^(๑) ตั้งที่บัญชาการ

มณฑลที่เมืองศรีโสภณ

๕. มณฑลลาวกลาง ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลนครราชสีมา มี ๓

เมือง คือ ๑. นครราชสีมา ๒. ชัยภูมิ ๓. บุรีรัมย์ ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมือง

นครราชสีมา

ชื่อเดิมของมณฑลนี้ เรียกตามคำประกาศสามัญสมัยเก่า หนังสือราชการก็ได้ใช้ตั้งนั้นด้วยสำหรับเข้าใจกันง่าย และในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงไว้ว่า “มณฑลลาวกลาง คือเหล่าหัวเมืองอันอยู่ในระหว่างแดนมณฑลลาวพวนกับลาวกาว” แต่ผู้เขียนเคยได้ยินพระองค์ท่านตรัสเล่าประวัติศาสตร์ไทยในภาคอีสานและ

พ่ายแพ้เป็นไทยไม่ใช่ลาว แต่หากอยู่ในระหว่างแดนที่กล่าวมานั้น สำเนียงพูดแปร่งไปตามกัน จึงพาให้คนต่างถิ่นที่ไม่รู้ประวัติศาสตร์ เข้าใจผิดคิดว่าเป็นลาว จึงเรียกกันว่า

“ลาว” และได้ทรงห้ามขาดไม่ให้ข้าราชการเรียกชาวอีสานและพ่ายแพ้ว่าลาว เช่นในการทำสำมะโนครัวและ ฯลฯ ก็ให้เรียกว่า “ไทย”

๖. มณฑลภูเก็ต ซึ่งแต่ก่อนเรียก “หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก” มีอยู่

๖ เมือง คือ ๑. ภูเก็ต ๒. กระบี่ ๓. ตรัง ๔. ตะกั่วป่า ๕. พังงา ๖. ระนอง

ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองภูเก็ต

(๑) เขมรเรียก “พนมศรก” เป็นเมืองชั้นจัตวา ภายหลังยุบเป็นอำเภอ และเมื่อโอนไปอยู่ในปกครองของฝรั่งเศสแล้ว ยุบเป็นตำบล.

มณฑลทั้ง ๖ นี้เพียงแต่รวมเขตหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล และมีข้าหลวงใหญ่ไปประจำบัญชาการเท่านั้น ยังหาได้ดำเนินการเป็นลักษณะเทศาภิบาลแท้ไม่ จนถึงคราวที่จัดการเทศาภิบาลขึ้น จึงได้ทรงแก้ไขการปกครองมณฑลทั้ง ๖ นี้เป็นลักษณะเทศาภิบาลด้วย

ใน พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นใหม่ ๓ มณฑลและแก้ไขการปกครองที่ได้ตั้งไว้ก่อนแล้วให้เป็นลักษณะเทศาภิบาลขึ้น ๑ มณฑล รวมเป็น ๔ มณฑลด้วยกันคือ

๑. มณฑลพิษณุโลก มี ๕ เมือง คือ ๑. พิษณุโลก ๒. พิจิตร ๓. พิชัย^(๑)
๔. สวรรคโลก ๕. สุโขทัย ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองพิษณุโลก

๒. มณฑลปราจีน มี ๔ เมือง คือ ๑. ปราจีนบุรี ๒. ฉะเชิงเทรา
๓. นครนายก ๔. พนมสารคาม ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองปราจีนบุรี

๓. มณฑลราชบุรี ได้รวมหัวเมืองซึ่งเคยขึ้นแก่กระทรวงกลาโหมและกรมท่า คือกระทรวงการต่างประเทศในบัดนี้ เมื่อได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกราชการฝ่ายพลเรือนใน หัวเมืองเหล่านั้น มาขึ้นแก่ กระทรวงมหาดไทย แต่กระทรวงเดียวจึงได้ตั้งมณฑลขึ้น มี ๖ เมือง คือ ๑. ราชบุรี ๒. กาญจนบุรี ๓. ปราณบุรี ๔. เพชรบุรี ๕. สมุทรสงคราม ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองราชบุรี

๔. มณฑลนครราชสีมา มณฑลนี้ได้มีอยู่ก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ ตั้งแล้วแล้ว แต่เพิ่งได้แก้ไขการปกครองให้เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในปี

พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้ตั้งมณฑลขึ้นใหม่อีก ๓ มณฑล และแก้ไขการปกครองมณฑลที่มีอยู่ก่อนแล้วให้เป็นแบบเทศาภิบาลขึ้นอีก ๑ มณฑล คือ

(๑) ภายหลังได้ย้ายที่ทำการจากเมืองพิชัยไปตั้งที่อุตรดิตถ์ (เหนือขึ้นไป) เรียก “เมืองพิชัย” อยู่คราวหนึ่ง และยุบเมืองพิชัยเดิมเป็นอำเภอพิชัย ถึง พ.ศ. ๒๔๕๔ จึงได้ประกาศเปลี่ยนชื่อเมืองพิชัยใหม่เข้าหาชื่อเดิมเป็น “เมืองอุตรดิตถ์” จนบัดนี้

๑. มณฑลนครชัยศรี มี ๓ เมือง คือ ๑. นครชัยศรี^(๑) ๒. สมุทรสาคร
๓. สุพรรณบุรี เดิมตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองนครชัยศรี

๒. มณฑลนครสวรรค์ มี ๘ เมือง คือ ๑. นครสวรรค์ ๒. กำแพงเพชร
๓. ชัยนาท ๔. ทาก ๕. อุทัยธานี ๖. พยุหคีรี ๗. มโนรมย์ ๘. สรรค์บุรี ตั้งที่
บัญชาการที่เมืองนครสวรรค์

๓. มณฑลกรุงเก่า ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอยุธยา มี ๘ เมือง คือ
๑. กรุงเก่า ๒. พระพุทธบาท ๓. พรหมบุรี ๔. ลพบุรี ๕. สระบุรี ๖. สิงห์บุรี
๗. อ่างทอง ๘. อินทร์บุรี ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่กรุงเก่า คือพระนครศรีอยุธยาในบัดนี้

มณฑลภูเก็ต มณฑลนี้ได้มีอยู่ก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ ดังกล่าวแล้ว แต่เพิ่งได้
แก้ไขระเบียบและลักษณะการปกครองให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล เมื่อได้โอนหัวเมืองซึ่ง
ขึ้นกระทรวงกลาโหมมาขึ้นกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. ๒๔๓๘ มี ๖ เมือง คือ ๑. ภูเก็ต
๒. กระบี่ ๓. ตรัง ๔. ตะกั่วป่า ๕. พังงา ๖. ระนอง ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมือง
ภูเก็ต

พ.ศ. ๒๔๓๙ ได้จัดตั้งมณฑลขึ้นใหม่อีก ๒ มณฑล ก็ได้จัดการปกครอง
มณฑลที่ได้ตั้งไว้แต่ก่อนแล้วให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีก ๑ มณฑล คือ

๑. มณฑลนครศรีธรรมราช มี ๑๐ เมือง ทั้งบริเวณ ๗ หัวเมืองท้าย คือ
๑. นครศรีธรรมราช ๒. พัทลุง ๓. สงขลา บริเวณ ๗ หัวเมือง ซึ่งชาวเมืองส่วนมาก
ถือศาสนาอิสลามมี ๑. บัตตานี ๒. ยะลา ๓. ยะหริ่ง ๔. ระแงะ ๕. รำหิมัน ๖. สายบุรี
๗. หนองจิก ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองสงขลา

(๑) เมืองนครชัยศรีอยู่ริมแม่น้ำท่าจีน ซึ่งบางที่เรียกแม่น้ำนครชัยศรี ครั้นตั้ง
มณฑลขึ้นแล้วไปตั้งที่บัญชาการมณฑลที่อำเภอพระปฐม เมื่อยังเป็นแขวงของเมืองนครชัยศรี ส่วน
ศาลากลางเมืองเพิ่งย้ายไปตั้งที่อำเภอพระปฐม แล้วตั้งเป็นเมืองนครปฐมขึ้นและยุบเมืองนครชัยศรี
เป็นอำเภอขึ้นแก่เมืองนครปฐม แต่เพิ่งประกาศเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖

๒. มณฑลชุมพร ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลสุราษฎร์ มี ๔ เมือง คือ

๑. ชุมพร ๒. ไชยา ๓. หลังสวน ๔. กาญจนดิฐ ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองชุมพร

มณฑลบูรพา ซึ่งแต่ก่อนมีชื่อว่า มณฑลเขมร มณฑลนี้มีอยู่ก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ แล้ว แต่เพิ่งได้แก้ไขระเบียบ และลักษณะการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๙ จึงนำมาลำดับไว้ในที่นอกด้วย มี ๔ เมืองตามเดิม

พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้ตั้งมณฑลขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง คือ

มณฑลไทรบุรี เป็นหัวเมืองไทยปนมลายูฝ่ายตะวันตกและเป็นประเทศราช มี ๓ เมือง คือ ๑. ไทรบุรี ๒. ปลิส ๓. สตูล ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองไทรบุรี

พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้ตั้งมณฑลขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง คือ

มณฑลเพชรบูรณ์ มี ๒ เมือง คือ ๑. เพชรบูรณ์ ๒. หล่มสัก ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองเพชรบูรณ์ มณฑลนี้ได้ตั้งขึ้น ๒ ครั้ง ตั้งจะกล่าวในกระบวนการเปลี่ยนแปลงสถานะของมณฑลต่อไป

พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้แก้ไขการปกครองมณฑลที่มีอยู่แล้วก่อน พ.ศ. ๒๔๓๖ ให้เป็นลักษณะเทศาภิบาลขึ้นอีก ๓ มณฑล คือ

มณฑลพายัพ ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อมาจาก “มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ” มณฑลนี้เป็นเมืองประเทศราช และแก้ไขการปกครองใหม่^(๑) มี ๕ เมือง ซึ่งครั้งก่อนเรียก “นคร” กับเมือง ๒ เมือง คือ ๑. นครเชียงใหม่ ๒. นครลำปาง ๓. นครลำพูน ๔. นครน่าน ๕. เมืองแพร่ ๖. เมืองเถิน^(๒) ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่นครเชียงใหม่

(๑) โดย กฎ ๗ ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๔๓)

(๒) เมืองเถิน เป็นเมืองในมณฑลพายัพ มีข้าหลวงและผู้ว่าราชการเมืองอยู่ก่อน ข้อบังคับปกครองฉบับที่กล่าวใน (๑) แต่ไม่ปรากฏชื่อในข้อบังคับนั้น ครั้นพ.ศ. ๒๔๔๔ จึงมีประกาศยุบกองข้าหลวง ๗ เมืองเถิน

มณฑลนั้นมีชื่อแปลกกว่ามณฑลอื่นบางประการ เนื่องจากมีท้องที่กว้างใหญ่ และพลเมืองมาก ต้องรวมหัวเมืองชั้นนอกของบางนครเข้าเป็นบริเวณ คือนครเชียงใหม่ มีเมืองน้อยช้อยู่ นอกจากส่วนกลางอันเรียกว่านครเชียงใหม่แล้ว ยังแบ่งเป็นบริเวณ เชียงใหม่อีก ๒ บริเวณและนครน่าน ๑ บริเวณ

บริเวณเชียงใหม่เหนือ ๕ เมือง มี ๑. เชียงราย^(๑) ๒. เชียงแสน ๓. ป่าเป้า ๔. เมืองฝาง ๕. นหนองขวาง

บริเวณเชียงใหม่ตะวันตกมี ๔ เมือง ๑. เมืองขุนยวม ๒. ปาย ๓. แม่ฮ่องสอน^(๒) ๔. ยวม

นครน่าน นอกจากเมืองส่วนกลางแล้วรวมหัวเมืองชั้นนอกเข้าเป็นบริเวณหนึ่ง เรียกบริเวณน่านเหนือ มี ๘ เมือง คือ ๑. เมืองกอบ ๒. เมืองเงินหรือกุสาวดี ๓. เมืองเชียงทอง^(๓) ๔. เมืองเชียงคำ^(๔) ๕. เมืองเชียงลม ๖. เมืองเชียงแลง ๗. เมืองเชียงฮ้อน ๘. เมืองเทิง^(๕)

มณฑลอีสาน ซึ่งแต่ก่อนชื่อ “มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ” ได้แก้ไขการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้น^(๖) รวมหัวเมืองเข้าเป็นบริเวณ มี ๕ บริเวณ คือ ๑. อุบลราชธานี ๒. จำปาศักดิ์ ๓. ชุขันธ์ ๔. สุรินทร์ ๕. ร้อยเอ็ด ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองอุบลราชธานี

(๑) เมืองเชียงรายได้มีประกาศยกเป็นเมืองจัตวา เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓) และได้ตั้งเป็นจังหวัดอยู่จนบัดนี้

(๒) เมืองแม่ฮ่องสอน ได้มีประกาศยกเป็นเมืองจัตวาปีเดียวกับเชียงรายได้ และตั้งเป็นจังหวัดอยู่จนบัดนี้

(๓) (๔) และ (๕) ภายหลังได้ประกาศยกเป็นอำเภอและโอนไปขึ้นจังหวัดเชียงราย

(๖) กฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแบ่งบริเวณในมณฑลอีสาน อุดร ที่ ๑๐ ลงวันที่ ๑

๑. บริเวณอุบล มี ๓ เมือง ฯลฯ ๒. บริเวณจำปาศักดิ์มีเมืองเดียว ๓. บริเวณ
ขุขันธ์มี ๓ เมือง ฯลฯ ความจริงที่ทำการบริเวณตั้งที่เมืองศรีสะเกษ และภายหลังไป
ประกาศเปลี่ยนชื่อเป็น “ศรีสะเกษ” แล้ว ๔. บริเวณสุรินทร์ มี ๔ เมือง ฯลฯ ๕. บริเวณ
ร้อยเอ็ด มี ๕ เมือง ฯลฯ

มณฑลอุดร ซึ่งแต่ก่อนชื่อมณฑลฝ่ายเหนือได้แก้ไขการปกครองเป็นมณฑล
เทศาภิบาลพร้อมกบฏ ๆ ฉบับที่กล่าวข้างบนนี้ รวมหัวเมืองเข้าเป็นบริเวณ ๕ บริเวณ
คือ

๑. หมากแข้ง ๒. ธาตุพนม ๓. น้ำเหือง ๔. พาสี ๕. สกลนคร บริเวณ
เหล่านี้ มีชื่อแปลกกว่าที่ตั้งบริเวณหลายแห่ง จึงแสดงที่ตั้งว่าการบริเวณไว้ดังนี้

๑. บริเวณหมากแข้ง มี ๗ เมือง ตั้งที่บ้านหมากแข้ง คือ จังหวัดอุดร
ธานีในบัดนี้

๒. บริเวณธาตุพนม มี ๔ เมือง ตั้งที่เมืองนครพนม ซึ่งปกครองอำเภอ
ธาตุพนม

๓. บริเวณน้ำเหือง มี ๓ เมือง ตั้งที่เมืองเลย อันมีท้องที่แถบลุ่มน้ำลำเหือง

๔. บริเวณพาสี มี ๔ เมือง ตั้งที่เมืองขอนแก่นอันมีท้องที่ล้อมลำน้ำชี

๕. บริเวณสกลนคร มี ๑ เมือง ตั้งที่เมืองสกลนคร

พ.ศ. ๒๔๔๙ ได้ตั้งมณฑลขึ้นอีก ๒ มณฑล คือ

๑. มณฑลจันทบุรี มี ๓ เมือง คือ ๑. จันทบุรี ๒. ตราก ๓. ระยอง
ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองจันทบุรี

๒. มณฑลปัตตานี มณฑลนี้ตั้งขึ้นด้วยแบ่งการปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง
ซึ่งชาวเมืองถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนมากจากมณฑลนครศรีธรรมราช เป็นมณฑลขึ้นอีก
มณฑลหนึ่ง เมื่อยังเป็นบริเวณนั้น มีเมืองทั้งใหญ่น้อยรวม ๗ เมือง คือ ๑. ปัตตานี
๒. ยะลา ๓. ยะหริ่ง ๔. ระแงะ ๕. ราชัน ๖. สายบุรี ๗. หนองจิก และเมื่อตั้ง

เป็นมณฑลได้รวมเมืองชั้นจัตวาที่มีฐานะไม่ถึงขนาด “จังหวัด” ในบัดนี้ให้เป็นอำเภอไว้ในแขวงเมืองที่ใหญ่กว่าเสียบ้าง เพื่อสะดวกแก่การปกครอง คือให้เมืองยะหริ่งและเมืองหนองจิกเป็นอำเภอรวมเข้าในแขวงเมืองปัตตานี เมืองราห์มันรวมเข้าในแขวงเมืองยะลา คงมีเมือง (ที่เป็นจังหวัดในขณะนั้น) ๔ เมือง คือ ๑. ปัตตานี ๒. ยะลา ๓. ระแงะ ซึ่งภายหลังได้รวมกับอำเภอบางนราเปลี่ยนชื่อเป็น “นราธิวาส” ๔. สายบุรี ตั้งที่บัญชาการมณฑลที่เมืองปัตตานี

พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ตั้งมณฑลขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง คือ

มณฑลร้อยเอ็ด มณฑลที่ตั้งขึ้นด้วยแบ่งท้องที่จากมณฑลอีสาน อันมีท้องที่กว้างใหญ่มีเมือง ๖ เมือง แต่ละเมืองมีพลเมืองมาก ยากที่ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลเดียวจะปกครองตรวจตราความทุกข์สุขของประชาราษฎรให้ทราบได้ทั่วถึง และจัดการทะนุบำรุงให้เจริญได้รวดเร็วทันความปรารถนาของทางราชการ เพื่อความสะดวกแก่การปกครองและอำนวยความสะดวกประโยชน์แก่ท้องที่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานแบ่งมณฑลอีสานเป็น ๒ มณฑล และตั้งชื่อใหม่ว่า มณฑลอุบล ๑ มณฑลร้อยเอ็ด ๑ ในรัชกาลที่ ๖ ได้โปรดเกล้า ฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดการตามที่กราบบังคมทูลนั้น มณฑลร้อยเอ็ดมี ๓ เมือง คือ ๑. ร้อยเอ็ด ๒. มหาสารคาม ๓. กาฬสินธุ์ ตั้งศาลารัฐบาลมณฑลที่เมืองร้อยเอ็ด

มณฑลอุบล มณฑลนี้ ก็คือมณฑลอีสานแต่เดิมตั้งกล่าวข้างบนนี้ เมื่อได้แบ่งท้องที่ออกตั้งเป็นมณฑลร้อยเอ็ดแล้วเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอุบล มีเมืองอยู่เพียง ๓ เมือง คือ ๑. อุบลราชธานี ๒. ชุขันธ์ ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ศรีสะเกษ” ตามชื่อที่ตั้งเมืองเดิม ๓. สุรินทร์ ที่บัญชาการมณฑลคงอยู่ในศาลารัฐบาลมณฑลอุบล และข้าราชการคณะมณฑลนี้ก็คงใช้คนในคณะเดิมนั่นเอง

พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้ตั้งมณฑลขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง คือ

มณฑลมหาสารคาม เนื่องจากมณฑลพายัพมีอาณาเขตกว้างใหญ่ มีจังหวัดใหญ่ ๆ หลายจังหวัด และมีพลเมืองก็มาก บ้านเมืองตั้งอยู่ต่างลุ่มน้ำกันหลายสาย การ

คมนาคนที่มีอยู่แต่ก่อนยังไม่พอ ทั้งภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อนกันทั่วไป เป็นเหตุให้การเดินทางไม่สะดวกและต้องใช้เวลาช้านาน การทำมาค้าขายอันมีค่าก็มาก เช่น การทำป่าไม้สักมีอยู่ทุกจังหวัดและของป่าต่าง ๆ เป็นต้น และ ฯลฯ ทั้งนิยมเหลือกำลังของสมุหเทศาภิบาล และเจ้าหน้าที่ของมณฑลเดียวจะปฏิบัติการและตรวจตราทุกข์สุขของประชาราษฎรให้ทราบได้ตลอดทั่วถึง ผลปฏิบัติของการปกครองยังไม่รวดเร็วทันความปรารถนาของทางราชการ เพื่อแก้ไขให้มีคุณประโยชน์ยิ่งขึ้นตามควรแก่ภูมิประเทศและเหตุผล กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำความกราบบังคมทูลถวายความเห็น ว่าสมควรจะแบ่งการปกครองมณฑลพายัพเป็น ๒ มณฑล ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย ได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศแบ่งการปกครองตามที่กราบบังคมทูล และพระราชทานชื่อมณฑลที่แยกตั้งเพิ่มขึ้นใหม่ว่า “มณฑลมหาสารคาม” มี ๓ จังหวัด คือ ๑. ลำปาง ๒. น่าน ๓. แพร่ ตั้งศาลารัฐบาลมณฑลที่จังหวัดลำปาง ส่วนอีกมณฑลหนึ่ง คงชื่อมณฑลพายัพตามเดิม มี ๔ จังหวัด คือ ๑. เชียงใหม่ ๒. ลำพูน ๓. เชียงราย ๔. แม่ฮ่องสอน

มณฑลกรุงเทพฯ ในรัชกาลที่ ๖ โปรดให้เปลี่ยนเป็นกรุงเทพพระมหานคร

มณฑลนี้ อยู่ในการ ปกครอง บังคับบัญชา ของเสนาบดี กระทรวง นครบาลตามลักษณะพระธรรมนูญในกฎหมายเก่ามาแต่เดิม ได้จัดการปกครองท้องที่ในเขตที่ตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ ๆ กับจังหวัดธนบุรีอันเคยเป็นกรุงธนบุรีมาก่อนอีกจังหวัดหนึ่ง ถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้โปรดให้ประกาศยกราชการพลเรือนในหัวเมืองที่ขึ้นแก่กระทรวงกลาโหมและกรมท่า มาสังกัดกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล แล้วจัดการปกครองทั้งสองกระทรวงนั้นเป็นลักษณะเทศาภิบาลเช่นเดียวกับหัวเมืองทั้งปวง กรุงเทพฯ จึงเป็นมณฑลหนึ่ง มีเมืองขึ้น ๖ เมือง คือ ๑. พระนคร ๒. ธนบุรี ๓. ปทุมธานี ๔. นครเขื่อนขันธ์ ๕. สมุทรปราการ ๖. นนทบุรี

การปกครองมณฑลนี้ได้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และข้อบังคับปกครองหัวเมืองโดยอนุโลม แต่ยกเว้นบางอย่างสำหรับ “อำเภอชั้นใน” ของจังหวัดพระนครกับธนบุรี ซึ่งมีกฎหมายสำหรับการปกครองใช้อยู่มากแล้ว

ที่บัญชาการมณฑลและจังหวัดพระนครกับธนบุรี แต่เดิมรวมอยู่ในศาลาว่าการนครบาลนั่นเอง และหน้าที่ผู้บัญชาการมณฑลรวมอยู่ในเสนาบดีกระทรวงนครบาลหาได้มีตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลไม่ ส่วนหน้าที่แผนกต่าง ๆ มีตำแหน่งประจำเช่นมณฑลอื่น ๆ มีกรมอำเภออันมีหน้าที่อำนาจการปกครองซึ่งในรัชกาลที่ ๖ โปรดให้ยกฐานะกรมขึ้นขึ้นเป็นกรมพระนครบาล หัวหน้ากรมเป็นอธิบดี

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในมณฑลกรุงเทพฯ ในรัชกาลที่ ๖ โปรดให้เรียก “นครบาลจังหวัด” ตำแหน่งกรมการมณฑลและจังหวัด คงเรียกเช่นเดียวกับจังหวัดในมณฑลอื่น ๆ

รวมมณฑลทั้งหมดในพระราชอาณาจักรครั้งนั้น ซึ่งได้บวกหักกลบลบจำนวนกันแล้ว มี ๒๑ มณฑลด้วยกัน บรรดามณฑลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วย่อมมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติของเหตุการณ์

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ถนนพหลโยธิน พระนคร โทร. ๗๑๔๖๔
นายวงษ์ ช่อวิเชียร ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. ๒๕๐๔
