

Chulalongkorn University

## Chula Digital Collections

---

Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)

---

2019

### การตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทยในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2435–2458

อิทธิกร ทองแกมแก้ว  
คณะอักษรศาสตร์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd>



Part of the [History Commons](#)

---

#### Recommended Citation

ทองแกมแก้ว, อิทธิกร, "การตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทยในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2435–2458" (2019). *Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)*. 9349.  
<https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/9349>

This Thesis is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD) by an authorized administrator of Chula Digital Collections. For more information, please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).

การตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทย  
ในสมัยสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ พ.ศ. 2435-2458



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์  
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2562  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROVINCIAL INSPECTION OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR UNDER PRINCE DAMRONG  
RAJANUBHAB, 1892–1916



Mr. Ittigorn Thongkamkaew

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in History  
Department of History  
FACULTY OF ARTS  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2019  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทยในสมัย
	สมเด็จพระยาตากสินมหาราช พ.ศ. 2435-2458
โดย	นายอิทธิกร ทองแกมแก้ว
สาขาวิชา	ประวัติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฬิศพงศ์ จุฬารัตน์

---

คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะอักษรศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเดช โชติอุดมพันธ์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ตินาร์ บุญธรรม)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฬิศพงศ์ จุฬารัตน์)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนาพล ลิ้มอภิชาติ)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาวุธ ชีระเอก)	

อิทธิกร ทองแกมแก้ว : การตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทยในสมัยสมเด็จพระยา  
ดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2435-2458. ( POVINICAL INSPECTION OF THE MINISTRY OF THE  
INTERIOR UNDER PRINCE DAMRONG RAJANUBHAB, 1892-1916) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.  
จุฬิศพงศ์ จุฬารัตน์

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ศึกษากระบวนการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยที่สมเด็จพระยา  
ดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยระหว่างพ.ศ. 2435-2458 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เริ่มต้นการวาง  
ระเบียบแบบแผนในการตรวจราชการหัวเมือง ในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือเทคโนโลยีสำคัญของรัฐสยามในการ  
เข้ามาควบคุมและดำเนินการปกครองท้องที่สนองแนวคิดการปกครองของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จากการศึกษาพบว่า การตรวจราชการมีการเปลี่ยนแปลงเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกระหว่าง พ.ศ.  
2435-2440 ซึ่งการตรวจราชการยังมิได้มีการวางแบบแผนชัดเจนทั้งวิธีการ ผู้ตรวจ ระยะเวลา และแบบแผน  
รายงาน ระยะที่ 2 พ.ศ. 2440-2458 หลังการออกพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116  
(พ.ศ. 2440) การตรวจราชการกลายเป็นรัฐกิจที่เสนาบดีและข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยถือปฏิบัติเป็น  
ประจำ ทำให้เกิดแบบแผนการตรวจราชการที่เป็นระเบียบชัดเจน การตรวจราชการในช่วงเวลานี้ให้ความสำคัญ  
กับการสร้างระบบออฟฟิศในหัวเมือง การตรวจสอบข้าราชการท้องที่และการแสวงหาข้าราชการรุ่นใหม่ที่มี  
ความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติราชการตามระบบใหม่ ควบคู่กับการเรียนรู้ “พื้นที่” และ “ผู้คน” เพื่อรวมเข้า  
มาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม

เสนาบดีและข้าราชการกระทรวงมหาดไทยยังได้อาศัยการตรวจราชการเป็นเครื่องมือในการรวบรวม  
ความรู้ด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับรัฐสยามเช่นด้านภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์  
และโบราณคดี ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่น่ารู้ความรู้ด้านการปกครอง รวมทั้งการประกอบสร้างประวัติศาสตร์ชาติไทย  
ในเวลาต่อมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา ประวัติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5980175522 : MAJOR HISTORY

KEYWORD: inspection, Prince Damrong Rajanubhab, history of Siam, archaeology of Siam  
 Ittigorn Thongkamkaew : POVINICAL INSPECTION OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR  
 UNDER PRINCE DAMRONG RAJANUBHAB, 1892–1916. Advisor: Asst. Prof. JULISPONG  
 CHULARATANA, Ph.D.

This thesis aims to research about the process of the inspection of Ministry of Interior in the Prince Damrong Rajanibhab era during 2435-2458 BE, which is the settlement period to the start of the inspection formality. This process is an important tool for running the state political doctrine and practice of centralized authority and absolute monarchy ideal.

The study has shown that there are 2 phases of the inspection. The first phase takes place during 2435-2440 B.E. which have no clear plan to address the method, inspector, period of time as well as the report format of inspection. The method of inspection becomes clearer and more comprehensive since Local Government Act are legislated in B.E. 2440. Many loyalty and civil servants strictly abide by this law and also pay attention to settle office system by region. During this period, there is searching for new elite generation to be on active service in new system of organization. Besides, those civil servants have to survey and understand about “territory” and “citizen” by each area in order to recruit and gather them being part of the Siamese state.

The minister and servant officials of Ministry of Interior apply the inspection being as a tool by gathering knowledges about Siam through geography, resource, citizen, arts and cultural, History, along with Archaeology. These sources are fundamental database which lead to political knowledge along with creating national history afterwards.

Field of Study: History  
 Academic Year: 2019

Student's Signature .....  
 Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สำเร็จไม่ได้ ขอขอบคุณความรู้ในห้องเรียน บทเรียน และความช่วยเหลือจากอาจารย์ฉลอง สุนทรวาณิชย์ อาจารย์ภาวรรณ เรืองศิลป์ อาจารย์วิลลา วิสัยทอง อาจารย์ตุลย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา อาจารย์วาสนา วงศ์สุรวัฒน์ และอาจารย์ธิดี บัวคำศรี

ขอขอบคุณคำวิจารณ์และข้อคิดเห็นอันมีค่ายิ่งจากกรรมการภายใน ประกอบด้วย อาจารย์ตินาร์ บุญธรรม อาจารย์ธนาพล ลีมอภิชิต อาจารย์อาวุธ ชีระเอกในฐานะกรรมการภายนอก และเป็นการสอบออนไลน์ครั้งแรกที่สนุกและตื่นเต้นสำหรับผม ขอขอบคุณอาจารย์จุฬิศพงศ์ จุฬารัตน์ที่ปรึกษาที่ทนกับความลำบากและเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งให้กับผม ขอขอบคุณอาจารย์สุภาภรณ์ จินตามณีโรจน์ที่คอยถามไถ่และให้ความเห็นอยู่เสมอ

ขอขอบคุณทุนสนับสนุนจากทุนวิจัยมหาบัณฑิต สกว. ด้านมนุษยศาสตร์-สังคมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับบัณฑิตจากบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 ภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา 2561 ประจำปีงบประมาณ 2562 ที่ทำให้วิทยานิพนธ์มีคุณค่าและมีความหมายขึ้น

ขอขอบคุณแหล่งข้อมูลต่างๆทั้งในและนอกมหาวิทยาลัย

ขอขอบคุณประสบการณ์การเรียนรู้ การเปิดโลกวิชาการ โลกภายนอก และประสบการณ์ชีวิตต่างๆ ตลอดจนการช่วยเหลือเสมอมาของพี่ๆ ได้รู้จักคำว่า “ทุกข์” คำว่า “สุข” อันมีค่ากับผมเสมอทั้งจากพี่ปาล์ม พี่แอร์ พี่เปิ้ล พี่กริ่ง ขอขอบคุณพี่จุฬาฯ และนอกจุฬาฯ ทั้งพี่ป่วย พี่ยุ พี่ปอม พี่พุ่ม พี่กึ่ง พี่ติ พี่กัน พี่เกด พี่ฝน พี่คุ้ง โต ต๊ะ และพี่ป๊อป(เจ้าหน้าที่ภาควิชา) ที่มีส่วนเติมเต็ม แนะนำ ช่วยเหลือกับการมีส่วนในวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณเพื่อนๆ โบราณที่ไม่เคยห่างหาย ชักชวนเสเพลเปลื้องความทุกข์ให้เสมอ ตลอดจนบุคคลต่างๆ ที่เอ่ยชื่อและไม่ได้เอ่ยชื่อ อันมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานชิ้นนี้ ขาดตกบกพร่องไปผมต้องขออภัย ขอขอบคุณพ่อที่ช่วยชีวิตตั้งแต่การเป็นอยู่และการเรียน ขอขอบคุณพี่หนึ่งผู้ที่คอยรับฟังเสียงเจื้อยๆ ของผม และคอยตรวจตราข้อมูลให้ในช่วงต้น ขอขอบคุณคนใน “บ้านเนินพิจิตร” ที่เป็นแหล่งทุนใหญ่ให้กับผมเสมอมา

ท้ายสุดขอบคุณตัวเองที่มาถึงจุดนี้ ล้มแล้วล้มอีก ก็ขอขอบคุณที่ยังมีชีวิตอยู่ได้ ท่ามกลางวิกฤติประเทศต่างๆ...ยุคโควิด 19

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ง
กิตติกรรมประกาศ .....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานในการศึกษา .....	5
1.4 ขอบเขตและวิธีการศึกษา .....	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เพื่อให้เข้าใจ .....	6
1.6 ปรัชญารวบรวมการตรวจราชการหัวเมือง : กระแสแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ชาติ กระแสแนวทางประวัติศาสตร์เชิงวิพากษ์.....	7
1.6.1 กระแสแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ชาติ .....	7
1.6.2 กระแสแนวทางประวัติศาสตร์เชิงวิพากษ์.....	10
1.7 หลักฐานและข้อจำกัดในการวิจัย.....	15
บทที่ 2 การตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทย ในสมัยสมเด็จพระยาบรมมหาราช ภาพ พ.ศ. 2435 - 2458 .....	19
2.1 ชนชั้นนำกับการเดินทางไปยังหัวเมือง ก่อน พ.ศ. 2435 .....	20
2.2 จาก “ยกกระบัตร์” ถึง “ข้าหลวงต่างพระองค์” การตรวจราชการหัวเมืองก่อนการปฏิรูป การ ปกครอง พ.ศ. 2435.....	26
2.3 การตรวจราชการหัวเมืองในสมัยสมเด็จพระยาบรมมหาราชภาพ .....	32
2.3.1 การดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก .....	32



2.3.2 กระทรวงมหาดไทยกับการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยสมเด็จพระยา ดำรงราชานุภาพ .....	39
บทส่งท้าย .....	46
บทที่ 3 การตรวจราชการกับการสถาปนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสยาม .....	46
3.1 การตรวจราชการหัวเมืองกับการปกครองท้องถิ่น .....	48
3.1.1 การตรวจราชการระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2440 .....	48
3.1.1.1 ประเพณีการปกครองระบบ “กินเมือง”: ปัญหาการปกครองแบบเดิม .....	50
3.1.1.2 การตรวจราชการกับอิทธิพลของผู้ปกครองท้องถิ่นและการจัดการรายได้ของสยาม .....	61
3.1.2 การตรวจราชการระหว่าง พ.ศ. 2440 – 2458 .....	63
3.1.2.1 การตรวจราชการในท้องถิ่นภายใต้จุดเริ่มต้นจากพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) – ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) .....	64
3.2 การดำเนินการสร้างประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่น .....	75
3.2.1 “ออฟฟิศ” มหาดไทยกับการสร้างสถานที่ราชการบริหารการปกครองแบบรวมศูนย์ .	75
3.2.2 “รายงานการตรวจราชการท้องถิ่น” เอกสารสำคัญในการปกครองสมัยใหม่ของสยาม .	86
บทส่งท้าย .....	98
บทที่ 4 การตรวจราชการหัวเมืองกับการเข้าถึงพื้นที่และผู้คนในดินแดนสยาม .....	99
4.1 การตรวจราชการกับการเข้าถึง “พื้นที่” ในปกครองของสยาม .....	100
4.2 การตรวจราชการกับการเข้าถึง “ผู้คน” ในสยาม .....	121
4.2.1 ผู้นำและข้าราชการในท้องถิ่น .....	122
4.2.1.1 ปัญหาของข้าราชการผู้ปกครองท้องถิ่น .....	127
4.2.1.2 การแสวงหาบุคลากรเพื่อรับราชการในหัวเมือง .....	132
4.2.2 กลุ่มคนภายใต้การปกครองของสยาม .....	137
4.2.2.1 ราษฎรสามัญชน .....	138
4.2.2.2 ผู้นำทางศาสนา และเศรษฐกิจ .....	144

4.2.2.3 กลุ่มชาติพันธุ์ในสยาม .....	149
4.2.2.4 โจรและกลุ่มคนนอกกฎหมาย .....	154
4.2.3 การตรวจราชการหัวเมืองกับปฏิกิริยาของผู้คนในพื้นที่ .....	158
บทส่งท้าย .....	165
บทที่ 5 การตรวจราชการกับการรวบรวมและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดี สยาม .....	166
5.1 การรวบรวมข้อมูลและการองค์ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีสยาม .....	168
5.1.1 ความรู้เกี่ยวกับเมืองและอาณาจักรโบราณในดินแดนสยาม .....	172
5.1.2 การรวบรวมศิลปากรจากหัวเมืองต่างๆ .....	182
5.1.3 การรวบรวมเรื่องราวของท้องถิ่นผ่านพงศาวดาร ตำนานเมือง และเอกสารประวัติศาสตร์ .....	188
5.1.4 การรวบรวมพระพุทธรูปและโบราณวัตถุสำคัญในหัวเมือง .....	206
บทส่งท้าย .....	211
บทสรุป .....	212
บรรณานุกรม .....	225
ภาคผนวก ก พระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา .....	253
บรรณานุกรม .....	269
ประวัติผู้เขียน .....	270

## สารบัญตาราง

ตาราง 1 ตารางแสดงความรู้เกี่ยวกับสยามและนอกสยามของข้าราชการมหาดไทยทั้งก่อน และหลัง พ.ศ. 2435.....	34
ตาราง 2 ตำแหน่งข้าราชการมหาดไทยและหัวเมืองที่ตรวจราชการ.....	44
ตาราง 3 แสดงตำแหน่งข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งตรวจราชการก่อน พ.ศ. 2435.....	49
ตาราง 4 แสดงตำแหน่งข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งตรวจราชการหลัง พ.ศ. 2440.....	70
ตาราง 5 รายชื่อรายงานตรวจราชการของข้าราชการส่วนกลางที่ตีพิมพ์ในวารสาร เทศาภิบาล ในช่วงทศวรรษ 2450.....	91
ตาราง 6 แสดงช่วงเวลาและพื้นที่เสด็จตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ.....	104
ตาราง 7 สถิติการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2435 -2455.....	105
ตาราง 8 รายชื่อเจ้านายและข้าราชการที่ไปตรวจราชการในท้องที่ระหว่าง พ.ศ. 2437- 2455	107
ตาราง 9 ตัวอย่างพฤติกรรมของผู้ว่าราชการหัวเมืองที่ราบลุ่มภาคกลางเมื่อครั้งสมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการ พ.ศ.2435.....	123
ตาราง 10 ตัวอย่างสิ่งของถวายสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพในการเสด็จ ตรวจราชการหัวเมืองล้านนาและอีสาน.....	164
ตาราง 11 ศิลาจารึกที่รวบรวมจากสถานที่ต่างๆ ระหว่าง พ.ศ. 2447-2458.....	184
ตาราง 12 การเขียนพงศาวดารและตำนานเมือง ในทศวรรษ 2440-2450.....	191

## สารบัญภาพ

ภาพ 1 ถ่ายรูปหมู่ขณะตรวจราชการหัวเมืองในพื้นที่มณฑลแถบอีสานของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพและผู้ติดตาม.....	73
ภาพ 2 ความเห็นในสมุดเยี่ยมของเมืองสมุทรสงคราม เมื่อคราวสมเด็จพระเจ้ากรมพระยาดำรง ราชานุภาพตรวจราชการ ในปี พ.ศ. 2445 และลงความเห็นไว้ว่า “ดีกว่าแต่ก่อนมาก” เพื่อรับรองบันทึกว่ามีการลงพื้นที่ตรวจราชการจริงของข้าหลวงกรุงเทพฯ	81
ภาพ 3 สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพท่ามกลางราษฎรสยาม.....	137



### คำย่อ

สมเด็จพระยาบรมราชูปถัมภ์ = สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาบรมราชานุภาพ

พ.ร. = พระราชบัญญัติแห่งชาติ



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อเริ่มสถาปนากระทรวงมหาดไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นเจ้านายที่ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยให้มาดำรงตำแหน่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นพระองค์แรก โดยในช่วงที่ทรงดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2458 พระองค์พร้อมด้วยข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการปกครองด้านต่างๆ โดยเฉพาะการปกครองท้องที่ภายใต้แนวคิดรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทรงปรับปรุงกระบวนการ “ตรวจราชการหัวเมือง”<sup>1</sup> ให้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการจัดการปกครองท้องที่ และวางแบบแผนการควบคุมจัดการหัวเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม

ขณะเดียวกันการก่อตัวของรัฐเขตแดนแบบใหม่และระบบเศรษฐกิจแบบเปิดจากอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองของกรุงเทพฯ เหนือหัวเมืองต่างๆ ขนชั้นนำสยามไม่อาจสั่งการหรือควบคุมจัดการดูแลผ่านการออกคำสั่งออกไปจากส่วนกลางให้หัวเมืองจัดการเพียงอย่างเดียว ขนชั้นนำสยามจึงต้องออกเดินทางเพื่อแลกกับสิ่งที่กรุงเทพฯ อ้างว่าเป็นร่มบรมโพธิสมภารของสยาม<sup>2</sup> ภายใต้การเปลี่ยนแปลงสู่รัชสมัยใหม่ ขนชั้นนำสยามจึงต้องแสวงหาแนวทางการปกครองรูปแบบใหม่ โดยการออกไปสำรวจและวิเคราะห์การ

---

<sup>1</sup> ในที่นี้ผู้วิจัยให้ความหมายของการตรวจราชการ หรือการตรวจการในหัวเมืองตามนิยามที่อธิบายอยู่ในวารสารเทศาภิบาลโดยหมายถึง การตรวจราชการตามปกติ ไม่เกี่ยวกับเหตุการณ์พิเศษหรือการปราบปรามในบางคราวซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติจัดการเป็นพิเศษแล้วแต่กระทรวงมหาดไทย อ้างถึงจาก “ข้อบังคับที่ 2/2471ว่าด้วยการตรวจราชการในหัวเมือง,” ใน เทศาภิบาล เล่ม 30 ฉบับที่ 2 (2472) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ลหุโทษ, 2472), หน้า 59.

<sup>2</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, “คนอื่น” ในผืนดินตน : การเดินทางกับการจำแนกชาติพันธุ์ของราษฎรสยามตามถิ่นฐาน ระหว่าง พ.ศ. 2428-2453,” ใน คนไทย/คนอื่น. อัญชลี มณีโรจน์, บรรณาธิการ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2560), หน้า 24.

ปกครองในแบบโบราณ<sup>3</sup> เพื่อนำมาปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือประยุกต์กับการปกครองรูปแบบใหม่ การตรวจราชการได้กลายเป็นภารกิจสำคัญของชนชั้นนัสมาย ตั้งแต่พระมหากษัตริย์ที่เสด็จพระราชดำเนินประพาสดินแดนส่วนต่างๆ ของราชอาณาจักรเพื่อบังคับใช้และดูแลรูปแบบใหม่บนฐานของดินแดน นอกจากนี้ยังมีการส่งผู้ปกครองจำนวนมากจากกรุงเทพฯ ไปดำรงตำแหน่งตามหน้าที่ในราชการ<sup>4</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ ทรงมีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรทัดฐานให้กับระบบราชการสมัยใหม่ในกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะแบบแผนการตรวจราชการหัวเมืองซึ่งกลายเป็นเทคโนโลยีหรือเครื่องมือสำคัญในการจัดการปกครองท้องที่ในระยะแรก บรรทัดฐานเหล่านี้ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะเสนาบดีเจ้ากระทรวงเท่านั้น แต่ยังส่งผ่านลงไปจนถึงข้าราชการระดับต่างๆ ในกระทรวงมหาดไทยทั้งส่วนกลางและในหัวเมือง มีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้บรรดาข้าราชการในกระทรวงออกตรวจราชการหัวเมืองเพื่อสำรวจ ตรวจตรา บันทึกเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงาน<sup>5</sup> ขณะเดียวกันการออกตรวจตรายังต้องทำควบคู่ไปกับการบันทึกข้อมูลต่างๆ ลงไปในรายงานการตรวจราชการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของชาติตะวันตก นับตั้งแต่หลังคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ที่รัฐต่างๆ ในยุโรปเริ่มพัฒนาเทคโนโลยีการรายงานข้อมูลในเชิงประจักษ์ ตัวอย่างสำคัญเช่น ระบบการสำรวจสำมะโนครัวประชากร<sup>6</sup> ขณะที่ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็แสดงออกผ่านรายงานตรวจราชการเช่นกัน

โดยภาพรวมการตรวจราชการหัวเมืองมีความสำคัญต่อการปกครองผ่านระบบรัฐราชการสมัยใหม่ 3 ประการ ประการแรก การตรวจราชการหัวเมืองแสดงถึงกระบวนการสถาปนารัฐ

<sup>3</sup> เดช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458: กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 แปลโดย ภรณ์ กาญจนนัฐติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 123.

<sup>4</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, “คนอื่น” ในผืนดินตน : การเดินทางกับการจำแนกชาติพันธุ์ของราษฎรสยามตามถิ่นฐาน ระหว่าง พ.ศ. 2428-2453,” ใน คนไทย/คนอื่น. อัญชลี มณีโรจน์, บรรณาธิการ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2560), หน้า 15

<sup>5</sup> ตัวอย่างหลักฐานกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การตรวจราชการหัวเมืองที่สำคัญในช่วงรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น หจข., มร. 5 ม 29/1 ให้กรมหมื่นนรา ออกไปตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก ร.ศ. 111, “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116,” ราชกิจจานุเบกษา 14 (30 พฤษภาคม 2440): 105-124. , “ข้อบังคับปกครองหัวเมือง ปี ร.ศ. 116,” หจข., มร.5 ม/5 ข้อบังคับเรื่องตั้งอัตราค่าพาหนะข้าราชการเดินตรวจราชการ , “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457,” ราชกิจจานุเบกษา 31 (17 กรกฎาคม 2457): 229-274., กระทรวงมหาดไทย, “ข้อบังคับที่ 2/2471 ว่าด้วยการตรวจราชการในหัวเมือง,” ใน วารสารเทศาภิบาล 30, 2(2472): 59-67.

<sup>6</sup> Tamthai Dilokvidhyarat, “State Numeracy: A History of the Recording of Information in Siam 1890-1925”(School of Culture, History & Language Australian National University, 2014).p. 7.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบราชการสมัยใหม่ของสยามที่ไม่ได้มีแบบแผนสำเร็จรูป แต่มีพลวัต ความซับซ้อนของระบบ ผู้ตรวจราชการต้องอาศัยระยะเวลาในการสั่งสมประสบการณ์ ปรับปรุงแก้ไข ลองผิดลองถูก เพื่อกำหนดระเบียบ แบบแผน ตลอดจนข้อปฏิบัติการปกครองต่างๆให้เหมาะสมกับ เงื่อนไขของสภาพความแตกต่างในแต่ละท้องที่ ประเด็นคำถามที่ผู้วิจัยสนใจคือ ภายใต้การบริหาร จัดการผ่านร่มางของรัฐธรรมนูญเดียวกันนี้กลไกการทำงานของรัฐมีระบบแบบเดียวกันหรือไม่ และวิธีการปกครองของรัฐส่วนกลางซึ่งใช้ปกครองและควบคุมหัวเมืองรวมถึงท้องที่ต่างๆ มีความ เหมือนหรือต่างกันในแต่ละท้องที่หรือไม่ เนื่องจากแต่ละท้องที่มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การศึกษาการตรวจราชการจึงน่าจะมีส่วนทำให้เห็นถึงความพยายาม ของรัฐสยามในการสถาปนาแบบแผนการปกครองท่ามกลางความหลากหลายของพื้นที่และผู้คน ภายใต้การปกครอง

ประการที่สอง การตรวจราชการหัวเมืองแสดงให้เห็นกระบวนการสถาปนาอำนาจของรัฐสยาม ผ่านการวางรากฐานแบบแผนการปกครองท้องที่ ทั้งนี้ประสบการณ์ที่คนเหล่านี้พบเห็นในท้องที่ได้รับ การรวบรวมในฐานะข้อมูลเชิงประจักษ์และนำมาใช้ปรับประยุกต์ให้เหมาะสมกับการวางแบบ แผนการปกครอง เงื่อนไขดังกล่าวปรากฏอยู่ในเอกสารตรวจราชการและบันทึกความทรงจำ ของ เจ้านายและข้าราชการที่เดินทางหรือลงไปปฏิบัติราชการในหัวเมือง

ประการสุดท้าย การตรวจราชการหัวเมืองนอกจากเป็นการลงพื้นที่ตรวจตรา จัดการ และ รวบรวมความรู้เพื่อใช้ปกครองแล้ว ยังเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาใช้ผลิตชุดความรู้ เกี่ยวกับหัวเมืองซึ่งครอบคลุมความรู้ด้านการเมืองการปกครอง สภาพภูมิศาสตร์ ประชากรศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ตำนาน นิทานพื้นบ้าน ขนบธรรมเนียมประเพณี คติความเชื่อ เอกสารการตรวจ ราชการหัวเมืองจึงเป็นเสมือนบันทึกภาคสนามของชนชั้นนำในการแสวงหาความรู้ใหม่เกี่ยวกับหัว เมืองในช่วงสมัยแรกสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งนำโดยสมเด็จพระยาเดิจารย์ฯ ผู้ทรงมี บทบาทอีกด้านหนึ่งในการรวบรวมความรู้โดยเฉพาะทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ซึ่งกระบวนการ รวบรวมและประกอบสร้างความรู้เหล่านี้มีลักษณะและวิธีคิดคล้ายคลึงกับการปกครองของเจ้าอาณานิคม ที่ให้ความสำคัญกับการรวบรวมและประกอบสร้างข้อมูลชุดท้องถิ่นด้วยการสำรวจ รวบรวมศิลาจารึก เอกสาร พงศาวดารเมือง ตำนานท้องถิ่น รวมทั้งโบราณสถาน โบราณวัตถุ การตรวจราชการจึง มิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อตรวจตราอันเกี่ยวข้องกับระบบราชการโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีส่วนต่อการ ประกอบสร้างรัฐสยามผ่านการรวบรวมองค์ความรู้ด้านต่างๆที่แสดงถึงความเจริญ หรือ “ศิวิไลซ์” ของสยาม

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยจะพิจารณากระบวนการตรวจราชการหัวเมืองในฐานะที่เป็น เทคโนโลยีที่มีส่วนสำคัญต่อการก่อรูปของรัฐสยามสมัยใหม่ โดยผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างาน ชิ้นนี้จะช่วยเติมเต็มความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างรัฐสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ผู้วิจัยจะเสนอให้เห็น



ว่าการรวมอำนาจของชนชั้นนำสยามไม่ได้ใช้กระบวนการรวมอำนาจแบบรวบรัดเบ็ดเสร็จ สำเร็จรูป หรือสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้อย่างสมบูรณ์ แต่การสถาปนารัฐสยามมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงในระบบอยู่ตลอดเวลาซึ่งได้แสดงออกผ่านการตรวจราชการหัวเมืองที่ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการการตรวจราชการมีความซับซ้อนในเชิงระบบ ผ่านการปรับตัว เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ รัฐสมัยใหม่มุ่งให้ความสนใจกับการจัดการหัวเมืองผ่านระบบออฟฟิศ การจัดการระบบเอกสาร สมัยใหม่ การแสวงหาข้อมูลผ่านความเข้าใจพื้นที่และการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มคนต่างๆ จะเห็นถึงอำนาจของสยามที่แสดงถึงความเหนือกว่า ไปพร้อมๆ กับการอาศัยความร่วมมือกับท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงกระบวนการต่อรองเชิงอำนาจของทั้งสองฝ่าย ท้ายที่สุดชนชั้นนำสยามนำโดยเจ้ากระทรวง ต้องการจะสืบหาตัวตนของสยามผ่านโบราณคดีและสืบค้นประวัติบ้านประวัติเมืองต่างๆ อันจะนำไปสู่จุดเริ่มต้นของการศึกษาค้นคว้าต้นธารของประวัติศาสตร์สยามในเวลาต่อมา

แม้จะมีงานประวัติศาสตร์นิพนธ์ และงานวิจัยที่ศึกษาและอธิบายประเด็นการตรวจราชการหัวเมืองมาเป็นจำนวนมาก แต่การศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดประเด็นสำคัญหลายประเด็น ได้แก่ การอธิบายการตรวจราชการในฐานะเป็นนวัตกรรมหรือเครื่องมือสำคัญในการสร้างรัฐแบบรวมศูนย์ โดยกระบวนการตรวจราชการของสยามประกอบไปด้วยการสำรวจ รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล แล้วนำกลับมาใช้เป็นฐานในการทดลอง ปรับปรุง และประยุกต์รูปแบบการปกครองให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่างๆ ในระยะแรกของการสถาปนาระบบการปกครองใหม่ โดยรัฐสยามเริ่มการสร้างแบบแผนการตรวจราชการขึ้นในยุคสมัยที่สมเด็จพระยาตากสินฯ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีการแสวงหาและปรับเปลี่ยนแบบแผนการตรวจราชการจนนำไปสู่มาตรฐานการตรวจราชการท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย

อีกประเด็นหนึ่งคืองานนิพนธ์ก่อนหน้านี้จะให้ความสำคัญกับบทบาทของสมเด็จพระยาตากสินฯ ที่มีต่อการตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทย แต่ผู้วิจัยพบว่ามีบุคคลกลุ่มอื่นๆ ที่มีบทบาทต่อการตรวจราชการหัวเมืองในพื้นที่ตามภูมิภาคต่างๆ ตัวอย่างเช่น พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย และมีความใกล้ชิดกับสมเด็จพระยาตากสินฯ ทั้งยังดำรงตำแหน่งข้าหลวงตรวจราชการปกครองท้องถิ่นในดินแดนอาณานิคมของอังกฤษในพม่าและมลายู และตรวจราชการเมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา เมืองไทรบุรี (ระหว่าง พ.ศ. 2436-2437) เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) ซึ่งภายหลังได้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทตลอดจนความสัมพันธ์ของเครือข่ายข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการด้วย

ดังนั้น วิทยานิพนธ์เล่มนี้ต้องการศึกษากระบวนการตรวจราชการ ในช่วงระยะเวลาที่สมเด็จพระยาตากสินฯ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการวางรากฐานแบบแผนการตรวจราชการท้องถิ่น การให้ความสำคัญกับระบบออฟฟิศควบคู่ไปกับความสำคัญของ

เอกสารสมัยใหม่ โดยศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกการตรวจราชการหัวเมืองที่มีส่วนในการสร้างรัฐสมัยใหม่ภายใต้กระบวนการตรวจตรา รวบรวมและใช้ข้อมูลของผู้ตรวจราชการส่วนกลางที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับหัวเมืองเข้าด้วยกัน ผ่านความพยายามสถาปนาอำนาจเหนือท้องที่ของรัฐสยาม การสำรวจตรวจตราเพื่อเข้าถึงพื้นที่และผู้คน รวมทั้งการประกอบสร้างชุดความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีของท้องถิ่น โดยผู้ตรวจราชการหัวเมืองนำโดยเสนาบดีและบรรดาข้าราชการส่วนกลางที่มีส่วนในการผลิตสร้างชุดความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ชาตินับจากยุคสมัยแห่งปฏิรูปการปกครองพ.ศ. 2435 เป็นต้นมา โดยผู้วิจัยศึกษาผ่านชุดเอกสารการตรวจราชการหัวเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยระหว่าง พ.ศ. 2435-2458

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ความสำคัญของการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยที่สมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติทรงดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอิทธิพลต่อการวางแผนการปกครองท้องที่ในช่วงต้นของการก่อรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์
2. แนวคิด รูปแบบ และวิธีการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติ และข้าราชการคนสำคัญในกระทรวงมหาดไทย
3. องค์ความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองในพระราชอาณาเขตที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการตรวจราชการหัวเมือง อาทิ ภูมิประเทศ ประชากร ทรัพยากร วัฒนธรรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## 1.3 สมมติฐานในการศึกษา

1. กระบวนการสำคัญประการหนึ่งในการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือการกำหนดแบบแผนและวิธีการปกครองท้องที่เพื่อสร้างเอกภาพให้กับดินแดนส่วนต่างๆ ในปกครองของสยาม ซึ่งกระบวนการสำคัญที่ชนชั้นปกครองของสยามใช้ในการกำหนดแบบแผนวิธีการปกครองท้องที่มาจาก “การตรวจราชการหัวเมือง” ซึ่งได้รับการวางระเบียบแบบแผนและวิธีการอย่างเป็นระบบในสมัยที่สมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงมหาดไทย โดยทรงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดระเบียบแบบแผนและวิธีการในการตรวจราชการหัวเมืองร่วมกับขุนนางและข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย

2. แนวคิดและวิธีการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ การตรวจราชการช่วงก่อน และหลังการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ทั้งนี้การตรวจราชการก่อนออกพระราชบัญญัติฯ ยังไม่มีระเบียบแบบแผนชัดเจน ขึ้นอยู่กับวิธีการตรวจและบันทึกรายงานของเสนาบดี ขุนนาง ตลอดจนข้าราชการแต่ละคน แต่การตรวจราชการหลังออกพระราชบัญญัติฯ แล้วกำหนดเป็นหน้าที่หลักของขุนนางและข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งมีการกำหนดแบบแผน วิธีการตรวจราชการอย่างเป็นระเบียบชัดเจน และใช้ร่วมกันในกลุ่มผู้ตรวจราชการหัวเมือง

3. การตรวจราชการหัวเมืองมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นในยุคเริ่มต้นของการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากกลุ่มผู้ตรวจราชการจำนวนหนึ่งนิยมบันทึกเรื่องราวและประสบการณ์เกี่ยวกับท้องถิ่นจากการเดินทางไว้ในบันทึกการตรวจราชการ รวมทั้งบันทึกที่ไม่เป็นทางการอื่นๆ ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นเหล่านี้สะท้อนถึงความสนพระทัยของเสนาบดีเจ้ากระทรวง และความสนใจส่วนตัวของขุนนาง รวมทั้งข้าราชการผู้ตรวจราชการอื่นๆ ตัวอย่างสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงรวบรวมความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นที่ได้จากการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองไว้ในพระนิพนธ์อย่าง นิทานโบราณคดี ตำนานเมือง และตำนานพุทธเจดีย์ ซึ่งสะท้อนถึงความสนพระทัยเกี่ยวกับความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี

#### 1.4 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้กระบวนการศึกษาทางประวัติศาสตร์ ด้วยการศึกษาค้นคว้าผ่านชุดเอกสารการตรวจราชการหัวเมืองของบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยในช่วงพ.ศ. 2435 – 2458 โดยมุ่งเน้นเฉพาะข้าราชการส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก นอกจากนี้ยังใช้บันทึก หรือเอกสารชั้นรองอื่นๆ ประกอบ

ในที่นี้ผู้วิจัยกำหนดใช้คำว่า “หัวเมือง” หรือ “ท้องที่” ซึ่งเป็นคำที่ใช้ในเอกสารตามช่วงเวลาการศึกษาแทนการใช้คำว่า ภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งเป็นคำที่ใช้ในปัจจุบัน

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เพื่อให้เข้าใจ

1. ความสำคัญของการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการวางแผนการปกครองท้องที่ในช่วงต้นของการก่อรูปรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

2. แนวคิด รูปแบบ และวิธีการในการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและข้าราชการคนสำคัญ ในกระทรวงมหาดไทย

3. องค์ความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองในพระราชอาณาเขตที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการตรวจราชการหัวเมือง อาทิ ภูมิประเทศ ประชากร ทรัพยากร วัฒนธรรม

## 1.6 ปรัชญ์วรรณกรรมการตรวจราชการหัวเมือง : กระแสแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ชาติ

### กระแสแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์เชิงวิพากษ์

แนวทางการศึกษาการตรวจราชการหัวเมืองสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่สำคัญ คือ กลุ่มแรกเป็นกระแสแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ชาติ งานศึกษากลุ่มนี้มุ่งศึกษาการปฏิรูปราชการหัวเมืองเป็นแนวทางการศึกษาหลัก โดยมีโครงเรื่องสำคัญคือการตรวจราชการหัวเมืองภายใต้ชุดคำอธิบายสำคัญโดยหยิบยกพระปรีชาสามารถของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่สามารถใช้เครื่องมือการตรวจราชการหัวเมืองไปสู่การวางนโยบายการพัฒนาหัวเมืองสยามภายใต้อิทธิพลการเข้ามาของจักรวรรดินิยม ขณะที่กลุ่มงานที่สองเป็นกระแสแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์เชิงวิพากษ์พยายามโต้แย้งกลุ่มงานศึกษาแรก โดยหันไปให้ความสนใจกิจกรรมการตรวจราชการหัวเมืองในฐานะเครื่องมือที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างรัฐสยามผ่านการรับรู้และการสร้างความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ ภายใต้กรอบคิดอาณานิคมที่มองว่าสยามใช้อำนาจคล้ายคลึงกับเจ้าจักรวรรดินิยมในการควบคุมหัวเมืองต่างๆ ขณะเดียวกันก็มีแนวทางการศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่าการกระทำของสยามใช้ทั้งวิธีการตั้งอำนาจเข้าสู่กรุงเทพฯ ขณะเดียวกันปฏิภพในหัวเมืองก็มีส่วนต่อการสร้างรัฐไปพร้อมกับรัฐสยามด้วย

#### 1.6.1 กระแสแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ชาติ

งานศึกษากลุ่มนี้วางอยู่บนฐานคิดว่าสยามไม่เคยตกเป็นอาณานิคม แต่สยามถูกกระทำจากภัยภายนอกและเสี่ยงต่ออารยธรรมเสื่อมโทรม ประการต่อมาคือว่าทฤษฎีการพัฒนาของสยามอันเนื่องมาจากภัยจากตะวันตกจึงต้องทำให้สยามต้องการรักษาเอกราชเอาไว้ และประการสุดท้ายราชวงศ์จักรีมีพระปรีชาสามารถในการป้องกันสยามแม้ว่าจะต้องผ่านวิกฤตและความเจ็บปวด<sup>7</sup> ภายใต้โครงเรื่องการอธิบายเหล่านี้ยังคงผลิตซ้ำในงานเขียนสำคัญโดยเฉพาะงานปฏิรูปหัวเมืองของสยาม ดังในงานสำคัญของเดช บุนนาค เรื่อง “การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ.

<sup>7</sup> ชงชัย วินิจจะกูล(เขียน) อัญชลี มณีโรจน์(แปล), “สภาวะอาณานิคมของสยามและกำเนิดประวัติศาสตร์ชาติไทย,” ใน โฉมหน้าราชชาตินิยม : ว่าด้วยประวัติศาสตร์ไทย (นนทบุรี : ฟาเดียวกัน, 2559)หน้า 25.

2435-2458”<sup>8</sup> แนวทางงานศึกษาของเดชได้ส่งต่อให้กับกลุ่มงานสำคัญอย่างงานศึกษากลุ่ม “งานปฏิรูปหัวเมือง” ที่มีการศึกษากันอย่างกว้างขวาง ปัญหาเหล่านี้ มักแสดงให้เห็นถึงความยิ่งใหญ่และความสำเร็จของชนชั้นนำสยามและรัฐบาลกรุงเทพฯ ต่อการเข้าไปบริหารจัดการหัวเมือง และนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่มณฑลต่างๆอย่างกว้างขวาง “เรื่องเล่า” สำคัญของการอธิบายในงานกลุ่มนี้มักชี้ให้เห็นว่าอิทธิพลจากอาณานิคมทำให้สยามต้องป้องกันและพัฒนาหัวเมืองไปสู่ “ความศิวิไลซ์”

งานศึกษาแรกๆ ที่ให้ภาพการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาตากสินฯ ในฐานะเรื่องเล่าสำคัญที่จะเห็นวิวัฒนาการของเรื่องเล่าเหล่านี้ที่มีการผลิตซ้ำขึ้นในภายหลัง ในงานศึกษาของ วิมลวรรณ ทองปรีชา<sup>9</sup> เรื่อง “พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ” เสนอว่าการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาตากสินฯ มีส่วนทำให้การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลเป็นไปอย่างราบรื่น พร้อมๆกับการออกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มีส่วนทำให้ข้าราชการออกตรวจท้องที่ ท้ายที่สุดนำมาสู่แนวทางการศึกษาเรียนรู้หัวเมืองและทุกข์สุขราษฎร<sup>10</sup>

การอธิบายการตรวจราชการหัวเมืองเริ่มเปลี่ยนไปให้ความสนใจในแง่ของการอธิบายความหมายและการย้อนกลับไปหาความหมายของการตรวจราชการหัวเมืองในรัฐจารีต ซึ่งแตกต่างจากแนวทางการอธิบายก่อนหน้านี้ที่มุ่งเน้นบทบาทและความสำคัญกับการตรวจราชการในแง่กิจกรรมที่มีส่วนต่อการพัฒนาหัวเมืองสยาม นนทพร อยู่มั่งมี “นิทานโบราณคดีในฐานะประวัติศาสตร์นิพนธ์” หันไปให้ความสนใจกับการย้อนดูตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตรวจราชการก่อนสมัยสมเด็จพระยาตากสินฯ โดยหยิบยกตำแหน่ง “ยกกระบัตร” มาอธิบาย ควบคู่ไปกับการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนไประหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางในการติดต่อราชการ<sup>11</sup> อย่างไรก็ตามการอธิบายดังกล่าวยังคงอยู่บนฐานคิดเกี่ยวกับการตรวจราชการว่ามีส่วนต่อการเข้าไปพัฒนาและดูแลทุกข์สุขของผู้คนในหัวเมืองเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันการมองเพียงยกกระบัตรเพียงอย่างเดียวคงไม่อาจอธิบายการตรวจราชการได้

<sup>8</sup> เดช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458: กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 2 แปลโดย ภรณ์ กาญจนรัชติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532).

<sup>9</sup> กรณีนงานศึกษาที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ นรเศรษฐ์ นาคภัทรพงศ์ สัญญาวิวัฒน์ และปิยนดา บุนนาค, “การบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วารสารพฤติกรรมการศึกษา 18, 2 (กรกฎาคม 2555): 140-154.

<sup>10</sup> วิมลวรรณ ทองปรีชา, “พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ,” (บัณฑิตวิทยาลัย แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2507).

<sup>11</sup> นนทพร อยู่มั่งมี, “นิทานโบราณคดีในฐานะประวัติศาสตร์นิพนธ์,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์, 30 (พ.ศ. 2551): 207-237.

ทั้งหมด แนวทางการศึกษาจึงต้องให้ความสำคัญกับตำแหน่งและบทบาทใกล้เคียงอื่นๆ ควบคู่ไปด้วยกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่าเรื่องเล่าหลักเกี่ยวกับพระปรีชาสามารถผ่านบทบาทการตรวจราชการหัวเมืองยังได้รับการอธิบายมาโดยเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 2550 เป็นช่วงของการเขียนงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการหัวเมืองผ่านการผลิตสร้างทั้งในแง่ของหลักฐานและงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการหัวเมืองโดยตรง ผ่านบริบทสำคัญในช่วงเวลานี้คือ การเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระยาดำรงฯ ในโอกาสครบรอบวันประสูติ 150 ปีในปี พ.ศ. 2555 ในช่วงเวลานี้มีงานเขียนสำคัญของนักวิชาการที่ตีพิมพ์เผยแพร่พระอัจฉริยภาพและบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการหัวเมืองอย่างมาก<sup>12</sup> งานศึกษาของวุฒิชัย มูลศิลป์ เรื่อง “สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมือง (พ.ศ. 2435-2458)” พยายามเสนอภาพการตรวจราชการหัวเมืองแตกต่างไปจากการอธิบายเดิมว่าการตรวจราชการหัวเมืองไม่เพียงแต่นำมาสู่แนวทางการปกครองที่มีประสิทธิภาพและพระอัจฉริยภาพของเสนาบดีเพียงอย่างเดียว แต่การตรวจราชการนำมาสู่การทำให้ดินแดนต่างๆ เกิดบูรณภาพมากขึ้น<sup>13</sup>

แนวทางการศึกษาเดิมที่มุ่งให้ความสนใจในแง่ของภาพลักษณ์ของการปกครองของสมเด็จพระยาดำรงฯ และกลไกในฐานะเครื่องมือต่อการสร้างรัฐสยามมีประสิทธิภาพ เป็นแนวทางหลักของการอธิบายที่ผ่านมา เพชรรุ่ง เทียนบัวโรจน์ เรื่อง “รายงานการตรวจราชการหัวเมืองของไทย

<sup>12</sup> ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน มีการเผยแพร่กลุ่มหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในปีพ.ศ. 2555 วารสารดำรงวิชาการพิมพ์เผยแพร่เนื่องในโอกาสพิเศษครบ 150 ปีวันประสูติ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพปรากฏการณ์นำหลักฐานมาใช้ในการศึกษา เช่น เอกกรินทร์ พิงประชา, “เล่าเรื่องเที่ยวมณฑลเพชรบูรณ์”ชาติพันธุ์วรรณนาในพระนิพนธ์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, “ในวารสารดำรงวิชาการ. ฉบับพิเศษ (ธันวาคม, 2555):155-184., สถาบันดำรงราชานุภาพ, การเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2555), ขณะที่ทางสมาคมประวัติศาสตร์ฯ ตีพิมพ์บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ 2 เรื่อง คือ กัญญา บำรุงสุข, กัญฐิกา ศรีอุดม, “เล่าเรื่องจากภาพ : สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมือง,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์ฯ. 34-35 (2556-2557): 37-65., วุฒิชัย มูลศิลป์, “เอกสารประวัติศาสตร์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการมณฑลนครสวรรค์ และพิษณุโลก,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์ฯ. 34-35 (2556-2557): 110-192.

<sup>13</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, “สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมือง (พ.ศ. 2435-2458),” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี. 4, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2555): 1-34.

สมัยรัชกาลที่ 5 : ภาพสะท้อนเศรษฐกิจและสังคมไทยในยุค “สยามใหม่””<sup>14</sup> เพชรรุ่งพยายามเสนอภาพใหม่ของการตรวจราชการหัวเมืองโดยมุ่งเข้าไปทำความเข้าใจในแง่ของเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจและสังคมสยามผ่านรายงานการตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้จากการประมวลความรู้กลุ่มงานการศึกษาข้างต้น ยังคงมุ่งเน้นการอธิบายแนวทางการตรวจราชการหัวเมืองในฐานะเครื่องมือที่ชนชั้นนำสยามนำโดยสมเด็จพระยาดำรงฯ มีส่วนต่อการประกอบสร้างรัฐสมัยใหม่ โดยมุ่งให้ความสำคัญกับเสนาบดีเป็นสำคัญ ปัญหาส่วนใหญ่ของการมองเสนาบดีเพียงอย่างเดียวทำให้ขาดการมองกลุ่มคนอื่นๆ มีส่วนสำคัญต่อกระบวนการตรวจราชการหัวเมือง แม้ว่างานช่วงหลังจะเริ่มหันมาให้ความสำคัญโดยการขยายขอบเขตที่ไม่ใช่เพียงสมเด็จพระยาดำรงฯ เพียงอย่างเดียว แต่เมื่อพิจารณาถึงงานข้างต้นกลับพบว่างานเหล่านี้ให้รายละเอียดในแง่ของ “ภาพสะท้อน” มากกว่าจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและวิวัฒนาการของการตรวจราชการเป็นสำคัญ

#### 1.6.2 กระแสแนวทางประวัติศาสตร์เชิงวิพากษ์

กลุ่มงานศึกษาเหล่านี้ พยายามที่จะโต้แย้งกลุ่มงานศึกษาในแนวประวัติศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการพัฒนาและพระปรีชาสามารถของชนชั้นนำสยามในการนำสยามรอดพ้นจากอิทธิพลจักรวรรดินิยม โดยพยายามหันไปมองถึงเบื้องหลังและการกระทำของชนชั้นนำสยามที่มีต่อหัวเมืองและในอีกทางหนึ่งก็มองว่าหัวเมืองและรัฐบาลกรุงเทพฯ ต่างร่วมมือและมีผลประโยชน์ ร่วมกันสร้างรัฐสยามด้วยกัน แนวทางการศึกษาเหล่านี้ตั้งอยู่บนฐานคิดว่ารัฐบาลสยามไม่แตกต่างอะไรจากการกระทำที่คล้ายคลึงกับเจ้าอาณานิคมที่กระทำต่อพื้นที่ปกครองหรือนัยหนึ่งสยามอยู่ในสถานะกึ่งอาณานิคม(อาณานิคมอำพราง, สภาวะอาณานิคมภายใน)<sup>15</sup> โดยกลุ่มงานเหล่านี้อธิบายแนวทางการตรวจราชการหัวเมืองสำคัญในฐานะกระบวนการสร้างการรับรู้และการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสยาม

งานศึกษาแรกๆ ที่พยายามเข้าไปท้าทายและตั้งคำถามกับการตรวจราชการหัวเมืองในฐานะกลไกของรัฐแทนการมุ่งตรงไปที่ตัวบุคคลเหมือนอย่างงานศึกษาแนวประวัติศาสตร์ชาติ งานศึกษาของนิธิ เอียวศรีวงศ์ ในบทความรวมเล่ม “วัฒนธรรมการเมืองไทย” เรื่อง “ฮ” อธิบายประเด็นการตรวจราชการหัวเมืองว่า ควรคำนึงถึงประเด็นระบบราชการที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นหลัก โดยชี้ให้เห็นกระบวนการทำงานของการตรวจราชการในปัจจุบัน และต้นสายปลายเหตุของการตรวจ

<sup>14</sup> เพชรรุ่ง เทียนปิวโรจน์, รายงานการตรวจราชการหัวเมืองของไทยสมัยรัชกาลที่ 5 : ภาพสะท้อนเศรษฐกิจและสังคมไทยในยุค “สยามใหม่”(นครปฐม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์, 2562).

<sup>15</sup> ปีเตอร์ เอ แจ็คสัน(เขียน), ปรีดี พงษ์สตัน(แปล), “ความคลุมเครือของอำนาจกึ่งอาณานิคมในประเทศไทย,” รัฐศาสตร์สาร 34,1 (มกราคม-เมษายน 2556): 1-40.

ราชการว่าท้ายที่สุดแล้วการตรวจราชการมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของระบบราชการสมัยใหม่ โดยเฉพาะการมาของตัวหนังสือแบบระบบราชการสมัยใหม่ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการรายงานเอกสารเข้าสู่ส่วนกลาง ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนี้จึงทำให้การตรวจราชการเข้ามามีความสำคัญในฐานะการเรียนรู้หัวเมือง ผนวกกับเห็นปฏิกิริยาการพยายามหยิบความสำคัญในรายงานผ่านการให้ “เสียง” ของราษฎรสามัญชนในท้องถิ่น<sup>16</sup> ข้อเสนอของนิธิ ดูจะสมเหตุสมผลกับการมองการตรวจราชการในมิติเชิงวัฒนธรรมการเมืองที่แตกต่างไปจากแนวทางงานศึกษาที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และเป็นส่วนหนึ่งที่ผู้วิจัยจะอธิบายไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

งานศึกษาด้านการสร้างองค์ความรู้สำคัญตั้งในงานศึกษาของอุษณา นาศรีเคน เรื่อง “อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. 2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เสนอว่าตรวจราชการในฐานะเครื่องมือหนึ่งของการสร้างความรู้และความเข้าใจของชนชั้นนำสยามต่อพื้นที่อีสานผ่านการศึกษาสภาพพื้นที่จากการตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ และบรรดาข้าราชการจากส่วนกลาง ปัจจัยที่นำมาสู่การตรวจราชการในดินแดนอีสาน คือ ภายหลังความตึงเครียดการเผชิญหน้ากับจักรวรรดินิยมฝรั่งเศสคลี่คลายลง ผนวกกับความชัดเจนเรื่องเขตแดนทำให้ชนชั้นนำมองว่าอีสานเป็นส่วนหนึ่งของสยาม การเดินทางเพื่อแสวงหาความรู้จึงเกิดขึ้น เพื่อศึกษาความเป็นอีสานและวางนโยบายเข้าควบคุมและจัดการพื้นที่ต่อไป ฐานคิดของการตรวจราชการตั้งอยู่บนความเข้าใจว่ากรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางความเจริญจึงต้องเข้าไปพัฒนาดินแดนที่ด้อยกว่า แม้ว่าความหวาดระแวงจากอำนาจฝรั่งเศสจะลดลง แต่ความไม่มั่นคงต่อพื้นที่อีสานยังมีอยู่ ขณะเดียวกันก็ชี้ว่าเรื่องราวของการตรวจราชการขึ้นกับประสบการณ์ มุมมองของผู้ตรวจการแต่ละคน และขึ้นอยู่กับวิชาชีพนั้นๆ อันจะเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับรัฐในการเข้าใจพื้นที่และประเมินศักยภาพของอีสาน โดยข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วย ความรู้เรื่องภูมิศาสตร์ และความรู้เรื่องคนอีสาน โดยรัฐต้องการสร้างสำนึกความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างสยามกับอีสาน โดยสำนึกนั้นถูกสร้างผ่านกลไกสำคัญ 4 ประการ คือ ระบบการปกครอง ระบบคมนาคม ระบบเศรษฐกิจ และระบบการศึกษา ขณะเดียวกันงานดังกล่าวเขียนขึ้นในช่วงของการพยายามตอบโจทย์การสร้างความเป็นไทยในสยาม<sup>17</sup> ทัศนะและการรับรู้ของชนชั้นนำสยามไม่เพียงแต่ใช้ในพื้นที่อีสานเพียงเท่านั้น แต่ยังพบเห็นได้ในพื้นที่อื่นๆ ของสยามด้วย

<sup>16</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, “อ่านวัฒนธรรมการเมืองไทย” (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 189 – 193.

<sup>17</sup> อุษณา นาศรีเคน, อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. 2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475, (บัณฑิตวิทยาลัย ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2548).



ใกล้เคียงกับชุดอธิบายของอุษณา นาศรีเคน ในงานของอริยุชย์ วรรณชาติ เรื่อง “ความรู้เรื่องอีสานของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2433-2475” ซึ่งใช้เอกสารการตรวจราชการเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญประกอบการศึกษา โดยพิจารณาว่าการตรวจราชการเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งความรู้เกี่ยวกับอีสานของชนชั้นนำสยาม โดยปัจจัยสำคัญเนื่องมาจากการแสวงหาความรู้เพื่อสนับสนุนนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ให้มีประสิทธิภาพต่อระบบการจัดการและการควบคุมพื้นที่อีสานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อริยุชย์ชี้ให้เห็นถึงกลไกการทำงานของ การตรวจราชการหัวเมืองซึ่งสัมพันธ์กับระบบราชการสมัยใหม่ กล่าวคือแม้ว่าชนชั้นนำสยามรับรู้เรื่องราวของอีสานผ่านประสบการณ์การเดินทาง จากวารสาร การรวบรวมงานประเภทตำนานและพงศาวดารพื้นเมือง แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมกับการบริหารราชการรูปแบบใหม่ อริยุชย์อธิบายถึงการออกตรวจราชการของบรรดาเจ้านายในอีสานที่มีจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ ในช่วงครึ่งแรกของพุทธศตวรรษที่ 25 เป็นการเดินทางเมื่อมีราชการจากเมืองหลวงให้ไป แต่ช่วงเวลาคึ่งหลังพุทธศตวรรษที่ 25 เป็นการเดินทางไปเนื่องจากเป็นภาระหน้าที่ที่ทางราชการมีกฎให้ไป งานดังกล่าวเริ่มต้นศึกษาจากการเสด็จตรวจราชการ พ.ศ. 2449 ของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นจุดเริ่มต้นของการตรวจราชการในพื้นที่อีสานของบรรดาเจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของสยาม

เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวทางการศึกษาข้างต้นที่หันมาให้ความสนใจกับภาพ “การรับรู้” เกี่ยวกับหัวเมืองมองผ่านกิจกรรมการตรวจราชการในฐานะกระบวนการสำคัญของรัฐสยามต่อการเข้าไปทำความเข้าใจพื้นที่ เป็นหนึ่งในแนวทางที่เริ่มเจาะจงการตรวจราชการหัวเมืองลงไปในพื้นที่เป็นกรณีศึกษา ในแง่หนึ่งกิจกรรมเหล่านี้ช่วยเติมเต็มภาพการตรวจราชการเพียงภูมิภาคหนึ่งภูมิภาคใดเท่านั้น ดังนั้น ในการจะเข้าใจรัฐผ่านกลไกการตรวจราชการหัวเมืองจึงจำเป็นต้องดูภาพรวมทุกพื้นที่

นอกเหนือประเด็นการมองในเชิงการรับรู้ในพื้นที่ แนวทางการศึกษาเรื่องการมองรัฐผ่านเทคโนโลยีหรือเครื่องมือในการทำความเข้าใจระบบการปกครองเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการทำ ความเข้าใจกระบวนการสร้างรัฐ ดังงานศึกษาเกี่ยวกับรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับการสร้างรัฐสมัยใหม่ สำคัญดังงานศึกษา ในปี พ.ศ. 2557 งานศึกษาของตามไท ดิลกนพรัตน์ เรื่อง “State Numeracy: A History of the Recording of Information in Siam 1890-1925” ที่เสนอให้เห็นวิธีการจัดการในช่วงของการสร้างรัฐสยามสมัยใหม่ผ่านการสำรวจสำมะโนครัวประชากร อันเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมพลเมืองของสยาม<sup>18</sup> ผลงานศึกษาของวิภัส เลิศรัตนรังสี เรื่อง “การปฏิบัติคณาคมกับการรวมศูนย์อำนาจของรัฐสยาม พ.ศ. 2435 - 2475”

<sup>18</sup> Tamthai Dilokvidhyarat, “State Numeracy: A History of the Recording of Information in Siam 1890-1925”(School of Culture, History & Language Australian National University, 2014).

วิรัชชี้ให้เห็นถึงบทบาทของเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วยการคมนาคมอย่างรถไฟ ที่ความเร็วมีส่วนสำคัญต่อการดึงอำนาจจากหัวเมืองเข้าสู่ส่วนกลาง<sup>19</sup> งานเหล่านี้ตั้งคำถามในฐานะเทคโนโลยีเหล่านี้มีส่วนต่อการสร้างรัฐสยามอย่างไร ผ่านกลไกการพิจารณาการมอบบทบาทและอำนาจนำของชนชั้นนำสยามที่กระทำต่อหัวเมือง ซึ่งแนวทางดังกล่าวผู้วิจัยเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะนำมาใช้ในการเทียบเคียงการอธิบายการตรวจราชการหัวเมืองได้ต่อไป

แนวโน้มการศึกษาเรื่องรัฐสยาม ความสำคัญกับพลังของกลุ่มคนชนชั้นล่างกับการมีส่วนร่วมสำคัญต่อกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ งานของณัฐพงษ์ สกุลเลียวเรื่อง “สามัญชนในหัวเมืองฝ่ายเหนือกับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่สยาม พ.ศ. 2400-2450” ได้แย้งแนวทางการศึกษาก่อนหน้าเกี่ยวกับกระบวนการสร้างรัฐสยาม โดยมุ่งข้อเสนอสำคัญของงานดังกล่าวพิจารณาถึงการก่อรูปของรัฐสมัยใหม่ไม่ได้เกิดจากพลังของกลุ่มชนชั้นนำทั้งในระดับส่วนกลางและหัวเมืองเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนสำคัญอย่างสามัญชนและพ่อค้าร่วมกันสังขกรรมสยามสมัยใหม่ด้วย<sup>20</sup> แนวทางการศึกษาดังกล่าวเป็นการหันไปมองรัฐด้วยกลุ่มคนนอกเหนืออำนาจรัฐ แตกต่างจากงานกลุ่มที่แล้วมามักมุ่งไปมองในระดับมหภาค จนขาดการมองระดับจุลภาค แนวทางและข้อเสนอของณัฐพงษ์ เป็นตัวอย่างของการมองรัฐที่สามารถนำมาขยายและทำความเข้าใจได้ในงานศึกษาเกี่ยวกับรัฐสยามของผู้วิจัยด้วย

งานของณัฐพงษ์ สกุลเลียว ใช้กรอบคิดกึ่งอาณานิคม โดยนำแนวทางการอธิบายรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ผ่านการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จากงานศึกษาของ กุลลดา เกษบุญชู มีด เรื่อง “The Rise and Decline of Thai Absolutism”<sup>21</sup> และงานของไซยนต์ รัชกุล เรื่อง “The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy: Foundations of the Modern Thai State from Feudalism to Peripheral” ที่ชี้ให้เห็นถึงการขยายตัวของอำนาจรัฐจากกรุงเทพฯ เข้าไปมีอิทธิพลต่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านทรัพยากรทางเศรษฐกิจในดินแดนรัฐ

<sup>19</sup> วิรัช เลิศรัตนรังสี, “การปฏิวัติคตินาคมกับการรวมศูนย์อำนาจของรัฐสยาม พ.ศ. 2435 - 2475,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขารัฐศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2558).

<sup>20</sup> ณัฐพงษ์ สกุลเลียว, “สามัญชนในหัวเมืองฝ่ายเหนือกับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่สยาม พ.ศ. 2400-2450,” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561).

<sup>21</sup> Kullada Kesboonchoo Mead, The rise and decline of Thai absolutism. (London : RoutledgeCurzon, 2006). p.93.

ชายขอบของสยาม<sup>22</sup> โดยเชื่อมโยงสยามเข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงของระบบทุนนิยมโลกที่มีผลต่อสยามโดยตรง กุลลดา ยังชี้ให้เห็นถึงกลุ่มคนที่มีพลังสำคัญในการขับเคลื่อนรัฐ ได้แก่ ข้าราชการสำคัญ คือ กลุ่มสยามเก่า กลุ่มอนุรักษสยาม และกลุ่มสยามหนุ่ม โดยเชื่อว่าพลังที่สำคัญที่สุดต่อการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ พลังเศรษฐกิจโลกที่นำไปสู่ความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสนองต่อความต้องการของตลาดโลก ผลของการเปลี่ยนแปลงกระทบให้หลายมิติ นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบราชการและโครงสร้างของรัฐ จนท้ายที่สุดได้นำไปสู่กระบวนการเกิดขึ้นของ 2475 จากพลังของกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการต่างๆ<sup>23</sup>

ในแง่ของงานศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการสร้างรัฐสยาม การอธิบายเกี่ยวกับการก่อรูปรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังขยายไปสู่การศึกษาเกี่ยวกับการประกอบสร้างองค์ความรู้ที่สัมพันธ์กับการสร้างรัฐสมัยใหม่ ในงานของชาติรี ประกิจนทการ เรื่อง “การประกอบสร้างศิลปะไทยฉบับทางการ : ประวัติศาสตร์ศิลปะกับการก่อร่างสร้างชาติ พ.ศ. 2408-2525” อธิบายถึงการสร้างรัฐสมัยใหม่ผ่านการเดินทางว่าด้วยรายงานการสำรวจ (รวมไปถึงเอกสารการตรวจราชการ) ของชนชั้นนำที่แสดงถึงการขยายอำนาจของกรุงเทพฯ เข้าสู่หัวเมืองประเทศราช โดยชี้ให้เห็นถึงบทบาทของการเดินทางสำรวจและรวบรวมงานศิลปะต่างๆ มีส่วนในการสร้างรัฐสยามได้อย่างไร<sup>24</sup> สอดคล้องกับวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยที่กล่าวถึงการประกอบสร้างองค์ความรู้ต่างๆของสยามโดยพาดผ่านประวัติศาสตร์ และโบราณคดีภายใต้การนำของสมเด็จพระยาตากสินฯ จนกลายเป็นแนวทางหรือสกุลหลักของการศึกษาด้านประวัติศาสตร์โบราณคดี และประวัติศาสตร์ศิลปะในประเทศไทย

จากงานศึกษาทั้ง 2 กลุ่ม พบว่า การมองลักษณะการตรวจราชการยังเป็นการมองในลักษณะคงเส้นคงวาในการอธิบายภาพของการตรวจราชการ ที่ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลงลักษณะที่เป็นกระบวนการ หรือความซับซ้อนของการตรวจราชการหัวเมืองอย่างชัดเจน รวมทั้งไม่ปรากฏกับการพิจารณาถึงการสถาปนาอำนาจการปกครองท้องถิ่นผ่านการเข้าไปจัดการระบบออฟฟิศ

<sup>22</sup> Chiyon Rajchagool, *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy: Foundations of the Modern Thai State from Feudalism to Peripheral Capitalism*. (Bangkok : White Lotus, 1994). p. 1-12.

<sup>23</sup> งานของกุลลดา ยังปรากฏในงานที่ให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจที่มีผลต่อการศึกษารัฐสมบูรณาญาสิทธิ เรื่อง (กุลลดา เกษบุญชู มีดี, “สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิบัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 2 การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 1-27.

<sup>24</sup> ชาติรี ประกิจนทการ, “การประกอบสร้างศิลปะไทยฉบับทางการ : ประวัติศาสตร์ศิลปะกับการก่อร่างสร้างชาติ พ.ศ. 2408-2525,” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561).

หรือการให้ความสำคัญกับระบบเอกสาร การจัดการข้อมูล ในหัวเมืองของรัฐสยามอย่างแท้จริง จากช่องว่างของงานศึกษาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมุ่งเสนอกระบวนการตรวจราชการหัวเมืองใหม่ในแง่ กระบวนการการทำงานของรัฐบาลที่มีความซับซ้อน วิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลง กระบวนการลองผิดลองถูก ตลอดจนกระบวนการทำงานของข้าราชการมหาดไทยที่ต้องเผชิญทั้งการปรับตัว ความยากลำบากกับความหลากหลายของพื้นที่และผู้คน ตลอดจนระบบที่สดใหม่อยู่เสมอ ในแง่ กระบวนการผ่านระบบราชการที่มีการจัดตั้งโครงข่ายการบริหารราชการของรัฐบาลสมัยใหม่อย่าง ออฟฟิศ การให้ความสำคัญกับระบบเอกสาร กระบวนการรวบรวมข้อมูล ความรู้ที่ซับซ้อนขึ้นนำต้องการ อันมีผลต่อการอธิบายตัวตนของรัฐและนำมาสู่แนวทางการจัดการปกครองเพื่อประสิทธิภาพสูงสุด ขณะเดียวกันการตรวจราชการมีพลวัตในการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นที่เป็นไปในลักษณะที่มีการ เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ทั้งนี้ผู้วิจัยจะเสนอให้เห็นว่าการตรวจราชการหัวเมืองกับการมีส่วนร่วมในการสถาปนา โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นผ่านการเข้าไปวางระเบียบแบบแผนการปกครองอย่างไร และเสนอให้ เห็นว่าการตรวจราชการหัวเมืองมีส่วนสำคัญอย่างไรต่อการสถาปนาความรู้เกี่ยวกับพื้นที่สยามผ่าน การรวบรวมข้อมูล โดยมองผ่านกระบวนการตรวจราชการหัวเมืองที่มีพลวัตและการเปลี่ยนแปลงอยู่ เสมอ ไม่ได้มีรูปแบบสำเร็จรูปดังที่งานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและมองเห็นการตรวจ ราชการหัวเมืองเป็นเพียงเส้นตรงอย่างเดียว

## 1.7 หลักฐานและข้อจำกัดในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้หลักฐานประเภทเอกสารการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติเป็นเอกสารหลักในการศึกษา เมื่อสำรวจเอกสารเบื้องต้นพบว่า เอกสาร การตรวจราชการส่วนใหญ่บันทึกขึ้นโดยบรรดาข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก โดยอยู่ใน เอกสารแผนการปกครอง เรื่องการตรวจราชการ ของกรมราชเลขาธิการ ของหอสมุดแห่งชาติและ จดหมายเหตุแห่งชาติทำวาสุกรีเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังค้นคว้าเพิ่มเติม ณ หอจดหมายเหตุ แห่งชาติ สงขลา หอจดหมายเหตุแห่งชาติ จันทบุรี หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เชียงใหม่ รวมเอกสารไม่ น้อยกว่า 100 ฉบับ ซึ่งเขียนขึ้นโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและ ตามมณฑลเทศาภิบาลต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีเอกสารที่ปรากฏในฐานของหน่วยงานรัฐ เช่น ฐานข้อมูลหนังสือเก่าของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฐานข้อมูลหนังสืองานศพจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และวัดบวรนิเวศ วิหารหอจดหมายเหตุโรงเรียนมหาวชิราวุธ สงขลา เป็นต้น โดยแบ่งกลุ่มผู้จัดทำบันทึกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ เจ้านายระดับสูง อาทิ เสนาบดี และข้าราชการระดับข้าหลวงและเจ้าหน้าที่ใน

กระทรวงมหาดไทย สำหรับหลักฐานที่สำคัญและนำมาเผยแพร่บ่อยครั้งคือ งานเอกสารตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ นอกจากนั้นเป็นเอกสารการตรวจราชการของระดับข้าหลวงเทศาภิบาลที่ส่งไปจากส่วนกลางและข้าหลวงที่ทำหน้าที่ปกครองมณฑล ลักษณะเอกสารเป็นรายงานการตรวจราชการที่เขียนขึ้นเพื่อนำความจากการตรวจส่งไปรายงานยังกระทรวงมหาดไทย หรือทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้สำรวจเบื้องต้น พบว่ามีเอกสารกล่าวถึงการตรวจราชการทุกภาค นอกจากนี้ยังใช้เอกสารประเภทวารสารเทศาภิบาล ราชกิจจานุเบกษา บันทึกความทรงจำของเจ้านายและข้าราชการ ภาพถ่ายการเดินทางตรวจราชการ มาเป็นหลักฐานในการศึกษา ทั้งนี้ข้อจำกัดสำคัญคือเป็นเอกสารของรัฐ ขณะเดียวกันเอกสารประเภทนี้มักถูกตรวจสอบ ปรับแต่ง แก้ไข และคัดเลือกเพื่อเผยแพร่ จึงอาจจะมีข้อมูลบางส่วนที่ขาดหายไป

เมื่อพิจารณาถึงการนำหลักฐานมาใช้ ผู้วิจัยพบว่า เอกสารการตรวจราชการหัวเมืองนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางในการอ้างอิงเกี่ยวกับการศึกษาการปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาล รวมไปถึงงานศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และวัฒนธรรมศึกษา<sup>25</sup> จากการวิเคราะห์หลักฐานที่นำมาศึกษาผู้วิจัยได้จำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มหลักฐานชุดแรก แสดงถึงงานเขียนเกี่ยวกับการตรวจราชการหัวเมืองของชนชั้นนำในช่วงก่อนการปฏิรูปราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา เช่น พระนิพนธ์เรื่องชีวิตวิวัฒน์<sup>26</sup> ของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมพระยาภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมหลวงภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช ซึ่งทรงพระนิพนธ์เมื่อ พ.ศ. 2429 ตัวอย่างจากเอกสารในกลุ่มนี้ช่วยให้เห็นรูปแบบการบันทึกการตรวจราชการหัวเมืองในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง และวิถีดคิดตลอดจนทัศนคติของชนชั้นนำสยามที่มีต่อท้องถิ่น

กลุ่มหลักฐานชุดที่ 2 เอกสารรายงานการตรวจราชการหัวเมืองของเจ้านายและข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ราชกิจจานุเบกษา ประชุมเทศาภิบาลวารสารเทศาภิบาล สมุดเยี่ยมประจำจังหวัด(กรณีจังหวัดสมุทรสงคราม) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงกลางทศวรรษ 2430 เป็นต้นมา โดยผู้วิจัยได้เพิ่มเติมการวิเคราะห์ถึงทัศนคติ ความคิด ความสนใจพิเศษของผู้บันทึก ไว้ด้วยนอกเหนือจากเนื้อหาที่กล่าวถึงความเป็นไปของท้องที่ในการตรวจราชการ

<sup>25</sup> ตัวอย่างเช่น ประชุมเรื่องเมืองนครไชยศรี มีเอกสารการตรวจราชการของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพมาใช้ในการศึกษา (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “เอกสารตรวจราชการเมืองนครไชยศรี,” ใน ประชุมเรื่องเมืองนครไชยศรี. อภิลักษณ์ เกษมผลกุล, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ : ศูนย์สยามทรรศน์ศึกษา, 2555).

<sup>26</sup> สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมพระยาภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมหลวงภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช, หนังสือชีวิตวิวัฒน์ว่าด้วยคุณความดีแห่งการท่องเที่ยวในที่ต่างๆ (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2427).

กลุ่มหลักฐานชุดที่ 3 กลุ่มหลักฐานที่ได้มาจากบันทึกความทรงจำ อัตชีวประวัติการทำงาน ของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยที่ได้ถ่ายทอดห้วงชีวิตของการปฏิบัติราชการทั้งในตำแหน่ง หน้าที่ที่ตรวจราชการโดยตรง ตลอดจนการได้รับมอบหมายให้ไปตรวจราชการหัวเมือง กลุ่มเอกสาร ชุดนี้แสดงถึงวิถีคิด หลักการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ออกเดินทางไปปฏิบัติงานในหัวเมืองทั้ง เจ้านายและข้าราชการในกระทรวง ความน่าสนใจของเอกสารชุดนี้ที่ นอกจากจะทำให้เห็นถึงระบบ การทำงานของรัฐผ่านการรายงานการตรวจราชการหัวเมืองแล้ว ยังมีลักษณะที่เป็นทางการน้อยกว่า ทำให้เห็นถึงทัศนคติ วิถีคิด ความสนใจส่วนตัวของผู้บันทึกที่จะเป็นพื้นฐานให้เข้าใจถึงผู้ตรวจราชการ แต่ละคนมากกว่าหลักฐานกลุ่มที่ 2 ซึ่งเป็นหลักฐานราชการ ตัวอย่างบันทึกความทรงจำของพระยา สุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ) ขณะลงไปฝึกปฏิบัติงานในหัวเมืองและรับราชการหัวเมือง ได้ถ่ายทอด เรื่องราวขณะออกตรวจราชการหัวเมืองหรือการตรวจท้องที่ว่าเป็นไปตามข้อบังคับที่เจ้าพนักงานต้อง ออกดูพื้นที่ ฟัง สังเกต สอบถาม พฤติกรรมความเป็นอยู่ของผู้คน ขณะเดียวกันก็ยังเห็นถึงชีวิตความเป็น อยู่ของข้าราชการในระหว่างตรวจราชการว่าเป็นอยู่อย่างไร อุปสรรค การทำงาน การปรับตัว ตลอดจนอุปสรรคการทำงานในหัวเมืองมากน้อยเพียงใด สะท้อนวัฒนธรรมข้าราชการจากส่วนกลางใน ฐานะบุคคลอื่นหรือกลุ่มคนภายนอก ที่ไม่ใช่คนในท้องถิ่นโดยตรงมีชีวิตอยู่ในหัวเมืองอย่างไร เข้ากับผู้คนได้มากน้อยแค่ไหน ขณะเดียวกันก็ช่วยให้เห็นทัศนคติของข้าราชการต่อท้องถิ่นและ กระบวนการทำงานในระบบราชการของข้าราชการในหัวเมือง เช่น กรณีพระยาสุนทรพิพิธถ่ายทอดไว้ในหลายแง่มุม เช่น อาหารการกินระหว่างการตรวจราชการหัวเมืองว่าถ้าหากชาวบ้านจัดสำหรับอาหาร อะไรมา ผู้มาตรวจพื้นที่จะต้องแสดงความพึงพอใจ ไม่อ้อยอิ่งก็ต้องพยายามกลืนกินเอา ไม่แสดงกิริยา รังเกียจชาวบ้าน เป็นต้น<sup>27</sup> ลักษณะดังกล่าวมักไม่ค่อยพบเห็นงานศึกษาประวัติศาสตร์มณฑล เทศาภิบาลที่ให้ความสำคัญเมืองวัฒนธรรมของข้าราชการในการตรวจราชการเท่าใดนัก

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มงานวรรณกรรมบันทึกความทรงจำของเจ้านายและข้าราชการ กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการตรวจราชการหัวเมือง ตัวอย่างเช่น นิทานโบราณคดี<sup>28</sup>, เทศาภิบาล พระนิพนธ์ในสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ<sup>29</sup> พระประวัติลูกเล่า นิพนธ์ของหม่อมเจ้าหญิงพูน พิศมัย ดิศกุล<sup>30</sup> เล่าให้ลูกฟัง : ชีวิตข้าราชการมหาดไทยยุคใกล้อีสานสมบูรณาญาสิทธิ ของพระยา

<sup>27</sup> พระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ), บันทึกความทรงจำ(1) เรื่อง การศึกษา(และกีฬา) และการฝึกงาน หัวเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 136-144.

<sup>28</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี. (กรุงเทพฯ : ไทยควอลิตี้บุ๊คส์ (2006), 2559).

<sup>29</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545).

<sup>30</sup> หม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัย ดิศกุล, “พระประวัติลูกเล่า,” ใน ดำรงราชานุสรณ์ เพื่อเฉลิมพระเกียรติพล เอก และมหาอำมาตย์เอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องในการเสด็จพระราชดำเนิน

สัจจาภิรมย์ อุดมราชภักดี (สรวง ศรีเพ็ญ)<sup>31</sup> หนังสือนายทองมหาดเล็กว่าด้วยเรื่องราวของพระยาสุนทรเทพกิจจารักษ์ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย<sup>32</sup> ประวัติและผลงานของพระยารัษฎานุประดิษฐ์ (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) เอกสารส่วนบุคคลของเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) จากทายาทตระกูลเปาโรหิตย์<sup>33</sup> เป็นบันทึกความทรงจำของข้าราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับท่าน สอดแทรกเรื่องราวชีวิตขณะตรวจราชการเอาไว้ด้วย<sup>34</sup> ทั้งนี้ยังปรากฏผ่านวรรณกรรมการตรวจราชการประเภททร้อยกรองและบันทึกภาพถ่ายระหว่างการเดินทางราชการ<sup>35</sup> กลุ่มเอกสารดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงกระบวนการแสวงหาความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นที่จะมีประโยชน์ต่อกลไกของรัฐ รวมทั้งเผยให้เห็นถึงประสบการณ์ชีวิตจากการตรวจราชการหัวเมือง

ท้ายที่สุดแล้วงานดังกล่าวยังมีข้อจำกัดด้วยกรอบของเวลาและการศึกษาค้นคว้าข้อมูลหลักฐานต่างๆ เพิ่มเติม ปัญหาของผู้วิจัยที่จำกัดเฉพาะหลักฐานเพียงบางกลุ่ม โดยมุ่งพิจารณาการตรวจราชการหัวเมืองส่วนกลางเป็นสำคัญ ไม่ได้พิจารณาการตรวจราชการหัวเมืองที่ลึกลงไปในระดับท้องที่ซึ่งมีข้าราชการและข้าราชการในหัวเมืองอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าสนใจ เนื่องจากในงานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาตำราฯ และข้าราชการสำคัญที่ประจำอยู่ในกระทรวงมหาดไทยในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการและควบคุมหัวเมืองโดยตรง

---

ทรงเปิดพระรูปอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงมหาดไทย 1 เม.ย. 2511 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2511), หน้า 62-70.

<sup>31</sup> พระยาสัจจาภิรมย์ อุดมราชภักดี (สรวง ศรีเพ็ญ), เล่าให้ลูกฟัง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2557).

<sup>32</sup> ธงทอง จันทรางศุ, นายทองมหาดเล็ก (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2558).

<sup>33</sup> เจ้าพระยามุขมนตรี(อวบ เปาโรหิตย์), “บันทึกส่วนบุคคล,” พิพิธภัณฑเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร, 2561. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>34</sup> ขุนเสนานวงศ์ภักดี(พิตร ณ นคร), ประวัติและผลงานพระยารัษฎานุประดิษฐ์(คอซิมบี๊ ณ ระนอง). (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2513).

<sup>35</sup> ภาพถ่ายเหล่านี้แทรกอยู่ตามหนังสือพิมพ์ที่ระลึกการตรวจราชการหัวเมือง เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, (“สมุดภาพตรวจราชการหัวเมืองช่วงกึ่งทศวรรษก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475” (นนทบุรี : บริษัทพิมพ์ดีจำกัด, 2559).), นอกจากนี้ยังปรากฏภาพถ่ายแทรกในหนังสือที่ระลึก เช่น สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, เรื่องการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2555).

## บทที่ 2

### การตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทย

#### ในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช พ.ศ. 2435 - 2458

แม้ว่างานประวัติศาสตร์นิพนธ์ที่ผ่านมาจะให้ความสำคัญกับการตรวจราชการหัวเมืองในฐานะเครื่องมือสำคัญในการสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยาม<sup>36</sup> อันเป็นผลมาจากการขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตก และกระบวนการปฏิรูปสยามไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ แต่เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของการตรวจราชการหัวเมืองแล้วพบว่ามิได้มีฐานะเพียงเครื่องมือในการทำงานของรัฐเพื่อประสิทธิภาพในการปกครองหัวเมืองและท้องที่เท่านั้น แต่การตรวจราชการหัวเมืองยังเป็นเทคโนโลยีหรือเครื่องมือสำคัญในการทำความเข้าใจความแตกต่างของท้องที่ในพระราชอาณาเขต เป็นสิ่งที่รัฐสยามในอดีตยังมิได้เข้าไปจัดการ ควบคุม หรือเรียนรู้อย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกันการตรวจราชการยังเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมในการจัดการหัวเมืองในทางการเมืองและทรัพยากรทางเศรษฐกิจของรัฐสยาม ทั้งยังเป็นการปักหลักอำนาจของเจ้าสยามไปยังหัวเมืองโดยการสร้างแบบแผนความเป็นกรุงเทพฯผ่านระบบราชการขึ้นในหัวเมือง วิธีการเหล่านี้คล้ายคลึงกับแนวคิดของเจ้าอาณานิคมตะวันตกที่พยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลในดินแดนปกครอง ขณะเดียวกันการตรวจราชการหัวเมืองยังแสดงถึงการสร้างสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯกับหัวเมือง การแสวงหาความรู้และรวบรวมข้อมูลความรู้ของข้าราชการ ตลอดจนชนชั้นนำสยามเกี่ยวกับหัวเมืองในยุคเริ่มต้นของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ประวัติศาสตร์นิพนธ์ที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทด้านการปกครองท้องที่ของของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองในระบบมณฑลเทศาภิบาลที่ผ่านมามีอธิบายถึงการจัดการหัวเมืองเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยพิจารณาไปในทิศทางเดียวกันคือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากภัยอันตรายของจักรวรรดินิยมที่มีต่อสยาม ส่งผลให้ชนชั้นนำต้องเดินทางเพื่อ

---

<sup>36</sup> ความเป็นสมัยใหม่(Modernity) ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ เสนอว่าเป็นศัพท์ที่มีความใกล้เคียงกับคำว่า “ศรีวิไลซ์”(civilize) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในตะวันตก เป็นสิ่งที่มนุษย์ต้องการมีชัยเหนือตนเอง ในทางใดทางหนึ่งทั้งทางความคิด ความรู้สึก การต่อต้าน กดขี่ ต่อต้านจนทำให้ไปสู่การเกิดขึ้นของความเป็นสมัยใหม่ ทั้งการค้นพบทางวิทยาศาสตร์ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี หรือด้านหนึ่งอาจเป็นวัตถุหรือระบบที่เกิดขึ้นมาใหม่ (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ความ(ไม่)เป็นสมัยใหม่ : ความเปลี่ยนแปลงและย้อนแย้งของไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, 2560), หน้า 7 - 8)



ไปศึกษาดูงานการจัดการปกครองของบรรดาเจ้าอาณานิคมตะวันตก จนกลายเป็นข้อสรุปที่ดูผิวเผินเกินไป<sup>37</sup> การสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยาม แม้รัฐสยามจะนำวิธีการปกครองมาจากเจ้าอาณานิคมมาใช้ในการวางแผนการปกครองในดินแดนสยาม แต่ก็มีมีการปรับปรุงยุคให้เข้ากับวัฒนธรรมการปกครองเดิมที่สยามดำเนินการอยู่ อาทิ อำนาจในการจัดแบ่งหัวเมืองในระดับชั้นคือหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองประเทศราช ด้วยเหตุนี้ในช่วงแรกของการสถาปนาระบอบใหม่ การปกครองท้องถิ่นของสยามจึงมีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ กระบวนการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยามในระยะแรกมิได้มีอำนาจครอบคลุมหัวเมืองเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ การเรียนรู้และทำความเข้าใจท้องถิ่นจึงเป็นวาระสำคัญต่อการปกครองในระบอบใหม่ ด้วยเหตุนี้การตรวจราชการหัวเมืองจึงกลายเป็นเทคโนโลยีในฐานะเครื่องมือหรือกลไกสำคัญที่รัฐสยามใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่นบริเวณหัวเมืองต่างๆของรัฐสยาม ภายใต้อำนาจแตกต่างแต่ละพื้นที่ปกครองและผู้คนที่หลากหลาย เมื่อรัฐสยามต้องการสร้างเอกภาพของดินแดนและผู้คน สิ่งที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานการปกครองแบบเดียวกันยังไม่สามารถกระทำได้ ขนชั้นปกครองจึงต้องศึกษา เรียนรู้ เก็บข้อมูล และลงมือทดลองปฏิบัติด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อปรับการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสม การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนอยู่ในกระบวนการตรวจราชการของเสนาบดีและข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย

## 2.1 ขนชั้นนำกับการเดินทางไปยังหัวเมือง ก่อน พ.ศ. 2435

ในพระนิพนธ์ *ความทรงจำ* ว่าด้วยเรื่องแก่พระราชกิจจานุกิจ พระนิพนธ์ในสมเด็จพระปรมัยยิกายติราชฯ อธิบายว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงฟื้นฟูการเสด็จประพาสหัวเมืองที่ห่างหายไปเมื่อครั้งต้นกรุงเก่า เนื่องจากหลังการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์มักติดพันกับการศึกเสมอ ผนวกกับเป็นช่วงก่อร่างสร้างพระนครทำให้พระมหากษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ถึงพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเอาแบบอย่างธรรมเนียมของพระมหากษัตริย์อยุธยาส่วนใหญ่ที่เสด็จฯ ออกจากพระนครเฉพาะในราชการสงครามหรือการเสด็จนมัสการสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในพระพุทธศาสนา ฐานพงษ์ ลือจรชัย ชี้ให้เห็นถึงสำนึกของชนชั้นนำสยามยุคจารีตที่มีต่อดินแดนว่าพระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาดินแดนของพระองค์ในเชิงนามธรรมมากกว่ารูปธรรม ปัจจัยสำคัญอันเนื่องมาจากการไม่ได้มีสำนึกถึงเจ้าของพื้นที่แบบรัฐ

<sup>37</sup> อรรถจักร สัตยานุรักษ์พยายามโต้แย้งงานของวุฒิชัย มูลศิลป์ว่าการมองดังกล่าวเป็นลักษณะที่ดูตื้นเขินเกินไปในการพิจารณาถึงแนวคิดของกษัตริย์กรุงเทพฯ ที่มีต่อหัวเมือง อ้างถึงใน อรรถจักร สัตยานุรักษ์, *การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นนำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึงพุทธศักราช 2475* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 142.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผนวกกับสำนักทางภูมิศาสตร์ในเชิงความรู้ไม่ได้ก่อตัวขึ้นในหมู่ชนชั้นนำอย่างกว้างขวางนัก โดยเฉพาะเทคโนโลยีการทำแผนที่ที่กำหนดเขตแดนอย่างชัดเจน<sup>38</sup>

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(รัชกาลที่ 4) ทรงรับเอาแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากการเสด็จท้องที่ของพระมหากษัตริย์อยุธยา เช่นการเสด็จแปรพระราชฐานวังบางปะอินของพระเจ้าปราสาททอง การแปรพระราชฐาน ณ วังเชิงเขาพระพุทธรบาท แขวงเมืองสระบุรีของพระเจ้าทรงธรรม เป็นต้น มาเป็นแนวทางในการเสด็จประพาสหัวเมืองโดยเสด็จประพาสหัวเมืองสำคัญ ได้แก่ พิษณุโลก ทางตะวันออกไปถึงเมืองปราจีนบุรี จันทบุรี ตรวด หัวเมืองฝ่ายตะวันตกใกล้กรุงเทพฯเสด็จไปยังเมืองนครชัยศรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี หัวเมืองทางใต้ เสด็จไปถึงเมืองนครศรีธรรมราชและสงขลา<sup>39</sup> การเสด็จพระราชดำเนินแปรพระราชฐานไปยังหัวเมืองในครั้งนี้ สมเด็จพระปรมายาดำรงฯ ทรง เรียกว่า “เสด็จประพาสตรวจการหัวเมือง” ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบเนื่องมาภายหลังรัชกาลต่อมา<sup>40</sup> อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพระนิพนธ์เรื่องความทรงจำ โดยอธิบายว่า รัชกาลที่ 4 ทรงพยายามเข้าไปกระชับอำนาจเหนือหัวเมืองและประเทศราชในหัวเมืองที่เสด็จพระราชดำเนินไป พร้อมๆกับการสร้างความสัมพันธ์โดยตรงกับหัวเมืองที่เสด็จฯ<sup>41</sup> สุนทรี อาสะไวย์ เสนอว่าการเสด็จประพาสหัวเมืองต่างๆ ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับหนึ่งเป็นการเปิดรับวัฒนธรรมการเดินทางท่องเที่ยวในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมโดยเฉพาะแนวคิดเรื่องการออกไปรับอากาศบริสุทธิ์ในดินแดนห่างไกลนอกพระนคร ขณะเดียวกันยังเป็นสิ่งใหม่ในการสร้างความใกล้ชิดระหว่างกษัตริย์กับราษฎร พบปะผู้คนในปกครอง<sup>42</sup>

ขณะเดียวกันในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแนวคิดเรื่องรัฐและกษัตริย์แบบใหม่เริ่มเด่นชัดมากขึ้น ความคิดเรื่องดินแดนที่มีอาณาเขตที่แน่นอนด้วยเส้นเขตแดนเป็นสิ่งที่ทำให้ชนชั้นนำสยามต้องการรับรู้ดินแดนที่สัมพันธ์กับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ แตกต่างจากแนวคิดเรื่อง

<sup>38</sup> ฐานพงษ์ ลือขจรชัย, “ปัจจัยที่มีผลต่อการตกลงพรมแดนในดินแดนมาลายูระหว่างสยามและอังกฤษในสนธิสัญญาปี ค.ศ. 1909,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 29.

<sup>39</sup> สมเด็จพระปรมายาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2546), หน้า 93.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

<sup>41</sup> อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นนำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึงพุทธศักราช 2475 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 107.

<sup>42</sup> สุนทรี อาสะไวย์, “กระโหลกวิวัฒน์และอิทธิพลที่มีต่อสยามรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน เอกสารการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสเฉลิมศุภวาระ 200 ปี แห่งพระราชสมภพพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องอัจฉริยภาพในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 315

ความคิดในโลกแบบไตรภูมิ อันเป็นระบบความเชื่อดั้งเดิมในสังคมจารีต ปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัชกาลที่ 4 สนพระทัยในนวัตกรรมสมัยใหม่จากตะวันตก ส่วนหนึ่งมาจากความรู้ที่เจ้าอาณานิคมนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการยึดครองและบริหารจัดการดินแดนที่ปกครอง การเสด็จฯ ถูงดัดไปตามหัวเมืองต่างๆ ได้เปิดโอกาสให้พระองค์เปิดโลกกว้างทางวิทยาการที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และการเดินทาง<sup>43</sup> โดยเฉพาะในช่วงเวลานี้สยามมีเรือกำปั่นและเรือกลไฟที่มีสมรรถภาพสูงขึ้น เป็นโอกาสให้ชนชั้นนำในยุคนี้สามารถเดินทางไปยังดินแดนที่ห่างไกลได้ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่ไม่เคยมีในอดีต พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้เรือกลไฟเสด็จประพาสหัวเมืองต่างๆ เมื่อ พ.ศ. 2400 ได้แก่หัวเมืองตะวันออก (ชลบุรี อ่างศิลา บางละมุง ชongเสมสาร ระยอง จันทบุรี เกาะช้าง) การเสด็จหัวเมืองทะเลตะวันตก (ปราณบุรี ประจวบคีรีขันธ์ กำเนิดนพคุณหรือบางสะพาน ชุมพร นครศรีธรรมราช สงขลา) และหัวเมืองตะวันออกอีกครั้ง เมื่อ พ.ศ. 2402<sup>44</sup>

การเสด็จประพาสแหลมมลายูใน พ.ศ. 2402 นับเป็นการเปิดฉากการเสด็จพระราชดำเนินหัวเมืองระยะไกลของพระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างเรือกลไฟ ครั้นนั้นบรรดาหัวเมืองประเทศราชมลายูเข้าเฝ้าถวายบรรณาการพร้อมกันที่เมืองสงขลา การเสด็จประพาสหัวเมืองปักษ์ใต้ในระยะที่สอง เมื่อ พ.ศ. 2406 นับเป็นการเสด็จประพาสหัวเมืองประเทศราชลงไปถึงเมืองปัตตานีโดยมีบรรดาพระยาแขกในหัวเมืองขึ้นมาเข้าเฝ้ารับเสด็จกันเป็นจำนวนมาก<sup>45</sup> ปีต่อมาได้เสด็จประพาสหัวเมืองตะวันออก<sup>46</sup> การเสด็จพระราชดำเนินหัวเมืองครั้งนี้ได้รับการอธิบายว่าเป็นการเริ่มต้นของการแสดงออกถึงความใกล้ชิดของกษัตริย์กับราษฎร และเป็นแบบอย่างของการเสด็จพระราชดำเนินประพาสหัวเมืองของกษัตริย์ การท่องเที่ยว รวมทั้งการตรวจราชการหัวเมืองของ

<sup>43</sup> อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, ความเปลี่ยนแปลงของสำนักทางประวัติศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึง พ.ศ. 2475 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555) , 32.

<sup>44</sup> สุนทรี อาสะโวทย์, “กระโหลกแก้วและอิทธิพลที่มีต่อสยามรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน เอกสารการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสเฉลิมศุภวาระ 200 ปี แห่งพระราชสมภพพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องอัจฉริยภาพในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 314 - 315.

<sup>45</sup> พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 ของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2548), หน้า 195.

<sup>46</sup> ในปี พ.ศ. 2403 รัชกาลที่ 4 เสด็จประพาสหัวเมืองฝ่ายตะวันออกไปจนถึงเมืองตราดด้วยเรือพระที่นั่งสยามอรสมพล ที่น่าสังเกตคือการเสด็จประพาสของรัชกาลที่ 4 และเป็นที่น่าสนใจว่าการเสด็จประพาสหัวเมืองของรัชกาลที่ 4 นิยมสร้างเจดีย์ขึ้นตามหัวเมืองที่เสด็จ (โปรดดู พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 ของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2548), หน้า 124.

บรรดาขุนนางและข้าราชการในเวลาต่อมา<sup>47</sup> อย่างไรก็ตามไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเสด็จประพาสหัวเมืองทางไกลของรัชกาลที่ 4 เป็นการกระชับอำนาจของสยามในช่วงการขยายอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก

สุนทร ชุตินทรานนท์ อธิบายถึงการเสด็จพระราชดำเนินหัวเมืองในรัชกาลที่ 4 ว่าเป็นธรรมเนียมการเดินทางเสด็จประพาสอย่างใหม่ซึ่งแตกต่างไปจากขนบธรรมเนียมในช่วงรัฐจาริตที่กษัตริย์จะออกเดินทางไปยังหัวเมืองเมื่อเกิดราชการทัพศึก การเสด็จวังช้าง หรือการเสด็จไปจาริกแสวงบุญยังปูชนียสถานสำคัญในหัวเมือง ดังกรณีแสวงบุญ ณ พระพุทธรูปพระบรมรูป ในชวงเวลานี้ยังหมายรวมไปถึงการออกเดินทางตรวจตราพระราชอาณาเขตพื้นที่ภายในของพระองค์ เพื่อสำรวจตรวจตราพื้นที่ต่างๆโดยตรง<sup>48</sup>

ช่วงเวลาของการเสด็จพระราชดำเนินหัวเมืองของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดขึ้นใกล้เคียงกับการเข้ามาของคณะสำรวจอังกฤษและฝรั่งเศสที่เดินทางออกสำรวจดินแดนต่างๆ ในอินโดจีน ใน พ.ศ.2404 (ค.ศ. 1861) คณะนักเดินทางสำรวจชาวฝรั่งเศสขององรี มูโอต์ และคณะของดยุสซาร์ต เดินทางออกสำรวจในพื้นที่ใกล้ๆ หลวงพระบาง โดยเฉพาะกรณีของดยุสซาร์ต ซึ่งเป็นชาวฮอลันดาที่รัฐบาลสยามจ้างออกสำรวจดินแดนเหล่านี้ (ภายหลังรายงานการสำรวจของเขาได้ถูกนำมาประมวลผลในการประกอบสร้างแผนที่โดยคณะของเจมส์ แมคคาธิ์ที่ทำงานให้กับสมาคมภูมิศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์เมื่อ พ.ศ.2431 (ค.ศ. 1888)) ขณะเดียวกันในกรณีของอังกฤษก็ตระหนักถึงการแข่งขันในการออกสำรวจพื้นที่ เมื่อทราบข่าวว่าทางฝรั่งเศสออกเดินทางสำรวจเมืองแถบหลวงพระบางของคณะคูอาร์ท เดอ ลาเกรและการ์นิเยร์ เมื่อ พ.ศ.2411 (ค.ศ.1867)<sup>49</sup>

กรณีสยาม หัวเมืองปักษ์ใต้และแหลมมลายูนับว่าเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาเขตที่ชนชั้นนำสยามเดินทางเป็นระยะทางไกลที่สุด สมเด็จพระปิยมหาราชทรงนิพนธ์ส่วนคำนำใน “พระราชหัตถเลขาเสด็จประพาสแหลมมลายู ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” พ.ศ.2468 อธิบายถึงการเสด็จประพาสของพระมหากษัตริย์นับตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ใน พ.ศ. 2401

<sup>47</sup> สุนทรี อาสะโวทย์, “กระแสโลกาภิวัตน์และอิทธิพลที่มีต่อสยามรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน พระอัจฉริยคุณในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 315.

<sup>48</sup> สุนทร ชุตินทรานนท์, “การเสด็จประพาสยุโรป พ.ศ. 2440 ความหมายเชิงสัญลักษณ์,” ใน ถิ่นโคตรเหง้าก็ผาแผ่นดิน, กาญจน์ ละอองศรีและ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ(บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : มติชน, 2544), หน้า 21.

<sup>49</sup> ดี.จี.อี.ฮอลล์, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : สุวรรณภูมิ-อุษาคเนย์ภาคพิสดาร เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549), หน้า 640-641.

และ พ.ศ. 2406 รวมทั้งรัชกาลที่ 5 ซึ่งเสด็จประพาสหัวเมืองเหล่านี้ครั้งแรก ภายหลังการเสด็จประพาสสิงคโปร์และเกาะชาวเมื่อ พ.ศ. 2413 และยังเสด็จฯ เรื่อยมาในระยะเวลาภายหลัง<sup>50</sup> ก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 หัวเมืองในแหลมมลายู เป็นพื้นที่ที่ชนนำสยามเดินทางไปบ่อยครั้งและมากกว่าหัวเมืองอื่นๆ ในสยาม นับตั้งแต่การเสด็จพระราชดำเนินหัวเมืองปักขไคลงไปตลอดจนถึงแหลมมลายูในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา จนถึงการเสด็จประพาสในสมัยรัชกาลที่ 5 ทามารา รุส ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าในช่วงต้นรัชกาลที่ 5 การเสด็จประพาสหัวเมืองในแหลมมลายูตั้งแต่ พ.ศ. 2431 (ค.ศ. 1888) พ.ศ. 2432 (ค.ศ. 1889) พ.ศ. 2433 (ค.ศ. 1890) พ.ศ. 2439 (ค.ศ. 1896) และพ.ศ. 2444 (ค.ศ. 1901) เป็นเรื่องผิดปกติ ด้วยในระยะเวลาเพียงหนึ่งทศวรรษรัชกาลที่ 5 ได้เสด็จพระราชดำเนินพื้นที่ดังกล่าวถึง 6 ครั้ง<sup>51</sup> เป็นการแสดงถึงอำนาจทั้งทางการเมืองและศาสนาอย่างแยกไม่ขาด เป็นการเข้าครอบครองดินแดนทางแหลมมลายูให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการสมัยใหม่ของสยามที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2433 (ค.ศ. 1890)<sup>52</sup>

การเสด็จพระราชดำเนินหัวเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในช่วงแรกของการครองราชย์ เดช บุนนาค ชี้ให้เห็นว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงต้องการพิจารณาความเป็นไปของหัวเมืองและการพักผ่อน และประการสำคัญคือพระองค์ทรงแสดงให้เห็นว่าหัวเมืองเป็นของพระองค์อย่างแท้จริง ทรงชี้แนะให้บรรดาข้าหลวงที่ไปประจำการยังหัวเมืองตระหนักในจุดมุ่งหมายที่ว่าดินแดนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสยาม โดยเฉพาะทรงแสดงความหนักแน่นต่อดินแดนที่ประชิดอยู่กับการดูแลปกครองของอังกฤษ ดังการเสด็จประพาสหัวเมืองมลายูสำคัญ ทั้งปัตตานี สายบุรี ยะหริ่งใน พ.ศ. 2432 ส่วนใน พ.ศ. 2433 ทรงแนะนำสุลต่านตรังกันว่าดินแดนเหล่านี้อยู่ในอิทธิพลสยาม<sup>53</sup> ขณะเดียวกันเดชยังตั้งข้อสังเกตถึงการเสด็จประพาสหัวเมืองของรัชกาลที่ 5 ว่าเป็นกุศโลบายของพระองค์ที่ทรงต้องการใกล้ชิดราษฎรสยามมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการสนองพระราชวิเทโศบายของพระราชบิดาที่เคยเสด็จ

<sup>50</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาคราวเสด็จมณฑลฝ่ายเหนือในรัชกาลที่ 5 (พิมพ์เป็นบรรณาการในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้านิกรเทวัญ เทวกุล ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันอังคารที่ 15 มีนาคม พุทธศักราช 2520) (กรุงเทพฯ : ม.ป.พ., 2520)

<sup>51</sup> Loos Tamara, Subject Siam : family, law, and colonial modernity in Thailand (Ithaca : Cornell University Press, 2006)

<sup>52</sup> ทามารา ลูส์ (เขียน) พงษ์เลิศ พงษ์นันทน์(แปล), “ลัทธิอาณานิคมสยามประชันผล : สยามกับมลายูมุสลิมภาคใต้,” ฟ้าเดียวกัน 12, 1(มกราคม-เมษายน 2557) :116.

<sup>53</sup> เดช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แปลโดย ภรณ์ กาญจนนัชชิต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 89.

ประพาสหัวเมืองมาก่อน การเสด็จประพาสหัวเมืองมลายูป้อยครั้งเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าบรรดาหัวเมืองเหล่านี้จะจงรักภักดีต่อสยามและสำนึกว่าดินแดนเหล่านี้เป็นของสยาม ทั้งยังเป็นการปรามบรรดาเจ้าผู้ปกครองมลายูที่ติดต่อกับหรือแสดงความใกล้ชิดกับอังกฤษด้วย<sup>54</sup>

ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 มีโครงการมากมายที่สัมพันธ์กับการเดินทางสำรวจดินแดนต่างๆ ของบรรดาข้าราชการฝ่ายสยาม โดยเฉพาะเทคโนโลยีการทำแผนที่ การสร้างสายส่งโทรเลขที่ขยายออกไปยังส่วนต่างๆ ของหัวเมืองในสยาม หนึ่งในคณะเดินทางที่สำคัญคือ กัปตันลอฟสันและนายเดวิดสัน โดยมีข้าราชการสยามติดตามไปด้วย เช่นเจ้าหน้าที่ล่ามฝ่ายสยาม<sup>55</sup> นอกจากนี้ยังมีคณะทำแผนที่ของพระวิภาควฑูต (เจมส์ แมคคาร์ธีย์)<sup>56</sup> ในการจัดวางโครงข่ายสายโทรเลขในหัวเมืองของกัปตันลอฟสันและนายเดวิดสัน มีการส่งเจ้าพนักงานของสยามร่วมไปด้วยคือ พระอุตรกิจพิจารณา (สุด สาระสุทธิ์) ซึ่งทำหน้าที่ล่ามของรัฐบาล ซึ่งออกเดินทางตรวจทางโทรเลขในหลายพื้นที่ อาทิ พ.ศ. 2417 เดินทางจากเมืองนครศรีธรรมราช ไปยังเมืองสงขลา เมืองไทรบุรี และปีนัง ตรวจทางจากเมืองสุราษฎร์ธานีขึ้นไปยังเมืองเพชรบุรี พ.ศ. 2419 เดินทางตรวจทางจากกรุงเทพฯ ไปยังเมืองนครราชสีมา พ.ศ. 2420 เดินทางตรวจทางเมืองราชบุรี เมืองกาญจนบุรี ไปจนถึงเขตพระเจดีย์สามองค์ และ พ.ศ. 2421 เดินทางไปเมืองปราจีนบุรี จนเข้าเขตพระตะบอง<sup>57</sup>

1 ปี ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 รัฐบาลออกประกาศแบ่งเมืองในพระราชอาณาเขตพร้อมกับกำหนดเขตการกำกับดูแลการปกครองของกรมการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งเพื่อเอื้อประโยชน์ในแง่ความสะดวกของการเดินทาง ให้ลดความยากลำบากลง การประกาศ

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

<sup>55</sup> พระยาอุตรกิจพิจารณา (สุด สาระสุทธิ์) ชี้ให้เห็นถึงบรรยายกาการทำงานในช่วงเวลาทศวรรษ 2410 เป็นต้นมา สยามเร่งพยายามสร้างโครงข่ายการวางสายโทรเลขควบคู่ไปกับทำแผนที่ขึ้นตลอดระยะเวลา 5 ปี ติดต่อกัน ในตอนนั้นพระยาอุตรกิจพิจารณา ได้ติดตามคณะไปในฐานะของล่ามกระทรวงกลาโหม เริ่มจากปี พ.ศ. 2417 เริ่มเดินทางตรวจทางตามเส้นทางเมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา อ้างถึงใน ประชุมพงศาวดารภาคที่ 11 พงษาวดารเมืองหลวงพระบาง (พิมพ์แจกในงานศพ อำมาตย์เอกพระยาอุตรกิจพิจารณา(สุด สาระสุทธิ์) ปีมะแม พ.ศ. 2462) (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2462), หน้า (5).

<sup>56</sup> พระวิภาควฑูต (เจมส์ แมคคาร์ธีย์) เป็นชาวอังกฤษ รับราชการอยู่ในกองทำแผนที่ ของรัฐบาลบริติชราชในอินเดีย และออกภาคสนามสำรวจพื้นที่ร่วมกับคณะของกัปตันเอช.ฮิลล์ ที่ถูกว่าจ้างมาทำแผนที่ในสยามในปี พ.ศ. 2424 ทางสยามได้รับนายเจมส์ เข้ามารับราชการในตำแหน่งครูแผนที่ มีบทบาทในการจัดตั้งโรงเรียนแผนที่ออกหนังสือเกี่ยวกับแผนที่ในสยาม กระทั่งปี พ.ศ. 2444 จึงกราบบังคมทูลออกจากราชการ อ้างถึงใน พระวิภาควฑูต (เจมส์ แมคคาร์ธีย์), บุกเบิกสยาม : การสำรวจของพระวิภาควฑูต (เจมส์ แมคคาร์ธีย์) พ.ศ. 2424 - 2436 แปลโดย สุทธิศักดิ์ ปาลโพธิ์ (กรุงเทพฯ : ริเวอร์ บุ๊คส์ จำกัด, 2561), หน้า 8 - 9.

<sup>57</sup> ประชุมพงษาวดารภาคที่ 11 พงษาวดารเมืองหลวงพระบาง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2462) หน้า 6-7.

แบ่งเมืองนี้จึงเป็นที่เข้าใจว่าส่วนหนึ่งต้องการให้การบังคับหัวเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย<sup>58</sup> การออกประกาศดังกล่าวนอกจากการรับเขตการปกครองที่จะมีการจัดแบ่งตามระบบการปกครองใหม่แล้ว ยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับการคมนาคมเพื่อรองรับการเดินทางตรวจราชการที่จะมีขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบการปกครองแผ่นดิน

## 2.2 จาก “ยกกระบัตร” ถึง “ข้าหลวงต่างพระองค์” การตรวจราชการหัวเมืองก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435

สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงอธิบายว่า “ยกกระบัตร” เดิมเป็นตำแหน่งของข้าราชการกระทรวงวัง ทำหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงานเรื่องต่างๆ ในหัวเมือง ถวายตรงต่อพระมหากษัตริย์ โดยไม่ต้องพิจารณาผ่านมหาดไทย กลาโหม และกรมท่า<sup>59</sup> ยกกระบัตรนับเป็นตำแหน่งขุนนางสำคัญที่ส่วนกลางส่งไปทำหน้าที่กำกับดูแล ชี้แนะตักเตือนผู้ปกครองในหัวเมือง หากผู้ปกครองหรือเจ้าเมืองไม่เชื่อฟัง ยกกระบัตรจะทำหนังสือแจ้งมายังส่วนกลาง นิธิ เอียวศรีวงศ์ อธิบายว่ายกกระบัตรในรัฐจารีตเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมหัวเมือง โดยกษัตริย์จะทรงแต่งตั้งขุนนางชั้นผู้ดีจากเมืองหลวงที่เห็นสมควรว่าเป็นผู้รู้ขนบธรรมเนียมราชการในเมืองหลวงออกไปกำกับหัวเมือง จากหลักฐานในกฎหมายตราสามดวง มาตราที่ 139 อาญาหลวง สรุปความได้ว่ายกกระบัตรเป็นหนึ่งในเครื่องมือควบคุมหัวเมืองของราชธานีเพื่อสอดส่องดูแลราชการบ้านเมืองต่างพระเนตรพระกรณ<sup>60</sup>

ขณะที่มานพ ถาวรวัฒน์สกุล มุ่งชี้ให้เห็นถึงอำนาจและขอบเขตของยกกระบัตรในสมัยอยุธยาว่าทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรณให้กับกษัตริย์และนำรายงานที่ได้จากการสอดส่องนำขึ้นทูลเกล้าถวายรายงาน อำนาจจริงของยกกระบัตรยังหมายถึงการเป็นนายกองกำกับดูแลกิจการฝ่ายทหารและพลเรือนไปในตัว ที่สำคัญไปกว่านั้นคืออำนาจของยกกระบัตรไม่ได้มีอำนาจลงโทษหรือสั่งการ

<sup>58</sup> พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานเพลิงศพจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 17 มีนาคม 2507) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2507), หน้า 217-218.

<sup>59</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ให้พระยาอนุมาน ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงมีได้ตอบกับพระยาอนุมานราชชน (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป, 2521), หน้า 186

<sup>60</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, อาคม พัตถิยะ, รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์ ศรีรามเทพนคร (กรุงเทพฯ : มติชน, 2545), หน้า 56.

โดยตรง มีหน้าที่เพียงรายงานและขึ้นทูลเกล้าฯขอเท็จจริง รวมทั้งความใกล้ชิดกับกรมการมากที่สุด<sup>61</sup> อคิน ระพีพัฒน์ อธิบายว่าตำแหน่งยกกระบัตรโดยหน้าที่แล้วเป็นผู้ชำนาญในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง โดยหน้าที่สำคัญคือคอยสอดส่องดูแลการกระทำของเจ้าเมืองและขุนนางในหัวเมือง<sup>62</sup>

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ยังคงสืบเนื่องมาจากสมัยอยุธยา ตำแหน่งยกกระบัตร ในช่วงแรกจึงยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ไปมากนัก ยกกระบัตรยังคงหน้าที่กำกับสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองและกรมการเมือง โดยยกกระบัตรทำหน้าที่ตัวแทนของเมืองหลวงที่ให้คำปรึกษาเป็นครั้งคราว รวมทั้งทำหน้าที่ในการควบคุมการจัดเก็บภาษี แรงงานเพื่อรายงานผลไปยังกรุงเทพฯ การมีอยู่ของยกกระบัตรจึงนับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ<sup>63</sup> คล้ายคลึงกันกับข้อเสนอของอคิน คริส เบเกอร์และผาสุก พงษ์ไพจิตร ซึ่งเห็นว่าอำนาจของยกกระบัตรกินความหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งคนจากส่วนกลางไปดูแลจัดเก็บภาษีส่วนสาอากรต่างๆ ส่งเข้ามายังกรุงเทพฯ พร้อมกับการทำหน้าที่ควบคุมการเกณฑ์แรงงานต่างๆ<sup>64</sup>

เมื่อถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของยกกระบัตรดังที่ นนทพร อยู่มั่งมี เสนอว่าตำแหน่งหน้าที่ของยกกระบัตรในสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่ได้ทำหน้าที่เหมือนอย่างในสมัยรัฐจารีต แต่จะออกตรวจราชการหัวเมืองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบสุขของบ้านเมืองและราษฎรในเวลาปกติ แตกต่างจากรัฐจารีตที่ให้ความสนใจกับการตรวจราชการในกรณีพิเศษ เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจเจ้าเมือง และรายงานเหตุซึ่งหากมีเหตุสำคัญจะส่งคำร้องไปให้ส่วนกลางเข้ามาแก้ไข เช่น กรณีเกิดทัพศึก<sup>65</sup>

แต่เดิมยกกระบัตรจะได้รับอาญาสิทธิ์จากส่วนกลางให้ไปจัดการดูแลหัวเมืองโดยตรง แต่เมื่อถึงในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจของยกกระบัตรลดลงกลายเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการหัวเมืองที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจความเพียงอย่างเดียว ไม่ได้มีอำนาจในการรายงานท้องถิ่นต่อส่วนกลางหรือจากคนที่ส่วนกลางส่งเข้ามาจัดการโดยตรง ดังรายละเอียดในเอกสาร

<sup>61</sup> มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, ขุนนางอยุธยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 164 – 165.

<sup>62</sup> อคิน ระพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 102.

<sup>63</sup> Chiyan Rajchagool, The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy: Foundations of the Modern Thai State from Feudalism to Peripheral Capitalism. (Bangkok : White Lotus, 1994).

<sup>64</sup> คริส เบเกอร์และผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สำนักพิมพ์ซิลค์เวอร์ม, 2546 ), หน้า 275.

<sup>65</sup> นนทพร อยู่มั่งมี, “นิทานโบราณคดีในฐานะประวัติศาสตร์นิพนธ์,”ใน วารสารสมาคมประวัติศาสตร์, 30 (พ.ศ. 2551): 225-226.



มณฑลกรุงเก่า พ.ศ. 2441 ระบุว่า “ยกระบัตร มีหน้าที่ได้ส่วนความใจผู้ร้าย แลความอาญาบรรดา  
กรรมการอำเภอท่านผู้ใหญ่บ้านพลตระเวนจับส่งต่อศาลว่าการเมืองตลอดถึง เป็นผู้ฟ้องว่าความ  
แผ่นดิน”<sup>66</sup> ยกระบัตรในช่วงรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีอำนาจและหน้าที่เปลี่ยนแปลงไป เหลือเพียง  
ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินคดีความ ส่วนอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลและตรวจหัวเมือง  
กลายเป็นหน้าที่ของข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทยภายใต้ระบบราชการแบบใหม่

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการแต่งตั้งขุนนางทำหน้าที่ตรวจ  
ราชการต่างพระเนตรพระกรณขึ้นเรียกว่า “ข้าหลวงต่างพระองค์” หรือ “ข้าหลวงใหญ่”<sup>67</sup>  
กรณีสยามมีการส่งข้าหลวงไปปกครองยังดินแดนรอบนอกโดยในปี พ.ศ. 2418 พระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งให้ พระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชั้น บุนนาค) เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำ  
เมืองภูเก็ต ส่วนหัวเมืองประเทศราชล้านนามีการส่งพระยาเทพอรชุน (พุ่ม ศรีไชยยันต์) ไปเป็น  
ข้าหลวงใหญ่ประจำนครเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2420<sup>68</sup> ในส่วนหัวเมืองประเทศราชฝั่งตะวันออกทั้งพื้นที่  
อีสานและลาว รัฐบาลได้ส่งข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ไปประจำที่พระตะบองเมื่อ พ.ศ. 2419 ถัดมาใน  
พ.ศ. 2425 ได้ส่งพระยาสิทธิเทพ (หรุ่น ศรีเพ็ญ) ไปประจำยังนครจำปาศักดิ์ ปัจจัยสำคัญซึ่งกระตุ้น  
ให้ราชสำนักสยามส่วนกลางเข้าไปควบคุมบรรดาหัวเมืองต่างๆ มาจากประเด็นทางเศรษฐกิจและ  
การขยายอิทธิพลหาอำนาจตะวันตก เนื่องจากดินแดนเหล่านี้เป็นฐานทรัพยากรสำคัญของสยาม  
และเพื่อไม่ให้บรรดาเจ้าเมืองเกิดความขัดแย้งกับมหาอำนาจตะวันตกที่เข้ามาค้าขายในพื้นที่ซึ่งจะ  
กลายเป็นเงื่อนไขชักนำมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาขยายอิทธิพลในดินแดนสยาม ดังเช่น กรณีการส่ง  
พระยาเทพอรชุนเดินทางไปเชียงใหม่เพื่อระงับและดูแลไม่ให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับธุรกิจป่าไม้ระหว่าง  
พระเจ้าเชียงใหม่กับบริษัทอังกฤษ<sup>69</sup>

สำหรับคำว่า “ข้าหลวง” ปรากฏอยู่ในพระราชกำหนดเก่าของกฎหมายตราสามดวง  
หมายถึงผู้ดูแลรักษาเมืองทั้งระดับเจ้าเมืองและกรรมการเมือง ทำหน้าที่สนองพระเดชพระคุณ  
ตำแหน่งข้าหลวงในสมัยรัฐจารีตจึงมีอำนาจเกี่ยวข้องกับการตัดสินคดีความด้วย “กฎหมายให้แก่

<sup>66</sup> หจข, มร. 5 ม./46 มณฑลกรุงเก่า 5 ม.ค. 117 7 เม.ย. 124

<sup>67</sup> ตำแหน่งดังกล่าวมีลักษณะเดียวกับการแต่งตั้งข้าหลวงของอังกฤษในหลายที่อังกฤษตั้งขึ้นมากำกับดูแล  
รัฐมลายูสำคัญอย่างปาหัง เปรัก และเนกรีเซมบิลัน เรียกว่า “ระบบข้าหลวงประจำ” (Residential System) อ้าง  
ถึงใน , ไชยันต์ รัชชกุล, อาณานิคมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การก่อรูปรัฐไทยสมัยใหม่จากศักดินานิยมรอบนอก,  
พงษ์เลิศ พงษ์นาค, ผู้แปล, (กรุงเทพฯ : อาน, 2560), หน้า 33.

<sup>68</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เอกสารการเมืองการปกครองไทย(พ.ศ. 2417-2477). (กรุงเทพฯ : สถาบันสยาม  
ศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 84.

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

ข้าหลวงผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการหัวเมืองใหญ่น้อยทั้งปวงด้วยทรงพระกรุณา ตรัสเหนือเกล้าเหนือ  
กระหม่อมสั่งว่า ข้าหลวงกรมการพิจารณาผู้ร้ายณแขวงเมืองอ่างทอง...”<sup>70</sup>

ข้าหลวงในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ไปจากในยุคก่อนหน้า โดยหมายถึง  
ข้าราชการจากส่วนกลางที่พระมหากษัตริย์จะทรงส่งไปกำกับดูแลและควบคุม หรือตรวจตราความ  
เรียบร้อยของหัวเมือง การส่งข้าหลวงต่างพระองค์ไปประจำยังพื้นที่ต่างๆ สัมพันธ์กับความความสนใจ  
ในเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐสยาม โดยเฉพาะในช่วงแรกเน้นพื้นที่ปัญหาทับซ้อนเขตแดนที่ยังไม่มี  
ความชัดเจน ทำให้เกิดการช่วงชิงอ้างสิทธิ์ดินแดนของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะในเขตประเทศราชของ  
สยาม เช่น การอ้างสิทธิ์ในดินแดนหัวเมืองลาวกาวเมื่อ พ.ศ. 2434 การส่งข้าหลวงต่างพระองค์เป็นวิธี  
หนึ่งที่สยามใช้ในการตรวจสอบและปกป้องเขตแดนรวมถึงอิทธิพลจากมหาอำนาจตะวันตก  
ดังกรณีอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนลุ่มแม่น้ำโขงระหว่างสยามกับฝรั่งเศส ปรากฏอยู่ในรายงานของพระยา  
ประชาบดีกิจ(แหม่ม บุนนาค) ข้าหลวงเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือมีถึงพระพิศณุเทพ(ช่วง)  
ข้าหลวงผู้ช่วยราชการหัวเมืองลาวได้ ถึงความกังวลในดินแดนเมืองตะโปน เมืองผาบ้ง เมืองวังคำ  
โดยบันทึกสยามอ้างว่าฝ่ายสยามได้ปกป้องไม่ให้ฝ่ายฝรั่งเศสสามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ ส่วนทางฝรั่งเศสก็  
พยายามอ้างสิทธิ์ว่าดินแดนเหล่านี้เป็นดินแดนของญวน<sup>71</sup>

บทบาทหน้าที่อีกประการหนึ่งของข้าหลวงจากส่วนกลางคือการเข้าไปตรวจสอบการ  
ปราบปรามโจรผู้ร้ายที่เป็นปัญหาใหญ่ประการหนึ่งในท้องที่ พ.ศ. 2434 มีพระบรมราชโองการโปรด  
เกล้าฯ ให้ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ ไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่หัวเมืองลาว  
กลางแทนข้าหลวงเดิมคือ พระพิเรนทรเทพที่เคยส่งมาประจำแล้วแต่ไม่สามารถจัดการปัญหาโจร  
ผู้ร้ายในเขตเมืองนครราชสีมาได้<sup>72</sup> ก่อน พ.ศ. 2435 ข้าหลวงส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งมาจาก  
บรรดาเชื้อพระวงศ์ เจ้านายและขุนนางที่ส่วนกลางให้ความไว้วางใจ ส่วนหนึ่งเพื่อให้คนกลุ่มนี้มี

<sup>70</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, กฎหมายตราสามดวงฉบับราชบัณฑิตยสถาน จัดพิมพ์ตามต้นฉบับหลวง เล่ม 2  
(กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, 2550), หน้า 946.

<sup>71</sup> กจข, ม.62.1/32 ใบบอกที่ 6 พระประกาศตีกิจข้าหลวงหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงพระ  
พิศณุเทพ ข้าหลวงผู้ช่วยราชการหัวเมืองลาวฝ่ายใต้ เมื่อ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 110 หน้า 256-260 อ้างถึงใน ไพฑูรย์  
มิกุล, “การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ทรงเป็น  
ข้าหลวงใหญ่ (พ.ศ. 2436-2453),” (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2515), หน้า 33

<sup>72</sup> สมเกียรติ ตุงคะเสรีรักษ์, “การปกครองมณฑลนครราชสีมา ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2476,”  
(วิทยานิพนธ์ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2536), หน้า 50.

อำนาจเพียงพอที่จะควบคุมขุนนางเก่าที่รับผิดชอบหัวเมืองและผู้ปกครองท้องถิ่นที่สืบเชื้อสายเจ้าเมืองดั้งเดิม<sup>73</sup>

การส่งข้าหลวงไปประจำการยังพื้นที่ต่างๆ ในอีกทางหนึ่งคือการเข้าไปควบคุมและตั้งอำนาจจากกลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่นเดิม รวมทั้งจากพวกขุนนางเก่าที่มีอำนาจปกครองหัวเมืองมาก่อน โดยเฉพาะการสถาปนาอำนาจทางเศรษฐกิจจากการจัดการภาษีอากร ซึ่งเป็นการนำรายได้จากหัวเมืองเข้าสู่ส่วนกลางโดยตรงเพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับระบบราชการรูปแบบใหม่ภายใต้การกำกับดูแลของมหาดไทย นอกจากนี้การส่งข้าหลวงไปประจำการยังหัวเมืองรอบนอกยังเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงและผลประโยชน์ของสยาม ตัวอย่างกรณีเมืองเชียงใหม่ซึ่งมีข้อพิพาทการทำป่าไม้ระหว่างเจ้าเมืองเชียงใหม่กับอังกฤษในพม่า ทำให้สยามเข้ามาแทรกแซงด้านการศาลในหัวเมืองประเทศราช โดยสยามส่งบรรดาข้าหลวงตรวจการที่ประจำอยู่เชียงใหม่เข้ามารับผิดชอบทางการศาล<sup>74</sup>

ขวลิย์ ณ ถลาง ชี้ให้เห็นว่าการส่งข้าหลวงในระยะหลัง มีการกำหนดตำแหน่งข้าหลวงพิเศษโดยให้มีอำนาจหน้าที่มากกว่าตำแหน่งข้าหลวงต่างพระองค์เดิมที่มีอำนาจเพียงส่งรายงานเรื่องราวจากหัวเมืองมายังกรุงเทพฯ และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำกับดูแล แต่ข้าหลวงพิเศษได้รับอำนาจให้เข้าไปจัดการปกครองพื้นที่โดยเฉพาะในหัวเมืองประเทศราชได้ เช่นกรณีหัวเมืองล้านนา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งให้พระเจ้านองยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเป็นข้าหลวงพิเศษหัวเมืองประเทศราชล้านนา ระหว่าง พ.ศ. 2427 – 2428 เพื่อขึ้นไปกำกับดูแลด้านภาษีและจัดการกิจการป่าไม้ ตามชายแดนที่ติดต่อกับการปกครองของอังกฤษในพม่า<sup>75</sup> ทรงจัดการปกครองหัวเมืองล้านนาโดยแต่งตั้งข้าราชการสยามขึ้นมาปฏิบัติงาน ร่วมกับบรรดาเจ้านายเดิมโดยข้าราชการสยามมาจากกรมที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรกของการบริหาร 3 กรม คือ กรมมหาดไทย กรมยุติธรรม และกรมทหาร<sup>76</sup> ปัญหาความขัดแย้งกับผู้ปกครองเดิมในพื้นที่ยังเกิดขึ้นกับหัวเมืองใน

<sup>73</sup> เดวิด เค. วิทยาช, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับสังเขป (กรุงเทพฯ : มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2556), หน้า 349.

<sup>74</sup> เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แปลโดย ภรณ์ กาญจนนิจิ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 83.

<sup>75</sup> ขวลิย์ ณ ถลาง, ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2541), หน้า 187 – 196.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

ลุ่มน้ำโขงและลาวฝ่ายใต้ จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งกรมหมื่นพิชิตปรีชากรไปเป็นข้าหลวงใหญ่ในพื้นที่<sup>77</sup>

ด้านหนึ่งการส่งข้าหลวงต่างพระองค์ลงไปในพื้นที่ต่างๆ ถือเป็นความพยายามรวมอำนาจของหัวเมืองและบรรดาประเทศราชเพื่อต้องการให้เป็น “**อาณาจักร**” ท้ายที่สุดแล้ว การส่งข้าหลวงลงไปประจำการยังพื้นที่ต่างๆ ทำให้บรรดาผู้ปกครองฝ่ายสยามรับรู้พื้นที่อันจะนำมาสู่การปรับปรุงและพัฒนาหัวเมืองและบรรดาประเทศราชให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน<sup>78</sup> ขณะที่สยามจัดส่งบรรดาข้าหลวงและข้าราชการไปประจำยังหัวเมืองตามชายแดนประเทศราช ในอีกด้านหนึ่งสยามส่งคนไปศึกษาวิธีการปกครองในพื้นที่อาณานิคมของอังกฤษในเขตพม่าด้วย ใน พ.ศ. 2432 สมเด็จพระพระยานริศรานุวัดติวงศ์ กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์และกรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ (พระยศในขณะนั้น) เสด็จฯ ไปยังพม่าเพื่อทรงเรียนรู้แบบแผนการปกครอง กิจการบริหารภายในของอังกฤษ ภายหลังการเสด็จกลับจากการศึกษาแล้ว กรมหลวงสรรพสิทธิฯ ทรงได้รับแต่งตั้งเป็นข้าหลวงพิเศษปราบปรามโจรผู้ร้ายในเขตเมืองนครราชสีมาไปจนถึงปราจีนบุรี<sup>79</sup>

นอกเหนือจากการได้พบเห็นและรายงานถึงสิ่งแปลกใหม่ที่ได้พบเห็นแล้ว การเดินทางยังเป็นการแสวงหาข้อมูลเชิงประสบการณ์ของชนชั้นนำสยาม ดังที่ สมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทรงกล่าวถึงเมื่อครั้งตามเสด็จ ฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ ตรวจราชการว่าส่วนหนึ่งก็เพื่อที่จะให้รู้จักรูปร่างของตัวตน ผู้คน พื้นที่ของสยามจากภาพรวมข้างต้นในช่วงก่อนการตรวจราชการหัวเมืองภายใต้การกำกับดูแลกระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระยาดำรงฯ การเดินทางเป็นกิจกรรมที่ชนชั้นนำสยามให้ความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อการรักษาความมั่นคงขอบเขตชั้นทสิมาและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในพื้นที่และเป็นรากฐานสำคัญหรือกรอบคิดที่นำไปสู่การวางแผนการตรวจราชการในเวลาต่อมา

<sup>77</sup> อีริชัย บุญมาธรรม, “ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของหัวเมืองกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2336 – 2450,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 191.

<sup>78</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, “สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมือง (พ.ศ. 2435–2458),” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี. 4, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2555) :7.

<sup>79</sup> พลตรี พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ พระประวัติและพระกรณียกิจที่สำคัญ (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จงเจริญการพิมพ์, 2523), หน้า 8 -9.

## 2.3 การตรวจราชการหัวเมืองในสมัยสมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราช

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงเวลาของการปฏิรูปการบริหารราชการสยามภายใต้ความพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในราชอาณาจักรท่ามกลางการขยายอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ชนชั้นปกครองสยามศึกษาเรียนรู้และปรับแบบแผนวิธีบริหารจัดการรัฐสมัยใหม่จากบรรดาเจ้าอาณานิคม ขณะเดียวกันก็เริ่มดำเนินการสำรวจและทำความเข้าใจท้องถิ่นภายใต้การปกครองผ่าน “การตรวจราชการ” ซึ่งเป็นกระบวนการที่รัฐบาลสยามจัดส่งข้าราชการส่วนกลางไปดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ เก็บรวบรวม และบันทึกข้อมูลของท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงวิธีการบริหารราชการให้เหมาะสม บันทึกหรือรายงานที่ได้จากการตรวจราชการจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ชนชั้นนำสยามใช้ในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในช่วงแห่งการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ที่ทรงมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการตรวจราชการของสยามหลังการปฏิรูปการปกครอง 2435 คือ สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราชในฐานะเสนาบดีพระองค์แรกของกระทรวงมหาดไทย

### 2.3.1 การดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก

สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราช เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีพระองค์แรกของกระทรวงมหาดไทย ระหว่าง พ.ศ. 2435-2458 ทรงวางรากฐานด้านการบริหารงานในกระทรวงและรวมถึงการบริหารราชการท้องที่ จักรกฤษณ์ นรินดิพดุงการ อธิบายถึงบทบาทสำคัญของพระองค์ก่อนที่จะทรงมารับราชการในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่เมื่อครั้งยังทรงเป็นพระองค์เจ้าดิศวรกุมาร ทรงมีโอกาสรับราชการทหารมหาดเล็กครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2420 และทรงศึกษาในด้านการทหารเป็นหลัก<sup>80</sup> การที่ทรงหันเหเข้าสู่ระบบข้าราชการพลเรือนเกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบขึ้นใน พ.ศ. 2425 พร้อมๆ กับช่วงที่ทรงรับราชการเป็นทหารมหาดเล็ก<sup>81</sup> เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งกรมแผนที่โดยโปรดเกล้าฯ ให้ขึ้นอยู่กับการทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ มีหน้าที่จัดทำแผนที่ตามชายแดนของประเทศให้เรียบร้อย ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระองค์เจ้าดิศวรกุมารทรงบังคับบัญชากรมแผนที่ ทำให้พระองค์ทรงมีความรู้

<sup>80</sup> จักรกฤษณ์ นรินดิพดุงการ, “สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราสารานุกรมกับกระทรวงมหาดไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 10 - 17.

<sup>81</sup> สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราช, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 26.

ด้านสภาพภูมิประเทศของสยามเป็นอย่างดี ต่อมาทรงได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกระทรวง  
ธรรมการระหว่าง พ.ศ. 2432 – 2435 โดยเกี่ยวเนื่องกับการจัดการการศึกษา พระองค์ทรงมีบทบาท  
ต่อการออกแบบการเรียนรู้โดยคิดแบบเรียนเร็วขึ้น<sup>82</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยาดำรงฯ  
มีความใกล้ชิดอย่างมาก ทรงแลกเปลี่ยนความคิดและสลายพระหัตถ์ในเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวาง  
ใน พ.ศ. 2425 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังสมเด็จพระ  
กรมพระยาดำรงฯ โดยทรงมีพระราชประสงค์ให้ท่านแผนที่ลาวเนื่องจากทรงเป็นนายทหารผู้หนึ่งที่  
ขึ้นกับกองทัพปราบฮ่อ<sup>83</sup> จากประสบการณ์เสด็จฯ พื้นที่ของสมเด็จพระยาดำรงฯ ขณะทรงเป็น  
นายทหาร และความรู้ในการทำแผนที่จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปกครองท้องที่ในเวลาต่อมา

พระองค์ยังทรงนำพระประสบการณ์ที่เดินทางในประเทศและต่างประเทศเรียบเรียงและ  
ตีพิมพ์ลงในหนังสือชิรญาณวิเศษ ซึ่งเป็นคลังความรู้และสื่อกลางการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่สำคัญของ  
ชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2433 ทรงแปลนิยายสั้น “เรื่องทำรถไฟในเมืองจีน” ลงตีพิมพ์ในชิรญาณวิเศษ  
ทรงอธิบายถึงประโยชน์ของรถไฟโดยนายทหารเรือคนหนึ่งทำเรื่องชี้แจงสองไทเฮา ให้คิดทำรถไฟจาก  
เมืองเทียนจินไปเมืองตุงเจา ซึ่งบรรดาขุนนางมีมติส่วนใหญ่ให้คิดทำรถไฟขึ้น โดยฮองไทเฮาทรงเห็น  
ว่ารถไฟจะมีส่วนในการรักษาพระราชอาณาเขตและป้องกันศัตรูจากภายนอกได้ รวมทั้งจะเป็นโอกาส  
ที่ทางเมืองหลวงจะได้ออกตรวจตราตลอดทั่วทุกพื้นที่ หนังสือกล่าวถึงตัวละครชื่อ “จิ้งตึก” และผู้ว่า  
ราชการเมืองซึ่งมีหน้าที่คอยตรวจตราบังคับราชการหัวเมืองชั้นนอกด้วย<sup>84</sup> น่าสังเกตได้ว่าแนวคิดเรื่อง  
การออกตรวจราชการได้รับการสอดแทรกไว้ในพระนิพนธ์ฉบับนี้โดยทรงแสดงทัศนะเกี่ยวกับความ  
เป็นชาติและเกียรติยศของกษัตริย์ในเรื่องของการรถไฟ ไว้ว่า “การสงครามในทวีปเอเชียก็คงไม่มี  
พระบรมราชวงษของพระเจ้าอยู่หัว ก็จะต้องราชสมบัติไปตลอดกาลนาน บ้านเมืองก็จะสงบ  
เรียบร้อยตลอดพระราชอาณาเขต ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ก็จะอยู่เย็นเป็นสุขทั่วกัน เพราะเหตุนี้สิ่งที่จะ  
รักษาประโยชน์ของราษฎรอย่างอื่นจะยิ่งไป กว่ารถไฟเพนอันไม่มี”<sup>85</sup>

<sup>82</sup> พูนพิศมัย ดิศกุล, หม่อมเจ้าพระประวัติลูกเกล้าและพระโอรส (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2505),  
หน้า 6.

<sup>83</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
พระราชหัตถเลขา ร.5 พระราชทานมายัง นายพันตรี พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร ราชองครักษ์ (พระนคร : โรงพิมพ์  
พระจันทร์, 2511), หน้า 2.

<sup>84</sup> กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (ทรงแปล), “เรื่องทำรถไฟในเมืองจีน,” ใน ชิรญาณวิเศษ 5, 2 (วันอาทิตย์ที่  
27 เดือนตุลาคม รัตนโกสินทรศก 108): 16.

<sup>85</sup> กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (ทรงแปล), “เรื่องทำรถไฟในเมืองจีน,” ใน ชิรญาณวิเศษ 5, 4 (วันอาทิตย์ที่  
10 เดือนพฤศจิกายน รัตนโกสินทรศก 108): 42.

นอกจากจะทรงมีโอกาสเดินทางไปต่างประเทศแล้วสมเด็จพระยาดำรงฯ ยังโปรดการเสด็จประพาสตามพื้นที่ต่างๆ มีพระนิพนธ์พิมพ์เผยแพร่หลายเรื่องอาทิ “เสื่อใหญ่เมืองชุมพร” ทรงถ่ายทอดพระประสบการณ์การเดินทางในหัวเมืองปักษ์ใต้เขตเมืองชุมพรและระนอง โดยทรงมุ่งแสวงหาและเรียนรู้ ทรงสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการทำมาหากินของราษฎรและความเป็นไปต่างๆ ของท้องถิ่น<sup>86</sup> ทรงบรรยายถึง ชุนนาง ข้าราชการ กรมการเมือง และราษฎรไว้ในพระนิพนธ์ ทรงเล่าถึงเรื่องราวของในท้องที่ที่เผชิญภัยจากสัตว์ป่าดุร้ายอย่างเสื่อใหญ่ที่กำลังออกอาละวาดในท้องถิ่น ทรงลำดับรายชื่อคนที่โดนเสื่อกัดทั้งในเขตเมือง กระบุรีและเมืองชุมพร<sup>87</sup>

ก่อนทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยของพระองค์ได้ทรงตีพิมพ์เผยแพร่พระนิพนธ์เกี่ยวกับพระประสบการณ์เดินทางไปในดินแดนต่างๆ ใน วชิรญาณและวชิรญาณวิเศษอย่างสม่ำเสมอ ร่วมกับเจ้านายและข้าราชการผู้ใหญ่สำคัญ เช่น พระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์<sup>88</sup> โกรธข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยสำคัญ คือ พระสฤทธิพจนภรณ์ (เส็ง วิริยศิริ) ต่อมานับเป็นกำลังสำคัญในการบริหารงานในกระทรวงมหาดไทยและการวางรากฐานการตรวจราชการร่วมกับสมเด็จพระยาดำรงฯ

#### ตารางที่ 1 ตารางแสดงความรู้เกี่ยวกับสยามและนอกสยามของข้าราชการมหาดไทยทั้งก่อนและหลัง พ.ศ. 2435

ปี เดือน	เรื่อง	ใน	ผู้เขียน/แต่ง
ร.ศ. 108 (พ.ศ. 2432)	เรื่องทำรถไฟในเมืองจีน	วชิรญาณวิเศษ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)	เรื่องเมืองพม่า	วชิรญาณวิเศษ	พระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์
ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)	เรื่องเสื่อใหญ่เมืองชุมพร	วชิรญาณวิเศษ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)	เรื่องข้อบังคับสำหรับหอสมุดแรฟเฟอลส์ ไลเบรารี เมืองสิงคโปร์	วชิรญาณวิเศษ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)	เรื่องข้อบังคับสำหรับท่าเรือเมืองสิงคโปร์	วชิรญาณวิเศษ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

<sup>86</sup>

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 328.

<sup>88</sup> พระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์, “เรื่องเมืองพม่า,” ใน วชิรญาณวิเศษ 5,28(วันอาทิตย์ที่ 20 เดือนเมษายน รัตนโกสินทรศก 109): 328.

ปี เดือน	เรื่อง	ใน	ผู้เขียน/แต่ง
ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)	ว่าด้วยแม่น้ำทมิในประเทศสยาม	วชิรญาณวิเศษ	หลวงเทศาภิตรพิจารณา
ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)	เรื่องนก	วชิรญาณวิเศษ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)	เรื่องอำนาจผีปอบ	วชิรญาณวิเศษ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 113	ข่าวต่างประเทศ เรื่องสงครามจีนกับญี่ปุ่น	วชิรญาณ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 113	กิจการ เรื่องโดยสานเรือเมลไปยุโรป	วชิรญาณ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 113	การต่างประเทศ เรื่องยวนกับฝรั่งเศส	วชิรญาณ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 113	อธิบายการไปเที่ยว	วชิรญาณ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 113	อ่านเล่น เรื่องเหาะไปตูดพระยาไฟ	วชิรญาณ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 113- 114	กิจการ เรื่องศาลชำระความเมืองพม่า	วชิรญาณ	พระสฤทธิพิจนกร(แสง)
ร.ศ. 114	วิธีอังกฤษปกครองเมืองประเทศราช	วชิรญาณ	พระสฤทธิพิจนกร(แสง)
ร.ศ. 114	แขกมลายูประเทศราช	วชิรญาณ	พระสฤทธิพิจนกร(แสง)
ร.ศ. 114	กิจการ วิธีอังกฤษเก็บส่วยพม่า	วชิรญาณ	พระสฤทธิพิจนกร(แสง)
ร.ศ. 114	การต่างประเทศ ภาษีผลประโยชน์เมืองพม่า	วชิรญาณ	พระสฤทธิพิจนกร(แสง)
ร.ศ. 114 – 115	การต่างประเทศ พลตระเวนหัวเมืองเมืองพม่า	วชิรญาณ	พระสฤทธิพิจนกร(แสง)
ร.ศ. 115	การต่างประเทศ วิธีอังกฤษจัดการปกครองเมืองพม่า	วชิรญาณ	พระสฤทธิพิจนกร(แสง)
ร.ศ. 115	ลัทธิของผู้ร้ายในมณฑลราชบุรี	วชิรญาณ	พระสฤทธิพิจนกร(แสง)
ร.ศ. 115	เรื่องโบราณ เรื่องทองตราเก่า	วชิรญาณ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
ร.ศ. 116	เรื่องโบราณ	วชิรญาณ	กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

ขณะเดียวกันสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงมีโอกาสเสด็จประพาสไปยังดินแดนนอกสยาม เริ่มตั้งแต่พระภารกิจเสด็จ ฯ ยุโรปเมื่อ พ.ศ. 2434 เพื่อทรงเชิญเครื่องราชอิสริยาภรณ์ไปถวายพระเจ้าซาร์อเล็กซานเดอร์ที่ 2 (ขณะเป็นมกุฎราชกุมารแห่งรัสเซีย) โดยทรงเดินทางไปยังประเทศต่างๆ ในยุโรปได้แก่ เดนมาร์ก กรีซ อิตาลี เยอรมนี สวีเดน นอร์เวย์ เป็นโอกาสให้ทรงเปิดโลกทัศน์ใน



ดินแดนของประเทศยุโรป รวมทั้งพบเห็นความเจริญในประเทศที่เจ้าอาณานิคมปกครอง<sup>89</sup> การเสด็จยุโรปครั้งนี้ยังมีข้าราชการผู้ติดตามอีกหลายคน อาทิ พระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ พระยาชลยุทธโยธินทร์ ขุนวิจิตรวรสาสน์(ปั่น สุขุม) ซึ่งกลุ่มคนที่มีโอกาสเดินทางไปพร้อมกับพระองค์กลายเป็นผู้มีส่วนบทบาทในการกำหนดระเบียบการปกครองในภายหลัง<sup>90</sup> นอกเหนือจากการเสด็จยุโรปแล้ว ใน พ.ศ. 2434 ยังเสด็จฯ แทนพระองค์เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายพระราชสาส์นส่วนพระองค์ถึง เคราน์ ปรีนส์ แห่งกรุงรัสเซียที่จะเสด็จมายังสยามโดยทรงแวะประทับที่เมืองสิงคโปร์ ซึ่งสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชินี ทรงเป็นหัวหน้าคณะพร้อมด้วยข้าราชการที่ตามเสด็จฯ<sup>91</sup> ในการเสด็จครั้งนั้นยังเป็นที่โอกาสให้ได้ทรงแวะเยือนและเยี่ยมชมสถานที่ต่างๆในสิงคโปร์ด้วย<sup>92</sup>

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชินี ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญและกระบวนการหล่อหลอมจากสายงานที่ทรงดำรงตำแหน่งมาก่อน ร่วมกับพระประสบการณ์ในการเดินทางและความสนพระทัยศึกษาเรียนรู้ท้องถิ่นในพระราชอาณาจักร ผนวกกับปัจจัยความใกล้ชิดในฐานะเชื้อพระวงศ์รุ่นใหม่มาตั้งแต่ยังทรงเป็นนายทหารมหาดเล็กหนุ่ม ดังที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมเพื่อทรงอธิบายถึงความจำเป็นที่ทรงแต่งตั้งสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชินี ด้วยทรงตั้งพระทัยจะให้เจ้านายวัยหนุ่มที่มีความสามารถเข้ามาจัดการแทนกลุ่มข้าราชการรุ่นเก่าที่มีอายุและความคร่ำครึโบราณมากเกินไป<sup>93</sup> รายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นน่าจะเป็นปัจจัยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชินี มาดำรงตำแหน่งเจ้ากระทรวงมหาดไทย ซึ่งเหมาะสมมากกว่าบุคคลอื่นๆ ที่เคยดำรงตำแหน่งข้าหลวงต่างประเทศในหัวเมืองมาก่อน เช่น กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม กรมหลวงพิชิตปรีชากร หรือกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์<sup>94</sup> ด้วยความรู้ความสามารถทำให้สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชินีได้รับการแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเมื่อ

<sup>89</sup> “ข่าวกรมหมื่นดำรงราชานุภาพถวายบังคมลาไปประเทศยุโรป,” ใน ราชกิจจานุเบกษา 8, 16(17 กรกฎาคม พ.ศ. 2434) : 145.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-146.

<sup>91</sup> “กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถวายบังคมลาไปเมืองสิงคโปร์,” ใน ราชกิจจานุเบกษา 7, 47(22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2433) : 425 - 426.

<sup>92</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 462.

<sup>93</sup> “กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคมเสด็จจัดราชการ ณ หัวเมืองลาวพวน,” ใน ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 8 (กรุงเทพฯ : กองวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2542), หน้า 70 - 71.

<sup>94</sup> เดช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แปลโดย ภรณ์ กาญจนนัชฐิติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 104.

มีพระชันษาเพียง 27 ปี ซึ่งถือว่าเป็นเสนาบดีที่มีพระชนมายุน้อยมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสรับสั่งถึงความจำเป็นในการโยกย้ายพระองค์จากกระทรวงธรรมการมายังกระทรวงมหาดไทยไว้ว่า

“แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางที่ข้าพเจ้าจะยังมิได้คิดไปถึง ด้วยต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครอง บ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวมอย่างเช่นเป็นอยู่เข้าไป เห็นจะมีภัยการ บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสรภาพ แล้วกระทรวงธรรมการจะได้อยู่ได้หรือ การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัว เมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงเป็นการสำคัญกว่ามาก”<sup>95</sup>

ในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 กระทรวงมหาดไทยเป็นหนึ่งในหน่วยราชการ แนวหน้าที่ทำหน้าที่ผลักดันและดำเนินนโยบายการปฏิรูปการปกครอง สมเด็จพระมหาสมณเจ้าพรหมมุนี เจ้าอาวาสวัดบวรนิเวศราชวรวิหาร ทรงอธิบายถึงพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงต้องแก้ไขการ ปกครองหัวเมืองว่า

“การปกครองหัวเมืองทั้งปวงตามแบบโบราณพื้นสมัยที่เป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง เสียแล้ว เพราะประเทศที่ใกล้เคียงตะวันตกเป็นของฝรั่ง ๆ ขยายอำนาจใกล้ชายแดนพระ ราชอาณาเขตต์เข้ามาทุกที ควรจะแก้ไขวิธีปกครองหัวเมืองทั้งปวงให้แน่นแฟ้น แลปกครอง เป็นอย่างเดียวกันทั้งพระราชอาณาเขตต์ ทรงพระราชดำริโครงการ ว่าควรจะรวมหัวเมือง เข้าเป็นมณฑล ๆ แทนที่ขึ้นตรงต่อกรุงเทพ ฯ ทุกเมือง และรวมหน้าที่กระทรวงการปกครอง หัวเมืองทั้งปวงไว้ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว”<sup>96</sup>

ในระยะแรกของการปกครองอำนาจของกระทรวงมหาดไทยยังค่อนข้างจำกัด แม้ว่าจะมี การประกาศป็นหน้าที่การปกครองโดยให้มหาดไทยเข้ามาควบคุมดูแลฝ่ายพลเรือนและควบคุม หัวเมืองทั่วประเทศโดยตรงแล้ว แต่ยังคงมีบางหน่วยงานอื่นยังทำหน้าที่กำกับดูแลอยู่ เช่น กรณิ หัวเมืองตะวันออกซึ่งเป็นที่ตั้งของมณฑลปราจีนบุรี ซึ่งเดิมถูกกำกับดูแลโดยกรมท่า ภายหลังยกให้

<sup>95</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้าพรหมมุนี เจ้าอาวาสวัดบวรนิเวศราชวรวิหาร, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 19.

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน

ฝ่ายปกครองพลเรือนของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลเมื่อ พ.ศ. 2437<sup>97</sup> ในการประชุมเสนาบดีสภา สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงอธิบายถึงปัญหาสำคัญในการแยกส่วนการปกครองหัวเมืองในขณะนั้นที่ยังคงขึ้นอยู่กับอำนาจการปกครอง 3 ฝ่ายคือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า<sup>98</sup> ภายหลังที่ประชุมเสนาบดีสภาจึงมีมติให้ออก “ประกาศ จัดปันหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาดไทย” ขึ้นในปี พ.ศ. 2437<sup>99</sup>

เมื่อสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงเข้ากำกับงานแล้ว ทรงเริ่มต้นจัดการบริหารในกระทรวงมหาดไทย ด้วยการวางกรมกองต่างๆ โดยทรงเรียนรู้วิธีการจากบรรดาข้าราชการรุ่นเก๋าร่วมกับบรรดาข้าราชการกลุ่มใหม่ที่ทรงรับเข้ามาเป็นผู้ช่วย<sup>100</sup> กลุ่มบุคคลเหล่านี้จำนวนหนึ่งมาจากนักเรียนที่พระองค์ทรงสนับสนุนมาแต่เดิมจากโรงเรียนสวนกุหลาบและกรมแผนที่อาทิพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ซึ่งเป็นนักเรียนจากกรมแผนที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในภูมิประเทศ ขณะเดียวกันก็ทรงเร่งอบรมระบบงานบริหารภายในกระทรวงใหม่ เช่นการทำงานตามเวลา การพิจารณาบุคลากรตามความสามารถ ภายหลังจึงมีระเบียบให้มีการสอบเสมียนขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2436 เพื่อเป็นบุคลากรภายในกระทรวง<sup>101</sup> สมเด็จพระยาดำรงฯ ยังทรงดึงข้าราชการสำคัญอีกคนหนึ่งมารับราชการยังมหาดไทย คือเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ในขณะดำรงตำแหน่งเป็นหลวงไพศาลศิลปศาสตร์ ซึ่งทำราชการใกล้ชิดกับพระองค์มาตั้งแต่อยู่กระทรวงธรรมการ เจ้าพระยาพระเสด็จฯ มีบทบาทในการจัดระเบียบหนังสือ การเก็บเอกสาร

<sup>97</sup> “แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ยกการพลเรือนหัวเมือง ในกระทรวงพระกลาโหมแลกรมท่ามารวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทย,” ราชกิจจานุเบกษา 11, 44(27 มกราคม พ.ศ.2435) : 365.

<sup>98</sup> วินัย พงศ์ศรีเพียร(บรรณาธิการ), ความยากย้อนของประวัติศาสตร์ : พิพิธพันธ์เพ็ญเกียรติ ศาสตราจารย์หม่อมเจ้าสุภัทรดิศ ดิศกุล (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยฯ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2539), หน้า 259.

<sup>99</sup> “พระบรมราชโองการ ประกาศ จัดปันหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาดไทย,” ใน ราชกิจจานุเบกษา 11, 39(23 ธันวาคม พ.ศ.2435) : 306-307.

<sup>100</sup> กลุ่มข้าราชการที่ประจำอยู่ในกระทรวงมหาดไทยที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ดึงเข้ามาช่วยงานอย่างใกล้ชิดสำคัญ ดังรายชื่อข้าราชการภายในกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2438 ได้แก่ พระวิจิตรวรสาสน์(ปั่น สุขุม) ตำแหน่งเลขานุการ กระทรวงกลาง, พระยาราชวรานุกุล ตำแหน่งราชปลัดทูลฉลอง พระยาราชเสนาตำแหน่งผู้ช่วยราชปลัดทูลฉลอง กรมหมื่นใหญ่, พระยาสุฤดีพจนกรณ ตำแหน่งเจ้ากรมฝ่ายเหนือ, พระยาจำแสนบดี ตำแหน่งเจ้ากรมพลม้า, พระศรีเสนา ตำแหน่งปลัดกรม กรมพลม้า เป็นต้น อ้างถึงใน หจข, มร.6 ม/1 กรมหมื่นดำรงทรงจัดราชการกระทรวงมหาดไทย [12 ส.ค. ร.ศ. 114]

<sup>101</sup> เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แปลโดย ภรณี กาญจนันธุ์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 119.

และนำวิธีการเขียนจดหมายรูปแบบใหม่มาใช้ในกระทรวงมหาดไทย<sup>102</sup> ทั้งองค์เสนาบดีเจ้ากระทรวง และข้าราชการที่กล่าวนามข้างต้นเป็นกำลังสำคัญในช่วงบุกเบิกการก่อตั้งกระทรวงมหาดไทยและมีบทบาทในการวางรากฐานการตรวจราชการท้องที่ในเวลาต่อมา

### 2.3.2 กระทรวงมหาดไทยกับการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยสมเด็จพระยา ดำรงราชานุภาพ

ในระยะแรกของการสถาปนาอำนาจในกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงวางภารกิจหลักของกระทรวงไว้ 2 ประการ ประการแรกคือการจัดระบบบริหารภายใน กระทรวงมหาดไทย และประการที่สองคือการจัดการปกครองหัวเมืองในพระราชอาณาจักร พระภารกิจแรกเริ่มด้วยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารภายในกระทรวงโดยแบ่งออกเป็น 12 กรม ประกอบไปด้วย กรมมหาดไทยกลาง กรมมหาดไทยเหนือ กรมพลาล้าง กรมสำรวจ กรมปลัด บัญชี กรมทะเบียน กรมตำรวจภูธร กรมตำรวจภูบาล กรมพยาบาล กรมป่าไม้ กรมราชโลหกิจและ ภูมิวิทยา และกรมสรรพากรนอก<sup>103</sup> แม้ว่าจะมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในกระทรวงมหาดไทย แต่ในหลายส่วนงานยังคงใช้ชื่อและตำแหน่งมาจากระบบการปกครองเดิม พระยามหาอำมาตย์ฯ อธิบายว่าทางมหาดไทยในขณะนั้นต้องการรักษาชื่อเดิมของกรมต่างๆ เอาไว้ โดยยังคงให้เรียกตาม ทำเนียบเดิมเพียงแต่อำนาจหน้าที่จะแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ กรมมหาดไทยกลาง หน้าที่ทำทุกอย่างภายในกระทรวง มีปลัดทูลฉลองเป็นเจ้ากรม ฐานะรองจากเสนาบดี ส่วนกรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ ทำหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายและติดต่อกับชาวต่างประเทศ (ภายหลังโอนหน้าที่ต่างประเทศ ไปยังปลัดทูลฉลอง) และให้มหาดไทยฝ่ายเหนือดูแลเกี่ยวกับอัยการ ต่อมาคือกรมพลาล้างรับผิดชอบ การปกครองท้องที่โดยตรง โดยทั้ง 3 กรมยังคงเรียกว่า กรมกลาง กรมฝ่ายเหนือ กรมพลาล้างมาโดยตลอด<sup>104</sup>

<sup>102</sup> มหาอำมาตย์โท พระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ), การปกครองฝ่ายพลเรือน (พิมพ์แจกเป็น บรรณาการในงานพระราชทานเพลิงศพ พระภักดีศรีสุพรรณภูมิ (สุด สุนทรศาสกุล) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 19 พฤศจิกายน 2505) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 20.

<sup>103</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของ กระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 1 ภาคที่ 1 และ 2 (พระนคร : กระทรวง มหาดไทย, 2513.), หน้า 58 - 59.

<sup>104</sup> มหาอำมาตย์โท พระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ), การปกครองฝ่ายพลเรือน (พิมพ์แจกเป็น บรรณาการในงานพระราชทานเพลิงศพ พระภักดีศรีสุพรรณภูมิ (สุด สุนทรศาสกุล) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 19 พฤศจิกายน 2505) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 35.

บรรดากรมกองเหล่านี้ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดูเหมือนว่ากรมฝ่ายเหนือกับกรมพลำภังจะมีความโดดเด่นและความสัมพันธ์กับหน้าที่การตรวจราชการหัวเมืองโดยตรง ทั้ง 2 กรมต่างรับผิดชอบหน้าที่ในการดูแลหัวเมืองแตกต่างกันตรงหัวเมืองที่กำกับดูแล โดยกรมฝ่ายเหนือรับผิดชอบสำคัญคือการตรวจตราพิจารณาข้อราชการในพื้นที่หัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองประเทศราชและหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก รับผิดชอบการร่างและคัดจดหมายในหัวเมืองเหล่านั้น ส่วนกรมพลำภังทำหน้าที่เหมือนกับกรมฝ่ายเหนือแต่รับผิดชอบ กำกับดูแลข้อราชการหัวเมืองชั้นในโดยตรง<sup>105</sup>

สมเด็จพระนารายณ์ฯ ทรงอธิบายถึงการจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องเร่งรัดจัดการหลายอย่าง ทรงใช้โอกาสในช่วงเดือนแรกในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยศึกษาเรียนรู้การทำงานภายในออฟฟิศของกระทรวงมหาดไทยจากข้าราชการเก่า ทรงพบปะสอบถามข้อราชการจากพระยามหาอำมาตย์ฯ (หรั่ง ศรีเพ็ญ) สมุหนายกฝ่ายเหนือ เจ้าพระยาศรีธรรมราช (เวก บุญรัตน์) และพระยาราชวรานุกุล (อ่วม) ทรงใช้ช่วงเวลานี้จัดระบบบังคับบัญชาและทำความรู้จักสายงาน ข้าราชการต่างๆ ในสังกัดเป็นระยะเวลา 6 เดือน กระทั่งเดือนตุลาคม พ.ศ. 2435 จึงทรงเริ่มต้นเดินทางออกตรวจราชการหัวเมืองเป็นครั้งแรกพร้อมกับคณะข้าราชการในสังกัด<sup>106</sup>

ภารกิจที่สองคือ การจัดการปกครองท้องที่ ภายใต้การปรับเปลี่ยนหัวเมืองจากการปกครองแบบจารีตไปสู่การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทยการปกครองราชอาณาจักรสยามยังอยู่ระหว่างการปกครองแบบรัฐจารีตและความพยายามปรับรูปแบบการปกครองโดยปรับมาจากวิธีการปกครองของเจ้าอาณานิคมตะวันตก แบบแผนการปกครองทั้งสองแนวทางได้รับการวิพากษ์และอธิบายอยู่ในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระนารายณ์ฯ ที่ทรงอธิบายถึงลักษณะการปกครองของสยามแต่โบราณเกี่ยวกับตำแหน่งเมืองลูกหลวงหรือเมืองที่อยู่ใกล้กับราชธานี เป็นที่สุดว่าหัวเมืองเหล่านี้ปรากฏอยู่ในกฎมณเฑียรบาลและทำเนียบศักดินาหัวเมืองที่เป็นรูปแบบการปกครองที่สืบเนื่องตั้งแต่สมัยอยุธยา โดยทรงเปรียบเทียบกับปกครองแบบมณฑลที่มีเมืองบริวารอยู่ในวงล้อมราชธานี เช่นกัน คือมณฑลราชบุรี มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์(เฉพาะเมืองชัยนาท) และมณฑลปราจีนบุรี โดยในอดีตหัวเมืองเหล่านี้เป็นหัวเมืองจัตวามีผู้รั้งและกรมการเมืองปกครอง<sup>107</sup> นอกจากนี้ยังทรงอธิบายถึงการปกครองท้องที่สืบเนื่องมาจากพระราชกำหนดเก่า

<sup>105</sup> หจข, มร.6 ม/1 กรมหมื่นดำรง ทรงจัดราชการกระทรวงมหาดไทย [12 ส.ค. ร.ศ. 114]

<sup>106</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 43 - 48.

<sup>107</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพขุนประจัญपालปาลต(ประยงค์ เศรษฐบุต) ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง 26 ตุลาคม 2507) (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร, 2507), หน้า 13 - 14.

โดยระบุถึงลำดับการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน และระดับเมืองโดยผู้มีอำนาจสูงสุดระดับเมืองคือผู้รั้งหรือพระยามหานคร<sup>108</sup> จากพระนิพนธ์ทรงแสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่มิใช่ของใหม่ทั้งหมดแต่สามารถปรับเข้ากันได้หรือมีความสอดคล้องกันอยู่กับแบบแผนการปกครองเดิมในยุคจารีตของสยาม บทบาทและอำนาจของกระทรวงมหาดไทยสำคัญต่อการควบคุมและจัดการดูแลหัวเมืองโดยตรง สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงกล่าวถึงความสำคัญของกระทรวงมหาดไทยในที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อ พ.ศ. 2438 ว่า “หน้าทีมหาดไทยเหมือนกับกุญแจสำหรับไขไกให้เครื่องจักรเดินโดยเรียบร้อย คงจะต้องคอยตรวจตราดูอยู่เสมอ ถ้าเห็นข้อขัดข้องจะมีขึ้นที่ใดก็จะต้องทักท้วง ถ้าและจะไม่ตลอดไปได้ก็จะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ เห็นว่าเท่านี้พอจะป้องกัน”<sup>109</sup>

ในระยะแรกของการสถาปนาอำนาจในกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงมีแนวคิดที่จะเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองพร้อมกับบรรดาข้าราชการในกระทรวงเพื่อสนองพระภารกิจในการวางระบบการปกครองท้องถิ่น โดยการตรวจราชการเป็นเสมือนการลงพื้นที่ภาคสนาม เพื่อศึกษาเรียนรู้ระเบียบประเพณีการปกครอง การจัดเก็บภาษีที่เดิมถูกรวบรวมอยู่ที่ผู้ปกครองหัวเมืองระดับเจ้าเมืองลงมา รวมถึงการจัดการพื้นที่ในการเดินทางเพื่อเตรียมวางรากฐานอำนาจสยามในหัวเมืองให้สอดคล้องกับระบบราชการรูปแบบใหม่ พระองค์ทรงแสดงความวิตกกังวลต่อการบริหารจัดการหัวเมืองเพราะเป็นเรื่องที่พระองค์ทรงได้รับมอบหมายจากรัชกาลที่ 5 ด้วย กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงใหญ่และสำคัญ เนื่องจากมหาดไทยรับผิดชอบหัวเมืองโดยตรง อำนาจและหน้าที่จึงสำคัญในการบังคับบัญชาว่ากระทรวงอื่น<sup>110</sup> ในฐานะเสนาบดีหนุ่มแห่งกระทรวงใหญ่พระองค์จึงทรงกระตือรือร้นที่จะเสด็จไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั้งเพื่อทำความเข้าใจ เรียนรู้ ตรวจตรา และท่องเที่ยว เพื่อทำความเข้าใจพื้นที่และผู้คนในพระราชอาณาจักรสยามผ่าน “การตรวจราชการ”

ในพระนิพนธ์เรื่อง “เทศาภิบาล”<sup>111</sup> ของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทำให้เห็นว่าทรงวิตกกังวลถึงการทำงานของกระทรวงมหาดไทยยุคเริ่มแรกที่ยังขาดแคลนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>109</sup> กระทรวงมหาดไทย, รายงานประชุมเทศาภิบาล, ร.ศ. 114 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 114), หน้า 23.

<sup>110</sup> สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 31.

<sup>111</sup> ในพระนิพนธ์เทศาภิบาลของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช อธิบายว่า เทศาภิบาล เป็นรูปแบบการปกครองระบบราชการภายใต้การตั้งตำแหน่งข้าหลวงต่างพระเนตรพระกรรณจากส่วนกลางไปดำเนินการปกครองเพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างหัวเมืองกับภูมิภาคให้มีความใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น อ้างถึงใน สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช, เทศาภิบาล, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 168.

และคนในบังคับของตนเอง แม้แต่พระองค์เองก็ยังทรงขาดความรู้ที่จะมาปกครองซึ่งความรู้ที่ได้จากมหาดไทยเดิมไม่ตอบสนองต่อการปกครองโดยตรง หลายครั้งกระบวนการทำงานในกระทรวงกับงานบริหารจัดการหัวเมืองไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พระองค์ทรงตระหนักดีว่าการเดินทางออกตรวจราชการในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยรูปแบบใหม่ไม่เหมือนกับการทำงานแบบเดิมในรัฐจารีต เช่น เสนาบดีจะออกไปหัวเมืองเฉพาะเมื่อมีเหตุสำคัญจากศึกสงคราม การออกไประงับเหตุการณ์สำคัญ<sup>112</sup> อีกทั้งบรรดาข้าราชการกรมการเมืองในหัวเมืองแถบภาคกลางก็ยังตั้งข้อสงสัยเรื่องการเดินทางตรวจราชการของพระองค์ว่าแปลกประหลาด ไม่เคยเห็นธรรมเนียมการปฏิบัติแบบนี้มาก่อน เพราะการเดินทางในอดีตเกิดขึ้นในสภาวะการณ์ที่เกิดเหตุการณ์สำคัญเท่านั้น ท้ายที่สุดการออกตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรกจึงเป็นเหตุและผลสำคัญของการมองเห็นประโยชน์และความจำเป็นของการลงพื้นที่มาโดยตลอด<sup>113</sup>

จากการศึกษาของไพฑูรย์ มีกุศล อ้างถึงการเดินทางมาตรวจราชการของชาวฝรั่งเศสในพื้นที่ชายแดนแม่น้ำโขง เมื่อพ.ศ. 2434 โดยได้อ้างสิทธิ์ในดินแดนที่อ้างว่าเป็นเมืองขึ้นของฝ่ายญวน<sup>114</sup> ขณะที่ศิริวรรณ นุ้ยเมือง เสนอว่าการตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ มีมาตั้งแต่ก่อนการปกครองเทศาภิบาลแล้ว จุดมุ่งหมายหลักเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน และสอดส่องความประพฤติของข้าราชการตามหัวเมือง โดยอธิบายด้วยว่าในช่วงแรกที่พระองค์เสด็จขึ้นไปยัง เจ้าเมืองละเลยเรื่องจับโจรผู้ร้าย ไม่ชำระความ<sup>115</sup> ในพระนิพนธ์เทศาภิบาล ชี้ให้เห็นถึงความปรารถนาของพระองค์ในการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองระยะแรกซึ่งเริ่มด้วยการลงพื้นที่ในเขตที่ราบลุ่มภาคกลาง ทรงพยายามจัดการความสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจเก่ากลุ่มต่างๆ ในหัวเมืองภายใต้ระเบียบที่รัฐก่อร่างสร้างขึ้นใหม่ การตรวจราชการยังมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาทุกข์และสุขของราษฎรอย่างใกล้ชิด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>112</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

<sup>113</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-48

<sup>114</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ม. 62.1/32 ใบบอกที่ 6 พระประกาศติ ข้าหลวงหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงพระพิศณุเทพ ข้าหลวงผู้ว่าราชการหัวเมืองลาวฝ่ายใต้ เมื่อ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 110 อ้างถึงใน ไพฑูรย์ มีกุศล, “การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ (พ.ศ. 2436-2453),” (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2515), หน้า 256 – 260.

<sup>115</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุพระราชกิจรายวัน พ.ศ. 2433, ศิริวรรณ นุ้ยเมือง อ้างถึงใน “การปกครองมณฑลพิษณุโลกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (พ.ศ. 2437-2453) (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2521), หน้า 290.

เป็นการแนะนำ ให้โอวาท กวดขันข้าราชการหัวเมืองให้รู้จักหลักในการปกครอง<sup>116</sup> พระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ) อธิบายถึงการตรวจราชการในความทรงจำขณะเป็นนักเรียนตรวจการเมื่อครั้งไปประจำการที่เมืองสงขลาว่า การออกตรวจท้องที่ของเจ้าพนักงานปกครอง เช่น นายอำเภอจะต้องมีลักษณะเป็นผู้สังเกต ฟัง ดู สอบถาม พฤติกรรมความเป็นอยู่ของท้องถิ่นที่ปกครอง ว่าเป็นปกติหรือผิดปกติอย่างไรหรือไม่ รวมถึงจะต้องประชุมลูกบ้านสอบถามทุกข์สุขเพื่อจะได้จัดการให้ผู้ใหญ่บ้านที่ดูแลไปปฏิบัติ<sup>117</sup> วิมลวรรณ ทองปรีชา เสนอว่า การออกตรวจราชการหัวเมืองของพระองค์ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯกับหัวเมือง<sup>118</sup> ขณะเดียวกัน นนทพร อยู่มั่งมี เสนอความเห็นคล้ายคลึงกับงานของวิมลวรรณ โดยอธิบายให้เห็นถึงการใช้การตรวจราชการเป็นเครื่องมือหรือกลไกจัดการเพื่อดูทุกข์สุขของบ้านเมืองและราษฎร วิไลเลขา ถาวร ธนสาร เสนอว่าปัจจัยในการออกตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในช่วงระยะแรกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการที่ยังไม่มีนโยบายพัฒนาประเทศชัดเจนในช่วงระยะเวลาแรก กลไกเหล่านี้เริ่มทำงานสอดคล้องกับแบบแผนที่ส่วนกลางสร้างขึ้นมาพร้อมกับการตรวจราชการด้วยทั้งการเสนอรายงาน การประชุม ปรีกษาหารือ และการฝึกอบรม(technique of government)<sup>119</sup> แสดงให้เห็นว่า การตรวจราชการมีบทบาทต่อการสร้างกลไกและระบบในการปกครองท้องที่ในระยะแรกของสยาม

สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงมีบทบาทสำคัญต่อการวางแบบแผนการตรวจราชการหัวเมืองเพื่อเตรียมความพร้อมสู่การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล<sup>120</sup> เนื่องจากการตรวจราชการเป็นกลไกที่ทำให้เห็นถึงการสร้างความคุ้นเคยกับท้องถิ่นผ่านการปฏิสัมพันธ์กับผู้คนไปพร้อมๆกับการรวบรวมข้อมูล<sup>121</sup>

<sup>116</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, 2513 ), หน้า 57

<sup>117</sup> พระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ), บันทึกความทรงจำ(1) เรื่อง การศึกษา(และกีฬา) และการฝึกงานหัวเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า137.

<sup>118</sup> วิมลวรรณ ทองปรีชา, “พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ,” (บัณฑิตวิทยาลัย แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2507)

<sup>119</sup> วิไลเลขา ถาวรธนาสาร, ชนชั้นนำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2545), หน้า 106 - 113.

<sup>120</sup> พระยาราชเสนา(ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อธิบายลักษณะการปกครองที่เรียกว่า เทศาภิบาล ว่าเป็นการปกครองโดยจัดให้มีหน่วยบริหารราชการ โดยมีข้าราชการทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณของรัฐบาล โดยรับภาระจากส่วนกลาง ทำการดูแลหัวเมืองตั้งแต่ระดับมณฑล เมือง จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านลงไป มีศูนย์บัญชาการใหญ่อยู่ประจำราชธานี อ้างถึงใน สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 168.

<sup>121</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 116. และงานของว่าที่ร้อยตรีจรูญ นาคภัทร



การตรวจราชการในระยะแรกยังเป็นการลงพื้นที่ทำความเข้าใจแนวทางการปกครองทั้งระบบเก่าและระบบใหม่ที่สยามกำลังทดลองจัดตั้งขึ้นในหัวเมือง ในพื้นที่กรุงเก่าเป็นพื้นที่แรกที่สยามทดลองการปกครองท้องถิ่นด้วยการตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังจากที่พระยามหาอำมาตย์ฯ เมื่อครั้งเป็นที่หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ ขึ้นไปทำบัญชีสำมะโนครัวประชากรในกรุงเก่า<sup>122</sup>

การติดตามและกำกับดูแลหัวเมืองให้วางแบบแผนการปกครองแบบใหม่เป็นอีกประเด็นหนึ่งในการตรวจราชการ โดยทางกรุงเทพฯ แสวงหาบุคลากรในท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดและภักดีต่อรัฐบาลกลางเพื่อทำหน้าที่รายงานความเป็นไปของหัวเมืองให้กับส่วนกลางทราบ ข้าราชการระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง “ผู้ตรวจการ” ทำหน้าที่สืบความประพฤติและปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตั้งแต่กรมการอำเภอลงไป รวมทั้งปัญหาจากราษฎรในพื้นที่<sup>123</sup> ในระยะแรกความหมายของผู้ตรวจการคือ ผู้ทำหน้าที่สอดส่องเป็นหูเป็นตาให้กับข้าหลวงของรัฐในกิจการต่างๆ ของหัวเมือง รวมทั้งความประพฤติปฏิบัติของบรรดาข้าราชการในหัวเมืองด้วยกันเอง ในบางพื้นที่เมื่อมีการจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลแล้วตั้งแต่กลางทศวรรษ 2430 ก็มีการกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการในพื้นที่ด้วย เช่นกรณีมณฑลพิษณุโลกมีการจัดตั้งกลุ่มข้าราชการกลุ่มหนึ่ง เรียกตำแหน่งนี้ว่า “ข้าหลวงตรวจ” ระบุว่า “เดิมได้จัดให้มีพนักงานสืบคนหนึ่ง มีหน้าที่ไปเที่ยวสืบเบาะแสการลับ ให้รู้เห็นทุกซอกของราษฎรที่ลับลืออยู่ แลตรวจสืบความประพฤติการรักษาน้ำที่ของนายอำเภอแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะยิ่งหย่อนจากข้อบังคับอย่างไร ให้ยื่นรายงานต่อข้าหลวงเทศาภิบาลฉบับหนึ่ง ยื่นต่อเมืองฉบับหนึ่ง เพื่อเป็นหนทางที่จะได้ดำริห์จัดการแก้ไข”<sup>124</sup> ตำแหน่งข้าหลวงตรวจมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้าหลวงตรวจราชการของส่วนกลางแต่เป็นข้าราชการในท้องถิ่นเช่นเดียวกับผู้ตรวจการ ทั้งนี้สมเด็จพระปาดำรงราชานุภาพได้ทรงวางแบบแผนและข้อกำหนดตำแหน่งของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นที่มีหน้าที่ออกตรวจราชการอย่างชัดเจน

## ตารางที่ 2 ตำแหน่งข้าราชการมหาดไทยส่วนกลางและหัวเมืองที่ตรวจราชการ

ข้าราชการจากส่วนกลาง	ข้าราชการในหัวเมือง
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย	ข้าหลวงใหญ่
เจ้ากรมต่างๆ อาทิ	ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล

พงศ์, “การบริหารจัดการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี 8, 1(มกราคม-มิถุนายน 2555): 90 .

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

<sup>123</sup> หจข, มร. 5 ม/55 รายงานจัดราชการต่างๆ ในมณฑลพิษณุโลก (18 พ.ย. 112 – 20 พ.ค. 114) และหจข, มร. 5 ม/46 มณฑลกรุงเก่า 5 ม.ค. 117 7 เม.ย. 124

<sup>124</sup> หจข, มร. 5 ม/55 รายงานจัดราชการต่างๆ ในมณฑลพิษณุโลก (18 พ.ย. 112 – 20 พ.ค. 114)

ข้าราชการจากส่วนกลาง	ข้าราชการในหัวเมือง
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้ากรมตำรวจภูธร</li> <li>- เจ้ากรมสรรพากรนอก</li> <li>- เจ้ากรมพลม้า</li> <li>- เกณฑ์เมืองรั้งกรมพลม้า</li> <li>- เจ้ากรมฝ่ายเหนือ</li> </ul> <p><b>ปลัดกรม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปลัดกรมพลม้า</li> <li>- ปลัดกรมพิเศษ</li> </ul> <p><b>ข้าหลวงพิเศษ</b></p> <p><b>ข้าหลวงตรวจราชการ</b></p>	<p><b>ปลัดมณฑล</b></p> <p><b>กรมการเมือง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ว่าราชการเมือง</li> <li>- ยกระบัตร</li> </ul>

สมเด็จพระปรมัยยิกายติราชฯ ทรงชี้ให้เห็นถึงความไม่รู้เพื่อบ่มเพาะความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองอยู่เสมอ ใน “เทศาภิบาล” โดยทรงอธิบายถึงการเปลี่ยนขนบการเดินทางใหม่ของการออกไปยังหัวเมืองซึ่งแตกต่างไปจากสมัยรัฐจารีต ผ่านการบรรยายเรื่องการเสด็จฯ ตรวจราชการของพระองค์ ในช่วงที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเวลา 23 ปี การตรวจราชการมิใช่เครื่องมือสำคัญของมหาดไทยในการขยายบทบาทเข้าไปจัดการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่กระทรวงอื่นๆ ก็ให้ความสำคัญกับการเดินทางออกตรวจราชการท้องถิ่นที่เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางของเสนาบดีและข้าราชการของกระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ อาทิสมาเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงออกตรวจการธรรมการ สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ทรงออกตรวจการในฐานะเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ เป็นต้น

## บทส่งท้าย

การตรวจราชการหัวเมืองในช่วงที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือการเข้าไปควบคุมและจัดระเบียบการปกครองพื้นที่และผู้คน ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ต้องการให้หัวเมืองและประเทศราชมีความเป็นปึกแผ่น โดยมีกรุงเทพฯเป็นศูนย์กลางบริหารอำนาจ การออกตรวจราชการหัวเมืองเป็นไปภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ ในยุคสมัยเปลี่ยนผ่านจากระบอบเก่ามาสู่ระบอบใหม่ การตรวจราชการหัวเมืองกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ชนชั้นปกครองของรัฐใช้ในการศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับพื้นที่ และผู้คนในหัวเมืองปกครองของสยาม ซึ่งนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายแบบแผน ที่รัฐกำหนด รูปแบบเหล่านี้สยามใช้แนวคิดแบบเดิมที่มีมาแต่ยุคจารีตเก่าผสมกับรูปแบบที่ได้มาจากการเรียนรู้ดูงานจากเจ้าอาณานิคม โดยเฉพาะอังกฤษ การเดินทางตรวจราชการจึงเป็นเครื่องมือหนึ่ง ซึ่งสามารถพิจารณาในฐานะเทคโนโลยีหรือเครื่องมือรัฐที่ต้องการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ในปกครองโดยตรง การเกิดขึ้นของการตรวจราชการหัวเมืองจึงดำเนินไปควบคู่กับฐานคิดเรื่องดินแดน พระราชอาณาจักร และการรวมศูนย์อำนาจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการก่อรูปของประเทศสยามยุคใหม่

### บทที่ 3

#### การตรวจราชการกับการสถาปนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสยาม

การตรวจราชการหัวเมืองเป็นหนึ่งในกระบวนการขับเคลื่อนระบบราชการสมัยใหม่ในลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงพลวัตของระบบราชการในหัวเมืองที่เกิดขึ้นในระยะแรกของการสถาปนารัฐสมัยใหม่ของสยามที่ยังแสวงหาแบบแผนในการปกครองของตนเอง ในลักษณะของการลองผิดลองถูกยังไม่มีแบบแผนตายตัว แม้ว่าจะเป็นการกำหนดภายใต้รัฐอธิปไตยเดียวกันก็ตามแต่การปกครองในแต่ละหัวเมืองมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามแต่ละท้องที่ ในบทนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างแนวความคิดหรือนโยบายกับสภาพความเป็นจริงของท้องที่ในกระบวนการจัดการของรัฐสยามที่มีต่อหัวเมืองต่างๆ ซึ่งการตรวจราชการเป็นเทคโนโลยีหนึ่งของรัฐในฐานะกลไกสำคัญที่ช่วยให้ชนชั้นปกครองได้รับข้อมูลสำหรับการปรับเปลี่ยนแนวความคิดหรือนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องที่ การตรวจราชการหัวเมืองจะช่วยให้เข้าใจการก่อรูปของระบบราชการสมัยใหม่ในท้องถิ่นของรัฐสยาม ทั้งนี้การตรวจราชการนำไปสู่การจัดระเบียบโครงสร้างบางอย่างในการปกครองจากการได้มาซึ่งข้อมูลตามสภาพจริง ทั้งยังสัมพันธ์กับการบริหารจัดการแบบ “เฉพาะหน้า” หรือ “ตัดสินใจทันที” ผ่านระบบออฟฟิศ การให้ความสำคัญกับระบบเอกสารและการจัดการข้อมูลผ่านรายงานการตรวจราชการ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่มีการตรวจราชการหัวเมืองในกลางทศวรรษ 2430 เป็นต้นมา

ช่วงกลางทศวรรษ 2430 – ถึงต้นทศวรรษ 2440 การตรวจราชการหัวเมืองกลายเป็นหนึ่งในการดำเนินการสำคัญของรัฐสยามโดยเฉพาะข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยมีแนวทางปฏิบัติตั้งแต่ระดับเสนาบดีลงไป การตรวจราชการเริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อกระทรวงมหาดไทยขยายบทบาทควบคุมท้องที่ผ่านระบบเทศาภิบาล ในช่วงต้นการตรวจราชการหัวเมืองเป็นไปในลักษณะของการเดินทางของข้าราชการจากส่วนกลางที่เน้นการลงพื้นที่ศึกษา รวบรวมข้อมูล สอดส่อง พิจารณาและสร้างความสัมพันธ์ รวมทั้งจัดการกับท้องถิ่นในมิติต่างๆ ทั้งการปกครองพร้อมๆ กับการให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจผ่านการจัดเก็บภาษี กระทั่งเมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษ 2440 การตรวจราชการหัวเมืองมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และ ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ช่วงเวลานี้การตรวจราชการหัวเมืองได้รับการพัฒนารูปแบบ วิธีการตรวจโดยกำหนดลักษณะ แนวทางของการตรวจราชการหัวเมืองอย่างชัดเจน ทั้งยังให้ความสำคัญกับประเด็นของข้อมูลจำนวนมหาศาลที่รัฐแสวงหาและดำเนินการรวบรวมความรู้ เพื่อนำไปเรียบเรียงทำ

รายงาน และใช้ข้อมูลในการปรับปรุงการบริหารปกครองท้องที่ การตรวจราชการหัวเมืองยังแสดงให้เห็นบทบาทของชนชั้นนำสยามที่ดำเนินนโยบายการปกครองคล้ายกับเจ้าอาณานิคมโดยจัดการกับดินแดนภายในสยามเช่นเดียวกับที่เจ้าอาณานิคมตะวันตกกระทำกับดินแดนในปกครอง อีกทั้งยังแสดงถึงปฏิกริยาของฝ่ายสยามและฝ่ายท้องถิ่นทั้งกรณีความร่วมมือ การต่อต้าน หรือการประสานประโยชน์ กรณีต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าสยามมิได้เป็นฝ่ายกระทำต่อหัวเมืองเพียงฝ่ายเดียว แต่ยังแสดงถึงการต่อรองระหว่างอำนาจส่วนกลางและท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงแรกของการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

งานศึกษาที่ผ่านมามักชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่เป็นกลไกของการปรับเปลี่ยนแนวทางการตรวจราชการหัวเมืองของข้าราชการทุกระดับ วุฒิชัย มูลศิลป์ เสนอว่าการตรวจราชการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้แบบแผนการปกครองหัวเมืองมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบเก่าไปสู่ระบบใหม่ทำให้เกิดเอกภาพในการปกครอง ขณะเดียวกันการตรวจราชการก็ทำให้เกิดแนวคิดใหม่สำคัญคือการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ไปพร้อมๆ กับการรับมือการเผชิญภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมเป็นสำคัญ<sup>125</sup> อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าสยามจะต้องการสร้างแบบแผนการปกครองผ่านการตรวจราชการหัวเมืองให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแบบแผนการตรวจราชการท้องที่ในระยะแรกยังไม่ได้จัดวางระเบียบอย่างเป็นระบบอย่างชัดเจน การตรวจราชการมีความซับซ้อน การปรับตัว มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงในแง่พัฒนาการอยู่เสมอ ทั้งยังมีลักษณะของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าผ่านการเข้าไปจัดการระบบออฟฟิศ เอกสาร ตัวข้าราชการในพื้นที่ที่แตกต่างกันไป เนื่องจากในช่วงแรกของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางชนชั้นนำของสยามยังไม่มีประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจท้องที่ ในขณะที่ข้าราชการจากส่วนกลางตั้งแต่ระดับเจ้ากรมก็ใช้วิธีการตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคล ยังไม่มีระเบียบการออกตรวจราชการแบบตายตัว และท้ายที่สุดก็นำมาสู่การแสวงหารูปแบบ ลักษณะการตรวจราชการซึ่งมีปรากฏอย่างเด่นชัดมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 2440 เป็นต้นมา

<sup>125</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์ พยายามโต้แย้งกับงานศึกษาสำคัญอย่างงานเดช บุนนาค งานของวิมลวรรณ ทองปรีชา งานจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการและงานของปิยนารถ บุนนาค ที่พยายามสรุปให้เห็นว่าการตรวจราชการเป็นหนึ่งในวิธีการแสวงหาแนวทางการปกครองใหม่ มีส่วนทำให้การจัดตั้งเมืองและมณฑลไม่เกิดความผิดพลาด ทำให้ข้าราชการชั้นรองลงไปต้องตรวจราชการท้องที่ ทำให้รู้จักเมืองโบราณและประวัติศาสตร์ ราษฎรอุ่นใจและโจรผู้ร้ายสงบเรียบร้อย ทำให้เห็นพระปรีชาสามารถของเสนาบดีมหาดไทยที่มีคุณูปการต่อหัวเมืองและการปกครอง แต่วุฒิชัย พยายามอธิบายใหม่ว่าประเด็นสำคัญกว่านั้น คือ การทำให้ดินแดนต่างๆ มีเอกภาพเดียวกัน พยายามจะอธิบายว่าอ้างอิงจาก วุฒิชัย มูลศิลป์, “สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมือง (พ.ศ. 2435 – 2458),” ใน วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี 4, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2555): 1-34.

### 3.1 การตรวจราชการหัวเมืองกับการปกครองท้องถิ่น

ในที่นี้ผู้วิจัยจะแบ่งแนวทางการอธิบายโดยให้เห็นการตรวจราชการหัวเมืองกับการปกครองท้องถิ่น โดยที่เส้นแบ่งสำคัญคือการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) - พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.1.1 การตรวจราชการระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2440

การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการสถาปนาระบบราชการขึ้นใหม่ในส่วนกลางไปพร้อมๆ กับการจัดการหัวเมือง ซึ่งนำไปสู่การวางรากฐานการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2440 ระหว่าง 5 ปี แรกหลังการปฏิรูประบบการปกครองจึงเป็นช่วงเวลาของการเดินทางตรวจราชการเพื่อวางกลไกรองรับการก่อตั้งเทศาภิบาลในเขตปกครองของสยาม ในช่วงเวลานี้จึงเห็นกระบวนการตรวจราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสร้างรัฐสยามสมัยใหม่ผ่านการแสวงหารูปแบบการปกครองทั้งในพื้นที่สยามและการดูงานในพื้นที่อาณานิคมของอังกฤษ<sup>126</sup>

จากบันทึกของพระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ) บรรยายถึงกระบวนการตรวจราชการในช่วงแรกของข้าราชการจากส่วนกลางว่า การเดินทางเมื่อไปถึงหัวเมืองใดเจ้าเมืองและกรมการจะต้องเขียนหนังสือฎีกา กะเกณฑ์รวบรวมข้อมูลสำหรับอาหารเพื่อใช้ในการเลี้ยงคณะผู้เดินทางมาตรวจราชการ แต่ความแตกต่างพร้อมๆ ของแต่ละเมืองไม่เท่ากัน ยิ่งหากเป็นเมืองที่มีบรรดาผู้ปกครองอย่างเมืองประเทศราชจะได้รับการเลี้ยงดูอย่างดียิ่ง ขณะเดียวกันก็ได้สะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างตรวจราชการ โดยเฉพาะไพร่พลส่วนหนึ่งที่ถูกละทิ้งในท้องที่ที่มาควบคุมกองเดินทางทั้งพาหนะ การขนส่งเสบียง บรรดาลูกหาบบางรายหลบหนี ข้าราชการระดับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องคอยกำชับกลุ่มคนที่ถูกละทิ้งมาช่วยในกองตรวจราชการอยู่เสมอ<sup>127</sup> จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการตรวจราชการในช่วงแรกยังเป็นภารกิจใหม่สำหรับข้าราชการจากส่วนกลางและข้าราชการ

<sup>126</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี, การปกครองฝ่ายพลเรือน (พิมพ์แจกเป็นบรรณาการในงานพระราชทานเพลิงศพ พระภักดีศรีสุพรรณภูมิ (สุด สุนทรศาสนสุท) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 19 พฤศจิกายน 2505) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 84.

<sup>127</sup> สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย (กระทรวงมหาดไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี (ม.ล. สวัสดิ์ อิศรางกูร) ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 132 -133.

ในท้องที่ การบริหารจัดการหรือควบคุมจึงประสบปัญหาและยังไม่มีระเบียบแบบแผนแน่ชัด จึงเกิดความหละหลวมและต้องปรับแก้ไขอยู่เสมอ

การเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ในช่วงระยะแรก ก่อนการจัดการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ทรงให้ความสำคัญกับพื้นที่หัวเมืองในเขตที่ราบลุ่มภาคกลางมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ถัดมาคือหัวเมืองปักษ์ใต้และแหลมมลายู ขณะที่การเสด็จตรวจราชการหัวเมืองล้านนายังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ ส่วนหัวเมืองทางอีสานเสด็จฯ ไปเพียงเมืองนครราชสีมา การเสด็จฯ ไปยังพื้นที่เหล่านี้แสดงถึงความพยายามที่จะปูพื้นฐานในการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ดังจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลเกิดขึ้นไม่พร้อมกันโดยในระยะแรกดำเนินการจัดตั้งในภาคกลางก่อน เสนาบดีและข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งออกเดินทางตรวจราชการในหัวเมือง ต้องทำความเข้าใจแบบแผนประเพณีการปกครองหัวเมืองที่มีมาแต่เดิมในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิดและสัมพันธ์กับประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลักจึงให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับศูนย์กลางอำนาจก่อน การตรวจราชการหัวเมืองในช่วงต้นจึงเป็นไปในลักษณะที่ตัวแทนจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาและแสวงหาข้อมูลรวมทั้งดำเนินการบริหารจัดการแบบเฉพาะหน้าก่อนที่การวางระบบและการจัดการหัวเมืองจะเข้ารูปรูรอยในระยะต่อมา

การตรวจราชการของข้าราชการในช่วงต้นนี้ ประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการระดับสำคัญของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่เสนาบดี โดยส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับผู้ตรวจการพิเศษ ทั้งยังเป็นกลุ่มคนที่สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และส่วนกลางมีความไว้วางใจหรือใกล้ชิดกับเสนาบดีสำคัญ

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 แสดงตำแหน่งข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งตรวจราชการหัวเมืองก่อน พ.ศ. 2440

ปีที่ไป	ข้าราชการที่ไปตรวจราชการของ กระทรวงมหาดไทย	ตำแหน่ง	เมือง/มณฑลที่ไป
พ.ศ. 2435	สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช	เสนาบดี	ภาคกลาง
พ.ศ. 2437	พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เส็ง วิริยศิริ)	ข้าหลวงพิเศษฯ	พัทลุง สงขลา
พ.ศ. 2438	พระวิจิตรวรสาสน์ (ปั้น สุขุม)	ข้าหลวงพิเศษฯ	พัทลุง สงขลา นครศรีธรรมราช
พ.ศ. 2439	สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช	เสนาบดี	ภาคใต้ฝั่งตะวันออก
พ.ศ. 2439	สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช	เสนาบดี	นครราชสีมา
พ.ศ. 2439	พระอินทราภิบาล/นายเสนองานประภาส	ข้าหลวงพิเศษฯ	มณฑลนครชัยศรี มณฑลราชบุรี
พ.ศ. 2439	พระชาติสุเรนทร์/นายไชยขรรค์/พลพัน ซ้ายฝ่าย-พระราชวังบวร	ข้าหลวงตรวจ ราชการ	มณฑลนครสวรรค์

ปีที่ไป	ข้าราชการที่ไปตรวจราชการของ กระทรวงมหาดไทย	ตำแหน่ง	เมือง/มณฑลที่ไป
พ.ศ. 2439	พระพรหมภิบาล/นายรองพลพ่าย	ข้าหลวงตรวจ ราชการ	มณฑลนครราชสีมา
พ.ศ. 2439	จมนทิพเสนา/นายพินิจราชการ	ข้าหลวงตรวจ ราชการ	สุโขทัย
พ.ศ. 2439	นายพลพัฒน์มหาดเล็กหุ้มแพร	ข้าหลวงตรวจ ราชการ	อินทร์บุรี

การทำหน้าที่ของบรรดาข้าหลวงที่ส่งออกไปตรวจราชการเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างกันตามหน้าที่และความรับผิดชอบ เห็นได้จากจุดมุ่งหมายของการไปตรวจของแต่ละบุคคลและข้อมูลในการตรวจที่ต่างกัน โดยมีจุดร่วมสำคัญคือล้วนต้องส่งรายงานการตรวจราชการไปยังมหาดไทย รายงานของข้าหลวงตรวจราชการในช่วงเวลานี้เน้นหนักที่การรวบรวมข้อมูล และการอธิบายปัญหารวมทั้งอุปสรรคที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบราชการอย่างใหม่ อีกทั้งข้าราชการจากส่วนกลางยังมีความรู้ความเข้าใจท้องถิ่นไม่เพียงพอ โดยมีข้อเสนอให้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นให้มากขึ้นเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยประเด็นหลักใจความสำคัญในการลงพื้นที่ตรวจราชการที่สัมพันธ์กับการสถาปนาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระยะแรกสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

#### 3.1.1.1 ประเพณีการปกครองระบบ “กินเมือง”: ปัญหาการปกครองแบบเดิม

สมเด็จพระยาตากสินฯ ทรงเริ่มต้นศึกษาและทำความเข้าใจระบบประเพณีการปกครองอย่างเก่าที่ทรงเรียกว่า “กินเมือง”<sup>128</sup> เมื่อคราวเสด็จตรวจราชการหัวเมืองในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางในปี พ.ศ. 2435<sup>129</sup> ทรงอธิบายว่าการปกครองของระบบกินเมืองเป็นลักษณะเดียวกันกับประเพณีการปกครองของบรรดาบ้านเมืองในโลกตะวันออก ที่ให้ความสำคัญกับระบบเจ้าเมืองแบบเก่าที่ให้อำนาจกับผู้ปกครองหัวเมืองมีอำนาจในการปกครองอิสระทั้งการดูแลกิจการภายในหัวเมืองรับผิดชอบ

<sup>128</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ อธิบายว่า กินเมืองเป็นการปกครองที่ทางส่วนกลางแต่งตั้งโดยอิงกับอิทธิพลและความสามารถที่กลุ่มคนในพื้นที่ยอมรับมีอำนาจในการจัดการบังคับบัญชาทั้งปกครองและผลประโยชน์ของรัฐโดยตรง อ้างอิงอ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 118 – 119.

<sup>129</sup> หจข, ม. 2.14/109 เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ 12 ตุลาคม – 23 มกราคม 111



โดยเฉพาะหัวเมืองชั้นนอกที่ส่วนกลางให้อำนาจสิทธิ์หลายประการทั้งการแต่งตั้งและถอดถอนขุนนาง ดังจะเห็นได้จากอำนาจสำคัญในการควบคุมและปกครองหัวเมืองชั้นเอกลงมา<sup>130</sup> ลักษณะธรรมเนียมแบบนี้สัมพันธ์กับการปกครองและเศรษฐกิจ รวมถึงการควบคุมกำลังคนในปกครองที่ขุนนางเหล่านี้มีไว้เพื่อประโยชน์ในการเป็นแรงงานขึ้นตรงต่อมูลนายในสังกัด<sup>131</sup> ซึ่งระบบดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับด้วยหลักคิดทางพุทธศาสนาของรัชสมัย ด้วยความเชื่อเกี่ยวกับบุญบารมีจนก่อให้เกิดระบบอุ้มถัมภ์ ค้ำชูระหว่างกัน ประเพณีการปกครองดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการเกื้อกูลกันระหว่างมูลนายกับไพร่ที่ต่างอยู่ในระบบตอบแทนซึ่งกันและกัน ในอีกแง่หนึ่งทัศนะเกี่ยวกับระบบกินเมือง มักจะปรากฏในความหมายใกล้เคียงกับการอธิบายกับคำว่า “เหมาเมือง”<sup>132</sup> ขณะที่หัวเมืองมลายู 7 หัวเมือง เรียกว่า “บริเวณ”<sup>133</sup> ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงเรียกวิธีการปกครองลักษณะนี้จากแนวคิดการปกครองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองเมือง ซึ่งระบบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวทางที่พระองค์ทรงต้องการ ตามระบอบราชการแบบใหม่ที่ยังไม่มีการวางรากฐานอย่างชัดเจนในหัวเมือง

ข้าราชการจากส่วนกลางโดยเฉพาะเสนาบดีจึงต้องแสวงหาวิธีการในการปกครองให้สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบบริหารของส่วนกลาง รูปแบบการปกครองหัวเมืองเดิมในทัศนะของพระองค์เป็นอุปสรรคต่อแนวทางจัดการปกครองแบบใหม่ รายงานการเสด็จฯ ตรวจราชการของพระองค์ในช่วงระยะแรกนี้จึงเน้นย้ำถึงบทบาทและอำนาจของผู้ปกครองสยามในการบริหารจัดการท้องถิ่นอันหมายถึงการจัดการกับผลประโยชน์ของบรรดากรมการเมืองต่างๆ เช่น ส่วยสาอากรหรือแรงงานจากไพร่ที่คนเหล่านี้เคยเบียดบังเข้าไว้กับตนเนื่องจากปัญหาความห่างไกลการควบคุมดูแลจากส่วนกลาง รวมทั้งให้สอดคล้องกับระบบที่กำลังแปรเปลี่ยนไปจากเศรษฐกิจแบบไพร่กับเจ้าเมืองเริ่มเข้าสู่ระบบเงินตราอันเนื่องมาจากกระแสบทบาทการค้าของโลกตะวันตก<sup>134</sup> ขณะเดียวกันชนชั้นนำ

<sup>130</sup> อาคม พัทธยะและนิธิ เอียวศรีวงศ์, รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์ ศรีธรรมเทพนคร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 64.

<sup>131</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 51-52.

<sup>132</sup> คำนี้ปรากฏเมื่อคราวที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ตรวจราชการในเขตเมืองหลังสวน ในปี พ.ศ. 2439 โดยทรงอธิบายถึงวิธีการเหมาเมืองของเมืองหลังสวนและเมืองระนอง อ้างถึงใน หจข, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้(7 ธ.ค. 115)

<sup>133</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 4 (กรุงเทพฯ : ชมรมดำรงวิทยา, 2527), หน้า 53.

<sup>134</sup> คริส เบเกอร์และผาสุก พงษ์ไพจิตร, ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2559), หน้า 121-124.

สยามก็เปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับการให้อำนาจสิทธิขาดกับเจ้าเมืองซึ่งทำหน้าที่ดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคโดยต้องการลดบทบาทของเจ้าเมืองเหล่านี้นี้ลงจากเดิมที่บรรดาเจ้าเมืองทำหน้าที่กราบบังคมทูลรายงานสภาพความเป็นไปในหัวเมืองและมีอำนาจสิทธิขาดถึงขั้นประหารชีวิตได้<sup>135</sup>

พระองค์ทรงยกกรณีการปกครองวิธีการกินเมืองหรือเหมาเมืองของเมืองหลังสวนว่าสัมพันธ์กับการที่รัฐบาลกลางยกผลประโยชน์ทั้งทางอำนาจการปกครองและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องให้ตกอยู่ในมือของขุนนางท้องถิ่นไปจัดการ ขุนนางมีอำนาจผูกขาดทำภาษีและบังคับบัญชาโดยตรง ทรงอธิบายวิธีการปกครอง คุณและโทษของการปกครอง ตลอดจนหนทางที่นำไปสู่การแก้ไขวิธีการปกครองแบบเหมาเมือง โดยทรงเทียบเคียงกับวิธีการปกครองของเมืองระนอง ที่สามารถจัดการผลประโยชน์แร่ดิบได้ดี โดยเอื้อให้กับส่วนกลางอย่างไม่มีข้อติเตียน ทรงเรียกวิธีการนำผลประโยชน์เข้าสู่ส่วนกลางนี้ว่า **“ราชาธิปัตย์”**<sup>136</sup> กรณีของพระชาติสุเรนทร์เจ้ากรมพระตำรวจฝ่ายพระราชวังบวรฯ เมื่อครั้งเดินทางตรวจราชการในเขตพื้นที่มณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2439 ภายหลังการจัดตั้งเทศาภิบาลไม่นานนัก พระชาติสุเรนทร์ยังใช้คำเรียกวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้ปกครองหัวเมืองเช่นเดียวกับสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังฯ โดยจำแนกรายละเอียดของภาษีที่รัฐควรจะได้รับภายใต้การผูกขาดภาษีที่ทรงกำกับโดยกษัตริย์สยามหรือราชาธิปัตย์<sup>137</sup> สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังฯ ยังทรงกล่าวถึงปัญหาเมื่อครั้งที่กรมพระราชวังบวรมหาดิศัยพลเสพและสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังสุริยวงษ์(ช่วง บุนนาค) ลงมาสะสางการปกครองและผลประโยชน์ในหัวเมืองปักษ์ใต้ซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ และไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการ ประเด็นเรื่องผลประโยชน์ของผู้ปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ทรงให้ความสำคัญและมีพระประสงค์จะแก้ไขโดยเร่งด่วน<sup>138</sup>

อันที่จริงแนวทางการจัดการหัวเมืองมีมาก่อนหน้าที่สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังฯ จะเสด็จฯ พื้นที่ตรวจราชการหัวเมืองใน พ.ศ. 2435 มีการส่งเจ้านายไปทรงกำกับราชการยังหัวเมืองรอบนอกและหัวเมืองประเทศราชหลายแห่ง(ดังได้ชี้ให้เห็นในบทที่ 2) โดยทำหน้าที่ปกครองและส่งรายงานที่เกี่ยวข้องกับความเคลื่อนไหวทางราชการในท้องที่เข้ามายังส่วนกลาง ขณะที่สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังฯ ทรงมีพระประสงค์จะเสด็จฯ ตรวจราชการด้วยพระองค์เอง ทั้งนี้ไม่มีคำอธิบายแน่ชัดว่ามูลเหตุจูงใจที่

<sup>135</sup> ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์, *สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 – 2416* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 100 -101.

<sup>136</sup> คำว่า **“ราชาธิปัตย์”** ในที่นี้อธิบายถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและเศรษฐกิจของหัวเมืองที่จะดึงเข้าสู่ส่วนกลาง อ้างถึงใน หจข, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

<sup>137</sup> หจข, ม. 2.14/27 เรื่องพระชาติสุเรนทร์รายงานเมืองไชยนาทบุรีและมณฑลนครสวรรค์ [25 ต.ค. 115]

<sup>138</sup> หจข, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้(7 ธ.ค. 115)

ทำให้ทรงเลือกตรวจราชการหัวเมืองในเขตที่ราบลุ่มภาคกลางและหัวเมืองฝ่ายเหนือก่อนพื้นที่อื่นๆ งานศึกษาของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ เสนอว่าเหตุผลน่าจะมาจากการคมนาคมที่สะดวกด้วยเป็นเส้นทางน้ำเชื่อมถึงระหว่างเมืองต่อกัน รวมไปถึงหลักฐานในราชกิจจานุเบกษาที่อ้างอิงว่าหัวเมืองชั้นในไม่เคยมีการบังคับบัญชาเฉกเช่นกับการส่งข้าหลวงใหญ่ไปประจำการยังหัวเมืองชั้นนอกอื่นๆ<sup>139</sup>

น่าสังเกตว่าภายหลังการเสด็จตรวจราชการครั้งนั้น มีความพยายามจัดระบบบริหารภายในกระทรวงมหาดไทยครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการเปลี่ยนรูปแบบการทำงานด้วยระบบเอกสารทั้งการรับหนังสือและจัดเก็บหนังสือภายในกระทรวง ข้าราชการผู้มีโอกาสตามเสด็จสมเด็จพระยาดำรงฯ ออกตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรกอย่างเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี(หม่อมราชวงศ์เปีย มาลากุล) เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งหลวงไพศาลศิลปศาสตร์ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อแนวทางในการจัดระบบเอกสารขึ้นใหม่ตามการจัดการเอกสารที่ได้รับมาจากแนวทางของสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ<sup>140</sup> ความพยายามในการจัดระเบียบภายในของกระทรวงมหาดไทย ยังมาจากแรงขับเคลื่อนของข้าราชการสำคัญอย่างพระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ) ข้าราชการมหาดไทยทั้ง 2 คนมีส่วนในการเป็นผู้ช่วยขับเคลื่อนการทำงานภายในกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกับสมเด็จพระยาดำรงฯ ในช่วงแรก ความพยายามเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภายในกระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระยาดำรงฯ ยังต้องทรงเผชิญกับกลุ่มข้าราชการเดิมที่ตกค้างในกระทรวงมหาดไทยเดิมที่เคยทำงานในศาลาลูกขุน ที่เติบโตผ่านการคัดเลือกให้เข้ามารับราชการในระเบียบที่จัดวางใหม่ บางคนมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นบางคน ก็ยังคงพยายามสังเกตการณ์ทำงานของพระองค์ด้วยสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงถือพระองค์ว่าเป็นกลุ่มสยามใหม่ ซึ่งขุนนางกลุ่มเดิมต่างมีความหวาดกลัวและเกรงใจในอำนาจของเสนาบดีว่าจะปลดกลุ่มข้าราชการเก่าหรือไม่<sup>141</sup>

ขณะเดียวกันการจัดระเบียบในช่วงแรกยังประสบปัญหาโดยเฉพาะอุปสรรคการสั่งการไปยังแต่ละเมือง แต่เมื่อมีการรวมหัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลโดยรวมเมืองราว 5-6 เมืองตามแบบแผนการบังคับบัญชาและการตรวจตราทำให้การบริหารสั่งการเริ่มมีระเบียบมากขึ้น โดยมีสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงเป็นต้นแบบในการดำเนินงาน<sup>142</sup> น่าสังเกตว่าความเหมาะสมในการบังคับบัญชาเป็นเกณฑ์

<sup>139</sup> “ข่าวพระเจ้านั่งยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จไปเมืองเหนือ,” ราชกิจจานุเบกษา, (9 ธันวาคม ร.ศ. 113): 233 อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2545), หน้า 116-118.

<sup>140</sup> สมเด็จพระยา กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 57.

<sup>141</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>142</sup> สมเด็จพระยา กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย (กระทรวงมหาดไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี(ม.ล. สวัสดิ์ อิศรางกูร) ณ

ที่พระองค์ทรงใช้ในการพิจารณาการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้ทรงเรียนรู้มาจากการเสด็จตรวจราชการท้องที่ครั้งแรกในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หลักใหญ่ใจความสำคัญก็เพื่อที่จะจัดการบังคับบัญชาหัวเมืองและสะดวกในการดูแลเมืองที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เสนาบดีในฐานะเจ้ากระทรวงไม่อาจจะสั่งราชการเป็นรายเมืองได้ทั้งหมด

การจัดระเบียบภายในกระทรวงและภายในหัวเมือง ยังเกี่ยวเนื่องกับการพยายามที่จะปรับเปลี่ยนขุนนางและการรับข้าราชการใหม่เพื่อปฏิบัติงานปกครองหัวเมือง สมเด็จพระปาดำรงฯ ทรงถือเป็นภารกิจสำคัญในการเสด็จฯ ลงพื้นที่เพื่อประเมินบรรดากรมการเมืองเก่าและหาทางปรับเปลี่ยนขุนนางที่จะมาปกครองท้องที่ใหม่ การเสด็จตรวจราชการหัวเมืองจึงมาพร้อมกับการประเมินความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ คุณสมบัติของขุนนางท้องที่ ในทางกลับกันก็ทรงกังวลถึงข้าราชการที่จะส่งลงมาปกครองในหัวเมืองว่าจะมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะธรรมเนียมการปกครองหัวเมืองเดิมและจะสามารถรับมือกับการจัดการหัวเมืองได้มากน้อยเพียงใด พระองค์ทรงให้ความเห็นว่าบรรดาข้าราชการกรุงเทพฯ ยังคงอาศัยอาวรณ์ต่อถิ่นฐานบ้านช่องที่จะต้องโยกย้ายปรับเปลี่ยนไปอยู่ต่างถิ่น ทรงเลือกที่จะเกรงใจบรรดาข้าราชการแทนการบังคับขู่เชิญให้ไปรับราชการ<sup>143</sup> ที่กล่าวมานี้สะท้อนถึงปัญหาของการบริหารราชการท้องที่ในช่วงแรกได้อย่างชัดเจน

นอกเหนือจากการจัดการผลประโยชน์หัวเมืองซึ่งเป็นรายได้สำคัญของรัฐแล้วการตรวจราชการในช่วงแรกยังเน้นไปที่การปราบปรามโจรผู้ร้ายตามหัวเมืองที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการปกครองด้วย ก่อนการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลรัฐสยามต้องเผชิญกับปัญหาการจัดการบรรดาโจรผู้ร้ายและการควบคุมนักโทษในตาราง รวมถึงความไม่เรียบร้อยในเรื่องการศาลของหัวเมือง คดีความในศาลเป็นปัญหาใหญ่อยู่เสมอตั้งแต่ปีแรกของการตรวจราชการ สมเด็จพระปาดำรงฯ พิจารณาว่าปัญหาสำคัญมาจากข้าราชการฝ่ายตุลาการที่รับผิดชอบไม่สันทัดและเด็ดขาดในการตัดสินใจ ขณะเดียวกันข้าราชการชั้นผู้น้อยส่วนหนึ่งใช้ศาลเป็นเครื่องมือหากินกับการว่าความ ปัญหาข้อนี้ทรงกล่าวถึงในการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักข์ได้<sup>144</sup>

ในช่วงหลังเหตุการณ์วิกฤตการณ์พิพาทระหว่างสยามกับฝรั่งเศส ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่สำคัญภายในกระทรวงมหาดไทยออกเดินทางเพื่อขอลาพักผ่อน ไปพร้อมๆ กับการลงพื้นที่ศึกษาธรรมเนียมการปกครองในหัวเมืองและพื้นที่เจ้าอาณานิคมของข้าราชการ

---

วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 47.

<sup>143</sup> หจข, ม.2.14/109 เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ปี ร.ศ, 111 12 ค.ศ. - 23 ม.ค. 111

<sup>144</sup> หจข, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักข์ได้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

มหาดไทยยังคงดำเนินต่อไปอย่างเข้มข้น ในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน พระยาสุรศักดิ์พจนกรณ กราบบังคมทูลยื่นหนังสือต่อสมเด็จพระยาดำรงฯ เพื่อดูวิธีการปกครองและการจัดการ เทศาภิบาลในเขตปกครองอังกฤษ บริเวณพื้นที่ “สะเตรตส์เซตเตอลเมนต์” และ “เมืองพม่า” ของอังกฤษ<sup>145</sup> การลงพื้นที่ไปในครั้งนี้สมเด็จพระยาดำรงฯ เห็นควรอย่างยิ่งที่พระยาสุรศักดิ์ฯ เดินทางไปศึกษาพื้นที่นอกเขตสยาม พระองค์เล็งเห็นว่าพระยาสุรศักดิ์ฯ จะสามารถสร้างคุณูปโยชน์ ให้กับกระทรวงมหาดไทยได้เป็นอย่างมาก และสามารถเก็บเกี่ยวประสบการณ์การศึกษาการปกครอง ของพื้นที่เจ้าอาณานิคมมาใช้กับสยามได้เป็นอย่างดี

“ตั้งแต่วันที่ข้าพระพุทธเจ้ามาถึงเมืองย่างกุ้ง จนวันนี้ต้องขอกราบทูลให้ทรงทราบฝ่า พระบาทว่า ไม่มีเวลาที่เปนวันหยุดพักเลย เห็นด้วยเกล้า ๖ แต่อย่างไรก็ดี ข้าพระพุทธเจ้ามีความ เชื่อแน่ว่า ข้าพระพุทธเจ้าคงจะได้ความรู้แลแบบอย่างทุกสิ่ง สนองพระเดชพระคุณดั่งที่ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๖ โดยลเอียด...”<sup>146</sup>

รัฐบาลสยามคาดหวังกับการลงพื้นที่ของพระยาสุรศักดิ์ฯ เป็นอย่างมาก เพราะการลงพื้นที่ใน ครั้งนี้ จะเป็นแนวทางตั้งต้นที่จะทำให้รัฐบาลสยามต้องหันกลับมาพิจารณาพื้นที่ปกครองของตนเอง อย่างจริงจัง ความคาดหวังจึงตกอยู่ที่พระยาสุรศักดิ์ฯ ที่จะต้องเก็บเกี่ยวประสบการณ์ในการเรียบเรียง ข้อมูลผ่านรายงานการลงพื้นที่ในครั้งนี้ ความตอนหนึ่งระบุว่าพระยาสุรศักดิ์ฯ เกรงว่าเดิมจะเดินทาง ตรวจการในพื้นที่ภายในระยะเวลา 1 เดือน ไม่อาจเพียงพอด้วยระยะทางการเดินทาง ผนวกกับ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับอาจจะสูญเปล่า<sup>147</sup> จึงต้องวางแผนรัดกุมในการเลือกพื้นที่ศึกษาและนำ กลับมาปรับใช้กับกรณีพื้นที่สยามโดยเฉพาะการเลือกเดินทางไปศึกษาเมืองที่ใกล้เคียงกับการจัดการ ดูแลภายใต้ระบบเทศาภิบาลของหัวเมืองชั้นในและชั้นนอกของสยาม ดังกรณีในเขตเมืองพม่าพระ ยาสุรศักดิ์ฯ ระบุว่า การเดินทางไปศึกษาในเขตพม่าตอนเหนือคล้ายคลึงกับการปกครองในเขตหัวเมือง ชั้นนอกและชั้นในของสยามเป็นอย่างมาก ทั้งหมคนั้นมุ่งลงพื้นที่พูดคุย สอบถามข้าหลวงปกครอง อังกฤษโดยมีประเด็นใหญ่ๆ คือ การเก็บค่านาภาษีอากร เขตแขวงอำเภอกำนัน ด้านพลตระเวน ป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย และหน้าที่อำนาจของข้าหลวงเจ้าเมืองอำเภอกำนัน<sup>148</sup>

<sup>145</sup> หจข, มร.5 ต/60 พระสุรศักดิ์พจนกรณ (คือพระยาสุรสีหเทพ) ไปสะเตรตส์เซตเตอลเมนต์ 6 ต.ค. 112-21 ต.ค. 113

<sup>146</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>147</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน

ภายหลังการศึกษาในพื้นที่ของพระยาสุรสีห์ ในเขตปกครองของอังกฤษ ขากลับจึงเดินทางตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ โดยระหว่าง พ.ศ. 2436-2437 พระยาสุรสีห์<sup>149</sup> ขณะลงพื้นที่ตรวจราชการเมืองพัทลุง สงขลา ขณะเดียวกันส่วนกลางก็ส่งพระวิจิตรวราสารักษ์(ปั้น สุขุม)<sup>150</sup> ในฐานะข้าหลวงพิเศษตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ การลงพื้นที่ครั้งนี้พระยาสุรสีห์ มีความเห็นว่าควรจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในแต่ละท้องที่ให้เป็นแบบแผนเดียวกัน และไม่ควรให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการเมืองและกรรมการเมืองมีส่วนในการจัดการรูปแบบการปกครองใหม่<sup>151</sup> ขณะเดียวกันการตรวจราชการยังแสดงให้เห็นว่าส่วนกลางต้องการข้อมูลเกี่ยวกับผู้ปกครองระดับกรรมการเมือง โดยลงรายละเอียดตั้งแต่ระดับชั้นปกครอง ตำแหน่งหน้าที่ของกรรมการเมือง ค่าธรรมเนียมของกรรมการ<sup>152</sup>

ด้านหนึ่งสมเด็จพระยาดำรงฯ มุ่งศึกษาลงพื้นที่ศึกษาแนวทางการปกครองของหัวเมืองในสยาม ทรงอธิบายว่าแนวทางการปกครองที่พระองค์ทรงต้องการไม่ใช่แนวทางที่เกิดขึ้นใหม่ ทรงเทียบเคียงแบบการปกครองท้องที่ที่เคยมีมาก่อนหน้า ทรงเปรียบเทียบรูปแบบการปกครองของเมืองนครศรีธรรมราชไว้ว่ามีความใกล้เคียงกับหัวเมืองชั้นในที่ทรงกำลังจัดการอยู่<sup>153</sup> ในรายงานการเสด็จตรวจราชการ พ.ศ. 2439 ทรงยกตัวอย่างเปรียบเทียบแบบแผนการปกครองระหว่างเมืองนครศรีธรรมราชกับหัวเมืองชั้นในของสยามที่มีแบบแผนใกล้เคียงกัน เช่นในเมืองนครศรีธรรมราชกำหนดให้มีผู้ปกครองหมู่บ้าน เรียกว่า “แก่บ้าน” ขณะที่หัวเมืองชั้นในเรียกว่า “เจ้าบ้าน” โดยภาพรวมทรงพิจารณาว่าแนวทางการปกครองของเมืองนครฯ มีรูปแบบที่ตรงกันหลายประการกับในพื้นที่ภาคกลาง แทบไม่ต้องเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการแต่อย่างใด<sup>154</sup> ขณะที่รายงานของพระยาสุรสีห์ ผู้ตรวจราชการมณฑลไทยก็แสดงความเห็นว่ารูปแบบการปกครองของเมืองอย่างพัทลุง มีรูปแบบการปกครองที่คล้ายคลึงกับเมืองนครศรีธรรมราช เช่นกัน<sup>155</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>149</sup> หจข, ม. 2.14/22 รายงานพระยาสุรสีห์ เรื่องตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช [ร.ศ. 113]

<sup>150</sup> หจข, ม.2.14/100 เรื่อง ตรวจราชการเมืองสงขลาเมืองพัทลุง [9เม.ย.- 29 ม.ค. 115]

<sup>151</sup> หจข, ม. 2.14/22 รายงานพระยาสุรสีห์ เรื่องตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช [ ร.ศ. 113]

<sup>152</sup> ดังในรายงานการตรวจราชการพื้นที่มณฑลนครสวรรค์ของพระชาติสุเรนทร์ เจ้ากรมพระตำรวจพลพันฝ่ายซ้ายฝ่ายพระราชวังบวร ในปี พ.ศ.2439 ระบุรายละเอียดข้อมูลเชิงพื้นที่และหมายรวมถึงข้อมูลของกรรมการเมืองโดยแยกย่อยลงไปเป็นประเด็นต่างๆ ผ่านการนับจำนวนกรรมการในท้องที่ การจัดข้อมูลในรายงานโดยจำแนกผ่านตารางที่มีจำนวนมากากับ เป็นต้น อ้างถึงใน หจข, ม. 2.14/35 พระชาติสุเรนทร์ได้ไปตรวจราชการเมืองขึ้นนครสวรรค์ [25 ต.ค. 115]

<sup>153</sup> หจข, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

<sup>154</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>155</sup> หจข, ม. 2.14/22 รายงานพระยาสุรสีห์ เรื่องตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช [ ร.ศ. 113]

กล่าวได้ในแง่หนึ่งว่าในบรรดา “เรื่องเล่า” จำนวนมากที่ปรากฏในรายงานตรวจราชการหัวเมืองก่อนปี พ.ศ. 2440 เต็มไปด้วยทัศนะของชนชั้นนำมหาดไทยที่มุ่งอธิบายถึงปัญหาของประเพณีวิธีการปกครองและผู้ปกครองแบบเก่าในหัวเมืองต่างๆ การพิจารณาเทียบเคียงความแตกต่างของการปกครองแต่ละท้องที่ ตลอดจนปัญหาการเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม การศาลที่หละหลวมและขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้นการลงพื้นที่ในช่วงเวลานี้จึงเป็นความพยายามแสวงหารูปแบบและการจัดการหัวเมืองผ่านการลงพื้นที่ตรวจราชการและสืบถามข้อมูลจากกรมการท้องที่และราษฎร ตัวอย่างในหัวเมืองปักษ์ใต้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ อาศัยผู้นำท้องถิ่นทั้งกรมการ พระสงฆ์และราษฎรเป็นผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองของหัวเมือง ซึ่งอยู่ในบรรยากาศช่วงที่การปกครองรูปแบบเทศาภิบาลผ่านการจัดการปกครองท้องที่ที่ยังไม่มีระเบียบลงตัวชัดเจนพอ<sup>156</sup>

การแสวงหาและศึกษาแนวทางการปกครองของข้าราชการมหาดไทยยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการจัดการปกครองในแต่ละเมือง โดยเมืองต่างๆ ยังมีแนวทางปกครองที่อิสระจากอำนาจส่วนกลาง แม้ว่าการปกครองจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรุงเทพฯ ก็ตาม สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ ทรงตระหนักดีว่าการจัดการวางรูปแบบการปกครองหัวเมืองให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกเมืองในระยะแรกยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากปัญหาส่วนหนึ่งมาจากความไม่พร้อมของข้าราชการมหาดไทยเองที่ยังขาดศักยภาพในการบริหารจัดการในระบบใหม่ ทรงชี้แจงว่าด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ความพร้อมในการปรับเปลี่ยนการปกครองของแต่ละที่ไม่เท่ากัน<sup>157</sup> เมื่อพระองค์เสด็จตรวจราชการลงไปจนถึงเมืองปัตตานีครั้งแรก ทรงเห็นว่าแนวทางการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ยังเป็นแนวทางการปกครองที่ไม่ได้อยู่ในวัฒนธรรมของสยาม พระองค์ทรงเรียกหัวเมืองเหล่านี้อย่างชัดเจนว่าเป็นหัวเมือง “แขก” ทรงให้ข้าหลวงที่อยู่ภายใต้การดูแลของสยามศึกษาและพิจารณารูปแบบประเพณีการปกครองหัวเมืองมลายูให้เข้าใจ

ความไม่เข้ารูปเข้ารอยของการปกครองเมืองในท้องที่ห่างไกลยังแสดงให้เห็นจากเมื่อครั้งที่เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) ขณะเป็นที่พระวิจิตรวรสาสน์ ข้าหลวงตรวจการพิเศษซึ่งได้รับคำสั่งให้ลงไปจัดการราชการในเมืองสงขลา เมื่อพ.ศ. 2439 แต่ต่อมาสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ ได้ทรงเปลี่ยนแปลงคำสั่งใหม่ให้ไปปฏิบัติราชการที่เมืองภูเก็ตก่อน เนื่องจากพระยาทิพโกษา (โต โชติคเสถียร) ข้าหลวงใหญ่ภูเก็ต มีหนังสือกราบทูลฯ มายังสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ จะขอลาป่วย<sup>158</sup> เป็นไปได้ว่าการที่พระยาทิพโกษาอ้างว่าป่วยน่าจะมีมูลเหตุมาจากการที่ส่วนกลางเร่งรัด

<sup>156</sup> หจข, เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

<sup>157</sup> รายงานประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 115 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2439), หน้า 2.

<sup>158</sup> ศิริพงษ์ บุญราศรี, มหาอำมาตย์นายกเจ้าพระยาอมราช(ปั้น สุขุม) เอกบุรุษ 4 แผ่นดิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, 2544), หน้า 42.

จัดการระบบภาษีในเขตหัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งตะวันตกทำให้พระยาทิพย์โกษาต้องเผชิญกับปัญหาจากผู้นำท้องถิ่นในการจัดการหัวเมืองปักษ์ใต้ทางฝั่งตะวันตก<sup>159</sup>

เจ้าพระยาอมราช(ปั่น สุขุม) ขณะดำรงตำแหน่งพระวิจิตรวรสาสน์เป็นข้าราชการสำคัญในกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับความไว้วางพระทัยจากสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาบดินดีเดชา (ดิศ ชีวานนท์) ให้เป็นข้าหลวงไปประจำการในหัวเมืองปักษ์ใต้ ความไว้วางพระทัยส่วนหนึ่งน่าจะมาจากความสัมพันธ์ที่มีโอกาสร่วมตามเสด็จฯ เดินทางไปยุโรปเมื่อ พ.ศ. 2434 เป็นผู้มีความรู้สามารถสอบและจบเปรียญธรรมและความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษได้ ทั้งในฐานะผู้สอนหนังสือภาษาไทยให้กับเจ้านายขณะประทับเรียนหนังสืออยู่ต่างประเทศ<sup>160</sup> เจ้าพระยาอมราช(ปั่น สุขุม)นับเป็นบุคลากรอีกผู้หนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อกระบวนการสร้างรัฐสยามสมัยใหม่ในฐานะสามัญชนที่มีโอกาสเติบโตในระบบการศึกษาในช่วงที่สยามกำลังเปลี่ยนผ่านสู่สมัยใหม่ โดยหลังจากลาสิกขาแล้วได้เข้าเรียนฝึกหัดครูพระตำหนักสวนกุหลาบ ด้วยการสนับสนุนจากสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาบดินดีเดชา (ดิศ ชีวานนท์) กระทั่งมีโอกาสรับราชการในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา<sup>161</sup>

นอกเหนือความรู้ความสามารถที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาบดินดีเดชา (ดิศ ชีวานนท์) น่าจะทรงเล็งเห็นถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่พระองค์สัมผัสในฐานะข้าราชการที่ใกล้ชิดมาตั้งแต่การบวช กระทั่งมีบทบาทในฐานะครูผู้สอนให้กับบรรดาเจ้านาย ขณะเดียวกันเจ้าพระยาอมราชก็มีโอกาสติดตามเสด็จประพาสยุโรปพื้นที่อาณานิคมร่วมกับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาบดินดีเดชา (ดิศ ชีวานนท์) เจ้าพระยาอมราชอยู่ในฐานะเลขานุการประจำตัว “ใกล้ชิดติดตัวเสนาบดีเสมอ” และถือเป็นอีกหนึ่งบุคคลที่มีโอกาสเห็นการทำงานในกระทรวงมหาดไทย การวางนโยบายจากส่วนกลางไปกำกับดูแลหัวเมืองต่างๆ ยิ่งกว่าตำแหน่งข้าราชการอื่นๆ ภายในกระทรวงมหาดไทยโดยตรง<sup>162</sup>

จากประสบการณ์ความรู้ ความสามารถข้างต้น ทำให้เจ้าพระยาอมราชได้รับความไว้วางพระทัยจากสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยาบดินดีเดชา (ดิศ ชีวานนท์) อย่างมาก ภายหลังจึงถูกส่งลงไปยังเมืองสงขลาเพื่อจัดการ

<sup>159</sup> สุนทร หิรัญวงศ์, “สภาพการณ์ในช่วงสมัยการปฏิรูปการปกครองมณฑลที่เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2434-2453,” (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518), หน้า 192-193.

<sup>160</sup> ประสงค์ สุขุม, จากยมนาถึงสุขุมวิท : เหตุการณ์ใน 4 รัชกาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 131-133.

<sup>161</sup> ญัตติพงษ์ สกฤตเสียว, “การเดินทาง การศึกษา และการเลื่อนสถานะของสามัญชนในยุคเปลี่ยนผ่าน : กำเนิดรัฐสมัยใหม่ในมุมมองจากด้านล่าง,” ชุมทางอินโดจีน : เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปริทัศน์ 4,7 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558) : 175.

<sup>162</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 4 (กรุงเทพฯ : ชมรมดำรงวิทยา, 2527), หน้า 39.



ปกครองในเขตหัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งตะวันออกและหัวเมืองแควมลายูทั้ง 7 เมือง(ประกอบด้วยเมืองปัตตานี ยะลา ยะหริ่ง ระแงะ รามัน สายบุรี และหนองจิก) ขึ้นต่อเมืองสงขลา บทบาทสำคัญของเจ้าพระยามราชสาคัญในหัวเมืองปักษ์ใต้ สืบเนื่องจากสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงวางแผนจัดการหัวเมืองใหญ่อย่างนครศรีธรรมราชโดยรวมเข้ากับเมืองสงขลาเพื่อจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลซึ่งผู้ปกครองของเมืองนครศรีธรรมราชก็น่าจะทราบพระประสงค์ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้พระยาศรีธรรมราชจึงมีหนังสือไปถึงพระวิจิตรวราสสน์ให้ไปยังเมืองนครฯ ใน พ.ศ. 2439 โดยแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับการรวมเมืองทั้งสองเข้าด้วยกัน พระวิจิตรวราสสน์จึงส่งเรื่องมาถวายเพื่อขอพระวินิจฉัยจากสมเด็จพระยาดำรงฯ พระองค์จึงขอพระราชทานพระราชกระแสรับสั่งจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแนบมากับจดหมายสั่งการให้กับพระวิจิตรวราสสน์ ทรงพิจารณาปัญหาของหัวเมืองใหญ่สำคัญอย่างสงขลาและนครฯ ซึ่งแข่งขันชิงดีชิงเด่นกันมายาวนาน จึงทรงเสนอให้แบ่งเขตการปกครองให้เมืองนครฯ โดยมีข้าหลวงกำกับดูแลตั้งแต่เมืองนครฯ ไปจนถึงเมืองชุมพร ขณะที่เมืองสงขลาให้มีข้าหลวงกำกับหัวเมืองมลายูทั้งหมดแทน<sup>163</sup>

การที่สยามส่งพระวิจิตรวราสสน์ในฐานะข้าหลวงพิเศษ ในปี พ.ศ. 2439 นับเป็นการแสดงตัวตนของอำนาจส่วนกลางในดินแดนแหลมมลายูเพื่อเข้าไปจัดการพื้นที่และนำมาสู่การปฏิรูปหัวเมืองคล้ายคลึงกับแนวทางที่อังกฤษแต่งตั้งข้าหลวงซึ่งเป็นตัวแทนส่วนกลางเข้าไปดูแลและผนวกการปกครอง รวบรวมผ่านระบบแต่งตั้งข้าหลวง(Residential System)<sup>164</sup> ในรายงานของพระวิจิตรวราสสน์ขณะเดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ แสดงให้เห็นถึงอำนาจและการควบคุมดูแลของกรุงเทพฯ ที่มีต่อหัวเมืองที่ห่างไกลในระยะแรกที่ประสบปัญหาอันเนื่องจากการไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจากกรมการท้องถิ่นเดิมที่สูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กระทั่งพระวิจิตรวราสสน์เป็นพระยาสุขุมนัยวินิตกำกับดูแลมณฑลนครศรีธรรมราชและหัวเมืองทั้ง 7 แล้ว พระยาสุขุมาฯ ได้รายงานถึงการส่งหลวงพรหมภักดีข้าหลวงผู้ช่วยลงพื้นที่ตรวจราชการในเขตเมืองปัตตานีและหนองจิก ในต้นปี พ.ศ. 2440 หลวงพรหมภักดีแจ้งว่าเจ้าเมืองไม่จัดการรองรับที่พักให้ผู้ตรวจราชการจึงต้องไปเช่าบ้านเงินแทน การจ้างเกณฑ์พาหนะเรือและคน ถ้าไม่ได้แจ้งเจ้าเมืองก็ไม่ออกมาต้อนรับนำเสียมานาเป็นผู้พายเรือให้แทนต่างจากเจ้าเมืองที่มีผู้พายถึง 9-10 คน ท้ายสุดจะส่งราชการใดๆ ก็จะมีปัญหาติดขัดในราชการ<sup>165</sup>

<sup>163</sup> หจข, ม. 2.14/69 พระยาศรีธรรมราชเชิญพระวิจิตรไปตรวจราชการเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองสงขลา [23 ก.พ. ร.ศ. 114-23 เม.ย. ร.ศ.115]

<sup>164</sup> ทามารา ลูส์(เขียน) พงษ์เลิศ พงษ์วนานต์(แปล), “ลัทธิอาณานิคมสยามประชันฝรั่ง : สยามกับมลายูมุสลิมภาคใต้,” ฟ้าเดียวกัน 12,1 (มกราคม-เมษายน 2557): 109-110.

<sup>165</sup> หจข, ม.2.14/58 พระยาสุขุมนายกรายงานตรวจราชการเมืองตานี [5 ส.ค. ร.ศ. 118]

ในช่วงที่การจัดการบริหารราชการขึ้นในหัวเมืองยังไม่เข้ารูปเข้ารอยชัดเจน ประจวบกับความ ต้องการรับรู้สภาพการจัดการบ้านเมืองของข้าราชการในท้องที่และพฤติกรรมของคนเหล่านั้น ส่วนกลางจึงส่งข้าราชการจากกรมพระตำรวจหลวงและกรมมหาดเล็กมาเป็นคู่เพื่อลงพื้นที่ สังเกตการณ์และเป็นหูเป็นตาให้กับกรุงเทพฯ เมื่อกลับมาจากหัวเมืองก็ให้ข้าราชการกลุ่มนี้ทำรายงาน ขึ้นทูลเกล้าถวายฯ เพื่อทรงพิจารณา<sup>166</sup> ตัวอย่างข้าราชการจากส่วนกลางที่ถูกส่งลงพื้นที่ตั้งแต่ก่อน ทศวรรษ 2440 อาทิ พระพรหมภิบาล และนายรองพลพ่าย<sup>167</sup> พระอินทราภิบาล และนายเสนองาน ประภาศ ซึ่งลงพื้นที่ตรวจราชการหัวเมืองภาคกลางมณฑลนครชัยศรีและมณฑลราชบุรีตั้งแต่ พ.ศ. 2439<sup>168</sup> แม้แต่ฝ่ายกรมพระราชวังบวรฯ ก็ทรงส่งข้าราชการออกไปตรวจราชการเช่นเดียวกัน ได้แก่พระชาติสุเรนทร์เจ้ากรมพระตำรวจพลพันซ้าย ซึ่งทำรายงานการตรวจราชการอย่างละเอียดโดย แบ่งหัวข้อรายงานว่าด้วยเรื่องภูมิลำเนาบ้านเมือง หน้าที่ของกรมการเมือง ผลประโยชน์ การศาล และโจรผู้ร้าย เป็นต้น<sup>169</sup> ภาพรวมของข้อมูลที่ปรากฏในรายงานเหล่านี้ รายงานของพระอินทราภิบาลและนายเสนองานประภาศในปี พ.ศ. 2439 มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการอื่นๆ แต่มีจุดเด่นที่ น่าสนใจคือรายงานดังกล่าวมีการจำแนกแยกข้อมูลแต่ละเมืองเป็นตารางทั้งหมด ข้อมูลกล่าวถึงสภาพ ปัญหาสำคัญทั้งการจัดการเขตปกครองกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ ตลอดจน “เสียง” ของราษฎรจาก ปัญหาในท้องที่ทั้งภาษีและโจรผู้ร้ายชุกชุม เป็นต้น<sup>170</sup>

ข้อมูลที่ข้าราชการภายในกระทรวงมหาดไทยจำนวนหนึ่ง คงถูกจัดสรรและแบ่งหมวดหมู่ ประเภทของข้อมูลที่ข้าราชการเหล่านี้ส่วนหนึ่งถูกประมวลมาจากการตรวจราชการโดยตรง ดัง ปรากฏอยู่ใน “*วิธีทำการในศาลากระทรวงมหาดไทย*” ปี พ.ศ. 2438 ระบุว่าข้อมูลที่เจ้าพนักงาน

<sup>166</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *เทศาภิบาล* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.), หน้า 248-249.

<sup>167</sup> หจข, ม. 2.14/14, พระพรหมภิบาลไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [4 ก.ย. 115].

<sup>168</sup> หจข, ม. 2.14/6 พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการเมืองนครไชยศรี [13-22 พ.ค. 115], หจข, ม. 2.14/7, พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการเมืองนครไชยศรี [22 พ.ค. 115], หจข, ม. 2.14/8 พระอินทราภิบาล รายงานตรวจราชการมณฑลนครไชยศรี [2-14 ส.ค. 115] , หจข, ม. 2.14/53 พระอินทราภิบาล ทำรายงานตรวจ ราชการเมืองกาญจนบุรี [12-22 มิ.ย. 115], หจข, ม. 2.14/60 พระอินทราภิบาล ทำรายงานตรวจราชการแขวงเมือง นครไชยศรี [21 มี.ค. 117], หจข, ม. 2.14/76 พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการเมืองประจวบคีรีขันธ์ [13 ก.ค. 115], หจข, ม. 2.14/77 พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการเมืองปราณบุรี [6 ก.ย. 115], หจข, ม. 2.14/91 พระอินทราภิบาล รายงานตรวจราชการเมืองราชบุรี [1 มิ.ย. 115] , หจข, ม. 2.14/92 เมืองราชบุรี [10 มิ.ย. 115], หจข, ม. 2.14/102 พระอินทราภิบาลตรวจราชการเมืองสมุทรสงคราม [19 มิ.ย. 115], หจข, ม. 2.14/103 พระอินทราภิบาลตรวจราชการเมืองสมุทรสาคร [19 ก.ค. 115], หจข, ม. 2.14/104 สุพรรณบุรี [22 พ.ค. 115], หจข, ม. 2.14/105 สุพรรณบุรี [29 พ.ค. 115]

<sup>169</sup> หจข, ม. 2.14/35 พระชาติสุเรนทร์ได้ไปตรวจราชการเมืองขึ้นนครสวรรค์ [25 ต.ค. 115]

<sup>170</sup> หจข, ม. 2.14/8 พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการมณฑลนครไชยศรี [2-14 ส.ค. 115]

ออกไปสำรวจ ตรวจตรา ข้อมูลจากบัญชีต่างๆ จะ “*เป็นที่รวบรวมแบบแผนความรู้เห็นต่างๆ*” ทั้งบัญชีตัวข้าราชการ บัญชีผลประโยชน์ พาหนะ ระยะทางหัวเมือง โดยภายในท้องที่เรียกว่า “*ห้องพนักงานสำรวจ*” จะมีบัญชีต่างๆของแต่ละมณฑล กำกับบัญชีและข้อมูลของแต่ละเมือง ที่ได้จากการสำรวจ ตรวจตรา ประกอบไปด้วย บัญชีขุดทรายตัวข้าราชการ สำเนาบริคนสัญญาต่างๆ รายงานตรวจภูมิประเทศและระยะทาง บัญชีเขตแขวงอำเภอกำนัน สำเนาพระราชบัญญัติและข้อบังคับต่างๆที่ใช้อยู่ บัญชีผลประโยชน์ที่ได้ของหัวเมือง บัญชีสินค้าในหัวเมือง บัญชีกำลังพาหนะ สารบบหนังสือเดินทางคนต่างชาติ บัญชีวัดพระสงฆ์ บัญชีการโจรผู้ร้าย และสารบบความ แฝง อาญานครบาล<sup>171</sup>

### 3.1.1.2 การตรวจราชการกับอิทธิพลของผู้ปกครองท้องถิ่นและการจัดการรายได้ของสยาม

การลงพื้นที่เพื่อตรวจราชการครั้งแรกของสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังฯ ยังทรงได้รับมอบหมายจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งรองเสนาบดีกรมพระคลังมหาสมบัติให้ทรงช่วยเร่งรัดจัดการเก็บภาษีจากหัวเมือง พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปฯ ทรงรายงานว่าการจัดการหัวเมืองต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่เงินงบประมาณมีอยู่น้อย และต้องจัดสรรมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยใช้ง่ายมากกว่ากระทรวงอื่นๆ จึงทรงเสนอให้กระทรวงมหาดไทยจัดการกับส่วยในหัวเมืองที่ยังค้างชำระอยู่จำนวนมาก พระองค์ยังทรงแสดงความกังวลและความลำบากพระทัยในการเร่งรัดจัดการปัญหาดังกล่าว มีพระดำริว่าเมื่อแรกออกตรวจราชการหัวเมืองสิ่งสำคัญคือการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองในฐานะที่ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อต้องการที่จะเข้าทำความรู้จักกับบรรดาผู้คนในท้องถิ่นมิใช่มาถึงก็ต้องมาดำเนินการเก็บส่วยสาอากรอันเป็นเรื่องที่จะทำให้เกิดความบาดหมางขึ้น<sup>172</sup>

พื้นที่ภาคกลางเป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของรัฐบาลสยาม ทางกรจึงจัดการดูแลหัวเมืองเหล่านี้อย่างใกล้ชิดและค่อนข้างมีประสิทธิภาพมากกว่าหัวเมืองอื่นๆ ไซยงค์ รัชชกุล เสนอว่า การที่รัฐสยามเริ่มวางแผนการปกครองในเขตพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางสำเร็จก่อนพื้นที่อื่นๆ เป็นผลมาจากแรงกระตุ้นจากความพยายามจัดการระบบภาษีเพื่อนำมาใช้ในการจัดการปกครองและระบบศาล

<sup>171</sup> หจข, มร 6 ม/1 กรมหมื่นดำรง ทรงจัดราชการกระทรวงมหาดไทย [12 ส.ค. ร.ศ. 114]

<sup>172</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาอดิเรกสารนาถฯ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 70.

จึงทำให้การสลายอำนาจโครงสร้างท้องถิ่นเป็นผลมาจากแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ แตกต่างจากการจัดการของสยามในพื้นที่อื่นๆที่เริ่มต้นด้วยการสร้างอำนาจการปกครองเป็นหลัก<sup>173</sup>

เมื่อสมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมืองในมณฑลนครชัยศรีและมณฑลราชบุรี ฝ่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านและราษฎรในท้องที่ได้อำนาจถึงการเก็บภาษีอากรค่าน้ำ นอกจากนี้พระองค์ยังทรงเผชิญกับปัญหาราษฎรหลบหนีการเสียภาษีจากรัฐในท้องถิ่นด้วย บางพื้นที่ยังเกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการจัดเก็บภาษีแม้ว่าจะเป็นชนิดเดียวกัน ตัวอย่างกรณีการจัดเก็บภาษีน้ำตาลหม้อในละแวกชุมชนแขวงเมืองเพชรบุรีซึ่งการจัดเก็บภาษีกลับแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ แม้ว่าพื้นที่ใกล้เคียงจะประกอบอาชีพทำหม้อตาลเหมือนกัน<sup>174</sup> นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีที่ลักลั่นและไม่เป็นธรรมแล้ว ปัญหาอีกอย่างหนึ่งที่พบจากการตรวจราชการในท้องที่คือการปกปิดข้อมูลหรือเบียดบังภาษีการทำมาหากินของราษฎรโดยข้าราชการท้องถิ่น

การดำเนินงานในหัวเมืองมีปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องของการจัดการกับบัญชีและเอกสารจำนวนมาก กรมการเมืองแต่ละแห่งยังจัดการกับงานเอกสารแตกต่างกัน ข้าหลวงที่เดินทางออกตรวจราชการตามท้องที่พบปัญหาหลายอย่างเกี่ยวกับประเด็นนี้ ประการหนึ่งคือการจัดเก็บใบเสร็จ “บางอำเภอเมื่อได้รับเงินค่าธรรมเนียมแล้ว ก็จดใส่สมุดเล็ก ๆ ไว้พอเปนที่สังเกตเฉพาะตนบ้าง บางอำเภอก็จดใส่เศษกระดาษซุกไว้ตามลิ้นชักบ้าง เมื่อไปตรวจราชการในหน้าที่อำเภอ ได้ขอดูบัญชีเพื่ออยากจะรู้ว่าเงินค่าธรรมเนียมซึ่งได้รับในเดือนนี้เท่าใด กรมการเมืองก็คั้นหามาให้ดูได้บ้าง หายเสียบ้าง”<sup>175</sup> การตรวจราชการทำให้เกิดความพยายามในการแก้ปัญหาเหล่านี้ เช่น กรณีของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ทรงให้ทำแบบบัญชีเพื่อให้กรมการนำไปใช้ในการบันทึกทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการจัดการเกี่ยวกับระบบเอกสารและความไม่เข้าใจแบบแผนเอกสารในระบบใหม่ของผู้ปกครองท้องที่ ในระยะแรกเริ่มของการจัดตั้งเทศบาลในแต่ละท้องที่

เมื่อข้าราชการจากส่วนกลางบางคนลงพื้นที่โดยหลีกเลี่ยงไม่ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทราบความเคลื่อนไหว หรือบางคนปลอมตัวเป็นชาวบ้านเพื่อสืบความ ดังกรณีของพระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็งวิริยศิริ) เมื่อครั้งยังดำรงตำแหน่งพระยาสุรศักดิ์พจนกรณีย์ เดินทางตรวจราชการแขวงเมืองสงขลาและพัทลุง ได้พบปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรโดยเฉพาะเรื่องภาษี การทำมาหากิน การย้ายถิ่นฐาน

<sup>173</sup> ไซยนต์ รัชกุล, อาณานิคมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การก่อรูปรัฐไทยสมัยใหม่จากศักดินานิยมรอบนอก, พงษ์เลิศ พงษ์วานันต์, ผู้แปล, (กรุงเทพฯ : อาน, 2560), หน้า 108.

<sup>174</sup> พระยาศรีสุทนต์และพระองค์เจ้ากัลยาณประวัติ (เป็นผู้จัดและเรียบเรียง), รายงานประชุมเทศบาลรัตนโกสินทรศก 119 กระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ,ม.ป.ป.), หน้า 41.

<sup>175</sup> รายงานประชุมเทศบาล รัตนโกสินทรศก 117 (พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, 2441), หน้า 27-30.

ของผู้คน บางพื้นที่ราษฎรยินยอมพร้อมใจที่จะบอกความเป็นไปให้กับข้าหลวงเพราะเห็นว่าเป็นคนแปลกหน้าต่างถิ่นไม่จำเป็นต้องปิดบังหรือกลัวอิทธิพล ดังความตอนหนึ่งในบันทึกว่า

“ข้าพระพุทธเจ้าแวะตามบ้านรายทางในทะเลสาบปะกับราษฎรได้ถามทุกข์สุขอย่างมิตรสหาย ราษฎรมีความยินดีที่บอกกล่าวเหตุการณ์แก่ข้าพระพุทธเจ้าโดยละเอียดทุกประการ บอกพูดจาโดยไม่กลัว เพราะไม่ทราบเกล้าว่าข้าพระพุทธเจ้าเป็นผู้ใดทราบเกล้า, แต่ว่าเป็นคนกรุงเทพ, มาเที่ยวเดินทางเล่น”<sup>176</sup>

ในหลายพื้นที่การตรวจราชการเป็นการมุ่งแสวงหาแหล่งทรัพยากรที่จะสร้างรายได้ให้กับทางการสยาม ตัวอย่างกรณีเมืองในแหลมมลายู ปัตตานี ชลวร อธิบายโดยยกรายงานตรวจราชการของพระศักดิ์เสนี (ข้าหลวง 7 หัวเมืองมลายู) ว่า ทางกรมไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการสร้างสาธารณูปโภคในพื้นที่ปกครอง การเก็บภาษี หรืองานโยธา แต่กลับให้ความสำคัญกับอำนาจการเข้าไปควบคุมเมืองแร่อันที่อยู่บริเวณชายแดนมากกว่า<sup>177</sup>

### 3.1.2 การตรวจราชการระหว่าง พ.ศ. 2440 – 2458

พ.ศ. 2440-2458 เป็นช่วงเวลาสำคัญที่ชนชั้นปกครองสยามได้ประมวลและสร้างแบบแผนการปกครองท้องที่ในพระราชอาณาจักร และการตรวจราชการกลายเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการปกครองในท้องที่โดยเฉพาะการเข้ามาตรวจสอบ ประเมินแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนด การใช้อำนาจของข้าราชการในปกครองของมหาดไทยควบคู่ไปกับการสถาปนาระบบราชการสมัยใหม่ผ่านกลไก “ออฟฟิศ” หรือสถานที่ราชการในหัวเมือง ผู้ตรวจราชการจากส่วนกลางในกระทรวงมหาดไทยระดับเสนาบดีและเจ้ากรม มีส่วนในการวางระบบพร้อมๆ กับการประเมินและปรับปรุงรูปแบบการปกครองในท้องที่ งานศึกษาของวุฒิชัย มูลศิลป์ ได้ให้ความสำคัญกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116(พ.ศ. 2440) และ ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116(พ.ศ.2440) ว่าเป็นหมุดหมายสำคัญของการยกเลิกการปกครองประเพณีกินเมืองและเป็นจุดเริ่มต้นของการตรวจราชการหัวเมือง ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการกวาดล้างบรรดาข้าราชการและกรมการหัวเมืองตั้งแต่ระดับผู้ปกครองจนถึงระดับกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็น

<sup>176</sup> หจช, ม. 2.14/22 รายงานพระยาสุรศักดิ์ เรื่องตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช [ร.ศ. 113]

<sup>177</sup> ปัตตานี ชลวร, “เรื่องเล่าจากเมืองตึก-สังคมและการเมือง,” ใน รัฐศาสตร์สาร 38,3(กันยายน-ธันวาคม 2560): 74 - 75

สำคัญและเริ่มสำคัญอย่างมากในพ.ศ. 2441<sup>178</sup> ไซยงต์ รัชชกุล อธิบายว่า ผลพวงของการจัดตั้ง มณฑลเทศาภิบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2436 -2442 ทำให้โครงสร้างสำคัญของรัฐบาลสยามครอบคลุมและ สามารถครอบงำหัวเมืองผ่านบทบาททางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการจัดระบบ ขึ้นให้มีลำดับชั้นในการปกครอง การนำเอาข้อบังคับทางกฎหมายลงไปบังคับใช้ ไซยงต์ยังเสนอต่อไป ว่าความพยายามรวบอำนาจผ่านการก่อรูปของรัฐ-ชาตินั้นต้องพิจารณาถึงประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ เครื่องมือที่รัฐใช้วางอำนาจปกครองและบุคลากรในการปกครองที่รัฐได้สร้างขึ้น<sup>179</sup> อย่างไร ก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116(พ.ศ.2440) เป็นเพียงข้อบังคับที่ กำหนดให้ข้าราชการในระดับมณฑลลงไปถือปฏิบัติและวางระเบียบไว้อย่างกว้างๆ แต่เมื่อพิจารณาใน ระดับปฏิบัติการพบว่าผู้ตรวจราชการจากส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการควบคุม และถ่ายโอนการปกครองท้องที่จากอำนาจเดิมในท้องถิ่นไปสู่อำนาจส่วนกลาง

ภายใต้นโยบายรัฐรวมศูนย์และการจัดการระบบราชการสมัยใหม่ในหัวเมือง การตรวจราชการอย่างจริงจังของข้าราชการส่วนกลางจากกระทรวงมหาดไทยเริ่มต้นในช่วงเวลานี้ โดยเป็นการตรวจที่ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางในพระราชอาณาจักร พร้อมกับการจัดการระเบียบ การปกครองหัวเมืองผ่านโครงสร้างการบริหารตั้งแต่ระดับกระทรวงลงไป ซึ่งกำหนดให้การดูแล หัวเมืองอยู่ภายใต้บังคับบัญชาภายในกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นข้าราชการในกระทรวงจึงมีหน้าที่ออก ตรวจราชการตามโครงสร้างหน้าที่ของแต่ละกรมกอง ข้าราชการจากส่วนกลางกลายเป็นผู้มีบทบาท สำคัญในการสถาปนาระเบียบแบบแผนการปกครองด้วยวิธีสร้าง “ออฟฟิศ” ไปพร้อมๆ กับการวาง ฐานอำนาจผ่านการสั่งการสมัยใหม่อย่างระบบเอกสารในหัวเมือง ขณะเดียวกันข้าราชการเหล่านี้ก็ ต้องแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปกครองแบบเดิม รวมถึงปัญหาเฉพาะหน้าจากการตรวจราชการใน พื้นที่ใหม่ๆ อีกด้วย

### 3.1.2.1 การตรวจราชการในท้องที่ภายใต้จุดเริ่มต้นจากพระราชบัญญัติปกครอง

ท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) – ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441)

พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116(พ.ศ. 2440) – 117(พ.ศ. 2441) มีส่วนสำคัญที่ ทำให้บรรดาข้าราชการระดับเสนาบดีและข้าราชการจากส่วนกลางต้องออกตรวจราชการตามท้องที่ อย่างเป็นทางการ จนนำไปสู่แนวทางของการจัดระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับหัวเมืองซึ่งเป็นผลมา

<sup>178</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, “สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมือง (พ.ศ. 2435– 2458),” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี. 4, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2555): 15-17.

<sup>179</sup> ไซยงต์ รัชชกุล, อาณานิคมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การก่อรูปรัฐไทยสมัยใหม่จากศักดินานิยมรอบนอก, แปลโดย พงษ์เลิศ พงษ์วานันต์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่าน, 2560), หน้า 127-128.

จากการที่ข้าราชการออกตรวจราชการและนำเอาผลประเมินเพื่อวางระเบียบบริหารต่างๆ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเป้าหมายสำคัญคือการจัดการปกครองท้องที่ให้อยู่ภายใต้แนวทางที่ส่วนกลางวางระเบียบ กล่าวอีกนัยหนึ่งพระราชบัญญัติเปรียบได้กับแม่แบบพิมพ์เขียวที่รัฐสยามออกแบบไว้สำหรับการปกครองหัวเมือง ขณะเดียวกันก็มีการตราข้อบังคับต่างๆ ตามมาอีก เช่นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2442 มีการออก “**ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116**” ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเข้าไปสลายอำนาจท้องถิ่นเดิมที่เคยมีอิสระในการปกครองให้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การกำกับของรัฐบาลโดยตรง<sup>180</sup> แตกต่างจากช่วงที่ยังไม่มีการกำหนดพระราชบัญญัติและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องก่อนปี พ.ศ. 2440 ที่ทำให้อำนาจ บทบาทและหน้าที่การตรวจราชการหัวเมืองไม่ได้มีผลบังคับใช้ในข้าราชการมหาดไทยทุกระดับ จำกัดเฉพาะข้าราชการส่วนกลางเพียงเท่านั้น รวมทั้งการกำหนดชุดคำอธิบาย(นิยาม)เกี่ยวกับการตรวจราชการยังไม่ได้ชัดเจนเท่าที่ควร

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116(พ.ศ. 2440) ยังเป็นพระราชบัญญัติแรก ที่ให้ความสำคัญกับการออกตรวจราชการหัวเมืองด้วย ในหัวข้อ “**ประชุมเพื่อรับผู้มึบรดาศักดิ์**” กล่าวว่าในเวลาที่มีราชการพิเศษ อาทิ กรณีที่มีพระบรมวงศานุวงศ์เสด็จพระราชดำเนิน หรือข้าราชการและแขกสำคัญเดินทางมาสู่เมืองใดเมืองหนึ่ง กำหนดจะเรียกผู้ใหญ่บ้านเพื่อจัดการเตรียมพร้อมรับเสด็จฯ และรับรองแก่สมควร โดยขอแรงให้ลูกบ้านได้เข้ามาช่วยงาน แต่มีข้อยกเว้นว่าห้ามเรียรายทรัพย์สินเงินทองในการจัดการในครั้งนี้<sup>181</sup> น่าสังเกตว่ากฎหมายเหล่านี้ได้นำมาสู่บรรทัดฐานที่จะทำให้บรรดาท้องที่จะต้องตระเตรียมดูแลบรรดาข้าราชการส่วนกลางที่จะมาลงพื้นที่เพื่อความใกล้ชิดระหว่างส่วนกลางกับท้องที่ที่ไม่เคยปรากฏแนวทางปฏิบัติเหล่านี้มาก่อน ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติยังให้อำนาจแก่ออกตรวจราชการเรียกเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่มาประชุมร่วมกันกล่าวถึงอยู่ใน “**ประชุมแจ้งข้อราชการแก่ผู้ตรวจ**” ว่า “ข้อ ๑๒ เวลากรรมการ อำเภอ หรือข้าหลวง ผู้ว่าราชการเมือง แลกรรมการเมือง มาตรวจการในท้องที่ กำหนดผู้ใหญ่บ้านในตำบล ประชุมพร้อมกันเพื่อแจ้งราชการก็ได้”<sup>182</sup> โดยเจ้าพนักงานในท้องที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก ให้กับบรรดาข้าราชการจากส่วนกลาง ดังนี้

<sup>180</sup> เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทยสยาม พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แปลโดย ภรณ์ กาญจนนัฐิ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 146.

<sup>181</sup> “พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116,” ราชกิจจานุเบกษา 14, 9(30 พฤษภาคม ร.ศ. 116): 112.

<sup>182</sup> เรื่องเดียวกัน

“สงเคราะห์คนเดินทาง” ว่า “ข้อ ๗ ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการ จะต้องการคนเดินทาง หรือจะขาดแคลนพาหนะ เสี่ยงอาหารลงในระหว่างทาง จะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่ช่วยเหลือนั้น จะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น กำนันไม่จำเป็นจะต้องออกทุนทรัพย์ของตน แลห้ามมิให้กะเกณฑ์เอาทรัพย์สินสมบัติ ของผู้หนึ่งผู้ใดเป็นอันขาด”<sup>183</sup>

พระราชบัญญัติยังกำหนดให้ข้าราชการทุกระดับชั้นปฏิบัติหน้าที่ออกตรวจราชการหัวเมือง เช่นกรณีกรรมการอำเภอ ระบุไว้ในหัวข้อ “หน้าที่ตรวจท้องที่” ว่า “มาตรา 43 กรรมการอำเภอหมั่นเที่ยวตรวจการตามตำบลแลหมู่บ้าน แลท้องที่ในจังหวัดอำเภอนั้นเนื่อง ๆ” ตามหน้าที่ในส่วนนี้คือ ต้องไปตรวจท้องที่ตำบลหนึ่งเดือนละครั้ง โดยประการแรก

“กรรมการอำเภอจะต้องไปตรวจการตามตำบลแลหมู่บ้านในจังหวัดอำเภอของตนเนื่อง ๆ อย่างน้อยที่สุดจะต้องไปตรวจการในตำบล 1 ไม่ต่ำกว่าเดือนละครั้ง 1 เว้นไว้แต่อำเภอใด มีตำบลบ้านป่าบ้านดอนซึ่งหนทางไปมากันดารในบางระดู จะเว้นการตรวจเสียบ้างในระดูที่ไปมายากนั้นก็ได้ แต่กำหนดที่ว่ามานี้ ต้องเข้าใจว่าในเวลาที่มีการเป็นปรกติอยู่ เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่ามีเหตุการณ์อย่างใด เช่นเกิดการโจรผู้ร้ายเป็นต้น เกิดขึ้นในตำบลใดเมื่อใด ซึ่งจำเป็นจะต้องรีบไปยังตำบลนั้นโดยทันที ไม่ว่าจะไปได้ง่ายหรือยากประการใด”

“ข้อ 1 ถ้าหากว่าการที่จะต้องตรวจหรือจัดตามตำบลแลหมู่บ้านใดยังไม่สำเร็จ หรือยังไม่ควรไว้วางใจว่าจะเรียบร้อยได้ เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ จะต้องหมั่นไปยังตำบลแลหมู่บ้านนั้น แม้ที่สุดควรจะค้างคืนวันอยู่ในที่นั้นก็ต้งค้าง ต้องหมายต่อประโยชน์ของราชการบ้านเมืองเป็นประมาณ”<sup>184</sup>

ใน “ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116” หมวดที่ 4 กำหนดกฎเกณฑ์บังคับว่าด้วย “การตรวจการ” อธิบายรายละเอียดของผู้ที่มีหน้าที่ต้องตรวจราชการ ระยะเวลาที่ต้องเดินทางออกตรวจราชการไม่น้อยกว่ากี่วัน รวมทั้งลักษณะของการตรวจราชการหัวเมือง โดยแบ่งย่อยออกเป็นเรื่องสิ่งที่จะต้องปฏิบัติทั้งในขณะที่ไปตรวจและเมื่อภายหลังการตรวจเสร็จสิ้น การกำหนดเวลาเดินทางออกตรวจราชการทั้งในยามปกติและเมื่อมีเหตุสำคัญ แนวทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานที่ออกตรวจโดยมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับราษฎร ได้แก่ ข้อเรียกร้องของราษฎร เรื่องโจร

<sup>183</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>184</sup> “พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116,” ราชกิจจานุเบกษา 14, 9(30 พฤษภาคม ร.ศ. 116): 118.



ผู้ร้าย การทำมาหากิน การเก็บภาษีอากร การฝึกสอนวิชา ถนนหนทาง นอกจากนี้ก็มีหัวข้อว่าด้วยวิธีการตรวจ ลักษณะการตรวจงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ลักษณะการตรวจอำเภอ ลักษณะกรมการผู้ใหญ่ตรวจการ รู้เห็นเหตุการณ์ต่างบ้านเมือง และ ลักษณะเบิกค่าเดินทาง<sup>185</sup> การบังคับใช้ลักษณะการตรวจการดังกล่าว มุ่งเน้นไปที่การเขียนรายงานราชการด้วยการรวบรวมข้อมูลที่ครอบคลุมเรื่องราวหลายด้านเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น สำหรับในส่วน of ลักษณะเบิกค่าเดินทางมีรายละเอียดเพิ่มเติมอยู่ใน “รายงานประชุมเทศบาล รัตนโกสินทรศก 116 กระทรวงมหาดไทย” แสดงถึงข้อหาหรือเกี่ยวข้องกับการตรวจราชการหัวเมือง ประเด็นแรกที่เกี่ยวข้องคือการกำหนดอัตราค่าเดินทางสำหรับผู้ที่จะไปตรวจราชการหัวเมือง ซึ่งในที่ประชุมพระยาสุพรรณสุนัตตั้งคำถามเพื่อหาหรือว่าอัตราดังกล่าวควรเป็นเท่าใด สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงมีพระวินิจฉัยว่า อัตราเงินเดินทางในการตรวจราชการให้ดูตามแบบอย่างอาณานิคมในเมืองพม่า เมืองสิงคโปร์ ที่คิดตามระยะทางและอัตราของแต่ละเมือง<sup>186</sup>

การหาหรืออัตราค่าเดินทางยังคงมีการหาอย่างต่อเนื่อง ในปีเดียวกันพระยาสุพรรณสุนัตพจนกรณีย์เขียนรายงานถึง ข้อหาหรือเกี่ยวกับอัตราค่าใช้จ่ายในการเดินทางตรวจราชการของข้าหลวงต่างพระองค์ที่ลงไปประจำการในท้องที่เรื่องค่าใช้จ่ายการตรวจราชการว่าจะกำหนดอัตราอย่างไร ดังกรณีของพระยาทิพยโกษา ซึ่งเดิมกระทรวงมหาดไทยวางกำหนดค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายทั้งหมดเพียงเฉพาะค่าเดินทางในหัวเมืองฝ่ายเหนือ ในปี พ.ศ.2435 โดยข้าหลวงจะรับพระราชทานเงินเดือนทางได้ไม่เกิน 500 เส้น เทียบกับอัตราที่ได้รับพระราชทาน โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการโดยสารเรือเมล์ การจัดจ้างพาหนะ กะเกณฑ์กำลังคนและพาหนะ<sup>187</sup> แต่กรณีอัตราค่าเดินทางในกรณีพระยาทิพยโกษาซึ่งควบคุมดูแลหัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งทะเลตะวันตก ไม่สามารถนำมาพิจารณาพร้อมกับเกณฑ์ค่าใช้จ่ายการเดินทางตรวจราชการกับหัวเมืองฝ่ายเหนือที่แตกต่างกันโดยเฉพาะภูมิประเทศ พาหนะการพักอาศัยเป็นต้นว่า ช้าง ม้า ล้อเกวียน โคต่าง ขณะที่หัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งทะเลตะวันตกจำเป็นต้องใช้เรือกลไฟและ “โฮเทล” เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่สูงและงบประมาณไม่เพียงพอในค่าใช้จ่ายที่พระยาทิพยโกษาเผชิญนั้นทำให้ออกข้อขัดข้องขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย มีการถกเถียงปัญหานี้สืบมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2437 ถึงปัญหาการวางอัตราการใช้จ่าย ความตอนหนึ่งแสดงปัญหาที่พระยาสุพรรณสุนัตพจนกรณีย์อธิบายกรณีที่พระยาทิพยโกษาเรียกร้องต่อกระทรวงมหาดไทยว่า

<sup>185</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2443), หน้า 25 - 33.

<sup>186</sup> รายงานประชุมเทศบาล รัตนโกสินทร ศก 116 (พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, 2440), หน้า 8-9.

<sup>187</sup> หจข, มร.5 ม/57 เรื่องเงินค่าเดินทางพระยาทิพย [หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก] [2 พ.ย. 115 - 5 เม.ย.

“ในการซึ่งไปตรวจราชการหัวเมืองนั้น จะเป็นการสิ้นเปลืองอย่างใด กระทบมหาดไทยก็คงจะทราบทั้งสิ้นแล้ว เพราะใช้เป็นการแจกจ่าย ถ้าจะให้มากน้อยก็ได้ น้อยน้อยก็ได้ หรือมีให้เลยก็ได้ แต่เป็นการไม่สู้งาม เพราะฉะนั้นพระยาทิพย์โกษาจึงได้ขออนุญาตให้เป็นอัตราตามรายวัน เพื่อจะไม่ให้มีผู้ติเตียนว่าเอาของหลวงแจกจ่าย มากๆ น้อยๆ”<sup>188</sup>

ภายหลังข้อเรียกร้องของพระยาทิพย์โกษา กระทรวงมหาดไทยเชิญพระยาทิพย์โกษาเข้ามาหารือค่าใช้จ่ายที่กระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2440 ถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องการอัตราที่แน่นอน พระยาทิพย์โกษาเสนอว่าขออัตราค่าเดินทางวันละ 25 บาท และลดหลั่นให้กับข้าราชการระดับข้าหลวงที่ 1 วันละ 20 บาท ข้าหลวงที่ 2 วันละ 15 บาท ข้าหลวงผู้ช่วยวันละ 5 บาทและรวมไปถึงค่าเสมียน ทนาย ค่าพลตระเวน ค่าบำเหน็จแจกจ่ายให้กับข้าหลวงที่เดินทางร่วมด้วย<sup>189</sup> อย่างไรก็ตามข้อเสนอของพระยาทิพย์โกษาถูกตั้งข้อสังเกตว่าเรียกร้องค่าใช้จ่ายเกินจริง แต่เนื่องด้วยรัฐบาลสยามมองว่าพระยาทิพย์โกษาเป็นข้าหลวงที่ได้รับความไว้วางใจในการลงไปปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งทะเลตะวันตก จึงเห็นควรให้มีการไต่สวนอัตราค่าเดินทางตรวจราชการของข้าหลวงชั้นใหม่เทียบกับอัตราค่าใช้จ่ายการเดินทางของหัวเมืองเหนือ ภายในปีงบประมาณ ร.ศ. 116(พ.ศ. 2440)<sup>190</sup>

ปีถัดมามีการออก “พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 117(พ.ศ. 2441)” มีผลให้การออกตรวจราชการหัวเมืองเป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญของข้าราชการมหาดไทย ในรายงานประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 117(พ.ศ. 2441) สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงอธิบายว่าพระองค์จะต้องเสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองในช่วงที่มีการประชุมเทศาภิบาลตั้งแต่เดือนตุลาคม จึงทรงกำหนดการประชุมให้เร็วขึ้นจากเดิม และทรงชี้แนะว่าในช่วงฤดูหนาว ตลอดเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม เป็นเวลาในการจัดทำงบประมาณ<sup>191</sup> ในกรณีของข้าราชการที่ประจำในแต่ละท้องที่ พระองค์ยังทรงออกกฎบังคับให้ผู้ว่าราชการเมืองออกเดินทางตรวจราชการในท้องที่ของตน ตามข้อหาหรือในที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อ พ.ศ. 2444 โดยที่ประชุมมีความเห็นว่าให้บรรดาผู้ว่าราชการออกตรวจท้องที่เดือนหนึ่งไม่ต่ำกว่า 3 วันเป็นอย่างน้อย เมื่อถึงโอกาสที่ผู้ว่าราชการต้องส่งรายงานประจำเดือนมายังข้าหลวงเทศาภิบาล จะต้องส่งรายงานการตรวจราชการแนบมาด้วยโดยเป็นกฎบังคับจะต้องปฏิบัติทุกคน ทรงออกกฎดังกล่าวขึ้นใช้ในมณฑลกรุงเก่า มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี

<sup>188</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>189</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>190</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>191</sup> รายงานประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 117 (พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, 2441), หน้า 2.

มณฑลนครราชสีมา มณฑลเพชรบูรณ์ มณฑลนครชัยศรี มณฑลราชบุรี มณฑลชุมพร มณฑลภูเก็ต เมืองจันทบุรี เมืองตราด เมืองระยอง เมืองประจันตคีรีเขต โดยให้บังคับใช้ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2445 เป็นต้นไป<sup>192</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าการออกกฎหมายจากส่วนกลางถึงการกำหนดข้อบังคับเพื่อใช้ในการตรวจราชการหัวเมืองในปีดังกล่าว ไม่ได้ครอบคลุมในทุกมณฑลของสยาม พื้นที่สำคัญทางไกลอย่างหัวเมืองล้านนา หัวเมืองอีสาน และหัวเมืองมลายู กฎดังกล่าวไม่ได้ถูกนำไปบังคับใช้ในพื้นที่ดังกล่าวอย่างชัดเจน แต่กลับกลายเป็นพื้นที่หัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นในเป็นสำคัญ

พ.ศ. 2445 พระยาศรีสหเทพ(เส็ง วิริยศิริ) ราชปลัดทูลฉลองได้กราบบังคมทูลขอให้ทรงกำหนดตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการในสังกัด โดยให้กรมพลำภังทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบการจัดแบบแผนการปกครองท้องที่ทั้งเรื่องอำเภอ กำนันและออฟฟิศหัวเมืองโดยตรง ในการนี้ให้พระยาอินทรวิชิต เจ้ากรมพลำภังทำหน้าที่ออกตรวจราชการในหน้าที่ปกครองเขตมณฑลนครชัยศรีและมณฑลราชบุรี พร้อมกับสั่งการให้จัดทำรายงานการตรวจราชการครั้งนี้ นำกลับมาทูลเกล้าฯ ถวาย<sup>193</sup> รายงานฉบับนี้ได้ช่วยให้เห็นบทบาทและหน้าที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทยภายหลังจากการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล และการนำ “ออฟฟิศ” ตามแนวทางของรัฐบาลสยามมาใช้ในท้องที่ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการจัดทำออฟฟิศที่เพิ่งตั้งขึ้นก็ยังมีอุปสรรคหลายประการ เห็นได้จากบันทึกการตรวจราชการที่พบว่ายังมีการบริหารที่คลาดเคลื่อนหลายอย่างโดยเฉพาะระบบเอกสารและบัญชี ข้าราชการที่ลงไปตรวจราชการในพื้นที่จึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องให้เป็นไปตามที่ส่วนกลางกำหนด

สำหรับข้าราชการที่รับผิดชอบในการตรวจราชการมีข้อกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ชัดเจน ตั้งแต่สมเด็จกรมพระยาดำรงฯ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ไปจนถึงข้าราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระยาอินทรวิชิต เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายพลำภัง พระยาราชเสนา เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ พระยาสิทธิเทพ ราชปลัดทูลฉลอง<sup>194</sup> รวมถึงข้าราชการระดับข้าหลวงสังกัดมหาดไทยในทุกระดับ ส่วนข้าราชการประจำท้องที่และหัวเมืองต้องมีหน้าที่ออกตรวจราชการเช่นกัน ประกอบด้วย ข้าหลวง

<sup>192</sup> หจข, มร. 5 ม/12 กฎเสนาบดีเรื่องให้ผู้ว่าราชการเมืองออกตรวจราชการ [15-19 ม.ค. ร.ศ. 120]

<sup>193</sup> หจข, ม. 2.14/10 รายงานพระยาอินทรวิชิตไปตรวจการปกครองมณฑลนครชัยศรี [30-31 พ.ค. 122]

<sup>194</sup> นอกจากสมเด็จกรมพระยาดำรงฯ ที่มีบทบาทสำคัญหลักในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่ออกเดินทางตรวจราชการหัวเมืองแล้วยังมีข้าราชการในหน่วยงานกรมกองของกระทรวงมหาดไทย ที่รับผิดชอบเดินทางออกตรวจราชการหัวเมืองด้วย ดังที่ปรากฏอยู่ในข้างต้น

เทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดอำเภอซ้ายและขวา ตามลำดับ<sup>195</sup> กล่าวได้ว่าการเดินทางตรวจราชการหัวเมืองเป็นหน้าที่สำคัญของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

ตารางที่ 4 ข้าราชการจากส่วนกลางไปซึ่งตรวจราชการหัวเมืองหลัง พ.ศ. 2440

ปีที่ไป	ข้าราชการที่ไปตรวจราชการของ กระทรวงมหาดไทย	ตำแหน่ง	เมือง/มณฑลที่ไป
พ.ศ. 2441	พระยาศรีสุทเทพ(เส็ง วิริยศิริ)	ปลัดทูลฉลองฯ	มณฑลเขมร เมืองเสียมราฐ จันทบุรี
พ.ศ. 2441	สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	หัวเมืองปักขใต้ ไทรบุรี
พ.ศ. 2441	สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลกรุงเก่า มณฑล นครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก พ่ายัพ
พ.ศ. 2442	สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลปราจีนบุรี
พ.ศ. 2442	สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	เพชรบุรี
พ.ศ. 2443	สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลกรุงเก่า มณฑล นครสวรรค์ มณฑลปราจีนบุรี
พ.ศ. 2443	พระยาวาสุเทพ (ยี่.เซา)	เจ้ากรมตำรวจภูธร	มณฑลพ่ายัพ
พ.ศ. 2443	พระยาศรีสุทเทพ (เส็ง วิริยศิริ)	ปลัดทูลฉลอง	มณฑลราชบุรี มณฑลนครชัยศรี
พ.ศ. 2443	พระยาอินทรมนตรีศรีจันทกุมาร (มิสเตอร์ไยล์)	เจ้ากรมสรรพากร นอก	มณฑลราชบุรี มณฑลนครชัยศรี
พ.ศ. 2444	สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	นครชัยศรี

<sup>195</sup> ในส่วนหัวเมือง ก็มีออกกฎระเบียบเฉพาะในเรื่องของการออกตรวจราชการหัวเมืองภายในมณฑลเช่นกัน ในกฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งออกเมื่อ พ.ศ. 2443 ในหมวดว่าด้วยการตรวจราชการและการเดินทางของข้าหลวง ระบุให้ข้าหลวงออกเดินทางไปตรวจราชการในช่วงฤดูแล้งตั้งแต่เดือนตุลาคมไปจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ เป็นระยะเวลา 5 เดือน โดยให้ข้าหลวงเดินทางไปตรวจเมืองระดับนครและเมืองในมณฑลที่บังคับบัญชา ทั้งนี้ระเบียบได้แบ่งระดับของการออกตรวจในแต่ละหัวเมืองไม่เท่ากันทั้งจำนวนครั้งและจำนวนปีของไปตรวจ นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับว่าด้วยพาหนะและค่าเดินทางของข้าหลวงที่ขึ้นอยู่กับระเบียบซึ่งกระทรวงพระคลังเป็นหน่วยงานกำหนด อ้างถึงใน กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่ 4 แผนกปกครองว่าด้วยข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 119), หน้า 12 - 13., ขณะเดียวกันมณฑลราชบุรี มีการปรับปรุงแก้ไขและจัดระเบียบแนวทางการปกครองแยกย่อยลงไปในแต่ละหมวดเมื่อพ.ศ. 2440 (ปีพ.ศ. 2442?) ประกอบด้วยระเบียบ 6 หมวด ได้แก่ หมวดว่าด้วยการปกครองว่าด้วยการตรวจราชการ ว่าด้วยการโยธา ว่าด้วยการค้าขาย ว่าด้วยการผลประโยชน์ ว่าด้วยการคดี อ้างถึงใน “รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี,” ราชกิจจานุเบกษา 16, 31 ฉบับพิเศษ(29 ตุลาคม 118) : 5.

ปีที่ไป	ข้าราชการที่ไปตรวจราชการของ กระทรวงมหาดไทย	ตำแหน่ง	เมือง/มณฑลที่ไป
พ.ศ. 2445	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	เมืองสมุทรสงคราม
พ.ศ. 2445	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลกรุงเก่า มณฑล นครสวรรค์
พ.ศ. 2445	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	นครราชสีมา
พ.ศ. 2445	พระยาอินทรวชิต (อวบ เปาโรหิตย์)	เจ้ากรมพลำกัง	มณฑลราชบุรี มณฑลนครชัยศรี
พ.ศ. 2446	พระยาอินทรวชิต (อวบ เปาโรหิตย์)	เจ้ากรมพลำกัง	มณฑลปราจีนบุรี
พ.ศ. 2446	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลนครชัยศรี
พ.ศ. 2446	หลวงเสนีพิทักษ์	ข้าหลวงตรวจการ สรรพากร	มณฑลนครชัยศรี
พ.ศ. 2446	หลวงนรราชจำนง	ปลัดกรมพลำกัง	มณฑลนครราชสีมา
พ.ศ. 2446	พระศรีเสนา	เจ้ากรมฝ่ายเหนือ	มณฑลปราจีนบุรี
พ.ศ. 2447	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลกรุงเก่า มณฑล นครสวรรค์ มณฑลเพชรบูรณ์
พ.ศ. 2448	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลนครสวรรค์ มณฑล พิษณุโลก มณฑลนครชัยศรี
พ.ศ. 2448	พระยาจำแนบตี หลวงสาทรศุภกิจ ขุนพลากรบริรักษ์	แพนบกครอง ปลัดกรม	มณฑลนครราชสีมา
พ.ศ. 2449	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลชุมพร มณฑล นครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี มณฑลราชบุรี
พ.ศ. 2449	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลนครราชสีมา มณฑลอุดร
พ.ศ. 2449	พระยาศรีสหเทพ (แสง วิริยศิริ)	ปลัดทูลฉลองฯ	มณฑลภูเก็ต มณฑล นครศรีธรรมราช Straits Settlements
พ.ศ. 2450	พระยาราชเสนา	เจ้ากรมมหาดไทย ฝ่ายเหนือ	มณฑลนครราชสีมา
พ.ศ. 2453	พระยาวาสูเทพ (ยี่.เขา)	เจ้ากรมตำรวจภูธร	มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี
พ.ศ. 2453	พระองค์เจ้าดิถนพรัฐ	ปลัดกรมพิเศษ	มณฑลปราจีนบุรี
พ.ศ. 2453	พระรัชฎ์ภัณฑ์พิพัฒน์	ข้าหลวงตรวจการ	มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก
พ.ศ. 2455	สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพ	เสนาบดี	มณฑลชุมพร มณฑลภูเก็ต

ปีที่ไป	ข้าราชการที่ไปตรวจราชการของ กระทรวงมหาดไทย	ตำแหน่ง	เมือง/มณฑลที่ไป
			มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี
พ.ศ. 2455	หลวงสุริยามาศย์	เกณฑ์เมืองรังกรม พลาภัง	มณฑลนครราชสีมา
พ.ศ. 2455	พระภักดินุรักษ์	ข้าหลวงตรวจการ กรมสรรพากรนอก	มณฑลอุบลราชธานี

สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงมีบทบาทสำคัญในการเดินทางตรวจราชการหัวเมืองโดยเฉพาะในช่วงของการวางระบบบริหารราชการในท้องที่ การเสด็จฯ ตรวจราชการของพระองค์ครอบคลุมพื้นที่เกือบทุกเมืองเขตหัวเมืองชั้นใน โดยเฉพาะช่วง ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) เสด็จฯ ตรวจราชการตั้งแต่เมืองหัวเมืองปักษ์ใต้ ไทรบุรี มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก พายัพ ต่อมาใน พ.ศ. 2442 เสด็จฯ ตรวจราชการมณฑลปราจีนบุรี เมืองเพชรบุรี พ.ศ. 2443 เสด็จฯ มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครสวรรค์ มณฑลปราจีนบุรี พ.ศ. 2444 เสด็จฯ เมืองนครชัยศรี พ.ศ. 2445 เสด็จฯ มณฑลกรุงเก่า และมณฑลนครสวรรค์ พ.ศ. 2446 เสด็จฯ มณฑลนครชัยศรี พ.ศ. 2447 เสด็จฯ มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครสวรรค์ และมณฑลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2448 เสด็จฯ มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก และมณฑลนครชัยศรี พ.ศ. 2449 เสด็จฯ มณฑลชุมพร มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี และมณฑลราชบุรี พ.ศ. 2455 เสด็จฯ มณฑลชุมพร มณฑลภูเก็ต มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลปัตตานี<sup>196</sup> โดยใน พ.ศ. 2455 เป็นช่วงที่สมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ตรวจราชการ

<sup>196</sup> หจข, ม.2.14/4 เรื่องกรมหมื่นดำรงเสด็จตรวจราชการมณฑลชุมพรแลมณฑลนครศรีธรรมราช(13 พ.ค.- 5 มิ.ย. 117), หจข, ม.2.14/38 เรื่องกรมหมื่นดำรงตรวจราชการมณฑลปราจีน, หจข, ม. 2.14/61 กรมหลวงดำรงตรวจราชการเมืองนครไชยศรี(21 ส.ค.117), หจข, ม. 2.14/9 เรื่องกรมหมื่นดำรงตรวจราชการในมณฑลนครไชยศรี(18 ส.ค. - 27 ต.ค. 117), หจข, ม.2.14/93 กรมหมื่นดำรงฯ ทูลเกล้าถวายรายงานตรวจราชการเมืองราชบุรีและเมืองสมุทรสงคราม ร.ศ. 117, ม.2.14/110 กรมหมื่นดำรงเสด็จราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือที่ไทยเมืองนครสวรรค์กับด่านภาษีไม้ แลเรื่องระยะทางที่สมเด็จพระบรมโอรสาจะเสด็จเมืองเหนือ, หจข, ร.5ม.2.14/2 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าแลพิษณุโลก นครสวรรค์ และรายงานระยะทางที่เสด็จ[30 ก.ย.-18 ส.ค. 119], หจข, ร.5 ม.2.14/112 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองแหลมมะลายู[16 มี.ค. ร.ศ. 119], หจข, 2.14/80 กรมหลวงดำรงฯ เสด็จพระปฐมเจดีย์ หมายเหตุ แล เบ็ดเตล็ด (25 พ.ย. ร.ศ. 120), หจข, ร. 5 ม.2.14/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรอีสาน[21 ม.ค.-2445-7 ก.พ. 2449], หจข, ร.5 ม.2.14/39 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน[3 ม.ค. 119-10ส.ค.122], หจข, ม.2.14/107 กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการเมืองสพรรณบุรี, หจข, ม. 2.14/111 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการหัวเมืองฝ่ายเหนือถึงมณฑลเพชรบูรณ์เป็นที่สุด (5 ม.ค. - 14 ก.พ. 123), หจข. ม.

เกือบตลอดทั้งปีโดยครอบคลุมในหลายพื้นที่ นอกจากเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองแล้วยังเสด็จฯ เยี่ยมเยือนดินแดนที่เคยเป็นประเทศราชของสยามในมณฑลพายัพและหัวเมืองในภาคอีสาน

**ภาพที่ 1** ถ่ายรูปหมู่ขณะตรวจราชการหัวเมืองในพื้นที่มณฑลแถบอีสานของสมเด็จพระยา  
ดำรงราชานุภาพและผู้ติดตาม (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ รหัสภาพ : 68M00054)



นอกจากสมเด็จพระยาดำรงฯแล้ว ข้าราชการส่วนกลางที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจราชการในช่วงเวลานี้อีกคนหนึ่ง คือ พระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ) ซึ่งมีอำนาจสั่งราชการ การจัดการและการตรวจราชการหัวเมืองรองลงมาจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ทศวรรษ 2430 พระยามหาอำมาตย์ฯ มีโอกาสตามเสด็จฯ สมเด็จพระยาดำรงฯ ไปตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรกในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง หัวเมืองปักษ์ใต้และแหลมมลายู เมื่อถึงทศวรรษ 2440 พระยามหาอำมาตย์ฯ ยังดำรงบทบาทสืบเนื่องต่อมาโดยเริ่มจากการตรวจราชการหัวเมือง

---

2.14/37 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครสวรรค์ (18 พ.ย. 124), หจข. ม.2.14/46 กรมหลวงดำรงฯ จะไปตรวจราชการมณฑลพิษณุโลก (15-16 พ.ย. 124), ม.2.14/75 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการในหัวเมืองปักษ์ใต้(7 มิ.ย.- 14 ก.ค. 125), หจข, ม.2.14/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรอีสาน (21 ม.ค.2445- 7 ก.พ. 2449), หจข, ร.5 ม. 2/14/75 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการในหัวเมืองปักษ์ใต้[7 มิ.ย. - 14 ก.ค. 125], หจข, มร.6 ม/4 เรื่องกรมพระดำรง ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ (21 เม.ย. - 2 ก.ย. 2455), จังหวัดสมุทรสงคราม, “สมุดเยี่ยมจังหวัดสมุทรสงคราม,” ศาลากลางจังหวัดสมุทรสงคราม(เข้าถึงข้อมูล 4 ธันวาคม 2562) (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ฝั่งตะวันออกในพื้นที่มณฑลบูรพา<sup>197</sup> และเมืองจันทบุรี<sup>198</sup> ต่อมาในพ.ศ. 2441 ตรวจราชการที่มณฑลราชบุรีและมณฑลนครชัยศรี พ.ศ. 2443<sup>199</sup> ตรวจราชการที่มณฑลภูเก็ต มณฑลนครศรีธรรมราช และเดินทางไปยัง Straits Settlements เมื่อ พ.ศ. 2449<sup>200</sup>

แม้ว่าการจัดการปกครองหัวเมืองภายหลังการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล จะทำให้รัฐบาลสยามขยายอำนาจเข้าควบคุมหัวเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จและมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเก่า แต่พื้นที่ห่างไกลอย่างหัวเมืองเชียงใหม่ เขมรและมลายู ยังเป็นดินแดนที่รัฐบาลสยามยังไม่สามารถเข้าไปควบคุมจัดการได้เต็มที่ ปัญหาดังกล่าวแสดงออกผ่านพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงมีถึงสมเด็จพระยาดำรงฯ เมื่อ พ.ศ. 2448 ทรงเห็นว่าการส่งพระยามหาอำมาตย์ฯ ออกไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลบูรพาทำให้ทรงได้รับรายงานข้อคิดเห็นทางราชการเกี่ยวกับการจัดการปกครองหัวเมืองเหล่านี้ว่ายังคงเป็นแบบแผนการปกครองอย่างเก่า สมควรแก่การจัดการปกครองใหม่ โดยเฉพาะการจัดการปัญหาภาษีที่ค้างค้ำและปัญหาด้านการศาลที่ทางการกังวลถึงประสิทธิภาพของฝ่ายสยามเมื่อเทียบกับฝ่ายฝรั่งเศส<sup>201</sup>

การส่งคนจากส่วนกลางของมณฑลไทยลงพื้นที่ในหัวเมืองเป็นไปอย่างต่อเนื่องการก่อกบฏในช่วงกลางทศวรรษ 2440 ทำให้สยามต้องส่งบุคคลสำคัญออกตรวจราชการหัวเมืองบ่อยครั้งในกรณีภายหลังกบฏเจ็วเมืองแพร่เสร็จสิ้นลง พ.ศ. 2445 ทางสยามจัดส่งคนขึ้นไปมณฑลพายัพ ทั้งข้าราชการมณฑลไทยและฝ่ายกลาโหม ในส่วนมณฑลไทยมีการส่งพระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ขึ้นไปในปีดังกล่าว และภายหลังมีการเสด็จฯ ของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธเสด็จฯ ตรวจราชการในมณฑลพายัพ<sup>202</sup> เนื่ออ่อน ขวัญทองเขียว ให้ความเห็นว่าการตรวจราชการในช่วงเวลานี้เป็นการพิจารณาถึงความจงรักภักดีของเจ้าเมืองและบรรดาราชฎาถึงการจัดการของสยาม ในขณะ

<sup>197</sup> หจข, ม.2.14/43 เรื่องพระยาศรีสทเทไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลพายัพ[มณฑลเขมร เสียมราช-สุตรนิคม] [19 เม.ย. – 29 พ.ย. 118]

<sup>198</sup> หจข, ม.2.14/56 เรื่อง พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาศรีสทเทไปตรวจราชการเมืองจันทบุรี [ 23 ก.ย. – 12 ต.ค. ร.ศ. 117]

<sup>199</sup> หจข, ม. 2.14/52 พระยาศรีสทเทไปตรวจราชการมณฑลราชบุรีแลมณฑลนครไชยศรี [2-11 เม.ย. ร.ศ. 120].

<sup>200</sup> หจข, ม.2.14/50 พระยาศรีสทเทกับมิสเตอร์เวสเดนกาด ไปตรวจการมณฑลภูเก็ต มณฑลไทรบุรี และมณฑลนครศรีธรรมราช [6-7 ก.ย. ร.ศ. 125]

<sup>201</sup> หจข, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(ภาคที่ 3 ตอนที่ 2 มณฑลเขมร)

<sup>202</sup> เนื่ออ่อน ขวัญทองเขียว, “รัฐสยามกับล้านนา พ.ศ. 2417 - 2476,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 142 -143.



ที่ปรีดี หงษ์สดัน เห็นว่าการเสด็จขึ้นไปของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธฯ เกี่ยวข้องกับการสร้างความชอบธรรมในเชิงวัฒนธรรมการปกครอง พร้อมกับการเตรียมความพร้อมของพระองค์ในการจะก้าวขึ้นสู่องค์พระมหากษัตริย์ในอนาคต<sup>203</sup>

### 3.2 การดำเนินการสร้างประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่น

การดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นมาพร้อมกับการสร้างเอกภาพในการปกครองแผ่นดิน พร้อมๆกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพระมหากษัตริย์ไปในตัว<sup>204</sup> ในการจัดการดังกล่าวรัฐสยามได้สถาปนาอำนาจผ่านการจัดการภายในหัวเมืองโดยสร้างระบบออฟฟิศ ระบบเอกสาร การรวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อรองรับการควบคุมและการปกครองหัวเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพผ่านการลงผิดลองถูก การจัดการและการเปลี่ยนแปลงภายใต้การดูแลของมหาตมไทยอยู่เสมอ

#### 3.2.1 “ออฟฟิศ” มหาตมไทยกับการสร้างสถานที่ราชการบริหารการปกครองแบบรวมศูนย์

กระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ของสยามคือการเปลี่ยนระบบจัดการภายในหน่วยงานให้เป็นแบบแผนหรือ “ออฟฟิศ” ตามแนวทางของชาติตะวันตกเพื่อสร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ก่อนการจัดตั้งออฟฟิศในหัวเมือง ชนชั้นนำได้ริเริ่มจัดตั้งออฟฟิศหลวง คือกรมราชเลขาธิการ ขึ้นในกรุงเทพฯ ซึ่งสอดคล้องกับการจัดการบริหารราชการสมัยใหม่ตั้งแต่ พ.ศ. 2420 โดยทำหน้าที่รวมศูนย์งานราชการสำคัญตั้งแต่งานธุรการ ตุลาการ การทหารและประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ ตลอดจนเป็นศูนย์รวมหนังสือราชการโดยใช้เอกสารเป็นหลักในการจัดออฟฟิศ ระบบเอกสารมีความสำคัญในฐานะเครื่องมือสร้างความรู้เกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่ของสยาม ดังที่ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี เสนอว่า เอกสารเริ่มมีบทบาทสำคัญในฐานะเทคโนโลยีของรัฐสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจของรัฐสยาม ในฐานะเครื่องมือของการจำแนก แจกแจง นับจำนวน ควบคุม ระบุอัตลักษณ์ตัวตนของพลเมืองที่ไม่ใช่ประโยชน์ในด้านการทำความเข้าใจ

<sup>203</sup> ปรีดี หงษ์สดัน, “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับความแตกต่างทางวัฒนธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน, ทศวรรษที่ 2440-2450,” ใน เสาวณิต จุลวงศ์(บรรณาธิการ), ถกเถียงเรื่องคุณค่า 2 : ว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา, 2561) หน้า 256.

<sup>204</sup> เมธีพัชญ์ จงวโรทัย, “สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. 2440-2476,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 72.

เกี่ยวกับแรงงานเท่านั้น แต่เอกสารราชการเหล่านี้มีผลสำคัญต่อการสถาปนาความรู้เกี่ยวกับพลเมืองกับการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่<sup>205</sup>

ปัญหาเรื่องการจัดการกับเอกสารที่ไม่เป็นระบบระเบียบ รวมทั้งธรรมเนียมของการรับจดหมายจากหัวเมืองโดยเฉพาะใบบอกเป็นปัญหาใหญ่ที่มีมาตั้งแต่แรกที่สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพเข้ามาบริหารในกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกระทรวงต้องรับภาระเรื่องเอกสารจำนวนมากที่ถูกส่งมาจากหัวเมืองที่เป็นผลพวงมาจากธรรมเนียมของการออกขุนนางในยุคจารีตที่ข้าราชการจะต้องกราบบังคมทูลฯ กระบวนความในใบบอกที่ได้รับจากหัวเมือง ใบบอกจึงมีเข้ามาจำนวนมากจนยากจะจัดการ อีกทั้งธรรมเนียมเอกสารของกระทรวงมหาดไทยเมื่อแรกสถาปนายังใช้สมุดไทยด้าแบบดั้งเดิมในขณะที่กระทรวงกลาโหมและกรมท่า เปลี่ยนไปใช้ออกสารกระดาษฝรั่งแล้ว ต่อมาสมเด็จพระยาดำรงฯ สั่งให้ยกเลิกวิธีการเขียนลงสมุดไทยด้ามาใช้เป็นจดหมายร่าง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสรับสั่งเห็นด้วย<sup>206</sup>

ภายหลังการออกตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรกของสมเด็จพระยาดำรงฯ ได้ส่งผลสู่การจัดการระบบออฟฟิศและระบบเอกสารภายในกระทรวงมหาดไทยดังข้อความที่ทรงบันทึกว่า “ข้าพเจ้ากลับจากหัวเมือง ก็ตั้งต้นเปลี่ยนแปลงการภายในกระทรวงมหาดไทย เริ่มด้วยการจัดระเบียบลัทธิร่างเขียนและเก็บจดหมายในสำนักงานก่อน”<sup>207</sup> ในการจัดการระบบหนังสือของมหาดไทย เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี(ม.ร.ว. เปีย มาลากุล) มีบทบาทอย่างมากต่อการจัดทำระเบียบรับส่งเอกสารในกระทรวง โดยเรียนรู้วิธีการเขียนจดหมายราชการมาจากสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ<sup>208</sup> ขณะเดียวกันในเดือนมีนาคม พ.ศ.2436 พระยาสุฤทธิพนการณ (เส็ง วิริยศิริ) เดินทางไปศึกษาแนวทางการปกครองของอังกฤษในเมืองพม่า จึงนำแนวทาง เรื่อง “การจัดการออฟฟิศ แลหนังสือมีไปมา”<sup>209</sup> เพื่อกลับมาใช้ในพื้นที่ของสยามด้วย

ระบบเอกสารมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดตั้งและบริหารออฟฟิศ ใช้สำหรับติดต่อสื่อสารการออกคำสั่งต่างๆของทางกรุงเทพฯไปยังหัวเมือง และการส่งข้อมูลจากหัวเมืองเข้าสู่กรุงเทพฯ

<sup>205</sup> ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, อัตลักษณ์เอกสาร : วงศาวิทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย (เชียงใหม่ : ศูนย์บริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561), หน้า 49.

<sup>206</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-46

<sup>207</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 57.

<sup>208</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>209</sup> หจข, มร.5 ต/60 พระยาสุฤทธิพนการณ(คือพระยาศรีสหเทพ) ไปสะเตรตส์เซตเตอเมนต์ 6 ต.ค.

กรณีของกระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลหัวเมืองเป็นหลัก สิงห์ สุวรรณกิจและSoren Ivarsson ชี้ให้เห็นว่าสมเด็จพระยาตากสินฯ เป็นผู้ดำเนินการสร้างระบอบการปกครองด้วยการใช้เอกสารที่มีแบบแผนหรือรูปแบบเดียวกันเป็นแนวทางการบริหาร ทั้งการผลิตและการจัดการข้อมูลต่างๆที่สำคัญในช่วงการปฏิรูปการปกครองในศตวรรษที่ 20 เอกสารเหล่านี้มีส่วนสำคัญทำให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลสมัยใหม่<sup>210</sup> แนวทางข้างต้นผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวต่อการพิจารณาเอกสารที่เกิดขึ้นในรัฐสยาม ตัวอย่างชัดเจนของงานเอกสารในระบบออฟฟิศสมัยใหม่คือรายงานการตรวจราชการ ซึ่งทำหน้าที่ให้ข้อมูลและรายละเอียดสำคัญสำหรับการบริหารและปกครองท้องที่ รายงานมีความสำคัญในหลายส่วน ประการแรกให้รายละเอียดความเป็นไปของหัวเมืองสำหรับชนชั้นปกครองที่กรุงเทพฯ เข้าใจสภาพความเป็นไปในหัวเมืองและนำไปสู่การปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงกระบวนการปกครองให้เหมาะสม ตัวอย่างรายงานการเสด็จฯ ตรวจราชการและลงพื้นที่หัวเมืองอุทัยธานี เมื่อ พ.ศ. 2441 ของสมเด็จพระยาตากสินฯ ที่ทรงมีไปถึงพระยาศรีสหเทพ(เส็ง วิริยศิริ) ระบุว่าความรู้ความสามารถของผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองในหัวเมืองอุทัยธานีและมณฑลนครสวรรค์ได้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนใหม่ที่รัฐพยายามจัดวางกำหนดนโยบายเอาไว้ เนื่องจากอุปสรรคสำคัญโดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์เครือญาติในการปกครองแต่ละเมือง<sup>211</sup>

การจัดทำเอกสารสำคัญในแต่ละพื้นที่เป็นเรื่องที่บรรดาข้าหลวงที่ออกไปตรวจราชการและทำงานอยู่ในพื้นที่ต้องดำเนินการ ข้าหลวงและผู้ว่าราชการเมืองต้องจัดทำบันทึกข้อมูลในรายงานโดยผู้ว่าราชการเมืองต้องคัดลอกรายงานจากสมุดรายวันราชการ ทำเป็นสองฉบับพร้อมลายเซ็นฉบับหนึ่งส่งให้ข้าหลวงเทศาภิบาลและฉบับหนึ่งส่งต่อมายังกรุงเทพฯ ส่วนกรณีของข้าหลวงเทศาภิบาลให้ส่งมากรุงเทพฯ เพียงฉบับเดียว ปัญหาสำคัญที่มีการเสนอและถกเถียงในการประชุมของมหาดไทยคือเรื่องการจัดการเอกสารในออฟฟิศหัวเมือง รวมถึงการจัดการของข้าราชการที่ไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่รัฐได้วางไว้ ในที่ประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ของข้าหลวงเทศาภิบาลแต่ละมณฑลได้ถกเถียงในประเด็นที่ว่าด้วยการจัดการแบบพิมพ์ที่มีไว้ใช้ในมณฑลเทศาภิบาล ผู้เปิดประเด็นคือพระยาสุขุมนัยวินิต(ปั้น สุขุม) ชี้แจงถึงปัญหาดังกล่าว พร้อมด้วยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์(ขณะทรงดำรงตำแหน่งเป็นกรมหมื่นมรุพงษ์ฯ) ทรงอธิบายว่าเวลามีข้าหลวงขึ้นมาตรวจราชการและสอบถามเกี่ยวกับบัญชีต่างๆ ซึ่งเกิดปัญหาขึ้น

<sup>210</sup> Sing Suwannakij and Soren Ivarsson, “Inscribing Siam: The state of documentary and spatial practices,” *Modern Asian Studies* (Cambridge University 2019): pp.18

<sup>211</sup> หจข, ม. 2.14/110 กรมหลวงดำรงเสด็จราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ ที่อุไทย เมืองนครสวรรค์กับด่านภาษีไม้ แลเรื่องราวะหว่างที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เสด็จเมืองเหนือ [15 พ.ย. ร.ศ. 117 – 3 ก.ค. ร.ศ. 127]

หลายประการในเวลาสืบค้น นอกจากนี้เอกสารยังกระจัดกระจายบ้าง สูญหายบ้าง ที่สำคัญคือ  
กรรมการเมืองไม่เข้าใจและอ้างว่าลืมบ้าง ทั้งยังมีปัญหาการทุจริตเรื่องเอกสารของกรรมการที่แก่ง  
ปกปิดเพื่ออำพรางบ้าง<sup>212</sup> การนี้กรมหมื่นมรุพงษ์ฯ ทรงเสนอว่าจะทรงคิดแบบบัญชีเพื่อให้กรรมการ  
ลงบัญชีและจัดระบบขึ้นใหม่เพื่อแก้ปัญหาเอกสารโดยเฉพาะใบเสร็จรับเงินต้องคิดปรับปรุงขึ้นใหม่<sup>213</sup>  
ขณะเดียวกันสมเด็จพระยาตำราฯ ส่งสมเด็จพระเจ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ไปตรวจราชการในพื้นที่  
อยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ฯลฯ ในขณะที่ทรงดำรงตำแหน่งเป็นรองราชปลัดทูลฉลองฯ สมเด็จพระ  
พระยาตำราฯ โปรดให้สมเด็จพระเจ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์แนะนำให้ข้าหลวงที่ตามเสด็จจัดการฝึกอบรม  
แนวทางการปฏิบัติเอกสารพวกราชการ การจัดเก็บข้อมูลที่ได้ทรงเล่าเรียนมาจากอังกฤษ<sup>214</sup>

สิ่งที่กระทรวงมหาดไทยได้รับจากการส่งข้าราชการลงตรวจราชการในพื้นที่คือข้อมูลอัน  
หลากหลายและจำนวนมาก เมื่อครั้งที่สมเด็จพระยาตำราฯ เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองที่ราบ  
ลุ่มภาคกลาง ร.ศ. 117 (พ.ศ.2441) บรรดาผู้ว่าราชการและกรรมการเมืองได้ยื่นบัญชีรายการข้อมูล  
ต่างๆ โดยจัดทำเป็นตาราง ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่ง กองและนาม จำนวนคน รวมคน  
และหมายเหตุ โดยรวบรวมบัญชีเกี่ยวกับกรรมการ กำนันผู้ใหญ่บ้าน จำนวนวัด พระสงฆ์สามเณร  
พลเมือง สัตว์พาหนะ ซึ่งแบบฟอร์มข้อมูลในการบันทึกของแต่ละเมืองจะมีลักษณะเดียวกันทั้งหมด<sup>215</sup>  
แสดงว่ามีการจัดระเบียบแบบแผนของเอกสารและกำหนดใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันในหัวเมืองที่ราบ  
ลุ่มภาคกลางแล้ว

ข้าราชการระดับเจ้ากรมต้องลงพื้นที่อย่างต่อเนื่องเพื่อจัดการระบบออฟฟิศในหัวเมือง  
ตัวอย่างเจ้ากรมพลำภังซึ่งทำหน้าที่หลักในการดูแลการปกครองท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยใช้เวลา  
ในการเดินทางลงพื้นที่จัดแบบแผนการปกครองทั้งการกำกับหน้าที่อำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนว  
สำมะโนครัวประชากร รวมถึงระเบียบการในออฟฟิศ เริ่มตั้งแต่เขตมณฑลภาคกลาง พ.ศ. 2445  
พระยาอินทรวชิต(อวบ เปาโรหิตย์) เจ้ากรมพลำภังออกตรวจราชการเขตมณฑลนครชัยศรีและมณฑล  
ราชบุรี พระยาอินทรวชิตรายงานว่างานราชการในหัวเมืองยังคงคลาดเคลื่อนอยู่โดยเฉพาะเรื่องการ

<sup>212</sup> พระยาสุขุมนัยวินิต ชี้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากกรรมการเมืองไม่มีระเบียบในการจัดเก็บเอกสาร  
ใบเสร็จ บัญชีต่างๆให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เมื่อจะเรียกหาจึงไม่สามารถชี้แจงหรือตอบข้อสงสัยของข้าหลวงผู้ที่มา  
ตรวจได้ และได้กลายเป็นข้ออ้างต่างๆ เกี่ยวกับเอกสาร ท้ายที่สุดจึงจะต้องหาวิธีต่อไปถึงการจัดแบบแผนที่จะต้อง  
ออกแบบ กำหนดการจัดการกับเอกสารเหล่านี้

<sup>213</sup> รายงานประชุมเทศาภิบาล รัตนโกสินทรศก 117 (พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, ร.ศ. 117), หน้า  
26-30.

<sup>214</sup> ชาลี ศิลปรัศมี, พระประวัติและพระกรณียกิจของพลเอก สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์  
(ต้นราชสกุล ยุคล) (2536), หน้า 97-98.

<sup>215</sup> เรื่องเดียวกัน.

จัดการเอกสารบัญชีต่างๆ ทั้งการเงิน การจัดทำงบประมาณ ค่าราชการ พระยาอินทรวชิตได้แนะนำ การจัดทำบัญชีสำมะโนครัวประชากรให้กับข้าราชการที่รับผิดชอบในพื้นที่ การจำแนกแยกแยะ แนะนำการใช้เอกสารประเภทจดหมาย ในรายงานยังระบุว่าคำแนะนำข้าราชการเหล่านี้ต้องใช้เวลาพอสมควรเพราะข้าราชการโดยมากไม่เข้าใจการจัดการจดหมาย พระยาอินทรวชิตจึงต้องอธิบายถึง การจำแนกลำดับการเรียงเอกสารเป็นหมวดหมู่ประกอบด้วย หนังสือที่มณฑล หนังสือที่เมืองไม่ได้ตั้ง มณฑล หนังสืออำเภอ รวมถึงการจำแนกแยกตำแหน่งฝ่ายการปกครอง เป็นต้น<sup>216</sup> บ่อยครั้งที่สมเด็จพระยาดำรงฯเสด็จฯ ตรวจ ออฟฟิศสถานที่ราชการในท้องที่ อาทิ ที่ว่าการเมือง ศาล และทรงตรวจตราการจัดการเอกสาร ตัวอย่างการเสด็จฯ ตรวจราชการเมืองเพชรบุรีและคราวเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ

“ได้ขึ้นไปมองดูตามตู้กระจุกที่เก็บหนังสือ ไม่ปะกระดาขสมุดแบบแผน ซึ่งได้จัดอย่างใหม่อย่างใด เห็นแต่ของท้องตรามัด ๆ เก็บไว้ ก็นึกเข้าใจว่าเห็นจะยังไม่ได้จัดตามแบบใหม่ เพราะคนทำการที่นี้เป็นกรรมการในพื้นที่เมือง ยังไม่มีคนที่ได้ศึกษาในศาลาลูกขุนออกมาช่วยทำการ ครั้นจะตรวจตราว่ากล่าวอย่างใด ก็เห็นไม่จำเป็นเพราะได้ตกลงว่าจะส่งคนในกระทรวงออกมาคงจะจัดระเบียบ”<sup>217</sup>

“มาตรวจที่ว่าการมณฑลนี้ก็รู้สึกการขึ้นอย่างหนึ่ง คือ ด้วยลักษณะเขียนจดหมาย สังกตดูทุกวันนี้ตามหัวเมืองทุกมณฑลทุกเมือง แลทุกอำเภอที่ได้จัดการอย่างใหม่ มีนิสัยชอบ ข้างการเขียนหนังสือ ดูเกินกว่าจำเป็นอยู่ทุก ๆ แห่ง ที่เปนเช่นนั้นก็แลเห็นได้ ว่าเกิดแต่เรื่อง มณฑลถ่ายแบบศาลามหาตไทย เมืองถ่ายแบบมณฑล แลอำเภอถ่ายแบบเมืองลงไปอีกชั้นหนึ่ง ไม่ได้คิดอย่างใหม่ตามสมควรแก่การในท้องที่ เห็นว่าถ้าคิดแบบ+แบบ การจดหมายสำหรับใช้ตาม หัวเมืองอย่างสั้น ๆ ขึ้นได้จะเบาแรงได้มาก เรื่องนี้จะต้องรอไว้เมื่อกลับมาไปจึงจะไปคิด เพราะ จะต้องไปดูการมณฑลกรุงเก่าเอาเป็นหลัก”<sup>218</sup>

ปัญหาของเอกสารที่ “ดูเกินกว่าจำเป็นอยู่ทุก ๆ แห่ง” กระทรวงมหาดไทยน่าจะตระหนักดีว่าแบบแผนการใช้เอกสารที่ถ่ายแบบจากกระทรวงลงไปใช้ในแต่ละมณฑลมีปัญหาต่อการใช้งานต่อ

<sup>216</sup> หจข, ม. 2.14/10 รายงานพระยาอินทรวชิตไปตรวจการปกครองมณฑลนครไชยศรี [30 – 31 พ.ค. 122]

<sup>217</sup> หจข, ม. 2.14/94 รายงานตรวจราชการหัวเมืองราชบุรี สมุทรสงคราม (16 ต.ค.ร.ศ. 117)

<sup>218</sup> หจข, ม.2.14/110 กรมหลวงดำรงเสด็จราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือมื่อไทยเมืองนครสวรรค์กับด่านภาษีไม้ แลเรื่องระยะทางที่เสด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ จะเสด็จเมืองเหนือ (15 พ.ย. ร.ศ. 117 – 3 ก.ค. ร.ศ. 127)

ตัวข้าราชการในพื้นที่ ที่มีผลต่อการเขียนหนังสือราชการ ผนวกกับก่อนหน้านี้ผู้ตรวจราชการเล็งเห็นถึงปัญหาจากการจัดเก็บเอกสารไม่เป็นระบบ จากความสดใหม่ของแบบแผนที่ยังไม่เข้ารูปเข้ารอยชัดเจนเช่นนี้ ส่งผลให้การจัดการจึงเป็นไปด้วยความทุลักทุเลอยู่พอสมควร ขณะที่การจัดการออฟฟิศ โดยเฉพาะงานด้านเอกสารเป็นไปอย่างต่อเนื่อง หนึ่งปีให้หลังจากการเดินทางของพระยาอินทรวชิตไปตรวจราชการมณฑลนครชัยศรีและมณฑลราชบุรี ได้เดินทางต่อไปยังมณฑลปราจีนบุรี รายงานของพระยาอินทรวชิตชี้ให้เห็นว่าศักยภาพและความพร้อมของแต่ละมณฑลไม่เท่ากัน โดยมีความเห็นว่าการจัดการทั้งสำมะโนครัว การทำทะเบียนกำนันผู้ใหญ่บ้าน บัญชี การเก็บจดหมายและการประชุมในมณฑลปราจีนบุรียังล้าหลังกว่ามณฑลต่างๆที่อยู่รายรอบกรุงเทพฯ (มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครชัยศรี มณฑลราชบุรี)<sup>219</sup>

ปัญหาดังกล่าวยังได้รับการกล่าวถึงในบันทึกการตรวจราชการของหลวงนรราชจำนงค์ (อุทัยวรรณ อมาตยกุล) เมื่อครั้งไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา พ.ศ. 2446 ระบุว่าปัญหาสำคัญอยู่ที่ตัวข้าราชการในท้องที่ไม่สามารถจัดระเบียบบุคคลในออฟฟิศได้อย่างลงตัว เช่นเหตุต่างๆในที่ว่าการมณฑลนครราชสีมาตำแหน่งบางตำแหน่งซึ่งว่างลงแต่กลับไม่ได้บรรจุหรือแต่งตั้งบุคคลให้ทำหน้าที่หรือมีคนที่มีพร้อมแต่ไม่จัดสรรงานให้ทำ เช่นกรณีนายเป้า เมื่อมาปฏิบัติราชการในเมืองนครราชสีมาประมาณ 20 กว่าวันแล้วแต่กลับไม่ได้จัดการให้นายเป้าทำการอันใด กลับละเลยให้อยู่เปล่าๆจนเสียงานราชการ<sup>220</sup>

ขณะเดียวกันสองปีหลังสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงส่งพระยาจำแสนบดินทร์ (อวบ เปาโรหิตย์) เจ้ากรมพลำภังไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมาอีกครั้ง พระยาจำแสนบดินทร์ยังคงสะท้อนปัญหาเดิมที่ค้างคาและยังไม่สามารถจัดการกับการบริหารงานในพื้นที่ดังกล่าวได้เต็มที่ โดยชี้ถึงปัญหาเดียวกับเมื่อครั้งที่หลวงนรราชจำนงค์เดินทางมาตรวจฯ โดยกล่าวว่า การแผนกมหาดไทยในหัวเมืองยังมีปัญหาสำคัญ 3 ประการ ประการแรกคือแบบแผนการปกครองหัวเมืองคลาดเคลื่อนไม่เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้และที่สำคัญบางอย่างท้องที่ยังไม่ได้ดำเนินการ ประการต่อมาคือเรื่องแบบพิมพ์ไม่พอใช้ต้องใช้กระดาษอื่นทำให้สิ้นเปลืองเงินยิ่งกว่าแบบพิมพ์ ประการสุดท้ายกรรมการไม่ค่อยเอาใจใส่ตรวจการพื้นที่ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อบังคับการจัดปลัดอำเภอซ้ายขวา<sup>221</sup> ปัญหาเรื่องการจัดระบบยังพบเมื่อครั้งที่พระองค์เสด็จฯ ตรวจราชการเมืองเพชรบุรี เมื่อทรงเรียกตรวจบัญชีจากกรรมการเมือง กลับหาบัญชีและผู้จัดบัญชีไม่ได้<sup>222</sup> ปัญหาเหล่านี้ดูเหมือนจะทำให้การบริหารของรัฐ

<sup>219</sup> หจข, ม. 2.14/41, พระยาอินทรวชิตไปตรวจการมณฑลปราจีน [22 – 25 ส.ค. ร.ศ. 122]

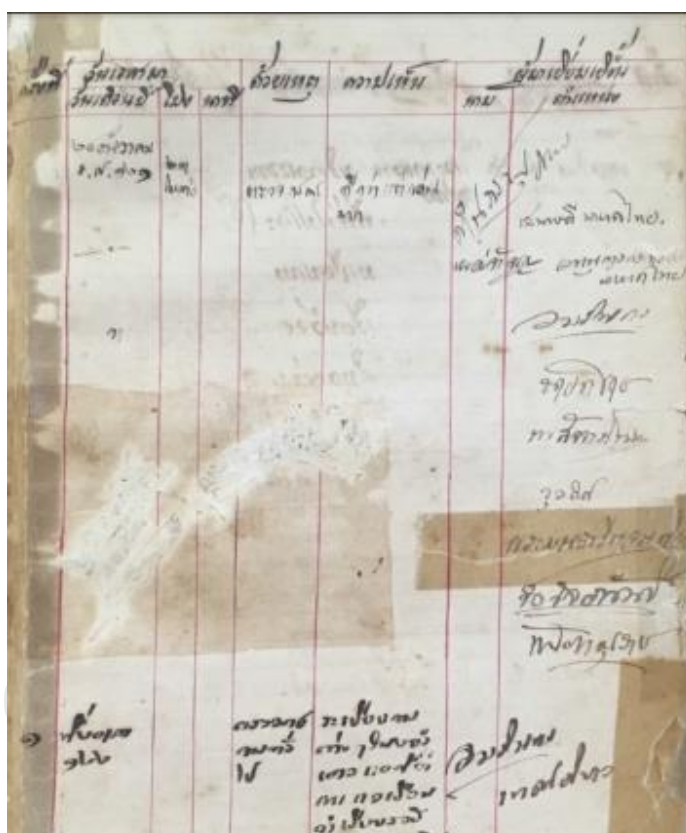
<sup>220</sup> หจข, ม.2.14/18 รายงานหลวงนรราชจำนงค์ไปตรวจการมณฑลนครราชสีมา [27 ก.ค. ร.ศ. 122]

<sup>221</sup> หจข, ม.2.14/19 พระยาจำแสนบดินทร์ไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [5 – 10 มี.ค. 124]

<sup>222</sup> หจข, ม. 2.14/94 รายงานตรวจราชการหัวเมืองราชบุรี สมุทรสงคราม (16 ต.ค.ร.ศ. 117)

สยามในหัวเมืองช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 มีอุปสรรคอยู่เสมอมาตลอดที่สมเด็จพระยาดำรงฯเป็น  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ภาพที่ 2 ความเห็นในสมุดเยี่ยมของเมืองสมุทรสงคราม เมื่อคราวสมเด็จพระยาดำรงราช  
นุภาพตรวจราชการ ในปี พ.ศ. 2445 และลงความเห็น “ดีกว่าแต่ก่อนมาก”  
เพื่อรับรองบันทึกว่ามีการลงพื้นที่ตรวจราชการจริงของข้าหลวงกรุงเทพฯ อ้างถึงใน  
จังหวัดสมุทรสงคราม, “สมุดเยี่ยมจังหวัดสมุทรสงคราม,” ศาลากลางจังหวัด  
สมุทรสงคราม(เข้าถึงข้อมูล 4 ธันวาคม 2562) (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



ผลพวงข้างต้นทำให้ข้าหลวงที่ออกมาตรวจราชการจากกรุงเทพฯ ส่วนหนึ่งใช้เวลาอยู่กับการ  
แนะนำระเบียบและข้อราชการต่างๆทั้งการรับหนังสือ การลงบัญชี การเก็บหนังสือให้กับข้าราชการที่  
ประจำยังออฟฟิศในแต่ละท้องที่ ตลอดจนการรับรองบันทึกว่ามีการลงพื้นที่ตรวจราชการจริงของ  
ข้าหลวงกรุงเทพฯ ในการลงพื้นที่ของข้าหลวงกรุงเทพฯ จะมีนักเรียนมหาดไทยที่ถูกส่งมาฝึกงานยัง  
ท้องที่ ทำหน้าที่ติดตามและบันทึก สังเกต ข้อวินิจฉัยลงในรายงาน<sup>223</sup> แม้ล่วงเข้าสู่ทศวรรษ 2450

<sup>223</sup> พระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ), บันทึกความทรงจำ(1) เรื่อง การศึกษา(และกีฬา) และการฝึกงาน  
หัวเมือง, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 157-158

ปัญหาเรื่องระบบออฟฟิศในท้องที่ยังคงมีอยู่ เนื่องด้วยความรู้และความเข้าใจและความสามารถที่แตกต่างกันของข้าราชการในพื้นที่ บันทึกของนักเรียนตรวจการที่ตามข้าหลวงจากกรุงเทพฯ มาตรวจราชการในท้องที่เมืองพัทลุงชี้ให้เห็นว่าข้าหลวงที่มาตรวจราชการแสดงความกังวลต่อข้าราชการในท้องที่ในเรื่องความไม่เข้าใจในงานออฟฟิศที่ยังคงเป็นปัญหา ดังกรณีของเจ้าคุณอนุตรกิจวิจารณ์ที่ถูกส่งมาจากกรุงเทพฯ แม้จะมีความรู้ความสามารถด้านการปราบปรามโจรผู้ร้าย แต่กลับไม่ถนัดในด้านระเบียบแบบแผนงานออฟฟิศ ช่วงเวลานี้เองข้าหลวงจากกรุงเทพฯ มีคำสั่งให้นักเรียนที่ถูกฝึกหัดในหัวเมืองอยู่ประจำการเพื่อจัดระเบียบออฟฟิศในหัวเมืองขึ้นใหม่ด้วย<sup>224</sup>

บันทึกของพระยาจำแนบดินแสดงว่าการจัดการปกครองท้องที่ยังคงมีปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะบรรดากรมการก็ไม่ออกตรวจการหรือตรวจตามแบบแผนที่กำหนด นอกจากนี้กรมการยังมีความไม่ลงรอยและความบาดหมางกันเอง ขณะเดียวกันก็แสดงความเห็นใจข้าหลวงมหาดไทยในหัวเมืองที่ต้องแบกรับภาระการออกตรวจการท้องที่จนเกินกำลังรับผิดชอบ ด้วยสภาพพื้นที่บางแห่งมีอำเภอที่รับผิดชอบมากกว่า 10 อำเภอ จนถึง 30 อำเภอก็มี เพราะข้าหลวงฯ ต้องลงพื้นที่ทั้งการไปดูให้เห็นอย่างหนึ่ง และการไปจัดการอย่างหนึ่ง<sup>225</sup>

ปัญหาอีกประการหนึ่งในการบริหารจัดการออฟฟิศในท้องที่คือความรู้ความสามารถของผู้ปกครองจากการลงพื้นที่ตรวจราชการของส่วนกลางทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้ปกครองท้องที่ตั้งแต่ระดับนายอำเภอที่มีปัญหาด้านความรู้ รวมทั้งความไม่เข้าใจในระเบียบแบบแผนการปกครองใหม่ ทำให้เกิดช่องว่างทางการปกครอง ทั้งการจัดทำสำมะโนครัวประชากร การจัดระเบียบกำนันผู้ใหญ่บ้าน ความไม่เข้าใจในพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ แบบแผนระเบียบในสถานที่ราชการ โดยเฉพาะบรรดางานเอกสารออฟฟิศ ผู้ตรวจราชการจากกรุงเทพฯ จึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขความผิดพลาดของกรมการระดับเมืองที่ไม่ได้เอาใจใส่ต่อการจัดการ รวมทั้งปัญหาของข้าราชการระดับกรมการที่ไม่ใส่ใจในการจัดการแบบแผนการปกครอง รวมทั้งละเลยการตรวจออฟฟิศในเขตปกครองของตน หลวงนรราชจำนง(อุทัยวรรณ อมาตยกุล)กล่าวว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2446 เป็นต้นมา ยังไม่มีข้าราชการในระดับมณฑลคิดออกตรวจราชการท้องที่เพื่อพิจารณาถึงปัญหาที่แท้จริงว่าการอำเภอต่างๆ ระเบียบเป็นประการใด<sup>226</sup>

หลวงนรราชจำนงยังชี้ให้เห็นว่านอกเหนือจากความรู้ความสามารถของกรมการระดับอำเภอที่มีผลต่อการจัดระเบียบการปกครองแล้ว กรมการรวมทั้งข้าราชการบางคนในท้องที่ที่ห่างไกลยังไม่สามารถอ่านออกและเขียนภาษาไทยได้เนื่องจากมีเชื้อสายอื่น เช่นผู้ปกครองระดับท้องที่ในอำเภอ

<sup>224</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

<sup>225</sup> หจข, ม.2.14/19 พระยาจำแนบดินไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [5 – 10 มี.ค. 124]

<sup>226</sup> หจข, ม.2.14/18 รายงานหลวงนรราชจำนงไปตรวจการมณฑลนครราชสีมา [27 ก.ค. ร.ศ. 122]



ประโคนชัย แขวงเมืองบุรีรัมย์ ข้าราชการมีเชื้อสายเขมร เมื่อต้องอธิบายแบบแผนการปกครองก็ไม่สามารถเข้าใจได้ เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนกลางและข้าหลวงที่ดูแลมักแก้ปัญหาด้วยการโยกย้ายข้าราชการจากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่หนึ่งแทน<sup>227</sup>

พ.ศ. 2446 พระศรีเสนา(เลื่อน ศุภศิริวัฒน์) เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือได้รับมอบหมายให้ไปตรวจราชการในเขตมณฑลปราจีนบุรี จุดมุ่งหมายสำคัญคือการตรวจสอบอัยการหัวเมือง พระศรีเสนารายงานว่าไม่เพียงแต่แผนกในออฟฟิศที่ว่าการมณฑล ที่ว่าการเมืองและที่ว่าการอำเภอเท่านั้นที่มีปัญหา แต่อัยการข้าหลวงก็ยังพบความไม่เรียบร้อยในหลายหัวเมือง โดยเฉพาะปัญหาการปล่อยปละละเลยคดีที่ไม่ได้ชำระโดยมาก เอกสารต่างๆ ในออฟฟิศอัยการก็มีคลาดเคลื่อนผิดรูปแบบไม่รอบคอบ เช่นเมื่อตรวจบัญชีต่างๆ ไม่มีการกำกับวันที่รับของกลาง ทำให้ไม่ทราบว่าจะของกลางมีความถูกต้องน่าเชื่อถือเพียงใด ขณะเดียวกันข้าราชการก็ยังไม่มีความสามารถพอที่จะไต่สวนและเข้าใจในระบบคดีความทั้งการหาพยานและหลักฐานต่างๆ<sup>228</sup>

ปัญหามากมายที่แสดงออกผ่านผู้ตรวจราชการจากการดำเนินการระบบออฟฟิศควบคู่กับการจัดการเอกสารในหัวเมืองนี้แม้ว่ารัฐบาลสยามจะดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างเข้มข้นก็ตาม แต่ปัญหาใหญ่ที่กระทรวงมหาดไทยต้องเผชิญคือ บุคลากรของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอในการดำเนินงาน ระบบจัดการออฟฟิศผ่านงานเอกสารไม่เรียบร้อย สมเด็จพระยาดำรงฯ พยายามแก้ปัญหาดังกล่าวมาตามลำดับ ในที่ประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. 2446 กำหนดให้หน้าที่การงานสำคัญของข้าราชการในท้องที่ต้องมีหน้าที่การออฟฟิศอย่างหนึ่งและการออกตรวจพื้นที่อย่างหนึ่ง ต่อมาในที่ประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. 2447 พระองค์ทรงพิจารณาว่าข้าราชการยังออกตรวจราชการน้อยอยู่ในช่วงทศวรรษ 2440 หลังการออกพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ รัฐบาลสยามประสบปัญหาในการสร้างประสิทธิภาพให้กับระบบการปกครองท้องที่แบบใหม่ การตรวจราชการจึงกลายเป็นเครื่องมือที่ส่วนกลางใช้ประเมินผลเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปกครองโดยเฉพาะเกี่ยวกับบุคลากรที่จะมาบริหารราชการในระบบออฟฟิศ<sup>229</sup>

<sup>227</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>228</sup> หจข, ม. 2.14/40 รายงานพระศรีเสนาไปตรวจหน้าที่อัยการมณฑลปราจีน [1 มิ.ย. -10 ส.ค. 122]

<sup>229</sup> งานศึกษาเกี่ยวกับการตรวจราชการก่อนหน้าสำคัญอย่างเดช บุนนาค วุฒิชัย มูลศิลป์และเพชรรุ่งเทียนบัวโรจน์ มักชี้ให้เห็นรูปแบบสำเร็จรูปจากพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ถึงระเบียบดังกล่าวทำให้การปกครองท้องที่มีประสิทธิภาพ แต่ผู้วิจัยเสนอว่าจากกระบวนการตรวจราชการในท้องที่หลังการออกพระราชบัญญัติข้างต้น ทำให้ระบบราชการในท้องที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลสยามประสบปัญหาการวางระเบียบแบบแผนการปกครองลงในท้องที่ อันเกิดจากประสิทธิภาพของข้าราชการมหาดไทยในหัวเมืองในหลายพื้นที่ไม่เข้าใจการทำงานในระบบแบบแผนใหม่ได้ดีเท่าที่ควร

ในช่วงทศวรรษ 2450 น่าสังเกตว่ารายงานการตรวจราชการมีการข้บเน้นประเด็นการตรวจตราความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหน่วยงานในหัวเมืองมากขึ้นกว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะการจัดการออฟฟิศและวางรากฐานการปกครองหัวเมือง กระทรวงมหาดไทยพิจารณาการตรวจราชการหัวเมืองควบคู่กับการจัดการออฟฟิศจะต้องคู่ขนานกันไปกับความสะดวกในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่พร้อมๆกับความก้าวหน้าของสาธารณูปโภคในหัวเมืองถูกอธิบายมากขึ้น<sup>230</sup>

"ในการปกครองนั้นตามที่ได้สังเกตเห็นเป็นที่รับรองทั่วกันว่า การเที่ยวเตร่เดินทาง ฟังกิจศุขทุกข์ของราษฎรเป็นการสำคัญยิ่งกว่าอย่างอื่น ที่จะรู้ได้ว่าที่ใดเรียบร้อยหรือไม่เรียบร้อยอยู่แล้ว แม้ถึงการออฟฟิศจะเรียบร้อยหรือการอย่างอื่นจะดี ก็ไม่ชื่อว่าเรียบร้อย"<sup>231</sup>

ขณะที่แนวทางการตรวจราชการในประเด็นต่างๆของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยจะข้บเน้นเรื่องภายในสถานที่ราชการมากกว่าเรื่องอื่นๆ ซึ่งก่อนหน้านี้มักให้ความสำคัญกับหลากหลายประเด็น โดยเฉพาะปัญหาในเชิงการปกครองของข้าราชการในท้องถิ่น ควบคู่กับปัญหาการจัดการภายในออฟฟิศ ดังกรณีของพระยาราชเสนา เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ กระทรวงมหาดไทยส่งไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา มีการกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจตราเพิ่มเติมจากเดิมหลายเรื่องได้แก่ การตรวจบรรดาเรือนจำ งานด้านอัยการ และการเกณฑ์แรงงานในท้องถิ่น<sup>232</sup> การเพิ่มเติมประเด็นการตรวจราชการส่วนหนึ่งมาจากหลังทศวรรษ 2450 การจัดการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทยค่อนข้างจะลงตัวมากกว่าในช่วงทศวรรษ 2440 การจัดการออฟฟิศในท้องถิ่นที่เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น รายงานจากหัวเมืองที่ส่งมายังกรุงเทพฯ เป็นวิธีดำเนินการด้านเอกสารแบบใหม่

<sup>230</sup> ในการเสด็จหัวเมืองปักขไต้ของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในปี พ.ศ. 2455 “เรื่องเล่า” ภายในรายงานการตรวจราชการถูกข้บเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการโยธาในหัวเมืองโดยเฉพาะการสร้างถนนหนทางต่างๆ ภายในหัวเมืองที่สอดคล้องกับการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างศูนย์ราชการกับท้องถิ่นต่างๆเข้าด้วยกัน อ้างถึงใน หจข, มร.6 ม/4 เรื่อง “กรมพระดำรง ตรวจราชการหัวเมืองปักขไต้ (21 เม.ย. – 2 ก.ย. 2455)”

<sup>231</sup> “รายงานประชุมเทศาภิบาล รัตนโกสินทรศก,” ใน เทศาภิบาล เล่ม 4 แผ่น 22 วันที่ 1 มกราคม ร.ศ. 126 (ม.ป.ท.,2450), หน้า 118.

<sup>232</sup> หจข, ม.2.14/20 พระยาราชเสนาดตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [1 มี.ค. 126 – 12 พ.ค. 127]

จากเดิมที่ใช้เอกสารประเภทใบบอกถือเข้ามารายงานยังกรุงเทพฯ เปลี่ยนเป็นรายงานสมุดฝรั่งแทนที่สมุดไทยดำ และทูลเกล้าฯ ให้กษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย<sup>233</sup>

การจัดตั้งออฟฟิศในหลายพื้นที่ยังสัมพันธ์กับปัญหาโจรผู้ร้าย ซึ่งสมเด็จพระยาตากสินฯ ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการจัดการปัญหาดังกล่าว ดังตัวอย่างรายงานการเสด็จฯ ตรวจท้องที่มณฑลกรุงเก่า บริเวณอำเภอเสนาน้อย ว่า

“ออกจากลานเทวะตรวจการอำเภอเสนาน้อยที่บางไพร ขุนชำนาญบรรณกิจ นายอำเภอไม่อยู่ การอำเภอเรียบร้อยอยู่ ไม่ใคร่มีโจรผู้ร้ายอุกฉกรรจ์ แต่ผู้ร้ายลักโคกระบือ แลล้วงลักเล็กน้อยสืบบ้างไม่ใคร่ได้ นับว่าไม่เป็นที่พอใจการในอำเภอนี้อยู่อย่างหนึ่ง ยังมีการที่คลาดเคลื่อนควรจะได้แก้ไขให้ดีขึ้น ๒ อย่าง คือ อย่างที่ ๑ ในการทำสารบบไต่สวนความ อาญาข้างท้ายตรงที่ลงความเห็นกรมการอำเภอยังว่าเปนหลายอย่างต่างกันตามโวหารของ กรมการอำเภอซึ่งไม่เปนการจำเป็น แลบางที่จะทำให้เข้าใจผิดในภายหลัง เพราะชั้นกรมการ อำเภอเปนแต่ไต่สวนส่งศาลใหญ่พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง...”<sup>234</sup>

จากรายงานสะท้อนถึงปัญหาที่ทรงเน้นเป็นพิเศษในเรื่องโจรผู้ร้าย และสร้างความไม่พอพระทัยกับการจัดการของท้องที่ ในกรณีของเมืองนครชัยศรี เป็นพื้นที่ที่มีการจัดตั้งสถานีราชการ หรือออฟฟิศโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะพัฒนาพื้นที่เปลี่ยนที่ได้ชื่อว่ามีโจรชุกชุม โดยเฉพาะในพื้นที่ไผ่ อ้ายแบ่ บางชะโมย และบางไผ่นาค ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่ระหว่างรอยต่อมณฑลกรุงเทพฯ มณฑลนครชัยศรี มณฑลราชบุรี พระยาสุพรรณบุรี ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครชัยศรีรายงานไว้ว่า “ได้เอาที่ว่าการ อำเภอมาตั้งลงในที่เปลี่ยน แลยังจะจัดพลตระเวนขึ้นไปตั้งสะเตชันที่ไผ่ อ้ายแบ่อีกแห่งหนึ่ง”<sup>235</sup> บางพื้นที่ออฟฟิศตั้งขึ้นตามแนวรอยต่อระหว่างเมืองเพื่อป้องกันการปล้นสดมภ์ ตีชิง ลักโคกระบือของโจรที่ชุกชุมรายใหญ่ ดังในเขตพรมแดนรอยต่อของเมืองกาญจนบุรี อุทัยธานี สรรคบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง<sup>236</sup>

<sup>233</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 23.

<sup>234</sup> หจข, ม.2.14/2 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าแลพิศณุโลก นครสวรรค์ และรายงานระยะทางที่เสด็จ (30 ก.ย. – 18 ส.ค. 119)

<sup>235</sup> หจข, ม.2.14/61 กรมหลวงดำรงตรวจราชการเมืองนครไชยศรี (21 ส.ค. ร.ศ. 117)

<sup>236</sup> หจข, ม.2.14/9 เรื่อง กรมหมื่นดำรงตรวจราชการในมณฑลนครไชยศรี (18 ส.ค. – 27 ต.ค. 117)

เมื่อล่วงเข้าสู่ปลายทศวรรษ 2450 การตรวจราชการยังคงเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการพร้อมๆ กับการจัดสรรทรัพยากรบุคคลลงไปในพื้นที่และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงใช้อำนาจบังคับบัญชาให้ข้าราชการระดับกรมส่งข้อมูลรายงานเข้ามายังส่วนกลาง เอกสารเหล่านั้นจะถูกส่งให้เสนาบดีผู้ขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นผู้พิจารณา อย่างไรก็ตามอำนาจในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ในพระหัตถ์ของสมเด็จพระยาดำรงฯ ส่วนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงแสดงข้อวินิจฉัยจากรายงานของผู้ตรวจราชการ เพื่อให้เป็นแนวทางและส่งกลับเอกสารไปให้กับข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวกับการดูแลปกครองในอำนาจหน้าที่โดยตรง เช่นกรณีเมื่อ พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณารายงานของพระยาราชเสนาที่ไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา โดยทรงมีพระราชวินิจฉัยให้ท้องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขหลายประการ และทรงเห็นว่าที่พระยาราชเสนาไปจัดการในส่วนการปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและทรงเห็นควรให้คิดนำไปจัดการต่อ โดยทรงให้พระยาจำแลสนบดี(อวบ เปาโรหิตย์) ไปดำเนินการ<sup>237</sup> ต่อมาใน พ.ศ. 2457 พระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ) มีความเห็นว่าข้าราชการในกระทรวงควรออกตรวจราชการตามท้องที่ โดยมุ่งประเด็นสำคัญคือการปกครองตามอำเภอ การสรรพากร และการโจรผู้ร้าย โดยพระยามหาอำมาตย์ฯ เสนอให้ข้าราชการจากส่วนกลางประกอบด้วยตำแหน่งข้าหลวงสรรพากรนอก อาทิ อำมาตย์โทพระรัชฎาภิบาลพิพัฒน์ ไปตรวจทางมณฑลกรุงเก่า อำมาตย์โทพระภักดินุรักษ์ ไปตรวจทางมณฑลชุมพร อำมาตย์ตรีพระศุภนิธิวิบูลย์ ไปตรวจทางมณฑลนครสวรรค์และอำมาตย์ตรีพระนนทราชธานี เจ้ากรมสำรวจไปตรวจทางเมืองแพร่และเมืองน่าน<sup>238</sup>

### 3.2.2 “รายงานการตรวจราชการท้องที่” เอกสารสำคัญในการปกครองสมัยใหม่ของสยาม

ธงชัย วินิจจะกูล อธิบายลักษณะงานเขียนหรือรายงานเกี่ยวกับการเดินทางไว้ว่า ชนชั้นนำได้จัดระเบียบข้อมูลและชุดความรู้ตามสิ่งที่ตนพบเห็นและเข้าใจแล้วประมวลชุดข้อมูลออกมาเป็นงานเขียนเชิงชาติพันธุ์วรรณา ประกอบด้วยชุดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชาวป่าและชุดข้อมูลคนบ้านนอกหรือคนท้องถื่น ซึ่งชุดข้อมูลหลังนี้ธงชัยหมายรวมถึงรายงานการตรวจราชการหัวเมืองด้วย โดยในรายงานดังกล่าวมักเป็นลักษณะบันทึกประจำวัน เรื่องเล่าลำดับสถานที่พบเห็นของผู้เดินทาง นำเสนอข้อมูล

<sup>237</sup> หจข, มร. ม/29/1, พระยาราชเสนา ตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา (1 มี.ค. 126-12 พ.ค. 127)

<sup>238</sup> หจข, ม.ร.6 ม./1 ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตรวจราชการหัวเมืองในมณฑลต่างๆ (23 มี.ค.

ชุดพื้นที่ ทรัพยากร ผู้คน รวมไปถึงการประกอบอาชีพ และความจงรักภักดีของคนบ้านนอก<sup>239</sup> อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ธงชัยเสนอมา ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารายงานการตรวจราชการหัวเมืองของข้าราชกรมหาตไทย หากพิจารณาในแง่รายบุคคล พบว่ารายงานการบันทึกขึ้นอยู่กับบทบาทและหน้าที่ รวมทั้งสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงขณะ เรื่องเล่าภายในรายงานมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ไม่ได้มีเรื่องเล่าเดียวตลอดช่วงเวลาที่มีสมเด็จพระยาตากสินฯ เป็นเสนาบดี แต่เรื่องเล่าภายในรายงานมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

หากพิจารณารูปแบบการบันทึกรายงานการตรวจราชการหัวเมืองของข้าราชกรมจะพบว่า รายงานในระยะแรกไม่ได้มีรูปแบบการบันทึกที่ชัดเจน บันทึกส่วนหนึ่งเน้นรายละเอียดไปตามบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชกรมผู้ตรวจ ขณะที่ส่วนหนึ่งให้ข้อมูลภาพรวมด้านการปกครอง เศรษฐกิจ การศาล โจรผู้ร้าย สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้ขึ้นกับความสนใจของผู้บันทึกแต่ละคนด้วย ขาดิชา ย มุกสง เสนอว่า รายงานการตรวจราชการหัวเมืองเขียนขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงของการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2435 โดยรายงานการตรวจราชการหัวเมืองสะท้อนความต้องการของรัฐสยามที่จะรวบรวมข้อมูล ความรู้ นำมาสู่แนวทางการจัดการปกครองหัวเมืองขึ้นใหม่ ตามลักษณะการจัดการปกครองในดินแดนอาณานิคมที่สยามนำมาใช้ปกครองดินแดนของสยาม<sup>240</sup> ไซยงค์ รัชชกุล เสนอว่าการทำความเข้าใจถึงการผนวกดินแดนของสยามนำไปสู่ภาพใหญ่คือ กระบวนการก่อรูปของรัฐชาติ สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาคือ เครื่องมือที่รัฐใช้อำนาจปกครองและ บุคลากรที่กำกับว่ามีความสัมพันธ์กับการปกครองพื้นที่กว้างขวางได้อย่างไร<sup>241</sup> ช่วงเวลานี้จึงเป็น ช่วงเวลาที่บรรดาชนชั้นนำตั้งแต่กษัตริย์ เจ้านาย ข้าราชกรมจากกรุงเทพฯ ออกเดินทางไปยังพื้นที่ ต่างๆ เพื่อไปดูแล จัดการ และปกครอง กลุ่มคนเหล่านี้ยังสร้างวัฒนธรรมการเขียนรูปแบบใหม่ผ่าน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>239</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, “ภาวะอย่างไรหนอที่เรียกว่าศิไลซ์ : เมื่อชนชั้นนำสยามสมัยรัชกาลที่ 5 แสวงหาสถานะของตนเองผ่านการเดินทางและพิธีกรรมทั้งในและนอกประเทศ,” ใน คนไทย คนอื่น : ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย อัญชลี มณีโรจน์, บรรณาธิการ (นนทบุรี : ฟาติกัน, 2560), หน้า 52 -53.

<sup>240</sup> ขาดิชา ย มุกสง, “หนึ่งร้อยปีแห่งความท้อเหี่ยว : สามัญชนวิถีแห่งการดิ้นรนและการย้ายถิ่นข้ามเมือง,” ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ คลุมเครือ เคลือบแคลง เส้นแบ่งและพรมแดนในมนุษยศาสตร์ 19-20 กันยายน 2559 , หน้า 666.

<sup>241</sup> ไซยงค์ รัชชกุล, อาณานิคมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การก่อรูปรัฐไทยสมัยใหม่จากศักดินานิยมรอบนอก, แปลโดย พงษ์เลิศ พงษ์วานันต์ (กรุงเทพฯ : อ่าน, 2560), หน้า 127.

ประสบการณ์การเดินทาง เกิดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์และการทำงานออกมาผ่านรายงาน งานบันทึกการเดินทางซึ่งเห็นได้ชัดเจน<sup>242</sup>

รายงานการตรวจราชการในระยะแรกไม่มีรูปแบบตายตัว เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดรูปแบบอย่างชัดเจน ต่อมาความพยายามแสวงหารูปแบบการเขียนรายงานการตรวจราชการหัวเมือง โดยใช้ตัวอย่างของข้าราชการที่เขียนรายงานได้ดีเป็นแบบแผน และนำไปเผยแพร่ผ่านวารสารเทศาภิบาลในหัวเรื่อง “**วิธีทำรายงานตรวจการ**”<sup>243</sup> การเขียนรายงานการตรวจราชการหัวเมืองอยู่ในรูปแบบพรรณนาความร้อยแก้ว ในระยะแรกเป็นการเรียบเรียงที่ไม่ได้มีรูปแบบเดียวกันเพียงแต่มีหัวข้อและประเด็นการเขียนส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน และมุ่งเน้นการรายงานไปตามสายงานที่ผู้บันทึกได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหรือตรวจสอบตามความรับผิดชอบ รายงานการตรวจราชการส่วนหนึ่งจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะทรงพิจารณาและมีพระบรมราชวินิจฉัย ทั้งในส่วนเนื้อหาของเนื้อหารายละเอียด รวมทั้งแบบแผนการเขียน ตัวอย่างใน พ.ศ. 2446 พระยาอินทรวชิต เจ้ากรมพลำภัง ได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานการตรวจราชการมณฑลนครชัยศรี ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งว่ารายงานนี้ “*ดูมีความแยบคายอยู่*”<sup>244</sup> ส่วนรายงานการตรวจราชการของพระยาราชเสนา เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ ก็ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าเป็นรายงานดี สมควรได้รับการยกย่องสรรเสริญ<sup>245</sup>

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2440 เป็นต้นมา สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงตรวจสอบรายงานการตรวจราชการอย่างละเอียด ทรงยกย่องและประเมินคุณค่าของรายงานการตรวจราชการที่ดีอยู่เสมอ ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะมาจากความพยายามของกระทรวงมหาดไทยที่จะหาแบบแผนหรือมาตรฐานสำหรับการจัดทำรายงานการตรวจราชการ คุณสมบัติของรายงานที่ดีคือประโยชน์ใช้สอยและความคุ้มค่าต่อการทำความเข้าใจซึ่งหมายถึงการเรียงลำดับความให้กระชับและไม่ยืดเยื้อ สำหรับตัวอย่างแบบแผนรายงานที่ดีนั้นทรงชื่นชมรายงานการตรวจราชการของพระยาจำแสนบดี ขณะไปตรวจราชการในเขตมณฑลนครราชสีมา เมื่อ พ.ศ. 2448 ว่ามีลักษณะที่ผิดไปกว่ารายงานการตรวจราชการ

<sup>242</sup> ธงชัย วินิจจะกุล(เขียน) เสาวนีย์ ตรีรัตน์ อเล็กซานเดอร์(แปล), ““คนอื่น” ในผืนดินตน : การเดินทางกับการจำแนกชาติพันธุ์ของราษฎรสยามตามถิ่นฐานระหว่าง พ.ศ. 2428-2453,” ใน คนไทย/คนอื่น : ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย, อัญชลี มณีโรจน์(บรรณาธิการ) (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2560), หน้า 15.

<sup>243</sup> “รายงานประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 129,” ใน เทศาภิบาล เล่ม 10 แผ่นที่ 56 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 129 (ม.ป.ท., 2453), หน้า 80.

<sup>244</sup> หจข, ม. 2.14/10 รายงานพระยาอินทรวชิตตรวจการปกครองมณฑลนครไชยศรี [30-31 พ.ค. 122]

<sup>245</sup> หจข, ม. 2.14/20 พระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [1 มี.ค. 126 – 12 พ.ค. 127]

ของข้าราชการคนอื่นๆ สมเด็จพระยาดำรงฯ ชี้ว่ารายงานของพระยาจำแสนบดี มีรูปแบบที่ใหม่ เนื้อหาสั้นกระชับ เข้าใจง่ายไม่เปลืองเวลาในการอ่าน<sup>246</sup>

การจดบันทึกรายวันของบรรดาข้าราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการเมือง จะต้องจดบันทึกรายวันเกี่ยวกับงานราชการ<sup>247</sup> โดยมีการหารือเกี่ยวกับการบันทึก รายงานและใบบอก โดยให้เป็นไปในทางเดียวกัน เนื้อหาการประชุมลงรายละเอียดเกี่ยวกับสิ่งที่ ข้าราชการควรบันทึกเกี่ยวกับงานราชการว่าควรมีเนื้อหาสาระอะไร ระบุชัดว่าให้บันทึกข้อมูลที่ได้ไป พบเห็นอย่างไรบ้าง โดยสรุปแล้วรายงานต้องการข้อมูลรอบด้าน

ช่วงต้นทศวรรษ 2450 การเรียบเรียงรายงานการตรวจราชการหัวเมือง ยังเป็นการรวบรวม ข้อมูลรายละเอียดในแต่ละท้องที่ แต่การเรียบเรียงมีการเปลี่ยนแปลงโดยเน้นประเด็นเพิ่มเติมการ ติดตามสิ่งต่างๆ ที่รัฐดำเนินการจัดตั้งหรือนำเข้ามาใช้ในพื้นที่ รวมทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างรายงานของพระยาสุนทรเทพกิจจารักษ์ข้าหลวงตรวจราชการมณฑลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2454 ได้จัดจำแนกสิ่งที่ตรวจไว้ประกอบด้วย ระยะทาง ภูมิประเทศ ข้าราชการ พลเมือง สัตว์พาหนะและ ยานพาหนะ การศาสนา การศึกษา การเลี้ยงชีพ พาณิชยกรรม ผลประโยชน์แผ่นดิน การโจรผู้ร้ายทาง บก และทางน้ำสถานที่รัฐบาล การเก็บใช้ รักษาพยาบาล และของโบราณ<sup>248</sup> อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2453 สมเด็จพระยาดำรงฯ ก็ยังทรงมีพระวินิจฉัยว่ารายงานการตรวจราชการยังมีปัญหาในเชิง ข้อมูลโดยเฉพาะรายละเอียดหลายเรื่องที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

"กรมหลวงดำรงราชานุภาพรับสั่งว่า ตามที่เคยทำรายงานประจำปีมาแต่ก่อนๆ นี้ พลาดอย่างหนึ่ง คือ ในรายงานพูดมากอธิบายมาก ออกความเห็นมาก แต่ไม่มีจำนวนตัวเลขที่จะเป็นหลัก ที่ถูกนั้นต้องมีเลขสำหรับจะได้เทียบกันได้ ที่ประชุมเห็นชอบด้วย แล รับรองว่าจะได้ไปทำรายงานประจำปีตามหัวข้อนี้"<sup>249</sup>

การเปลี่ยนแปลงวิธีเรียบเรียงรายงานการตรวจราชการเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงเสนอในที่ประชุมเทศาภิบาลใช้แบบรายงานการตรวจราชการของหลวงภักดีราษ

<sup>246</sup> หจข, ม.2.14/19 พระยาจำแสนบดี ไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [5 – 10 มี.ค. 124]

<sup>247</sup> รายงานประชุมเทศาภิบาล รัตนโกสินทรศก 119 (พระนคร: กระทรวงมหาดไทย, ร.ศ. 119), หน้า 7-12.

<sup>248</sup> “รายงานพระยาสุนทรเทพกิจจารักษ์ตรวจราชการมณฑลเพชรบูรณ์,” ใน , เทศาภิบาล เล่มที่ 13 แผ่นที่ 74 วันที่ 1 เดือน พฤษภาคม ร.ศ. 131 (ม.ป.ท., 2455), หน้า 31-66.

<sup>249</sup> “รายงานประชุมเทศาภิบาล รัตนโกสินทร ศก 129,” ใน เทศาภิบาล เล่ม 10 แผ่นที่ 56 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 129 (ม.ป.ท., 2453), หน้า 137.

ยกกระบัตร์เมืองพิชัยเป็นตัวอย่าง ทรงพิจารณาว่าเป็นรายงานที่ดีและเข้าใจง่าย โดยในรายงานมีการลำดับเนื้อหาสำคัญแยกเป็นประเด็นต่างๆ คือ ตรวจที่ทำการ/ความเห็น ตรวจวิธีขึ้นสูตร/ความเห็น คำสั่งผู้ว่าราชการเมือง ความเห็นยกกระบัตร์มณฑล ความเห็นกระทรวงมหาดไทย ตรวจเรื่องประเภท ความ/ความเห็นยกกระบัตร์เมือง คำสั่งผู้ว่าราชการเมือง<sup>250</sup> นอกจากกำหนดแบบแผนรายงานการตรวจราชการที่ดีแล้ว ยังมีการนำรายงานที่ดี ออกตีพิมพ์เผยแพร่ด้วย

“พระเจ้านั่งยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงพระดำริเห็นว่าหนังสือราชการบางอย่าง เช่น รายงานตรวจราชการตามหัวเมือง และข้อบังคับต่างๆ ซึ่งได้ตั้งขึ้นในเมืองหนึ่งเมืองใดเหล่านี้เป็นต้น ควรจะลงพิมพ์ให้ข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งมีหน้าที่บังคับบัญชาตามหัวเมืองได้อ่านทราบความไว้ จะเป็นประโยชน์แก่ราชการได้มาก จึงได้มีรับสั่งเลือกหนังสือราชการสำหรับแจกไปไว้ในสถานที่ว่าราชการเมือง เป็นประโยชน์เป็นความรู้เห็นของข้าราชการในที่นั้นๆ”<sup>251</sup>

รายงานของข้าราชการหลายฉบับได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และรวบรวมเป็นหนังสือเพื่อเป็นแบบอย่างให้กับรายงานและข้าราชการที่ออกไปตรวจราชการใช้เป็นแบบอย่าง ดังรายงานของหลวงศิริเนมิทวีป ปลัดเมืองปิจจันตคีรีเขต ร.ศ. 121(พ.ศ. 2445)ได้รับการตีพิมพ์จากโรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ ในบทนำสมเด็จพระยาดำรงฯ อธิบายลักษณะความสำคัญและความน่าสนใจในรายงานของหลวงศิริฯ ว่าเป็นที่น่าพึงพอใจ ด้วยกัน 3 ประการ คือ รายงานฉบับนี้เรียบเรียงเนื้อหาโดยแยกเป็นหมวดหมู่ ทำให้ผู้อ่านเข้าใจง่าย ประการต่อมาคือผู้ที่เขียนรายงานฉบับนี้ใส่ใจเสาะแสวงหาข้อมูล ตั้งใจในการสังเกต สอบสวนไต่ถามที่จะได้ข้อเท็จจริงมาได้เป็นอย่างดี แม้ว่ารายงานจะมีผิดพลาดบ้าง แต่ด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจตามกำลังและสติปัญญาของผู้บันทึก จึงทรงมีพระวินิจฉัยว่า “เพราะฉะนั้นจึงได้ให้ลงพิมพ์รายงานนี้ไว้เป็นตัวอย่าง”<sup>252</sup>

<sup>250</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 92 -96.

<sup>251</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, จดหมายเหตุระยะทาง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองมณฑลกรุงเก่า มณฑลนครไชยศรี มณฑลราชบุรี ในรัตนโกสินทร ศก 117 (พระนคร : โรงพิมพ์ข่าวทหารอากาศ, 2515), หน้า 64.

<sup>252</sup> “รายงานตรวจราชการของหลวงศิริเนมิทวีป ปลัดเมืองปิจจันตคีรีเขต ร.ศ. 121,” ใน อภิลักษณ์ เกษมผลกุล, พระเจ้ากรุงผู้ถวายพระอักษร : 130 ปีชาตกาล ครูกระจำวัง แสงจันทร์ บรรพกิจเมืองตราดและเมืองปิจจันตคีรีเขต (กรุงเทพฯ : สาขาวิชาภาษาไทย ร่วมกับศูนย์สยามทรรศนศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555), หน้า 212.



ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่ารายงานที่ได้รับการประเมินว่า “ดี” มาพร้อมกับความพยายามแสวงหา รูปแบบการเขียนรายงานตรวจราชการแบบใหม่ และต้องการสร้างรูปแบบรายงานฯ ให้เป็นไปในแบบ แผนเดียวกัน พ.ศ. 2448 สมเด็จพระปรมัยยิกายะยาทรงมีรายงานทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกล่าวถึงการออกหนังสือเทศาภิบาล ทรงให้เหตุผลว่าควรจะต้องแต่งตำรา เพื่อให้ข้าราชการทั้งในและนอกหัวเมืองได้ศึกษา เพื่อไว้อ่านและเป็นข้อแนะนำในการปกครอง โดย กำหนดให้ตีพิมพ์บรรดาฎะเบียบกระทรวง ท้องตราคำสั่งและข้อความที่ข้าราชการจะต้องยึดถือเป็นแบบแผนปฏิบัติราชการ โดยหนังสือเทศาภิบาลกำหนดให้ออกหนังสือตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2449 เป็นต้นไป<sup>253</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าข้อเสนอ ของสมเด็จพระปรมัยยิกายะยาฯ ที่ให้ออกหนังสือเทศาภิบาลเป็นเรื่องสมควรแต่ทรงพิจารณาว่าไม่ควรลง พิมพ์บรรดาข้อกฎหมายสำคัญทั้งพระราชบัญญัติ กฎเสนาบดีซึ่งเป็นกฎหมายควรประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา แต่สิ่งที่มีในหนังสือเทศาภิบาลคือ บรรดาสำเนาพระราชหัตถเลขา พระราช วินิจฉัย สารตรา พระราชโองการ ทราน้อย ใบบอกและรายงาน<sup>254</sup> รวมถึงข้อราชการทั้งปวง<sup>255</sup> รายงานการเดินทางตรวจราชการปรากฏอยู่ในวารสารเทศาภิบาลหลายฉบับโดยเฉพาะ ในช่วงทศวรรษ 2450 เป็นต้นมา

#### ตารางที่ 5 รายชื่อรายงานการตรวจราชการของข้าราชการส่วนกลางที่ตีพิมพ์ในวารสารเทศาภิบาล ในช่วงทศวรรษ 2450

ลำดับ	ปีที่ตีพิมพ์	ชื่อรายงานตรวจราชการและเอกสารเกาจากหัวเมืองในวารสารเทศาภิบาล
1	2450	ระยะทางเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดรแลมณฑลอิศาน
2	2450	สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเสด็จหัวเมืองฝ่ายเหนือ
3	2451	รายงานพระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา
4	2454	รายงานหลวงสุริยามาศย์ ตรวจการกรมการตำบลในมณฑลนครราชสีมา
5	2455	รายงานพระภริมย์ราชาตรวจการอำเภอในจังหวัดอุบล
6	2456	รายงานพระภักดินุรักษ์ชี้แจงการแผนกปกครอง
7	2456	รายงานพระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา

<sup>253</sup> หจข, มร. 5 ม/1, ออกหนังสือพิมพ์เทศา [18 ก.พ. ร.ศ. 124 – 24 มี.ค. 125]

<sup>254</sup> หจข, พระราชหัตถเลขา ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอนที่ 1 งานโยธา) เล่ม 1

<sup>255</sup> “พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120,” ใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 2 (พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, 2513 ).

วารสารเทศาภิบาลเป็นสื่อหลักที่ช่วยเผยแพร่รายงานการตรวจราชการท้องที่ ดังนั้นใน พ.ศ. 2450 เป็นต้นมา รายงานการตรวจราชการหัวเมืองทั้งของส่วนกลางและส่วนหัวเมืองที่ได้รับการตีพิมพ์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะของข้าราชการจากส่วนกลาง เริ่มตั้งแต่รายงานของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในการเสด็จฯ ตรวจราชการมณฑลอุดรและมณฑลอีสาน ตามมาด้วยการตีพิมพ์บันทึกการเสด็จฯ พระราชดำเนินเยือนหัวเมืองฝ่ายเหนือของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ ซึ่งบทบาทหนึ่งคือทรงทำหน้าที่ผู้ตรวจราชการ ตามคำกราบบังคมทูลของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รายงานของทั้งสองพระองค์ทยอยตีพิมพ์ในวารสารเทศาภิบาล ตามมาด้วยรายงานฯ ของข้าราชการอื่นๆ เช่นพระยาราชเสนา เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ เมื่อไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา พ.ศ. 2450 ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงมีพระวินิจฉัยว่ารายงานของพระยาราชเสนาเป็นรายงานที่ดีและควรสรรเสริญ ขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสว่าเป็นรายงาน “ดีมาก”<sup>256</sup>

นอกเหนือไปจากข้าราชการส่วนกลาง ยังมีรายงานฯ ของข้าหลวงในหัวเมืองที่ได้รับการตีพิมพ์ด้วย รายงานฯ ไม่เพียงแต่แสดงถึงข้อมูล ทักษะและแนวคิดของผู้เขียนรายงานเท่านั้น แต่ยังแสดงถึงวิธีคิดของชนชั้นปกครองสยามที่มีต่อการแสวงหาวิธีการในการบริหารจัดการปกครองท้องที่ การเขียนงานที่ดีในทัศนะของชนชั้นนำจึงกลายเป็นต้นแบบให้กับรายงานการตรวจราชการของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย

ในด้านหนึ่งการลงพื้นที่ตรวจราชการของข้าราชการจากส่วนกลาง มีลักษณะที่สอดคล้องกับ “ตรวจการ”<sup>257</sup> และ “ตรวจจัดราชการ”<sup>258</sup> ซึ่งแยกกันไม่ออก เนื่องจากการตรวจราชการในหลายครั้งที่ข้าราชการผู้ตรวจต้องเข้าไปแก้ปัญหา เสนอแนะ ปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนการบริหารท้องที่ด้วยการตรวจราชการหลายครั้งจึงเป็นการเข้าไปจัดการปรับเปลี่ยนในพื้นที่ด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การตรวจราชการจึงเป็นทั้งการสำรวจ ตรวจสอบและการปรับเปลี่ยนการบริหารของเมืองไปด้วยในตัว โดยเฉพาะเมื่อมีการออกกฎหมายและกฎระเบียบด้านการปกครองเพื่อสร้างมาตรฐานให้กับสถานที่

<sup>256</sup> “รายงานพระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา,” ใน เทศาภิบาล เล่ม 5 แผ่น 29 วันที่ 1 สิงหาคม ร.ศ. 127 (ม.ป.ท., 2451), หน้า 165-166.

<sup>257</sup> ตัวอย่างที่ปรากฏการใช้คำดังกล่าวคือในรายงานการตรวจราชการของพระยาฤทธิรงค์ธรรมาธิบดีในการปกครองหัวเมืองเขมร ในปี พ.ศ. 2438 อ้างถึงใน หจข, ม.2.14/55 พระยาฤทธิรงค์ธรรมาธิบดีรายงานเรื่องตรวจการเมืองซึ่งติดต่อกับเขมร [10 พ.ค. ข 28 มิ.ย. ร.ศ. 114]

<sup>258</sup> ตัวอย่างรายงานของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ไปตรวจราชการในเขตมณฑลกรุงเก่าในปี พ.ศ. 2439 อ้างถึงใน พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์, การตรวจและจัดราชการในมณฑลกรุงเก่าและมณฑลปาลิวันบุรี (พิมพ์ในงานฉานกาศพนาภิเษก ศิริพัทธ์ ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง วันที่ 27 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2515) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2515) , หน้า 2.

ราชการใหม่(ที่ว่าการมณฑล ที่ว่าการเมือง ศาล ตำราลง โรงพลตระเวน ฯลฯ) การออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) นอกจากจุดมุ่งหมายเพื่อการจัดการปกครองหัวเมืองยังหมายรวมถึงการจัดโครงสร้างการบริหารเมืองภายใต้ระบบราชการใหม่ ซึ่งกระทำไปพร้อมกับการปรับปรุงสภาพต่างๆของเมืองและการจัดระเบียบเมืองตลอดจนเครือข่ายเมืองในมณฑลเพื่อให้ง่ายต่อการปกครองและควบคุม นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการจัดสร้างเมืองขึ้นใหม่ด้วย

สถานที่ราชการใหม่ใช้แทนการใช้จวนเจ้าเมืองหรือวังของเจ้านายท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางแบบเก่า พร้อมกับจัดสรรพื้นที่รอบๆสถานที่ราชการหรือการจัดการภายในอาณาบริเวณตัวเมืองโดยคำนึงถึง ความสะอาด ทนสมัยหรือ “คิวไลซ์” สอดรับกับการจัดการทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดการยุบรวม ตั้งใหม่ หรือปรับสภาพของเมืองตามความเหมาะสมในการดูแลควบคุม เช่นอยู่ในเขตพื้นที่ภูมิประเทศเอื้ออำนวยต่อการเดินทาง รายงานการตรวจราชการจึงแสดงถึงความพยายามของรัฐบาลกลางที่จะเข้ามาจัดการกับโครงสร้างและการบริหารเมือง ในรายงานของพระชาติสุเรนทร์ เจ้ากรมพระตำรวจฯ ซึ่งเดินทางไปตรวจราชการเมืองในปกครองของมณฑลนครสวรรค์ เมื่อ พ.ศ. 2439 เป็นตัวอย่างข้าราชการมหาดไทยที่พยายามรวบรวมข้อมูลแต่ละพื้นที่ด้วยการบันทึกรายละเอียด “ว่าด้วยพุมลำนาวบ้านเมือง” กำหนดพรมแดนของเมืองว่ามีรอยต่อกับเมืองใดบ้าง โดยกำหนดทิศทั้ง 4 โดยรอบว่ามีพรมแดนติดต่อกับเมืองใด<sup>259</sup> การกำหนดเขตของเมืองสอดคล้องกับความรู้ด้านแผนที่ซึ่งนำมาใช้ และช่วยให้เข้าใจสภาพจริงของการจัดการบริหารเมืองในขอบเขตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น การตรวจราชการเพื่อเก็บข้อมูลของเมืองได้ขยายจากเมืองสำคัญหรือเมืองหลักไปสู่เมืองรอง ทั้งยังลงรายละเอียดตั้งแต่ระดับเมือง อำเภอ และหมู่บ้าน บรรดาเมืองต่างๆ โดยเฉพาะในที่ราบลุ่มภาคกลางมีการจัดแบ่งอำนาจปกครองโดยอาศัยลำน้ำเป็นตัวแบ่ง ขณะเดียวกันยังสัมพันธ์กับระยะทางในการเดินทางของฝ่ายปกครองที่จะเข้าไปปกครองดูแลพื้นที่ เพื่อให้สามารถรวมอำนาจได้อย่างทั่วถึงด้วย<sup>260</sup>

การจัดการเมืองรวมไปถึงการตรวจลักษณะกายภาพของเมืองเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข เช่นกรณีเมืองเพชรบุรี เมื่อสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยราชวงศ์ เสด็จฯ ยังตลาด ทรงรู้สึกสลดพระทัยเมื่อทอดพระเนตรสภาพพื้นที่ของตลาดที่สกปรกโสโครก ถนนหนทาง ตึกกรามบ้านช่องต่างๆ ทรุดโทรมและไม่สะอาด แม้ว่าเมืองเพชรบุรีถือได้ว่าเป็นตลาดใหญ่ใกล้เคียงกับเมืองสงขลา แต่การจัดการดูแลเมืองกลับไม่เป็นระเบียบ พระองค์จึงทรงดำหนิตเตียนพลตระเวนที่ละเลยปล่อยปล่อยให้เมืองเป็นไป

<sup>259</sup> หจข, ม. 2.14/34 พระชาติสุเรนทร์ได้ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์

<sup>260</sup> รายงานของพระยาอินทรวชิต เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายพลม้าฯ ขณะไปตรวจราชการมณฑลปราจีนบุรี อธิบายว่าการกำหนดขอบเขตพื้นที่มีผลต่อการจัดการอำนาจการปกครองดูแลของฝ่ายปกครอง รวมถึงมีผลต่อการลงพื้นที่ตรวจตราในแต่ละท้องที่ อ้างถึงใน หจข, ม.2.14/41 พระยาอินทรวชิตไปตรวจการมณฑลปราจีน [22-25 ส.ค. ร.ศ. 122]

เช่นนี้ ทรงเสนอให้มีการเปลี่ยนพลตระเวนขึ้นใหม่<sup>261</sup> ความสะอาดเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลกลางต้องการให้เกิดขึ้นกับสถานที่ราชการและเมืองอยู่เสมอ ข้าราชการผู้ตรวจราชการที่ลงพื้นที่ก่อนพุทธศักราช 2440 มักเรียกร้องให้ข้าราชการและกรมการที่ประจำอยู่หัวเมืองจัดการสถานที่ราชการให้เหมาะสม พระอินทราภิบาลและนายเสนอประพาสซึ่งไปตรวจราชการที่เมืองสมุทรสงครามชี้ให้เห็นสภาพความเป็นอยู่ของข้าราชการหัวเมืองซึ่งมักอยู่กันอย่างขมขื่อ สถานที่ราชการไม่เป็นที่เป็นทาง<sup>262</sup> แม้ว่าการปรับปรุงเมืองในระยะแรกให้ความสำคัญกับออฟฟิศหรือศูนย์กลางปกครองและเศรษฐกิจก่อน จากนั้นจึงขยายไปยังพื้นที่อื่นๆ พระองค์ยังทรงคำนึงลักษณะการตั้งถิ่นฐานของเมืองตามริมน้ำที่สะดวกต่อการเดินทางและเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมของท้องถิ่นอันเป็นหลักคิดการตั้งบ้านเมืองที่มีมาตั้งแต่ยุคจารีตแล้ว<sup>263</sup>

เมืองต่างๆ ในช่วงการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลได้รับการปรับเปลี่ยนและปรับปรุงทั้งในเชิงกายภาพและวิถีชีวิตของผู้ที่อาศัย เช่น เปลี่ยนที่ว่าการเดิมจากจวนเจ้าเมืองมาเป็นสถานที่ราชการการปรับปรุง หรือย้ายทำเลที่ตั้งศูนย์ราชการใหม่รวมทั้งเคลื่อนย้ายหน่วยราชการไปไว้ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน เพื่อไม่ให้ปะปนกันระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำการ โดยแยกออกมาตั้งให้ชัดเจนว่าส่วนใดคือสถานที่ราชการ ส่วนใดคือสถานที่ประชุมชนอาศัยกัน<sup>264</sup> อาจกล่าวได้ว่าการให้สถานที่ราชการในท้องที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจการปกครองสยาม ทำให้เมืองสัมพันธ์กับอำนาจปกครองของส่วนกลางโดยตรง นโยบายนี้ปรากฏอยู่ในพระนิพนธ์ของหม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัย ดิศกุล ซึ่งทรงบรรยายเกี่ยวกับความทรงจำการเสด็จฯ ทรงงานตรวจราชการของสมเด็จพระยาบรมมหาราชว่า พระองค์ทรงประทานนาฬิกาเพื่อเป็นที่ระลึกพร้อมสลักอักษรว่า “ดำรง” ให้ไว้กับศาลาว่าการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2455 ในโอกาสครบ 20 ปีที่พระองค์เป็นเสนาบดี<sup>265</sup> ซึ่งแสดงถึงสัญลักษณ์อำนาจปกครองสยามที่ผ่านเสนาบดีเจ้ากระทรวงได้ประทับไว้แล้ว ณ สถานที่อันเป็นศูนย์กลางการปกครองท้องที่นั้นๆ

<sup>261</sup> หจข, ม. 2.14/94 รายงานตรวจราชการหัวเมืองราชบุรี สมุทรสงคราม (16 ต.ค. ร.ศ. 117)

<sup>262</sup> หจข, ม.2.14/102 พระอินทราภิบาลตรวจราชการเมืองสมุทรสงคราม [19 มิ.ย. 115]

<sup>263</sup> ท่านผู้หญิงพูนพิศมัย ดิศกุล, ชีวิตและงานของสมเด็จพระยาบรมมหาราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณาคาร, 2515), หน้า 22 -23.

<sup>264</sup> สมเด็จพระยาบรมมหาราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 33.

<sup>265</sup> ท่านผู้หญิงพูนพิศมัย ดิศกุล, ชีวิตและงานสมเด็จพระยาบรมมหาราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : บรรณาคาร, 2515), หน้า 22.

การปรับปรุงเมืองและการพยายามสร้างเมืองแบบใหม่มีอุปสรรคหลายประการ หนึ่งในความพยายามที่สมเด็จพระยาตากสินฯ ต้องทรงจัดการคือ การปรับเปลี่ยนความคิดและความเชื่อดั้งเดิมของท้องถิ่นในการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาเมืองด้วย รายงานการเสด็จฯ ตรวจราชการเมืองราชบุรี ได้ทรงตรวจคุกตารางของเมือง ทรงมีพระวินิจฉัยว่า

“ฉันเข้าใจว่ามีคติโบราณถือกันมาแต่ก่อนอย่างหนึ่ง ว่าผู้ดีเข้าไปในคุกตารางมีเสียดจันไร เพราะเหตุฉนั้นผู้รักษาเมืองกรมการมักจะไม่มีใครเข้าไปดูในคุกในตาราง เมื่อให้ขุนเจนกับนายชวนออกมาตรวจตารางหัวเมืองเหล่านี้ ได้ความว่าผู้ว่าราชการเมืองไม่เคยเข้าไปในตาราง มาตรวจตารางในครั้งนี้ฉันจึงได้เชิญเจ้าพระยาสุรพันธ์แลพระยามรินทร์เข้าไปตรวจถึงในตารางด้วยกันแลตั้งใจว่าจะพาผู้ว่าราชการเข้าไปในตารางต่อไปทุก ๆ แห่งที่ไปตรวจ”<sup>266</sup>

การบริหารและปรับเปลี่ยนเมืองยังรวมไปถึงการจัดตั้งเมืองใหม่หรือการเปลี่ยนชื่อเมืองให้มีความเป็น “สยาม” มากขึ้น ตัวอย่างกรณีหัวเมืองในมณฑลอุดรและอีสาน สมเด็จพระยาตากสินฯ ราชานุภาพทรงอธิบายว่าทางหัวเมืองได้ส่งใบบอกเพื่อแจ้งความต้องการขอตั้งบ้านและขอพระราชทานชื่อเมืองซึ่งเป็นธรรมเนียมที่มีมาในรัชกาลที่ 4 – รัชกาลที่ 5 โดยอาลักษณ์หลวงจะเป็นผู้คิดชื่อเมืองไปถวายให้สมเด็จพระยาตากสินฯ ทรงพิจารณาก่อน การตั้งชื่อเมืองของสยามให้มีความสำคัญกับการตั้งชื่อตามภาษามคร (บาลี) เมืองหลายเมืองที่สยามเข้าไปจัดการบริหารหรือตั้งขึ้นใหม่จึงมีการปรับเปลี่ยนชื่อให้มีความเหมาะสมจากเมืองหลวงไปด้วย กรณีการตั้งเปลี่ยนชื่อเมืองกมุทาสัย (แขวงเมืองบุรีรัมย์) เมื่อ พ.ศ. 2449 ครั้งนั้นสมเด็จพระยาตากสินฯ เสด็จฯ ตรวจราชการในหัวเมืองอีสาน มีพระดำริให้เปลี่ยนชื่อเมืองกมุทาสัยมาเป็น เมืองหนองบัวลำภู ดังปรากฏในพระนิพนธ์สาส์นสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ว่า

“...เมื่อหม่อมฉันได้รับคำชี้แจงที่เมืองอุดรว่าหนองบัวลำภูนั้นคือเมืองกมุทาสัยซึ่งยกขึ้นเป็นเมืองเมื่อในรัชกาลที่ 4 หม่อมฉันกลับลงมากรุงเทพฯ ได้มีท้องตราสั่งให้เปลี่ยนชื่อเมืองกมุทาสัย ซึ่งลดลงเป็นอำเภออยู่ในเวลานั้น กลับ เรียกชื่อเดิมว่า อำเภอหนองบัวลำภู ดูเหมือนจะยังใช้อยู่จนบัดนี้...”<sup>267</sup>

<sup>266</sup> หจข, ม. 2.14/93 เรื่องกรมหมื่นดำรงฯ ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานตรวจราชการเมืองราชบุรี และเมืองสมุทรสงคราม”

<sup>267</sup> สาส์นสมเด็จ เล่ม 6 ปลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมวิมลรัตนาวดีวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตากสินราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2504), หน้า 238-239.

นอกจากนี้สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงสืบเสาะและได้ความจากพงศาวดารที่เกี่ยวข้องกับ สมเด็จพระนเรศวร และเรื่องของกองทัพสยามรบกับเวียงจันทน์ในรัชกาลที่ 3 จึงทรงวินิจฉัยตาม พงศาวดารและหลักฐานของสยามจึงทรงเชื่อว่าเมืองกมุทาสัยเดิมชื่อว่าเมืองหนองบัวลำภู การเปลี่ยน ชื่อเมืองนี้จึงอาศัยหลักฐานของสยามในการเปลี่ยนแปลงร่วมกับพระวินิจฉัยของเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยตัวแทนผู้ปกครองของสยามนั่นเอง

การสร้างเมืองใหม่ยังมีการออกแบบเครื่องหมาย หรือตราประจำเมืองเพื่อระบุอัตลักษณ์ ตัวตนของเมือง โดยบรรจุอยู่ในเครื่องหมายของธงตรา สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงให้ข้าหลวง แสวงหาสิ่งสำคัญหรือเรื่องราวของเมืองที่อิงกับพงศาวดาร แล้วแจ้งกลับไปยังกระทรวงมหาดไทยให้ ทรงทราบ ตัวอย่างเช่น มณฑลกรุงเก่า มีรูปสังข์อยู่ในปราสาทภายใต้ต้นหมัน อันถือเอาความที่ ปรากฏอยู่ในพระราชพงศาวดารกรุงเก่าเกี่ยวกับการสร้างเมือง<sup>268</sup> การกำหนดสัญลักษณ์ของเมืองจาก ส่วนกลางก็เป็นอีกกระบวนการหนึ่งในการแสดงออกถึงอำนาจในการปกครองหัวเมืองใน พระราชอาณาจักร

เมื่อถึงพ.ศ. 2456 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อัน เนื่องจากการแต่งตั้งข้าราชการสำคัญระดับเจ้ากรมไปดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลในหัวเมือง ได้แก่ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนลพบุรีราเมศวร์ ทรงดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑล นครศรีธรรมราช พระยาจำแสนบดินทร์เจ้ากรมพลำภักกระทรวงมหาดไทยไปดำรงตำแหน่ง สมุหเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา ส่วนพระยาราชเสนาเจ้ากรมฝ่ายเหนือในกระทรวงมหาดไทยย้าย ไปรับราชการกระทรวงอื่น การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ทำให้สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงกังวลเนื่องจาก เจ้านายและข้าราชการเหล่านี้ที่ล้วนมีบทบาทสำคัญในกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะส่งผลให้ การดำเนินการในกระทรวงขาดความต่อเนื่อง ขณะเดียวกันการที่บุคคลอื่นย้ายเข้ามารับราชการ แทนที่ก็ต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการเรียนรู้และทำความเข้าใจระบบราชการมหาดไทย พระองค์ทรง วิเคราะห์งานในกระทรวงมหาดไทยเหลือผู้รู้ระเบียบแบบแผนเพียง 2 คนเท่านั้น คือ พระองค์และ พระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ) ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงกราบบังคมทูลฯ ขอให้พระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลื่อนพระยามหาอำมาตย์ฯ เป็นรองเสนาบดีและให้พระยากำแหง สงครามเป็นพระยาราชอนุลทำหน้าที่ปลัดพลเรือน<sup>269</sup> ทรงกล่าวถึงบทบาทของเสนาบดีทั้ง 2 คนไว้ว่า

<sup>268</sup> รายงานประชุมเทศาภิบาล รัตนโกสินทรศก 119 (พระนคร: กระทรวงมหาดไทย, ร.ศ. 119), หน้า 38.- 39.

<sup>269</sup> หจข, มร. 6 ม/1 ความเห็นจัดราชการกระทรวงมหาดไทย, มีเรื่องตั้งตำแหน่งและกรมกองต่างๆ ฯ

“เสนาบดีมีหน้าที่คิดอ่านวางทางราชการตามพระบรมราโชบาย แลเที่ยวเดินทางตรวจการงานทั่วไป รองเสนาบดีเป็นผู้ที่ทำการงานทั้งปวงให้สำเร็จตลอดไปตามความคิดของเสนาบดี แลเป็นผู้ดูแลผลัดเปลี่ยนกับเสนาบดีออกตรวจการหัวเมือง ปลัดพูลฉลองนั้นเป็นผู้ดูแลตรวจราชการในกระทรวงให้ดำเนินไปทุกหน้าที่”<sup>270</sup>

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในกระทรวงมหาดไทย 2 ปีก่อนการออกจากตำแหน่งเสนาบดีของสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชฯ อันเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนข้าราชการคนสำคัญที่ใกล้ชิดกับเสนาบดี ยังผลให้เสถียรภาพของการดำเนินงานภายในกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบหลักที่ต้องดูแลการปกครองหัวเมืองโดยตรง แม้ในแง่หนึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการใกล้ชิดปรับเปลี่ยนไปสู่ตำแหน่งทางราชการที่สูงขึ้นก็ตาม แต่ดูเหมือนว่ากำลังสำคัญในฐานะ “แขนขา” ที่ใกล้ชิดของสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชฯ จะขาดหายไปด้วย ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้การตรวจราชการเป็นบทบาทและหน้าที่สำคัญของข้าราชการทุกระดับ ภายหลังจำกัดเฉพาะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แทน

เมื่อถึงจุดหนึ่งการตรวจราชการหัวเมืองของเสนาบดีและข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยที่มีโอกาสลงผิดลองถูกและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จนไม่อาจค้นหา “รูปแบบ” การตรวจราชการหัวเมืองที่ตายตัวได้ จึงทำให้การตรวจราชการในสมัยของพระองค์ในช่วงก่อนการออกจากเสนาบดีอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าในช่วงหนึ่งก่อนการขึ้นครองราชย์ จะเห็นบทบาทในเดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองของพระองค์ในเขตเมืองสุโขทัย (นอกเหนือบทบาทของความสนใจในโบราณคดี) ตามคำเชิญของสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชฯ ในปี พ.ศ. 2448<sup>271</sup> แม้ว่าบทบาทที่พระองค์จะทรงคู่เคียงกับการเรียนรู้ระบบราชการภายใต้การกำกับดูแลของสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชฯ แต่ด้วยบุคลิก ความรู้ความสามารถ การศึกษา รวมทั้งการไม่เข้ากันของทั้งสองพระองค์คงน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การมองเห็นถึงความจำเป็นของระบบตรวจราชการควบคู่กับความจำเป็นและบทบาทหน้าที่ของสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชฯ ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการปกครองหัวเมืองอย่างมากในเวลานั้น

ภายหลังการออกจากตำแหน่งของสมเด็จพระปรมัยยิกายะราชฯ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวปรับเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการผ่านการแต่งตั้งบรรดาข้าราชการบริพารที่ใกล้ชิดขึ้นมามีตำแหน่ง ดังกรณีของเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์(เชย กัลยาณมิตร) ซึ่งเคยรับราชการในกรมมหาดเล็กของพระองค์เข้ามาแทนที่สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชฯ ในภายหลัง ซึ่งก่อนหน้าที่สมเด็จพระ

<sup>270</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>271</sup> หจข, ม.54/44 รายงานราชการในมณฑลพายัพ [11 ก.ย. ร.ศ. 120-10 ก.ย. 129]

กรมพระยาดำรงฯ ออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทั้งสองมีปัญหาความขัดแย้งในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระยาดำรงฯ มีมากเกินไป รวมทั้งปัญหาการคัดค้านการเรียกรื้อหรือหลวงพระร่วง ทำให้สมเด็จพระยาดำรงฯ ต้องขอลาพักผ่อนและกราบบังคมทูลลาออกไปในที่สุด<sup>272</sup>

### บทส่งท้าย

เมื่อเปลี่ยนรัชกาลแนวทางการบริหารราชการก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย จากพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจราชการในช่วงท้ายๆ แสดงถึงความวิตกถึงการบริหารงานโดยเฉพาะการตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทยที่ดูเหมือนพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่จะไม่ทรงให้ความสำคัญมากนัก ในที่สุดสมเด็จพระยาดำรงฯ ผู้ทรงบุกเบิกการตรวจราชการของสยามก็ทรงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเมื่อ พ.ศ. 2458 ทรงสิ้นสุดบทบาทในการบริหารการปกครองราชอาณาจักรสยามตั้งแต่บัดนั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>272</sup> เทพ บุญตานนท์, การเมืองในการทหารไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2559), หน้า 21.



## บทที่ 4

### การตรวจราชการหัวเมืองกับการเข้าถึงพื้นที่และผู้คนในดินแดนสยาม

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ. 2435 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเป็นเรื่องใหม่ในสยาม ยิ่งเป็นท้องถิ่นด้วยแล้วการปกครองแบบใหม่ยังไม่สามารถเข้าถึงได้ ดังนั้นการเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจพระราชอาณาจักรจึงเป็นเรื่องท้าทายสำหรับชนชั้นปกครองสยามที่จะทำความเข้าใจและนำแบบแผนการปกครองใหม่เข้าสู่พื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางการปกครองที่เมืองหลวง ข้าราชการมหาดไทยในกรุงเทพฯ จำเป็นจะต้องออกไปแสวงหาข้อมูลไปพร้อมกับการจัดการท้องถิ่น ภายใต้อำนาจรัฐราชการรวมศูนย์เช่นนี้ ความมุ่งหวังที่จะสร้างรัฐสยามสมัยใหม่ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่จึงเป็นเรื่องสำคัญ

ย้อนกลับไปเมื่อ พ.ศ. 2427 สมเด็จเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทรงพระนิพนธ์เรื่อง “ชีววิวัฒน์” ซึ่งเป็นบันทึกเรื่องราวขณะเสด็จประพาสหัวเมืองชายทะเลตะวันตกของอ่าวไทย วรรณกรรมการเดินทางฉบับนี้เป็นบันทึกของชนชั้นนำในช่วงเริ่มต้นการสถาปนาอำนาจรวมศูนย์ของสยาม บันทึกแสดงให้เห็นถึงทัศนคติ ความคิด และความรู้ของชนชั้นนำสยามที่มีต่อพื้นที่ในเขตอำนาจ แม้หนังสือจะเป็นทำนองบันทึกการเดินทางท่องเที่ยว แต่ก็ให้ข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยลำดับเรื่องราวการเขียนอย่างเป็นหมวดหมู่ ประกอบด้วย 6 หมวดสำคัญ คือ 1).ไชยภูมิที่ภูมิลำเนา บ้านเมืองแลเรื่องราวของไชยภูมิที่นั้นๆ 2).ตำบลบ้านหลังเรือนแลประมาณคนแลเหตุที่คนได้เปนไปในที่นั้น ๆ 3).ผลประโยชน์ของบ้านเมืองแลการทำมาหากินของคนในที่นั้นๆ 4).อาหารซึ่งเปนของสำคัญแก่ประโยชน์ผู้จะไปเที่ยวที่จะหาบริโภค 5).เรื่องความในเมื่อนั้น ๆ ที่เปนอยู่ 6).ความร้อนเย็นของราษฎรทั้งปวง<sup>273</sup> จากข้อมูลที่แยกออกเป็นหมวดหมู่ในบันทึกฉบับนี้ แสดงถึงกรอบความคิดยุคแรกที่ใช้ในการสำรวจตรวจตราข้อมูลพื้นที่ห่างไกลของชนชั้นนำสยาม ก่อนที่การตรวจราชการหัวเมืองจะกลายมาเป็นกิจกรรมสำคัญ ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยในสมัยของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

แม้จะมีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกับการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยหลัง แต่พระนิพนธ์เรื่องชีววิวัฒน์ ไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของสยามเท่ากับรายงานการตรวจราชการในระยะหลัง จากบทร้อยกรองใน “อุตรานุวัตโวหารคำกลอน เรื่องตามเสด็จเสนาบดีไปเมืองตาก เมื่อรัตนโกสินทรศก 111” บทประพันธ์ของข้าราชการผู้หนึ่งซึ่งตามเสด็จฯ

---

<sup>273</sup> สมเด็จเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช, ชีววิวัฒน์ เทียบที่ต่างๆ ภาค 7 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ คุณแจ่ม ยงใจยุทธ) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาพระสุเมรุ, 2511), หน้า จ.

สมเด็จพระยาตากสินฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมืองเหนือครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2435 ซึ่ให้เห็นถึงวิธีการที่คล้ายกับการตรวจราชการในช่วงแรกของสยามไว้ดังนี้

“หนึ่งแผนที่แถววิชนบท	ผลจตุตถ์ทั่วทุกทิศา
สอบจำนวนส่วนพิภคอัตรา	ภาษีอากรสรรพเสวีราย
ทั้งเครื่องมือจับสัตว์มศยา	บาญชีพาหนะมีที่หมุ่หมาย
จำนวนเลขหมวดกรมสมทนาย	พลนิกายกองส่วยสังกัดพรค์” <sup>274</sup>

คำประพันธ์ข้างต้น อธิบายถึงกระบวนการตรวจราชการของสมเด็จพระยาตากสินฯ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ว่าทรงสนพระทัยและให้ความสำคัญกับการสำรวจทำความเข้าใจพื้นที่และทรัพยากรซึ่งเป็นองค์ประกอบทางกายภาพหรือภูมิกายาแห่งรัฐ กับเรื่องของผู้คนซึ่งเป็นองค์ประกอบทางสังคมและวัฒนธรรม องค์ประกอบทั้ง 2 ส่วนนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ชนชั้นนำของสยามให้ความสนใจและปรากฏอยู่ในรายละเอียดของการตรวจราชการในช่วงที่สมเด็จพระยาตากสินฯ ทรงกำกับการบริหารในกระทรวงมหาดไทย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงการเข้าถึงพื้นที่และผู้คนของเสนาบดีและข้าราชการกระทรวงมหาดไทยส่วนกลางต่อการเข้าไปปฏิสัมพันธ์ เรียนรู้ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ รวมไปถึงเรื่องราวและปฏิกิริยาของผู้คนในหัวเมืองในฐานะที่การตรวจราชการหัวเมืองเป็นเทคโนโลยีหรือเครื่องมือสำคัญต่อการสร้างรัฐสยามสมัยใหม่ ปฏิบัติการในการเข้าถึงพื้นที่และผู้คนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่รัฐจะต้องเข้าถึงเพื่อมุ่งเป็นฐานข้อมูลในการควบคุม บริหารจัดการปกครอง และกำหนดแนวทางนโยบายการปกครองหัวเมืองต่อไปให้มีประสิทธิภาพที่สุด

#### 4.1 การตรวจราชการกับการเข้าถึง “พื้นที่” ในปกครองของสยาม

ธงชัย วินิจจะกุล ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมสยามในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ทำให้ชนชั้นนำให้ความสนใจกับการเดินทางเป็นอย่างมาก สมเด็จพระยาตากสินฯ ชี้ว่าเป้าหมายของการเดินทางมุ่งให้เกิดทั้งความสำราญและความรู้ ผ่านการสำรวจตรวจตรา จดข้อมูลบันทึก บรรยายสภาพพื้นที่ บรรดาผู้ปกครองของสยามตระหนักดีว่าการปกครองหัวเมืองแบบใหม่จำเป็นต้องแสวงหาความรู้เกี่ยวกับดินแดนในปกครองของตน พร้อมๆกับการพยายามเข้าไปรู้จัก

<sup>274</sup> อดุลานันท์โวหารคำกลอน เรื่องตามเสด็จเสนาบดีไปเมืองตากฯ (ม.ป.ท. : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2457),

กลุ่มคนในปกครอง เพื่อมุ่งประโยชน์ในการปกครองและแสดงตัวว่าสยามเป็นชาติ “ศิวิไลซ์” <sup>275</sup> ดังนั้นชนชั้นปกครองจึงต้องดำเนินการรวบรวมข้อมูลความรู้เชิง “พื้นที่” และ “ผู้คน” เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมาสู่การจัดการปกครองให้เกิดประสิทธิภาพ

ขณะที่ ชาตรี ประภิตนทการเสนอแนวทางเดียวกับธงชัย ว่า การเดินทางเพื่อเรียนรู้และสำรวจสัจจฐานของพื้นที่ต่างๆ โดยการรวบรวมข้อมูลทางกายภาพเชิงพื้นที่ทั้งภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ จำนวนประชากร การประกอบอาชีพ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐสยามรู้จักและ เข้าถึงการควบคุมพื้นที่เหล่านั้นผ่านงานเขียนรายงานการเดินทาง<sup>276</sup> ขณะเดียวกันผู้ปกครองของสยามย่อมตระหนักดีว่าในช่วงการการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองรูปแบบใหม่ พวกเขาขาดแคลนความรู้ในดินแดนปกครอง จึงต้องมุ่งสร้างเครื่องมือโดยการทำแผนที่และสำรวจดินแดน<sup>277</sup>

คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการตรวจราชการหัวเมืองเป็นแนวทางหนึ่งในฐานะเทคโนโลยีของรัฐผ่านการเดินทางเพื่อแสวงหาความรู้ด้านภูมิศาสตร์ มีผลต่อการเข้าไปจัดการและแสวงหาบรรดาทรัพยากรต่างๆ ในพื้นที่ของสยาม การสำรวจ ตรวจตรา และรวบรวมข้อมูลด้านกายภาพจึงมีความสำคัญต่อการเข้าถึงและควบคุมท้องที่ ซึ่งแสดงให้เห็นจากวิธีการบันทึกรายงานการตรวจราชการที่แสดงถึงระยะทาง เส้นทางคมนาคม ความยากง่ายในการเข้าถึงของอำนาจจากส่วนกลาง ไซยนต์ รัชกุล อธิบายถึงการเดินทางที่ยากลำบากของข้าราชการจากกรุงเทพฯ เพื่อไปยังหัวเมือง อุปสรรคสำคัญของการเดินทางคือการคมนาคมที่เต็มไปด้วยความยากลำบาก โดยสัมพันธ์กับระยะทางของการเดินทางที่ได้รับการบรรยายควบคู่ไปกับบริบทของอำนาจที่สยามแผ่เข้าไปถึงพื้นที่ได้โดยตรง ระยะทางสัมพันธ์กับการเดินทางของข้าราชการจากกรุงเทพฯ ที่เดินทางไปโดยใช้พาหนะทั้งเรือ เกวียน ม้า หรือระยะการเดินทางเท้า<sup>278</sup> ข้าราชการที่เดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองจึงมักบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับระยะทางของการเดินทาง วันเวลา และพาหนะที่เดินทางอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ข้าหลวง

<sup>275</sup> ““คนอื่น” ในผืนดินตน : การเดินทางกับการจำแนกชาติพันธุ์ของราษฎรสยามตามถิ่นฐาน ระหว่าง พ.ศ. 2428-2453,” แปลโดย เสาวนีย์ ตรีรัตน์ อเล็กซานเดอร์ ใน ธงชัย วินิจจะกุล, คนไทย/คนอื่น. (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2560), หน้า 14-25.

<sup>276</sup> ชาตรี ประภิตนทการ, “การประกอบสร้างศิลปะฉบับทางการ : ประวัติศาสตร์ศิลปะกับการก่อร่างสร้างชาติพ.ศ. 2408 – 2525,” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561), หน้า 61.

<sup>277</sup> ““คนอื่น” ในผืนดินตน : การเดินทางกับการจำแนกชาติพันธุ์ของราษฎรสยามตามถิ่นฐาน ระหว่าง พ.ศ. 2428-2453,” แปลโดย เสาวนีย์ ตรีรัตน์ อเล็กซานเดอร์ อ้างถึงใน คนไทย/คนอื่น (นนทบุรี : สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2560), หน้า 15.

<sup>278</sup> ไซยนต์ รัชกุล, อาณานิคมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การก่อรูปรัฐไทยสมัยใหม่จากศักดินานิยมรอบนอก, แปลโดย พงษ์เลิศ พงษ์วนานต์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฟ้าอัน, 2560), หน้า 8.

ระดับปฏิบัติงานในพื้นที่<sup>279</sup> และข้าหลวงส่วนกลาง<sup>280</sup> ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำสยามให้ความสำคัญกับข้อมูลและความรู้ทางภูมิศาสตร์เพื่อบังคับควบคุมพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพที่สุด

เมื่อเริ่มการสถาปนารัฐสยามใหม่ชนชั้นนำส่วนใหญ่ รวมไปถึงข้าราชการฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทยทั้งส่วนกลางและหัวเมืองมีชุดความรู้เกี่ยวกับพื้นที่อย่างจำกัด ขอบเขตความรู้ความเข้าใจของคนเหล่านี้ยังอยู่ในปริณทลรอบกรุงเทพฯ และพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางเป็นหลักในการเสด็จฯ ตรวจราชการพื้นที่ของสมเด็จพระยาดำรงฯ และข้าราชการที่ดูแลด้านการปกครองของสยามแสดงถึงแนวคิดและความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ได้อย่างชัดเจน โดยในช่วงแรกของการสถาปนาอำนาจปกครองของสยามพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางคือ หมายเหตุแรกของการเดินทางสำรวจตรวจตราของเสนาบดีและขุนนางในกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ปกครองสยามยังคงต้องการขยายบทบาทในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเคยเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่มอำนาจเดิมอย่างขุนนางในตระกูลขุนนาคซึ่งมีบทบาทและอำนาจควบคุมพื้นที่หัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออกและหัวเมืองตะวันตกบริเวณมณฑลราชบุรี ประการหนึ่งเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีความใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจส่วนกลางตั้งแต่ก่อนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ประการต่อมาพื้นที่ดังกล่าวเป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของกรุงเทพฯ ประการสุดท้ายการสำรวจเพื่อการจัดการพื้นที่นี้เป็นการลดบทบาทและอำนาจของกลุ่มขุนนางในตระกูลขุนนาคไปในตัว

กลุ่มตระกูลขุนนาคเป็นกลุ่มขุนนางใหญ่ตั้งแต่ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์สืบมาจนถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าภายหลังการถึงแก่พิราลัยของสมเด็จพระยาดำรงมหาราชศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) และวิกฤตการณ์วังหน้าจะส่งผลให้บทบาทของขุนนางกลุ่มนี้ลดลงไปมาก แต่อำนาจของขุนนางในตระกูลดังกล่าวไม่ได้หมดไปโดยสิ้นเชิง เพราะในหมู่เครือญาติของสมเด็จพระยาดำรงมหาราชศรีสุริยวงศ์ ยังคงมีบทบาท อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจในพื้นที่มณฑลราชบุรี แถบเมืองราชบุรีและเพชรบุรี<sup>281</sup> ดังนั้นการให้ความสำคัญกับการตรวจราชการในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นวิธีการหนึ่งในการลดทอนอำนาจของขุนนางกลุ่มนี้ที่ยังมีอยู่ตามหัวเมือง

<sup>279</sup> ตัวอย่างสำคัญ เช่น พระยารัตนเศรษฐี(ข้าหลวงมณฑลชุมพร) อ้างถึงใน หจข, ม.2.14/5 รายงานพระยารัตนเศรษฐี ซึ่งได้ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลชุมพร (20 - 24 ก.ค. 118)

<sup>280</sup> ตัวอย่างสำคัญ เช่น พระสฤทธิพิจนภรณ์, พระยาอินทรวชิต เจ้ากรมพลม้า อ้างถึงใน หจข, ม.2.14/10 รายงานพระยาอินทรวชิตไปตรวจการปกครองมณฑลนครไชยศรี [30 - 31 พ.ค. 122], พระศรีเสนาเจ้ากรมฝ่ายเหนือ อ้างถึงใน หจข, ม. 2.14/40 รายงานพระศรีเสนาไปตรวจนำที่อัยการมณฑลปราจีน [1 มิ.ย. - 10 ส.ค. 122]

<sup>281</sup> ไชยันต์ รัชชกุล, อาณานิคมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การก่อรูปรัฐไทยสมัยใหม่จากศักดินานิยมสู่ทุนนิยมรอกนอก, แปลโดย พงษ์เลิศ พงษ์นาค (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่าน, 2560), หน้า 11.

นอกจากนี้ในระยะแรกหัวเมืองชั้นในที่ราบลุ่มภาคกลางบางส่วนก็ยังไม่ได้อยู่ในการควบคุมของรัฐบาลสยามโดยตรง ตัวอย่างเมืองสุพรรณบุรีซึ่งผู้ปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรของตนเองในขณะที่ส่วนกลางเข้ามามีการบริหารการปกครองได้อย่างจำกัด ในนิทานโบราณคดี พระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยมงกุฎ ทรงยกเรื่องราวตอนหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของเมืองสุพรรณบุรี ในทัศนะของชนชั้นนำกรุงเทพฯ ไว้ว่า

“มีคติโบราณถือกันมาแต่ก่อนว่า ห้ามมิให้เจ้านายเสด็จไปเมืองสุพรรณบุรี จะห้ามมาแต่เมื่อใด ห้ามเพราะเหตุใด ถ้าเจ้านายขึ้นเสด็จไป จะเป็นอย่างไร สืบสวนก็ไม่ได้ความเป็นหลักฐาน เป็นแต่อ้างกันต่างๆ ว่า เพราะเทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณไม่ชอบเจ้าเกรงจะทำอันตรายบ้าง ว่ามีอะไรเป็นอัปมงคลอยู่ที่เมืองสุพรรณ เคยทำให้เจ้านายที่เสด็จไปเสียพระจริตบ้าง แต่เมื่อมีคติโบราณห้ามอยู่อย่างนั้น เจ้านายก็ไม่เสด็จไปเมืองสุพรรณ เพราะไม่อยากจะฝ่าฝืนคติโบราณหรือไม่กล้าทูลลา ด้วยเกรงพระเจ้าอยู่หัวจะไม่พระราชทานอนุญาตให้ไป อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าเจ้านายพระองค์ไหนได้เคยเสด็จไปเมืองสุพรรณ จนมาตกเป็นหน้าที่ของฉันทิจะเป็นผู้เพิกถอนคตินั้น ดูก็ประหลาดอยู่”<sup>282</sup>

สิ่งที่แสดงผ่านในพระนิพนธ์ชี้ให้เห็นว่าเมืองสุพรรณบุรีคือดินแดนไกลปืนเที่ยง อำนาจส่วนกลางไม่สามารถเข้ามาจัดการและควบคุม ซึ่งแสดงออกผ่านความเชื่อที่ผูกขึ้นเพื่อไม่ให้อำนาจส่วนกลางหรือจากภายนอกเข้ามามีอิทธิพลในพื้นที่โดยอ้าง “ผี” หรือ “เทพารักษ์” มาเป็นสัญลักษณ์ความคิดและความเชื่อเหล่านี้ยังปรากฏผ่านคำทูลทัดทานของเจ้าเมืองอ่างทองในการเสด็จฯ สุพรรณบุรีของสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยมงกุฎ เมื่อพ.ศ. 2435 แต่พระองค์ก็ทรงยืนยันที่จะเสด็จฯ โดยทรงกล่าวว่า “เพราะฉะนั้นฉันเห็นว่าเทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณคงอยู่ในศีลธรรม รู้ว่าฉันไปเมืองสุพรรณเพื่อจะทำการบำรุงบ้านเมือง ให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน คงจะกลับยินดีอนุโมทนาด้วยเสียอีก ไม่เห็นว่าน่าวิตกอย่างไร พระยาอ่างทองจงถ้อยคำสำนวน ก็ไม่ขัดขวางต่อไป”<sup>283</sup> การเสด็จฯ ตรวจราชการที่เมืองสุพรรณบุรีของสมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยมงกุฎ แสดงถึงการลงพื้นที่เพื่อสถาปนาอำนาจอย่างสมบูรณ์ในเมืองสุพรรณบุรีอันเป็นพื้นที่สำคัญต่อการสร้างความมั่นคงและมั่นคงให้กับการปกครองของรัฐบาลสยาม ขณะเดียวกันยังเป็นการสลายพลังของท้องถิ่นที่ต่อสู้กับอำนาจส่วนกลางผ่านตำนานเทพารักษ์ประจำเมืองที่รังเกียจการเข้ามายุ่งเกี่ยวของของ “เจ้า” หรือชนชั้นนำที่มาจาก

<sup>282</sup> สมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยมงกุฎราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี, (กรุงเทพฯ : บริษัทไทยควอลิตี้บุ๊คส์, 2559), หน้า 52.

<sup>283</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ศูนย์กลางของอำนาจ ด้วยเหตุนี้ใน พ.ศ. 2447 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้เสด็จประพาสเมืองสุพรรณบุรี ตามคำกราบบังคมทูลฯ ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย<sup>284</sup>

ตารางที่ 6 แสดงช่วงเวลาและพื้นที่เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ<sup>285</sup>

ปี เดือน	เม.ย	พ.ค	มิ.ย	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย	ต.ค	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.
2435							กลาง					
2439						ใต้						
2441	ใต้				ก - ต. ตก		กลาง - เหนือ					
2442					ต.ออก			ต.ตก				
2443					กลาง					ต. ออก		
2444								ต.ตก				
2445										กลาง		
2446											ต.ตก - กลาง	
2447										กลาง		
2449			ใต้						อีสาน			
2455	ใต้											

จากตารางแสดงให้เห็นว่าในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 2440 การตรวจราชการเน้นหนักไปที่พื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง รองลงมาคือ ภาคใต้ทั้งนี้สัมพันธ์กับฤดูกาลที่เหมาะสมกับการเดินทางด้วย โดยฤดูแล้งเป็นช่วงที่ข้าราชการในท้องที่ตั้งแต่ระดับข้าหลวงลงไป ต้องออกตรวจราชการระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์<sup>286</sup> แต่ในกรณีของสมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองตลอดทั้งปี

<sup>284</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

<sup>285</sup> กรณีบางพื้นที่ เช่น หัวเมืองทางอีสานไม่ได้ระบุชัดเจนว่าไปตรวจราชการในช่วงเดือนไหน แต่ระบุเพียงปีที่ไปตรวจเพียงเท่านั้น

<sup>286</sup> กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่ 4 แผนกปกครอง ว่าด้วย ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ), หน้า 12.

“กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจะมีราชการขึ้นไปตรวจหัวเมืองมณฑลฝ่ายเหนือตลอดจนเดือนพฤศจิกายนและเดือนธันวาคม แต่ก็ไม่ใช่เป็นการขัดขวางสำคัญอันใด ที่สำคัญนั้นคือได้คิดตรึงรองมาช้านานที่จะวางกำหนดเวลาประชุมลงให้แน่นอนทุก ๆ ปี แต่มีความขัดข้องด้วยฤดูกาล ยากที่ข้าหลวงทุกมณฑลจะมาพร้อมกันได้ เพราะในฤดูหนาวข้าหลวงมณฑลข้างเหนือควรจะต้องออกเดินทางตรวจราชการในมณฑล ทั้งเป็นเวลากระชั้นกับทำงานประมาทด้วย จะประชุมในฤดูร้อนเล่าการเดินทางกลับลำบากแทบทุกมณฑล และมักถูกเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสทะเล ถึงในฤดูฝนข้าหลวงที่ต้องเดินทางกลับก็มีความลำบากแต่เป็นอยู่เพียง 2 มณฑล คือ มณฑลนครราชสีมา กับ มณฑลเขมร”<sup>287</sup>

ตารางที่ 7 สถิติการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ  
พ.ศ. 2435 – 2455

พ.ศ.(ร.ศ.)	ภูมิภาค					
	เหนือ	กลาง	อีสาน	ใต้	ตะวันออก	ตะวันตก
2435 (111)		/				/
2439 (115)			/	/		
2441 (117)	/	/		/		/
2442 (118)					/	/
2443 (119)		/			/	
2444 (120)						/
2445 (121)		/	/			
2446 (122)		/				/
2447 (123)		/				
2448 (124)		/				/
2449 (125)			/	/		
2455		/		/		
รวม (ครั้ง)	1	7	3	4	2	6

จากตารางแสดงว่าสมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ตรวจราชการในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง และภาคตะวันตกตั้งแต่ช่วงระยะแรกที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีและทรงตรวจพื้นที่ดังกล่าวเรื่อยมา แสดงถึงความสำคัญของพื้นที่ที่ราบลุ่มภาคกลาง อันหมายรวมไปถึงพื้นที่ภาคตะวันตก และภาคตะวันออกด้วย ขณะที่การเสด็จฯ หัวเมืองล้านนามีเพียงครั้งเดียว กรณีของเดช บุนนาค

<sup>287</sup> รายงานประชุมเทศบาล รัตนโกสินทร ศก 117 กระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 2.

ตั้งข้อสังเกตว่าสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงสนพระทัยเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองชั้นในและชั้นนอกเดิมมากกว่าหัวเมืองประเทศราชรอบนอกอย่างมณฑลพายัพ มณฑลบุรพาและประเทศราชหัวเมืองมลายู การที่ไม่ได้เสด็จฯ ไปทุกพื้นที่เนื่องจากยังทรงกังวลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับกลุ่มอำนาจเดิมในพื้นที่ที่อาจสร้างความไม่พอใจจากความพยายามดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมีการพยายามใช้เครื่องมือสำคัญอย่างการออกวารสารเทศาภิบาลเพื่อตีพิมพ์กฎระเบียบ ความรู้และข้อมูลของข้าราชการมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและหัวเมืองชั้นใน ใน พ.ศ. 2449 ขึ้นเพื่อทดแทนการออกตรวจราชการในพื้นที่เหล่านั้นแทน<sup>288</sup>

ข้อเสนอของเดชดูจะขัดกับหลักฐานการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงฯ ตลอดจนข้าราชการส่วนกลางสำคัญอย่างพระยามหาอำมาตย์ฯ ที่มุ่งเดินทางตรวจราชการหัวเมืองให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2441 เป็นต้นมา ดังในปี พ.ศ. 2441 เสด็จเดินทางไปถึงหัวเมืองล้านนาเป็นครั้งแรก ตามด้วยหัวเมืองปักษ์ใต้ และครั้งสำคัญที่สุดคือในปี พ.ศ. 2449 เสด็จตรวจราชการในหัวเมืองอีสานและ ในปี พ.ศ. 2455 หัวเมืองปักษ์ใต้ไปจนถึงหัวเมืองมลายูตามลำดับ<sup>289</sup>

นอกจากพระองค์ยังมีข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทยอีกหลายคนที่มิบทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกรุงเทพฯ ที่ไปตรวจราชการในท้องที่ ก่อนการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ออกตรวจราชการส่วนใหญ่มิตำแหน่งระดับข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงพิเศษตรวจราชการ บุคคลสำคัญที่ออกตรวจราชการหัวเมืองบ่อยครั้งคือพระยามหาอำมาตยาธิบดี(เส็ง วิริยศิริ) มีบทบาทออกตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรกพร้อมกับสมเด็จพระยาดำรงฯ เมื่อ พ.ศ. 2435 และเดินทางออกตรวจราชการหัวเมืองสำคัญหลายพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีข้าราชการอีกหลายตำแหน่งลดหลั่นลงไปตั้งแต่ระดับรองเสนาบดี ปลัด และเจ้ากรมสำคัญต่างๆ

<sup>288</sup> เดช บุนนาค (เขียน) ธารณี กาญจนรัชติ (แปล), การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 278 -279.

<sup>289</sup> หจข, ม.2.14/4 เรื่องกรมหมื่นดำรงเสด็จตรวจราชการมณฑลชุมพรแลมณฑลนครศรีธรรมราช(13 พ.ค.- 5 มิ.ย. 117), “ระยะทางพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ,” ราชกิจจานุเบกษา 15,41 (8 มกราคม รตนโกสินทรศก 117) : 414., หจข, ร.5 ม.2.14/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรอีสาน, หจข, มร.6 ม/4 เรื่อง กรมพระดำรง ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ (21 เม.ย. – 2 ก.ย. 2455)



ตารางที่ 8 รายชื่อเจ้านายและข้าราชการจากส่วนกลางที่ไปตรวจราชการท้องที่ระหว่าง  
พ.ศ. 2437-2455

ส่วนกลางที่ไปตรวจ	ตำแหน่ง	ปีทีไป	พื้นที่/เมืองที่ไป
พระยาสุรศักดิ์พจนกรณ(เส็ง วิริยศิริ)	ข้าหลวงตรวจการ	พ.ศ. 2437	เมืองพัทลุง เมืองสงขลา
พระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์	ข้าหลวงใหญ่	พ.ศ. 2437	เมืองพัทลุง เมืองสงขลา
เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) (พระวิจิตรวรสาส์น)	ข้าหลวงพิเศษตรวจจัด ราชการเมืองสงขลา/พัทลุง	พ.ศ. 2438	เมืองสงขลา เมืองพัทลุง เมืองนครศรีธรรมราช
พระอินทราภิบาล นายเสนองานประกาศ นายเสนอมหาตเล็ก	ข้าหลวงพิเศษกองตรวจ ราชการ	พ.ศ. 2439	มณฑลนครชัยศรี (เมือง นครชัยศรี สุพรรณบุรี) มณฑลราชบุรี
พระชาติสุเรนทร์(เจ้ากรมพระ ตำรวจ) /นายไชยขรรค์/พลพันซ้าย ฝ่ายพระราชวังบวร	ข้าหลวงตรวจราชการ	พ.ศ. 2439	มณฑลนครสวรรค์
พระพรหมมาภิบาล/นายรองพล พาย	ข้าหลวง	พ.ศ. 2439	มณฑลนครราชสีมา
จมื่นทิพเสนา นายพินิจราชการ	ข้าหลวงตรวจราชการ	พ.ศ. 2439	เมืองสุโขทัย
นายพลพันมหาตเล็กหุ้มแพร	ข้าหลวง	พ.ศ. 2439	เมืองอินทร์บุรี
พระยาศรีสุทเท(เส็ง วิริยศิริ)	ปลัดทูลฉลองฯ	พ.ศ. 2441	มณฑลเขมร/เมืองเสียมราฐ/ เมืองจันทบุรี
	ปลัดทูลฉลองฯ	พ.ศ. 2442	เมืองจันทบุรี
	ปลัดทูลฉลองฯ	พ.ศ. 2443	มณฑลราชบุรี มณฑลนครชัยศรี
	ปลัดทูลฉลองฯ	พ.ศ. 2449	หัวเมืองปักษ์ใต้ตะวันตก/ แหลมมลายู (ไทรบุรี)
พระยาवासเทพ	เจ้ากรมตำรวจภูธร	พ.ศ. 2443	มณฑลพายัพ
	เจ้ากรมตำรวจภูธร	พ.ศ. 2453	มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี
มิตเตอร์โย	เจ้ากรมสรรพากรนอก	พ.ศ. 2443	มณฑลราชบุรี มณฑลนครชัยศรี
พระยาอินทรวชิต	เจ้ากรมพลำภัง	พ.ศ. 2445	มณฑลนครชัยศรี ราชบุรี
	เจ้ากรมพลำภัง	พ.ศ. 2446	มณฑลปราจีนบุรี
พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์	ข้าหลวง	พ.ศ. 2445	มณฑลพายัพ

ส่วนกลางที่ไปตรวจ	ตำแหน่ง	ปีทีไป	พื้นที่/เมืองที่ไป
	ข้าหลวง	พ.ศ. 2446	มณฑลพายัพ
หลวงเสนีพิทักษ์	ข้าหลวงตรวจการ สรรพากร	พ.ศ. 2446	มณฑลนครชัยศรี
หลวงนรราชจำนง	ปลัดกรมพลั้งกัง	พ.ศ. 2446	มณฑลนครราชสีมา
พระศรีเสนา	เจ้ากรมฝ่ายเหนือ	พ.ศ. 2446	มณฑลปราจีนบุรี
พระยาจำแสนบดี	ตรวจราชการแพนบก ปกครองปลัดกรม	พ.ศ. 2448	มณฑลนครราชสีมา
พระยาราชเสนา	เจ้ากรมมหาดไทยฝ่าย เหนือ	พ.ศ. 2450	มณฑลนครราชสีมา
เจ้าฟ้ามหาวิมลราช	สมเด็จพระบรมโอรสาธิ ราช	พ.ศ. 2450	มณฑลพิษณุโลก
พระองค์เจ้าดิถีกันทรวิชัย	ปลัดกรมพิเศษ	พ.ศ. 2453	มณฑลปราจีนบุรี
พระรัชฎ์ภักดิ์พิพัฒน์	ข้าหลวงตรวจการ	พ.ศ. 2453	มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก
หลวงสุริยามาศย์	เกณฑ์เมืองรังกรมพลั้งกัง	พ.ศ. 2455	มณฑลนครราชสีมา
พระภักดีนุรักษ์	ข้าหลวงตรวจการ กรมสรรพากรนอก	พ.ศ. 2455	มณฑลอุบลราชธานี

ก่อน พ.ศ. 2440 การเดินทางลงพื้นที่ต้องอาศัยข้าราชการที่เสนาบดีทรงไว้วางใจและเป็นประโยชน์ต่อการจัดการพื้นที่ ผู้ติดตามเสด็จฯ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ ตรวจราชการครั้งแรกล้วนเป็นผู้มีบทบาทและความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการวางระเบียบปกครองหัวเมือง คณะเดินทางชุดแรกที่ไปตรวจราชการหัวเมืองชั้นในฝ่ายเหนือร่วมกับพระองค์ ประกอบไปด้วย พระวรพัญนิโกศล พระยาสุรศักดิ์พนกรณ(เส็ง วิริยศิริ) หลวงไพศาลศิลปสาคร หลวงกรุงศรีบริรักษ์ หลวงจินดารักษ์ บุคคลเหล่านี้ล้วนทำหน้าที่อยู่ในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทยในบรรดาบุคคลสำคัญตั้งแต่ระดับรองเสนาบดีลงไปถือได้ว่าพระยาสุรศักดิ์ฯ เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการบริหารงานมหาดไทยในเวลานั้น ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ ทรงไว้วางพระทัยให้เข้ามาปฏิบัติงานในกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รู้ด้านแผนที่ ทั้งยังได้ออกเดินทางไปศึกษาวิธีการปกครองท้องถิ่นในดินแดนพม่าและการปกครองของอังกฤษในแหลมมลายู เมื่อ พ.ศ. 2436 ด้วย<sup>290</sup>

<sup>290</sup> หจข, มร.5 ต/60 พระยาสุรศักดิ์พนกรณ (คือพระยาศรีสทเทพ) ไปเสด็จเตรสซ์เซตเตอลเมนต์ 6 ต.ค. 112-21 ต.ค. 113

การเดินทางในช่วงเวลานี้ของเสนาบดีและข้าราชการมหาดไทยส่วนกลาง ยังคงให้ความสำคัญกับการเดินทางสำรวจหัวเมืองที่อยู่ในเส้นทางคมนาคมสัญจรที่สะดวก หัวเมืองปักษ์ใต้เป็นอีกเส้นทางหนึ่งที่จะเห็นการเดินทางของชนชั้นนำมาโดยเสมอ ในช่วงกลางทศวรรษ 2430 เสนาบดีเสด็จตรวจราชการพื้นที่หัวเมืองปักษ์ใต้ใน พ.ศ. 2439 การเดินทางของพระองค์มุ่งตรงไปยังหัวเมืองปักษ์ใต้และสิ้นสุดที่เมืองไทรบุรี<sup>291</sup> ช่วงเดียวกันที่สมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ หัวเมืองปักษ์ใต้ พระองค์ทรงส่งพระเสนีพิทักษ์ ข้าหลวงพิเศษตรวจราชการในหัวเมืองประเทศราชมลายูทั้ง 7 หัวเมือง และเป็นโอกาสชี้แจงถึงเหตุที่ต้องส่งข้าหลวงเข้ามายังพื้นที่ แม้ว่านโยบายสำคัญคือการจัดการเรื่องผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองเหล่านี้ต้องสูญเสียไป โดยอ้างเหตุผลถึงสาเหตุของการเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้บำรุงหัวเมืองก็ตาม<sup>292</sup> ตามมาด้วยเมืองนครราชสีมาที่เสนาบดีสามารถเข้าถึงได้ในช่วงระยะแรก<sup>293</sup>

การสำรวจและทำความเข้าใจพื้นที่ของชนชั้นปกครองสยามกระทรวงมหาดไทยต้องอาศัยเครื่องมือและชุดความรู้สำคัญคือ “แผนที่” ในการกำหนดขอบเขตปกครองและการสำรวจตรวจตราพื้นที่เบน แอนเดอร์สัน ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของแผนที่ต่อการกำหนดพื้นที่ปกครองของสยาม โดยในช่วงการปฏิรูปการปกครองของสยาม สำนักเกี่ยวกับพื้นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจตัวตนของดินแดนว่ามีอาณาเขตอย่างไร โดยอาศัยแผนที่อธิบายการก่อรูปของสยาม ซึ่งดำเนินการไปไม่ห่างไกลกับที่บรรดาอาณานิคมเพื่อนบ้านใช้แผนที่เป็นตัวกำกับ<sup>294</sup> สมเด็จพระยาดำรงฯ และข้าราชการในมหาดไทยอาศัยแผนที่ เป็นเครื่องมือในการเดินทางตรวจราชการหัวเมือง ทั้งนี้เสนาบดีกระทรวงไทยทรงใช้ความรู้ดังกล่าวตั้งแต่ก่อนที่จะทรงเข้ารับตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทย<sup>295</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>291</sup> หจข, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้[7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

<sup>292</sup> ขวลิย์ ณ กลาง, ประเทศราชของสยาม : ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า 238.

<sup>293</sup> หจข, 2.14/38 เรื่อง กรมหมื่นดำรงตรวจราชการมณฑลปราจีน (6 ม.ค. 115-6 ม.ค. 119)

<sup>294</sup> เบน แอนเดอร์สัน, ชุมชนจินตกรรม : บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม, บรรณาธิการแปล ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), หน้า 317.

<sup>295</sup> ทรงดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมแผนที่ ในต้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2428 พระองค์ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมแผนที่ขึ้นในกรมทหารมหาดเล็ก ร่วมกับนายเจมส์ แมคคาร์ธี ผู้ที่รัฐบาลสยามจ้างเข้ามาทำแผนที่ในราชอาณาจักรสยามตามแนวชายแดนทั่วหัวเมือง เพื่อปักปันเขตแดนระหว่างสยามกับฝรั่งเศส โดยในสมัยนั้นมีการจัดจ้างชาวต่างชาติที่มีความรู้ด้านภาษาอังกฤษและการทำแผนที่ ภายหลังนายเจมส์ได้รับบรรดาศักดิ์เป็น พระวิภาค ภูวดล

ผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านแผนที่คนสำคัญที่ได้ถวายงานในฐานะผู้ช่วยให้กับสมเด็จพระยามหาอำมาตย์ฯ คือ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) นักเรียนโรงเรียนนันทอุทยานผู้เชี่ยวชาญในการทำแผนที่ซึ่งเคยทำงานในฐานะล่ามให้กับคณะทำแผนที่ภายใต้การนำของเจ้ากรมแผนที่คือ พระวิภาควรรณ หรือนายเจมส์ แมคคาร์ธี ต่อมาใน พ.ศ. 2433 พระยามหาอำมาตย์ฯ ขณะดำรงตำแหน่งปลัดกรมแผนที่ได้เขียนหนังสือตีพิมพ์ในหนังสือวชิรญาณเรื่อง “**ว่าด้วยแม่น้ำในประเทศไทย**”<sup>296</sup> ความรู้ที่ได้รับจากการเดินทางไปดูงานปกครองในดินแดนปกครองของอังกฤษทำให้พระยามหาอำมาตย์ฯ เป็นบุคลากรที่มีความรู้ในการปกครองแบบอาณานิคม ทั้งยังมีความชำนาญการใช้แผนที่ควบคู่กับความรู้ด้านอื่นๆ โดยเฉพาะภาษาต่างประเทศ พระยามหาอำมาตย์ฯ มีประสบการณ์แล้วเข้าใจถึงความสำคัญของความรู้เรื่องพื้นที่ และเครื่องมือในการเข้าใจพื้นที่ที่ดีที่สุดคือการเดินทางสำรวจและตรวจสอบพื้นที่จริงโดยอาศัยแผนที่เป็นเครื่องมือหลัก ภายหลังเมื่อสมเด็จพระยามหาอำมาตย์ฯ ทรงได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงทรงรับมาเป็นข้าราชการในกระทรวง<sup>297</sup> พระยามหาอำมาตย์ฯ ร่วมตามเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองตั้งแต่ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2435 ทั้งยังมีบทบาทสำคัญลงพื้นที่ตรวจราชการหัวเมืองอย่างต่อเนื่อง และเป็นข้าราชการผู้ลงพื้นที่มากที่สุดคนหนึ่ง<sup>298</sup>

พระยามหาอำมาตย์ฯ ต้องใช้ความพยายามในการถ่ายทอดความรู้เรื่องแผนที่ให้กับข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยซึ่งในเวลานั้นยังอ่อนหัดอย่างมาก โดยยกตัวอย่างการดูแผนที่ของข้าราชการรุ่นเก่าที่ไม่อาจชี้แนะว่าเมืองแต่ละเมืองอยู่ตำแหน่งใดในแผนที่<sup>299</sup> ไม่เพียงแต่ข้าราชการมหาดไทยในกรุงเทพฯ เท่านั้นที่ไม่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ของสยาม ข้าราชการที่ดูแล

<sup>296</sup> มหาเสวกโท พระยามหาอำมาตยาธิบดี, ว่าด้วยแม่น้ำในประเทศไทย (แจกในการกฐินพระราชทานมหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ณ วัดอินทาราม พระพุทธศักราช 2468) (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2468).

<sup>297</sup> กระทรวงมหาดไทย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและงานทางปกครองของพระองค์ (ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ร.ต. ดวงสิทธิ์ จารุเสถียร ณ เมรุวัดจักรวรรดิราชาวาส วันเสาร์ที่ 25 สิงหาคม 2505) (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2505), หน้า 47.

<sup>298</sup> พิจารณาตามหลักฐานการลงพื้นที่การตรวจราชการหัวเมืองของพระยามหาอำมาตย์ฯ ตามหลักฐานที่ปรากฏพบว่า มีโอกาสตามเสด็จสมเด็จพระยามหาอำมาตย์ฯ และไปตรวจราชการหัวเมือง ดังนี้ พ.ศ. 2435 หัวเมืองฝ่ายเหนือ, พ.ศ. 2436-2437 หัวเมืองปักษ์ใต้และแหลมมลายู, พ.ศ. 2441 หัวเมืองมณฑลเขมรและเมืองจันทบุรี, พ.ศ. 2442 หัวเมืองภาคตะวันตก, พ.ศ. 2443 มณฑลพายัพและหัวเมืองภูมิภาคตะวันตก, พ.ศ. 2449 หัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งตะวันออก, พ.ศ. 2451 หัวเมืองปักษ์ใต้และเมืองมลายู.

<sup>299</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ), กำเนิดกรมแผนที่ (พระนคร, โรงพิมพ์บริษัท ส. พยุงพงศ์, 2499).

เมืองแต่ละเมืองหลายคนยังขาดความรู้เรื่องพื้นที่ของเมืองที่ปกครอง เช่น ไม่เข้าใจอำนาจและขอบเขตของพื้นที่รับผิดชอบ เมื่อครั้งพระยามหาอำมาตย์ฯ ยังดำรงตำแหน่งเป็นพระสฤทธิพจนกรณ์ ข้าหลวงตรวจราชการพิเศษ ได้เดินทางไปศึกษารูปแบบการปกครองของอังกฤษในพม่าและแหลมมลายู แล้วเดินทางผ่านหัวเมืองปักษ์ใต้บริเวณเมืองสงขลา และพัทลุงระหว่าง พ.ศ. 2436-2437<sup>300</sup> พระสฤทธิพจนกรณ์อธิบายว่าจากการสอบถาม พระยาวิเชียรคีรี (ชม ณ สงขลา) เจ้าเมืองถึงอาณาเขตเมืองสงขลาก็ไม่ได้ความกระจ่างชัดแต่กลับได้รับทราบข้อมูลเหล่านั้นจากราษฎรในพื้นที่ แต่กระนั้นขอบเขตพื้นที่ที่ราษฎรบอกก็ยังไม่ชัดเจน ความไม่ชัดเจนของพื้นที่ปกครองทำให้เกิดกรณีพิพาทบริเวณทะเลน้อยว่าเป็นขอบเขตที่ขึ้นกับเมืองใดระหว่างสงขลา พัทลุงและนครศรีธรรมราช

“เห็นด้วยเกล้า, เปนการสำคัญอันใหญ่ยิ่งที่จะให้เมืองทั้งปวงทราบเกล้า, เสียชัดว่าเขตแดนของตนเพียงใด จะได้เขตที่ตนรับผิดชอบแลรักษาการบ้านเมืองไม่ก้ำก่ายสับสนกัน การแบ่งเขตเห็นด้วยเกล้า, เปนการขึ้นต้นก่อนการวางข้าหลวงประจำ แลถ้าเขตแดนยังก้ำก่ายสับสนอยู่ทราบใดเห็นด้วยเกล้า , ว่าการอื่น ๆ คงไม่ลงที่เรียบร้อย”<sup>301</sup>

ช่วงทศวรรษ 2440 เมื่อการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลและการจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องที่ในหัวเมืองเริ่มขยายออกไปมากยิ่งขึ้น การลงพื้นที่ตรวจราชการจึงมุ่งหวังที่จะประสานโครงข่ายพื้นที่เพื่อความสะดวกในการปกครอง กฎระเบียบการตรวจราชการหัวเมืองจึงระบุเรื่องที่ต้องตรวจและผู้ตรวจที่ชัดเจนมากขึ้น จนกลายเป็นระเบียบที่ทำให้ข้าราชการระดับข้าหลวงในพื้นที่ต้องออกตรวจราชการ จากข้อมูลการตรวจในพื้นที่แสดงให้เห็นปัญหามากมายจากภาวะที่ยังไม่มีระบบการจัดการโดยตรง รัฐจึงต้องอาศัยการตรวจท้องที่เพื่อแสวงหาข้อมูลและดำเนินการทดลองการปกครองไปด้วย ตัวอย่างที่ผู้ตรวจราชการพบในการสำรวจตรวจตราพื้นที่คือการกำหนดแนวทางเขตแดนปกครองพื้นที่ๆทับซ้อนกัน โดยใน พ.ศ. 2443 พระยามหาอำมาตย์ฯ ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลฯ ชี้แจงถึงวิธีการแบ่งเขตการปกครองหัวเมืองเพื่อความสะดวกในการจัดการปกครอง โดยแบ่งเขตการ

<sup>300</sup> ช่วงเดียวกันกับพระสฤทธิพจนกรณ์ลงพื้นที่หัวเมืองปักษ์ใต้ ในเวลาเดียวกันเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ (ม.ร.ว.หลาน กุญชร ณ อยุธยา) เป็นข้าหลวงเดินทางไปปักปันเขตแดนระหว่างเมืองสงขลา กับเมืองพัทลุงในปี ร.ศ. 112 และออกติดตามสอบสวนปัญหาโจรผู้ร้ายในหัวเมืองมลายูไปจนถึงเขตเมืองกลันตัน อ้างถึงใน วิเชียร กุญชร ณ อยุธยา, ประวัติเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์แห่งไฉโย (พระราชทานเพลิงศพ นายวิเชียร นายกุญชร ณ อยุธยา ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 3 กรกฎาคม 2516) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2516), หน้า (3).

<sup>301</sup> หจข, ม.2.14/102 รายงานพระยาสุฤทธิ เรื่องตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช [ร.ศ.113]

ปกครองออกเป็นหัวเมืองชั้นนอก (ประกอบด้วย มณฑล บริเวณ แขวง) และหัวเมืองชั้นใน (ประกอบด้วย มณฑล เมือง อำเภอ)<sup>302</sup>

กรณีหัวเมืองรอบนอกยิ่งพบปัญหามากไปกว่าเมืองในเขตราชธานี กรณีพื้นที่เมืองพระตะบองในมณฑลบูรพาซึ่งอยู่ห่างไกลและเป็นเขตซ้อนทับของอิทธิพลทางการเมืองระหว่างสยามกับฝรั่งเศส การส่งข้าหลวงตรวจราชการจากกรุงเทพฯ ไปยังดินแดนเหล่านี้เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เมื่อ พ.ศ. 2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระยาดำรงฯ เกี่ยวกับการไปตรวจราชการท้องที่ของพระยาศรีสหเทพว่าการส่งพระยาศรีสหเทพไปตรวจราชการนอกจากที่เมืองพระตะบองซึ่งกำลังดำเนินการอยู่นั้น ควรให้ไปตรวจเมืองอื่นๆ ทั้งเสียมราฐและเมืองพนมเปญ จึงจะเหมาะสมกว่าผู้อื่น<sup>303</sup> การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยให้พระยาศรีสหเทพไปตรวจราชการที่เมืองเสียมราฐ และพนมเปญเพิ่มจากเมืองพระตะบองแสดงว่าทรงมั่นใจพระทัยในความรู้ความสามารถของพระยาศรีสหเทพโดยเฉพาะความรู้สมัยใหม่อย่างการปกครองแบบอาณานิคมและแผนที่ซึ่งมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการจัดการปกครองของสยาม ทั้งยังแสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำสยามตระหนักถึงขอบเขตพื้นที่ในการปกครองสมัยใหม่ต้องใช้ความรู้ทางภูมิศาสตร์และแผนที่เป็นตัวกำหนดตามแบบแผนที่ของตะวันตก สิ่งหนึ่งที่บรรดาข้าหลวงที่เดินทางไปตรวจราชการให้ความสำคัญในบันทึกรายละเอียดคือลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งและลักษณะของเมือง กรณีของพระพรหมภิบาลขณะไปตรวจราชการเมืองนครราชสีมา ได้จำแนกให้เห็นถึงองค์ประกอบของเมืองซึ่งประกอบไปด้วยกำแพงเมือง ลักษณะของกำแพงเมือง ถนนหนทาง ความกว้างยาวของพื้นที่ รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของพื้นที่ที่มีประชากร สถานที่ต่างๆ<sup>304</sup>

ความรู้ทางภูมิศาสตร์มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจเกี่ยวกับท้องที่ต่างๆ ของชนชั้นปกครองสยามอย่างมาก เมื่อครั้งที่สมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ในระยะแรก ต้องอาศัยความร่วมมือจากขุนนางประจำท้องถิ่น ซึ่งรู้ลักษณะภูมิประเทศและผลประโยชน์ในหัวเมืองที่ปกครองเป็นอย่างดี เมื่อครั้งเสด็จฯ เมืองชุมพรและเมืองไชยาครั้งแรก พระองค์ได้รับความช่วยเหลือจากพระยาวชิรธรราช<sup>305</sup> เป็นผู้นำทางในเวลาต่อมาก็ยังทรงให้พระยาวชิรธรราช

<sup>302</sup> หจข, มร.5 ม/6 เรื่อง การแบ่งหัวเมืองออกสำหรับจัดการปกครองให้เป็นระเบียบ [12 มี.ค. ร.ศ. 119 – 13 มี.ค. ร.ศ. 119]

<sup>303</sup> หจข, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 3 ความยุ่งยากทางชายแดนและคดีความตำรวจ).

<sup>304</sup> หจข, ม. 2.14/14, พระพรหมภิบาลไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [4 ก.ย. 115].

<sup>305</sup> พระยาวชิรธรราช (ชา ศรียาภย์) เป็นขุนนางท้องถิ่นแห่งเมืองไชยา เคยรับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาดำรงฯ ได้เล่าบันทึกถึงเรื่องราวของพระยาวชิรฯ ว่าเป็นบุคคลที่มีบทบาทต่อ

เป็นธุระจัดการเดินทางของบรรดาเจ้านายและข้าราชการที่ลงมาในพื้นที่ และทุกครั้งเมื่อมีโอกาสมาตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้จะทรงชวนให้เป็นผู้ติดตามไปด้วย<sup>306</sup> สำหรับพื้นที่อีกประเภทหนึ่งที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงกังวลคือพื้นที่ในรอยต่อระหว่างเมืองต่างๆ เช่นสุพรรณบุรี กรุงเก่า ปทุมธานี นครชัยศรี ราชบุรี และกาญจนบุรี ซึ่งท้องที่เหล่านี้เต็มไปด้วยท้องทุ่ง และป่าดอนกว้างขวาง การบังคับบัญชาผู้คนเป็นไปได้ยากเป็นอุปสรรคต่อการปกครอง ส่วนกลางจึงดำเนินการจัดการพื้นที่โดยแบ่งแยกขึ้นเป็นเขตปกครองต่างหาก เช่น แยกอำเภอกำแพงแสนระหว่างเมืองกาญจนบุรีกับเมืองสุพรรณบุรีขึ้นเป็นอำเภอจะนะสามพัน<sup>307</sup>

แนวคิดในการบริหารจัดการพื้นที่ของชนชั้นปกครองสยามในยุคแรกให้ความสำคัญต่อพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากระบบการควบคุมเมืองที่มีมาตั้งแต่ในยุคจารีตดังที่กล่าวถึงในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาดำรงฯ เรื่อง **“ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ”** (ส่วนที่ว่าด้วยลักษณะการปกครองในอาณาเขตที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเฑียรบาลและทำเนียบศักดินา) พบว่ารัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชที่สยามควบคุมได้กินพื้นที่ตั้งแต่เขตมณฑลราชบุรี นครชัยศรี นครสวรรค์ (เพียงเมืองชัยนาท) และปราจีนบุรี<sup>308</sup> นอกเหนือจากวงล้อมของหัวเมืองเหล่านี้กรุงเทพฯ ไม่สามารถจัดการควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง เหตุผลที่การควบคุมพื้นที่ภาคกลางประสบความสำเร็จก่อนพื้นที่อื่นๆ มาจากสภาพทางภูมิศาสตร์ซึ่งไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงพื้นที่ สภาพการคมนาคมเอื้อต่อการจัดการโดยผ่าน “ลำน้ำ” และคูคลองที่มีสาขาเชื่อมต่อกันหลายสายเปรียบเทียบกับพื้นที่ห่างไกลซึ่งยังทุรกันดารและยังเต็มไปด้วย “ป่า” ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากในการปกครอง เช่น ในเขตมณฑลเพชรบูรณ์ และเส้นทางที่สู่หัวเมืองอีสานที่ต้องผ่านเทือกเขาตองพระยาไฟ พระองค์ยังทรงอธิบายถึงอุปสรรคทางภูมิศาสตร์ซึ่งทำให้ข้าราชการไม่ยากเดินทางไปตรวจราชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

การนำทางในการเดินทางไปยังหัวเมืองปักษ์ใต้ในพื้นที่สำคัญตั้งแต่การเดินทางมายังหัวเมืองปักษ์ใต้ก่อนการเดินทางตรวจราชการครั้งแรก รวมทั้งมีบทบาทเป็นผู้นำทางให้กับรัชกาลที่ 5 เสด็จปักษ์ใต้ในปี พ.ศ. 2432 พร้อมกับมีบทบาทในการสร้างเรือมาดขึ้นถวายเป็นรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2450 ตลอดจนนำทางสมเด็จพระยาดำรงฯ เมื่อตรวจราชการหัวเมืองอยู่เป็นนิจ อ้างถึงใน สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : ชมรมตำราวิทยา,ม.ป.ป.) หน้า 131 -138.

<sup>306</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

<sup>307</sup> หจช, ม. 2.14/107 กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรี

<sup>308</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณและการปกครองสมัยโบราณ ของพลตรีหลวงวิจิตรวาทการ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ขุนประจัญपालปลาต (ประยงค์ เศรษฐบุตร์) ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง 26 ตุลาคม 2507) (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร, 2507), หน้า 13.

ตามหัวเมืองไว้ในนิทานโบราณคดี เรื่อง “**ความไข้เมืองเพชรบูรณ์**”<sup>309</sup> เพราะเมืองเพชรบูรณ์เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ต้องเผชิญกับ“ไข้ป่า”<sup>310</sup> และไข้ประจำฤดูในท้องที่ ทรงยกเรื่องราวของพระมหากษัตริย์ต้นราชวงศ์จักรีว่าครั้งหนึ่งเคยเสด็จไปถึงเมืองเพชรบูรณ์โดยปราศจากการเป็นไข้ป่า ขณะที่พระองค์ก็ทรงอธิบายไว้ว่า “*ในเวลานั้นตัวฉันเองตั้งแต่เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ไปตามหัวเมืองต่าง ๆ เคยผ่านป่าดงแม้ที่ว่าไข้ร้ายมาหลายครั้งแล้ว ไม่รู้สึกครั่นคร้ามอย่างไร*”<sup>311</sup> การบุกเบิกพื้นที่ซึ่งได้ชื่อว่าทุรกันดารและเต็มไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บเป็นการแสดงให้กับข้าราชการในบังคับบัญชาเห็นถึงความจำเป็นในการเข้าสู่พื้นที่ต่างๆแม้จะมีอุปสรรคเพียงใดก็ตาม

ปัญหาด้วยสภาพพื้นที่ไข้ป่าชุกชุมในเมืองเพชรบูรณ์ เป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางในหมู่ข้าราชการมหาดไทย ข้อกังวลนี้ไม่เพียงแต่เสนาบดีที่ทรงชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคและความหวาดระแวงของข้าราชการกรุงเทพฯ ในการเดินทางไปเมืองเพชรบูรณ์และการไปปกครองในเขตหัวเมืองเหล่านี้ พระยาจำแนกบดินดี (อวบ เปาโรหิตย์) มีจดหมายไปถึงขุนคเชนทรามาตา(ทรัพย์) ถึงข้อกังวลต่อพื้นที่ดังกล่าวว่า

“การที่จะไปเพชรบูรณ์นั้นอย่างไรฟังเสียงคุณฮ็อตแอตนัก ถ้ากลัวไข้แล้วแปลว่าดีเสีย อาจเปนและอาจตายเอาจริง ๆ ขอให้ตรึกตรองและบอกเด็จชาดอย่างลูกผู้ชาย

<sup>309</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **นิทานโบราณคดี** (นนทบุรี : ดอกหญ้า 2000, 2559), หน้า 161.

<sup>310</sup> ปัญหาไข้ป่าเป็นหนึ่งในปัญหาที่ข้าราชการที่มีโอกาสเดินทางไปหัวเมืองหรือประจำการในหัวเมืองและมีโอกาสเดินทางตรวจการในพื้นที่ต้องเผชิญอยู่บ่อยครั้ง ก่อนหน้าที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงฯ จะทรงอธิบายถึงไข้ป่าในเมืองเพชรบูรณ์ ข้าราชการสำคัญคนหนึ่งที่เป็นประจำการ ณ เมืองเชียงใหม่ อย่างพระยาประจักษ์จักรจักร (ซุบ โอสถานนท์) มีโอกาสไปตรวจการป่าไม้ในเขตเมืองแม่ฮ่องสอนและเมืองยวม ในปี พ.ศ. 2439 ระบุว่าการเดินทางเป็นไปด้วยความยากลำบาก ขณะเดียวกันเมืองแม่ฮ่องสอนในขณะนั้นขึ้นชื่อลือชาว่าเป็นเมืองที่มีไข้มาลาเรียรุนแรง ข้าหลวงที่เดินทางไปจากเชียงใหม่เมื่อทราบข่าวว่าจะเดินทางไปยังเมืองแม่ฮ่องสอนตามชายแดนเมืองพม่าต่างปฏิเสธและไม่กล้าที่จะเดินทางไป ภายหลังการเดินทางไปเมืองแม่ฮ่องสอน และเดินทางต่อไปยังรัฐฉานในลุ่มน้ำสาละวิน พระยาประจักษ์จักรฯ ประสบปัญหาป่วยเป็นไข้มาลาเรียและส่งมารักษาตัวในกรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. 2440 อ้างถึงใน **ประวัติของมหาอำมาตย์ตรี พระยาประจักษ์จักรจักร(ซุบ โอสถานนท์)**(นายจุลันทร ลำชา พิมพ์ เป็นบรรณาธิการในงานพระราชทานเพลิงศพ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2499) (พระนคร : โรงพิมพ์ลุมพิจิตต์, 2499) , หน้า 12-14.

<sup>311</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **นิทานโบราณคดี** (นนทบุรี : ดอกหญ้า 2000, 2559), หน้า 167.



อย่าพูดอ้อมแอ้มไม่เอา ประเดี๋ยววกไปถึงก็จะร้องขอให้ย้ายไปอยู่เมืองสวรรคตดังถูกมาจนเขตเสียแล้ว และการเปลี่ยนแปลงนี้เชื่อว่าคงอยู่ในเดือนเมษายนศกนั้น”<sup>312</sup>

การเดินทางตรวจราชการหัวเมืองตามเส้นทางลำน้ำต่างๆ ของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช พ.ศ. 2435 ส่งผลต่อการจัดแบ่งเขตปกครองเมื่อมีการสถาปนามณฑลเทศาภิบาลขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2440 ในระยะแรกประกอบด้วย 4 มณฑล ได้แก่ มณฑลกรุงเก่า (ประกอบด้วย เมืองอยุธยา ลพบุรี สระบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี พรหมบุรี อินทร์บุรี) ใช้แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นหลัก มณฑลปราจีนบุรี (ประกอบด้วย เมือง ปราจีนบุรี นครนายก พนมสารคาม ฉะเชิงเทรา) ใช้แม่น้ำบางปะกง มณฑลนครสวรรค์ (ประกอบด้วย เมือง ชัยนาท สรรค์บุรี มโนรมย์ อุทัยธานี พยุหะคีรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก) อยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างและลุ่มน้ำปิงตอนล่าง และมณฑลพิษณุโลก (ประกอบด้วย เมือง พิษณุโลก เมืองพิชัย เมืองสวรรคโลก เมืองสุโขทัย) เมืองในลุ่มน้ำน่านและลุ่มน้ำยม การเลือกเมืองในสังกัดมณฑลเหล่านี้ใช้เกณฑ์การตั้งในเขตลำน้ำเดียวกันซึ่งแสดงว่ารัฐให้ความสำคัญจากความสะดวกในการคมนาคมเป็นเกณฑ์<sup>313</sup>

ความสะดวกของการเดินทางที่เข้าถึงพื้นที่ในดินแดนต่างๆ ของสยามในระยะแรกคือการใช้เส้นทางน้ำ พาหนะหลักของการเดินทางมักตั้งต้นด้วยเรือกลไฟ ซึ่งเป็นหนึ่งในพาหนะที่ข้าราชการใช้ออกตรวจราชการขึ้นล่อง สลับกับใช้พาหนะอื่นประเภทช้าง ม้า เกวียน โคต่าง<sup>314</sup> และเรือพาย เมื่อความเจริญทางการคมนาคมขยายตัว ทั้งทางรถไฟ และถนนจึงอำนวยความสะดวกสบายมากขึ้น การเสด็จตรวจราชการในพื้นที่ของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ในช่วงแรกจึงทรงเลือกเมืองที่ตั้งอยู่ใกล้ลำน้ำสายหลักที่เรือไปถึงได้อย่างสะดวก

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“ถึงเดือนตุลาคมข้าพเจ้าจึงขึ้นไปตรวจหัวเมืองเหนือ ในสมัยนั้นยังไม่มีรถไฟสายเหนือ ต้องลงเรือแก่งพ่วงเรือไฟไปตั้งแต่ออกจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปทางเรือจนถึงเมืองอุดรดิตถ์ แล้วเดินบกไปเมืองสวรรคโลกลงเรือมาสุโขทัย แล้วเดินบกไปเมืองตาก ลงเรือล่องจากเมือง

<sup>312</sup> เจ้าพระยามุขมนตรี(อวบ เปาโรหิตย์), “บันทึกส่วนบุคคล,” พิพิธภัณฑเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร, 2561. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 143.

<sup>313</sup> สมเด็จพระนเรศวรมหาราชราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 48.

<sup>314</sup> หจข, มร. 5ม/57 เรื่อง เงินค่าเดินทางพระยาทิพย์[หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก] [12 พ.ย. 115-5 เม.ย.

ตากกลับลงมาจนถึงเมืองอ่างทอง ขึ้นเดินบกไปเมืองสุพรรณบุรีเป็นที่สุด แล้วกลับทางเรือมาถึงกรุงเทพฯ ในเดือนธันวาคม”<sup>315</sup>

สำหรับเส้นทางบกนับเป็นการเดินทางที่ยากลำบากสำหรับนักเดินทางจากกรุงเทพฯ ที่ไม่คุ้นเคยกับพื้นที่ ในวชิรญาณวิเศษ ฉบับพ.ศ. 2436 ว่าด้วยเรื่อง “ความลำบากในทางบก” แสดงให้เห็นถึงปัญหาการเดินทางเข้าไปยังพื้นที่ที่ต้องเผชิญกับความยากลำบาก ดังนั้นผู้เดินทางจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ ระยะความไกล-ไกลของแต่ละบ้านเมือง การเตรียมเสบียงอาหารและผู้ร่วมเดินทาง สืบข่าวคราวโจรผู้ร้ายรวมทั้งสัตว์ต่างๆ รัฐสถานที่พัก รวมทั้งสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศที่ต้องเผชิญ ในบทความอธิบายสิ่งสำคัญที่คนเดินทางควรคำนึงถึงในการเข้าพื้นที่ทางบก 3 ประการคือ ประการแรก ผู้เดินทางบกจะต้องมีความรู้ในแผนที่ภูมิประเทศ โดยรู้ระยะทางที่พักอาศัย ระยะบ้านเมือง และเสบียงอาหาร ประการที่สอง จะต้องรู้การกำหนดทิศทางทั้ง 4 อย่างแม่นยำ ประการที่สาม ระวังตัวเกี่ยวกับสุขภาพ<sup>316</sup>

ด้วยข้อจำกัดของการเดินทางในแต่ละหัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิศาสตร์ ความสามารถในการเข้าถึง รวมถึงยานพาหนะ การเดินทางลงพื้นที่ของข้าราชการที่ไปประจำการยังหัวเมืองจึงมีความยากลำบากและได้รับการบันทึกไว้ในรายงานการตรวจราชการด้วย กรณีหัวเมืองอีสาน ข้าราชการต้องเผชิญกับสภาพความเป็นอยู่ระหว่างการเดินทางด้วยพาหนะที่ใช้เกวียนเป็นพาหนะหลัก บางคนได้ถ่ายทอดความรู้สึกยากลำบากจากการเดินทางทั้งต้องอดหลับอดนอน รับประทานอาหารไม่เป็นเวลา ปัญหาที่เกิดจากสัตว์ที่เป็นพาหนะในการเดินทาง รวมทั้งการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินมีค่าที่เดินทางมาพร้อมกับเกวียน จะต้องดูแลจัดเวรยามเมื่อถึงที่พักเสมอ<sup>317</sup> ขณะที่การเดินทางระดับเสนาบดีจะระบุรายการเครื่องใช้ในการเดินทางสำคัญประกอบไปด้วย อานม้า เก้าอี้ผ้าใบมีหมอนติดโต๊ะเล็กและถาดสำหรับรองเครื่องพระโอสถ หีบปิกนิก (บรรจุมีด จาน ส้อม ช้อนและขวดน้ำ) เป็นต้น

318

<sup>315</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : มติชน, 2545), หน้า 47.

<sup>316</sup> “ความลำบากในการเดินทาง,” วชิรญาณวิเศษ 9, 18 (วันพฤหัสบดี ที่ 1 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 112) : 207-208.

<sup>317</sup> เป็นข้าราชการกระทรวงอื่น(น่าจะกลาโหม) แต่ถ่ายทอดวิถีชีวิตการเดินทางที่ลำบากให้เห็นจากการนั่งเกวียนในพื้นที่อีสานและหัวเมืองในลาวใต้การปกครองสยาม อ้างถึงใน ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 30 จดหมายเหตุของพระณรงควิจิต (จอมน บุนนาค) เรื่องราชทูตไทยไปประเทศฝรั่งเศส ในรัชกาลที่ 4 เมื่อปีระกา พ.ศ. 2404 (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายพันตรี หลวงศรีเสารุ (เจิม โชติติลล) เมื่อ ปีชวด พ.ศ. 2467), (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2467), หน้า (9).

<sup>318</sup> กรมศิลปากร, นำชมหอสมุดดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2512), หน้า 18.

หลังปี พ.ศ. 2440 ในช่วงที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการคมนาคมทั้งถนน สะพาน ฯลฯ โดยเฉพาะรถไฟทำให้การขนส่งพื้นที่ของผู้ตรวจราชการเข้าถึงพื้นที่ได้สะดวกมากยิ่งขึ้น มีผลทำให้การเดินทางตรวจราชการหัวเมืองมีทางเลือกการเดินทางมากขึ้นกว่าเดิมที่มีเพียงเฉพาะเรือกลไฟ เรือพาย พาหนะสัตว์ทางบก เสนาบดีเริ่มนั่งรถไฟครั้งแรกไปตรวจราชการหัวเมืองโดยการเสด็จรถไฟสายปากน้ำไปลงเรือที่ปากน้ำเมืองสมุทรปราการเพื่อนั่งเรือไปตรวจราชการหัวเมืองในเขตมณฑลปราจีนบุรี ในปี พ.ศ. 2443<sup>319</sup> ถัดมาในปี พ.ศ. 2445 เสด็จตรวจราชการหัวเมืองในเขตมณฑลนครราชสีมาเป็นการเดินทางตรวจราชการหัวเมืองโดยรถไฟในเขตหัวเมืองชั้นนอกที่ไกลครั้งแรก ซึ่งก่อนหน้านี้การเดินทางไปยังพื้นที่นครราชสีมายังคงใช้เรือและต่อเกวียนขึ้นไป<sup>320</sup> บทบาทของรถไฟยังมีความสำคัญในการตรวจราชการหัวเมืองมากขึ้นในเขตที่ราบลุ่มภาคกลาง พ.ศ. 2446 สมเด็จพระยาดำรงฯ ใช้รถไฟในการเดินทางไปยังท้องที่ต่างๆ ในฐานะเส้นทางหลักและเป็นเส้นทางเพื่อเป็นสถานีเปลี่ยนพาหนะ เช่นการเดินทางไปยังเมืองสุพรรณบุรีและในเขตท้องที่มณฑลนครชัยศรี เส้นทางจากสถานีรถไฟบางกอกน้อยไปลงที่สถานีจั่วรายซึ่งเป็นจุดหมายในการลงเรือเมล์ผ่านลำน้ำท่าจีนเพื่อต่อไปยังเมืองสุพรรณบุรี<sup>321</sup> ภายหลังการใช้รถไฟจึงเป็นพาหนะที่ใช้ในการเดินทางของพระองค์อยู่เรื่อยมาทั้งในท้องที่ในเขตหัวเมืองที่ราบลุ่มภาคกลางในปี พ.ศ. 2447<sup>322</sup> ในเขตหัวเมืองอีสานในปี พ.ศ. 2449<sup>323</sup>

ขณะเดียวกันเรือกลไฟยังคงเป็นเรื่องจำเป็นต่อการเดินทางภายในและระหว่างท้องที่กรณีหัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งตะวันตก เรือเมล์<sup>324</sup> เรือกลไฟเป็นพาหนะหลักที่ข้าหลวงใช้เดินทางจากกรุงเทพฯ ไปยังมณฑลภูเก็ต โดยรัฐบาลสนับสนุนการต่อเรือขึ้นใช้ในราชการ นอกจากนี้ในบางท้องที่ยังต่อเรือและจ้างเรือเข้ามาใช้เอง เช่นกรณีของมณฑลภูเก็ตในสมัยที่พระยารัษฎานุประดิษฐ์ฯ (คอซิมบี้ ณ ระนอง) ปกครอง<sup>325</sup> ความต้องการใช้พาหนะโดยเฉพาะเรือกลไฟเป็นสิ่งจำเป็นที่ทางกระทรวงมหาดไทยต้องการ โดยมีข้อเสนอให้จัดสร้างเรือกลไฟเพื่อใช้สำหรับตรวจราชการหัวเมืองเมื่อพ.ศ. 2445 โดยสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงถวายหนังสือขอพระบรมราชานุญาตจัดสร้างเรือ

<sup>319</sup> หจข, ม. 2.14/39 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน(3 ม.ค. 119-10 ส.ค. 122

<sup>320</sup> หจข, ร.5 ม.2.14/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรอีสาน

<sup>321</sup> หจข, ม.2.14/107 กรมหลวงดำรงราชานุภาพแสดงตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรี

<sup>322</sup> หจข, ม. 2.14/111 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการหัวเมืองฝ่ายเหนือถึงมณฑลเพชรบูรณ์เป็นที่สุด (5 ม.ค. – 14 ก.พ. 123)

<sup>323</sup> หจข, ร.5 ม.2.14/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรอีสาน

<sup>324</sup> หจข, มร. 5 ม/57 เรื่อง เงินค่าเดินทางพระยาทิพย์[หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก] [12 พ.ย. 115-5 เม.ย. 116]

<sup>325</sup> วิจิตพงศ์ ณ ป้อมเพชร, เทือกเขาเหล้ากอ (กรุงเทพฯ : แสงดาว, 2552), หน้า 136.

กลไฟไว้สำหรับตรวจราชการหัวเมืองเป็นจำนวน 4 ลำ<sup>326</sup> กล่าวได้ว่านวัตกรรมเหล่านี้มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการเดินทางระหว่างส่วนกลางกับหัวเมืองเป็นอย่างมาก

ในบันทึกของพระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ)<sup>327</sup> เล่าถึงความทรงจำขณะออกตรวจท้องที่กับนายอำเภอที่มีฐานะเป็นครูฝึกนักเรียนที่ไปประจำการยังหัวเมือง ในการออกพื้นที่ของนายอำเภอบางครั้งการเดินทางจะต้องไปค้างคืน เดินทางด้วยจักรยาน เรือแจว บางช่วงต้องอาศัยม้า เมื่อถึงหมู่บ้านใด ผู้ตรวจจะแวะเยี่ยมตามวัด พบปะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเรียกประชุมลูกบ้านตามความเหมาะสม ในส่วนของท้องถื่นหากรู้ว่ามีข้าราชการเดินทางมาถึงหรือมีกิจจะต้องค้างแรมกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเตรียมที่พักไว้ให้ อุปกรณ์การเดินทางจึงเตรียมเฉพาะสิ่งของส่วนตัวไป<sup>328</sup> ในฐานะนักเรียนฝึกหัดได้ใช้โอกาสนี้เป็นการเรียนรู้วิธีการปกครองหัวเมืองก่อนที่จะเข้าสู่แนวทางราชการในภายหน้า รวมถึงการฝึกฝนการปรับตัวให้เข้ากับพื้นที่ทั้งความเป็นอยู่ การเข้าถึงผู้คน รวมถึงการแสวงหาวิธีฝึกฝนสร้างความกลมกลืนของข้าราชการต่างถิ่นที่มาประจำยังหัวเมืองอีกด้วย

งานเขียนของพระยาสุนทรพิพิธ เรื่อง “**ลักษณะผู้ปกครอง**” (ซึ่งเป็นงานเขียนขึ้นหลังสมัยสมเด็จพระยาบรมมหาราชวัง เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย) ช่วยเติมเต็มความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ปกครองมหาดไทยในทัศนะของพระยาสุนทรพิพิธซึ่งมีประสบการณ์การลงพื้นที่ตั้งแต่เป็นนักเรียนตรวจการในหัวเมือง พระยาสุนทรพิพิธ อธิบายว่า “เมื่อเข้าถึงคนถึงงานแล้ว ก็ต้องเข้าถึงท้องที่ด้วย จึงจะมีความรู้โดยสมบูรณ์” โดยเทียบให้เห็นว่าข้าราชการมหาดไทยในฐานะนักปกครองจำเป็นจะต้องรอบรู้สภาพท้องที่ ลักษณะภูมิประเทศเสมือน “อยู่ในบ้านซึ่งเขาจัดให้อยู่และมีหน้าที่ดูแลปกครองบ้านนั้น” จำเป็นจะต้องรู้จักคนในบ้านว่ามีใครบ้าง ทำหน้าที่อย่างไร อุปนิสัยใจคอเป็นอย่างไร รวมถึงสำรวจทางเข้าออกขอบเขตการติดต่อ ความรู้เหล่านี้จะนำไปสู่การปกครองท้องที่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>329</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>326</sup> หจข, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอนที่ 1 งานโยธา) เล่ม 1

<sup>327</sup> พระยาสุนทรพิพิธ(เชย สุนทรพิพิธ) เป็นข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย เกิดเมื่อปี พ.ศ. 2434 เคยเป็นนักเรียนมหาดเล็กฝึกหัด เริ่มรับตำแหน่งข้าราชการในตำแหน่งเลขานุการมณฑลอีสาน (อุบลราชธานี) ในปี พ.ศ. 2453 ปลัดอำเภอขุนซัน พ.ศ. 2455 อ้างถึงใน พระยาสุนทรพิพิธ, วิญญาณ SPIRIT แห่งนักปกครอง บันทึกความทรงจำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตในขณะรับราชการกระทรวงมหาดไทย (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาสุนทรพิพิธ, (ณ วัดพระศรีมหาธาตุ วันอังคารที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2516) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2516), หน้า(5)-(9).

<sup>328</sup> พระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ), บันทึกความทรงจำ(1) เรื่อง การศึกษา(และกีฬา) และการฝึกงานหัวเมือง, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 137-140.

<sup>329</sup> พระยาสุนทรพิพิธ, ลักษณะผู้ปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506), หน้า 82-88.

ขณะที่หัวเมืองห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจที่อยู่ในท้องที่ทุรกันดารหรือมีระยะทางไกล ไม่สะดวกต่อการคมนาคมและเป็นพื้นที่อ่อนไหวแนวชายขอบพระราชอาณาเขตบางพื้นที่ต้องอาศัย ข้าหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑลเป็นผู้กำกับและจัดการเรื่องการตรวจราชการ ตัวอย่างพระยาสุโขมนัยวินิต (ปั้น สุขุม) ซึ่งมีบทบาทในการจัดการหัวเมืองมลายูและออกเดินทางตรวจราชการในพื้นที่ ตั้งแต่ก่อนได้รับแต่งตั้งให้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช มีโอกาสเข้าไปจัดราชการถึง เมืองยะลาเมื่อ พ.ศ. 2442<sup>330</sup> ต่อมาใน พ.ศ. 2450 พระยาศักดิ์เสนี (หนา บุญนา) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลได้รับคำสั่งจากเสนาบดีให้ไปตรวจราชการในพื้นที่อำเภอเบตงและเหมืองอิตำ ซึ่งเป็นการเดินทางไปยังพื้นที่อ่อนไหวมากที่สุด มีความพยายามสร้างสาธัญูปโภคเชื่อมระหว่างเมืองหลักอย่างปัตตานีเข้าสู่พื้นที่ยะลาและเบตง<sup>331</sup> จุดอ่อนของเมืองเหล่านี้คืออยู่ห่างจากอำนาจปกครองของรัฐส่วนกลาง และยังเป็นพื้นที่ที่อยู่ในข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลสยามกับอังกฤษในเวลานั้นด้วย ปิยดา ชลวร เสนอว่าการที่ทางการสยามจัดส่งข้าหลวงไปตรวจพื้นที่ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสนใจของชนชั้นนำสยามต่อพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทรัพยากรสำคัญอย่าง “ดีบุก” รายงานที่ส่งขึ้นไปถวายสมเด็จพระยาดำรงฯ ยังสะท้อนถึงการที่รัฐบาลสยามให้ความสนใจกับการแสวงหาดีบุกจากพื้นที่เหล่านั้นนอกเหนือจากทางหัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งตะวันตกในมณฑลภูเก็ต แต่ในที่สุดแล้วแม้สยามจะวางรากฐานด้านสาธารณูปโภคขึ้น แต่แนวทางของสยามก็สายเกินไปที่จะได้สิทธิ์ในพื้นที่เหล่านั้นเพราะท้ายที่สุดเหมืองอิตำก็ได้ตกเป็นของอังกฤษ<sup>332</sup>

ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ยังสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดการ “ทรัพยากร” ที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐ รายงานการตรวจราชการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางให้ความสำคัญกับสำรวจตรวจสอบทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสินค้าพื้นเมืองในแต่ละท้องที่มีส่งมายังกรุงเทพฯ รวมทั้งสินค้าที่จำหน่ายในท้องที่ โดยในบันทึกจะระบุประเภทของสินค้า ผลประโยชน์ของหัวเมือง รวมทั้งภาษีต่างๆของแต่ละเมือง โดยได้รับการบันทึกรวบรวมจัดเป็นตาราง ซึ่งเป็นรูปแบบของรายงานสมัยใหม่ที่ใช้กันอยู่ในรัฐบาลอาณานิคม ตัวอย่างรายงานของพระพรหมมาภิบาลซึ่งไปตรวจราชการมณฑล นครราชสีมา เมื่อ พ.ศ. 2439 ได้จัดทำตารางข้อมูลจำแนกโดยกำหนดประเภทของสินค้าและยอดรวมภาษีที่ได้ในแต่ละปีตั้งแต่ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) – 115 (พ.ศ. 2439)<sup>333</sup>

<sup>330</sup> หจข, ม.2.14/89 เรื่อง พระยาสุโขมนัยวินิตไปตรวจราชการ เมืองยะลา [26-28 มิ.ย. ร.ศ. 118]

<sup>331</sup> หจข, ม. 2.14/73 รายงานพระยาศักดิ์เสนี ตรวจราชการอำเภอเบตง[16 ต.ค. ร.ศ. 126]

<sup>332</sup> ปิยดา ชลวร, “เรื่องเล่าจากเหมืองดีบุก-สังคมและการเมือง,” ใน รัฐศาสตร์สาร 38,3(กันยายน-ธันวาคม 2560) :60-84.

<sup>333</sup> การบันทึกข้อมูลเหล่านี้จะพบเห็นได้ในรายงานการตรวจราชการหัวเมืองทั่วไป ซึ่งข้าราชการจะมีวิธีการบันทึกข้อมูลที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมและความถนัดของแต่ละบุคคล รายงานเหล่านี้มีการออกแบบ

บันทึกข้อมูลทรัพยากรในท้องที่ช่วยให้รัฐสยามสามารถดำเนินการรวบรวมและจัดการบริหารทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รายงานของพระยารัษฎานุทัศนที่พัฒน์เป็นตัวอย่างบันทึกรายละเอียดของทรัพยากรซึ่งสัมพันธ์กับพื้นที่อย่างชัดเจน ด้วยข้อมูลคลุมเครือ บรรดาสัตว์น้ำที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ<sup>334</sup> อาจกล่าวได้ว่าสยามในยุคใหม่สร้างกลไกเพื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ โดยเฉพาะข้อมูลเชิงพื้นที่ นอกจากนี้แรงผลักดันจากเศรษฐกิจโลกยังทำให้กรุงเทพฯ พยายามขยายอำนาจเข้าไปมีอิทธิพลเหนือหัวเมืองเพื่อการดึงทรัพยากรเข้ามาอยู่ในมือของรัฐบาลกลาง ตัวแทนของรัฐจึงต้องเข้าไปจัดการกับทรัพยากรในพื้นที่โดยตรง<sup>335</sup>

บรรดาข้าราชการที่ออกเดินทางลงไปในพื้นที่ต้องทำความเข้าใจภาพรวมของพื้นที่ที่สำคัญ สิ่งนี้สะท้อนข้อจำกัดต่อการเข้าถึงข้อมูลความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ของราชอาณาจักรสยาม แม้ว่าเครื่องมือสำคัญอย่างแผนที่ทำให้รูปร่างตัวตนของสยามเด่นชัดมากขึ้น แต่การรับรู้ภายในพื้นที่แต่ละท้องที่ยังเป็นภาระสำคัญที่ข้าราชการปกครองจะต้องเรียนรู้และเข้าใจด้วยตนเอง ดังภาพสะท้อนการใช้ชีวิตของพระยาสังฆาภิรมย์อุตรราชภักดี (สรวง ศรีเพ็ญ) ข้าราชการจากกรุงเทพฯ ต้องค้นหาข้อมูลเพื่อใช้สำหรับบังคับบัญชา ควบคุมเขตปกครองของตน “ต้องรู้จักท้องถิ่นและพิจารณานิสัยใจคอของชาวเมือง” อันนำมาสู่แนวทางการจัดการปกครอง รักษาความปลอดภัย<sup>336</sup> ส่วนหนึ่งของข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับพื้นที่มีการตีพิมพ์ลงในสิ่งพิมพ์ของรัฐบาล โดยในพ.ศ. 2448 สมเด็จพระยาดำรงฯ มีหนังสือกราบบังคมทูลฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสนอเห็นควรให้มีตำราที่ใช้อธิบายการต่อเขตแดนและพิสูจน์ความไว้ให้บรรดาข้าหลวงที่ปกครองหัวเมืองได้อ่านเพื่อเป็นประโยชน์ในการปกครองผ่านวารสารเทศาภิบาล<sup>337</sup>

ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ยังคงมีความสำคัญต่อชนชั้นปกครองสยามสืบเนื่องมาจนถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแสดงทัศนะถึงการทำความรู้จักเกี่ยวกับพื้นที่ไว้ในพระราชนิพนธ์การเสด็จพระราชดำเนินเลียบมณฑลปักษ์ใต้ความตอนหนึ่งว่า

---

และทำให้เห็นข้อมูลอย่างกว้างของหัวเมืองเพื่อนำมารายงานให้ทางกรุงเทพฯ รับทราบ, อ้างถึงใน หจช, ม.2.14/14 พระพรหมภิบาลไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [ 4 ก.ย. 115].

<sup>334</sup> หจช, ม.2.14/47, รายงานพระรัษฎานุทัศนที่พัฒน์ ตรวจการจับปลาในมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์ [25 ต.ค. ร..ศ. 128]

<sup>335</sup> ““คนอื่น” ในผืนดินตน : การเดินทางกับการจำแนกชาติพันธุ์ของราษฎรสยามตามถิ่นฐาน ระหว่าง พ.ศ. 2428-2453,” แปลโดย เสาวนีย์ ตรีรัตน์ อเลกซานเดอร์ ใน ธงชัย วินิจจะกูล, คนไทย/คนอื่น. (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2560), หน้า 24 -25.

<sup>336</sup> พระยาสังฆาภิรมย์อุตรราชภักดี (สรวง ศรีเพ็ญ), เล่าให้ลูกฟัง (กรุงเทพฯ : มติชน, 2557), หน้า 105 - 106.

<sup>337</sup> หจช, มร. 5 ม/1 ออกหนังสือพิมพ์เทศา [18 ก.พ. ร.ศ.124-24 มี.ค. 125]

“ยังมีข้อที่ควรปรารภอยู่อีกอย่างหนึ่ง คือ ถ้าการที่เสด็จพระราชดำเนินเลียบมณฑลปักษ์ใต้ครั้งนี้ เป็นเครื่องเตือนให้ชาวเราผู้มีทรัพย์เหลียวไปมองดูทางภาคนี้แห่งพระราชอาณาจักรบ้าง ก็จะเป็นผลดีเป็นอันมาก ตามที่เป็นมาแล้ว พวกเราที่เป็นชาวกรุงมักจะเพลอ ๆ ไป เสียว่า พระราชอาณาจักรหมดเพียงกรุงเทพ ฯ หรืออย่างกว้างออกไปก็เพียงถึงมณฑลชั้นในๆ เช่น ราชบุรี นครชัยศรี กรุงเก่า และปราจีน เป็นต้น ข้าพเจ้าจะทะนงยืนยันว่า ถ้าท่านที่เป็นชาวกรุงเทพฯ ได้มีโอกาสออกไปดูภูมิประเทศทางคาบสมุทรบ้างแล้ว จะรู้สึกประหลาดใจไม่น้อย เพราะจะได้พบพื้นที่อันจำเริญตาอย่างที่ได้เคยคิดเคยฝันว่าจะมีอยู่ในที่ใกล้ ๆ เพียงเท่านั้น แม้ท่านที่เคยได้ไปประเทศยุโรปแล้ว ได้ไปมณฑลปักษ์ใต้บ้างก็คงรู้สึกประหลาดใจ เมื่อได้ไปพบที่บางแห่งซึ่งงดงามประหลาดตาไม่น้อยกว่าที่ยุโรปเลย”<sup>338</sup>

#### 4.2 การตรวจราชการกับการเข้าถึง “ผู้คน” ในสยาม

นอกเหนือจาก “พื้นที่” ซึ่งเป็นประเด็นหลักในการตรวจราชการของข้าราชการจากส่วนกลางการปกครองของสยามแล้ว “ผู้คน” ก็เป็นอีกประเด็นหลักที่ชนชั้นปกครองของสยามให้ความสำคัญ แนวคิดเกี่ยวกับผู้คนของสยามในยุคต้นของการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากชนชั้นปกครองสยามในยุคจารีตพิจารณาผู้คนผ่านระบบไพร่ และจัดให้ชาวสยามส่วนใหญ่เป็นกลุ่ม “ไพร่” หรือ “ไพร่ฟ้า” หรือ “พลเมืองสยาม” เดิมในยุคจารีต ผู้คนที่อาศัยในดินแดนสยามมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ภาษาและวัฒนธรรม ชาวสยามในยุคจารีตส่วนใหญ่เรียกว่าไพร่ หรือไพร่ฟ้า อันหมายถึงราษฎรทั่วไปที่ไม่ใช่เจ้า ขุนนางหรือมูลนาย <sup>339</sup> นอกจากนี้ในสมัยรัชกาลที่ 4 ความหมายของไพร่ยังรวมไปถึง “พลเมือง” ด้วย<sup>340</sup> ในยุครอยต่อของความเป็น “ไพร่ฟ้า” ไปสู่ ความเป็น “พลเมือง” ของรัฐสยาม การสำรวจความรู้เพื่อจัดการกับผู้คนจึงเป็นเรื่องสำคัญคู่ขนานไปกับการจัดการพื้นที่ ด้วยเหตุนี้การตรวจราชการจึงเป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจจัดแบ่ง ศึกษาเรียนรู้ และประเมินผู้คนในระดับต่างๆ ตั้งแต่ผู้ปกครองท้องถิ่นไปจนถึงกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งปรากฏอยู่ในการตรวจราชการยุคแรกของสยาม

<sup>338</sup> ประมวลพลพระราชนิพนธ์ ใน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคปกิณกะ (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี พระยานิรุทธเทวา (ม.ล. พัน พึ่งบุญ) ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2494) (พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2494), หน้า 111- 112.

<sup>339</sup> J. Caswell, *A Dictionary of the Siamese language* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 541.

<sup>340</sup> แดน ปิซ บรัดเลย์, *หนังสืออักขราภิธานศรับท์* (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 464

#### 4.2.1 ผู้นำและข้าราชการในท้องที่

การเดินทางตรวจราชการของข้าราชการมหาดไทยตั้งแต่เสนาบติลงไปมีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจสภาพความเป็นไปของผู้คนที่อยู่อาศัยตามท้องที่ต่างๆ คนกลุ่มแรกที่ถูกปกครองสยามให้ความสนใจคือ บรรดาผู้นำตลอดจนข้าราชการผู้ทำหน้าที่ปกครองท้องที่ รายงานการตรวจราชการส่วนหนึ่งจึงรวบรวมข้อมูลความเห็นของผู้ตรวจราชการที่มีต่อคนกลุ่มนี้

“เป็นคนโง่แลฝึกไฟในกามคุณมาก ใครจะเป็นธรรมาธิการบ้านเมือง แล้วแต่คนใช้ สอยซึ่งเป็นคนโง่ ๆ จะแนะนำให้ทำอะไร ที่จริงก็ไม่ตั้งใจที่จะทำทุจริต แต่ด้วยความโง่จะเข้าใจว่าเจ้าบ้านผ่านเมืองเขาเคยได้ผลประโยชน์เช่นนั้นๆ แลมีภรรยามาก ต้องการค่าใช้สอยมาก ใครเอาเงินมาให้ เขาว่าควรรับก็รับไว้เป็นพื้น พระพรหมประสาธศิลปนี้เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่าต้องเปลี่ยน ถ้าหากว่าไม่แพ้พุทธณ์ ถึงหักโค่น โปรดเกล้า ๆ ให้เข้ารับราชการในกรุงเทพฯ ในที่ใกล้ฝ่าละอองธุลีพระบาทจะดีกว่า” <sup>341</sup>

ข้อความส่วนหนึ่งในรายงานของสมเด็จพระยาดำรงฯ คราวเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2435 กล่าวถึงลักษณะของพระพรหมประสาธศิลป ขุนนางท้องถิ่นเมืองพรหมบุรี ทรงพิจารณาถึงคุณสมบัติผ่านรูปลักษณะ อุปนิสัย การทำงาน รวมทั้งปัญหาคติความที่ ขุนนางดังกล่าวติดพันอยู่ รายงานกราบบังคมทูลฯ ของพระองค์ถึงพฤติกรรมของพระพรหมประสาธศิลป แสดงให้เห็นถึงมาตรฐานของผู้ปกครองท้องที่ซึ่งพระองค์ในฐานะเสนาบติกระทรวงมหาดไทยทรงวางหรือกำหนดแบบแผนความประพฤติไว้

ในการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรก พ.ศ. 2435 พระองค์ทรงสนพระทัยวิถีปฏิบัติของบรรดาเจ้าเมืองและผู้ปกครองท้องที่ โดยเจาะจงลงไปในกลุ่มลูกหลานวัยหนุ่มของผู้ปกครองท้องที่ซึ่งจะกลายเป็นผู้สืบทอดตำแหน่งต่อจากผู้ปกครองเดิม โดยอธิบายถึงลักษณะนิสัยและความประพฤติ<sup>342</sup> เนื่องจากทรงมีความเห็นว่าข้าราชการวัยหนุ่มจะเป็นผู้เข้ามารับราชการในระบบที่รัฐกำลังก่อรูปก่อร่างขึ้นใหม่ แต่คนกลุ่มนี้โดยเฉพาะพวกที่มีความรู้เหมาะสมยังมีจำนวนน้อย พระองค์พยายามแสวงหาคนหนุ่มที่มีเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมเข้ามารับราชการในระบบที่กำลังสร้าง

<sup>341</sup> หจข, ม. 2.14/109 เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ร.ศ, 111 [12 ต.ค. – 23 ม.ค. 111]

<sup>342</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 33.



ขึ้นใหม่ ในการเสด็จฯ ตรวจราชการครั้งแรกสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเหมาะสมของผู้ปกครองท้องที่ ด้านความประพฤติ สติปัญญา คุณลักษณะของบรรดาผู้ปกครองในระดับเจ้าเมือง ผู้ว่าราชการเมือง โดยเฉพาะความสนพระทัยที่จะสืบเสาะวิถีชีวิตความเป็นอยู่ทั้งในแง่ของการถือผลประโยชน์ และการใช้อำนาจต่างๆของผู้ปกครองหัวเมือง

**ตารางที่ 9 ตัวอย่างพฤติกรรมของผู้ว่าราชการหัวเมืองที่ราบลุ่มภาคกลางเมื่อครั้ง  
สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการ พ.ศ.2435<sup>343</sup>**

ลำดับที่	รายชื่อผู้ว่าราชการเมือง	ปกครองเมือง	ข้อมูลความประพฤติ
1	พระยาวิเศษไชยชาญ	อ่างทอง	เป็นคนมีกำลังทุพพลภาพ ความสามารถที่จะจัดการบ้านเมืองไม่พอ เป็นเจ้าเมืองรักค่าธรรมเนียนอย่างเก่าๆ แต่ที่จะประพฤติทุจริตร้ายแรงอันใดก็ไม่ปรากฏ ทราบเกล้าฯ ว่าจะขอลาออก
2	พระพรหมประสาธศิลป	พรหมบุรี	เป็นคนโง่แลฝึกฝนในกามคุณมาก ไม่ใคร่จะเป็นธุระราชการบ้านเมือง แล้วแต่คนใช้สอยซึ่งเป็นคนโกง ๆ จะแนะนำให้ทำอย่างไร ที่จริงก็ไม่ตั้งใจที่จะทำทุจริต แต่ด้วยความโง่จะเข้าใจว่าเจ้าบ้านผ่านเมืองเขาเคยได้ผลประโยชน์เช่นนั้นๆ แลมีภรรยามาก ต้องการค่าใช้สอยมาก ใครเอาเงินมาให้ เขาว่าควรรับก็รับไว้เป็นพื้น พระพรหมประสาธศิลปนี้เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าต้องเปลี่ยน ถ้าหากว่าไม่แพ้พุทธณ์ถึงหักโค่น โปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการในกรุงเทพฯ ในที่ใกล้ฝ่าลองธุลีพระบาทจะดีกว่า
3	พระอินทรประสิทธิศร	เมืองอินทร์	จริตพิการเล็กน้อย ไปข้างตุ แต่เอื้อเฟื้อต่อราชการดี การที่จะประพฤติทุจริตอันใดยังไม่ปรากฏคงพอเป็นราชการต่อไปได้
4	พระพิศาลสงคราม	เมืองสิงห์	ดูท่าทางคล่องแคล่วดี แต่ความประพฤติจะอย่างไร ยังไม่ได้มีเวลาสมาคมพอจะทราบได้ แต่ทราบเกล้าฯ ว่า ถูกฎีกาหาความฉกรรจ์อยู่หลายเรื่อง ถ้าไม่แพ้ความ เห็นด้วยเกล้าฯ คงจะพอเป็นราชการได้

<sup>343</sup> หจข. ม.2.14/109 เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ปี ร.ศ.111 (12 ต.ค.

ลำดับที่	รายชื่อผู้ว่าราชการเมือง	ปกครองเมือง	ข้อมูลความประพฤติ
5	พระสรนุรักษ์	เมืองสรรค์	เป็นคนไปแต่กรุงเทพฯ ดูกิริยาอัธยาไศรยก็เรียบร้อยดี แลเมืองสรรค์เป็นเมืองไม่มีราชการอันใด มี(เลข)มาก ยังไม่ปรากฏความประพฤติเสียหายอันใด แต่ข้าพเจ้าไม่ได้มีเวลาได้สวนจะทราบได้เลียด เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่าคงจะพอเป็นราชการได้ต่อไป
6	พระยาสุรบินทร์	เมืองไชยนาท	เป็นคนตั้งใจจะรับราชการให้ดี แต่สติปัญญาสามารถอยู่ข้างจะอ่อน แม้แต่ว่ากล่าวกรรมการผู้ใหญ่ ๆ ที่เกะกะก็ยังไม่ใคร่ลง แต่ยังไม่ปรากฏความทุจริตประการใด คงจะพอตกแต่งเตือนสั่งสอนให้เป็นราชการต่อไปได้ บางทีนาน ๆ เข้าจะดีขึ้น
7	พระยาพิไชยสุนทร	เมืองอุไทยธานี	เป็นอย่างดีที่ ๒ แต่พระยาพิไชยลงมา ที่เอื้อเพื่อต่อการบ้านเมืองแลบังคับบัญชาการเรียบร้อยมาก แลไม่ปรากฏความประพฤติทุจริตอันใด แต่จะเอาข้างความคิดอ่านอย่างใหม่ ๆ ต้องแนะนำจึงจะทำได้ คงจะเป็นราชการต่อไปได้ดี
8	พระศรีสิทธิกร	เมืองมโนรมย์	เจ้าเมืองอย่างชาวบ้านนอก คือหาผลประโยชน์ในค่าธรรมเนียมอย่างหุยม ๆ หุยม ๆ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ากล้าทำทุจริตรุนแรงอันใดนัก แต่ที่จะแก้ไขให้เป็นคนประเปรียวอันใดก็เห็นจะไปไม่ได้ แลเมืองมโนรมย์นี้เพราะเขตเมืองเล็กราษฎรก็น้อย ถ้ามีกรรมการมากมายอยู่อย่างเมืองใหญ่ ๆ อยู่เช่นนี้ทราบใด ก็เห็นด้วยเกล้าฯ(.....) ที่เจ้าเมืองกรรมการจะทำการดีได้ ต้องกำลังเมืองไม่พอเลี้ยงกรรมการได้โดยปกติ การเป็นเช่นนี้ถ้ายังไม่เปลี่ยนแปลงเขตเมืองก็ควรจะให้คงไปเช่นนี้ก่อน
9	พระพยุหาภิบาล	เมืองพยุหะคีรี	ดูเป็นผู้ใหญ่บังคับบัญชาการเป็นหลักถานอย่างเก่า ๆ ดืออยู่ แต่ทราบเกล้าฯว่า ความอุทธรณ์ครั้งยังเป็นหลวงเมืองกรุงเก่ายังมีอยู่จะหนักหนาอย่างไรไม่ทราบเกล้าฯ ถ้าจะถึงหักโค่นเสียดูก็น่าเสียดายอยู่
10	พระยาไตรเพชรดินสงคราม	นครสวรรค์	จริตพิการมาก ๆ บังคับบัญชาราชการอยู่ข้างพล่องแพลง เสียไปในทางข้างหุยมหุยมต่าง ๆ ด้วย เมืองนครสวรรค์นี้เป็นเมืองสำคัญ มีราชการมาก

ลำดับที่	รายชื่อผู้ว่าราชการเมือง	ปกครองเมือง	ข้อมูลความประพฤติ
			เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่า จำเป็นจะต้องเปลี่ยนผู้ว่าราชการเมืองอีกเมือง ๑
11	พระยาเทพาธิบดี	พิจิตร	เป็นคนขร่าใคร่พูดเชื่อง่ายอย่างคนแก่ๆ แต่ไม่ปรากฏว่าหากินโดยทุจริตผิดขนบธรรมเนียมอย่างหนึ่งอย่างใด แลควรจะชมได้ด้วยการที่ใช้กรรมการเป็นหน้าที่ที่อยู่ข้าง ๑ จะต้องเปลี่ยนก็ด้วยความขร่าครอบงำหนักเข้า แต่เดี๋ยวนี้ยังพอรับราชการได้
12	พระไชยบุรินทร์	พิศณุโลก	ดูนี้ไสยไม่ว่าใครจะแน่นอนอาจจะทำได้ทั้งฝ่ายสุจริตแลทุจริต ชื่อเสียงก็ไม่สู้จะดึ้นก แต่แต่ก่อนก็ยังไม่เคยทำการที่ต้องรับผิดชอบมีจำกัดให้ทำดี เดียวนี้ดูกำลังตั้งใจจะทำการให้แข็งแรง ต้องรับพระราชทานดูไปก่อน
13	พระยาศรีสุริยราชวรานุวัติ	พิไชย	จัดเป็นดียิ่งกว่าผู้ว่าราชการหัวเมืองชั้นในทั้งปวงซึ่งขึ้นกระทรวงมหาดไทยได้ ด้วยความคิดอ่านสอดส่องเอาใจใส่ในราชการมากประการ ๑ ทำการเป็นแบบประการ ๑ เข้าใจใช้ผู้น้อยตามสมควรแก่คุณานุรูปดีประการ ๑ รักษาชื่อเสียงดีประการ ๑ ถ้ารักษาคุณสมบัติเหล่านั้นไว้ได้มั่นคงต่อไปภายหน้าอาจจะเข้าหลวงบังคับหัวเมืองหลายๆได้เป็นแท้
14	พระยาวิชัยภักดิ์	สวรรคโลก	เป็นคนขร่าพละภาพ ท่านเจ้าพระยารัตนบดินทร์ได้มีตราพระราชสีห์ ไม่ให้ว่าราชการเมืองมาแต่ก่อนแล้ว แต่บัดนี้พระปลัดผู้ว่าราชการเมืองก็ถึงแก่กรรมลง พระยกรบัตรก็ดูยังอ่อนความสามารถ เป็นอันจะต้องมีผู้ว่าราชการใหม่ แต่ข้าพระพุทธเจ้ายังกำลังพิจารณาหาผู้ซึ่งจะสมควรอยู่
15	พระยาศรีธรรมศุกราช	สุโขทัย	เป็นผู้ใหญ่อายุมาก แต่ยังแข็งแรงดี ดูเป็นคนฉลาดสามารถในราชการอย่างเก่าๆได้คนหนึ่ง
16	พระยาสุจริตรักษา	ตาก	เป็นคนแข็งแรงในราชการมาก แลรักษาการบ้านเมืองก็อยู่ข้างดี แต่จะเป็นเพราะเมืองตากเป็นทางไปมาผู้คนสำส่อน จะให้เรียบร้อยยาก การบ้านเมืองจึงไม่สงบ โจรผู้ร้ายได้ตั้งเมืองพิไชยแลเมืองอุทัยธานี แต่พระยาสุจริตหมั่นอยู่ข้างเจ็บป่วย

ลำดับที่	รายชื่อผู้ว่าราชการเมือง	ปกครองเมือง	ข้อมูลความประพฤติ
			ออกแดด กำลังร้ายกายหาใครจะแข็งแรงดังแต่ก่อน ไม่
17	พระยารามณรงค์สงคราม	กำแพงเพชร	ดูชื่อเสียงไม่ใคร่จะดี มีเรื่องราวกล่าวโทษการหยุมๆ หยิมๆ หลายเรื่อง แต่ยังไม่ปรากฏความเสื่อมเสีย ใหญ่โตอันใด ต้องไปดูก่อน
18	พระยาสุนทรสงคราม	สุพรรณบุรี	จัดเป็นที่ ๑ ได้ในการที่ไม่เอื้อเพื่อต่อราชการแต่ ทราบเกล้า ฯ ว่า แพ้อุทธธณ์จะต้องรับพระราช อาญาถอดจากบันดาศักดิ์ แลพระยาสุพรรณก็รู้ตัว รีบบ้านช่องเข้ามากรุงเทพฯหมดแล้ว เป็นอันจะต้อง เปลี่ยนผู้ว่าราชการเมืองใหม่อีกเมือง ๑

สมเด็จพระยาดำรงฯ รวบรวมและประมวลความประพฤติของเจ้าเมืองจากการเสด็จฯ  
ตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรกในเขตที่ราบลุ่มภาคกลาง โดยทรงใช้เวลาประทับแต่ละเมืองราว 2-3  
วัน ทรงได้รับข้อมูลทั้งจากฎีกาที่ราษฎรยื่นถวายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินตัวเจ้าเมือง จนนำไปสู่  
การสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเพื่อมาปกครองแทน เนื่องจากในช่วงที่รัฐกำลังก่อร่างสร้างระบบใหม่  
พื้นที่ที่ราบลุ่มภาคกลางมีความสำคัญต่อรัฐบาลสยามอย่างมาก พระองค์ทรงมีพระวินิจฉัยถึงผู้นำหรือ  
เจ้าเมืองที่ปกครองในแบบเดิมไว้ว่ามักแสวงหาผลประโยชน์ใน 3 รูปแบบ ประเภทแรก คือผู้ปกครอง  
“หาเลี้ยงชีวิตด้วยการค้าขาย” ซึ่งผู้ปกครองประเภทนี้ มีเฉพาะบางเมืองที่ปฏิบัติได้ดี และไม่มี  
ความสัมพันธ์ทางเครือญาติที่เกี่ยวข้องกับสายงานด้านราชการโดยตรง ประเภทที่สอง คือ  
“หากินในกระบวนการว่าความ” ผู้ปกครองในประเภทนี้ถ้อยความพะรุงพะรังและถูกอุทธรณ์อยู่  
บ่อยครั้ง ประเภทสุดท้ายคือ “หาเลี้ยงชีวิตโดยการวิสาสะหยิบยืมเงินหลวงซึ่งตกถึงมือใช้สอยเลี้ยง  
ชีวิต” กลุ่มผู้ปกครองกลุ่มนี้รอรับพระราชทานเงินหลวงเพียงอย่างเดียว<sup>344</sup> ทรงอธิบายว่า  
ผู้ปกครองแบบเดิมดำเนินการปกครองในรูปแบบใดแบบหนึ่งหรืออาจแสวงหาผลประโยชน์ด้วยวิธีการ  
มากกว่าหนึ่งวิธีข้างต้น การแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่นี้มาจากระบบกินเมือง อันหมายถึง  
ผู้ปกครองในแต่ละเมืองมีอำนาจเข้าไปจัดการเศรษฐกิจของเมืองทั้งทรัพยากรและกำลังคนช่วงเวลานี้  
จะเห็นแนวทางปฏิบัติของข้าราชการมหาดไทยที่ลงพื้นที่ตรวจราชการ

<sup>344</sup> หจข ม.2.14/109. “เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ปี ร.ศ.111 12  
ตุลาคม – 23 มกราคม 111”. หน้า 28 – 29.

#### 4.2.1.1 ปัญหาของข้าราชการผู้ปกครองท้องถิ่น

ก่อนการจัดระเบียบการปกครองเทศบาลในหัวเมือง เจ้าพระยาอมราช (ปั่น สุขุม) ได้รับมอบหมายให้ไปตรวจราชการเมืองสงขลาเมื่อ พ.ศ. 2438 ในฐานะผู้ตรวจการเมืองสงขลา โดยเดินทางไปตามเมืองต่างๆ บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อตรวจตราและเก็บข้อมูลในพื้นที่ สภาพความเป็นอยู่ทั้งผู้ปกครอง และผู้ใต้ปกครอง ความเป็นมาเป็นไปของสภาพในแต่ละเมือง สถานภาพของเมืองในแต่ละพื้นที่ เจ้าพระยาอมราชรายงานว่าประเพณีการปกครองของกรมการเมืองพัทลุง “ร้ายกาจ” กว่าเมืองสงขลา ความร้ายในที่นี้คือ ลักษณะการปกครองซึ่งเสมือนเมืองที่ “หลับใหล” ยังไม่ตื่นอย่างเมืองสงขลา ข้อเปรียบเทียบดังกล่าวแสดงถึงการจัดการปกครองท้องถิ่นของแต่ละเมืองมีความแตกต่างกันเนื่องจากความใกล้ไกลความเจริญ เมืองพัทลุงตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางข้าราชการจึงมีความย่อหย่อนและประพฤติกการไม่สมควร อาทิ กรมการเมืองพัทลุงเล่นพนันไก่ชน ผู้ปกครองในท้องถิ่นยังละเลยการจัดระเบียบการปกครองที่เหมาะสม อาทิ การจัดเก็บภาษีที่เลอะเทอะ ราษฎรฟ้องร้องในเรื่องตัวใบเสร็จค่านา โดยค่าภาษีกับเงินที่เสียไปนั้นไม่ตรงกับแสดมภ์ที่ได้ รวมทั้งปัญหาราษฎรประสบความแร้นแค้นยากจน เป็นหนี้สิน

“ราษฎรจนเต็มที มีแต่เพนหนี้เป็นทาสมาก ข้าพระพุทธเจ้าได้ขออุสมุตสาร กรมธรรม์ ที่อำเภอในเมืองอำเภอเดียว มีรายดังนี้คือสารกรมธรรม์ทาสศก ๑๑๒, ๒๔๘ ฉบับ , ศก ๑๑๓, ๑๔๘ ฉบับ, ศก ๑๑๔, ๓๔๖ ฉบับ คิดแต่สิบเอ็ดเดือนเท่านั้น เห็นได้ว่าคนเพนหนี้ทาสทวีมากขึ้นทุกปี...การเก็บอากรภาษีค่าน้ำค่านา เลอะละมาก มีราษฎรนำตัวใบเสร็จค่านาค่าภาษีอื่นมาให้ดู ที่ร้องเงินที่เสียไปกับแสดมภ์ที่ติดให้ไม่ตรงกัน” <sup>345</sup>

การประเมินคุณภาพบรรดาขุนนางรุ่นเก่า มีผลต่อการจัดหาคนเข้ามารับราชการในช่วงระยะแรก โดยเฉพาะการเตรียมกำลังคนให้เพียงพอกับการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงแสดงความกังวลถึงความยากลำบากในการหาบุคลากรมาเป็นผู้ปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้การพิจารณาหาตัวบุคคลจึงขึ้นกับความรู้และสติปัญญา ความสามารถ ความไวเนื้อเชื่อใจที่จะยึดมั่นในสถาบันกษัตริย์อย่างดีแท้ การจัดการปกครองหัวเมืองในช่วงเวลานอกจากทำความเข้าใจพื้นที่แล้วยังดำเนินการควบคู่ไปกับการคัดเลือก จัดสรร บรรดาข้าราชการ กรมการเมืองในท้องถิ่นเข้ามารับราชการในระบบใหม่ ความคาดหวัง ความต้องการ ของรัฐสยามส่วนกลางกับผู้ปกครองใน

<sup>345</sup> หจข, ม. 2.14/100 เรื่อง ตรวจราชการเมืองสงขลาเมืองพัทลุง [9 เม.ย.-29 พ.ค. 115]

หัวเมือง มหาดไทยจึงต้องการจัดหาคนเข้ามารับราชการเพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละท้องที่<sup>346</sup> ทรงยกตัวอย่างบุคคลสำคัญที่ทรงเลือกสำหรับการปกครองแบบใหม่ 2 คน คือ เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็นพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร ผู้ว่าราชการเมืองพิษณุ และนายพลตรี พระยาฤทธิธรรณ (สุข ชูโต) ทรงพอพระทัยในอุปนิสัยใจคอ จึงทรงส่งไปประจำการเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลในยุคแรกของการจัดตั้งมณฑล โดยเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก ส่วนนายพลตรี พระยาฤทธิธรรณไปเป็นข้าหลวงมณฑลเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี ภายหลังจึงมีการจัดส่งข้าหลวงไปปกครองในพื้นที่ราบลุ่มเจ้าพระยาเพิ่มเติมอีก 2 มณฑลสำคัญคือ มณฑลกรุงเก่าและมณฑลนครสวรรค์ตามลำดับ<sup>347</sup> ภายหลังยังทรงตั้งกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์(แต่เมื่อยังได้ไม่รับทรงกรม) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า และนายพันเอก พระยาดัษกรปลาศ(ทองอยู่) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์<sup>348</sup>

ขณะที่พระองค์มุ่งสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเพื่อไปปกครองหัวเมือง ภายในกระทรวงมหาดไทยก็ประสบปัญหาการสรรหาบุคลากรที่จะเข้ามารับราชการกระทรวงมหาดไทย เช่นกัน สมเด็จพระยาดำรงฯ มุ่งต้องการบุคคลที่มีความพร้อมเพรียงมีคุณสมบัติที่สำคัญคือ ความจงรักภักดีต่อกษัตริย์โดยตรง ในปี พ.ศ. 2438 พระองค์ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการที่ประจำการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยทุกวันนี้ ยังเป็น “คนเก่า” ที่รับราชการสืบเนื่องมาก่อนการปฏิรูปอยู่มาก ขณะที่ข้าราชการใหม่ภายในกระทรวงมหาดไทยมีจำนวนน้อย ซึ่งได้มาจากการชักจูงและคัดสรรตามความคิด สติปัญญา และความสามารถที่พระองค์ทรงเลือกเข้ามา<sup>349</sup>

ไม่ใช่แต่เฉพาะผู้ปกครองในท้องที่หรือข้าราชการภายในกระทรวงมหาดไทยเท่านั้นที่มีปัญหาในเรื่องความเหมาะสมกับการบริหารราชการแบบใหม่แต่ข้าราชการระดับปฏิบัติการในหลายพื้นที่ก็ประสบปัญหาเช่นกัน ในรายงานของหลวงนรราชจำนง ปลัดกรมพลำภัง ขณะเดินทางไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา เมื่อ พ.ศ. 2446 กล่าวถึงขุนบริรักษ์ นายอำเภอเมืองบุรีรัมย์ว่า “สังเกต เปนคนเนิบนาบอ่อนแอไม่แข็งแรงเลย แลซึ่งเออะเสียโดยมาก ซี่มำก็ไม่ได้แลอยู่ข้างจะเกียจคร้านในการตรวจท้องที่ด้วย”<sup>350</sup> หลวงนรราชจำนง ยังกล่าวถึงข้าราชการในพื้นที่ระดับปลัดอำเภอถึง

<sup>346</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 152.

<sup>347</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า (65) – (66).

<sup>348</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 4 (กรุงเทพฯ : ชมรมดำรงวิทยา, 2527), หน้า 37.

<sup>349</sup> หจข, มร 6ม/1 กรมหมื่นดำรงทรงจัดราชการกระทรวงมหาดไทย [12 ส.ค. ร.ศ. 114]

<sup>350</sup> หจข, ม. 2.14/18 รายงานหลวงนรราชจำนงไปตรวจการมณฑลนครราชสีมา [27 ก.ค. ร.ศ. 122].

2 คน อยู่ข้างจะ “เขลามาก” และเป็นคนที่ไม่รู้ภาษาไทยเนื่องจากเป็นคนเขมร<sup>351</sup> ความขาดแคลนบุคลากรที่เหมาะสมจึงเป็นปัญหาใหญ่สำหรับสมเด็จพระยาดำรงฯ และข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยตลอดช่วงแรกของการสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ในท้องที่ของสยาม

รายงานของข้าหลวงที่ไปตรวจราชการหัวเมืองสะท้อนถึงปัญหาความขาดแคลนกำลังของข้าราชการที่มาประจำยังหัวเมือง บางพื้นที่ไม่อาจที่จะจัดการการสรรหาตัวบุคคลได้ รายงานของข้าหลวงมณฑลนครราชสีมา พ.ศ. 2439 แสดงถึงปัญหาการจัดสรรข้าราชการในพื้นที่มาปกครองยังไม่อาจจัดการฝึกหัดบุคคลได้ เนื่องด้วยปัจจัยของพื้นที่ที่มีความกว้างขวาง ประชากรมีอยู่จำนวนมาก การจัดการจึงมีความยุ่งยาก รายงานยังแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการขาดแคลนบุคคลมารับราชการยังสะท้อนถึงการจัดการปัญหาโจรผู้ร้ายที่แม้ว่าจะพยายามจัดการไปแล้วเพียงใด แต่ก็นับว่ายังเป็นปัญหาสำคัญในพื้นที่มณฑลนครราชสีมา<sup>352</sup> ขณะที่ในรายงานของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าเมื่อ พ.ศ. 2441 แสดงถึงปัญหาขาดแคลนบุคลากรในพื้นที่มณฑลกรุงเก่า โดยอัตรากำลังของคนจากกรุงเทพฯ ที่มาปกครองมีอยู่จำนวนน้อย ข้าหลวงในพื้นที่จึงต้องมุ่งฝึกหัดบรรดาคนพื้นเมือง เพื่อที่จะมารับราชการ<sup>353</sup>

ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการปกครองหัวเมืองของสยามคล้ายคลึงกับปัญหาการปกครองของอังกฤษในพม่า เนื่องจากอังกฤษประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่จะเข้าไปกำกับดูแลพื้นที่ในรัฐฉานบรรดาข้าหลวงและเจ้าหน้าที่อังกฤษต้องปล่อยให้ผู้ปกครองพื้นเมืองระดับเจ้าฟ้าทำหน้าที่ปกครองกันเอง โดยอังกฤษส่งคนระดับข้าหลวงและผู้ช่วยข้าหลวงไปเดินสายตรวจราชการลงสัมผัสพื้นที่และสอดส่องบรรดาผู้ปกครองพื้นเมือง ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่พิจารณาข้อบกพร่องของผู้ปกครองเหล่านั้นแล้วรายงานกลับมายังส่วนกลาง อาสา คำภา เสนอว่าการออกตรวจราชการของอังกฤษตั้งอยู่บนฐานความสัมพันธ์อะลุ่มอล่วย และใช้ความใกล้ชิดส่วนตัวมากกว่าการตักเตือนผูกใจ และไม่ใช้ระบบราชการมาควบคุมพื้นที่และผู้ปกครองในดินแดนปกครองดังกรณีรัฐฉานอย่างแท้จริง<sup>354</sup> ในการปกครองของสยามก็มีแนวทางคล้ายกันคือในหลายพื้นที่ห่างไกล และหัวเมืองประเทศราช การตรวจราชการก็มีทำที่อะลุ่มอล่วย และพยายามรักษาความสัมพันธ์กับผู้คนในพื้นที่ไว้ ตัวอย่างในการเสด็จตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ ครั้งแรกซึ่งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ

<sup>351</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>352</sup> “รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา,” ราชกิจจานุเบกษา 16, 16(13 สิงหาคม 118) : 248.

<sup>353</sup> “รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า,” ราชกิจจานุเบกษา 15, 49(17 พฤศจิกายน ร.ศ. 117) : 526.

<sup>354</sup> อาสา คำภา, “รัฐฉานและคนไทใหญ่ในช่วงสมัยอาณานิคม,” วารสารไทยคดีศึกษา 3, 2 (เมษายน - กันยายน 2549) : 102-103.

กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ทรงขอให้พระองค์ทรงช่วยจัดการภาษีที่คั่งค้างในหัวเมืองระหว่างตรวจราชการด้วย ในการนี้ทรงอธิบายถึงความรู้สึกของพระองค์ที่ไม่ต้องการสร้างศัตรูหรือทำให้คนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกหวาดระแวงกับการเสด็จฯ ตรวจราชการครั้งแรกของพระองค์ไว้ว่า

“ข้าพเจ้าพึงตรัสออกลำบากรใจ ด้วยขึ้นไปครั้งนั้นข้าพเจ้าประสงค์แต่จะไปศึกษาหาความรู้ไม่ได้คิดว่าจะไปจัดการอันใด อีกประการหนึ่ง ตัวข้าพเจ้าจะไปตรวจหัวเมืองในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นครั้งแรก เหมือนอย่างว่า “ประเดิมโรง” ชาวหัวเมืองยังไม่รู้จักอยู่โดยมาก ตั้งแต่กรมการตลอดจนราษฎรพลเรือนคงพากันคอยดูว่านิสัยใจคอของข้าพเจ้าจะเป็นอย่างไร ก็ธรรมดาของการเร่งเงินนั้นย่อมต้องเอาตัวพวกลูกหนี้มาบังคับเรียกเอาเงิน บางทีก็ถึงต้องกักขังควบคุม คงต้องทำให้คนเดือดร้อนมากน้อยบ้างทุกเมืองที่ข้าพเจ้าไป คนทั้งหลายก็เลยเข้าใจว่าข้าพเจ้าดุร้ายไม่มีความเมตตากรุณา ถึงจะได้เงินก็เสียความเลื่อมใสพาให้ลำบากรแก่การในภายหลัง”<sup>355</sup>

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่แสดงถึงความอะลุ่มอล่วยของรัฐบาลสยามต่อผู้ปกครองท้องถิ่นในช่วงแรกๆ ของการสถาปนาอำนาจปกครองคือเมื่อครั้งที่พระยาทรงสุรเดช (อ้น บุนนาค) ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่มณฑลลาวเฉียง ระหว่างพ.ศ. 2436-2442 ได้เปลี่ยนแปลงแบบแผนการปกครองอย่างรวดเร็ว รวมทั้งดำเนินความพยายามลดอำนาจบทบาทของผู้ปกครองพื้นเมืองเดิม ส่งผลให้เกิดความแตกแยกในหมู่เจ้านายและกลุ่มตระกูลผู้ปกครองในเมืองเชียงใหม่ออกเป็น 2 ฝ่าย คือเป็นฝ่ายข้าหลวงและฝ่ายเจ้านายบุตรหลาน ซึ่งมีความรุนแรงถึงขนาดแบ่งเขตแดนกันโดยฝ่ายข้าหลวงอยู่ด้านริมแม่น้ำปิง ส่วนเจ้านายบุตรหลานอยู่ในกำแพงเมือง โดยทั้งสองฝ่ายก่อการประทุษร้ายต่อกันบ่อยครั้ง สถานการณ์ตึงเครียดมากขึ้นจนทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงเรียกตัวพระยาทรงสุรเดชกลับกรุงเทพฯ แล้วโปรดเกล้าฯ ให้พระยานริศรราชกิจ (สาย โชติกเสถียร) ขึ้นไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล โดยมี พระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) เป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองในล้านนา ซึ่งสามารถดำเนินการจนทำให้สถานการณ์สงบและเรียบร้อย นอกจากนี้พระยาศรีสหเทพยังเป็นผู้ที่บรรดาเจ้านายหัวเมืองเหนือให้ความไว้วางใจ<sup>356</sup>

<sup>355</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 50.

<sup>356</sup> สรัสวดี ประยูรเสถียร, “การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ(พ.ศ. 2436 - 2476),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2523), หน้า 173.



การบริหารงานในท้องที่ของข้าราชการเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับการเน้นย้ำเสมอในรายงานการตรวจราชการ เนื่องจากข้าราชการในท้องที่หลายคนไม่เข้าใจระเบียบแบบแผนการปกครองใหม่ที่กำหนดจากส่วนกลาง เช่นในหัวเมืองล้านนา เมื่อมีการตรวจราชการในหัวเมืองเหล่านี้ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโยกย้ายบรรดาข้าราชการทั้งฝ่ายสยามและคนพื้นเมืองหลายครั้ง<sup>357</sup> ซึ่งแสดงว่าข้าราชการที่ปรับเปลี่ยนไปแต่ละครั้งยังไม่สามารถทำงานสนองนโยบายของส่วนกลางได้ดีพอ หรือไม่สามารถทำงานในท้องที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสนาบดีตลอดจนข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยจึงมีภาระหน้าที่ประเมินข้าราชการ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนตัวข้าราชการในท้องที่อยู่เสมอ เมื่อครั้งที่สมเด็จพระยาบรมมหาราชวัง เสด็จฯ ตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าใน พ.ศ. 2441 ขณะเสด็จตรวจเยี่ยมบ้านของหลวงวารีโยธารักษ์ นายอำเภอเสนาใหญ่ ทรงประเมินภาพรวมของข้าราชการผู้นี้ว่ามีความพร้อมทั้งบุคลิกภาพ การเอาใจใส่ในการปกครอง แต่เมื่อสอบถามบรรดาข้าราชการชั้นผู้น้อยระดับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่ายังไม่เข้าใจในระบบงานการจัดการในอำเภอได้ดีเท่าที่ควร จึงมีการเสนอเปลี่ยนตัวนายอำเภอเสียใหม่<sup>358</sup> การเปลี่ยนตัวหลวงวารีโยธารักษ์ มิใช่เพราะข้าราชการผู้นี้ขาดคุณสมบัติการเป็นข้าราชการที่ดี เพียงแต่ไม่สามารถบริหารจัดการงานท้องที่ได้ตามที่ส่วนกลางต้องการหรือวางไว้

การประเมินเพื่อคัดสรรบุคคลมาดำรงตำแหน่งแทนกลุ่มผู้ปกครองท้องที่เก่า เป็นพระภารกิจสำคัญของเสนาบดีเจ้ากระทรวงมหาดไทย โดยเกณฑ์สำคัญที่พระองค์ใช้ประเมินบุคคลระดับเจ้าเมืองประการสำคัญคือเรื่อง “ความประพฤติและอุปนิสัย” และ “ความหนุ่ม” ทั้ง 2 ประการนี้ดูเป็นมาตรฐานในการประเมินระยะแรกๆ โดยทรงใช้เวลาสืบหา แสวงหา และประเมินกลุ่มคนในท้องถื่นอย่างเข้มงวด คุณสมบัติประการหนึ่งที่ทรงใช้ในการเลือกเสาะหาข้าราชการคือ ความนิยมชมชอบ และการให้ความไว้วางใจของบรรดาราชฎาในท้องถื่น ตัวอย่างเมื่อ พ.ศ. 2439 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพตรวจราชการเมืองสงขลา ทรงพิจารณาเห็นว่านายปลื้มเสมียนโทหนุ่มที่ถูกส่งมาจากกรุงเทพฯ ให้ไปเป็นนายอำเภอปะทิว แขวงเมืองสงขลาแทนคนเก่าเนื่องจากคุณสมบัติยังหนุ่มอายุ 30 ปี มีคุณสมบัติพร้อมด้วยความซื่อตรง ความเอื้อเฟื้อ วิชาความรู้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งราชฎาทรงให้ความเคารพนับถือ ทรงยกกรณีนายปลื้มว่าการหาข้าราชการเข้ามาปกครองในหัวเมืองเห็นควรจะให้กรณีนายปลื้มเป็นตัวอย่างต่อไปในภายหน้า<sup>359</sup> ภายใต้การจัดระเบียบระบบราชการ

<sup>357</sup> เนื่ออ่อน ขวัญทองเขียว, “รัฐสยามกับล้านนา พ.ศ. 2417 - 2476,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)147.

<sup>358</sup> หจข, ม. 2. 14/2 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าแลพิศณุโลก นครสวรรค์ และรายงานระยะทางที่เสด็จ (30 ก.ย. - 18 ส.ค. 119)

<sup>359</sup> หจข, ม.2.14/74 , เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

สมัยใหม่ จึงมีการกำหนดเป้าหมายและหน้าที่ของข้าราชการให้สอดคล้องกับการจัดการภายในกระทรวง หนึ่งในการจัดระเบียบคือบรรดาข้าราชการซึ่งได้ทรงกำหนดลักษณะของข้าราชการที่ดีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2445 ซึ่งคุณลักษณะตามข้อกำหนดของพระองค์คือจะต้องมีความซื่อสัตย์ ขยัน สุภาพ เป็นข้อสำคัญที่ข้าราชการที่ดีพึงมี<sup>360</sup>

#### 4.2.1.2 การแสวงหาบุคลากรเพื่อรับราชการในหัวเมือง

การสรรหา “คนดี” และ “คนเก่ง” เพื่อส่งไปรับราชการยังหัวเมืองมีความสำคัญมากในช่วงของการสถาปนาระบบการปกครองใหม่ในท้องที่ นิยามของคนดีและคนเก่งของ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพอธิบายอยู่ในพระนิพนธ์เรื่อง “คำแนะนำความประพฤดีสำหรับข้าราชการหัวเมืองซึ่งมีตำแหน่งในการปกครอง” พ.ศ. 2445 เผยแพร่ให้กับข้าราชการมหาดไทยที่จะไปปฏิบัติงานเป็นข้าราชการตามหัวเมือง โดยทรงอธิบายถึงความสำคัญของข้าราชการตำแหน่งปลัดซ้ายและปลัดขวา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลและให้อำนาจในการตรวจราชการหัวเมืองเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังทรงให้แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานในการปกครองท้องที่ การปลูกฝังความเป็นคนดีให้กับข้าราชการ<sup>361</sup> ความมุ่งหมายและความคาดหวังของเสนาบดีต่อข้าราชการมหาดไทยโดยเฉพาะข้าราชการที่ไปประจำการยังหัวเมือง ยังปรากฏใน “พระโอวาทเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย” พระองค์ทรงแนะนำให้ข้าราชการประพฤติด้วยหลักสำคัญ 3 ประการคือ ความซื่อตรง ความอดุสหา และความอารี<sup>362</sup>

สายชล สัตยานุรักษ์ ชี้ว่าประเด็นเรื่องคนเป็นเรื่องที่ชนชั้นนำสยามเน้นเป็นพิเศษ โดยเฉพาะการสร้างอัตลักษณ์ข้าราชการในฐานะ “คนดี” ซึ่งมักปรากฏให้เห็นในรายงานการตรวจราชการหัวเมือง โดยเฉพาะในรายละเอียดทางเสด็จตรวจราชการกรุงเก่า มณฑลนครชัยศรี และมณฑลราชบุรี ที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในหมู่ข้าราชการ<sup>363</sup> แนวคิดที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงวางไว้ได้รับการเน้นย้ำเสมอในหมู่ข้าราชการที่ถูกส่งไปบริหารจัดการการปกครองท้องที่มักถูกหยิบยกและเปรียบเทียบกับอยู่เสมอ ดังตัวอย่างเสด็จตรวจราชการในท้องที่มณฑลนครชัยศรี ในปี พ.ศ.2441 พระองค์ชี้ว่ากรณีของ

<sup>360</sup> วิไลเลขา ถาวรธนาสาร, ชนชั้นนำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก, (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2545), หน้า 112 – 113.

<sup>361</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกับงานกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทวิจิตรนรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2529), หน้า 37.

<sup>362</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, พระนิพนธ์ประวัติศาสตร์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2556), หน้า 16.

<sup>363</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ “จีน” ของชาวสยาม (กรุงเทพฯ : มติชน, 2546), หน้า 201.

พระยาสุนทรบุริจัตว่ามีคุณสมบัติเข้าข่ายคนดีในวิถีทางข้าราชการที่ควรได้รับการสรรเสริญและเป็นแบบอย่างในการปกครองหัวเมือง ด้วยทรงพิจารณาถึงคุณวุฒิที่จะต้องสัมพันธ์กับความไว้น้ำใจ และการยกย่องนับถือจากราษฎรเป็นสำคัญ ความคล้ายคลึงที่พระองค์ยกย่องนี้ทรงเทียบเคียงกับพระยาพิชัยฯ และพระยาสุชุมฯ ว่าทั้ง 3 คนนี้เป็นแบบอย่างของข้าราชการที่ดีพร้อมด้วยคุณวุฒิ ความรู้และที่สำคัญคือการได้รับการยกย่องจากบรรดาราษฎรว่าปกครองดี<sup>364</sup>

นอกจากการสรรหาข้าราชการจากส่วนกลางเพื่อไปบริหารจัดการปกครองในท้องที่แล้ว เสนาบดีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยยังพยายามค้นหาข้าราชการจากคนที่มีพื้นเพในท้องที่ด้วย ใน พ.ศ. 2440 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอฯ กำชับไปยังพระยาจำเริญเสนาบดีซึ่งเดินทางไปตรวจราชการในท้องที่มณฑลนครราชสีมาว่าไม่เพียงแต่ไปตรวจการจัดการราชการในส่วนต่างๆ ที่ข้าหลวงรับผิดชอบเท่านั้น แต่ให้ไปสรรหาหาคนเพื่อมารับตำแหน่งเป็นกรรมการอำเภอในภายหน้าด้วย<sup>365</sup> ตลอดช่วงระยะเวลาที่พระองค์รับราชการตำแหน่งเสนาบดีในกระทรวงมหาดไทย ทรงกำชับให้ผู้ตรวจราชการเร่งรัดสรรหาคนเข้ามารับราชการเป็นเสมียนที่หัวเมืองมากกว่าการพิจารณาถึงบุคคลที่ออกไปจากกรุงเทพฯ<sup>366</sup>

หลายครั้งที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอฯ เสด็จฯ ตรวจราชการโดยไม่ให้ข้าราชการ กรรมการเมือง รู้ตัว เมื่อครั้งเสด็จฯ ขึ้นไปตรวจการอำเภอเสนากลาง มณฑลกรุงเก่า “ได้แวะขึ้นตรวจอย่างว่าลักตรวจไม่ให้รู้ตัว” ด้วยต้องการพิจารณาพฤติกรรมการทำงานของหลวงนิคมคุณูปการ นายอำเภอเสนากลาง ว่าจัดการการปกครองท้องที่เรียบร้อยดีหรือไม่อย่างไร ปรากฏว่าการอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวจัดการเรียบร้อยได้ดี เอาใจใส่ในการตรวจตราจับโจรผู้ร้าย โดยหลวงนิคมฯ ได้ร่วมกันจับโจรผู้ร้ายกับผู้ใหญ่บ้านด้วย<sup>367</sup> ข้อมูลของการสืบเสาะพฤติกรรมของข้าราชการทรงได้รับการสอบถามกำนันใหญ่บ้าน พระสงฆ์ ราษฎร แม้แต่ตัวข้าราชการก็ตั้ง ครั้งหนึ่งทรงได้รับข้อมูลว่ากำนันทองบ้านแหลมใหญ่แขวงเมืองนนทบุรีเอาใจใส่จับโจรผู้ร้ายไปจนถึงเขตเมืองนนทบุรีซึ่งเป็นกลุ่มโจรผู้ร้ายออกฉกรรจ์ได้มาเป็นจำนวนมาก

ปัญหาที่สำคัญที่รัฐบาลสยามเผชิญกับการจัดการปกครองท้องที่ตามแบบแผนใหม่คือความขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเป็นคนดีในทัศนะของชนชั้นปกครองสยาม สมเด็จ

<sup>364</sup> หจข, ม.2.14/61 กรมหลวงดำรงตรวจราชการเมืองนครไชยศรี [21 ส.ค. ร.ศ. 117]

<sup>365</sup> หจข, ม.2.14/19 พระยาจำเริญเสนาบดีไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา (5 – 10 มี.ค.124)

<sup>366</sup> พระยาจำเริญเสนาบดี, รายงานประชุมเทศาภิบาล รัตนโกสินทรศก 124 กระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒนากร, ม.ป.ป.), หน้า 9-12.

<sup>367</sup> หจข, ม.2.14/2 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าแลพิศณุโลก นครสวรรค์ และรายงานระยะทางที่เสด็จ (30 ก.ย.- 18 ส.ค. 119)

กรมพระยาดำรงฯ พยายามสรรหาและสร้างกลุ่มข้าราชการใหม่ที่จะมาช่วยในการบริหารราชการและ  
เป็นพระภารกิจหลักประการหนึ่งในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาดำรงฯ ให้ความสำคัญกับ  
การเพิ่มจำนวนข้าราชการตำแหน่งผู้ตรวจการหัวเมืองให้มากขึ้น ด้วยทรงพิจารณาว่าการออกตรวจ  
ราชการหัวเมืองจะมีประโยชน์ต่อการเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งประโยชน์ของข้าราชการจะได้  
รู้จักการงานมากขึ้น ทรงพิจารณาว่าแม้จะมีตำแหน่งผู้ตรวจการประจำตามหัวเมืองอยู่แล้ว 2 คนแต่  
หากเพิ่มขึ้นเป็น 4 คนก็จะได้ประโยชน์ขึ้นมาก<sup>368</sup> ความพยายามในการแสวงหาและสร้างข้าราชการ  
พลเรือนฝ่ายปกครองในท้องถิ่น นำไปสู่การเติบโตของกลุ่มข้าราชการใหม่ ภายใต้การจัดระเบียบการ  
ปกครองในมณฑล สมเด็จพระยาดำรงฯ ยังทรงเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้รั้งซึ่งเดิมประจำอยู่ที่  
กระทรวงมหาดไทย 4 ตำแหน่ง ให้มาทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจราชการตามหัวเมือง รวมทั้งทรงเลือกคนที่  
เหมาะสมไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองหรือมณฑลไทยมณฑล ตลอดจนให้นายอำเภอ ออกไปอบรมความรู้  
การปกครองในหัวเมือง<sup>369</sup>

กระทรวงมหาดไทยมีความคิดเรื่องฝึกหัดคนไว้รับราชการหัวเมือง<sup>370</sup> เนื่องจากการ  
ขาดแคลนบุคลากรสำหรับการปกครองแบบใหม่ การแสวงหาคนเพื่อรับราชการหัวเมือง กลายเป็น  
งานที่สำคัญตั้งแต่จัดตั้งกระทรวงมหาดไทยและการสร้างระบบราชการสมัยใหม่ของสยาม  
สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงแสดงเจตจำนงในการตรวจราชการหัวเมืองเมื่อ พ.ศ. 2448 คือการ  
แสวงหาบุคลากรในหัวเมืองเพื่อเข้ามารับราชการโดยตรง<sup>371</sup> นอกจากนี้บรรดาข้าหลวงเทศาภิบาลใน  
มณฑลและหัวเมือง ยังมีหน้าที่เสาะแสวงหาบุคคลเพื่อมาฝึกรับราชการในกระทรวงมหาดไทย กรณี  
หัวเมืองปักษ์ใต้ฝั่งตะวันตกที่ขึ้นตรงต่อการปกครองของมณฑลภูเก็ต ในสมัยพระยารัษฎานุประดิษฐ์ฯ  
(คอซิมบี๊ ณ ระนอง) ซึ่งมีอำนาจปกครองหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันตก และเป็นสมาชิกในตระกูล  
ณ ระนองที่มีความชำนาญในพื้นที่มาแต่เดิม ทั้งยังได้รับความไว้วางใจให้ปกครองหัวเมืองสืบเนื่อง  
หลายรุ่น ชุนนางในตระกูล ณ ระนอง จึงสามารถผูกขาดอำนาจปกครองและอำนาจเศรษฐกิจทางด้าน

<sup>368</sup> หจข, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอนที่ 1 งานโยธา)  
เล่ม 1

<sup>369</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ให้พระยาอนุนาน ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม  
พระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงมีโต้ตอบกับพระยาอนุนานราชชน (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป,  
2521), หน้า 187.

<sup>370</sup> หจข, .ม.2.6/2 สอบไล่ความรู้กำนันผู้ใหญ่บ้านและนักเรียนปกครอง 27 เม.ย. ร.ศ. 120 - 19 ก.ค. ร.ศ.  
129

<sup>371</sup> “เรื่องหาคนรับราชการ,” ใน เทศาภิบาล เล่ม 2 แผ่นที่ 8 วันที่ 1 เดือนพฤศจิกายน ร.ศ. 125 (ม.ป.ท.,  
2449), หน้า 43-44.

ชายฝั่งทะเลตะวันตกอย่างต่อเนื่อง พระยารัษฎาฯ เป็นผู้หนึ่งที่ใช้การออกตรวจพื้นที่สอบถามและสังเกตหาบุคลากรในพื้นที่เข้าสู่ระบบการศึกษาสมัยใหม่เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการบริหารและการปกครองท้องถิ่น<sup>372</sup>

การก่อตั้งโรงเรียนมหาดเล็กเมื่อ พ.ศ. 2440 และโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2442<sup>373</sup> ส่งเสริมให้เกิดการสร้างบุคลากรด้านการปกครองสมัยใหม่ ต่อมา พ.ศ. 2445 สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงสนับสนุนให้ชนชั้นสูงเข้ามาศึกษาแบบแผนข้าราชการพลเรือน<sup>374</sup> ส่งผลให้เกิดข้าราชการยุคใหม่ไปประจำการยังกระทรวงต่างๆ รวมทั้งทรงกำหนดให้มีตำแหน่งนักเรียนปกครองเพื่อไปฝึกงานในหัวเมือง เรียกว่า “มหาดเล็กตรวจการ” เป็นครั้งแรก<sup>375</sup> กระทั่งในวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2449 ทรงเปลี่ยนแปลงตำแหน่งมหาดเล็กผู้ตรวจการมณฑลใหม่ เรียกว่า “มหาดเล็กรายงาน”<sup>376</sup> โดยการทำงานยังคงเหมือนเดิม<sup>377</sup> บรรดามหาดเล็กรายงานเหล่านี้เมื่อได้เล่าเรียนในระดับหนึ่ง ส่วนกลางจะส่งไปตรวจการตามหัวเมืองด้วย<sup>378</sup>

ปีเดียวกัน สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการปกครองของข้าราชการจากขุนนางเก่ามาสู่ความเป็น “ข้าราชการ” การปรับเปลี่ยนแนวคิดนี้มีทั้งการสร้างรูปแบบและระบบราชการเพื่อใช้ในการควบคุมระบบและข้าราชการในปกครอง<sup>379</sup> การรับข้าราชการได้ขยายจากชนชั้นสูงไปสู่สามัญชน มากขึ้นเป็นการขยายโอกาสให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการทำราชการ โดยได้รับโอกาสเดินทางเพื่อเข้ามาศึกษาในกรุงเทพฯ ผ่านการจัดการศึกษาของฝ่ายปกครองใหม่ อาทิ

<sup>372</sup> เสนาณรงค์ภักดี, ประวัติและงานพระยารัษฎาฯ (พระนคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 51 – 52.

<sup>373</sup> คริส เบเกอร์และผาสุก พงษ์ไพจิตร, ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2559), หน้า 94 – 95.

<sup>374</sup> กุลลดา เกษบุญชู มีด , ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : วัฒนการรัฐไทย, แปลโดย อาทิตย์ เจียมรัตติญญ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2562), หน้า 151.

<sup>375</sup> ในปี พ.ศ. 2449 มีการออกการเรียกชื่อมหาดเล็กผู้ตรวจการเป็นมหาดเล็กรายงาน อ้างถึงใน “เรื่องให้เรียกมหาดเล็กผู้ตรวจการมณฑลว่ามหาดเล็กรายงาน,” ใน เทศาภิบาล เล่ม 1 แผ่น 5 วันที่ 1 สิงหาคม ร.ศ. 125 (ม.ป.ท., 2449), หน้า 281-282.

<sup>376</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 281.

<sup>377</sup> “แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนเรียกมหาดเล็กผู้ตรวจการว่ามหาดเล็กรายงาน ,” ราชกิจจานุเบกษา 23, (3 มิถุนายน ร.ศ. 125 ) : 184.

<sup>378</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี (กรุงเทพฯ : บริษัทไทยควอลิตี้บุ๊คส์ 2006 จำกัด , 2559), หน้า 266.

<sup>379</sup> ศุภการ สิริไพศาล, “โอวาทของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย”, ใน 100 เอกสารสำคัญ : สรรพสาระประวัติศาสตร์ไทยลำดับที่ 2 (จารึกและเอกสารภูมิปัญญาไทย กรุงเทพฯ : ศักติโสภาคการพิมพ์, 2553) หน้า 240.

โรงเรียนฝึกหัดนายอำเภอ หลังจากพระองค์เสด็จฯ ตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรี เมื่อ ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) ทรงอธิบายไว้ว่า บรรดาข้าราชการ กรมการอำเภอในเมืองสุพรรณบุรีและในพื้นที่มณฑลต่างๆ ไม่ค่อยมีเวลาในการเดินทางออกตรวจราชการหัวเมือง<sup>380</sup> สมเด็จพระยาดำรงฯ จึงมีพระดำริกำหนดให้ดำเนินการรับสมัครบรรดาผู้ชายให้เข้ามารับราชการเพื่อเข้าสู่งการรับราชการมากขึ้น ตลอดระยะเวลา 20 ปี หลังจากการจัดตั้งระบบราชการสมัยใหม่ในสยาม มีข้าราชการเพิ่มมากขึ้นตามลำดับจากสถิติข้าราชการ พ.ศ. 2453 เมื่อพิจารณากระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว มีข้าราชการถึงประมาณ 14,000 – 15,000 คน<sup>381</sup>

ในช่วงทศวรรษ 2440 นักเรียนมหาดเล็กgrayงาน มีการส่งไปศึกษาการปกครองในหัวเมือง เพื่อทำความเข้าใจก่อนปฏิบัติงานจริงในกระทรวงมหาดไทย ความมุ่งหวังและความคาดหวังของสมเด็จพระยาดำรงฯ คือ ต้องพระประสงค์ให้นักเรียนเหล่านี้รู้จักการทำงานของมหาดไทยในหัวเมือง รวมทั้งให้นักเรียนได้ทำความรู้จักท้องที่ในเขตปกครองให้ดียิ่งขึ้นด้วย<sup>382</sup> มหาดเล็กgrayงานหลายคนมีบทบาทเป็นผู้ผลิตชุดความรู้เกี่ยวกับท้องที่สยามด้วยการถ่ายทอดเรื่องราววิถีชีวิต ความทรงจำ ประสบการณ์ทำงานในหัวเมืองผ่านหนังสือชีวประวัติ บันทึก ซึ่งได้รับการตีพิมพ์และถ่ายทอดให้กับข้าราชการรุ่นต่อมาด้วย

นอกเหนือจากการฝึกงานเรียนรู้ระบบการปกครองทั้งในออฟฟิศแล้ว มหาดเล็กgrayงานยังต้องติดตามข้าราชการชั้นปกครองลงตรวจพื้นที่ ในงานเขียนของพระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ) เรื่อง “บันทึกความทรงจำ” ว่าด้วยเรื่องด้วยการฝึกงานหัวเมือง กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ของนักเรียนตรวจการฝึกงานหัวเมือง และประสบการณ์จากการเรียนรู้การทำงานกับข้าราชการสังกัดมหาดไทยในพื้นที่ ประการหนึ่งคือชีวิตความเป็นอยู่ที่นักเรียนเหล่านี้จะต้องเผชิญและเรียนรู้การใช้ชีวิตก่อนจะออกไปเป็นข้าราชการมหาดไทยนั้น จะต้องได้รับการฝึกฝนทั้งการดู ฟัง สังเกต สอบถาม รวมทั้งการใช้ชีวิตที่จะต้องทำตัวกลมกลืนกับพื้นที่ทั้งการรู้จักใช้พาหนะจักรยาน ชีม้า การกินอยู่ การยิงปืน เหล่าบรรดาข้าราชการในฐานะครูผู้สอนจะชี้แจงถึงการใช้ชีวิตแม้ในบางท้องที่ที่จะต้องเผชิญกับสภาพการดำรงชีวิตอันยากลำบากที่นักเรียนฝึกหัดได้รับเช่นการกินอยู่ซึ่งไม่ถูกต้องกับจริตกับวิถี

<sup>380</sup> “ว่าด้วยหน้าที่ปลัดอำเภอชายขวา,” ใน เทศาภิบาล เล่ม 2 แผ่นที่ 7 เดือน ตุลาคม ร.ศ. 125 (ม.ป.ท., 2449), หน้า 3-9.

<sup>381</sup> วิไลเลขา ถาวรธนาสาร, ชนชั้นนำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2545), หน้า 122 -123.

<sup>382</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี (กรุงเทพฯ : บริษัทไทยควอลิตี้บุ๊คส์ 2006 จำกัด , 2559), หน้า 266.

ท้องถิ่นแต่ก็ต้องได้รับการฝึกฝน<sup>383</sup> พระยาสังฆาภิรมย์อุทุมมราชภักดี(สรวง ศรีเพ็ญ) ข้าราชการมหาดไทย ขณะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองราชบุรี เมื่อ พ.ศ. 2458 ได้ถ่ายทอดประสบการณ์ผ่านงานเขียนเรื่อง “เล่าให้ลูกฟัง” ในช่วงหนึ่งได้อธิบายว่าการไปประจำการในท้องที่ราชบุรี มีโอกาสออกตรวจท้องที่แขวงเมืองราชบุรี พิจารณาถึงพื้นที่ อุปนิสัยใจคอของชาวเมือง<sup>384</sup>

#### 4.2.2 กลุ่มคนภายใต้การปกครองของสยาม

การเดินทางตรวจราชการหัวเมืองจตุรงหมายประการสำคัญคือเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการปกครองในช่วงที่รัฐสยามกำลังสร้างระบบราชการขึ้นใหม่ที่ยังไม่แข็งแรงมากพอ นอกเหนือจากกลุ่มผู้ปกครองและข้าราชการท้องที่แล้ว ยังมีกลุ่มคนในปกครองของสยามที่ไม่ใช่ข้าราชการแต่หมายรวมถึงราษฎร และกลุ่มคนที่อยู่นอกการควบคุมที่รัฐต้องดึงให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การปกครองระบบใหม่ นอกจากนี้การสานสัมพันธ์กับผู้คนเหล่านี้ยังช่วยให้รัฐมีหูมีตาอยู่ในพื้นที่ห่างไกล รัฐสยามในช่วงเวลานี้จึงให้ความสนใจในการแยกแยะและสร้างสัมพันธ์ตลอดจนจัดการปัญหาต่างๆของผู้คนในปกครอง

ภาพที่ 3 สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพท่ามกลางบรรดาราษฎรสยาม (หจข, รหัส 69M00025)



<sup>383</sup> พระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ), บันทึกความทรงจำ(1) เรื่อง การศึกษา(และกีฬา) และการฝึกงานหัวเมือง, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 137-140.

<sup>384</sup> พระยาสังฆาภิรมย์อุทุมมราชภักดี(สรวง ศรีเพ็ญ), เล่าให้ลูกฟัง (กรุงเทพฯ : มติชน, 2557), หน้า 105.

#### 4.2.2.1 ราษฎรสามัญชน

“อะไรจะสำคัญยิ่งกว่าให้ราษฎรนิยมนับถือเป็นไม่มี”

ราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญาสติราชย์เพิ่งได้รับการเปลี่ยนสถานภาพจากไพร่และทาสไปสู่การเป็นแรงงานอิสระภายใต้เงื่อนไขสำคัญทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องการจัดสรรทรัพยากรโดยตรง<sup>385</sup> การลงพื้นที่ตรวจราชการในระยะแรกชนชั้นปกครองของสยามแสวงหาแนวทางเพื่อควบคุมการบังคับผู้คนในหัวเมืองให้อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเดียวกัน ราษฎรในทัศนะของผู้ปกครองสยามมองว่าเป็นคน “ว่าง่าย”<sup>386</sup> มากกว่าการต่อต้าน ชัดขึ้นและตื้อดิ่งต่ออำนาจรัฐส่วนกลาง<sup>387</sup> สามารถจัดการปกครองได้เนื่องมาจากกลุ่มคนเหล่านี้เคยอยู่ภายใต้การกดขี่ทั้งการแสวงหาผลประโยชน์จากบรรดาผู้ปกครองและกรมการเมืองท้องถิ่นมาก่อน รูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ของสยามยังมีผลต่อการวางระบบการปกครองและการสร้างความจงรักภักดีที่เกิดขึ้นในหมู่ผู้อยู่ใต้ปกครอง ตัวอย่างจดหมายของเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) ที่มีไปถึง ขุนสุนทรนสาร เมื่อ พ.ศ. 2450 สะท้อนถึงแนวคิดความรักชาติและรักเจ้านายเป็นธรรมเนียมและวิธีที่ข้าราชการมหาดไทยจะต้องถือปฏิบัติ โดยจะต้องแสวงหาวิธีที่จะทำให้ราษฎรเกิดความรักทั้งในตัวผู้ปกครอง การปกครอง และรักในรัฐบาลที่ปกครอง<sup>388</sup>

“ข้อสำคัญใจความอยู่ที่ว่าเราจะเดิรวิธีการปกครองให้ราษฎรรักใคร่รัฐบาลๆ เปนที่พึงมีกิจธุระทุกชั่วร้อนสิ่งไรวิ่งไปหาท่านแล้ว ท่านช่วยให้เขา ได้ความสุข ดังนั้น ความรักชาติ และเจ้านายอยู่ที่ตรงนี้ ไม่ใช่อยู่ที่แบบๆ นั้นเปนแต่ป้องกันไม่ให้เจ้าพนักงานขึ้นเกียจ และโกง เปียดบังเอาเงินหลวงไปเปนส่วนตัวเสียเท่านั้น แต่ถึงดังนั้นยังไม่ใคร่ไหว ทำอย่างไรจะเทศน์

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>385</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, 10 ปัญญาชนสยาม เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : โอเพนบุ๊คส์, 2557), หน้า 329.

<sup>386</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, “ให้เห็นถึงทัศนะของราษฎรในหัวเมืองปักษ์ใต้เมื่อคราวตรวจราชการหัวเมืองในปี พ.ศ. 2439 โดยชี้ว่าหากมีการปรับเปลี่ยนกรมการเมืองใหม่โดยให้ข้าราชการจากกรุงเทพฯ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ตัดสินคดีแทนกรมการเมืองเดิม ในทัศนะของพระองค์ดูเหมือนว่าราษฎรถูกทำให้กลายเป็นคนเชื่อใจง่าย ว่าง่าย และเชื่อฟังข้าหลวงส่วนกลางมากกว่ากรมการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาที่มาจากกรณีการตัดสินคดีความ อ้างถึงใน หจช, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ส.ค. ร.ศ. 117]

<sup>387</sup> หจช, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

<sup>388</sup> เจ้าพระยามุขมนตรี(อวบ เปาโรหิตย์), “บันทึกส่วนบุคลล,” พิพิธภัณฑเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร, 2561. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



ให้นายอำเภอรามันวิสาสะให้คุ้นเคยกับราษฎร อย่าไปทำสิ่งใด เสือ นี่แหละเป็นข้อสำคัญ ในหน้าที่ข้าหลวงมหาดไทย”<sup>389</sup>

ข้อเสนอของเจ้าพระยามุขมนตรีในข้างต้น ในฐานะเจ้ากรมในกระทรวงมหาดไทย แสดงถึง ปัญหาบางประการในการปกครองหัวเมืองในระยะแรก โดยเฉพาะปัญหาของการจัดการระเบียบแบบแผน ที่หัวเมืองทุกหัวเมืองไม่สามารถที่จะใช้แนวทางรูปแบบเดียวกันได้ทั้งหมด แต่ต้องอาศัยการค่อยเป็นค่อยไป นิธิ เอียวศรีวงศ์ ชี้ให้เห็นว่าการตรวจราชการหัวเมืองเป็นเรื่องใหม่สำหรับระบบราชการไทยซึ่งทำให้ชนชั้นนำที่มีโอกาสเดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองได้ฟังความคิดเห็นจากบรรดาราชกรรสามัญชนต่างๆที่ไม่ใช่เสียงของข้าราชการเพียงอย่างเดียว แต่รายงานการตรวจราชการมีการสอบถาม วิวาทะกันระหว่างชนชั้นนำส่วนกลางกับราษฎรสามัญชน ตลอดจนบรรดาผู้นำศาสนาอย่าง พระสงฆ์ ในท้องถิ่น<sup>390</sup>

ในรายงานการตรวจราชการหลายฉบับแสดงให้เห็นว่าชาวบ้านในบางพื้นที่ไว้วางใจข้าราชการที่ส่งมาจากกรุงเทพฯมากกว่ากรมการเมือง ดังกรณีของพระยาสุรศักดิ์พจนกรณ์ ซึ่งเดินทางตรวจราชการในแขวงเมืองสงขลาและพัทลุง พบเจอปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่โดยเฉพาะเรื่องภาษี การทำมาหากิน การย้ายถิ่นฐานของผู้คน หลายพื้นที่ราษฎรยินยอมพร้อมใจที่จะบอกเหตุการณ์สภาพความเป็นไปของตนให้กับข้าหลวงแม้ว่าจะเป็นคนแปลกหน้าต่างถิ่นก็ตาม

“ข้าพระพุทธเจ้าแวะตามบ้านรายทางในทะเลสาบปะกับราษฎรไต่ถามทุกข์สุข อย่างมีตรสหาย ราษฎรมีความยินดีที่บอกกล่าวเหตุการณ์แก่ข้าพระพุทธเจ้าโดยละเอียดทุกประการ บอกพูดจาโดยไม่กลัว เพราะไม่ทราบเกล้า,ว่าข้าพระพุทธเจ้าเป็นผู้ใดทราบเกล้า, แต่ว่าเป็นคนกรุงเทพ, มาเที่ยวเดินทางเล่น”<sup>391</sup>

รายงานของพระยาสุรศักดิ์ฯ ยังแสดงถึงความเกรงกลัวของราษฎรที่จะพบปะกับข้าราชการท้องถิ่น การบอกข้อมูลหรือชี้แจงข้อมูลต่อข้าหลวงที่มาจากกรุงเทพฯ บางครั้งจึงต้องปกปิดหรือเป็นการลับ

<sup>389</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>390</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, อ่านวัฒนธรรมการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 191.

<sup>391</sup> หจข, ม. 2.14/22 รายงานพระยาสุรศักดิ์ เรื่องตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช [ร.ศ. 113]

“เวลาที่ข้าพระพุทธเจ้าไปกราบประพาส บางแห่งจะบอกแต่กลัวจนตัวสั่น จะบอกอย่างไรก็กลัวมือเรียกข้าพระพุทธเจ้าไปในห้องกระซิบพูด คลำเอาตัวฎีกาใบเสร็จมาให้ดู แล้วปลุกษาว่าจะทำอย่างไรดีเขาทำอย่างนั้น เวลาที่พูดพูดพลางกำชับพลางรัวรัวว่าพ่อคุณอย่าไปพูดนะ อย่าพูดไปนะ”<sup>392</sup>

ในระยะแรกของการปกครองท้องที่ข้าราชการที่ถูกส่งไปจากส่วนกลางต้องเผชิญกับปัญหาความทุกข์ยากของราษฎรอยู่มาก และปัญหาหลายอย่างก็ยังไม่สามารถจัดการได้ ในบันทึกของพระยาราชเสนา เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการบริหารจัดการหัวเมืองของกรุงเทพฯ อันเป็นผลมาจากข้าราชการที่กรุงเทพฯ จัดส่งมาในระยะแรก แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับทุกข์สุขของราษฎรมากเพียงใดแต่รัฐก็ยังไม่สามารถจัดการกับความทุกข์ร้อนของราษฎรได้อย่างทั่วถึง พระยาราชเสนารายงานว่ามีคดีอุทธรณ์ฎีกาที่ส่งมาให้ข้าหลวงพิจารณาจำนวนมาก และการพิจารณาคดีความในแต่ละครั้งจะต้องใช้ทรัพย์สินเงินทองมากมาย บางครั้งก็ใช้เวลาพิจารณาเป็นปี จำเลยบางคนต้องถูกจองจำเป็นเวลานาน แม้ว่าท้ายที่สุดจะชนะคดี แต่อยู่ในฐานะที่เรียกว่า “กว่าถั่วจะสุกงาก็ไหม้” เสียก่อน<sup>393</sup> รายงานการตรวจราชการส่วนใหญ่จึงสะท้อนถึงปัญหาของราษฎรที่มักเกิดจากผู้ปกครองในท้องที่ซึ่งทำให้ส่วนกลางต้องเข้ามาบำบัดทุกข์และให้ความช่วยเหลือ

การร้องทุกข์ของราษฎรกลายเป็นประเด็นที่กล่าวถึงมากในรายงานการตรวจราชการ เช่น ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายที่พบบ่อยและเป็นประเด็นใหญ่ที่รัฐเข้าไปจัดการได้อย่างจำกัด ข้าหลวงส่วนใหญ่มักได้รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวระหว่างทางที่ออกตรวจพื้นที่ ตัวอย่างพื้นที่ริมคลองมหาสวัสดิ์ แขวงเมืองนครชัยศรี เมื่อ พ.ศ. 2439 คณะข้าหลวงตรวจการของพระอินทราธิบาล ได้รับแจ้งจากราษฎรชานาหลายคนถึงปัญหาโจรผู้ร้าย เช่นกรณีนายพิง นายฉ่ำ และพรรคพวกชานาร้องทุกข์ถึงปัญหาโจรผู้ร้ายในท้องที่ออกปล้นเรือและไล่กระบือ นอกจากการร้องทุกข์จากราษฎรแล้วพระสงฆ์บางวัดก็ยังรายงานถึงปัญหาต่างๆด้วย เช่น กรณีพระทรัพย์เจ้าอธิการวัดจั่วราย แขวงนครชัยศรีเล่าถึงปัญหาพระสงฆ์ไม่สนใจศึกษาเล่าเรียน อ่านหนังสือไม่ได้ และชอบการละเล่นต่างๆ<sup>394</sup> รายงานการตรวจราชการหัวเมืองนครชัยศรีของคณะพระอินทราธิบาล แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐให้ความสนใจต่อการร้องเรียนของบรรดาราษฎรตามรายทาง ซึ่งรัฐได้ใช้แสดงความชอบธรรมและสิทธิในการจัดการปกครองและผลประโยชน์ในพื้นที่

<sup>392</sup> เรื่องเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน.

<sup>393</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 162.

<sup>394</sup> หจข, ม.2.14/6 พระอินทราธิบาล รายงานระยะทางเมืองนครชัยศรี [13-22 พ.ค. 115]

นอกจากนี้ราชกรยังใช้วิธีถวญฎีกาให้กับข้าหลวงผู้ตรวจราชการจากกรุงเทพฯ ระหว่างการเดินทางตรวจราชการ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการทำมาหากิน การเก็บภาษี และการกตขี่ของข้าราชการในพื้นที่ กรณีหัวเมืองตะวันออก เช่นที่อ่างศิลา แขวงเมืองชลบุรี ราชกรพากันมาร้องทุกข์ถึงความเดือดร้อนเรื่องการตัดไม้เพื่อนำไปขาย เนื่องจากเมื่อบริษัทศรีราชาเข้ามาทำป่าไม้ทำให้ราชกรเดิมที่เคยเข้าไปตัดไม้ ไม่สามารถตัดไม้ได้ แต่เจ้าพนักงานกลับยอมให้ราชกรในเขตบางพระเข้าไปตัดไม้ได้ ราชกรชาวอ่างศิลาจึงยื่นเรื่องเรียกร้อง เมื่อสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงทราบ จึงทรงสั่งการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปจัดการโดยให้เข้าไปพูดคุยกับบริษัทเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว<sup>395</sup> ความพยายามเข้าไปรับเรื่องราร้องทุกข์ของราชกรจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการตรวจราชการ และแม้ว่าข้าหลวงจากกรุงเทพฯจะเป็นคนแปลกหน้าแต่ราชกรกลับมองว่าบรรดาข้าหลวงเหล่านี้สามารถช่วยเหลือจัดการปัญหาได้ดีกว่าข้าราชการในท้องที่เนื่องจากคนเหล่านั้นอาจมีผลประโยชน์ในพื้นที่ เช่นการเอารัดเอาเปรียบด้านแรงงานและภาษี สอดคล้องกับข้อเสนอณัฐพงษ์ สกกุลเลียวที่เสนอให้เห็นว่ารัฐสยามไม่ได้เป็นผู้กระทำเพียงฝ่ายเดียวต่อท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นก็ยินยอมพร้อมใจในกระบวนการของรัฐสยามด้วย<sup>396</sup>

ในรายงานการตรวจราชการหัวเมืองหลายแห่งแสดงถึงปัญหาที่ราชกรต้องทุกข์ทนกับการขูดรีด เอารัดเอาเปรียบกับกระบวนการการจัดเก็บภาษีอากรในท้องถิ่น ตลอดจนความไม่เป็นธรรมและการฉ้อราชกรบังหลวงที่บรรดาเจ้าเมืองและกรมการกระทำกับราชกร จนก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ เช่นการโยกย้ายถิ่นฐานของผู้คนเพื่อหลบหนีการเรียกเก็บภาษี รายงานตรวจราชการแสดงถึงความจำเป็นและความชอบธรรมที่รัฐจะต้องเข้ามาเปลี่ยนแปลงวิธีบริหารจัดการท้องถิ่นเสียใหม่เพื่อแก้ปัญหาของราชกรในพื้นที่ จนถึง พ.ศ. 2437 ในการประชุมคณะเสนาบดีสภา สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงกล่าวถึงปัญหาการอพยพของราชกรสยามที่หนีไปยังดินแดนในบังคับของอังกฤษในพื้นที่เมืองมะริดและตะนาวศรีประมาณ 20,000 คน โดยกำชับให้ทางกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบติดตามดูแล<sup>397</sup>

การอพยพของราชกรมีสาเหตุอีกประการหนึ่งมาจากการเกณฑ์แรงงานของราชกรในหัวเมือง ที่ประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. 2440 พระยาศักดาภิเดชวรฤทธิ (ตัน อัมรานันท์) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลบูรพา (พ.ศ. 2439-2445) กล่าวถึงความเดือดร้อนของราชกรจากการเกณฑ์

<sup>395</sup> หจข, ม.2.14/39 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน (3 ม.ค.119 – 10 ส.ค. 122)

<sup>396</sup> ณัฐพงษ์ สกกุลเลียว, “สามัญชนในหัวเมืองฝ่ายเหนือกับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่สยาม พ.ศ. 2400-2450,” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), 2561.

<sup>397</sup> คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย, รายงานการประชุมเสนาบดีสภา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 3 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา ร.ศ. 113 (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2548), หน้า

แรงงาน และพาหนะของราษฎรมาใช้ขนส่งสิ่งของในงานราชการ ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับราษฎร จนทำให้ราษฎรจำนวนหนึ่งต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น เช่นที่เมืองศรีโสภณ (ในมณฑลเขมร) มีผู้คนย้ายไปอยู่เมืองอื่นจนทำให้เมืองร้าง<sup>398</sup> ความไม่พอใจของชาวบ้านยังเกิดจากที่พวกเขาถูกเกณฑ์ มาใช้งานในฤดูทำนา บางรายเกิดความท้อถอยจากการเกณฑ์แรงงานของรัฐ ในรายงานการเสด็จฯ ตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ ชี้ให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวยังพบในมณฑลนครราชสีมา และมณฑลลาวกาวด้วย กระทั่ง ใน พ.ศ. 2447 มีผู้ร้องทุกข์ยื่นเรื่องให้กับสมเด็จพระยาดำรงฯ ว่าไม่ได้รับค่าจ้างจากการเกณฑ์งาน ผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดการทำบัญชีเกณฑ์จ้างต่างๆในที่ว่ากรม อำเภอ<sup>399</sup>

ผลของการเกณฑ์แรงงานส่วนหนึ่งคือมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบไพร่เมื่อ พ.ศ. 2442 โดย รัฐหันมาจัดเก็บเงินค่าราชการ ประกอบกับให้เปลี่ยนแปลงการควบคุมเลก โดยการโอนกรมกองที่เคย ต้องสังกัดมูลนายเปลี่ยนเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุม ระบบไพร่ในระบเวลาดังกล่าวอาศัย การควบคุมในระดับท้องถิ่น ต่อมาภายหลัง พ.ศ. 2443 มีการออก “พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ จ้าง ร.ศ. 119” กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการเกณฑ์แรงงาน สิ่งของ หรือสัตว์พาหนะจากราษฎร เพื่อใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคของรัฐและสมควรจะให้มีความจ้างการเกณฑ์แรงงานขึ้นด้วย ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงมีผลให้ไพร่ต้องเป็นแรงงานผู้เสียภาษี และทำให้รัฐสามารถใช้แรงงานจ้างเกณฑ์ไพร่ เพื่อประโยชน์ทางราชการได้<sup>400</sup>

ในปี พ.ศ. 2448 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธสยามบรมมกุฎราชกุมาร เสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพ ทรงมีพระวินิจฉัยว่าข้าหลวงสยามที่เดินทางมายังหัวเมืองกลับ กลายเป็นภาระของราษฎรที่ต้องถูกเกณฑ์เพื่อมาเตรียมการในการจัดสร้างที่พักและเป็นพนักงาน แบกหามอีกด้วย<sup>401</sup> พ.ศ. 2451 พระยาราชเสนา เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือได้รับเรื่องร้องทุกข์จาก ราษฎรในอำเภोजัตุรัสว่าข้าราชการในพื้นที่เกณฑ์ผู้คนขณะที่อยู่ในช่วงการทำมาหากิน แต่ผู้ที่ เกณฑ์ไปปรับใช้กลับไม่ได้รับค่าจ้างจากการใช้แรงงานและการต้องนำพาหนะเดินทางไปให้ทางการใช้ ราษฎรในมณฑลนครราชสีมา เขตอำเภอนางรองและอำเภอประโคนชัยยังร้องต่อพระยาราชเสนาถึง

<sup>398</sup> พระยาสุรศักดิ์พจนกรณ, รายงานประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 116 (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 28-29.

<sup>399</sup> พระยาอินทรวชิต, รายงานประชุมเทศาภิบาล รัตนโกสินทรศก 123 กระทรวงมหาดไทย (โรงพิมพ์ โสภณพิพรรฒธนากร, ม.ป.ป.), หน้า 25-26.

<sup>400</sup> อัญชลี สุสายัณห์, ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2552), หน้า 291-295.

<sup>401</sup> เนื่ออ่อน ขวัญทองเขียว, “รัฐสยามกับล้านนา พ.ศ. 2417 - 2476,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตร ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 143.

การกะเกณฑ์ราษฎรไปส่งข้าหลวงที่ทำหน้าที่ปักปันเขตแดน เมื่อราษฎรบางส่วนกลับมาเกิดป่วยไข้ล้มตายและหายตัวไปหลายคนซึ่งพระยาราชเสนาได้ทำหนังสือกราบทูลผ่านสมเด็จพระยาดำรงฯ ให้ทรงทราบ<sup>402</sup> จนถึง พ.ศ. 2449 ที่ประชุมเทศาภิบาลจึงกำหนดให้ยกเลิกการกะเกณฑ์ราษฎรเพื่อนำมาใช้แรงงานและเกณฑ์สิ่งของที่เคยมีมาแต่ก่อน แล้วกำหนดให้ข้าราชการที่จะต้องใช้แรงงานจะต้องซื้อหาว่าจ้างกันตามราคา<sup>403</sup>

การอพยพย้ายถิ่นของราษฎรสยามเกิดขึ้นเป็นระยะและหลายระลอก ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับรายงานของข้าหลวงที่เดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองที่มณฑลนครราชสีมา กล่าวถึงการอพยพของผู้คนในมณฑลบูรพาเมื่อ พ.ศ. 2451 ภายหลังจากที่ต้องเสียพื้นที่นี้ให้กับฝรั่งเศสตามสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส พ.ศ. 2450 (ค.ศ. 1907) เข้ามายังมณฑลนครราชสีมาเป็นจำนวนมาก<sup>404</sup> ข้าราชการได้ไต่เรื่องสอบถามถึงที่มาที่ไปของการอพยพของราษฎรพบว่า มาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการทำมาหากินในพื้นที่ กรณีข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีออกตรวจราชการเมื่อ พ.ศ. 2453 ก็พบว่าชาวประมงเดือดร้อนในการประกอบอาชีพและถิ่นที่อยู่<sup>405</sup>

สมเด็จพระยาดำรงฯ ยังทรงวางแผนและกำหนดรูปแบบการลงพื้นที่เสด็จประพาสหัวเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นำไปสู่ธรรมเนียมการเดินทางที่เรียกว่า “ประพาสต้น”<sup>406</sup> ซึ่งครั้งแรกระหว่าง พ.ศ. 2447 และ พ.ศ. 2449 และครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2451

<sup>402</sup> หจข, ม.2.14/20 พระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา (1 มี.ค. 126 – 12 พ.ค. 127)

<sup>403</sup> พระยাজ่าแสนบดี (จตและเรียบเรียง), รายงานประชุมเทศาภิบาล รัตนโกสินทรศก 124 กระทรงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ม.ป.ป.), หน้า 7.

<sup>404</sup> หจข, พระราชหัตถเลขา ใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 3 ตอนที่ 3 มณฑลอีสาน)

<sup>405</sup> หจข.จันทบุรี, (13) มท. 2.1/8 เจ้าคุณเทศาตรวจการเมืองระยองและเมืองตราด [6 มิ.ย. ร.ศ. 128 – 1 ส.ค. ร.ศ. 131]

<sup>406</sup> สมเด็จพระยาดำรงฯ อธิบายเกี่ยวกับการประพาสต้นเป็นลักษณะการเสด็จไม่เป็นทางการ ที่มาจากชื่อของข้าราชการที่ตามเสด็จประพาสโดยเรือกำกับเครื่องชื่อพระยานิพัทธราชกิจ(ขณะเป็นหลวงศักดิ์นายเวร) ชื่อ “อัน” ภายหลังจึงผิดเพี้ยนเป็น “ต้น” ภายหลังจึงเรียกเรือตาอันเป็น “เรือต้น” กับกระแสต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระเสวิจารณจากข้อแรกว่าเหตุนี้จึงให้เรียกการประพาสไปรเวตมาจากการแต่งชุดลำลองหรือเครื่องต้น จึงเป็นเหตุให้เรียกประพาสต้น อ้างถึงใน สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุ เรื่อง เสด็จประพาสต้นในรัชกาลที่ 5 ครั้งแรกและครั้งที่ 2 (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาเสวกตรี พระยานิพัทธราชกิจ (อัน นรพัลลภ) วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2477) (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2477), หน้า 6-7.

โดยเสด็จประพาสลำน้ำมะขามเฒ่า<sup>407</sup> การเสด็จประพาสต้นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นส่วนหนึ่งในการสำรวจตรวจตราความเป็นอยู่ของราษฎรหลังจากการปรับเปลี่ยนแบบแผนการปกครองในท้องที่ โดยมีสมเด็จพระยาดำรงฯ ในฐานะผู้กำหนดเส้นทางการเสด็จพระราชดำเนินทุกครั้ง จนรับพระนามว่า “ตลอดโปรแกรมเมกเกอร์(Lord Program Maker)”<sup>408</sup> ดังข้อความตอนหนึ่งในพระนิพนธ์ของพระองค์ทรงเปรียบเทียบความเป็นอยู่ของราษฎรก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองไว้ว่า

“การที่ได้ไปตรวจการงานในท้องถื่นครั้งนั้นทำให้ปรากฏว่า ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ “บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข” ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ “อยู่เย็นเป็นสุข” นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า “ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ เช่น โจรผู้ร้ายเป็นต้นก็เป็นสุข.ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคดีเกิดขึ้นใหม่”<sup>409</sup>

#### 4.2.2.2 ผู้นำทางศาสนา และเศรษฐกิจ

ในหมู่ราษฎรซึ่งเป็นพลเมืองส่วนใหญ่ของสยามมีกลุ่มคนที่ถือได้ว่าเป็นผู้นำทางสังคมและเศรษฐกิจซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในท้องที่นอกเหนือจากเจ้าเมืองหรือชนชั้นปกครอง ได้แก่ พระสงฆ์ นักบวช รวมไปถึงบรรดาพ่อค้าที่มีบทบาททางเศรษฐกิจ คนเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในชุมชนซึ่งชนชั้นปกครองสยามต้องการเชื่อมสัมพันธ์และดึงคนเหล่านี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองท้องที่ การเสด็จ ฯ ตรวกราชการเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยหลายครั้งทรงเข้าพบและวิสาสะกับผู้มีบทบาทในท้องที่อย่างพระสงฆ์และนักบวช ซึ่งในหลายพื้นที่บุคคลเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ให้ความร่วมมือกับผู้ตรวจราชการ กรณีของพระสงฆ์นอกจากให้ความร่วมมือในฐานะผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่แล้ว ยังร่วมมือ

<sup>407</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาเรื่อง เสด็จประพาสลำน้ำมะขามเฒ่า เมื่อ พ.ศ. 2451, (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2561), หน้า 7.

<sup>408</sup> กระทรวงมหาดไทย, ดำรงราชานุสรณ์ : เพื่อเฉลิมพระเกียรติพลเอก และ มหาอำมาตย์เอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (เนื่องในการเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดพระรูปอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงมหาดไทย 1 เมษายน 2511) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2511), หน้า 129.

<sup>409</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 131 - 132.

กับรัฐในการสร้างสาธารณประโยชน์ขึ้นในท้องที่ หรือเป็นผู้นำที่รวมกลุ่มราษฎรในพื้นที่ให้กระทำกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อรัฐ

ตัวอย่างครั้งสมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตกที่เมืองภูเก็ต ทรงมีโอกาสนสนทนาสอบถามที่มาความศักดิ์สิทธิ์ของหลวงพ่อแช่มพระเกจิอาจารย์ ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการปราบปรามกบฏชาวจีนฮั่นที่เมืองภูเก็ต เมื่อ พ.ศ. 2419 ทรงเชิ่อมโยงความดีและบุญฤทธิ์ของหลวงพ่อแช่มเข้ากับการปกครองของส่วนกลาง โดยเฉพาะความสามารถในการจัดการกับปัญหาโจรผู้ร้ายในเมืองภูเก็ต<sup>410</sup> ตัวตนของหลวงพ่อแช่มในสายตาของชนชั้นนำสยามมีฐานะเป็นผู้มีบุญญาบารมีและสามารถปราบปรามฮั่นได้อย่างราบคาบเช่นเดียวกับความพยายามของชนชั้นปกครองสยามที่ต้องการสร้างความเรียบร้อยให้กับท้องที่ แนวคิดดังกล่าวได้รับการอธิบายในพระนิพนธ์ของพระองค์ นอกจากนี้ข้าราชการหลายคนเดินทางตรวจพื้นที่ยังได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจากบรรดาพระภิกษุตามวัดต่างๆ ให้ข้อมูลแก่ทางราชการเพื่อสืบค้นความเป็นมาของพื้นที่ นอกจากนี้ข้าราชการยังเข้าพบกับบาทหลวงตามท้องที่ต่างๆ อาทิ ในปี พ.ศ. 2439 สมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ทรงมีโอกาสนสนทนากับการเผยแพร่ศาสนาในหมู่ชาวคริสเตียนในเมืองนครศรีธรรมราช ทั้งการตั้งโรงพยาบาลในเขตเมืองนครศรีธรรมราช การศึกษา โดยเฉพาะการเผยแพร่ศาสนาที่ทรงสนใจเป็นพิเศษเนื่องด้วยจำนวนคนเข้ามาเข้ารับเป็นจำนวนมาก จึงทรงรับสั่งให้พระเถระฝ่ายการศึกษาสงฆ์พิจารณาเรื่องนี้โดยด่วน<sup>411</sup> ส่วนในปี พ.ศ. 2446 ทรงพบปะพูดคุยกับบาทหลวงชาวญวนในเขตอำเภอสองพี่น้อง แขวงเมืองสุพรรณบุรี ซึ่งตัวบาทหลวงเป็นบุตรของเสมียนญ โดยบาทหลวงไม่เพียงแต่สอนศาสนาเท่านั้น แต่มีส่วนช่วยเหลือกับทางราชการอย่างแข็งขัน<sup>412</sup> ทั้งนี้การเป็นมาเป็นไปของการพิจารณาบุคคล กลุ่มบุคคลสำคัญทางศาสนาจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในวิสัยของการตรวจราชการของกลุ่มคนทุกกลุ่ม เพื่อพิจารณาความเป็นมาเป็นไป รวมทั้งความเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเหล่านี้ในท้องถื่นว่ามีผลกระทบต่อโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของรัฐสยามหรือไม่

ตัวอย่างหนึ่งพระสงฆ์ที่มีบทบาทในฐานะผู้นำท้องที่ซึ่งได้รับกล่าวถึงในรายงานการตรวจราชการที่น่าสนใจองค์หนึ่งคือ “พระปาน” ซึ่งได้รับการบันทึกเรื่องราวอยู่ในรายงานเสด็จฯ ตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ และในรายงานของพระยาสุโขมนัยวินิต พ.ศ. 2439 ครั้งนั้นพระองค์เสด็จฯ เมืองนครศรีธรรมราชและเสด็จฯ ไปสักการะพระบรมธาตุ ซึ่งในช่วงเวลานั้นทางวัด

<sup>410</sup> สาส์นสมเด็จ เล่ม 19 ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมมริศราธิบดีวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2504), หน้า 278 -286.

<sup>411</sup> หจข, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

<sup>412</sup> หจข, ม. 2.14/107 กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรี

กำลังดำเนินการบูรณะพระอารามครั้งใหญ่เนื่องจากถาวรวัตถุทรุดโทรมมากโดยมี พระปาน ภิกษุในเมืองนครศรีธรรมราชเป็นแกนนำโดยชักชวนบรรดาพุทธศาสนิกชนในเมืองนครศรีธรรมราชและหัวเมืองปักษ์ใต้ไปตลอดแหลมมลายูร่วมดำเนินการ พระองค์ทรงสอบถามและสังเกตการณ์ รวมทั้งทรงพิจารณาพระปานผู้ที่ “**ทำการใหญ่โต**” ทรงรู้สึกแปลกประหลาดพระทัยในความสามารถทั้งสติปัญญาและความอุตสาหะในการคิดทำการบูรณะครั้งนี้จนเกิดความอัศจรรย์ใจในกำลังความสามารถ ด้วยความสงสัยจึงทรงเข้าไปไต่เรื่องสอบถามประวัติส่วนตัวและเหตุของการเข้ามาบูรณะวัดพระบรมธาตุ พร้อมทั้งระบุว่าทรงถ่ายภาพไปทูลเกล้าฯ ถวายให้รัชกาลที่ 5 ทอดพระเนตร<sup>413</sup>

กิตติศัพท์ของพระปานกลายเป็นที่จับตาของชนชั้นปกครองจากกรุงเทพฯ ด้วยบุคคลผู้นี้สามารถชักชวนให้ผู้คนมากมายมาร่วมกันได้ แม้จะเป็นเรื่องของศรัทธาในการบูรณะพระบรมธาตุแต่จากตัวอย่างกบฏผู้มีบุญในอีสานก็ทำให้ทางการสยามจำเป็นต้องจับตาความเคลื่อนไหวของพระปานซึ่งเป็นพระสงฆ์ธรรมดาสามัญ อย่างไรก็ตามจากรายงานของฝ่ายสยามอธิบายถึงลักษณะของพระปานในแง่มุมที่ดี สอดคล้องกับเอกสารบันทึกความทรงจำในท้องถิ่นที่เพิ่มเติมเกี่ยวกับบุญฤทธิ์และเรื่องราวเหนือธรรมชาติไว้ด้วย<sup>414</sup> นอกจากนี้สมเด็จพระยาดำรงฯ ยังทรงยกย่องและให้ความสำคัญกับพระปานเปรียบเสมือนครูบาศรีวิชัยของล้านนา<sup>415</sup> ส่วนเจ้าพระยาอมรราช (ปั้น สุขุม) ขณะดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ก็บันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับพระปานในทำนองเดียวกับที่สมเด็จพระยาดำรงฯ คือมีฐานะเป็นบุคคลที่ผู้สร้างคุณงามความดีในการบูรณะวัดพระบรมธาตุ ภายหลังจึงได้มีโอกาสทำความรู้จักและได้ชักชวนให้พระปานช่วยหาผู้คนทำสร้างสาธารณประโยชน์ให้ด้วย<sup>416</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>413</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>414</sup> งานเขียนเกี่ยวกับเรื่องราวของพระปานเป็นงานเขียนที่ไม่ได้อยู่ในเหตุการณ์ร่วมสมัยแต่เขียนขึ้นในช่วงระยะหลัง คือเรื่อง “ทิดปานบูรณะวัดพระมหาธาตุ” ผู้เขียนคนสำคัญคือพระปลัดเลี่ยม อาสโย แห่งวัดเพชรจริก เมืองนครศรีธรรมราช สันนิษฐานว่าได้เขียนเรื่องนี้ขึ้นในช่วงต้น พ.ศ. 2500 (พิจารณาจากบทกลอนในช่วงแรกที่กล่าวถึงเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับเมืองนครศรีธรรมราชในช่วงเวลานั้น) งานดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงกิจกรรมการบูรณะวัดพระมหาธาตุของพระปานอย่างยิ่งใหญ่ มีเรื่องราวที่เป็นทั้งในส่วนข้อเท็จจริงและอภินิหารอัศจรรย์ต่างๆ ในฐานะผู้มีบุญญาบารมีที่มาบูรณะวัดพระบรมธาตุ และบางส่วนของบทกลอนสะท้อนถึงการพบเจอพระปานของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในช่วงการบูรณะวัดซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานรายงานการตรวจราชการในช่วงปี พ.ศ. 2439

<sup>415</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 4 (กรุงเทพฯ : ชมรมดำรงวิทยา, 2527), หน้า 46-47.

<sup>416</sup> ศิริพงษ์ บุญราศรี, มหาอำมาตย์นายก เจ้าพระยาอมรราช เอกบุรุษ 4 แผ่นดิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, 2544), หน้า 57.



เมื่อระบบการศึกษาสมัยใหม่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในหัวเมือง สมเด็จพระปรมัยยิกายังทรงใช้เวลาในการตรวจราชการทรงพบปะและสอบถามเกี่ยวกับการจัดการศึกษากับบรรดานักบวช และมีชนนารีต่างชาติ เช่นเมื่อครั้งเสด็จเมืองเพชรบุรีและบางนกแขวก แขวงเมืองสมุทรสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2441 ทรงมีโอกาสดำเนินการถึงการจัดการการศึกษาการสอนศาสนา และการจัดการสาธารณสุขทางการแพทย์จากนักบวชในพื้นที่ด้วย<sup>417</sup>

สำหรับกลุ่มที่มีบทบาททางเศรษฐกิจในหัวเมืองสำคัญ เช่น ในพื้นที่หัวเมืองปักษ์ใต้ กลุ่มตระกูลขุนนางจีนฝ่ายปักษ์ใต้ด้านตะวันตก (ฝั่งอันดามัน) อยู่ภายใต้บทบาทและอิทธิพลของตระกูล ณ ระนอง ซึ่งได้รับโอกาสเข้ามาบริหารราชการในฐานะเจ้าภาษีนายอากรและเจ้าเมืองมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเป็นกลุ่มที่มีฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและขยายไปสู่อำนาจทางการเมือง ในฐานะผู้สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำคัญ กลุ่มคนจีนเหล่านี้ต้องการขึ้นมามีสถานภาพทางสังคมโดยการสร้างฐานะและความมั่นคง ผ่านการเติบโตทางเศรษฐกิจจนนำมาสู่การเลื่อนสถานภาพทางสังคม ขณะเดียวกันยังเป็นพระราโชบายของกษัตริย์สยามที่จะทรงสร้างความรู้สึกรักความเป็นกลุ่มก้อนเดียวกับคนไทยผ่านการตั้งตำแหน่งขุนนาง และเพื่อไม่ให้เกิดความรังเกียจในกลุ่มชนที่มีบทบาททางผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมไทย<sup>418</sup> กลุ่มตระกูล ณ ระนอง ถือว่ามีความใกล้ชิดอย่างมากกับชนชั้นปกครองสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งยังเป็นกลุ่มที่สามารถปรับตัวเข้ากับการปกครองแบบใหม่ และกลายเป็นบุคลากรสำคัญในระบบการปกครองใหม่ด้วย

การสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มพ่อค้าพื้นเมืองรวมถึงบรรดาคนในบังคับต่างชาติ พบได้ในการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระปรมัยยิกายังทรงพบปะกับชาวต่างชาติส่วนหนึ่งที่มาประกอบกิจการตามหัวเมืองมากมาย ดังกรณีของ “กัปตันสะคาเล็ดชาติสก๊อต” ซึ่งเป็นเจ้าของเรือไฟที่เดินกิจการในแม่น้ำเจ้าพระยาระหว่างกรุงเทพฯ ถึงอ่างทอง อ่างทองถึงชัยนาท ชัยนาทและนครสวรรค์<sup>419</sup> ประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับจากบรรดาพ่อค้าเหล่านี้คือมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการตรวจราชการ ในการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองบรรดาพ่อค้าโดยเฉพาะกลุ่มชาวจีนที่อาศัยอยู่ตามหัวเมืองต่างมีส่วนในการจัดรับเสด็จและอำนวยความสะดวก ในปี พ.ศ. 2441

<sup>417</sup> หจข, ม.2.14/94 รายงานตรวจราชการหัวเมืองราชบุรี สมุทรสงคราม [16 ต.ค. ร.ศ. 117]

<sup>418</sup> กนิษฐา ไทเดชะวัฒน์, “บทบาทของขุนนางไทยเชื้อสายจีนในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2367-2453),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2534) , หน้า 124 -125.

<sup>419</sup> หจข, ม. 2. 14/2 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าแลพิศณุโลก นครสวรรค์ และรายงานระยะทางที่เสด็จ (30 ก.ย. - 18 ส.ค. 119)

การเสด็จฯ หัวเมืองฝ่ายเหนือพม่าไทย จีน ต่างออกมายืนเข้าแถวและจัดทำขุ้มรับเสด็จตลอดเส้นทาง<sup>420</sup>

บรรดาพม่า สำคัญอย่างชาวจีนนับเป็นภาคการผลิตที่มีส่วนต่อการขับเคลื่อนรัฐสยาม ในทางเศรษฐกิจควบคู่กับบทบาททางการเมืองและทางสังคม เสนาบดีจึงเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ มีส่วนต่อการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มคนเหล่านี้ในระหว่างตรวจราชการหัวเมือง ดังในคราวเสด็จตรวจเมืองสุพรรณบุรี ในปี พ.ศ.2441 พระองค์ทรงเข้าร่วมประชุมกับบรรดาพม่าและผู้ชำนาญในอาชีพทำตาลโตนดในเมืองสุพรรณบุรี รวมทั้งสินค้าของเมืองที่ออกจำหน่ายไปยังต่างพื้นที่ ประเด็นสำคัญนอกเหนือการสอบถามที่มาที่ไปของการค้าสินค้า ทรงเลือกที่จะสอบถามถึง “วิธีการต่างๆ” ของการทำตาลโตนด รวมทั้งปริมาณรายได้ที่ได้ต่อปี<sup>421</sup>

ในการตรวจราชการหัวเมืองกลุ่มขุนนางจีนยังคงมีบทบาทในระบบราชการสมัยใหม่ของสยาม สืบเนื่องจากบทบาทเดิมในฐานะเจ้าภาษีนายอากร ข้าหลวงที่มีโอกาสไปตรวจราชการในบางพื้นที่จึงต้องดึงกลุ่มขุนนางท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในคณะผู้ตรวจราชการ ในปี พ.ศ.2452 คณะตรวจราชการของพระรัชฎ์ภักดิ์พิพัฒน์ ข้าหลวงตรวจการสรรพากรนอก เดินทางไปตรวจการจับปลาในเขตมณฑลพิษณุโลกและมณฑลนครสวรรค์ พร้อมด้วยขุนวิเทศจีนนารักษ์ นายน้ำเมืองนครป่าหมากและจีนขึ้นเมืองพิจิตร เป็นผู้ให้ข้อมูลกับผู้ตรวจราชการเพราะเป็นผู้รู้วิธีการจับปลาในเขตมณฑลพิษณุโลกและมณฑลนครสวรรค์<sup>422</sup> ช่วงเวลานี้จะเห็นบทบาทของรัฐต่อการเข้าถึงกลุ่มคนเหล่านี้ในฐานะผ่านทางเศรษฐกิจไปพร้อมกับฐานะผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีส่วนต่อการให้ข้อมูลกับข้าหลวงมหาดไทยได้ดี รายงานของพระรัชฎ์ภักดิ์พิพัฒน์ จึงเป็นตัวอย่างการดึงข้อมูลจากการสอบถามกลุ่มขุนนางจีนในท้องถิ่น ที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลในทรัพยากรทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากทั้งบัญชีข้อมูลการจับปลา ชนิดของปลา วิธีการภาษีอากรค่าน้ำ การทำปลา การจำหน่ายปลา การจัดการป้องกันและบำรุงปลา<sup>423</sup>

<sup>420</sup> “ระยะทางพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ,” ราชกิจจานุเบกษา :435.

<sup>421</sup> หจข, ม.2.14/9 เรื่องกรมหมื่นดำรงตรวจราชการในมณฑลนครไชยศรี [18 ส.ค.-27 ต.ค. 117]

<sup>422</sup> หจข, ม.2.14/47 รายงานพระรัชฎ์ภักดิ์พิพัฒน์ ตรวจการจับปลาในมณฑลพิษณุโลก และนครสวรรค์ [25 ต.ค. ร.ศ. 128]

<sup>423</sup> เรื่องเดียวกัน

#### 4.2.2.3 กลุ่มชาติพันธุ์ในสยาม

ผู้คนที่กลุ่มหนึ่งที่กล่าวถึงในรายงานตรวจราชการคือ กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆที่กระจายตั้งถิ่นฐานอยู่ในพระราชอาณาจักรสยาม อันที่จริงการศึกษาเกี่ยวกับชาติพันธุ์วรรณนาในดินแดนสยามมีมากตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการปกครองแล้ว การศึกษาเรื่องราวของกลุ่มชาติพันธุ์ในสยามเริ่มต้นอย่างจริงจังตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2420 ชนชั้นนำสยามได้เริ่มเดินทางท่องเที่ยวไปในท้องที่ต่างๆ พร้อมกับเกิดขึ้นของงานเขียนในรูปบันทึกประจำวัน บันทึกความทรงจำ บันทึกการเดินทาง ตลอดจนรายงานต่างๆที่ตีพิมพ์ในวารสารและเอกสารของรัฐ พิพัฒน์ กระแจะจันทร์ เสนอว่าความรู้เกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์(รวมไปถึงพวกที่เรียกว่า “คนป่า”) รับรู้อย่างกว้างขวางในหมู่ชนชั้นนำสยามยุคนั้น พิพัฒน์ ยกตัวอย่างงานเขียนสำคัญของพระยาประกาศกิจจักร (แหม่ม บุนนาค) ครั้นยังดำรงตำแหน่งขุนประเทศกิจ เขียนเรื่อง “ว่าด้วยประเภทคนป่าถุข่าฝ่ายเหนือ” เมื่อ พ.ศ. 2428 ตามมาด้วยงานเขียนของ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเรื่อง “ว่าด้วยคนป่าชาติต่างๆ” ที่ตีพิมพ์ลงในวาริชญาณ เมื่อ พ.ศ. 2432<sup>424</sup> ต่อมาก็มีผลงานของขุนมหาวิไชย (จันทร์ อุดตมนคร) เมื่อ พ.ศ. 2439 ว่าด้วยเรื่อง “ลาวชาวตะวันออก”<sup>425</sup> การเดินทางของข้าราชการหลายคนส่งเสริมให้เกิดการรวบรวมความรู้จำนวนหนึ่งซึ่งบันทึกผ่านข้อมูลเชิงชาติพันธุ์วรรณนาตามพื้นที่ที่ชนชั้นนำข้าราชการ นักเดินทางพบเห็นและเข้าใจ<sup>426</sup> เช่นเดียวกันกับนักบูรพาคดีชาวตะวันตกที่มีส่วนสำคัญต่อการจัดการความรู้แบบอาณานิคมไปพร้อมๆ กับการจัดการโครงสร้างพหุสังคมที่มีความหลากหลายของกลุ่มคนต่างๆ เช่น กรณีอาณานิคมอังกฤษ ความรู้เหล่านี้มีส่วนสำคัญต่อการสร้างองค์ความรู้และอุดมการณ์ แนวคิดทางการเมืองถ่ายทอดไปสู่กลุ่มชาติพันธุ์ในยุคหลัง<sup>427</sup>

ในช่วงแรกของการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ชนชั้นปกครองของสยามยังไม่สามารถทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองสยามเนื่องจากคนเหล่านี้ยังคงรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมเอาไว้ ทำให้ชนชั้นนำต้องอาศัยกลุ่มคนเหล่านี้เป็นฐานใน

<sup>424</sup> พิพัฒน์ กระแจะจันทร์, “การสร้างภาพลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ “ชาวเขา” ในสังคมไทย ระหว่างทศวรรษ 2420 ถึง ทศวรรษ 2520,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 30-33.

<sup>425</sup> ทวีศักดิ์ เผือกสม, หยดเลือด จารึกและแท่นพิมพ์ : ว่าด้วยความรู้/ความจริงของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2325 – 2411 (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2561), หน้า 287 -291.

<sup>426</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, “ภาวะอย่างไรหนอที่เรียกว่าศิวิไลซ์,” ใน ธงชัย วินิจจะกูล, คนไทย/คนอื่น : ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย (นนทบุรี : สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2560), หน้า 51 – 52.

<sup>427</sup> นูมาน หะยิมะแซ, “บูรพาคดีในภูมิภาคมลายู : ศึกษาพัฒนาการบูรพาคดีอังกฤษในคาบสมุทรมลายู ค.ศ. 1786 – 1957,” ใน วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 13, 2 (กรกฎาคม- ธันวาคม 2560) : 42.

การปกครองควบคุมไปกับการสร้างระบบราชการสมัยใหม่<sup>428</sup> การเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองของ สมเด็จพระยาดำรงฯ และข้าราชการมหาดไทยหลายคน ทำให้มีการจัดบันทึกเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ สะท้อนวิถีชีวิต ภาษา ประเพณี ความเชื่อและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามการที่ชนชั้นปกครองของสยามได้สร้างแนวคิด “ความเป็นไทย” และ “ความเป็นชาติไทย” ทำให้บรรดากลุ่มชาติพันธุ์ย่อยๆ กลายเป็นสัญลักษณ์เชิงอำนาจของชนชาติ “ไท” ที่อยู่เหนือกว่าชนชาติอื่นๆ ในสยาม ดังตัวอย่างการอธิบายถึงพวก “ละว้า” ในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาดำรงฯ เมื่อครั้งเสด็จฯ ตรวจราชการมณฑลพายัพ ความว่า

“เมื่อหม่อมฉันเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ขึ้นไปตรวจราชการมณฑลพายัพ ครั้งแรก ดูเหมือนเมื่อ พ.ศ. 2442 เวลานั้นพระเจ้าเชียงใหม่เพิ่งพิราลัย ยังไม่มีเจ้าเมืองเชียงใหม่ ประจวบเวลาพวกละว้าเข้ามาถวายบรรณาการตามประเพณีโบราณ เขาขอให้หม่อมฉันทำพิธีรับบรรณาการแทนพระเจ้าเชียงใหม่ การพิธีนั้นชอบกล กำหนดว่าถึงฤดูดอกเอื้องแซะ (กล้วยไม้อย่างหนึ่ง) บานเมื่อไร พวกละว้าต้องเข้ามาถวายบรรณาการปีละครั้ง 1 ...นำเครื่องบรรณาการมาตั้งตรงหน้าแล้วตามประเพณี พระเจ้าเชียงใหม่ต้องรับหัวขม้นเอามาเคี้ยวและถ่มลงที่แผ่นดิน ออกอุทานวาทาแก่พวกละว้าว่า ถ้าแผ่นดินยังเกิดพืชผลอยู่ตราบไต่ เราจะปกครองพวกเจ้าให้อยู่เย็นเป็นสุขอยู่ตราบนั้น...หม่อมฉันได้เห็นก็รู้สึกใจว่าพิธีนั้นคงมีมาเก่าแก่แต่แรก พวกไทยลงมาได้บ้านเมือง ให้อภัยรับเป็นที่พึ่งของพวกละว้าเสมอมาแต่นั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นไปเลียบมณฑลพายัพ หม่อมฉันได้กะให้เอาการพิธีละว้าถวายบรรณาการลงในโปรแกรมด้วย”<sup>429</sup>

ความชอบธรรมของชนชาติ “ไท” หรือ “ไทย” โดยเฉพาะไทยสยามต่อการปกครองกลุ่มชาติพันธุ์อื่นในดินแดนสยามได้รับการกล่าวขานอยู่เสมอ ในขณะเดียวกันชนชั้นปกครองสยามยังพยายามสร้างความเป็นพลเมืองสยามให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากพระนิพนธ์บันทึกเที่ยวที่ต่างๆ ภาคที่ 4 ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งทรงกล่าวถึงความพยายามของชนชั้นปกครองที่จะปรับเปลี่ยนกลุ่มชาติพันธุ์อื่นให้เป็น “ไท” หรือ “ไทย”

<sup>428</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย : ครอบครัวยุคใหม่ ชีววิถีสามัญชน ความทรงจำ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ (เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), หน้า 96.

<sup>429</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและสมเด็จพระยานริศรานุวัดติวงศ์, สาส์นสมเด็จพระเจ้ามงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2504), หน้า 21.

“วินิจฉัยที่ว่าด้วยชนชาติไทยนี้ หม่อมฉันเห็นชอบมาแต่แรกทราบเพราะหลักที่พวกนักปราชญ์อ้าง ได้ปรากฏแก่หม่อมฉันเองเมื่อยังเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ขึ้นไปตรวจราชการในมณฑลพายัพและมณฑลอุดร อีสาน ทราบว่าพวกที่เราเรียกว่า “ลาว” ชาวมณฑลทั้ง ๓ นั้น เขาถือตัวว่าเป็นไทย ไม่พอใจให้เรียกเขาว่าลาว หม่อมฉันเห็นเหมาะแก่พระบรมราชโบายของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงที่จะทรงเปลี่ยนวิธีปกครองพระราชอาณาเขตจากอย่าง “ราชาธิราช” มาเป็นอย่าง “สหชาติ” จึงมาสั่งห้ามในกระทรวงมหาดไทยและขอร้องต่อกระทรวงอื่น มิให้เรียกชาวมณฑลทั้ง ๓ ว่าลาวต่อไป ถูกผู้ที่ไม่รู้เหตุหัวเราะเยาะอยู่นาน”<sup>430</sup>

การพยายามบัญญัติให้ใช้ “ไท” หรือ “ไทย” แทนกลุ่มชาติพันธุ์ “ลาว” ในหัวเมืองล้านนาและอีสานเป็นความพยายามที่จะสร้างสำนึกความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ไทยร่วมกันให้เกิดขึ้นกับพลเมืองสยามที่มีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม ในนิทานโบราณคดีเรื่อง “ไทยลานช้าง” อธิบายให้เห็นการปรับชื่อมณฑลให้สอดคล้องกับความเป็นดินแดนของชนชาติไทย โดยเปลี่ยนชื่อมณฑลลาวเฉียงเป็น “มณฑลพายัพ” มณฑลลาวพวนเรียกว่า “มณฑลอุดร” และเปลี่ยนมณฑลลาวกาวเป็น “มณฑลอีสาน” และให้เรียกมณฑลทั้ง 3 ว่า “ไทยเหนือ” แทนคำว่าลาว<sup>431</sup>

ในขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีจำนวนไม่มากเท่า “ลาว” ในพื้นที่มณฑลในมณฑลอีสาน สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงเรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่าเป็น “คนต่างจำพวก” ซึ่งไม่ได้เข้ากับกลุ่มของคนไทยประกอบไปด้วยพวกผู้ไทย พวกกะเลิง พวกย้อ พวกแสก พวกโย้ย พวกกะตาก พวกกะโซ้และพวกเขมรป่าดง แต่ท้ายที่สุดสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงโยกกลุ่มคนเหล่านี้ว่าเป็นชาวมณฑลอุดรและอีสานโดยทรงค้นหารากฐานและความหมายเพื่ออธิบายว่ากลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ของสยามคือคนไทยทั้งหมด

แนวคิดและความพยายามรวมกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพระราชอาณาเขตเข้าเป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองสยามเริ่มมาตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว โดยเริ่มจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีภูมิหลังมาจากเขลยหรือผู้คนที่ถูกกวาดต้อนมาในช่วงสงครามครั้งต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งตั้งถิ่นฐานกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่สยาม เช่นกรณีกลุ่มลาวทรงดำที่เมืองเพชรบุรี ซึ่งมีบทบาทสำคัญช่วยสร้างพระนครคีรี (เขาวัง) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้รับสิทธิ์เป็นพลเมือง

<sup>430</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

<sup>431</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี (กรุงเทพฯ : บริษัทไทยควอลิตี้บุ๊คส์ 2006 จำกัด, 2559), หน้า 324.

สยาม เกิดความเดือดร้อนจนต้องยื่นฎีการ้องทุกข์กรณีถูกเรียกเก็บอากรค่า่านาที่รับการยกเว้นตั้งแต่ครั้งมาช่วยสร้างพระนครคีรี<sup>432</sup>

เตือนใจ ไชยศิลป์ อธิบายถึงกระบวนการหล่อหลอมความคิดความเป็นชาติไทยลงไปในกลุ่มต่างๆ ผ่านตำรา พงศาวดาร ดังตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงชื่อ “ลาว” ทั้งในหัวเมืองล้านนาและหัวเมืองอีสานของสมเด็จพระยาตากสินฯ แนวคิดดังกล่าวยังคงได้รับการถ่ายทอดผ่าน “หนังสือแบบเรียนพงศาวดารสยาม” เมื่อ พ.ศ. 2443 ด้วย

“ประเทศสยามนี้ แต่โบราณบางคราวก็แบ่งเป็นหลายอาณาเขตร์ มีกษัตริย์ครอบครองต่างกันเช่นกับเมืองนครไชยศรี เมืองสุพรรณบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองนครศรีธรรมราช...เหล่านี้เป็นต้น ในสมัยเมื่อก่อนสร้างกรุงเทพทวารวดีขึ้น กระษัตริย์ในวงศ์เชียงรายประเทศลาวพุงดำครอบครองตลอดประเทศสยามมีอำนาจมากได้อาณาเขตกว้างขวาง ข้างใต้ตลอดถึงประเทศมลายู เมืองมอญแลเมืองทวายฝ่ายตะวันออกถึงประเทศเขมร ฝ่ายเหนือจนถึงประเทศลาว ฝ่ายตะวันตกถึงประเทศชวามลากา เมืองหลวงของประเทศสยามในเวลานั้นตั้งอยู่ที่เมืองเทพนคร ริมฝั่งลำน้ำเจ้าพระยา ใต้เมืองตากเดี๋ยวนี...

...”<sup>433</sup>

ประเด็นความเป็น “ไท” หรือ “ไทย” มีบทบาทสำคัญในการอ้างความชอบธรรมเหนือดินแดนปกครองของสยามด้วย เช่นกรณีเมื่อครั้งสมเด็จพระยาตากสินฯ เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้และประพาสหัวเมืองมลายูทรงอ้างความชอบธรรมเหนือดินแดน “ตากใบ” ว่าเป็นดินแดนของชนชาติไทยไม่ใช่มลายู ส่วน สตูลก็เป็นดินแดนที่ชนชาติไทยแผ่ขยายลงไปตั้งถิ่นฐานมายาวนาน

“หม่อมฉันไปตรวจราชการหัวเมืองแหลมมลายูอีกครั้งหนึ่งทางฝ่ายตะวันออกเมื่อเข้าเขตเมืองกลันตันตอนต่อแดนเมืองระแงะ(ซึ่งเดี๋ยวนีเรียกว่าจังหวัดนราธิวาส) เรือแล่นใกล้ฝั่งแลเห็นหมู่บ้านใหญ่ มีวัดพระพุทศาสนาอยู่หลายวัด หม่อมฉันนึกแปลกใจจึงหยุดเรือแวะขึ้นดู พวกราษฎรที่พากันมารับล้นแต่งตัวอย่างมลายูทั้งชายหญิง แต่พูดกันเป็น

<sup>432</sup> หจข, ม. 2.14/94 รายงานตรวจราชการหัวเมืองราชบุรี สมุทสงคราม [16 ต.ค. พ.ศ. 117]

<sup>433</sup> กรมศึกษาธิการ, หนังสือแบบเรียนพงศาวดารสยามปริเฉทที่ 1 ตั้งแต่จุลศักราช 712 จนถึง 1129 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 119), หน้า 1-2. อ้างถึงในเตือนใจ ไชยศิลป์, “ล้านนาในการรับรู้ของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2437 – 2476,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 197.

ภาษาไทย หม่อมฉันถามถึงเรื่องตำนานของตำบลที่มลายูเรียกว่า “ตากใบ” นั้น ได้ความว่า เมื่อสัก๒๓ชั่วคนมาแล้ว มีพวกไทยที่ลงไปอยู่ในมณฑลปัตตานี ชอบเล่นเรือไปหาปลาทางแถบนั้นและมักขึ้นพักตากใบเรือที่หาดนั้น จึงเรียกกันเป็นภาษาไทยว่า “หาดตากใบ” ความรู้ที่ได้เมื่อไปเมืองสตูลและแวะดูบ้านตากใบดังทูลมา มีผลให้ได้ทั้งเมืองสตูลและอำเภอตากใบไว้ในพระราชอาณาเขต เมื่อโอนเมืองไทรบุรีกับเมืองกลันตันให้แก่อังกฤษ เพราะอ้างว่าราษฎรเป็นไทยมิใช่มลายู”<sup>434</sup>

“ในลายพระหัตถ์ตรัสออกชื่อเมืองสงขลาเตือนใจให้หม่อมฉันนึกถึงความรู้โบราณคดีข้อสำคัญเรื่องหนึ่ง ซึ่งหม่อมฉันมิได้คาด ดังจะเล่าถวายต่อไปนี้ เมื่อหม่อมฉันเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงไปตรวจราชการหัวเมืองในแหลมมลายูครั้งหนึ่งที่ไทรบุรี แล้วอยากเห็นเมืองปะลิส เมืองสตูล ซึ่งเคยเป็นประเทศราช...หม่อมฉันนึกประหลาดใจว่า ไฉนจึงพูดกันเป็นภาษาไทย ได้ถามเจ้าเมืองกรมการเขากว่าราษฎรชาวเมืองสตูลเป็นชาติ “สำสำ” มิใช่มลายู หม่อมฉันได้ความรู้ขึ้นมาคั่นต่อไป...แต่เป็นหลักในทางโบราณคดีว่า ตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ชนชาติไทยลงไปตั้งถิ่นฐานภูมิสำเนาเป็นเมืองไทยในแหลมมลายูทางฝ่ายตะวันออกเพียงเมืองสงขลา ทางฝ่ายตะวันตกเพียงเมืองสตูล”<sup>435</sup>

พ.ศ. 2446 กระทรวงมหาดไทยดำเนินการสำรวจสำมะโนครัวประชากร ครั้งแรก 12 มณฑลจาก 20 มณฑล พบว่ามีชนหลายเชื้อชาติหลากหลายปะปนกันไม่เพียงแต่เฉพาะชนชาติไทย ในบางพื้นที่ก็หนาแน่นไปด้วยกลุ่มชาติลาว เขก เฉพาะกรุงเทพฯ มีกลุ่มชนชาวจีน มอญ ลาว เขมร ญวน<sup>436</sup> ในช่วงของความพยายามที่จะสร้างเอกภาพให้กับรัฐสยาม แม้ว่าชนชั้นปกครองจะตระหนักถึงความแตกต่างและหลากหลายของผู้คนในดินแดนสยาม แต่พวกเขาก็พยายามที่จะดึงกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เข้ามาสู่ความเป็นพลเมืองสยาม ใน “โอวาทของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย” ที่ทรงประทานให้กับบรรดาข้าราชการเมื่อ พ.ศ. 2445 ทรงห้ามไม่ให้ “ถือเขา ถือเรา คือชอบถือตัวเป็นก๊กเป็น

<sup>434</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพและสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี กรมพระศรีสวางควัฒนวรราชวรางคุณดิศ, สาส์นสมเด็จ เล่ม 17 (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2505), หน้า 218-219.

<sup>435</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 216-217.

<sup>436</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย และ “จีน” ของชาวสยาม (กรุงเทพฯ : มติชน, 2546), หน้า 60 -61.

เหล่า”<sup>437</sup> อันหมายถึงทรงต้องการให้ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยไม่เกิดความรู้สึกในการแบ่งแยกผู้คนกลุ่มต่างๆอันจะทำให้เกิดปัญหาในการปกครองท้องที่

น่าสังเกตได้ว่าในรายงานการตรวจราชการหัวเมืองหรือราชกิจจานุเบกษาในช่วงเวลานี้พบเรื่องราวที่อธิบายถึงพื้นที่มุสลิมในหัวเมืองทางภาคใต้น้อยมาก ปรากฏเพียงแต่การเข้าพบผู้ปกครองในพื้นที่ที่มีเชื้อสายมุสลิมเท่านั้น เห็นได้ว่าในช่วงแรกของการตรวจราชการรัฐไทยยังขาดแคลนความรู้เกี่ยวกับมุสลิมและชาวมลายูในพื้นที่อยู่มาก แม้จะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หลักในพื้นที่ก็ตาม ความเป็นมุสลิมมลายูจึงยังไม่อยู่ในความพยายามของรัฐสยามที่จะสร้างความเป็น “ไท” หรือ “ไทย” ได้ในช่วงเวลานี้ ปัจจัยสำคัญคือความแตกต่างทางศาสนาควบคู่กับความแตกต่างทางชาติพันธุ์ สถานะของกลุ่มคนเหล่านี้ถูกมองด้วยสายตาชาวพุทธว่าเป็นกลุ่มที่แตกต่างไปจากกลุ่มคนไทยหรือคนส่วนใหญ่ ชนชั้นนำสยามมองกลุ่มคนเหล่านี้ว่าเป็นชาวต่างชาติ ดังรายงานของเจ้าพระยาอมราชัมภ์อ้างว่ากลุ่มคนเหล่านี้เป็นแขกมลายู ไม่ใช่ไทย เจ้าพระยาอมราชและแขกมลายูส่วนหนึ่งมุ่งปรารถนาจะได้รับโอกาสเป็นคนไทยเพื่อจะได้สิทธิ์ในการยอมรับทั้งทางการศึกษา การกินดีอยู่ดี และการเข้าทำงานกับรัฐบาลสยาม<sup>438</sup>

จากการตรวจราชการนอกจากทำให้ชนชั้นปกครองของสยามเรียนรู้เกี่ยวกับกลุ่มคนชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ภายในราชอาณาจักรแล้ว ยังทำให้เกิดแนวคิดตลอดจนวิธีการที่จะรวมคนเหล่านี้เข้ามาเป็นพลเมืองของสยาม หรือกล่าวได้ว่าชนชั้นนำของสยามตระหนักถึงความเป็นอื่นในดินแดนปกครองแต่ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นทั้งในความคิดของข้าราชการผู้ทำหน้าที่ปกครองและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆที่อยู่ภายใต้การปกครองของสยาม

#### 4.2.2.4 โจรและกลุ่มคนนอกกฎหมาย

กลุ่มคนอีกประเภทหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงมากในรายงานการตรวจราชการช่วงแรกคือ โจร นักเลง และพวกนอกกฎหมายต่างๆ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่สร้างปัญหาให้กับการปกครองท้องที่อย่างมากในขณะเดียวกันคนเหล่านี้รัฐไม่สามารถควบคุมได้จึงเป็นกลุ่มคนที่รัฐให้ความสำคัญที่ต้องเข้าไปจัดการกำราบปราบปรามให้ราบคาบ สุมาสี พันธุ์ยุรา เสนอว่าพระบรมราชโบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางระยะแรก นอกเหนือจากแรงผลักดันจากอิทธิพลตะวันตกที่อยู่รายรอบแล้ว ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายนับเป็นอีกปัญหาสำคัญของ

<sup>437</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

<sup>438</sup> ทามาลา ลูส์(เซียน) พงษ์เลิศ พงษ์วนานต์ (แปล), “ลัทธิอาณานิคมสยามประชันฝรั่ง : สยามกับมลายูมุสลิมภาคใต้,” ฟ้าเดียวกัน 12,1 (มกราคม-เมษายน 2557): 113.



การจัดการหัวเมืองที่เป็นอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่น กลุ่มโจรเหล่านี้ตามความหมายของรัฐหมายถึง โจร เสือ นักเลง นักเลงควาย เจ้าหน้าที่หรือผู้ปกครองท้องถิ่นที่ไม่จงรักภักดี<sup>439</sup> ในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวถึงกระบวนการราชการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองหัวเมืองไว้ว่า “เห็นว่ากระบวนการราชการ คือหมายวิธีที่มีคำสั่งจากกรุงเทพฯ ด้วยการกะเกณฑ์รักษาพระราชอาณาเขตรก็ดี การสำหรับบ้านเมือง คือเก็บส่วยสาอากรทั้งปวงก็ดี การปกครอง คือปราบปรามโจรผู้ร้าย แลชำระความซึ่งเป็นข้อขัดข้องทุกซ່อ้นของราษฎรอย่างหนึ่ง ...”<sup>440</sup>

พิรศักดิ์ ชัยได้สุข อธิบายถึงสภาพสังคมของผู้คนในที่ราบลุ่มภาคกลางเกี่ยวกับโจรผู้ร้ายว่า ในช่วงทศวรรษ 2430 – 2440 เป็นช่วงที่สยามต้องเผชิญกับปัญหาโจรผู้ร้ายจำนวนมากที่มีอิทธิพลและบทบาททั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในฐานะ “ผู้มีอำนาจ” ประจำท้องถิ่น การที่กลุ่มคนเหล่านี้มีอิทธิพลทับซ้อนกับระบบราชการ จึงมีผลกระทบต่อการรวบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของสยาม ทำให้รัฐต้องใช้คนจากส่วนกลางผ่านการส่งข้าราชการมาจัดการความไม่สงบจากปัญหาโจรผู้ร้าย และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ทั้งการจัดตั้งพลตระเวน การเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดความสั่นคลอนต่ออำนาจของกลุ่มคนในท้องถิ่นให้อ่อนข้อต่อส่วนกลาง<sup>441</sup>

งานศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลส่วนหนึ่ง เสนอว่าการตรวจราชการหัวเมืองมีส่วนสัมพันธ์กับปัญหาโจรผู้ร้ายในหัวเมือง มนัส ธัญญเกษตร เสนอว่า การตรวจราชการหัวเมืองเป็นวิธีการหนึ่งในการออกติดตามโจรผู้ร้ายตามหัวเมือง โดยกล่าวถึงข้าหลวงเทศาภิบาลในหัวเมืองตะวันตก มุ่งให้ความสำคัญกับการจับโจรผู้ร้าย เช่นกรณีข้าหลวงในมณฑลราชบุรี ช่วงพ.ศ. 2438 กรณีแรกคือ พระเพชรพิไลศรีสวัสดิ์ ปลัดผู้รักษาเมืองเพชรบุรี เดินทางไปตรวจราชการในเมืองปราณบุรี เพื่อทำสำมะโนครัวพลเมือง สัตว์พาหนะ ขณะเดียวกันก็ออกติดตามตรวจจับผู้ร้ายเมืองปราณบุรี กรณีที่สองคือ พระยาสุรินทรฤไชย ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี ออกตรวจราชการ

<sup>439</sup> สุมาลี พันธุ์รา, “นักเลงควายเมืองชลบุรี,” ใน ธนาพล ลีมอภิชิตและสุวิมล รุ่งเจริญ(บรรณาธิการ), เจ้าพ่อ ประวัติศาสตร์ จอมขมังเวทย์ : รวมบทความเพื่อเป็นเกียรติในโอกาสครบรอบ 60 ปี ฉลอง สุนทรวาณิชย์ (กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์, 2558), หน้า 348-349.

<sup>440</sup> “พระราชดำริห์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง,” ใน เอกสาร ราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยที่เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. 115-125 (พ.ศ. 2439-2449) (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมประยูร โสณกุล ณ อยุธยา) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2520), หน้า 1-5.

<sup>441</sup> พิศศักดิ์ ชัยได้สุข, ชาติเสือไว้ลาย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2551 ), หน้า 3 -4.

เพื่อปราบปรามโจรผู้ร้ายโดยเฉพาะ<sup>442</sup> ในวิทยานิพนธ์ของ นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์ อธิบายว่าการตรวจราชการหัวเมืองเป็นวิธีหนึ่งในการปราบปรามโจรผู้ร้ายตามหัวเมือง โดยในแต่ละมณฑลจะมีกองข้าหลวงตรวจการประจำเพื่อตรวจตราท้องที่และวางแผนป้องกัน พร้อมๆกับเสนอแนวทางให้ข้าหลวงเทศาภิบาลได้รับทราบ<sup>443</sup>

กลุ่มอำนาจที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้สัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจในท้องที่เนื่องจากรัฐยังไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการหรือควบคุมทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้อำนาจทางเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของกลุ่มอิทธิพลทั้งในกฎหมายและนอกกฎหมาย การจัดการกับบรรดากลุ่มโจรผู้ร้ายและรวมไปถึงนักเลงผู้มีอิทธิพลจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐพยายามเข้าไปแก้ปัญหา นอกจากปัญหาทางเศรษฐกิจแล้วข้าหลวงตรวจราชการบางคนยังรายงานสาเหตุที่หลายพื้นที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมเป็นผลเนื่องมาจากข้าราชการในพื้นที่ไม่คิดออกเดินทางตรวจตราตามท้องที่ อีกทั้งไม่ติดต่อสัมพันธ์กับบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านจึงไม่อาจล่วงรู้ที่มาที่ไปของพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

การปราบปรามโจรผู้ร้ายกลายมาเป็นเงื่อนไขพิจารณาบำเหน็จความชอบของข้าราชการในท้องที่ด้วย “กรมการอำเภอสองพี่น้องเวลานี้หลวงอุไทยภาคิกเขต(เอี่ยม) เปนนายอำเภอมาตั้งแต่ว.ศ. ๑๑๕ มีคุณวุฒิในการสืบจับปราบปรามโจรผู้ร้ายแข็งแรง ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เพนบำเหน็จเมื่อเร็ว ๆ นี้” สมเด็จพระราชดำรัสฯ ยังทรงยกย่องกรมการผู้นี้อีกว่า “ยังต้องชมอีกอย่างหนึ่งว่า กรมการอำเภอสองพี่น้องนี้หมั่นเที่ยวตรวจตราท้องที่มาก ทั้งนายอำเภอและปลัดอำเภอผลัดกันออกเดินทางเที่ยวตรวจการทุก ๆ เดือนไม่ขาด เพราะเหตุเหล่านี้โจรผู้ร้ายในแขวงอำเภอสองพี่น้องจึงเสื่อมซาลงกว่าแต่ก่อนเป็นอันมากทีเดียว<sup>444</sup> ข้าราชการในท้องที่หลายคนจึงพยายามคิดค้นวิธีการต่างๆ เพื่อใช้ในการกำราบกลุ่มอำนาจนอกกฎหมายในพื้นที่ เช่นกรณีของพระยากำแพงสงครามรามภักดี ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมาได้ออกติดตามตรวจจับโจรผู้ร้ายในท้องที่เมื่อ พ.ศ. 2448 ด้วยวิธีปลอมตัวเป็นชาวบ้าน จนสามารถติดตามโจรผู้ร้ายได้ โดยได้แนบหลักฐานการแต่งกายและการจับกุมโจรผู้ร้ายไว้ในรายงาน ทั้งนี้ในการดำเนินการได้ชี้แจงข้อมูลทั้งระยะทาง การสืบสวนจับโจรผู้ร้าย การไต่สวน รวมไปถึงการตรวจกิจการการปกครองต่างๆ<sup>445</sup> ตัวอย่างพื้นที่ห่างไกลบริเวณบ้านทะเลน้อย เขตติดต่อระหว่างเมืองสงขลา นครศรีธรรมราช

<sup>442</sup> มนัส ธัญญเกษตร, “การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2437-2457),” (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2520), หน้า 156-157.

<sup>443</sup> นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, “การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2438-2453),” (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ : 2521), หน้า 121.

<sup>444</sup> หจข, ม. 2.14/107 กรมดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรี

<sup>445</sup> หจข, ม.2.14/16 รายงานมณฑลนครราชสีมา [8 ก.พ. 120 – 30 ก.ค. 128]

พัทลุง คณะผู้ตรวจการจากกรุงเทพฯ เดินทางผ่านหมู่บ้านดังกล่าว กรมการเมืองนครศรีธรรมราชจึงได้ออกพื้นที่สอดแนมคอยจับบรรดาผู้ร้ายในท้องที่ และมีการชำระสะสางคดีกันขึ้นในบริเวณที่ไปตรวจชำระโจรผู้ร้ายนั้นด้วย<sup>446</sup> ข้าหลวงสำคัญในพื้นที่อย่างพระวิจิตรวรสาสน์(ปั่น สุขุม) ต้องมีมาตรการตรวจตราเพื่อปราบปรามโจรผู้ร้ายขึ้นในปี พ.ศ. 2438 เสนอให้ใช้ “สูตรนารายณ์” ซึ่งเคยมีการใช้ในการปราบปรามอิทธิพลกลุ่มโจรเหล่านี้มาตั้งแต่ครั้งพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ (ม.ร.ว. หลาน กุญชร) เดินทางลงมายังหัวเมืองปักษ์ใต้(เมืองสงขลาและเมืองพัทลุง) ในปี พ.ศ. 2437 โดยใจความสำคัญของการใช้มาตรการนี้คือการพิจารณาโทษและการกำกับดูแลพื้นที่ ติดตามและสกัดโจรผู้ร้าย โดยร่วมมือกันทั้งตัวผู้ปกครองและราษฎรในท้องที่<sup>447</sup>

แม้ทางราชการจะดำเนินการปราบปรามคนนอกกฎหมายเพียงใดแต่ปัญหาโจรผู้ร้ายก็ยังเป็นภัยคุกคามสำคัญของการสถาปนาอำนาจในท้องที่ สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงแสวงหาหนทางในการจัดการปัญหาดังกล่าวหลายวิธี หนึ่งในนั้นคือการสอบถามและศึกษาวิถีของโจรในหัวเมืองที่ราบลุ่มภาคกลางโดยทรงใช้วิธีเข้าไปสอบถามข้อมูลจากบรรดาโจรผู้ร้ายที่มีชื่อเสียง ทรงใช้วิธีเข้าหากลุ่มโจรมือชื่อ โดยเฉพาะกลุ่มโจรจันทร์เจ้าซึ่งมีหัวหน้าคือ โจรจันทร์ผู้มีชื่อเสียงโด่งดังเลื่องลือในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2446 พระยาสุนทรบุรีศรีพิชัยสงคราม สมุหเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช สามารถจับกลุ่มโจรจันทร์ได้ทั้งหมดจึงนำตัวไปสอบสวนที่เมืองนครปฐม ขณะนั้นสมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จประทับอยู่ที่เมืองนครปฐมพอดี จึงทรงให้นำตัวโจรจันทร์มาเข้าเฝ้า ทรงมีโอกาสดูคุยกับโจรจันทร์จนทำให้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์หลายอย่างเกี่ยวกับกลุ่มคนนอกกฎหมายกลุ่มนี้เรื่องโจรจันทร์ปรากฏอยู่ในนิทานโบราณคดีเรื่องที่ 11 “โจรแปลกประหลาด” พระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในปี พ.ศ. 2446 ทรงรวบรวมตีพิมพ์เป็นหนังสือเรื่อง “สนทนากับผู้ร้ายปล้น” <sup>448</sup> การเรียบเรียงการโจรกรรมเหล่านี้เรียบเรียงขึ้นเป็นลักษณะของการถามตอบ โดยสมเด็จพระยาดำรงฯ เป็นผู้ถาม และโจรผู้ร้ายเป็นผู้ตอบ ความรู้ดังกล่าวน่าจะนำมาใช้เพื่อให้เจ้าพนักงานปราบปรามโจรผู้ร้ายได้รู้เท่าทันโจรประการหนึ่ง และมุ่งให้เหล่าคนหัดไว้ใช้ในการป้องกันทรัพย์สินสมบัติ ขณะเดียวกันก็ยกย่องโจรผู้ให้สัมภาษณ์ว่าเป็นศาสตราจารย์โจรกรรม อย่างไรก็ตาม

<sup>446</sup> “รายงานพระวิจิตรวรสาสน์ข้าหลวงพิเศษตรวจราชการเมืองสงขลาและพัทลุง กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114 – เมษายน ร.ศ. 115,” ใน เอกสารราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยที่เจ้าพระยายมราช (ปั่น สุขุม) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. 115-125 (พ.ศ. 2439-2449) (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมประยูร โสณกุล ณ อยุธยา) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2520), หน้า 5-36.

<sup>447</sup> สงบ ส่งเมือง, “สูตรนารายณ์,” วารสารทักษิณคดี 4,1 (มิ.ย. – ก.ย. 2537) : 38-39.

<sup>448</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, สนทนากับผู้ร้ายปล้น (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระตำรวจตรี พระยาอภิชาติทราณยุทธ (เจริญ เสวตนันท์) ทม, ตจว, ตช, ฯลฯ พ.ศ. 2468) (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2468)

ก็ตามความรู้เหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญต่อการผลิตสร้างความรู้ไว้ใช้ในงานราชการในหัวเมืองกับการจัดการปัญหาโจรผู้ร้าย

“ตัวฉันมีโอกาสดำเนินการกับศาสตราจารย์โจรกรรม น่าจะลองเขียนให้ความรู้เรื่องโจรกรรมเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ปราบโจรผู้ร้ายตามหัวเมืองตลอดจนพวกเจ้าทรัพย์คิดเห็นเช่นนั้น จึงเรียกโจรจันทร์มาถามอีกครั้งหนึ่ง ถามครั้งนี้ฉันเอากระดาษดินสอจดคำอธิบาย และบอกโจรจันทร์ให้รู้ว่าฉันจะแต่งหนังสือเรื่องโจรกรรม ถ้าบอกให้ถั่วฉันถึงจริงฉันจะกราบบังคมทูลขอให้พ้นโทษบำเหน็จ โจรจันทร์ก็ยินดียิ่งรับชี้แจงให้ตามประสงค์และให้สัญญาว่าถ้าพ้นโทษจะทิ้งความชั่ว ไม่เป็นผู้ร้ายต่อไปจนตลอดชีวิต ฉันจึงเขียนเรื่องโจรกรรมอย่างพิสดารจนสำเร็จ แล้วให้พิมพ์เป็นเล่มสมุดเรียกชื่อว่า “สนทนากับผู้ร้ายปล้น” เมื่อ พ.ศ. 2446”<sup>449</sup>

การพยายามปราบปรามโจรผู้ร้ายโดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มเจ้าพระยา ทำให้สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชวงศ์จักรี ทรงใช้เวลาที่เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองพบปะพูดคุย กับบรรดาผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ในบางพื้นที่ พบว่าคนเหล่านี้สามารถเปลี่ยนจากคนนอกกฎหมายให้กลายมาเป็นคนของรัฐได้ ดังกรณีการตั้งนักเลงโตในพื้นที่ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งกรรมการเมืองเพื่อทำหน้าที่ดูแลและปราบปรามโจรผู้ร้าย<sup>450</sup> การตั้งกลุ่มนักเลงโตให้มีอำนาจในระบบราชการช่วงระยะนี้แสดงถึงความพยายามของรัฐบาลในการลดจำนวนผู้มีอิทธิพลนอกกฎหมายด้วยการดึงเข้าสู่ระบบ ในทางหนึ่งยังลดปัญหาความขาดแคลนข้าราชการที่จะปฏิบัติในพื้นที่ได้มากเพราะคนเหล่านี้มีความรอบรู้ในพื้นที่ต่างๆ และได้รับการยอมรับ ยำเกรงจากชาวบ้านเป็นอย่างดี

#### 4.2.3 การตรวจราชการหัวเมืองกับปฏิกิริยาของผู้คนในพื้นที่

แม้ว่าการตรวจราชการไม่ใช่เรื่องใหม่ของเสนาบดีและข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย แต่ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้คนในท้องที่ซึ่งมีโอกาสได้ปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการตั้งแต่ระดับสูงจากส่วนกลางไม่บ่อยนัก แม้ก่อนการปฏิรูปการปกครองการตรวจราชการจะมีอยู่บ้างแต่ก็เป็นงานราชการที่จำกัดเฉพาะเรื่อง มิใช่การตรวจประจำเหมือนหลังการปฏิรูป ด้วยเหตุนี้ผู้คนในท้องที่ตั้งแต่ระดับผู้ปกครองไปจนถึงราษฎรจึงมีท่าทีต่อกระบวนการตรวจราชการของสยามที่แตกต่างกัน ทั้งสนับสนุน ยอมรับ ไปจนถึงการต่อต้านในรูปแบบต่างๆ รายงานการตรวจราชการสะท้อนถึงปฏิกิริยาที่ผู้คนใน

<sup>449</sup> สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชวงศ์จักรี, นิทานโบราณคดี (กรุงเทพฯ : บริษัทไทยควอลิตี้บุ๊คส์(2006) จำกัด , 2559) หน้า 202-203.

<sup>450</sup> สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชวงศ์จักรี, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 53.

ท้องถิ่นที่มีต่อการเข้ามาของระบบการปกครองแบบใหม่รวมทั้งการเข้ามาของข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งมีส่วนต่อการกำหนดท่าทีของกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในเวลาต่อมา

หลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 2435 เป็นต้นมา การตรวจราชการกลายเป็น “**รัฐกิจ**” ที่ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยถือปฏิบัติอย่างเป็นทางการตั้งแต่ระดับเสนาบดีเจ้ากระทรวงลงไป ยิ่งไปกว่านั้นการเสด็จฯ ตรวจราชการของเจ้ากระทรวงอื่นๆ รวมทั้ง พระราชวงศ์ชั้นสูงก็ยังเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง การเสด็จฯ ของเจ้านายระดับสูงที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการปกครองท้องถิ่นและการบริหารราชการแผ่นดินย่อมทำให้ผู้ปกครองตลอดจนผู้คนในท้องถิ่นเกิดความตื่นตัว และใช้โอกาสนี้ในการสานสัมพันธ์กับชนชั้นปกครองจากส่วนกลางไปด้วย ในการตรวจราชการแต่ละครั้งกรมการและบรรดาข้าหลวงในหัวเมืองจึงให้การต้อนรับข้าราชการจากส่วนกลางในหัวเมืองจนเป็นเรื่องเอิกเกริก ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ที่ระบุให้บรรดาข้าหลวงและกรมการแต่ละท้องที่ จัดประชุมข้าราชการลงไปจนถึงลูกบ้าน เพื่อดำเนินการรับรองบรรดาเจ้านาย ข้าราชการตามสมควร<sup>451</sup> นอกจากนี้เพื่อเอาใจชนชั้นปกครองจากส่วนกลางแล้วยังเป็นการแสดงถึงความพร้อม และประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่นของบรรดากกรมการและข้าหลวงเหล่านั้นด้วย

การรับรองข้าราชการที่มาตรวจราชการมีความซับซ้อนมากขึ้นโดยแสดงถึงระเบียบแบบแผนอัตลักษณ์ของแต่ละท้องที่จนค่อยๆ พัฒนาเป็น “**พิธีการ**” และ “**พิธีกรรม**” ในหลายพื้นที่สำหรับ สำหรับหัวเมืองในมณฑลพายัพ การรับเสด็จสมเด็จพระยาดำรงฯ เมื่อ พ.ศ. 2441 เป็นการรับเสด็จที่ใหญ่โตโอ่อ่า ผู้มีบทบาทสำคัญในการรับเสด็จฯ คือ บรรดาเจ้านายเก่าในหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด มีการนำแบบแผนพิธีประเพณีพื้นเมืองล้านนามาใช้รับเสด็จฯ เจ้านายสยามด้วยการแห่แหน “**บ้องไฟ**” ของบรรดาเจ้านายและท้าวพระยาเมืองเหนือไปรอบเมือง เจ้านายเมืองเหนือยังพร้อมใจกันพ้อนำขบวนแห่ ในเมืองที่มีการต้อนรับอย่างเอิกเกริก มีการเตรียมการรับเสด็จสมเด็จพระยาดำรงฯ ล่วงหน้า เพราะในแต่ละพื้นที่ได้รับทราบกำหนดการในการเสด็จ นอกจากการรับเสด็จของเจ้านาย ข้าราชการ และราษฎรแล้ว ยังมีชาวละแวกในพื้นที่ห่างไกลถูกเกณฑ์มารับเสด็จฯ ด้วย ตลอดเส้นทาง สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงประทานเหรียญการเสด็จประพาสยุโรปของรัชกาลที่ 5 เป็นที่ระลึกให้กับบรรดาเจ้านายและข้าราชการหัวเมืองเหนือด้วย<sup>452</sup> พิธีการที่บรรดาเจ้านายล้านนา พร้อมใจกับมารับเสด็จฯ ผ่านรัฐพิธีอย่างเอิกเกริกนี้สะท้อนถึงการกระชับ

<sup>451</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116 (พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีรับสั่งให้ลงพิมพ์สำหรับจำหน่ายตามหัวเมือง) (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ, ม.ป.ป.), หน้า 17.

<sup>452</sup> “ระยะทางพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ,” ราชกิจจานุเบกษา : 496.

สัมพันธ์ระหว่างสยามกับล้านนา เป็นที่น่าสังเกตว่าในการรับขวัญของเจ้านายหัวเมืองฝ่ายเหนือครั้งนั้นไม่ปรากฏว่าเจ้านายจากเมืองแพร่เข้าร่วมในพิธีการนี้ และภายหลังการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองล้านนา 4 ปี ก็เกิดกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2445

หลังจากการปราบปรามกบฏเงี้ยวเมืองแพร่แล้วในปีเดียวกัน พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิไชยมหินทโรดม ครั้นยังดำรงพระยศ พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ เจ้ากรมเพาะปลูกซึ่งกำกับดูแลผลประโยชน์เรื่องป่าไม้ได้เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองมณฑลพายัพ นับเป็นการเสด็จฯ หัวเมืองเหนือครั้งใหญ่อีกครั้งของเจ้านายระดับสูง เป็นการแสดงท่าทีของฝ่ายสยามต่อหัวเมืองฝ่ายเหนือภายหลังเหตุการณ์เงี้ยวสงบไม่นาน โดยมีหมายกำหนดการเสด็จฯ เมืองแพร่และ เสด็จฯ ไป วางพวงมาลาเป็นเกียรติแก่พระยาไชยบูรณ์ (ทองอยู่ สุวรรณบาตร) ที่เสียชีวิตจากการปราบกบฏเงี้ยว<sup>453</sup> ในฐานะข้าหลวงผู้ปกครองของสยามในเมืองแพร่ที่ต่อสู้กับกบฏเงี้ยวอย่างกล้าหาญ การเสด็จฯ หัวเมืองเหนือครั้งนี้มีพิธีการคล้ายคลึงกันในแต่ละเมืองได้แก่การรับขวัญของเจ้านายฝ่ายเหนือ จัดทำบายศรี ในบททำขวัญแสดงถึงการยอมรับอำนาจของสยามด้วยคำลงท้ายว่า “ขอให้ฝ่าพระบาท เบนนายไพร่ฟ้าพลเมือง แลเบนนายข้าพระพุทธเจ้าเสมอ”<sup>454</sup> น่าสังเกตว่าการยกย่องผู้นำฝ่ายรัฐบาลสยามว่า “เบนนาย” ย่อมแสดงเจตจำนงของเจ้านายฝ่ายเหนือที่จะสยบยอมอยู่ใต้อำนาจสยามอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันกุศโลบายในการผูกสัมพันธ์และยินยอมพร้อมใจในอำนาจเช่นนี้ ฝ่ายสยามได้แสดงออกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดังปรากฏข้อความหนึ่งในรายงานเสด็จฯ ที่ว่า “ชาวเหนือ” และ “ชาวใต้” มีความสามัคคีต่อกันมาตั้งแต่อดีต<sup>455</sup> หลังกบฏเงี้ยวสงบลงเจ้านายระดับสูงอีกพระองค์ที่เสด็จฯ หัวเมืองเหนือคือ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสยามให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับหัวเมืองล้านนา โดยเฉพาะการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้วยการแผ่อำนาจสยามผ่านการเสด็จฯ ของเจ้านายระดับสูงเพื่อสร้างความจงรักภักดีและเผยแผ่พระบารมีในดินแดนล้านนา<sup>456</sup>

กรณีหัวเมืองในภาคอีสานภายหลังการเกิดกรณีกบฏผู้มีบุญเมื่อ พ.ศ. 2444 ที่ต่อต้านอำนาจรัฐสยามในพื้นที่ตามเมืองต่างๆ ในมณฑลลาวท้าว จากสาเหตุคล้ายคลึงกันคือเกิดจากการถูกกดขี่เรื่องแรงงานและการแบ่งแยกระหว่างความเป็น “ไท” กับ “ลาว” ในช่วงที่ไทยสยามขยายอำนาจเข้าควบคุมดินแดนอีสาน ประกอบกับการขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสในเขตลุ่มน้ำโขงก็เป็นแรงกระตุ้นให้

<sup>453</sup> หจข, ม.2.14/45, บอกระยะทางพระองค์เพ็ญเสด็จมณฑลพายัพ [11-29 ม.ค. ร.ศ. 121]

<sup>454</sup> หจข, ม.2.14/95, ลำปาง [ก.พ. 121]

<sup>455</sup> หจข, ม.2.14/96 [เมืองลำปาง 2-7 พ.ค. ร.ศ. 122]

<sup>456</sup> ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรี พระยาคุณธรรพดีสิริราชบาลเมือง (เทียบ อัครวิทย์)

(ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันอาทิตย์ที่ 1 มิถุนายน พุทธศักราช 2512) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2512) , หน้า 20.

ผู้ปกครองบางกลุ่มในพื้นที่ตั้งตัวกระด้างกระเดื่องกับฝ่ายสยาม<sup>457</sup> ปัจจัยข้างต้นส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มกบฏใหญ่ก่อนการเสด็จฯ ตรวจราชการของเสนาบดีในช่วง พ.ศ. 2443 – 2445<sup>458</sup> กบฏถูกปราบปรามลงในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2445 บางส่วนหนีข้ามเข้าไปในเขตปกครองของฝรั่งเศส บางส่วนถูกประหารและคุมขัง ที่ยอมนแพ้และกลับใจก็ให้เข้าถือน้ำพิพัฒน์สัตยา<sup>459</sup>

หลังการปราบปรามกบฏผู้มีบุญแล้วสมเด็จพระยาดำรงฯ ได้เสด็จตรวจราชการมณฑลในเขตหัวเมืองอีสานในปี พ.ศ. 2449 ที่ไกลไปกว่าเขตเมืองนครราชสีมาในช่วงระยะแรก มีการรับเสด็จฯ อย่างใหญ่โตคล้ายกับที่ล้านนาเนื่องจากวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน แต่ละเมืองเตรียมการอย่างเอิกเกริก ตัวอย่างการรับเสด็จฯ ที่บ้านหมากแข้ง ในวันที่ 1 มกราคม “เวลาเช้า ๒ โมง มีการรับรองครึกครื้นมาก เจ้าเมืองกรมการผู้ใหญ่บ้านในมณฑลอุดรมาคอยรับอยู่ที่บ้านหมากแข้งโดยมาก”<sup>460</sup> แม้แต่ทางการฝรั่งเศสที่ปกครองอยู่ในดินแดนลาวยังส่งเรือมารับเสด็จในการนี้ “ได้เสด็จถึงเมืองหนองคาย เมื่อวันที่ ๕ เดือนนี้ การรับเสด็จครึกครื้นและมีราษฎรพาภรรยาบุตรหลานมาคอยรับเสด็จเป็นอันมากตลอดทางจนถึงเมืองหนองคาย ฝรั่งเศสได้ให้เรือกลไฟมาคอยรับเสด็จ ๒ ลำมีนายทหารคุมมาและบอกว่าเรือกลไฟ ๒ ลำนี้รัฐบาลฝรั่งเศสจัดมาให้สำหรับทรงใช้แล้วแต่จะไปทางไหนเมื่อใดตามแต่พระไทย”<sup>461</sup> การรับเสด็จของทางการฝรั่งเศสก็เป็นทีเอิกเกริกเช่นกัน ผู้นำในการจัดเรือของข้าราชการฝรั่งเศสประจำเวียงจันทน์ คือ นายพันตรี โนรังได้รับคำสั่งจาก “เคาเวอเนอเยนราล” ให้จัดเรือกลไฟลาแครนเดียพร้อมกับเรือกลไฟเล็กจัดถวายในการล่องลำน้ำโขง โดยมีเจ้าพนักงานข้าราชการในบังคับฝรั่งเศสฝั่งลาวให้การต้อนรับทุกแห่ง<sup>462</sup> ส่วนข้าราชการสยามแต่ละเมืองก็มีหน้าที่เตรียมการรับเสด็จ เช่น พระพิทักษ์พนมเขตร์ เมืองนครพนมจัดเตรียมสถานที่ต้อนรับ<sup>463</sup> ชาวอีสานยังได้จัดพิธี

<sup>457</sup> สุมิตรา อำนวยศิริสุข, “กบฏผู้มีบุญในมณฑลอีสาน พ.ศ. 2444-2445,” (สารนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (มานุษยวิทยา) คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524), หน้า 31.

<sup>458</sup> ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, การเมืองสองฝั่งโขง : งานค้นคว้าวิจัยระดับปริญญาเอกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2546), หน้า 87.

<sup>459</sup> สุมิตรา อำนวยศิริสุข, “กบฏผู้มีบุญในมณฑลอีสาน พ.ศ. 2444-2445,” (สารนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (มานุษยวิทยา) คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524), หน้า 80.

<sup>460</sup> หจข, ม. 2.14/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรอีสาน (21 ม.ค. – 2445 – 7 ก.พ. 2449)

<sup>461</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>462</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องเที่ยวที่ต่าง ๆ ภาคที่ 4 ว่าด้วยเที่ยวมณฑลนครราชสีมา มณฑลอุดร และมณฑลร้อยเอ็จ (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2466), หน้า 23.

<sup>463</sup> พิทักษ์พนมเขตร์อนุสรณ์ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพรองอำมาตย์เอก หลวงพิทักษ์พนมเขตร์ ณ เมรุวัดศิวาวีเวก อำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม วันอาทิตย์ที่ 18 พฤษภาคม พุทธศักราช 2512) (พระนคร : โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, 2512), หน้า 42-43.

บายศรีสู่ขวัญอย่างยิ่งใหญ่ รวมถึงการการเล่นของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆที่อาศัยอยู่ตามหัวเมืองรายทางเสด็จฯ

ธนศ อภรณ์สุวรรณ ตั้งข้อสังเกตกับการเดินทางตรวจราชการในมณฑลอุดรและอีสานในครั้งนั้นของสมเด็จพระยาดำรงฯ ว่า การเสด็จของพระองค์ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ค่อยมีเจ้านายระดับเชื้อพระวงศ์เดินทางไปยังหัวเมืองแถบนี้เท่าใดนัก นับตั้งแต่ภายหลังวิกฤตการณ์ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ท่าทีของสยามในหัวเมืองแถบนี้จึงกลายเป็นช่วงเวลาของความปิติ ภายใต้ความมีดमितและละเอียดอ่อนบนดินแดนลุ่มน้ำโขง สยามต้องยอมรับในอำนาจเหนือฝั่งซ้ายภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสซึ่งเป็นนัยความหมายทางการปกครอง ธนศตั้งข้อสังเกตต่อไปว่าแม้สยามตระหนักดีว่าอิทธิพลทางการเมืองสองฝั่งลุ่มน้ำโขงจะเป็นของฝรั่งเศสแล้วก็ตาม แต่ในทางวัฒนธรรมผู้คนสองฝั่งแม่น้ำโขงยังยึดโยงทางวัฒนธรรมร่วมกัน ราษฎรยังไปมาหาสู่ แม้ว่าภายใต้เงื่อนไขของเส้นเขตแดนที่เป็นส่วนหนึ่งของการอธิบายภาพของการสร้างรัฐสมัยใหม่ได้เกิดขึ้นแล้วก็ตาม<sup>464</sup>

กรณีหัวเมืองปักขัตติ์ในช่วงทศวรรษที่ 2440 เกิดกบฏขึ้นในหลายพื้นที่ของปัตตานี จึงมีการส่งข้าหลวงสำคัญอย่างพระยามหาอำมาตย์ฯ ปลัดทูลฉลองลงไปประจักษ์เหตุเมื่อ พ.ศ. 2444 ในการนี้มีการเสนอข้อเรียกร้องในการปกครองหัวเมืองมลายูตามข้อเสนอของพระยาดำรงฯ ที่ต้องการรูปแบบการปกครองตามอย่างเมืองไทรบุรี ความพยายามที่จะเข้าไปควบคุมจัดการปกครองท้องที่ของสยามในช่วงแรกจึงมีอุปสรรคสำคัญจากการต่อต้านของกลุ่มอำนาจเก่า ซึ่งรัฐสยามก็ใช้วิธีการส่งข้าหลวงตรวจราชการลงพื้นที่ไปในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ในการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองปักขัตติ์ของสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงให้ความสำคัญกับพุทธศาสนามากกว่าอิสลาม ทรงเลือกเสด็จฯ ไปยัง “วัด” สำคัญในแต่ละเมืองซึ่งเป็นแบบแผนเดียวกันกับการเสด็จพระราชดำเนินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคราวเสด็จฯ ประพาสหัวเมืองมลายู การเดินทางมายังหัวเมืองปักขัตติ์ได้นัยหนึ่งยังเป็นการจาริกแสวงบุญของชนชั้นนำสยามที่ได้ถือโอกาสบำเพ็ญพระราชกุศลหรือพระกุศलयัมหาเจติยสำคัญซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจฝ่ายการปกครองของคณะสงฆ์ รวมทั้งศูนย์รวมจิตใจของพุทธศาสนิกชน โดยเฉพาะการเสด็จฯ ไปสักการะพระบรมธาตุ นครศรีธรรมราช ธรรมเนียมหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการเสด็จฯ ตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ คือการถวายวัตถุสิ่งของต่างๆ ซึ่งเป็นธรรมเนียมที่มาจากการมอบบรรณาการที่มีมาแต่ยุคจารีตเพื่อแสดงออกถึงการยอมรับอำนาจจากส่วนกลาง ภายใต้การแสดงออกผ่านพิธีกรรมและความสวามิภักดิ์ของบรรดาประเทศราชต่างๆ ที่จะต้องถวายเครื่องบรรณาการ ตัวอย่างสำคัญสิ่งของที่ขาดไม่ได้ในอดีต

<sup>464</sup> ธนศ อภรณ์สุวรรณ, “การต่อสู้ระหว่างชายขอบกับศูนย์กลาง : ประวัติศาสตร์การสร้างอัตลักษณ์รัฐชาติไทย,” วารสารไทยคดีศึกษา 4, 2(เมษายน 2550 - กันยายน 2550) : 4 -5.



คือ ต้นไม้เงินต้นไม้ทอง<sup>465</sup> ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าวัฒนธรรมการถวายนต้นไม้เงินต้นไม้ทองส่วนหนึ่ง วัฒนธรรมการมาเป็นการถวายเป็นสิ่งของสำคัญให้กับบรรดาเจ้านายที่ไปตรวจราชการในระยะหลัง ดังจะเห็นได้จากการถวายเป็นของของคนในหัวเมืองล้านนาและหัวเมืองอีสาน

กรณี หัวเมืองเขตที่ราบลุ่มภาคกลาง<sup>466</sup> สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงบรรยายไว้ว่าบรรดา กำนันผู้ใหญ่บ้านในระหว่างทางจะมารับเสด็จฯ ทรงเล่าว่า “ได้ตรวจการอำเภอวันนี้และสนทนากับ กำนันผู้ใหญ่บ้านและราษฎรชายหญิงเป็นอันมาก ซึ่งพากันมาดู โดยว่าแต่ก่อนมายังไม่เคยเห็น เจ้านาย”<sup>467</sup> ทรงบรรยายถึงผู้คนในเมืองสุพรรณบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2446 ไว้ว่า

“ที่เพนดังนี้เข้าใจว่าแต่เดิมเพนด้วยพากันหวั่นกลัว ไม่รู้ว่าคนที่เพนเจ้านายนั้น จะร้ายกาจเพียงไร ผู้ที่ตั้งอยู่ในความประมาทจึงหลบเลี่ยงเสียก่อน สืบสวนจนรู้แน่ๆ เจ้านายก็ไม่ผิดอันใดกับคนเราตามธรรมดา นัก เมื่อแนใจเช่นนี้แล้วจึงพากันมาคอยดูมากขึ้น แต่ใจจะรู้ว่า เจ้านายพระองค์ใดนั้นก็หาไม่ได้ ข้าพเจ้าได้ลองถามดูแล้ว ก็บอกได้แต่ว่า เขาว่าเสด็จในกรมจะเสด็จเท่านั้น”<sup>468</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>465</sup> ธงชัย วินิจจะกุล, กำเนิดสยามจากแผนที่ : ประวัติศาสตร์ภูมิภายาของชาติ, แปลโดย พวงทอง ภวัครพันธุ์, โอตา อรุณวงศ์, พงษ์เลิศ พงษ์วานันต์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่าน, 2556), หน้า 141.

<sup>466</sup> โอกาสนี้พระสงฆ์ในบางพื้นที่น้อมเกล้าถวายส่งของเป็นพระราชกุศล ในปี พ.ศ. 2448 สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมืองในท้องที่เมืองอุทัยธานี มณฑลนครสวรรค์ ท่านพระครูแก้ววัดนิรุฒวงศ์ สงฆ์มูลิกาวาส(วัดนิสสถิตกปิฏฐาราม) ทูลเกล้าถวายผ้าประเจียดผ่านสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ อ้างอิงจาก หจข, รล8.1ฌ/30 ท่านพระครูวัดนิรุฒทูลเกล้าถวายผ้าประเจียดสำหรับเช็ดพระพักตร์ [7 ธ.ค. 124]

<sup>467</sup> หจข, ม. 2.14/107 กรมดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรี

<sup>468</sup> เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 10 ตัวอย่างสิ่งของถวายสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพในการเสด็จฯ  
ตรวจราชการจากหัวเมืองล้านนาและอีสาน<sup>469</sup>

ลำดับที่	ช่วงปี พ.ศ.	รายการการถวายสิ่งของ	ผู้ถวาย	เมือง/ มณฑล
1	2441 – 2449	รูปจำลองพระธาตุพนมจำลอง ทำด้วยเงิน	-	ธาตุพนม
2	2441 – 2449	รูปจำลองต้นสักลำปาง	-	ลำปาง
3	2441 – 2449	รูปจำลองต้นหมากแข้ง(มะเขือพวง) ทำ ด้วยเงิน	-	อุดรธานี
4	2441 – 2449	เกวียนมณฑลอุบล ทำด้วยเงิน	-	มณฑลอุบล
5	2441	กล้องยาสูบสองกล้อง	ละว้า	มณฑลพายัพ
6	2441	ผอบเมืองน่าน	กรมการเมือง	เมืองน่าน
7	2449	รูปจำลองพระธาตุนารายณ์เซ่งเวง	กรมการเมือง	เมืองสกลนคร
8	2454	โต๊ะไม้สัก	บริษัทบอเนียว จำกัด	เมืองฝาง

สิ่งของที่นำมาถวายเป็นของจำลองอันเป็นสัญลักษณ์ของท้องที่ เช่นพระธาตุคู่บ้านคู่เมือง ข้าวของที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น บรรดาสิ่งของที่เหล่านี้นำมาทำหน้าที่แทนเครื่องบรรณาการและต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง การมอบสิ่งของอันเป็นสัญลักษณ์ของท้องที่แสดงถึงการยอมรับอำนาจปกครองของ ส่วนกลางโดยมีเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นตัวแทน ไม่เพียงแต่บรรดาราชกรต่าง ๆ ที่ถวายสิ่งของ แก่เสนาบดี แต่ข้าราชการ กรมการเมือง ขุนนาง เจ้านายในหัวเมือง ต่างจัดหาสิ่งของเพื่อถวายในการ ตรวจราชการหัวเมืองด้วย เช่นกรณีของพระยาวิจิตรวรภัย (ข้า ศรียาภัย) ถวายเรือ ภายหลังเรียก “เรือยอดไชยา”<sup>470</sup>

ในด้านหนึ่งผู้ตรวจราชการหัวเมืองที่ถูกส่งไปจากส่วนกลางหลายคนไม่ได้รับความสะดวกใน การเข้าตรวจพื้นที่เนื่องจากประสบกับปัญหาการกีดกัน ขัดขวางการปฏิบัติงานและการแสดงออกถึง การไม่ยอมรับอำนาจจากส่วนกลางโดยเฉพาะต่อข้าราชการที่มีตำแหน่งไม่สูงมากแม้จะเป็นตัวแทน จากรัฐบาลกลางก็ตาม เช่นกรณีเจ้าพระยานครศรีธรรมราชจับตาดำรงราชการของเจ้าพระยา

<sup>469</sup> เอกสารดังกล่าวนี้ ระบุข้อมูลของสิ่งของที่จัดแสดงอยู่ในหอสมุดฯดำรงราชานุภาพ เมื่อครั้งจัดแสดงอยู่ บริเวณ ใกล้กับวัดมหาธาตุฯ อ้างถึงใน กรมศิลปากร, นำชมหอสมุด สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2512), หน้า 17-30.

<sup>470</sup> สมเด็จพระเจ้า, กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : บัณฑิตการพิมพ์, 2526), หน้า 135.

ยมราช (ปั่น สุขุม) (ขณะดำรงตำแหน่งเป็นพระวิจิตรวรสาสน์ ข้าหลวงตรวจการพิเศษเมืองสงขลา) เป็นพิเศษและยังไม่ให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการด้วยเช่นไม่ยอมให้ช้างสำหรับเดินทาง เป็นต้น กรณีของเมืองพัทลุงเจ้าพระยายมราชตั้งข้อสังเกตว่าตลอดการเดินทางเข้ามาในเมืองพัทลุง บรรดากรมการเมืองคอยกีดกัน ปกปิดและห้ามปรามไม่ให้ทำการหลายอย่างในขณะที่เดินทางตรวจตามท้องที่<sup>471</sup>

## บทส่งท้าย

เมื่อพิจารณาจากเอกสารการตรวจราชการจะพบว่าเสนาบดีและข้าราชการที่ทำหน้าที่ตรวจราชการได้บอกเล่าถึงปฏิกิริยาของผู้คนในสยามที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการไว้แตกต่างกัน ในกรณีของผู้ปกครองและข้าราชการเก่าที่สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์จะมีปฏิกิริยาในการต่อต้าน หรือขัดขวางการดำเนินการ ซึ่งต่างจากราชกร พระสงฆ์ หรือพ่อค้า ซึ่งได้อาศัยประโยชน์จากการเดินทางตรวจราชการของชนชั้นปกครองสยามเป็นเครื่องมือในการร้องเรียน เรียกร้อง การสร้างความร่วมมือกับศูนย์อำนาจส่วนกลาง การตรวจราชการในสมัยที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นับเป็นเทคโนโลยีในการจัดการพื้นที่และดึงผู้คนกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม โดยเฉพาะกับกลุ่มอำนาจเก่าและอำนาจนอกระบบอย่างจริงจัง ซึ่งในที่สุดก็นำไปสู่การสถาปนาอำนาจให้เกิดขึ้นกับพื้นที่และผู้คนในปกครองได้อย่างสมบูรณ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>471</sup> หจข, ม.2.14/100 เรื่อง ตรวจราชการเมืองสงขลาเมืองพัทลุง (9 เม.ย. – 29 ม.ค. 115)

## บทที่ 5

### การตรวจราชการกับการรวบรวมและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และ โบราณคดีสยาม

การดำเนินการเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐบาลสยาม จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลความรู้ซึ่งได้จากการลงพื้นที่สำรวจ ตรวจสอบ สืบถาม คั่นคว้าและแสวงหาจากแหล่งต่างๆ ปัจจัยสำคัญมาจากความสนพระทัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพในฐานะเจ้ากระทรวงมหาดไทย จึงทำให้ข้าราชการต่างสนองพระเดชพระคุณในการรวบรวมข้อมูล ความรู้ต่างๆ ในท้องที่ หนึ่งในนั้นคืองานทางโบราณคดีและการประกอบสร้างประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของสยาม ความรู้ที่ได้จากบันทึกในเอกสารการตรวจราชการหลายฉบับยังเกี่ยวเนื่องกับการอธิบายถึงความ เป็นมาของพื้นที่ต่างๆ ในดินแดนที่สยามปกครองโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และ โบราณคดีซึ่งแสดงถึงความเป็นมาอันยาวนานของดินแดนภายใต้การปกครองของสยาม ซึ่งหมายถึง ดินแดนอันเป็นที่ตั้งของประเทศไทยมิได้ไร้รากหรือป่าเถื่อนอันเป็นข้ออ้างที่มหาอำนาจตะวันตกใช้ ในการล่าเมืองขึ้น สยามเป็นพื้นที่ “ศิวิไลซ์” หรือมีความเจริญและความยิ่งใหญ่ของความเป็นชาติที่มี ประวัติศาสตร์ยาวนาน แสดงออกถึงความเจริญที่สืบเนื่อง ทั้งยังสอดคล้องกับการที่ชนชั้นปกครองของ สยามใช้อ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในพระราชอาณาจักร ด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับ ท้องถิ่นให้สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์และความเป็นมาของราชอาณาจักรสยาม ในช่วงเวลาที่ กระทรวงมหาดไทยดำเนินการส่งข้าราชการออกตรวจราชการในพื้นที่ต่างๆ อย่างเข้มข้นก็เป็น ช่วงเวลาของการรวบรวมข้อมูลต่างๆ จำนวนมหาศาล ซึ่งได้ใช้เป็นเครื่องมือสร้างชุดความรู้ทั้งเพื่อการ บริหารจัดการปกครอง และใช้แสดงถึงความเป็นอารยะและความเจริญของดินแดนภายใต้การ ปกครองของสยามด้วย

การศึกษาเกี่ยวกับการสร้างองค์ความรู้ของชนชั้นนำสยามจำนวนหนึ่งแสดงให้เห็นถึงการ ประกอบสร้างชุดข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองว่ามีบทบาทต่อการสถาปนาระบอบการปกครอง แบบรวมศูนย์ที่เริ่มในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยชุดความรู้ดังกล่าวมี ลักษณะและแบบแผนเดียวกันกับชุดความรู้ที่สร้างขึ้นในดินแดนใต้ปกครองของเจ้าอาณานิคม

ในผลงานของอุศนา นาศรีเคน<sup>472</sup> และผลงานของ พิรภัทร ห้าวเหิม<sup>473</sup> เสนอว่าการเดินทางตรวจราชการหัวเมืองตั้งอยู่บนฐานคิดที่ชนชั้นนำพิจารณาว่าพื้นที่หัวเมืองเป็นดินแดนใต้การปกครองของสยาม แต่ยังมีคำถามหลังจึงต้องได้รับการจัดการ ทำให้ข้าราชการจากส่วนกลางที่เดินทางไปตรวจราชการหัวเมืองต้องลงพื้นที่ศึกษาหาความรู้ด้านต่างๆ เพื่อนำมาสู่การจัดการและการวางนโยบายในการปกครอง

ผลงานอีกส่วนหนึ่งให้ความสนใจกับการรวบรวมชุดความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ซึ่งสัมพันธ์กับการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ เช่นผลงานของภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์ อธิบายถึงการประกอบสร้างชุดความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ในมณฑลพายัพผ่านผลงานที่มีรูปแบบเดียวกับ “พื้นที่แบบอาณานิคม” อันประกอบด้วยชุดความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการสร้างความชอบธรรมต่อประโยชน์ในแนวทางเพื่อการจัดการพื้นที่ในปกครองของสยามได้ต่อไป<sup>474</sup> ในงานศึกษาของภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์ เสนอว่าการที่สยามเข้ามาควบคุมหัวเมืองในมณฑลพายัพมีส่วนสำคัญต่อการก่อรูปชุดความรู้เชิงพื้นที่ในมณฑลพายัพผ่านการผลิตงานในเชิง “พื้นที่แบบอาณานิคม” โดยเฉพาะความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่การประกอบสร้างชุดความรู้ที่ใช้แสดงความชอบธรรมต่อประโยชน์ในการจัดการพื้นที่ในปกครองของสยาม<sup>475</sup> ส่วนผลงานของชาติรี ประกิตนันทการ ชี้ให้เห็นถึงการทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายงานการเดินทางสำรวจที่สัมพันธ์หรือเกี่ยวเนื่องกับพัฒนาการความรู้และการกำเนิดประวัติศาสตร์ศิลปะในประเทศไทย<sup>476</sup>

ชาติรี ยังเสนอว่าการสำรวจทรัพยากรของสยามเป็นภารกิจสำคัญในการตั้งอำนาจสู่ส่วนกลาง<sup>477</sup> ชาติรีย้ำถึงความสำคัญของ “รายงานการเดินทางสำรวจ” ว่าเป็นผลผลิตสำคัญของ

<sup>472</sup> อุศนา นาศรีเคน, “อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. 2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475,” (บัณฑิตวิทยาลัย ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2548).

<sup>473</sup> พิรภัทร ห้าวเหิม และ สมศรี ชัยวนิชยา, “นโยบายการพัฒนาอีสานของรัฐบาลสยามตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่าง พ.ศ. 2453 – 2477,” วารสารประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 43, (สิงหาคม 2561 - กรกฎาคม 2562) : 84 -109.

<sup>474</sup> ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์, “การผลิต “พื้นที่แบบอาณานิคม” ในมณฑลพายัพด้วยความรู้ประวัติศาสตร์และโบราณคดีสยาม,” วารสารการบริหารท้องถิ่น 103, (2560) : 106-123.

<sup>475</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 106-123.

<sup>476</sup> ชาติรี ประกิตนันทการ, “งานเขียนประวัติศาสตร์ศิลปะยุคแรกกับการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยาม,” วารสารหน้าจั่ว มหาวิทยาลัยศิลปากร 14, (2560) : 89.

<sup>477</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100.

การเดินทางตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ต่อมาก่อให้เกิดการสืบค้นและแสวงหาเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ พงศาวดาร ศิลปวัตถุอย่างพระพุทธรูป โบราณคดีของท้องถิ่นต่างๆ นับเป็นเป้าหมายสำคัญที่แสดงถึงการรวบรวมอำนาจจากหัวเมืองเข้าสู่กรุงเทพฯ อย่างแท้จริงและเป็นการแสดงออกถึงการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ผ่านการเดินทางตรวจราชการหัวเมือง<sup>478</sup>

การรวบรวมความรู้ของท้องถิ่นกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจราชการของสยาม โดยเฉพาะในช่วงที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากความสนพระทัยส่วนพระองค์และอีกส่วนหนึ่งมาจากกระแสความตื่นตัวด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยามที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของชาติอาณานิคม ความรู้ที่ได้รับจากท้องถิ่นถูกนำมาประกอบสร้างขึ้นมาใหม่ในหลายๆรูปแบบ เช่น สิ่งพิมพ์ การรวบรวมของโบราณอันนำไปสู่การจัดพิพิธภัณฑ์ ตลอดจนการเชื่อมโยงเรื่องราวท้องถิ่นเข้ากับประวัติศาสตร์ชาติสยาม สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นและดำเนินการอย่างเป็นแบบแผนในช่วงแห่งการก่อร่างสร้างการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยาม

## 5.1 การรวบรวมข้อมูลและการองค์ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีสยาม

แต่เดิมเรื่องราวความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นมักอยู่ในรูปของ เอกสารใบบอก พงศาวดาร ตำนาน หรือสมุดไทยที่เก็บรักษาไว้ตามสถานที่ต่างๆ เช่น แผนที่ในระบบไตรภูมิ ใบบอกเกี่ยวกับเหตุการณ์ภาชีอากร ตำนานเมืองหรือพระมหาราชฯ แต่ความรู้เหล่านั้นก็ไม่ใช่ชุดความรู้ที่ชนชั้นปกครองได้สัมผัสเรียนรู้ด้วยประสบการณ์ตรง ดังนั้นการตรวจราชการในท้องที่จึงเป็นวิธีการสำคัญที่ชนชั้นนำของสยามใช้เรียนรู้ข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่น และนำความรู้เหล่านั้นมารวบรวม เรียบเรียง เพื่อสร้างเป็นชุดความรู้เผยแพร่อย่างกว้างขวาง ต่างจากเอกสารท้องถิ่นแบบเดิมที่จำกัดและใช้อยู่เฉพาะคนเพียงไม่กี่กลุ่ม

กระแสความสนใจด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยามได้รับอิทธิพลมาจากการศึกษาด้านเดียวกันที่เกิดขึ้นในรัฐอาณานิคมของเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในอาณานิคมอินเดียของอังกฤษ (British India) มีการจัดตั้งแผนกสำรวจโบราณคดีแห่งอินเดีย (The Archaeological Survey of India) เมื่อ พ.ศ. 2404 (ค.ศ. 1861) เพื่อดำเนินการสำรวจและขุดค้นทางโบราณคดีในอาณานิคมอินเดียโดยมีอเล็กซานเดอร์ คันทิงแฮม

<sup>478</sup> ชาตรี ประกิตนันทการ, “การประกอบสร้างศิลปะฉบับทางการ : ประวัติศาสตร์ศิลปะกับการก่อร่างสร้างชาติพ.ศ. 2408 - 2525”, (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561), หน้า 68.

(Alexander Cunningham) วิศวกรทหารประจำกองทัพอังกฤษในอาณานิคมอินเดียเป็นผู้อำนวยความสะดวกแรก สำหรับอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้การศึกษาด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีริเริ่มโดย โทมัส สแตมฟอร์ด แรฟเฟิลส์ (Thomas Stamford Raffles) ผู้สำเร็จราชการของอังกฤษซึ่งปกครองชวาระหว่าง พ.ศ.2355-2359 (ค.ศ. 1812-1816) ช่วงเวลาที่แรฟเฟิลส์ปกครองชวาได้ใช้เวลาส่วนหนึ่งไปกับการสะสมโบราณวัตถุและศึกษาเรื่องราวท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจ ขุดค้น ถ่ายภาพ และบูรณะโบราณสถานในเขตปกครองตนเอง มีกองโบราณคดีเป็นหน่วยงานดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ประการแรกเพื่อสนับสนุนให้เกิดการสำรวจด้านโบราณคดี ประการที่สองดำเนินการปฏิสังขรณ์โบราณสถานเพื่อส่งเสริมอุดมการณ์การปกครองของเจ้าอาณานิคมเหนือชาวพื้นเมือง และประการสุดท้ายเพื่อก่อร่างสร้างแผนที่ทางประวัติศาสตร์ให้เป็นเสมือนร่างกายของรัฐ เพื่อเป็นเครื่องประดับและอธิบายรัฐอาณานิคม<sup>479</sup>

ความสนใจในด้านโบราณคดีของชนชั้นนำสยาม เกิดจากการแสวงหาความรู้และความจริงเชิงประสบการณ์ ซึ่งเริ่มปรากฏเมื่อสยามเผชิญกับความรู้แบบตะวันตกที่เข้ามาปะทะกับความรู้ชุดเก่าตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะการพิจารณา “ของโบราณ”<sup>480</sup> ที่มีมาตั้งแต่ในช่วงที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงดำรงสมณภาวะที่ “วชิรญาณภิกขุ” และได้เสด็จจุดธูปไปยังดินแดนต่างๆ<sup>481</sup> เหตุการณ์สำคัญคือ การค้นพบศิลาจารึกหลักที่ 1 (ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง) เมื่อพ.ศ. 2376 พร้อมกับการนำศิลาจารึกดังกล่าวและพระแท่นมนังคศิลาบาตรจากเมืองแกสุโขทัยมาเก็บรักษาไว้ที่พระที่นั่งประพาสพิพิธภัณฑสถาน เมื่อ พ.ศ. 2402<sup>482</sup>

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชนชั้นนำเกิดความตื่นตัวต่อการศึกษาประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมเรื่องราวของประวัติศาสตร์ พงศาวดาร ตำนานพื้นเมือง รวมทั้งโบราณวัตถุ

<sup>479</sup> เบน แอนเดอร์สัน, ชุมชนจินตกรรม : บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), หน้า 329 -332.

<sup>480</sup> ของโบราณ ในความหมายของสมเด็จพระยาดำรงฯ ได้นิยามไว้ 2 ลักษณะคือ ประเภทแรก ที่เรียกว่า “โบราณสถาน” ของที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ เช่นพวกเทวาลัย บ่อกรุ สะพานหิน ประเภทที่ 2 คือ “โบราณวัตถุ” เป็นของที่เคลื่อนที่ได้ อาทิ ศิลาจารึก พระพุทธรูป เทวรูป เครื่องประดับ เป็นต้น ดูเพิ่มเติมจาก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ปาฐกถาเรื่องสงวนของโบราณ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2473), หน้า 12.

<sup>481</sup> กนกวรรณ ฤทธิไพโรจน์, “อี อี เยรินี กับกำเนิดโบราณคดีสยาม,” วารสารเมืองโบราณ 31, 3 (กรกฎาคม – กันยายน) : 48.

<sup>482</sup> เปรมมา สัตยวุฒิพงศ์, “โบราณคดีกับพัฒนาการประวัติศาสตร์สยาม,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์ , 34-35 (2555-2556) : 240.

จากห้องที่ต่างๆเข้ามาจัดแสดงในพิพิธภัณฑ์สถานและเปิดให้ชมอย่างเป็นทางการ ทำให้บรรดาข้าราชการของสยามโดยเฉพาะเสนาบดีและขุนนางท้องถิ่นเกิดความสนใจศึกษาความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยาม ความรู้ทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่เติบโตขึ้นในดินแดนอาณานิคมส่งอิทธิพลให้กับชนชั้นนำของสยามที่ต้องการแสดงความเจริญด้านอารยธรรมผ่านการศึกษาค้นหา “ตัวตน” เพื่อแสดงให้เห็นชาติตะวันตกเห็นว่าสยามเป็นดินแดนที่มีความศิวิไลซ์ ขณะเดียวกันการเดินทางไปยังเมืองโบราณ การสืบค้น และแสวงหาบรรดาโบราณวัตถุต่างๆ ยังสัมพันธ์กับแนวคิดการปกครองพื้นที่ พร้อมๆกับการประกอบสร้างเรื่องราวของท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามด้วย ปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดกระแสความสนใจศึกษาและรวบรวมความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีในหมู่ชนชั้นปกครองของสยาม

ช่วงทศวรรษ 2440 เกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับการรวบรวมความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีในหมู่เจ้านายหลายพระองค์อันนำไปสู่การเดินทางสำรวจ และบันทึกเรื่องราวที่เกี่ยวข้อง อาทิ สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ เสด็จประพาสเมืองสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 2444<sup>483</sup> และหัวเมืองแหลมมลายู เมื่อ พ.ศ. 2445<sup>484</sup> ในพระฐานะผู้ตรวจการเจ้ากระทรวงโยธาธิการ แต่ก็ทรงใช้ความสนใจส่วนพระองค์ศึกษาทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ยังเสด็จฯ เดินทางไปค้นคว้าเกี่ยวกับบรรดาเมืองโบราณและพื้นที่สำคัญ ทั้งเมืองโบราณศรีเทพ<sup>485</sup> เมืองโบราณอู่ทอง และเมืองโบราณตามเส้นทางการเสด็จตรวจราชการและการประพาสหัวเมือง อาทิ เมืองเก่ากำแพงเพชร<sup>486</sup> เจ้านายระดับสูงอีกพระองค์คือสมเด็จเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธฯ สยามมกุฎราชกุมารซึ่งเสด็จประพาสเมืองโบราณในพื้นที่หัวเมืองฝ่ายเหนือเมื่อ พ.ศ. 2450 หลังจากเสด็จกลับมาแล้วทรงพระนิพนธ์เรื่อง “เที่ยวเมืองพระร่วง” ใน พ.ศ. 2451 อันเป็นผลมาจากทรงพยายาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>483</sup> วริศรา ตั้งคำวานิช, ประวัติศาสตร์ “สุโขทัย” ที่เพิ่งสร้าง (กรุงเทพฯ : มติชน, 2557), หน้า 49.

<sup>484</sup> สมเด็จฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์, จดหมายเหตุระยะทางไปตรวจราชการแหลมมลายู ร.ศ. 121 (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2540)

<sup>485</sup> สาส์นสมเด็จ เล่ม 19 ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมวิธานฤศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2504), หน้า.195-196.

<sup>486</sup> สาส์นสมเด็จ เล่ม 18 ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมวิธานฤศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2504), หน้า 60-62.



ค้นหา พิสูจน์หลักฐาน ความน่าเชื่อถือเพื่อให้เกิดความประจักษ์ในความจริงของชาติว่าไม่ใช่กลุ่มคนป่าเถื่อนหรือเป็นชนชาติใหม่<sup>487</sup>

สำหรับเจ้านายที่ทรงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการสร้างชุดความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยามคือสมเด็จพระยาดำรงฯ ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงมหาดไทยจากพระราชปราชญ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่าการสืบค้นทางพงศาวดารของกระทรวงมหาดไทยในท้องที่ของพระองค์นั้นเป็น “ผลพลอยได้”<sup>488</sup> ที่มาจากความสนพระทัยของพระองค์อยู่ก่อนแล้ว โดยพระองค์ทรงได้พื้นฐานความรู้ดังกล่าวมาจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ซึ่งความรู้ดังกล่าวทรงได้รับมาจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกต่อหนึ่ง<sup>489</sup>

การเดินทางตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ ระหว่างที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2435 -2458 แม้ว่าจะมีจุดมุ่งหมายหลักคือราชการเกี่ยวกับการปกครองหัวเมือง แต่การเดินทางออกตรวจราชการในหลายพื้นที่เป็นไปในการทำนงกิจงานราชการตามความสนพระทัยส่วนพระองค์ด้วย ทรงใช้เวลาว่างระหว่างเสด็จประพาสด้วยการทรงอ่าน และพระนิพนธ์หนังสือ หากประทับในเรือจะทรงใช้เรือเป็นที่ทำการหรือออฟฟิศ โดยทรงให้นิยามการเดินทางแบบนี้ว่า “เที่ยวเตร่นั่นเที่ยวเปนราชการ” หมายถึงการเที่ยวเตร่ของพระองค์มิใช่การเที่ยวสนุกแต่ยังได้ปฏิบัติราชการไปด้วยในตัว นอกจากเสนาบดีเจ้ากระทรวงมหาดไทยแล้วบรรดาข้าราชการในพื้นที่ของสยามต่างก็สนใจศึกษาค้นคว้าความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยามในพื้นที่ต่างๆ ด้วยการสืบค้น แสวงหาบรรดาโบราณวัตถุต่างๆ ส่วนหนึ่งถูกเก็บรักษาไว้ตามศาลาว่าการเมืองและ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>487</sup> ทวีศักดิ์ เผือกสม, หยดเลือด จารึก และแท่นพิมพ์ : ว่าด้วยความรู้/ความจริงของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2325 - 2411 (กรุงเทพฯ : บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด, 2561), หน้า 299 -300.

<sup>488</sup> สำหรับการมองลักษณะที่อธิบายว่าเป็นผลพลอยได้นั้น ผู้วิจัยมองว่า การรวบรวมและผลิตสร้างเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีสยาม มีพลังอย่างมากต่อการอธิบายรัฐสยาม มากกว่าการมองว่าเป็นผลพลอยได้ เหมือนว่าการมองในลักษณะเช่นนี้ มาจากชุดคำอธิบายของหม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัย ดิศกุล ที่ทรงอธิบายการตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ ที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีว่า “ส่วนการสืบเสาะค้นคว้าในทางพงศาวดารและโบราณคดี เป็นผลพลอยได้จากการมหาดไทย เพราะเมื่อให้ท่านทรงโปรดในทางนั้นอยู่ด้วย” อ้างถึงใน หม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัย ดิศกุล, ชีวิตและงานของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณาคาร, 2515), หน้า 35.

<sup>489</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

ส่วนหนึ่งถูกส่งมาเก็บไว้ในกระทรวงมหาดไทย<sup>490</sup> ขณะเดียวกันมีการรวบรวมและเรียบเรียงเรื่องราวพงศาวดารของท้องถิ่นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของชุดความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยาม

#### 5.1.1 ความรู้เกี่ยวกับเมืองและอาณาจักรโบราณในดินแดนสยาม

ความสนพระทัยของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีในช่วงแรกทรงให้ความสำคัญกับการสำรวจพื้นที่ของเมืองโบราณบนเส้นทางเสด็จฯ ตรวจราชการเป็นลำดับแรก โดยเริ่มต้นเมื่อคราวเสด็จฯ ประพาสเมืองนครราชสีมาครั้งแรก ทรงมีพระวินิจฉัยที่มาของชื่อเมืองนครราชสีมาจากการเสด็จฯ ไปยังเมืองเสมาซึ่งเป็นเมืองเก่าในเขตใกล้เมืองโคราชจึงทรงสันนิษฐานว่าเมืองเสมาน่าจะเป็นที่มาของชื่อเมืองนครราชสีมา<sup>491</sup> นอกจากนี้ยังทรงสืบค้นสถานที่ตั้งเจดีย์ยุทธหัตถีของสมเด็จพระนเรศวรตั้งแต่ก่อนที่จะทรงรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2435

เมื่อทรงได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนอกจากทรงมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการการปกครองหัวเมืองแล้ว พระองค์และบรรดาข้าราชการในกระทรวงหลายคนยังให้ความสำคัญกับการสำรวจ ศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของเมืองต่างๆ โดยทรงเริ่มจากท้องที่ในมณฑลเขตที่ราบลุ่มภาคกลาง เช่นคราวเสด็จฯตรวจราชการในมณฑลนครชัยศรี เมื่อ พ.ศ. 2441 ทรงบันทึกไว้ว่า

“มาพระปฐมคราวนี้เอาเปนธุระสืบค้นของโบราณได้พระพิมพ์หลายรูปพิเคราะห์ดูรูปพระพิมพ์เพันท่านองฮินดูคล้ายกับที่ได้ในแหลมมลายู แลได้พิจารณาตุลาจำหลักที่ตั้งในลานพระปฐม ท่วงฝีมือคล้ายกับมีที่ในเกาะชวา พอดูเพนพยานในความสันนิษฐานได้อย่างหนึ่งว่าพระปฐมเจดีย์นี้ชาวมัชฌิมประเทศคงจะเปนผู้สร้างหรือเปนครูให้สร้าง...”<sup>492</sup>

ภายหลังเกิดการตื่นตัวจากการค้นพบเมืองโบราณในเมืองนครปฐม ประกอบกับการสร้างทางรถไฟสายใต้เมื่อ พ.ศ. 2443 ส่งผลกระทบต่อโบราณสถานขนาดใหญ่หลายแห่งจากการตัดทางรถไฟ

<sup>490</sup> กรมศิลปากร, กิจการพิพิธภัณฑสถาน(กรมศิลปากรจัดพิมพ์ ในงานฉลองครบรอบ 100 ปีพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2517), หน้า 28.

<sup>491</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี, (กรุงเทพฯ : บริษัทไทยควอ, 2559) หน้า 318-319.

<sup>492</sup> หจข, ม. 2.14/61 กรมหลวงดำรงตรวจราชการเมืองนครชัยศรี(21 ส.ค.117)

ผ่านในพื้นที่โบราณสถานรอบพระปฐมเจดีย์ ผู้รับเหมาส่วนหนึ่งจึงรวบรวมของโบราณมาเก็บรักษาไว้ในพระระเบียงพระปฐมเจดีย์<sup>493</sup>

การสำรวจด้านโบราณคดีที่เมืองนครปฐมเริ่มมาตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการปกครองโดยเฉพาะนักสำรวจชาวฝรั่งเศสคนสำคัญอย่างเอเดียน เอโมนิเยร์ ได้เข้ามาสำรวจเมืองโบราณนครปฐมและคัดลอกจารึกที่เก็บรักษาไว้ที่วัดบวรนิเวศวิหาร เมื่อ พ.ศ. 2428 ต่อมาใน พ.ศ. 2434 – 2435 นักสำรวจชาวฝรั่งเศสชื่อลูเซียง ฟูร์เนโร ได้รับมอบหมายจากกระทรวงธรรมการและการสนับสุนนจากพิพิธภัณฑิมาต์ ประเทศฝรั่งเศส ให้เข้ามาสำรวจในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในการนี้ลูเซียงได้รวบรวมข้อมูลและตีพิมพ์เรื่องเมืองนครปฐมโบราณ ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2438 ในหนังสือชื่อ “Le Siam ancien”<sup>494</sup> บรรดานักสำรวจเหล่านี้ทำงานอยู่ภายใต้สำนักงานของอาณานิคมฝรั่งเศสที่มีการสำรวจในกัมพูชามาก่อน

บทบาทด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีของเสนาบดีและข้าราชการมหาดไทยที่เมืองนครปฐมเริ่มปรากฏชัดเจนในช่วงทศวรรษ 2440 เมื่อสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงเชิญนักสำรวจชาวฝรั่งเศสอย่างเมอสิเยอร์ฟิโนต์และพันตรีลูเนต์ เดอ ลงซงกิแยร์เข้ามาสำรวจโบราณคดีและศึกษาจารึกในสยาม โดยเริ่มสำรวจเมืองนครปฐมตั้งแต่ พ.ศ. 2447 ภายหลังคณะสำรวจมีแผนจะศึกษาต่อในพื้นที่หัวเมืองปักษ์ใต้ แต่ติดปัญหาทางภัยธรรมชาติ จึงต้องยุติการสำรวจลง<sup>495</sup>

นครปฐมเป็นจุดหมายแรกๆ ที่สำรวจโดยนักโบราณคดีต่างชาติก่อนที่ข้าราชการมหาดไทยและชนชั้นนำสยามจะให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง แม้ว่าในช่วงระยะก่อนหน้าขึ้นนครปฐม (มณฑลนครชัยศรี) จะเป็นสถานที่เดินทางไปแสวงบุญของชนชั้นนำสยามมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา นอกจากนี้ยังมีเมืองโบราณในเขตที่ราบลุ่มภาคกลางที่สมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ตรวจราชการ และทรงสำรวจรอบเมืองเก่า โดยทรงเชื่อมโยงความเป็นมาของเมืองต่างๆ ในพื้นที่เข้าด้วยกัน ตัวอย่าง เมื่อ พ.ศ. 2443 ขณะเสด็จฯ ตรวจราชการท้องที่พนัสนิคมแขวงเมืองชลบุรี ทรงแวะที่เมืองโบราณพระรถ<sup>496</sup> ทรงเชื่อมโยงลักษณะของเมืองรวมทั้งโบราณวัตถุที่พบกับวัฒนธรรมเขมรโบราณ ที่ทรงเรียกว่า “กำพูขประเทศ” โดยทรงอธิบายว่าโบราณสถานและโบราณศิลปวัตถุเช่นพระพุทธรูป และเทวรูป ที่พบในเมืองพระรถมีความใกล้เคียงกับศาสนสถานอื่นๆ ในเมืองดงละคร แขวงนครนายก ดงพระราม แขวงปราจีนบุรีรวมทั้งเมืองพิมาย

<sup>493</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ปาฐกถาเรื่องสงวนของโบราณ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2473), หน้า 13.

<sup>494</sup> กรรณิกา จรรย์แสง(บรรณาธิการ), นครปฐมศึกษาในเอกสารฝรั่งเศส : รวมบทความแปล (นครปฐม : ศูนย์ข้อมูลเพื่อการค้นคว้าวิจัยฝรั่งเศส-ไทยศึกษา(CEDREFT), 2552), หน้า 17-20.

<sup>495</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

<sup>496</sup> หจข, ม. 2.14/39 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน (3 ม.ค. 119-10 ส.ค. 122)

แขวงเมืองนครราชสีมา และเมืองเสมา หรือเมืองโคราชเก่า<sup>497</sup> กลุ่มเมืองที่กล่าวมาข้างต้นภายหลังนักประวัติศาสตร์และโบราณคดีจัดให้อยู่ในกลุ่มเมืองในวัฒนธรรมทวารวดี

ในฐานะเจ้ากระทรวงที่มีความสนพระทัยเกี่ยวกับเมืองโบราณ และบรรดาโบราณวัตถุที่พบเห็นระหว่างการเสด็จตรวจราชการ สมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงเชื่อมโยงชุดความรู้ที่ได้จากท้องถิ่นให้เข้ากับเรื่องราวประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชาติสยามและยังเชื่อมโยงเข้ากับประวัติศาสตร์อันยิ่งใหญ่ของเขมรซึ่งได้รับการศึกษาโดยสำนักฝรั่งเศสแห่งปลายบูรพทิศ (École française d'Extrême-Orient หรือ EFEO) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในอาณานิคมฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. 2443 และดำเนินการสำรวจทางโบราณคดีวัฒนธรรมเขมรในเขตอาณานิคมกัมพูชา สมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างสุโขทัยและอยุธยากับวัฒนธรรมเขมรเมื่อครั้งเสด็จขึ้นไปตรวจราชการที่เมืองศรีเทพ แขวงเมืองเพชรบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2447 โดยทรงพิจารณาว่าพื้นที่เหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม “ไท” หรือชาวสยาม ทรงอธิบายว่ากลุ่มคนในวัฒนธรรมไท เป็นผู้มีบทบาทในการสร้างเมืองและมีความสัมพันธ์กับกลุ่มสุโขทัย<sup>498</sup> โดยแสดงถึงบทบาทของคนไทที่เข้ามาในพื้นที่และมีขยายอิทธิพลแทนที่ “ขอม” และ “ลาว” ด้วยการอธิบายเชื่อมโยงกับตำนานวิบุรุษในท้องถิ่นอย่าง “พระร่วง” ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้นำไทที่ขับไล่พวกขมออกไปและตั้งบ้านเมืองปกครองเป็นอิสระและเป็นรากของชาวสยาม จะเห็นว่าแม้จะทรงยอมรับว่าเมืองโบราณหลายแห่งในดินแดนที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามีแบบแผนคล้ายกับวัฒนธรรมเขมร แต่ก็ทรงยกย่องให้ชนชาติไท มีความสำคัญมากกว่าผ่านตำนานและเรื่องเล่าเกี่ยวกับพระร่วงที่สามารถขับไล่ขมออกไปจากสุโขทัยได้สำเร็จ

เมื่อสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงมีโอกาสเสด็จตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ ในปี พ.ศ. 2446 มีพระประสงค์สืบค้นเมืองโบราณในเขตเมืองนครสวรรค์ที่สัมพันธ์กับเรื่องราวในพงศาวดารเหนือ<sup>499</sup> ต่อมาได้เสด็จตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรีและอำเภोजระเข้สามพัน (อำเภออุทองในปัจจุบัน) ทรงสอบถามข้อมูลจากชาวบ้านเกี่ยวกับตำนานท้าวอุทองและทรงสำรวจค้นหาเมืองโบราณที่เกี่ยวข้องกับตำนาน โดยทรงมุ่งหาความสัมพันธ์ระหว่างราชวงศ์สุโขทัยกับตำนานเรื่องพระร่วง<sup>500</sup> ที่สัมพันธ์กับประวัติความเป็นมาของกลุ่มบ้านเมืองในที่ราบลุ่มภาคกลางและหัวเมืองเหนือ

<sup>497</sup> สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2559), หน้า 318.

<sup>498</sup> สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชานุภาพ, เรื่องเที่ยวต่าง ๆ ภาค 3 เล่าเรื่องมณฑลเพชรบูรณ์ (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2501), หน้า 20.

<sup>499</sup> สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชานุภาพ, ปาฐกถาเรื่องสงวนของโบราณ (กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2473), หน้า 5-7.

<sup>500</sup> สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี (นนทบุรี : ดอกหญ้า 2000, 2559), หน้า 372 – 373.

ความสนใจเกี่ยวกับเมืองโบราณต้องอาศัยความรู้ด้านโบราณคดีเป็นหลัก ซึ่งพัฒนาพร้อมกับการเกิดขึ้นของการศึกษาประวัติศาสตร์ศิลปะในสยามจากการที่กลุ่มชนชั้นนำและชาวตะวันตกจำนวนหนึ่งร่วมกันจัดตั้ง “สยามสมาคม” ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2447<sup>501</sup> สอดคล้องกับการจัดตั้งหน่วยงานศึกษาด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีในดินแดนอาณานิคมต่างๆ ดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองของอาณานิคมในหลายพื้นที่ได้มีการศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี แผนกสำรวจและสมาคมแห่งเอเชีย (The Asiatic Society) แห่งเมืองกัลกัตตาของอาณานิคมอินเดีย พ.ศ. 2327 แผนกสำรวจโบราณคดีแห่งอินเดีย (The Archaeological Survey of India) ได้ก่อตั้งใน พ.ศ. 2404 (ค.ศ. 1861) และจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งใน พ.ศ. 2444 (ค.ศ. 1901) ขณะเดียวกันมีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการด้านโบราณคดีแห่งหมู่เกาะอินเดียของดัตช์ในปีเดียวกัน<sup>502</sup>

สมาชิกของสยามสมาคมประกอบด้วยกลุ่มผู้ที่มีความสนใจด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่ต้องการแลกเปลี่ยนความรู้ตามแบบแผนวัฒนธรรมการรวมกลุ่มของชาวตะวันตกที่ได้รับอิทธิพลจากดินแดนอาณานิคมที่มีการศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในรัฐต่างๆ เช่น สมาคมแห่งเอเชียสำนักฝรั่งเศสแห่งปลายบูรพทิศ ซึ่งได้ส่งต่ออิทธิพลให้เกิดการรวมกลุ่มของชนชั้นนำสยามอันนำไปสู่การจัดตั้ง “โบราณคดีสโมสร” ใน พ.ศ. 2450<sup>503</sup> เจ้านายพระองค์สำคัญผู้ทรงการบุกเบิกประกอบด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธฯ และสมเด็จพระกรมพระยาดำรงฯ ทรงรับเป็นองค์อุปถัมภ์สมาคม<sup>504</sup>

การก่อตั้งโบราณคดีสโมสรส่วนหนึ่งแสดงถึงแนวคิดของชนชั้นนำที่มีต่อการอธิบายประวัติศาสตร์ความเป็นมาของบ้านเมืองในดินแดนสยาม และความพยายามที่จะเชื่อมโยงบรรดาหัวเมืองให้มีเรื่องราวความเป็นมาสัมพันธ์หรือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับราชอาณาจักรสยาม ในพระราชดำรัสซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวถึงการก่อตั้งโบราณคดีสโมสร พระราชวังกรุงเก่า ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2450 ทรงวิพากษ์วิจารณ์พงศาวดารสยาม เรื่องเล่ามักถูกอธิบายโดยผู้เขียนในลักษณะ “ซ้ำๆ ซากๆ” แล้วทรงทรงอธิบายเสริมว่าชนชาติไทยแต่เดิมมาจากบรรดาเมืองสำคัญที่เคยเป็นศูนย์กลางการปกครองตั้งแต่เมืองเชียงแสน เชียงราย เชียงใหม่

<sup>501</sup> ชาตรี ประจักษ์นทการ, “งานเขียนประวัติศาสตร์ศิลปะยุคแรกกับการก่อร่างสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยาม,” วารสารหน้าจั่ว มหาวิทยาลัยศิลปากร 14, (2560) : 88.

<sup>502</sup> ปกิณกคดีประวัติศาสตร์ไทย เล่ม 3, (กรุงเทพฯ : สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2555), หน้า 58.

<sup>503</sup> เปรมา สัตยาวุฒิพงศ์, “โบราณคดีสโมสรกับพัฒนาการประวัติศาสตร์สยาม,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์, 10(2551) : 247.

<sup>504</sup> กนกวรรณ ฤทธิไพโรจน์, “อี อี เยรีนี กับกำเนิดโบราณคดีสยาม,” วารสารเมืองโบราณ 31, 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2558) : 53.

สวรรคโลก โศกโขทัย อโยธยาเก่า อโยธยาใหม่ เมืองลัวะ ลพบุรี นครไชยศรี นครศรีธรรมราช กำแพงเพชร ไชยนาท พิศณุโลกย์ เมืองสรรค์ สุพรรณ กาญจนบุรี เพชรบุรี<sup>505</sup> อย่างไรก็ตามในพระราชดำรัสมิได้ทรงกล่าวถึงหัวเมืองทางอีสานและหัวเมืองมลายูเอาไว้ด้วย ซึ่งแสดงว่าฐานความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีในช่วงแรกยังอยู่ในเขตภาคกลางและภาคเหนือ ทั้งนี้สอดคล้องกับการรวบรวมชำระ หรือแต่งพงศาวดารและตำนานต่างๆในยุคสมัย เช่นพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาพงศาวดารเหนือ และพงศาวดารโยนก ซึ่งเป็นเรื่องราวที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของพื้นที่ในภาคเหนือและภาคกลางเป็นหลัก ความพยายามสืบค้นเกี่ยวกับเมืองโบราณในดินแดนสยามจึงสอดคล้องกับความสนพระทัยขององค์พระประมุขแห่งรัฐ รวมทั้งเจ้านายระดับสูงที่ทรงย้ำถึงความสำคัญของบรรดาหัวเมืองเก่าแก่และความรุ่งเรืองของอาณาจักรต่างๆในดินแดนสยาม

พ.ศ. 2446 การเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองในพื้นที่สุพรรณบุรี สัมพันธ์กับความสนพระทัยในเรื่องตำนานพระเจ้าอู่ทอง ต่อมาทรงบันทึกเรื่องราวของเมืองอู่ทองไว้เป็นครั้งแรกในรายงานการเสด็จฯ ตรวจราชการ ซึ่งต่อมาตีพิมพ์เป็นหนังสือเรื่อง **“รายงานพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการ เมืองสุพรรณบุรี”**<sup>506</sup>

“เมื่อได้ลองคิดถึงเพียงนี้แล้ว ดุยยังมีข้อที่น่าจะวินิจฉัยต่อไป อีกข้อ ๑ ว่า พระเจ้าอู่ทองที่สร้างกรุงเก่า นั้น ถ้าจะเป็นพระเจ้าอู่ทอง ที่ไปจากเมืองสุวรรณภูมินี้จะเปนได้หรือไม่ ปัญหาข้อนี้ถ้าจะว่าในทางข้างจะเปนได้ก็มีหลักฐานอยู่หลายอย่าง คือ ๑. ตามเรื่องนิทานที่เล่าสืบกันมาว่า พระเจ้าอู่ทองทั้งเมืองสุวรรณภูมิหนีท่าข้ามไปทางทิศตะวันตกนั้น ก็ไปตรงทางทิศกรุงเก่า ระยะทางแต่เมืองเดิมมาถึงกรุงเก่าเพียง ๓ วันใกล้กว่า แล้วจะอพยพ ผู้คนไปได้ง่ายกว่าที่จะลงมาจากเมืองเพนนครเปนอันมาก ๒. ผู้ศึกษาพงษาวดารย่อมทราบอยู่ด้วยกันว่าเมืองศรีอยุธยาเป็นเมืองเก่า มีมาก่อนครั้งพระเจ้าอู่ทอง พระเจ้าอู่ทองเปนแต่มาตั้งเมืองศรีอยุธยาขึ้นเป็นเมืองหลวงอีกครั้งหนึ่ง ที่มาเปลี่ยนพระนามเป็นสมเด็จพระรามาธิบดีนั้น ก็เพราะเหตุจะให้ต้องแบบแผนที่เป็นกระษัตริย์ครองเมืองศรีอยุธยาอย่างพระรามาธิบดี ข้อนี้ น่าจะเห็น ได้ว่าแต่เดิมคงจะมีพระนามตามที่จารึกในพระสุพรรณบัตรเป็นอย่างอื่น เช่นว่าสมเด็จพระบรมราชาธิราชเป็นต้น **ที่เรียกว่าพระเจ้าอู่ทอง เรียกตามนามเมืองอู่ทอง** ครั้นมาครองเมืองศรีอยุธยาก็ใช้พระนาม ปรากฏว่า พระเจ้ากรุงศรี

<sup>505</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, “สมาคมสืบสวนของโบราณในประเทศไทย สวรรคตราชของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบรมราชโองการดำรัสสั่งให้สำรวจลำน้ำเก่า,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์, 10(2551) : 1-26.

<sup>506</sup> หจข, ม. 2.14/107 กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรี

ยุทธยาแต่นั้นมา ๓. ในหนังสือพระราชพงษาวดารว่าในแผ่นดินพระเจ้าอยู่ทงนั้น หัวเมืองฝ่ายเหนือตั้งแต่เมืองนครสวรรค์ขึ้นไปเป็นเมืองประเทศราชทั้งนั้น ถ้าพระเจ้าอยู่ทงลงมาจากเมืองเพนครๆ ก็อยู่ใกล้ในระหว่าง เมืองกำแพงเพชร เมืองพิจิตร แลอยู่เหนือเมืองนครสวรรค์ที่ต้องด่อน ผู้คนผ่านลงมาเพียงระยะวันเดียวสองวัน รอบข้างเมืองเหล่านั้นจะเป็นเมืองประเทศราชอย่างไร ในข้อนี้พิเคราะห์ดูตามความในหนังสือ พระราชพงษาวดารตอนนี้ถ้ามาจากทางเมืองสุพรรณพิเคราะห์ความงามจะสมมากกว่ามาจากข้างเหนือ เพราะเมื่อพระเจ้าอยู่ทงมาสร้างกรุงเก่าเป็นราชธานีนั้น นำที่จะกวาดต้อนผู้คนซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ทางเมืองเดิมมาไม่ได้หมด คือขุนหลวงพัวซึ่งเปนพี่พระมเหสีเป็นต้น นำที่จะเปนเพราะมีวงศ์วารพรรคพวกตั้งภูมิลำเนาอยู่ทางโน้นมาก ไม่ย้ายมาอยู่กรุงศรีอยุธยาที่สร้างใหม่ จึงโปรดตั้งขุนหลวงพัวขึ้นเป็นพระบรมราชาให้อยู่ครองทางเมืองเดิม และได้ตั้งขึ้นเป็นเมืองสุพรรณบุรีในคราวเดียวกันกับสร้างกรุงเก่าขึ้นก็อาจจะเปนได้ ส่วน พระราเมศวรราชโอรสนั้นโปรดให้ขึ้นไปครองเมืองลพบุรี รักษา พระราชอาณาจักรข้างทางเหนือ ที่ติดต่อกับเมืองประเทศราช ดูภูมิแผนที่ ที่วางการเช่นนี้ เข้าที่ทางข้างจะมาจากสุพรรณมาก

**ข้อความที่กล่าวมาทั้งนี้ ขอให้ท่านผู้อ่านใจใส่สอดส่องใน พงษาวดารเมืองไทยจึงพิเคราะห์ดูเถิด”** <sup>507</sup>

ความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระราชพงษาวดารกรุงศรีอยุธยาเป็นฐานความรู้สำคัญที่สมเด็จพระนารายณ์ฯ และชนชั้นนำของสยามใช้เป็นข้อมูลในการสืบค้นด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี โดยเฉพาะความสัมพันธ์ของเมืองโบราณต่างๆ ซึ่งตั้งอยู่ในที่ราบลุ่มภาคกลาง ตั้งแต่ สุโขทัย นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร กรุงเก่า อุทง สุพรรณบุรีและ ลพบุรี ซึ่งเมืองเหล่านี้เป็นพื้นที่ซึ่งเสด็จฯ ตรวจราชการในช่วงแรกที่ เมืองเหล่านี้ได้รับการอธิบายว่าเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การปกครองของพระเจ้าอยู่ทงผู้ซึ่งต่อมาทรงสถาปนาอาณาจักรอยุธยาหรืออาณาจักรของชาวสยาม ใน พ.ศ. 2447 ทรงตีพิมพ์เรื่อง “เมืองอุทง” ลงใน ทวีปัญญา<sup>508</sup> ประจำเดือนพฤษภาคม<sup>509</sup> ต่อมา

<sup>507</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “รายงานการเสด็จตรวจราชการ เมืองสุพรรณบุรี พ.ศ. 2446 ร.ศ. 122,” อ้างอิงใน การเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2555), หน้า 355-356.

<sup>508</sup> ทวีปัญญา เป็นหนังสือที่ออกโดยทวีปัญญาสโมสร จัดตั้งขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในขณะที่ทรงดำรงตำแหน่งเป็นสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามกุฏราชกุมาร เพื่อเผยแพร่บรรดาข้อมูล ความรู้ต่างๆ ทางด้านบทประพันธ์ทั้งร้อยแก้ว ร้อยกรอง ในหมู่สมาชิกสโมสรและบุคคลทั่วไป โดยทวีปัญญาตีพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2447, อ้างถึงใน ทวีปัญญา เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิมหาวิทยาลัย, 2522), หน้า คำนำ.

<sup>509</sup> ทวีปัญญา เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิมหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 68.

ใน พ.ศ. 2448 ทรงตีพิมพ์เรื่อง “เล่าเรื่องไปเที่ยวมณฑลเพชรบูรณ์”<sup>510</sup> ลงในวารสารเดียวกัน กระทั่งถึง พ.ศ. 2449 เรื่องราวของเมืองโบราณอีกหลายแห่งก็กล่าวถึงอยู่ในพระนิพนธ์เรื่อง “จดหมายเรื่องเสด็จประพาสต้น”<sup>511</sup>

ทศวรรษ 2450 เป็นต้นมา ชนชั้นนำสยามดำเนินการประกอบสร้างประวัติศาสตร์สยามเพื่อสนองต่อแบบแผนการปกครอง ธงชัย วินิจจะกุล ยกปาฐกถาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการเปิด โบราณคดีสโมสร เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2450 ว่าเป็นการย้ำเตือนและสร้างอดีตของชาติสยามที่ไม่ใช่ชาติในแบบรัฐจารีตเดิมเหมือนเมื่อครั้งอยุธยาและต้นกรุงเทพฯ แต่ได้ขยายขอบเขตความหมายที่กินอาณาเขตรวมไปถึงพื้นที่ใหญ่น้อยต่างๆ ว่าเป็นของสยามด้วย พ้ายที่สุดภูมิภายาได้กำหนดภาพประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของสยามต่อทำความเข้าใจพื้นที่ในปกครอง วิธีคิดเหล่านี้ยังแสดงอยู่ในพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระนิพนธ์ของสมเด็จพระกรมพระยาดำรงฯ ถึงการอธิบายศูนย์กลางอำนาจรัฐโบราณตามพื้นที่ต่างๆ จนในระยะหลังกลายมาเป็นแนวทางแบ่งยุคสมัยการศึกษาประวัติศาสตร์และโบราณคดีโดยยึดศูนย์กลางอำนาจการปกครองโดยแบ่งเป็น สุโขทัย อยุธยาและกรุงเทพฯ<sup>512</sup> หรือการยึดโยง “ราชธานี” ของชนชาติไทยเป็นศูนย์กลางแล้วเชื่อมโยงเรื่องราวของท้องถิ่นเข้ากับศูนย์กลางราชธานี

ช่วงเวลาเดียวกันชนชั้นนำของสยามเริ่มตระหนักถึงข้อแตกต่างระหว่างพงศาวดารตามแบบจารีตกับประวัติศาสตร์ในฐานะศาสตร์ตามแบบตะวันตกมากขึ้น มีการถกเถียงและวิพากษ์ถึงเรื่องราวในพงศาวดารพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสในพิธีเปิดสมาคมสืบสวนของโบราณในประเทศสยาม ว่าประวัติศาสตร์สยามแตกต่างจากพงศาวดารที่เป็นอยู่ ซึ่งลักษณะการแสวงหาความรู้ทางประวัติศาสตร์เพื่ออธิบายสยามขึ้นใหม่ได้ถ่ายทอดต่อไปในช่วงระยะหลังผ่านแนวคิดที่ชนชั้นนำตระหนักถึงความเก่าแก่ของสยาม ความศรัทธาที่เน้นประวัติศาสตร์ผ่านการอธิบายพื้นที่สุโขทัย รวมทั้งงานเขียนของสมเด็จพระยาดำรงฯ ที่ปรากฏขึ้นในระยะหลังๆ อยู่เสมอ<sup>513</sup>

ความรู้ทางประวัติศาสตร์เชื่อมโยงท้องถิ่นเข้ากับศูนย์กลางราชธานีในฐานะกำเนิดประวัติศาสตร์สยาม เริ่มต้นจาก “สุโขทัย” เชื่อมโยงสืบเนื่องเข้ากับ “อยุธยา” และ “กรุงเทพฯ” พระราชานิพนธ์ พระนิพนธ์ รวมทั้งงานเขียนด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีของชนชั้นนำสยาม

<sup>510</sup> ทวีปัญญา เล่ม 3 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิหมามกุฏราชวิทยาลัย, 2524), หน้า 67.

<sup>511</sup> ทวีปัญญา เล่ม 6 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิหมามกุฏราชวิทยาลัย, 2527), หน้า 32.

<sup>512</sup> ธงชัย วินิจจะกุล (เขียน), กำเนิดสยามจากแผนที่ : ประวัติศาสตร์ภูมิภายาของชาติ, แปลโดย พวงทอง ภวัครพันธุ์, โอตา อรุณวงศ์, พงษ์เลิศ พงษ์นันทน์(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่าน, 2556), หน้า 258.

<sup>513</sup> ธงชัย วินิจจะกุล (เขียน) อัญชลี มณีโรจน์(แปล), “สภาวะอาณานิคมของสยามและกำเนิดประวัติศาสตร์ชาติไทย,” อ้างถึงใน ธงชัย วินิจจะกุล, โหม่นหน้าราชชาตินิยม : ว่าด้วยประวัติศาสตร์ไทย (นนทบุรี : ฟาเดียวกัน, 2559), หน้า 40-41.



ก็สอดคล้องกับการอธิบายถึงความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ อาทิพระนิพนธ์ “เที่ยวเมืองพระร่วง” ของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ ซึ่งทรงพระนิพนธ์หลังจากการเสด็จประพาสเมืองโบราณอันเกี่ยวเนื่องกับตำนานพระร่วงตั้งแต่สุโขทัย สวรรคโลก พิษณุโลก อุตรดิตถ์ และกำแพงเพชร ทรงตั้งพระทัยให้พระนิพนธ์เป็น “หนทางที่ผู้ชำนาญในโบราณคดี” เอาไว้พิจารณาพระนิพนธ์ยังสะท้อนแนวคิดความศิวิไลซ์และการแสดงตัวตนของความเป็นชาติอารยะของสยามต่อชาติมหาอำนาจตะวันตกต่างๆ ว่า “ชาติไทยเราไม่ใช่ชาติใหม่และไม่ใช่ว่าชาติที่เป็นคนป่าหรือที่เรียกตามภาษาอังกฤษว่า “อันซิวไลซ์” ชาติไทยเราได้เจริญรุ่งเรืองมานานแล้ว”<sup>514</sup>

พระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาดำรงฯ ที่แสดงถึงการเชื่อมโยงสุโขทัยเข้ากับประวัติศาสตร์สยามอีกเรื่องในปี พ.ศ. 2457 ทรงนิพนธ์ประวัติของราชอาณาจักรสุโขทัย ดังปรากฏอยู่ส่วน “พระนิพนธ์คำนำ” ในพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา<sup>515</sup> พริยะ ไกรฤกษ์ อธิบายว่าการสถาปนาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสุโขทัยเป็นความพยายามของชนชั้นนำสยามที่จะเข้าไปชำระและเขียนประวัติศาสตร์ชาติ ซึ่งได้สืบเนื่องและเด่นชัดมากขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและหลังจากนั้น ช่วงเวลาการก่อร่างสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการเริ่มต้นการสร้างองค์ความรู้ด้านประวัติศาสตร์ และโบราณคดีในดินแดนสยามเพื่ออธิบายและเชื่อมโยงความเป็นมาของท้องถิ่นที่เข้ากับภาพของประเทศไทยในการปกครองของสยามสมัยใหม่ด้วย

ความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดียังเชื่อมโยงเข้ากับการปกครองพื้นที่ซึ่งเคยเป็นอาณาจักรอันยิ่งใหญ่ของชนชาติไทยอย่างอยุธยา และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสำรวจ สืบค้นด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีของอยุธยา คือ พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) สมุหเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า<sup>516</sup> พระยาโบราณฯ ทำงานด้านปกครองควบคู่ไปกับงานด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีสนองพระประสงค์ของเสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นอย่างดีจนได้รับคำ

<sup>514</sup> พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, เที่ยวเมืองพระร่วง (กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2520 ), หน้า ก.

<sup>515</sup> พริยะ ไกรฤกษ์, ศิลปะสุโขทัยและอยุธยา : ภาพลักษณ์และการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด, 2545), หน้า 85.

<sup>516</sup> ก่อนที่พระยาโบราณฯ เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า เมื่อครั้งเป็นหลวงอนุรักษ์เบศร์ ได้มีโอกาสศึกษาบรรดาของโบราณในกรุงเก่ามาก่อนหน้านี้ ขณะเดียวกันก็เป็นข้าราชการที่มุ่งศึกษาหาความรู้จากการลงพื้นที่ และศึกษาข้อมูลจากพงศาวดาร จดหมายเหตุ กฎหมายอยู่เสมอ อ้างถึงใน สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 4 (กรุงเทพฯ : ชมรมดำรงวิทยา, 2527), หน้า 191-192.

ชมเชยว่า “ในการปกครองบ้านเมืองก็ยังมีเทศา มณฑลอื่นพอเปรียบเทียบกับได้ แต่ความสามารถด้วยรอบรู้โบราณคดีของมณฑลอยุธยา ข้อนี้ไม่มีผู้อื่นเปรียบได้ที่เดียว”<sup>517</sup>

ความสำคัญของพื้นที่มณฑลกรุงเก่าต่อชนชั้นนำสยามชัดเจนยิ่งกว่าสุโขทัย เห็นได้จากการในปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงมอบหมายให้พระยาโบราณฯ เริ่มรวบรวมของโบราณที่ค้นพบในพื้นที่กรุงเก่ารวบรวมศิลปวัตถุต่างๆ และจัดแสดงไว้ที่พระราชวังจันทร์เกษม<sup>518</sup> พร้อมกับจัดตั้ง “อยุธยาพิพิธภัณฑ์สถาน” ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2445 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปรียบเทียบว่ามีชัยมของกรุงเก่าเหมือนกับที่เยอรมนี<sup>519</sup> นอกเหนือจากการรวบรวมบรรดาโบราณวัตถุจากพื้นที่มณฑลกรุงเก่าแล้ว ยังมีการสำรวจในพื้นที่พระราชวังเก่าในอยุธยา โดยสมเด็จพระยาดำรงฯ ให้พระยาโบราณฯ ขุดค้นพร้อมสร้างพระที่นั่งสรรเพชญ์มหาปราสาทจำลองขึ้น<sup>520</sup>

พระยาโบราณฯ ได้เรียบเรียง “ตำนานกรุงเก่า” ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2450 และได้ทูลเกล้าฯ ถวายหนังสือแด่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>521</sup> เนื่องในการพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกซึ่งจัดขึ้นที่มณฑลกรุงเก่าเมื่อ ร.ศ. 126-127 (พ.ศ. 2450 - 2451) ความรอบรู้ของพระยาโบราณฯ ที่สนองจุดมุ่งหมายของชนชั้นปกครองสยาม สะท้อนให้เห็นได้จากพระราชดำรัสตอบในการพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก ณ พระราชวังกรุงเก่า ความตอนหนึ่งว่า

“ท่านทั้งหลายผู้เป็นข้าราชการและราษฎรในกรุงอยุธยาโบราณนี้ ได้เลือกเทศาภิบาลอันเป็นผู้ที่ได้เอาใจใส่ ตรวจตรารอบรู้ในคดีโบราณ กล่าวคำอำนวยพรในเวลานี้ ถ้อยคำที่กล่าวนั้น ย่อมประกอบด้วยเหตุผล และมีหลักฐานในพระราชพงศาวดาร แสดงความรอบรู้และความพิจารณาอันละเอียดถี่ถ้วน เป็นถ้อยคำอันไพเราะพึงใจอย่างยิ่ง”<sup>522</sup>

<sup>517</sup> พระนิพนธ์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เรื่อง “พระยาโบราณราชธานินทร์(พร เดชะคุปต์),” อ้างถึงใน วรรณศิริ เดชะคุปต์และปรีดี พิศภูมิวิถิ (บรรณาธิการ), กรุงเก่า เล่าเรื่อง (กรุงเทพฯ : มติชน, 2554), หน้า 11

<sup>518</sup> ชาตรี ประกิจนันทการ, “กำเนิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผ่าน “จินตกรรมรัฐสยามทางศิลปะ,” ฟ้าเดียวกัน 17, 2(กรกฎาคม-ธันวาคม 2562) : : 44.

<sup>519</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>520</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

<sup>521</sup> พระยาโบราณราชธานินทร์, ตำนานกรุงเก่า (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, ร.ศ. 126), หน้า คำนำ.

<sup>522</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

โดยในการจัดการพระราชพิธีครั้งนี้พระยาโบราณฯ มีบทบาทสำคัญร่วมกับสมเด็จพระยา  
ดำรงราชานุภาพในการกำหนดแบบแผนและพิธีการต่างๆ “หม่อมฉันและพระยาโบราณฯ ชอบค้น  
กฎหมายโบราณ คึกษาหาความรู้โบราณคดีมาด้วยกัน สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงเคยดำรัสสั่งพระองค์  
ท่านเมื่อยังทรงบัญชาการกระทรวงวัง ตัวหม่อมฉันเมื่อยังบัญชาการกระทรวงมหาดไทย และพระยา  
โบราณฯ เมื่อยังเป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาให้ช่วยกันร่างระเบียบการ “เสด็จออกสนาม”  
และเล่น “สรรพกีฬา” ตามตำราในกฎหมายโบราณคดี เมื่อครั้งทำพิธีชงขวัญกลางคืนที่ในพระราชวัง  
ณ พระนครศรีอยุธยา”<sup>523</sup> นอกจากดำรงตำแหน่งข้าหลวงมณฑลกรุงเก่าแล้ว พระยาโบราณฯ  
ยังมีบทบาทในฐานะเลขานุการโบราณคดีสโมสร ซึ่งส่งเสริมให้ข้าราชการผู้นี้เป็นหนึ่งในนักวิชาการ  
ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีคนสำคัญด้วยเช่นกัน ดังตัวอย่างเมื่อครั้งเจ้าพระยามุขมนตรี  
(อวบ เปาโรหิตย์) ขณะดำรงตำแหน่งพระยาจำแลนบดี) มีหนังสือมาถึงพระยาโบราณฯ  
ขณะตามเสด็จสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงลพบุรีราเมศวร์ตรวจราชการเมืองพิษณุโลกเมื่อ พ.ศ. 2450  
ความในจดหมายแจ้งถึงข้อวินิจฉัยเพื่อปรึกษาเกี่ยวกับเหตุการณ์สร้างวัดจุฬามณี การนี้สมเด็จพระ  
พุทธเจ้าหลวงลพบุรีราเมศวร์ทรงคัดลอกความในจารึกเพื่อสอบถามกับพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ  
อักษรนิติ<sup>524</sup> ขณะเดียวกันมีการเทียบเคียง วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบของตัวพระปรมาภิไธยในวัดจุฬามณี  
ตามข้อสันนิษฐานที่เจ้าพระยามุขมนตรีเคยมีโอกาสดำเนินทางไปยังหัวเมืองอีสาน จึงเทียบเคียง  
ลักษณะรูปแบบปราสาทหินกับพระปรมาภิไธยวัดจุฬามณีไว้ว่า

“ข้าพเจ้าเห็นว่า สิ่งสำคัญซึ่งเปนเหตุให้สร้างวัดจุฬามณีนี้นั้นอยู่ที่ปราสาท ๗ นั้น ทำด้วย  
อิฐแลงตลอดทั้งองค์ เข้าใจว่าเทวสถาน(ปราสาทหิน)ของโบราณก่อนตั้งเมืองพิษณุโลก  
ปราสาทหินเช่นนี้มีอยู่ในมณฑล อีสาน อุดร แลนครราชสีมา ซึ่งข้าพเจ้าได้ไปเห็นมาแล้ว  
หลายแห่งปราสาทของเดิมที่วัดจุฬามณีเป็นปราสาทอย่างเลวทำ”<sup>525</sup>

โบราณวัตถุอย่างชิ้นส่วนพระพุทธรูปที่ได้จากเมืองเก่าสำคัญอย่างสุโขทัย ส่วนหนึ่งถูกนำมา  
ประกอบสร้างขึ้นใหม่เป็นพระพุทธรูปเต็มองค์ ดังเมื่อสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้า  
มหาวชิราวุธเสด็จประพาสหัวเมืองฝ่ายเหนือเมื่อ พ.ศ. 2452 ทรงให้อัญเชิญชิ้นส่วนพระพุทธรูปที่

<sup>523</sup> สาส์นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมวิมลรัตนาวดีวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2504), หน้า 98.

<sup>524</sup> เจ้าพระยามุขมนตรี(อวบ เปาโรหิตย์), “บันทึกส่วนบุคคล,” พิพิธภัณฑสถานเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร, 2561. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>525</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

แตกหักในพื้นที่วัดโบราณเมืองศรีสัชนาลัยลงมาไว้ที่กรุงเทพฯ และทรงให้ปฏิสังขรณ์ขึ้นใหม่ โดยหล่อพระพุทธรูปขึ้นใหม่ที่วัดพระเชตุพนแล้วทรงให้อัญเชิญมาประดิษฐานยังซุ้มพระวิหารทิศที่วัดพระปฐมเจดีย์หลังจากเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ. 2456 พร้อมกับทรงถวายพระนามว่า “**พระร่วงโรจนฤทธิ์ ศรีอินทราทิตย์ธรรโมภาส มหาวชิราวุธราชูปถัมภ์**”<sup>526</sup>

นอกจากนี้ข้าราชการหัวเมืองที่ประจำอยู่ในพื้นที่ก็มีบทบาทสนองรับสั่งของสมเด็จพระยาตำรางฯ ในการรักษาและดูแลรวมถึงสำรวจเขตเมืองโบราณ เช่น พระยานครพระราม (ม.ร.ว.เล็ก พยัคฆเสนา)<sup>527</sup> ครั้นยังดำรงตำแหน่งนายอำเภอ (ต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการเมืองลพบุรี) ซึ่งเคยทำงานในกรมแผนที่มาก่อน จึงได้รับมอบหมายจากสมเด็จพระยาตำรางฯ ให้สำรวจและศึกษาลำน้ำในเมืองนครปฐมโบราณ 2 สาย โดยสายหนึ่งคือลำน้ำทางทิศเหนือที่ไหลผ่านเมืองกำแพงแสน เมืองอู่ทอง และตำบลสระน้ำราชาภิเษกที่ไปออกถึงเมืองสุพรรณบุรี อีกสายหนึ่งคือลำน้ำบริเวณใกล้กับองค์พระปฐมเจดีย์ไปทางตะวันตกที่ไหลไปบรรจบกับลำน้ำแม่กลอง<sup>528</sup> ขณะที่การสำรวจลำน้ำสำคัญไม่เพียงแต่เมืองนครปฐมแต่ทางกรุงเก่าพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ก็ได้รับมอบหมายในการดำเนินการสำรวจลำน้ำในรอบกรุงเก่าด้วย<sup>529</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าเมืองที่มีโบราณสถานและวัตถุโบราณสำคัญอย่างนครชัยศรีและพระนครศรีอยุธยา ข้าหลวงเทศาภิบาลหรือข้าราชการที่มีบทบาทและความสนใจด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีมักได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในเมืองเหล่านั้น

### 5.1.2 การรวบรวมศิลาจารึกจากหัวเมืองต่างๆ

นอกจากการสืบค้นเรื่องราวของเมืองและอาณาจักรโบราณในพื้นที่ต่างๆ แล้ว บทบาทหน้าที่อีกด้านหนึ่งของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกเดินทางตรวจราชการคือการแสวงหา รวบรวม และศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับศิลาจารึกต่างๆ ที่พบตามหัวเมือง สมเด็จพระยาตำรางฯ ทรงได้รับข้อมูลแนะนำจาก สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ในการรวบรวมศิลาจารึกซึ่งกระจายอยู่ตามสถานที่ต่างๆ มาไว้ที่วัดพระศรีรัตนศาสดารามโดยพระองค์ทรงเสนอว่าจะถวายศิลาจารึกที่

<sup>526</sup> สมเด็จพระยาตำรางราชานุภาพ, ตำนานพระพุทธรูปสำคัญ (กรุงเทพฯ : มติชน, 2548) หน้า 197.

<sup>527</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

<sup>528</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

<sup>529</sup> สมเด็จพระยาตำรางราชานุภาพ, ให้พระยาอนุมาน ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำรางราชานุภาพ ที่ทรงมีโต้ตอบกับพระยาอนุมานราชชน (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป, 2521), หน้า 376.

ทรงเก็บไว้ในวัดบวรนิเวศ (วัดบวรนิเวศวิหาร) มารวบรวมในครั้งนี้นี้ด้วย สมเด็จพระยาดำรงฯ จึงทรงดำเนินการรวบรวมจารึกมาไว้ในวัดพระศรีรัตนศาสดารามเมื่อ พ.ศ. 2444<sup>530</sup> โดยในระยะแรก ทรงเสนอให้ใช้ศาลารายภายในวัดพระศรีรัตนศาสดารามเป็นที่เก็บจารึกพร้อมกับรูปภาพต่างๆ ให้เก็บไว้ตามช่องพระระเบียง<sup>531</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วย และทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้จัดการรวบรวมศิลาจารึกไปไว้ที่มณฑลกรุงเก่า ส่วนโบราณวัตถุที่ค้นพบในเมืองนครปฐมโบราณทรงให้รวบรวมไว้ที่พระปฐมเจดีย์และตั้งเป็นพิพิธภัณฑ์เรียกว่า “พระปฐมพิพิธภัณฑ์” เมื่อ พ.ศ. 2454<sup>532</sup>

ก่อนการรวบรวมศิลาจารึกในทศวรรษ 2440 สมเด็จพระยาดำรงฯ แต่ครั้งเป็นผู้บังคับการกรมทหารมหาดเล็กกับทั้งกรมกองแก้วจินดา ทรงดำเนินการสืบค้นศิลาจารึกในเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือมาแล้วโดยมีบุคคลที่เกี่ยวข้องในการค้นหาและรวบรวมได้แก่ นายร้อยเอกหลวงสโมสรพลการ นายพลโท พระยาสมุทราธิบดี (ทัต ศิริสัมพันธ์) หลวงกำจัดไพริน ปลัดกรมกองแก้วจินดา ซึ่งเป็นข้าหลวงขึ้นไปตรวจหาศิลาจารึกในเขตเมืองสุโขทัย สวรรคโลก มาร์กาไวที่กรุงเทพฯ<sup>533</sup>



<sup>530</sup> หจข, กร. 5 บ./40 รวบรวมของโบราณไว้ที่วัดพระศรีรัตนศาสดาราม [ 11 – 13 ก.พ. 124]

<sup>531</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>532</sup> การจัดตั้งพระปฐมพิพิธภัณฑ์ มีการรวบรวมโบราณวัตถุในเขตนครปฐมโบราณตั้งแต่เมื่อครั้งที่เจ้าพระยาศรวิไชยชนินทร์(ชม สุนทรารชุน) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครชัยศรีแต่ปี พ.ศ. 2438 จากความเห็นของสมเด็จพระยาดำรงฯ ให้เคลื่อนวัตถุต่างๆมารวบรวมไว้ที่พระระเบียงครอบพระปฐมเจดีย์ภายหลังจึงเห็นควรให้จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ที่ได้ในพื้นที่ขึ้น

<sup>533</sup> ยอช เซเดส์ (ชำระและแปล), ประชุมจารึกสยาม ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2467), หน้า 9 -10.

ตารางที่ 11 ศิลาจารึกที่รวบรวมจากสถานที่ต่างๆ ระหว่าง พ.ศ.2447-2458<sup>534</sup>

ปี	ชื่อจารึก	เมือง	ผู้ค้นพบ
2445	จารึกที่เขาวพระนารายณ์	ตะกั่วป่า	H.W. Bourke เจ้าหน้าที่กรมโลหกิจ
2447	จารึกวัดหัวเวียง 1	นครศรีธรรมราช	สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2447	จารึกวัดหัวเวียง 2	นครศรีธรรมราช	สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2447	จารึกฐานพระพุทธรูปวัดหัวเวียง	ไชยา	สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2450	จารึกเมืองศรีเทพ	เพชรบูรณ์	สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2450	จารึกวัดเสมาเมือง	สันนิษฐานว่า นครศรีธรรมราช- ไชยา	สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2450	จารึกวัดใหม่	อยุธยา	พระยาโบราณราชธานินทร์
2451	จารึกวัดป่ามะม่วง (ภาษาบาลี)	สุโขทัย	พระยารามราชภักดี (ใหญ่ ศรีลัมพ์)
2451	จารึกวัดจุฬามณี	พิษณุโลก	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์
2451	จารึกวัดเขาสุมณภู	สุโขทัย	เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ
2458	จารึกวัดป่ามะม่วง (ภาษาไทย) หลักที่ 2	สุโขทัย	พระยารามราชภักดี (ใหญ่ ศรีลัมพ์)

<sup>534</sup> ตารางการรวบรวมจารึก อ้างถึงใน ยอร์ช เซเดส์, ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ ๒ จารึก ทวารวดี ศรีวิชัย ละโว้ (กรุงเทพฯ : ศิวพร, 2504), หน้า 21(ศิลาจารึกวัดเสมาเมือง), หน้า 27 (ศิลาจารึกวัดหัวเวียง), หน้า 34(จารึกที่เขาวพระนารายณ์), ยอร์ช เซเดส์, ประชุมศิลาจารึกสยาม ภาคที่ 2 : จารึกกรุงทวารวดี เมืองละโว้ และประเทศราช ขึ้นแก่กรุงศรีวิชัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิพรรฒนากร, 2472), หน้า 43-44 (จารึกฐานพระพุทธรูปวัดหัวเวียง) , สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์, เรื่องเที่ยวที่ต่างๆ ภาค 3 เล่าเรื่องเที่ยวมณฑลเพชรบูรณ์ (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2501), หน้า 20 (จารึกเมืองศรีเทพ), ยอร์ช เซเดส์, จารึกสมัยสุโขทัย (กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2526), 242-249(จารึกวัดป่ามะม่วง ภาษาบาลี), หน้า 51 -57(จารึกวัดป่ามะม่วง ภาษาไทย), หน้า 80 -91(จารึกวัดเขาสุมณภู), เจ้าพระยามุขมนตรี(อวบ เปาโรหิตย์), “บันทึกส่วนบุคคล,” พิพิธภัณฑสถานเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร, 2561. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)(จารึกวัดจุฬามณี)

ช่วงเวลาที่เหมาะสมพระยาดำรงฯ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีการเคลื่อนย้ายศิลาจารึกหลายหลักมายังพระนคร เมื่อครั้งที่เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ พ.ศ. 2447 ทรงให้เคลื่อนย้ายศิลาจารึกสำคัญจากเมืองนครศรีธรรมราช และเมืองไชยา อาทิ ศิลาจารึกวัดหัวเวียง และศิลาจารึกวัดเสมาเมือง เมืองไชยา พร้อมกับพระพุทธรูปสำคัญอีกจำนวนหนึ่ง<sup>535</sup> กรณีของวัดหัวเวียง เมืองไชยา นอกจากศิลาจารึกแล้ว ยังอัญเชิญพระพุทธรูปปางนาคปรกซึ่งมีจารึกอยู่บริเวณฐานขึ้นมาไว้ในกรุงเทพฯ ด้วยในระยะแรกพระพุทธรูปประดิษฐาน ณ ศาลาก่ออิฐถือปูนหลังเล็กบริเวณทิศใต้ของลานทางเข้าพระอุโบสถวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม ก่อนจะเคลื่อนย้ายไปเก็บรักษาที่พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พระนครในภายหลัง<sup>536</sup>

นอกจากศิลาจารึกและพระพุทธรูปซึ่งค้นพบที่เมืองไชยาและเมืองนครศรีธรรมราชที่ได้เคลื่อนย้ายไปยังกรุงเทพฯ แล้ว ย้อนกลับไปใน พ.ศ. 2445 H.W. Bourke เจ้าหน้าที่กรมโลหกิจของสยามได้ค้นพบจารึกที่เขาพระนารายณ์ เมืองตะกั่วป่า จนนนำไปสู่การเผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับจารึกเมื่อ พ.ศ. 2447 โดยพระสารสาสน์พลขันธ์ (เยโรลาโม เอมีลิโอ เยรีนี) เจ้ากรมยุทธศึกษาทหารบกคนแรกของสยาม ซึ่งตีพิมพ์ลงในวารสาร Journal of the Royal Asiatic Society (JRAS) ต่อมาเมื่อมีการศึกษาคัดลอกจารึกเรื่อยมากระทั่งใน พ.ศ. 2456 ศาสตราจารย์ฮูลท์ซ (Hultzs) จึงเริ่มแปลจารึกเป็นครั้งแรก<sup>537</sup> ก่อนหน้าที่จะมีการศึกษาค้นคว้าและแปลความศิลาจารึกเหล่านี้ใน พ.ศ. 2446-2447 สมเด็จพระยาดำรงฯ ยังทรงได้รับเอกสารการถอดความศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 จากบาทหลวง ชมิตต์ (Pere Schmitt) รวมไปถึงคำแปลจารึกในหัวเมืองล้านนา อาทิ จารึกวัดอิสาน (เมืองแพร่) (หลักที่ 12) วัดเชียงแตง (หลักที่ 13) วัดหลวงปรมะ ดับเตา (หลักที่ 18) วัดเจดีย์เจ็ดยอด (หลักที่ 20) วัดเจดีย์สุวรรณ (หลักที่ 26) วัดประเมืองแก้ว (หลักที่ 27) จารึกเมืองเชียงใหม่ (หลักที่ 28, 29, 30) เป็นต้น<sup>538</sup>

ในปี พ.ศ. 2449 ขณะที่สมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จตรวจราชการในหัวเมืองอีสาน บรรดาผู้ปกครองเมืองหลายพื้นที่ต่างรวบรวมของโบราณที่ได้มาจากสถานที่ต่างๆ เก็บรักษาไว้ที่บ้านของกรมการเมือง เช่น เมืองร้อยเอ็ด สมเด็จพระยาดำรงฯ ทอดพระเนตรโบราณวัตถุที่ทำด้วยศิลาซึ่ง

<sup>535</sup> ศิลาจารึกหลักนี้ยังคงเป็นที่ถกเถียงเรื่องที่มาของจารึกว่ามาจากแหล่งใด มีกระแสหนึ่งว่าศิลาจารึกนี้พบในบริเวณเมืองไชยา กระแสหนึ่งเสนอว่าอยู่บริเวณวัดเสมาเมืองในเมื่อนครศรีธรรมราช มีการเคลื่อนย้ายศิลาจารึกมาเก็บรักษาไว้ในวัดพระศรีรัตนศาสดารามในปี พ.ศ. 2450 และกระแสที่สามคือในปี พ.ศ. 2460 มีการขนย้ายพร้อมกันจากแหล่งเดียวกันโดยการขนย้ายของพระยาคางคกรราชบัณฑิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลสุราษฎร์

<sup>536</sup> ยอร์ช เซเดส์, ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 2 จารึก ทวารวดี ศรีวิชัย ละโว้ (กรุงเทพมหานคร : ศิวพร, 2504), หน้า 32.

<sup>537</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>538</sup> หจข, ก-ร.5 ม/40 เรื่องคำจารึกต่างๆ

รวบรวมไว้ที่บ้านพระยาขัติยวงษาเอกาภิสถานันท์(เหลา ณ ร้อยเอ็จ) เจ้าเมืองร้อยเอ็ด<sup>539</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2450 สมเด็จพระยาดำรงฯ ค้นพบศิลาจารึกเมืองศรีเทพ พร้อมๆกับการสืบค้นจารึกตามเมืองโบราณต่างๆ โดยเฉพาะที่สุโขทัย<sup>540</sup> ต่อมาทรงให้นำเอาศิลาจารึกพร้อมกับโบราณวัตถุที่ทำจากศิลามาเก็บรักษาไว้ในหอพระสมุดวชิรญาณ<sup>541</sup> นอกจากนี้ข้าราชการมหาดไทยหัวเมืองอีกหลายคนก็ดำเนินการสำรวจ ค้นหาจารึกจากสถานที่ต่างๆ มารวบรวมไว้ ตัวอย่าง รองอำมาตย์โท พระบริบาลศุภกิจ (คำสาย ศิริจันทร์) ได้ถอดความจารึกของวัดไตรภูมิ เมืองนครพนม เมื่อ พ.ศ. 2457<sup>542</sup> ขณะที่พระยาอดเมืองขวาง เมืองสวรรคโลก สนองพระเดชพระคุณสมเด็จพระยาดำรงฯ ไปตรวจดูเมืองโบราณในเขตปกครองท้องที่เมื่อ พ.ศ. 2458<sup>543</sup> กล่าวได้ว่าบรรดาจารึกที่รวบรวมเหล่านี้มีส่วนต่อการสร้างชุดข้อมูลความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่ยังช่วยอธิบายความเป็นมาอันยาวนานของราชอาณาจักรสยามให้ชัดเจนมากขึ้น

การเสด็จฯ ตรวจราชการของเจ้านายชั้นสูงและการตรวจราชการของข้าราชการจากส่วนกลางจึงเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการแสวงหาและรวบรวมศิลาจารึกจากแหล่งโบราณคดีต่างๆ ตัวอย่างเมื่อครั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือที่เมืองพิษณุโลก เมื่อ พ.ศ. 2450 ได้เสด็จฯ ไปทอดพระเนตรวัดจุฬามณี แขวงเมืองพิษณุโลก ทรงค้นพบศิลาจารึก จึงทรงให้คัดลอกข้อความส่งมายังหอพระสมุดวชิรญาณ เพื่อให้สอบทานร่วมกับ

<sup>539</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องเที่ยวที่ต่าง ๆ ภาคที่ 4 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ รองอำมาตย์เอก หลวงพิทักษ์พนมเขตร(สีห์ จันทรสชา) ณ เมรุวัดศิลาวิเวก อำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม วันอาทิตย์ ที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2512) (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2512), หน้า 61.

<sup>540</sup> ในช่วงที่สมเด็จพระยาดำรงฯ เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ รัชกาลที่ 5 มีพระราชกระแสให้พระองค์รับผิดชอบแต่งตั้งให้ข้าหลวงต่างพระองค์ขึ้นไปรักษารวบรวมสมบัติในเมืองสุโขทัย มาไว้ในพระนคร ทั้งเทวรูป พระพุทธรูปและศิลาจารึกหลักสำคัญ เช่น ในปีพ.ศ. 2429 ให้นำศิลาจารึกนครชุมเมืองกำแพงเพชร พร้อมด้วยเทวรูปพระอิศวร(หลักที่ 13) มาไว้ที่กรุงเทพฯ ภายหลังส่งมอบให้กับหอพระสมุดฯ ในปี พ.ศ. 2451 อ้างถึงในกรมศิลปากร, คำบรรยายสมัยนาโบราณคดีสมัยสุโขทัย พ.ศ. 2503 (จัดพิมพ์เนื่องในงานเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ रामคำแหง จังหวัดสุโขทัย วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2507 (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร, 2507) , หน้า 130.

<sup>541</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี, (กรุงเทพฯ : ไทยควอลิตี้บุ๊คส์ (2006), 2559) หน้า 185.

<sup>542</sup> เกรียงไกร ปริญญาพล, พงศาวดารเมืองสกลนคร ฉบับรองอำมาตย์โท พระบริบาลศุภกิจ(คำสาย ศิริจันทร์) ถอดข้อความจากต้นฉบับเดิม และอธิบายเพิ่มเติม (สกลนคร : โรงพิมพ์สกลนครการพิมพ์, 2558) หน้า 13.

<sup>543</sup> หจข, ร.6 บ.12/16 เรื่องตรวจหาเมืองชะเลียง เมื่อ พ.ศ. 2458 และมีแผนที่แม่น้ำยมเก่าใหม่ที่จังหวัดสวรรคโลกเพนจดหมายของพระยาอดเมืองขวาง 1 ฉบับ ลายพระหัตถ์กรมพระดำรง 1 ฉบับ [6 มี.ค. 2458]



พระราชพงศาวดารกรุงเก่า<sup>544</sup> การเสด็จฯ ของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธฯ ไปหัวเมืองฝ่ายเหนือเพื่อสืบค้นบรรดาเมืองโบราณและเรียบเรียงพระนิพนธ์เรื่องเที่ยวเมืองพระร่วงเมื่อ พ.ศ. 2450 ได้ทรงนำศิลาจารึกจากเมืองสุโขทัยจากวัดกระพังช้างเผือก และทำการคัดลอกส่งขึ้นมาถวายสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสให้ขึ้นแปลความจากจารึกดังกล่าวขึ้น<sup>545</sup> ความตื่นตัวและความสนใจในหมู่ชนชั้นนำสยามเกี่ยวกับศิลาจารึก ทวีความสำคัญอย่างมากเมื่อมีการรวบรวมและแปลข้อความออกเผยแพร่งทำให้เกิดการขยายตัวด้านการศึกษาประวัติศาสตร์และโบราณคดีในหมู่ชนชั้นนำของสยาม นิธิ เอียวศรีวงศ์ ชี้ให้เห็นว่าศิลาจารึกนับเป็นการอ้างความชอบธรรมของชนชั้นนำสยามในสมัยรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีอำนาจเหนือบรรดาพลเมืองสยามในที่นี่เรียกว่า “ไพร่ฟ้า” โดยอิงจากการแปลในศิลาจารึกหลักที่ 1 (พ่อขุนรามคำแหง) ขณะเดียวกันเนื้อหาในจารึกยังถูกทำให้มีความสำคัญและนำมาใช้ในแง่อุดมการณ์ชาติในช่วงรัชกาลที่ 6 ที่มีการนำพระแท่นมนังคศิลาบาตรผนวกกับพระราชพิธีบรมราชาภิเษกโดยอาศัยเรื่องราวพระบารมีของพ่อขุนรามคำแหงและภาพความทรงจำของสุโขทัยในฐานะพ่อขุนอุปถัมภ์<sup>546</sup>

กระแสความสนใจความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้เหล่านี้ในหมู่ชนชั้นนำของสยามอย่างกว้างขวาง ดังเช่นเมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จฯ ประพาสสมณชลปราจีนบุรีเมื่อพ.ศ. 2451 ทรงทอดพระเนตรเมืองโบราณดงศรีมหาโพธิ แล้วทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธฯ ทรงอธิบายถึงสภาพของโบราณสถานต่างๆ เช่น เทวสถาน และบ่อน้ำกรุศิลาแลง เป็นต้น<sup>547</sup> รวมทั้งพระหัตถเลขาได้ตอบระหว่างสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระยานริศนานุวัตติวงศ์กับสมเด็จพระยาดำรงฯ ที่ภายหลังนำมารวมไว้ในหนังสือชุด “สาส์นสมเด็จ” เป็นต้น ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาศิลาจารึกที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางในสยามเป็นผลมาจากความรู้ทางด้านโบราณคดีที่มีแพร่หลายมาจากอาณานิคมสำคัญโดยเฉพาะนักสำรวจชาวฝรั่งเศสในอาณานิคมกัมพูชา ที่เข้ามาสำรวจเมืองโบราณและเกิดการค้นคว้าด้านจารึก ทำให้ชนชั้นนำสยามอย่างสมเด็จพระยาดำรงฯ และบรรดาข้าราชการ

<sup>544</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

<sup>545</sup> พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, เรื่องจารึก : ว่าด้วยลายลักษณ์พระบาท ที่เมืองสุโขทัย (พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2497)

<sup>546</sup> วรรณกรรมการเมืองเรื่อง “อานภาพพ่อขุนอุปถัมภ์” ศักศิลาจารึก ที่พ่อขุนรามคำแหงไม่ได้แต่งยุคสุโขทัย รวมบทความวิชาการ “จับพิรุณ” จารึกพ่อขุนรามคำแหง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2546), หน้า 10 - 12.

<sup>547</sup> พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องเสด็จประพาสสมณชลปราจีน เมื่อ ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) (พระนคร : โรงพิมพ์อุดม, 2495), หน้า 7 -8.

มหาดไทยตื่นตัวกับการสืบค้นและแสวงหาจารึกต่างๆ ดังที่สมเด็จพระยาตากสินฯ ทรงอธิบาย  
 ความสำคัญของศิลาจารึกไว้ในคำนำ ของ “ประชุมศิลาจารึกสยาม” เมื่อ พ.ศ. 2467 ว่า

“ศิลาจารึกเป็นของสำคัญมากในทางโบราณคดี คือในสมัยเมื่อยังไม่มีหนังสือ  
 พงศาวดารหรือตำนาน นอกจากศิลาจารึกแล้วก็ไม่มีสิ่งอะไรที่จะให้เราทราบว่าพระเจ้าแผ่นดิน  
 พระองค์ไหนทรงพระนามว่ากระไร แลเสวยราชย์เมื่อไร แม้ในสมัยเมื่อมีหนังสือพงศาวดาร  
 หรือตำนานก็ดี ศิลาจารึกก็ยังเป็นประโยชน์มาก เพราะศักราชในหนังสือพงศาวดารโดยมาก  
 มักคลาดเคลื่อนหลาย ๆ ปี **ความปรากฏในศิลาจารึกเป็นเครื่องช่วยแก้ไขพงศาวดารหรือ  
 ตำนานได้ดีอย่างที่สุดทางโบราณคดี อีกประการหนึ่งในศิลาจารึกมีประโยชน์ที่จะให้เรา  
 รู้เรื่องตำนานของปราสาทหรือวิหารที่ได้จารึกไว้นั้นๆ แลบางทีอาจรู้เรื่องภูมิประเทศแล  
 พงศาวดารอันได้ปรากฏณที่อื่นด้วย**”<sup>548</sup>

#### 5.1.3 การรวบรวมเรื่องราวของท้องที่ผ่านพงศาวดาร ตำนานเมือง และเอกสาร ประวัติศาสตร์

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดความตื่นตัวในการเรียบเรียงงาน  
 เขียนด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีอย่างกว้างขวาง โดยได้รับอิทธิพลแนวคิดจากตะวันตก ซึ่งเข้า  
 มาพร้อมกับการปฏิรูปสู่ความเป็นสมัยใหม่ การศึกษาประวัติศาสตร์ในรูปแบบของการศึกษาค้นคว้า  
 สำรวจ ไต่สวน และวิเคราะห์กลายเป็นแนวทางสำคัญในการเรียบเรียงงานเขียนด้านประวัติศาสตร์ซึ่ง  
 นำโดยสมเด็จพระยาตากสินฯ และข้าราชการจำนวนหนึ่งที่ทำให้ความสนใจกับแนวทางการเขียน  
 ประวัติศาสตร์ของสยามจากข้อมูลที่ได้จากท้องที่ปกครอง ฉลอง สุนทราวาณิชย์ ให้ความเห็นว่าช่วง  
 ระยะเวลาที่โฉมหน้าทางประวัติศาสตร์ได้เปลี่ยนแปลงขนบไปจากเดิม จากอิทธิพลตะวันตกที่มีส่วนในการ  
 ก่อร่างสร้างสถาบันทางความรู้ทั้งหอพระสมุด หนังสือพิมพ์ขจรญาณและหนังสือพิมพ์ขจรญาณ  
 วิเศษ<sup>549</sup> โบราณคดีสโมสร รวมทั้งบทบาทของสามัญชนและท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนสำคัญต่างไปจาก  
 แนวทางการศึกษาที่มุ่งเน้นเรื่องราวในราชวงศ์หรือในพงศาวดารต่างๆ ก่อนหน้า<sup>550</sup>

<sup>548</sup> ยอช เซเดส์ (ชำระและแปล), ประชุมจารึกสยาม ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย (พระนคร : โรงพิมพ์  
 ไสภณพิพรรฒตนากร, 2467), หน้า 4.

<sup>549</sup> หนังสือพิมพ์ขจรญาณ เผยแพร่ครั้งแรกในวันเปิดหอพระสมุดขจรญาณสำหรับพระนคร ตรงกับวันที่  
 11 เมษายน พ.ศ. 2427 และสิ้นสุดการพิมพ์ในปี พ.ศ. 2444 ขณะที่หนังสือพิมพ์ขจรญาณวิเศษ จัดพิมพ์โดยคณะ  
 กรรมการสัมปาทิกสภาของหอพระสมุดขจรญาณ ตีพิมพ์เผยแพร่รายสัปดาห์ ออกทุกๆ 7 วัน เริ่มตีพิมพ์ตั้งแต่

ชนชั้นนำสยามดำเนินการเรียบเรียง ค้นคว้า เผยแพร่งานเขียนทางประวัติศาสตร์ในฐานะองค์ความรู้สำคัญในการสร้างรัฐและวางแผนการปกครองสมัยใหม่ ทั้งยังกำหนดใช้ในการสร้างอุดมการณ์ความคิดด้านการปกครอง การจัดพิมพ์เผยแพร่พงศาวดารฉบับทางการจึงเป็นสิ่งที่ชนชั้นปกครองดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงสร้างสำนึกความเป็นชาติ ผ่านการนำความรู้ทางพงศาวดารไปใช้ในโรงเรียนสามัญชั้นสูงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2435<sup>551</sup>

ขณะเดียวกันทศวรรษ 2440 เป็นต้นมาหอพระสมุดฯ ได้ขอแรงข้าราชการชั้นผู้น้อยตามหัวเมือง เสาะแสวงหาหนังสือต่างๆเข้ามาไว้ในกรุงเทพฯ ตัวอย่างการค้นพบหนังสือพระราชพงศาวดารสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ที่แต่งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2223 โดยพระยาปริยัติธาดา (แพ ตาละลักษมณ์) ขณะดำรงตำแหน่งเป็นหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ ซึ่งพบหนังสือดังกล่าวเมื่อ พ.ศ. 2450 ขณะเดินทางลงพื้นที่ตรวจราชการและพบกับหญิงชรารายหนึ่งกำลังเก็บเอกสารเก่าเพื่อนำไปเผา<sup>552</sup> การรวบรวมเอกสารจากท้องถิ่นครอบคลุมไปถึง ตำนาน เรื่องเล่า ตลอดจนประวัติเมืองต่างๆ ที่เรียกกันว่า “พงศาวดารเมือง” ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้รวบรวมและเขียนพงศาวดารเมือง ซึ่งดำเนินการสืบเนื่องมาตั้งแต่รัชกาลก่อนหน้า ข้าราชการมหาดไทยที่รับผิดชอบในการปกครองท้องที่ต่างมุ่งแสวงหาเรื่องราวของท้องที่ภายใต้ความต้องการเพื่อสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเจ้ากระทรวงที่ทรงสนพระทัยเกี่ยวกับโบราณคดีสยามและการอธิบายตัวตนสยามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การทำความเข้าใจกระบวนการรวบรวมข้อมูลพงศาวดารเมืองของราชสำนักในสมัยรัชกาลที่ 5 ธิดา สาระยา เสนอว่าการเขียนพงศาวดารเมืองนับเป็นอุดมการณ์สำคัญต่อการสร้างอำนาจของรัฐส่วนกลางเหนือหัวเมือง สำนึกเหล่านี้เริ่มมีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสืบเนื่องมาในสมัยรัชกาลถัดมา<sup>553</sup> ผลของการรวบรวมอำนาจการปกครองนี้ทำให้มีสำนึกถึงภาพ

---

พ.ศ. 2428 ถึง พ.ศ. 2436 อ้างถึงใน นิทานวชิรญาณ เล่ม 1-2 (กรุงเทพฯ : สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2555), หน้า (11) – (12).

<sup>550</sup> ฉลอง สุนทราวาณิชย์, “วิวัฒนาการการเขียนประวัติศาสตร์จากเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ ถึง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ศึกษาเปรียบเทียบพระราชพงศาวดาร กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2,” ใน วารสารศิลปากร 16, 4(2515) : 68-70.

<sup>551</sup> โสกา ชานะมูล, “ชาติไทย” ในทัศนะปัญญาชนหัวก้าวหน้า (กรุงเทพฯ : มติชน, 2550), หน้า 9.

<sup>552</sup> ให้อนุมาน ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพที่ทรงได้ตอบกับพระยาอนุมานราชชน (กรุงเทพฯ : ศึกษิตสยาม จำกัด, 2521), หน้า 92.

<sup>553</sup> ธิดา สาระยา, ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น : ประวัติศาสตร์ที่สัมพันธ์กับสังคมมนุษย์ (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2539).

ประวัติศาสตร์ความเป็นชาติสยามโดยเริ่มให้ความสำคัญกับเรื่องราวสุโขทัย กระแสสำนึกนี้ค่อยๆ แทรกซึมไปยังหัวเมืองจนก่อให้เกิดการรวบรวมบันทึกและเขียนพงศาวดารเมืองอย่างแพร่หลาย แม้ว่าภายหลังที่สมเด็จพระยาตากสินฯ ทรงพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงมหาดไทย แต่พระองค์ก็ยังทรงมีบทบาทในฐานะผู้อำนวยการหอพระสมุดวชิรญาณ ซึ่งพระองค์ยังได้ทำหน้าที่ รวบรวมข้อมูลต่างๆ ของสยาม<sup>554</sup> เมื่อสำนึกเกี่ยวกับชาติเริ่มเด่นชัดมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 บทบาทและความสำคัญของการศึกษาประวัติศาสตร์ชาติจึงได้รับความสนใจในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม ดังปรากฏในคำนำและข้อมูลเกี่ยวกับพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ซึ่ง สมเด็จพระยาตากสินฯ ทรงเรียงเรียงขึ้น โดยทรงใช้ข้อมูลหลักฐานประเภทพงศาวดาร จารึก ตำนานศึกษาสุโขทัยว่าเป็นอาณาจักรแห่งแรกของไทย<sup>555</sup>

ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยหลายคนมีบทบาทในการรวบรวมและเรียบเรียงพงศาวดาร เมืองสนองนโยบายของชนชั้นนำ ที่มีบทบาทโดดเด่นคือพระยาประชาภิจักรจักร (แช่ม บุนนาค) เมื่อครั้งทำหน้าที่ข้าราชการตรวจราชการหัวเมืองเจ็วของมหาดไทย ได้รวบรวมความรู้เกี่ยวกับ ประวัติศาสตร์ในหัวเมืองล้านนา เรียกว่า “ตำนานโยนก”<sup>556</sup> โดยในปี พ.ศ. 2441-2442 พระยา ประชาภิฯ ให้แสวงหาต้นฉบับตำนานต่างๆ คัดหนังสือแปลออกจากภาษาลาว(ไทยเหนือ) ลงในวชิ รญาณ<sup>557</sup> ในปี พ.ศ. 2442 เรียกตำนานโยนกว่า “พงศาวดารลาวเฉียง”<sup>558</sup> ภัยพิบัติทำให้เห็นว่า กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลและการเรียบเรียงพงศาวดารของพระยาประชาภิฯ มาจากการลงพื้นที่หา ข้อมูลในภาคสนาม เป็นกระบวนการถ่ายทอด วิธีเรียบเรียงข้อมูลความรู้ของล้านนาขึ้นใหม่ให้ต่างไป จากการบันทึกพงศาวดารแบบเดิม ช่วงทศวรรษ 2440-2550 พงศาวดารเมืองได้รับการรวบรวมเรียบ เรียง และตีพิมพ์เผยแพร่ออกมาอย่างสม่ำเสมอ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>554</sup> Maurizio Peleggi, *Lords of Things: The Fashioning of the Siamese Monarchy's Modern Image* (University of Hawai'i Press Honolulu, 2002), pp.5.

<sup>555</sup> ธิดา สาระยา, *ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น : ประวัติศาสตร์ที่สัมพันธ์กับสังคมมนุษย์* (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2539), หน้า 55-59.

<sup>556</sup> ภัยพิบัติ พจนะลาวัณย์, “การผลิต “พื้นที่แบบอาณานิคม” ในมณฑลพายัพด้วยความรู้ ประวัติศาสตร์และโบราณคดีสยาม,” *วารสารการบริหารท้องถิ่น* 10, 3(2560) : 111.

<sup>557</sup> พระยาประชาภิจักรจักร(แช่ม บุนนาค), *พงศาวดารโยนก*(พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์โท เจ้าพระยาสุธรรมมนตรี (ปลื้ม สุจริตกุล) วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2478 ณ วัดเบญจมบพิตร) (พระ นคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2478 ), หน้า คำนำ.

<sup>558</sup> วริศรา ตั้งคำวานิช, *ประวัติศาสตร์ "สุโขทัย" ที่เพิ่งสร้าง* (กรุงเทพฯ : มติชน, 2557) , หน้า 47.

ตารางที่ 12 การเขียนพงศาวดาร และตำนานเมือง ในทศวรรษ 2440-2450

ลำดับ	ปี พ.ศ.	ชื่อพงศาวดาร ตำนานเมือง <sup>559</sup>
1	2444	ร่างพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์(พระราชพงศาวดาร ร.5)
2	2444	พงศาวดารหริภุญไชย
3	2446	เรื่องพงศาวดารเมืองเชียงใหม่
4	2446	พงศาวดารเงินแป
5	2447	พงศาวดารเมืองนครศรีธรรมราช
6	2448	เรื่องพระพุทธไสยาสน์วัดป่าโมกพุดได้
7	2449	เรื่องวงศ์ตระกูลเมืองตะกั่วป่า ตะกั่วทุ่ง เมืองถลาง
8	2449	พงศาวดารเมืองตรังกานู
9	2449	พงศาวดารเมืองไทรบุรี
10	2449	เรื่องเมืองกำแพงเพชรและคำจารึกเสาศิลาเมืองกำแพงเพชร
11	2449	ลำดับตระกูลผู้ว่าราชการเมืองพัทลุงและพงศาวดารเมืองพัทลุง
12	2449	เรื่องพระเจดีย์ 84000 และเรื่องพระพิมพ์เมืองกำแพงเพชรเก่า
13	2452	พงศาวดารเมืองต่างๆของสยามประเทศ
14	ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	ตำนานลำน้ำเมืองสุพรรณ
15	ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	พงศาวดารลำน้ำมะขามเฒ่า

การเรียบเรียงพงศาวดารและประวัติศาสตร์เมืองกลายเป็นภารกิจของบรรดาข้าราชการมหาดไทยที่ดูแลหัวเมืองที่สนองพระเดชพระคุณแก่สมเด็จพระยาดำรงฯ ในฐานะเจ้ากระทรวงตั้งกรณีของขุนประดิษฐ์ยุทธการ (พรหม) ผู้รักษาการเมืองร้อยเอ็ดซึ่งได้เรียบเรียง เรื่องตำแหน่งท้าวพญากรุงศรีสัตนาคนหุตแปลถวายสมเด็จพระยาดำรงฯ เมื่อ พ.ศ. 2454<sup>560</sup> ต่อมาใน พ.ศ. 2457 จึงนำมารวบรวมจัดพิมพ์อยู่ในหนังสือชุด “ประชุมพงศาวดาร” ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในงานพระราชทาน

<sup>559</sup> ตารางนี้แสดงให้เห็นถึงการพยายามรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของแต่ละเมือง ออกมาในรูปแบบพงศาวดารเมือง ตำนาน ที่เขียนขึ้นในทศวรรษ 2440 เป็นต้น โดยเอกสารทั้งหมดอยู่ในแฟ้มอ้างอิงใน หจข, ก-ร. 5 บ/41

<sup>560</sup> “ตำแหน่งท้าวพญากรุงศรีสัตนาคนหุต ขุนประดิษฐ์ยุทธการ(พรหม) แปลถวายพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ เมื่อ พ.ศ. 2454, ” ใน เทศาภิบาล เล่ม 21 แผ่นที่ 123 วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2459 , หน้า 91.

เพลิงพระศพของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าคณัฏวรินุช พระโอรสในสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมี กรมพระจักรพรรดิพงษ์<sup>561</sup>

ตำนาน พงศาวดาร หรือเรื่องเล่าที่ขนานนำของสยามเลือกมาบันทึก หรือตีพิมพ์เผยแพร่ มักสัมพันธ์กับเรื่องราวในพงศาวดารที่แสดงถึงประวัติศาสตร์สยาม คือตำนานพระเจ้าอู่ทองและพระร่วง ในการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงสนพระทัยสืบค้นเรื่องราวความเป็นมาของท้าวอู่ทองเป็นพิเศษ โดยในรายงานตอนหนึ่งบรรยายการเสด็จฯ ตรวจราชการในพื้นที่ จระเข้สามพัน แขวงเมืองสุพรรณบุรี พ.ศ. 2446 ทรงอธิบายไว้ว่า

“เวลาเช้าขึ้นม้าไปคูเมืองโบราณ ซึ่งชาวบ้านเรียกว่าเมืองท้าวอู่ทอง อยู่บ้านจระเข้สามพันไประยะทางประมาณ ๖๐๐ เส้น ได้ไปแวะดูเจดีย์โบสถ์วิหาร ที่เขาธรรมเขียรก่อน แล้วไปเมืองอู่ทอง หยุดกินข้าวเช้าที่สถานพระนารายณ์ริมท่าพระยาจักร์ แล้วไปวัดปราสาท วัดหลวง วัดช่องลมในเมืองนั้น พักอยู่จนเวลาบ่าย ๓ โมง จึงกลับมาที่บ้านจระเข้สามพัน”<sup>562</sup>

ในระยะต่อมาเมื่อสมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ไปตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรีอีกก็มักทรงเดินทางไปเมืองอู่ทองเพื่อค้นคว้าเรื่องราวทางโบราณคดีที่สัมพันธ์กับพระเจ้าอู่ทองเพิ่มเติม ทรงค้นหาของโบราณที่กระจัดกระจายอยู่ตามที่ต่างๆ ทั้งเศียรพระพุทธรูป เทวรูป รวมถึงเงินเหรียญตราสังข์ที่มีชาวบ้านนำมาถวายทำให้ทรงมีพระวินิจฉัยว่าพระเจ้าอู่ทองซึ่งต่อมาคือปฐมกษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยาเสด็จฯ มาจากเมืองสุพรรณบุรี โดยทรงอธิบายไว้ในตำนานพระเจ้าอู่ทองว่า

“เรื่องพระเจ้าอู่ทองที่พบในหนังสือเก่ามิได้กล่าวว่าคำ "อู่ทอง" เป็นชื่อเมืองแต่สักเรื่อง ๑ แม้ตัวหม่อมฉันก็ไม่เคยคิดว่ามีเมืองชื่อว่า "อู่ทอง" มูลเหตุที่จะพบเมืองอู่ทองนั้นเกิดแต่เมื่อปีแรกหม่อมฉันเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ไปตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรีเป็นครั้งแรกที่เจ้านายเสด็จตั้งเล่าในนิทานเรื่องอื่นแล้ว หม่อมฉันถามชาวเมืองสุพรรณถึง

<sup>561</sup> เรณู ศรีสุนทร, “การวิเคราะห์เนื้อหา “หนังสือชุม ประชุมพงศาวดาร”, ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาบรรณารักษศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528), หน้า 20.

<sup>562</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, รายงาน พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสด็จตรวจราชการ เมืองสุพรรณบุรี (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ม.ป.ป.), หน้า 3.

ของโบราณต่างๆ ที่มีในเขตเมืองนั้น เขาบอกว่ามีเมืองโบราณร้างอยู่ในป่าทางทิศตะวันตกเฉียงใต้เมืองสุพรรณ ฯ แห่งหนึ่งเรียกกันว่าเมืองท้าวอุทอง"<sup>563</sup>

ข้อสันนิษฐานของสมเด็จพระยาดำรงฯ ที่ทรงเชื่อว่าพระเจ้าอุทองมาจากเมืองอุทองในเขตเมืองสุพรรณบุรีกลายเป็นเรื่องเล่ากระแสหลักในยุคสมัยนั้น แม้แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว<sup>564</sup> และได้ทรงนำเรื่องพระเจ้าอุทองกับตำนานเมืองอุทองมาใช้อธิบายเชื่อมโยง เข้ากับตำนานเรื่องท้าวแสนปม<sup>565</sup> โดยใน “**ประมวลพระบรมราชาธิบายเกี่ยวกับประวัติศาสตร์สยาม**” พระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเชื่อมโยงเรื่องตำนานท้าวแสนปมเข้ากับตำนานท้าวอุทองและทรงวิพากษ์วิจารณ์ข้อผิดพลาดในพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาที่รวบรวมโดยสมเด็จพระยาดำรงฯ ไว้ว่าละเลยตำนานเรื่องนี้ทั้งที่สัมพันธ์กับเรื่องราวของพระเจ้าอุทอง

“ตามพระดำริของกรมพระดำรง ซึ่งทรงแสดงไว้ในคำอธิบายเหตุการณ์เมื่อก่อนสร้างกรุงศรีอยุธยา อันมีอยู่ในหนังสือพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขานั้น ข้าพเจ้าสังเกตได้ว่าทรงยุติว่า เรื่องสมภพแห่งสมเด็จพระรามธิบดีอันมีข้อความเล่าเป็นพิศดารอยู่ในบันทึกพระราชนิพนธ์สมเด็จพระปรมานุชิตนันทน์เป็นเรื่องอันไม่มีสาระควรวินิจฉัยทีเดียว คือไม่ทรงเชื่อเรื่องท้าวแสนปมนั้นทีเดียว ทรงเชื่อว่าพระเจ้าอุทองได้สมภพมาโดยปกติในพระราชวงศ์แห่งกษัตริย์เมืองฝาง แต่ข้าพเจ้าได้ไตร่ตรองดูช้านานแล้วเห็นว่าเรื่องท้าวแสนปมนั้น ดุมีข้อความวิจิตรพิศดารมากเกินไปที่จะผูกขึ้นเป็นนิยายเฉยๆ ข้าพเจ้าสมควรจะเชื่อว่าเรื่องนี้มีมูลความจริงอยู่”<sup>566</sup> **สมัย**

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>563</sup> สาส์นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2505) หน้า 281-286.

<sup>564</sup> สุจิตต์ วงษ์เทศ, ประชุมหลักฐานประวัติศาสตร์เรื่องพระเจ้าอุทองไม่ได้มาจากเมืองอุทองมาจากเมืองจีน-ทางทะเล มาจากเมืองลาว-ทางบก (กรุงเทพฯ : มติชน, 2545), หน้า 7.

<sup>565</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ลายพระหัตถ์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ถึงศาสตราจารย์ หลวงบริบาลบุรีภัณฑ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ร.ส.พ., 2529), หน้า 73-74.

<sup>566</sup> พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประมวลพระบรมราชาธิบายเกี่ยวกับประวัติศาสตร์สยาม (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้านิลาภศิริ เกษมศรี ณ เมรุวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม 9 มิถุนายน 2479) (พระนคร: โรงพิมพ์ทรงธรรม, 2478), หน้า 55.

ทรงอธิบายต่อไปว่าพระเจ้าอู่ทองเป็นโอรสของพระเจ้าชินเสน (ซึ่งในพระราชพงศาวดารระบุว่า เป็น เชียงแสน จึงเชื่อกันว่าพระเจ้าอู่ทองมาจากราชวงศ์เชียงแสน) หรือท้าวแสนปมซึ่งเป็นพระราชโอรสของกษัตริย์เมืองศรีวิชัย โดยทรงสันนิษฐานว่าเมืองศรีวิชัยนี้คือเมืองนครชัยศรีโบราณ<sup>567</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการขุดค้นพบโบราณสถาน และโบราณวัตถุจำนวนมากที่เมืองนครชัยศรีโบราณ ซึ่งมีรูปแบบคล้ายคลึงกับที่พบจากเมืองโบราณอู่ทองที่ในสมัยต่อมากำหนดเรียกว่าโบราณวัตถุในวัฒนธรรมทวารวดี การค้นพบโบราณวัตถุสถานจำนวนมากในเมืองนครชัยศรีนำไปสู่การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนชื่อเมืองนครชัยศรีมาเป็น “นครปฐม” ใน พ.ศ. 2456 ส่วนชื่อเมืองนครชัยศรียังคงใช้เป็นชื่ออำเภอแทน<sup>568</sup> จะเห็นได้ว่าชนชั้นนำของสยามต่างสนใจใคร่รู้และพิสูจน์เรื่องราวในตำนานพื้นเมือง ทั้งยังมีการสำรวจตรวจสอบเรื่องราวในพงศาวดาร และวิพากษ์วิจารณ์ข้อมูลต่างๆ อย่างกว้างขวางจนเป็นกระแสนิยมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้

กระแสการสืบค้นเรื่องราวในพงศาวดารของชนชั้นนำสยามที่น่าสนใจอีกเรื่อง การสืบค้นเจดีย์ยุทธหัตถีของสมเด็จพระนเรศวรตามที่ปรากฏในพระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับต่างๆ โดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ ทรงสันนิษฐานว่าอยู่ในพื้นที่ระหว่างเมืองสุพรรณบุรีและเมืองกาญจนบุรี<sup>569</sup> พ.ศ. 2456 พระองค์ทรงมีหนังสือไปยังกรมการเมืองสุพรรณบุรีให้สอบสวนหาสถานที่ตั้งเจดีย์ที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ยุทธหัตถีของสมเด็จพระนเรศวรตามความในพระราชพงศาวดาร ต่อมากรมการเมืองสุพรรณบุรีได้ทำหนังสือทูลแจ้งถึงการตรวจสอบบรรดาเจดีย์ที่คาดว่าจะมีความเกี่ยวข้องส่งกลับมาถวายพระองค์ ซึ่งพระองค์ทรงนำความกราบบังคมทูลฯ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังจึงนำไปสู่การเดินทางไปสำรวจเจดีย์ที่เมืองสุพรรณบุรี<sup>570</sup>

ความสนพระทัยต่อประวัติศาสตร์สยามที่กล่าวถึงในพระราชพงศาวดารทำให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ ทรงให้ความสำคัญกับพื้นที่ภาคกลางเป็นพิเศษ เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้สัมพันธ์กับการอธิบายประวัติศาสตร์ความเป็นมาของราชอาณาจักรสยามที่เชื่อมโยงจากสุโขทัย อโยธยา ลงมาจนถึงกรุงเทพฯ ตำนานหรือพงศาวดารท้องถิ่นภาคกลางจึงเป็นหัวเรื่องที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

<sup>567</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>568</sup> “นครปฐมอยู่ที่ไหน,” อ้างถึงใน ศรีศักร วัลลิโภดม, โบราณคดีไทยในทศวรรษที่ผ่านมา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2525), หน้า 43 – 44.

<sup>569</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี (นนทบุรี : ดอกหญ้า 2000, 2559), หน้า 388.

<sup>570</sup> ตรี อมาตยกุล, เจดีย์ยุทธหัตถี (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนางสมใจ เกรียงศักดิ์พิชิต ณ เมรุวัดพระศรีมหาธาตุ(บางเขน) วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2516) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2516), หน้า 12-14.



ทรงให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ในพระนิพนธ์เรื่อง “เมืองพิษณุโลก” ทรงบรรยายไว้ว่าพิษณุโลกเป็นส่วนหนึ่งของสยามมาอย่างยาวนานทั้งในฐานะที่เป็นเมืองสำคัญที่ปรากฏในพงศาวดาร เคยเป็นราชธานีสำคัญในสมัยอยุธยาในฐานะเมืองพระมหาอุปราชา และเป็นหัวเมืองชั้นเอกเทียบเท่ากับเมืองนครศรีธรรมราชมาก่อน<sup>571</sup> ความก้าวหน้าในการอ่านและแปลจารึกสุโขทัยหลายหลักก็ทำให้เรื่องราวของเมืองพิษณุโลกโดดเด่นขึ้นด้วยความสัมพันธ์กับตำนานพระร่วงเมืองสุโขทัยโดยเฉพาะพระยาสิทธิอันเป็นเชื้อพระวงศ์ราชวงศ์พระร่วงเจ้าโดยตรง เรื่องราวในพระราชพงศาวดารที่กล่าวถึงสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาเคยเสด็จฯ ขึ้นมาครองพิษณุโลกจึงเป็นเมืองที่เชื่อมโยงทั้งสุโขทัยและอยุธยา อันเกี่ยวกับต้นธารเริ่มต้นในการกำหนดช่วงเวลาของประวัติศาสตร์ของสยามและการมุ่งไปสู่การอธิบายความเป็นไทย<sup>572</sup> ขณะเดียวกันสยามก็ยกย่องพระพุทธรูปชินราชในฐานะที่เป็นตัวแทนของความเป็นไทยดังที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงยกย่องว่า “สำคัญขั้นที่สุดสิ่งหนึ่งในสยามประเทศ” และพระพุทธรูปองค์นี้ “นับถือกันทั่วทั้งประเทศ”<sup>573</sup> การยกย่องพระพุทธรูปชินราชให้เป็นพระพุทธรูปสำคัญในระดับประเทศถือว่ามาจากรายละเอียดที่กล่าวถึงในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาถึงความสำคัญของพระพุทธรูปองค์นี้ใน รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ความพิเศษของพระพุทธรูปชินราชทำให้เคยมีความพยายามชะลอองค์พระมายังกรุงเทพฯ แต่ภายหลังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้หล่อจำลองแบบมาประดิษฐานที่วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนารามแทน<sup>574</sup>

ในกรณีหัวเมืองปักษ์ใต้ สมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้เมื่อพ.ศ. 2439 ทรงถือโอกาสค้นหาและรวบรวมเอกสารพื้นเมือง รวมถึงตำนานท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่มณฑลนครศรีธรรมราช ซึ่งมีการรวบรวมเอกสารสำคัญที่ข้าราชการและขุนนางท้องถิ่นที่สืบมาจากผู้ปกครองเมืองและนำมาถวาย

“ด้วยเมื่อข้าพระพุทธเจ้าไปตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราชคราวนี้ได้พบหนังสือลำดับตระกูลผู้ว่าราชการเมืองพัทลุงของพระศิริธรรมบริรักษ์ ปลัดมณฑล

<sup>571</sup> เมืองพิษณุโลกและพระพุทธรูปชินราช, (งานพระศพ พลเอกพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นอดิศรอุตมศักดิ์) 2496, หน้า 8.

<sup>572</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เมืองพิษณุโลกและพระราชปรารภเรื่องพระพุทธรูปชินราช (พระนคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหารบก, 2504), หน้า 25.

<sup>573</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

<sup>574</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

นครศรีธรรมราชฉบับ ๑ พระศิริธรรมบริรักษ์แจ้งว่าหนังสือนี้ได้คัดจากต้นฉบับเดิม  
ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายมาพร้อมกับจดหมายฉบับนี้”<sup>575</sup>

ข้าราชการหรือผู้ปกครองในหัวเมืองปักษ์ใต้ส่วนใหญ่สืบเชื้อสายมาจากเจ้าเมืองหรือขุนนาง  
เก่า คนเหล่านี้จึงมีความกระตือรือร้นที่จะแสดงให้เห็นชนชั้นนำสยามได้เห็นว่าพวกเขายังมีบทบาทและ  
ความสำคัญต่อรัฐสยาม หนึ่งในวิธีการคือการรวบรวมและเรียบเรียงพงศาวดารเมืองขึ้นใหม่  
ตัวอย่างกรณีพระศิริธรรมบริรักษ์ (ถัด ณ นคร) ปลัดมณฑลนครศรีธรรมราช ได้ดำเนินการคัดลอก  
ต้นฉบับพงศาวดารเมืองนครศรีธรรมราชที่ได้จากนายชาวผู้ใหญ่บ้านในแขวงอำเภอฉวาง ซึ่งเป็นสมุด  
ไทยชาวเขียนด้วยเส้นหมึกดำ แล้วนำมาปรับถ้อยคำ สำนวนและตัวสะกดขึ้นใหม่ เรียบเรียงถวาย  
ให้กับสมเด็จพระยาดำรงฯ เมื่อพ.ศ. 2445<sup>576</sup> พระองค์ยังทรงรวบรวมเอกสารพื้นเมืองที่ค้นพบ  
โดยข้าราชการในเมืองนครศรีธรรมราชซึ่งนำมาถวาย เอกสารหลายฉบับให้ข้อมูลสำคัญหลายด้าน  
ตัวอย่างการทรงอธิบายเรื่องดวงตรา “พระอุณาโลมทำแท่ง” ว่าทรงพบในเอกสารเก่าเมือง  
นครศรีธรรมราช ในขณะที่ไปตรวจราชการปักษ์ใต้และทรงให้นำเอกสารนั้นมาตีพิมพ์ลงในวารสาร  
เทศาภิบาล ความว่า

“ที่ตรัสถามอธิบาย “พระอุณาโลมทำแท่ง” นั้น หม่อมฉันจะทูลตามที่จำได้ในเวลานี้  
แต่ที่ปีนังไม่มีอะไรจะสอบความทรงจำ อาจจะพลาดพลั้งหลงลืมไปได้บ้าง เดิมหม่อมฉันยัง  
เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยลงไปตรวจราชการ ณ เมืองนครศรีธรรมราช ถวายเจ้าพระยา  
สุธรรมมนตรี (หนูพร้อม ณ นคร) เมื่อยังเป็นพระยานครฯ ถึงหนังสือท้องบัตร์ใบตราของเก่า  
ที่รักษาไว้หม่อมฉันดั้นที่เมืองนครฯ มีมากและเขาเก็บรักษาดีด้วย ในพวกหนังสือเก่าที่  
เจ้าพระยาสุธรรมมนตรีขมาให้ดูนั้น มีสมุดไทยมัด ๑ แก้ออกอ่านดูเป็นจดหมายการเรื่องตั้ง  
เจ้าเมือง รายการที่ได้มาจากเมืองนครฯ หม่อมฉันได้ให้พิมพ์ไว้ในหนังสือ “เทศาภิบาล”  
ซึ่งกระทรวงมหาดไทยออกรายเดือน เรียกว่า “เรื่องตั้งเจ้าพระยานครศรีธรรมราช”<sup>577</sup>

เอกสารน่าสนใจอีกฉบับซึ่งค้นพบจากการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้คือ หนังสือ  
“เพลา” ซึ่งหมายถึง ตำรา ตำนาน หรือพระราชกำหนดซึ่งแต่งขึ้นหรือตราไว้เป็นเอกสารสำคัญ เขียน

<sup>575</sup> หจข, ก-ร.5 บ/41 ลำดับตระกูลผู้ว่าราชการเมืองพัทลุงและพงศาวดารเมืองพัทลุง [21 ก.ค. 125]

<sup>576</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>577</sup> สาส์นสมเด็จ เล่ม 14 ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมมริศราธิบดีวงศ์ และ สมเด็จ  
พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราช  
ดำเนินกลาง, 2505), หน้า 120-122.

ลงในสมุดข่อย ถือเป็นหนังสือคู่มือ หรือคู่มือเมือง<sup>578</sup> และเป็นเอกสารที่ใช้อ้างอิงในการเป็นพื้นที่  
 กัลปนาข้าพระโยมสงฆ์หรือข้าโปรดคนทาทนพระกัลปนา<sup>579</sup> มีความเชื่อกันในท้องถิ่นว่า หนังสือเพลา  
 มีความศักดิ์สิทธิ์เพราะเป็นหนังสือที่เขียนเรื่องราวของวัด โบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่เกี่ยวกับศาสนา  
 และเป็นหนังสือที่พระมหากษัตริย์ทรงอุทิศไว้สำหรับวัด และบ้านเมือง จะต้องเก็บรักษาไว้อย่างดี<sup>580</sup>  
 เพลาที่สมเด็จพระยามหาจักรพรรดิฯ ทรงพบคือ “เพลาเมืองพัทลุง” หรือ “เพลานางเลือดขาว”  
 ซึ่งสมเด็จพระยามหาจักรพรรดิฯ ทรงได้รับเมื่อเสด็จที่วัดเขียนบางแก้ว เมืองพัทลุง<sup>581</sup>

เพลานางเลือดขาว ฉบับวัดเขียนบางแก้ว จารหรือเขียนด้วยเส้นดินสอดำ อักษรไทยย่อและ  
 อักษรขอมภาษาไทย จำนวน 30 หน้า 171 บรรทัด สันนิษฐานว่าบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในราว  
 แผ่นดินสมเด็จพระมหาจักรพรรดิแห่งกรุงศรีอยุธยา และคงคัดลอกต่อกันมาอีกหลายฉบับ จนฉบับ  
 สดุดท้ายราว พ.ศ. 2272 ตรงกับรัชสมัยพระเพทราชา เนื้อหาแบ่งออกเป็นสองตอน ตอนแรกเล่าเรื่อง  
 นางเลือดขาวที่ได้สร้างวัด พระพุทธรูปและพระมหาธาตุหลายแห่งตามเมืองในภาคใต้ ส่วนที่สองคือ  
 ตำนานพระราชาธิราชของพระมหากษัตริย์ การกัลปนาคือที่ดินไร่นา ถวายข้าพระโยมสงฆ์ให้เป็น  
 ประโยชน์ของวัด เรื่องราวของเพลานางเลือดขาวได้ถูกนำมาเรียบเรียงขึ้นใหม่ใน “พงศาวดารเมือง  
 พัทลุง ฉบับ พ.ศ. 2460” ส่วนต้นฉบับ สมเด็จพระยามหาจักรพรรดิฯ ทรงให้นำไปเก็บรักษาที่ หอสมุด  
 วชิรญาณ ในการเรียบเรียงพงศาวดารเมืองพัทลุงใหม่นี้ ชูลีพร วิรุณหะ ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ  
 และพลังของชนชั้นนำสยามที่มีต่อการสร้างเรื่องราวและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนางเลือดขาว<sup>582</sup>  
 การนำตำนานพื้นเมืองไป “ชำระ” แล้วเรียบเรียงขึ้นใหม่ให้มีแบบแผนของพงศาวดารเมือง  
 เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการจัดการเรื่องราวในท้องถิ่นให้เข้ามาสู่ระบบเดียวกันที่เชื่อมโยงกับ  
 อำนาจปกครองของส่วนกลางในการเลือกเรื่องเล่าท้องถิ่นที่เข้ากันได้กับบทบาทของรัฐสยาม ในส่วนที่

<sup>578</sup> สุจิตต์ พงศ์ไพบูลย์. “วรรณกรรมท้องถิ่นภาคใต้,” ใน สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ภาคใต้ เล่ม 14  
 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิสารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์, 2542)

<sup>579</sup> วลัยลักษณ์ ทรงศิริ, ผู้นำทางวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์, 2556), หน้า 62.

<sup>580</sup> ชวน เพชรแก้ว, “วรรณกรรมท้องถิ่นภาคใต้ : ตำนานสร้างโลกฉบับบ้านปาลาม,” ใน สารอาศรม  
 วัฒนธรรมวลัยลักษณ์, 14, 1 (2014) : 4.

<sup>581</sup> มีการระบุว่าก่อนการการเสด็จมายังวัดเขียนบางแก้ว (ปัจจุบันเรียกว่า วัดพระบรมธาตุเจดีย์เขียน  
 บางแก้ว) ในปี พ.ศ. 2455 เคยเสด็จมาพร้อมกับเจ้าพระยามรราช มาแล้วก่อนหน้านี้ อ้างถึงใน หจข, มร 6 ม/4  
 กรมพระดำรง ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [21 เม.ย. – 2 ก.ค. 2455]

<sup>582</sup> ชูลีพร วิรุณหะ, “มิติมุมมองทางประวัติศาสตร์ของอัตลักษณ์ท้องถิ่นในคาบสมุทรตอนบน,” ใน ไมเคิล  
 เจ. มอนเตซาโน และ แพทริก โจรี (บรรณาธิการ) จิรวัฒน์ แสงทองและทวีศักดิ์ เผือกสม (บรรณาธิการฉบับ  
 ภาษาไทย), ไทยใต้ มลายูเหนือ : ปฏิสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์บนคาบสมุทรแห่งความหลากหลาย (นครศรีธรรมราช :  
 หลักสูตรอาชีวศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2560), หน้า 64.

สองคือ “**พระราชอุทิศในพระเพทราชา เรื่องกัลปนาเมืองพัทลุง**” ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสารเทศาภิบาล<sup>583</sup> เอกสารส่วนนี้ว่าด้วยการกัลปนาวัดที่ขึ้นกับเมืองพัทลุง กล่าวถึงการปกครองคณะสงฆ์ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในสมัยอยุธยา โดยชนชั้นนำสยามได้เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างพุทธศาสนาหลังภาวะของนครศรีธรรมราชกับสุโขทัยและอยุธยาว่ามีความสัมพันธ์กัน

ช่วงทศวรรษ 2450 มีการตีพิมพ์เอกสารเกี่ยวกับการกัลปนาที่ดินและข้าพระโยมสงฆ์ให้กับภิกษุที่มีบทบาทและความสำคัญในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและคาบสมุทรมลายูได้หลายเรื่อง ซึ่ง แพทริก โจรี อธิบายถึงความสำคัญของงานเขียนเกี่ยวกับบุคคลสำคัญในท้องถิ่นที่ถูกนำมาเผยแพร่ผ่านพงศาวดารเมืองพัทลุง ฉบับ พ.ศ. 2462 ว่ารัฐสยามพยายามยกย่องเชิดชูสถานะและบทบาทของหลวงปู่ทวดในฐานะผู้นำทางจิตวิญญาณทางพุทธศาสนาพร้อมๆ กับการยอมรับการมีอยู่ของอิทธิฤทธิ์เหนือธรรมชาติ และที่สำคัญคือการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของหลวงปู่ทวดในฐานะตัวแทนจุดเชื่อมต่อระหว่างหัวเมืองปักษ์ใต้มาลายูทั้ง 7 หัวเมืองเข้ากับอำนาจศูนย์กลางของสยาม<sup>584</sup>

นอกจากนี้ยังมีการรวบรวมเอกสารท้องถิ่นของเมืองนครศรีธรรมราชและหัวเมืองใกล้เคียง รวมทั้งการนำเอกสารเหล่านั้นตีพิมพ์เผยแพร่ในวงกว้าง เช่น ตำนานพระบรมธาตุที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงประทานให้หอสมุดวชิรญาณใน พ.ศ. 2449<sup>585</sup> และตำนานเมืองประเภทกลอนสวดเรื่อง “**นิพพานโสตร**” ซึ่งดำเนินไปอันเนื่องจากการรวมอำนาจของสยามจากท้องถิ่นเข้าสู่รัฐแบบรวมศูนย์ผ่านการจัดการบรรดารัฐที่มีอำนาจในท้องถิ่นที่เคยมีบทบาทในหัวเมืองมาก่อนการปฏิรูปของสยาม<sup>586</sup> ขณะเดียวกันลักษณะดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงอำนาจการรวมศูนย์ทำให้ราชสำนักให้ความสนใจกับศาสนาและวัฒนธรรมของสยาม นอกเหนือการรวบรวมบรรดาเอกสารเก่าที่เกี่ยวข้องกับตำนานเมืองและตำนานในทางศาสนา ภายหลังสมเด็จพระยาดำรงฯ ยังมีโอกาสร่วมแปลวรรณกรรมพุทธศาสนาเรื่องนิบาตชาดก โดยทรงอธิบายถึงการแปลไว้ในส่วนคำนำ ขึ้นในปี พ.ศ. 2453 นับว่าพระองค์

<sup>583</sup> มีการระบุว่าก่อนการการเสด็จมายังวัดเขียนบางแก้ว ในปี พ.ศ. 2455 เคยเสด็จมาพร้อมกับเจ้าพระยาบรมราช มาแล้วก่อนหน้านี้ อ้างถึงใน หจข, มร 6 ม/4 กรมพระดำรง ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [21 เม.ย. – 2 ก.ค. 2455]

<sup>584</sup> แพทริก โจรี, “ปัตตานีในรูปหล่อหลวงพ่อทวด” ใน ไมเคิล เจ. มอนเตซาโน และ แพทริก โจรี (บรรณาธิการ) จิรัณน์ แสงทองและทวีศักดิ์ เผือกสม (บรรณาธิการฉบับภาษาไทย), ไทยได้ มลายูเหนือ : ปฏิสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์บนคาบสมุทรมลายูแห่งความหลากหลาย (นครศรีธรรมราช : หลักสูตรอาชีวศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2560), หน้า 339 – 341.

<sup>585</sup> กรมศิลปากร, ตำนานพระธาตุและตำนานเมืองนครศรีธรรมราช (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2560), หน้า 10.

<sup>586</sup> พิเชฐ แสงทอง, ตำนานและเรื่องเล่าปรัมปราท้องถิ่นภาคใต้ : อัตลักษณ์ วัฒนธรรม อำนาจ และการต่อต้าน ในประวัติศาสตร์ความเป็นไทย (กรุงเทพฯ : ยิปซี กรู๊ป, 2559), หน้า 220 – 221.

มีส่วนสำคัญต่อการแปลชาดกดังกล่าวขึ้นหลังการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>587</sup>

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลเอกสารจากหัวเมืองปักษ์ใต้อีกคนหนึ่งคือ เจ้าพระยาอมราช (ปั่น สุขุม) ข้าหลวงเทศาภิบาล ร่วมกับข้าราชการในท้องถิ่นอย่างพระศิริธรรมมุนี (ม่วง รตนธโช) เจ้าคณะมณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลปัตตานี ในฐานะผู้อำนวยการตรวจการศึกษามณฑลนครศรีธรรมราชและมณฑลปัตตานี ซึ่งมีโอกาสเดินทางไปตรวจการที่วัดเขียนบางแก้ว เมื่อ พ.ศ. 2442 และได้นำเอกสารต่างๆรวมทั้งหนังสือกลบนาส่งมายังกรุงเทพฯ นอกจากมณฑลนครศรีธรรมราชแล้วทางหัวเมืองฝั่งตะวันตกก็มีการรวบรวมเอกสารเก่าเช่นกัน ตัวอย่างขุนนรภัยพิจารณ์ (ไวย ณ ถลาง) ข้าราชการในมณฑลภูเก็ต ขณะดำรงตำแหน่งเป็นปลัดอำเภอเมืองถลาง มีโอกาสตามพระยารัษฎานุประดิษฐ์ (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตไปตรวจราชการ และได้ไต่ถามถึงวงศ์ตระกูลตนเอง คือท้าวเทพสตรีและท้าวศรีสุนทร ต่อมาสมเด็จพระบรมราชาธิบดีทรงมีรับสั่งให้ขุนนรภัยพิจารณ์ (ไวย ณ ถลาง) จัดทำประวัติโดยอาศัยเอกสารจดหมายจากบิดาและคำบอกเล่าของนางหนู ณ ถลางผู้เป็นป้า แล้วเรียบเรียงส่งให้กับพระยารัษฎานุฯ เรียบเรียงขึ้นเป็นหนังสือเรื่อง “**ประวัติวงศ์ตระกูลท้าวเทพสตรี(จันทน์) ท้าวศรีสุนทร(มุกด์) หรือประวัติตระกูล ณ ถลาง**”<sup>588</sup> นอกจากนี้ก่อนการเสียดินแดนหัวเมืองมลายู เมื่อ พ.ศ. 2451 ก็มีการตีพิมพ์พงศาวดารกลันตัน และพงศาวดารตรังกานูลงในวารสารเทศาภิบาลด้วย<sup>589</sup>

ในกรณีหัวเมืองอีสาน ข้าราชการมหาดไทยที่ประจำอยู่ในพื้นที่ที่มีบทบาทต่อการเรียบเรียงพงศาวดาร เช่น หม่อมอมรวงศ์วิจิตร (ม.ร.ว. ปฐม คเนจร) ครั้งที่ดำรงตำแหน่งเป็นปลัดมณฑลอีสาน ซึ่งได้รับกระแสรับสั่งจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ข้าหลวงใหญ่มณฑลลาวกาว ให้ข้าราชการในมณฑลนำโดยหม่อมอมรวงศ์วิจิตร เป็นแม่กองรวบรวมเอกสารสำคัญในท้องที่ทั้งสารตรา สมุดข่อย หนังสือตราตั้ง รวมทั้งเอกสารเก่าต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ในทางพงศาวดาร<sup>590</sup>

<sup>587</sup> แพทริก โจรี(เชียน), ชิตฐิตา ชัมเจริญ(แปล), ทฤษฎีษัตริย์โพธิสัตว์: เวสสันดรชาดกในประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพฯ : อิลลุมเนชันส์ เอ็ดชันส์, 2563), หน้า 191-212.

<sup>588</sup> อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมจรรยา จันทรทัต ณ อยุธยา (ณ วัดธาตุทอง 18 กรกฎาคม 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2519), หน้า 39.

<sup>589</sup> “พงษาวดารเมืองตรังกานู,” อ้างถึงใน เทศาภิบาล เล่ม 1 แผ่นที่ 4 วันที่ 1 เดือน กรกฎาคม ร.ศ. 125, หน้า 264, “พงษาวดารเมืองไทรบุรี,” อ้างถึงใน เทศาภิบาล เล่ม 1 แผ่นที่ 6 วันที่ 1 เดือนกันยายน ร.ศ. 125, หน้า 327, “พงษาวดารเมืองกลันตัน,” อ้างถึงใน เทศาภิบาล เล่ม 2 แผ่นที่ 7 เดือน ตุลาคม ร.ศ. 125, หน้า 13.

<sup>590</sup> หม่อมราชวงศ์วิจิตร (ม.ร.ว. ปฐม คเนจร), ตำนานนครจำปาศักดิ์ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนายวิจิตรศักดิ์ สาระโสภณ ณ เมรุวัดแจ้ง จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2527), หน้า คำนำ.

ข้อมูลเหล่านี้นำไปสู่การเรียบเรียงหนังสือเรื่อง “พงสาวดารหัวเมืองอีสาน” เมื่อ พ.ศ. 2447 ซึ่งหม่อมอมรวงศ์วิจิตร ได้ส่งต้นฉบับถวายไปยังสมเด็จพระยาดำรงฯ พิจารณางานเขียนดังกล่าว<sup>591</sup> วิธีการหนึ่งในการรวบรวมข้อมูลเพื่อเขียนพงสาวดารคือเมื่อหม่อมอมรวงศ์วิจิตรว่างเว้นจากราชการ จะออกเดินทางลงพื้นที่ สอบถามข้อมูลจากผู้รู้ โดยการอาศัยข้อมูลจากเอกสารราชการ และพงสาวดารประกอบการเขียน<sup>592</sup> พงสาวดารฉบับนี้เปลี่ยนการเรียกผู้คนในพื้นที่จาก “ลาว” มาเป็น “ไทย” ส่วนการลำดับเนื้อหาแบ่งออกเป็นภาคๆ และเชื่อมโยงเข้ากับพระราชพงสาวดารของสยาม<sup>593</sup> การเรียบเรียงพงสาวดารหัวเมืองมณฑลอีสานของหม่อมอมรวงศ์วิจิตรแสดงถึงความพยายามเชื่อมโยงประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเข้ากับประวัติศาสตร์ของกรุงเทพฯ ตอบสนองการบริหารราชการแบบใหม่ภายใต้การอธิบายรัฐสยามที่มีอาณาบริเวณขอบเขตดินแดนของอีสานอยู่ภายใต้การปกครองของสยาม<sup>594</sup> การเรียบเรียงประวัติศาสตร์อีสานที่ยึดโยงเข้ากับประวัติศาสตร์ของสยาม สะท้อนความกังวลของผู้ปกครองสยามจากการขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมฝรั่งเศส ดังที่ อุศนา นาคริเคน เสนอว่า การเข้ามาตรวจราชการหัวเมืองของบรรดาผู้ปกครองสยามตั้งอยู่บนวิสัยทัศน์ในการเข้ามาพัฒนาและพยายามเข้ามาสร้างฐานความเจริญผ่านนโยบายที่รัฐต้องการจัดการพื้นที่อีสานให้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของสยาม<sup>595</sup> ธนยพงษ์ สารรัตน์ ชี้ให้เห็นว่า จุดประสงค์ของการเขียนพงสาวดารอีสานของหม่อมอมรวงศ์วิจิตร ไม่ได้มุ่งสร้างความรู้และตอบสนองต่อการปกครองของรัฐสยามเท่านั้น แต่การเขียนพงสาวดารอีสานเพื่อถวายต่อให้กับสมเด็จพระยาดำรงฯ ยังมีส่วนใน

<sup>591</sup> หม่อมราชวงศ์วิจิตร (ม.ร.ว. ปฐม คนจร), พงสาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ เจ้านางโสฬสนารี ณ จำปาศักดิ์ สารโสภณ (นางอักษรการวิจิตร) ณ วัดทุ่งศรีเมือง จังหวัดอุบลราชธานี วันอาทิตย์ที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2539) (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2539)

<sup>592</sup> เมืองในภาคอีสาน (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอุดรธานี(จิตร จิตตะยโสธร) ณ ฌาปนสถาน วัดโพธิสมภรณ์ จังหวัดอุดรธานี วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2516), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2516), หน้า ข.

<sup>593</sup> ธนยพงษ์ สารรัตน์, “เมืองอุบลราชธานีในประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทย พ.ศ. 2477 - 2530,” วารสารประวัติศาสตร์ :2557, (มกราคม - ธันวาคม 2557) : 6.

<sup>594</sup> อริยชัย วรรณชาติ, “ความรู้เรื่องอีสานของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2433 – 2475,” (วิทยานิพนธ์สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 161-162.

<sup>595</sup> อุศนา นาคริเคน, “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับการสร้าง “ความจริง” : การรับรู้เกี่ยวกับอีสานของผู้ปกครองกรุงเทพฯ,” อ้างถึงใน ไชยันต์ รัชชกุล(บรรณาธิการ), การรับรู้และการทำความเข้าใจอดีต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 86-88.

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นเข้าด้วยกัน<sup>596</sup> ความชอบธรรมเหนืดินแดนอีสานจึงปรากฏอยู่ในพงศาวดารท้องถิ่นที่แสดงว่าดินแดนอีสานเคยอยู่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสยามมาแต่เดิม

อำนาจเหนือหัวเมืองอีสานของสยามยังแสดงออกผ่านการเปลี่ยนหรือตั้งชื่อเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในมณฑลทางอีสาน สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงใช้พงศาวดารเป็นเครื่องมือตรวจสอบชื่อบ้านนามเมืองต่างๆในมณฑลอุดร เมื่อครั้งเสด็จ ตรวจราชการในหัวเมืองอีสาน

“การที่ท่านตรัสถามถึงชื่อเมืองในมณฑลอุดร เตือนใจให้หม่อมฉันนึกว่าเรื่องตั้งเมืองต่าง ๆ ในมณฑลอุดรและอีสาน เป็นเรื่องสำคัญในพงศาวดารส่วนหนึ่ง ซึ่งมีใครมีใครรู้ เหตุการณ์เปนแต่รู้จักชื่อเมือง แต่เดิมหม่อมฉันเองก็ไม่ทราบ ต่อเมื่อไปตรวจราชการมณฑลอุดรและอีสานครั้งนั้น ไปถึงเมืองไหนก็ได้ถามเรื่องตำนาน และเรียกหนังสือเก่าเช่นท้องบตรไบตราเอามาดูได้ความรู้หุ้ผึ้ง กลับมาถึงกรุงเทพ ฯ จึงพยายามค้นพงศาวดารประกอบ”<sup>597</sup>

ความพยายามของชนชั้นนำโดยเฉพาะสมเด็จพระยาดำรงฯ ที่จะรวบรวมความรู้เกี่ยวกับท้องที่ยังครอบคลุมถึงการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความรู้เรื่องเดียวกันในแต่ละท้องที่ของสยามด้วย เช่นในกรณีการรวบรวมกฎหมายเก่าในมณฑลพายัพ<sup>598</sup> ได้มีการนำมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบกับเอกสารพระราชกำหนดวิธีปกครองหัวเมืองครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ<sup>599</sup> รวมทั้งการนำเอกสารพระราชกฤษฎีกาในสมัยพระเพทราชาและพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศไปเปรียบเทียบกับเอกสารที่ค้นพบที่เมืองพัทลุงด้วย<sup>600</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>596</sup> ธนยพงศ์ สารรัตน์, “พัฒนาการของประวัติศาสตร์นิพนธ์เมืองอุบลราชธานี (พ.ศ. 2477-ปัจจุบัน),” (ปริญญาณหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2557), หน้า 30.

<sup>597</sup> สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธวาทิตวงศ์และ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จ เล่ม 8 พุทธศักราช 2478 (ตุลาคม - มีนาคม) (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา, 2546), หน้า 115.

<sup>598</sup> “กฎหมายเก่าเมืองในมณฑลพายัพ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพปัจจุสำคัญพิศกักราช 1260,” อ้างถึงใน เทศาภิบาล เล่ม 20 แผ่น 119 วันที่ 1 มีนาคม 2458, หน้า 218.

<sup>599</sup> “พระราชกำหนดวิธีปกครองหัวเมืองครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ,” อ้างถึงใน เทศาภิบาล เล่ม 9 แผ่น 50 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม ร.ศ. 129, หน้า 55.

<sup>600</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานกฎหมายเมืองไทยและประมวลคำอธิบายทางนิติศาสตร์ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางพิสิษฐสังขการ(ฉวี อัจฉะกาญจน์) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 26 เมษายน 2503), (พระนคร : โรงพิมพ์บรรณาคาร, 2503), หน้า 4.

กรณีหัวเมืองล้านนา นอกจากมีการรวบรวมและเรียบเรียงพงศาวดารเมืองสำคัญอย่างงานเขียนของพระยาประกาศกิจจักร มีการสนใจศึกษา ผ่านการแปล เรียบเรียงและตีพิมพ์เอกสารเมืองสำคัญ ดังในปี พ.ศ. 2444 หม่อมเจ้าประภากรแปลเรื่องชินกาลมาลินีพุลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>601</sup> ถัดมาในปี พ.ศ.2446 สมเด็จพระยาดำรงฯ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คัดลอกพงศาวดารเมืองเชียงใหม่ให้เป็นหนังสือภาษาไทย โดยได้รับความร่วมมือการแปลจาก “**ขามณฑลพายัพ**” ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ การคัดลอกในครั้งนั้นเป็นไปในลักษณะของการปริวรรตตัวหนังสือที่คงรูปแบบการเขียนตามภาษาลาวไว้<sup>602</sup>

ในปี พ.ศ. 2458 มีการตีพิมพ์เผยแพร่ เรื่อง “**กฎหมายเก่าเมืองในมณฑลพายัพ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพปัจจุสำคัญศักราช 1260**”<sup>603</sup> เข้าใจว่ากฎหมายเก่าที่ทรงให้เรียบเรียงตีพิมพ์ในเทศาภิบาลเดิมเป็นอักษรธรรมล้านนามาก่อน เนื่องจากเมื่อแปลความเป็นภาษาไทยยังพบว่าใช้ทับศัพท์โดยยึดสำเนียงเดิมไว้การนำเอกสารชุดดังกล่าวมาแปลความใหม่ที่ทำให้เอกสารเดิมที่อยู่ในฐานะวัตถุศักดิ์สิทธิ์กลายเป็นข้อมูลและความรู้ให้กับข้าราชการมหาดไทยได้เรียนรู้และทำความเข้าใจธรรมเนียมการปกครองพื้นเมืองเดิมของล้านนา

บรรดาเอกสารท้องถิ่นที่รวบรวมส่งมายังส่วนกลางเป็นการรวมเอาเรื่องราวท้องถิ่นมารวมไว้ที่ศูนย์กลางการปกครอง ใน พ.ศ. 2447 มีการจัดตั้งหอพระสมุดสำหรับพระนครขึ้น โดยสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ทรงดำรงตำแหน่งสภานายก และให้มีกรรมการอีก 4 คน ประกอบไปด้วย พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสมมตอมรพันธุ์ สมเด็จพระยาดำรงฯ พระยาประกาศกิจจักร และพระยาโบราณราชธานินทร์ ดำเนินการรวบรวมเอกสารจากที่ต่างๆ มาไว้ยังหอสมุดเพียงแห่งเดียวโดยมุ่งจัดการสำคัญ 3 ประการคือ แสวงหาหนังสือต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับดินแดนสยามทั้งในยุโรปและอเมริกา รวบรวมหนังสือไทยที่เป็นฉบับเขียน การหาตัวมาเก็บหนังสือ โดยเฉพาะการแสวงหาตู้ลายรดน้ำตามวัดต่างๆ<sup>604</sup> การสืบค้นหนังสือตามหัวเมืองของข้าราชการ ยังทำให้เกิดการค้นพบเอกสารเก่าเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างกรณีพระยาปริยัติธรรมธาดา (แพ ตาละลักษณ์) เมื่อครั้ง

<sup>601</sup> หจข, กร.5 บ/41 พงษาวดารเมืองต่างๆ ของสยามประเทศ [6 ส.ค. 128]

<sup>602</sup> หจข, กร 5 บ/41 พงษาวดารหรือกฎหมาย(ไม่มีตัวพงศาวดาร) [19 ธ.ค. 120]

<sup>603</sup> “กฎหมายเก่าเมืองในมณฑลพายัพ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการมณฑลพายัพปัจจุสำคัญศักราช 1260,” อ้างถึงใน เทศาภิบาล เล่ม 20 แผ่น 119 วันที่ 1 มีนาคม 2458, หน้า 218.

<sup>604</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ให้พระยาอนุমান ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงมีโต้ตอบกับพระยาอนุมานราชชน (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป, 2521), หน้า 87-88.



เป็นหลวงประเสริฐอักษรนิติ<sup>605</sup> “ไปเห็นที่บ้านหญิงชราคนหนึ่ง เอาสมุดคำเก่าๆ บรรจุลงไว้เต็มกระชู่ ได้ถามความว่าเห็นรถเรือนอยู่เปล่า ๆ จะเอาไปเผาเสีย หลวงประเสริฐขอตรวจดูหนังสือในกระชู่ นั้น พบเปนพงศาวดารเล่มหนึ่ง จึงขอยายแก่ ก็ยอมให้ด้วยดี”<sup>606</sup> หนังสือดังกล่าวคือพระราชพงศาวดาร สมัยสมเด็จพระนารายณ์ แต่งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2223 ต่อมารู้จักกันในชื่อ พระราชพงศาวดารฉบับหลวง ประเสริฐอักษรนิติ การค้นพบพระราชพงศาวดารกรุงเก่าที่เมืองเพชรบุรีในครั้งนั้น ยังผลให้ พระยาปริยัติฯ สืบค้นและสอบถามหนังสือเก่าขึ้นตามวัดวาอาราม ปีเดียวกันมีการมอบหนังสือคัมภีร์ อักษรเก่าของวัดหลายวัดในเมืองเพชรบุรีให้กับหอพระสมุดฯเป็นจำนวนมาก เอกสารที่ได้รับมอบมี การทำฉลากระบุแหล่งที่มาของเอกสารไว้ด้วย<sup>607</sup> ข้อมูลและองค์ความรู้จากท้องถิ่นได้รับการรวบรวม มาไว้ที่ศูนย์กลางการปกครองที่กรุงเทพฯ ในฐานะทรัพยากรทางภูมิปัญญาของรัฐสยาม โดยเก็บ รวบรวมเอาไว้ทั้งในหอสมุดส่วนพระองค์ของสมเด็จพระเจ้าตากสินฯ และในหอพระสมุดฯ ตั้งแต่ พ.ศ. 2452 เป็นต้นมา<sup>608</sup>

การที่ตำนานและพงศาวดารท้องถิ่นได้รับความสนใจในหมู่ชนชั้นนำ ส่งผลให้ข้าราชการใน พื้นที่หลายคนใช้เวลาส่วนหนึ่งไปในการแสวงหาข้อมูลและเรียบเรียงผลงาน รวมไปถึงพระสงฆ์ตาม หัวเมือง ตัวอย่าง พระครูปาโมกข์นิ วัดป่าโมก แขวงเมืองอ่างทองได้เขียนเรื่อง “**ลิลิตของพระครู ปาโมกข์นิ**” เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ ระหว่างเสด็จฯ กลับจากการตรวจราชการมณฑลพายัพ แต่เนื่องจากหมายกำหนดการเปลี่ยนแปลงทำให้พระองค์ ไม่ได้ทรงแวะที่วัดป่าโมก บันทึกนี้เขียนขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2448<sup>609</sup> ลิลิตฉบับนี้อธิบายประวัติความเป็นมา

<sup>605</sup> พระยาปริยัติธรรมธาดา ที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่เมืองเพชรบุรี บรรดาข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ส่วน หนึ่งได้ถูกรวบรวมขึ้นจากชาวบ้านและสงฆ์ในพื้นที่ สืบเนื่องจากหอพระสมุดต้องการหนังสือเก่าๆในหัวเมือง เช่น นิมนต์เจ้าคุณริต(พิศาลสมณกิจ) สมภารวัดหนองกระแวงมาเล่าเรื่องราวเมืองเพชรบุรี ฯ เรื่องราวของเมืองเพชรบุรี ขึ้นทูลเกล้าถวายสมเด็จพระยาดำรงฯ และมีโอกาสเรียบเรียงหนังสือชื่อ “ตำนานเมืองเพชรบุรี” ขึ้นในปี พ.ศ. 2464 อ้างถึงใน เสวกโท พระยาปริยัติธรรมธาดา(แพ ตาละลักษณ ปเรียน), ตำนานเมืองเพชรบุรี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มนตรี, 2517), หน้า 11-12.

<sup>606</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ให้พระยาอนุมาน ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม พระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงมีได้ตอบกับพระยาอนุมานราชชน (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป, 2521), หน้า 92.

<sup>607</sup> เสวกโท พระยาปริยัติธรรมธาดา(แพ ตาละลักษณ ปเรียน), ตำนานเมืองเพชรบุรี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มนตรี, 2517), หน้า 66-67.

<sup>608</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 344 -345.

<sup>609</sup> กรมศิลปากร, ระยะทางเสด็จประพาสสมณธาตุอยุธยา จดหมายเหตุเสด็จประพาสแหลมมลายู และเสด็จ ประพาสต้นในรัชกาลที่ 5 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางกิมลี ศรีสมบุญ ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง วันที่ 17 มิถุนายน พุทธศักราช 2514) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สามมิตร, 2514), หน้า 139 – 142.

ของพระพุทธไสยาสน์ พระพุทธรูปสำคัญของวัดที่มีเรื่องเล่าว่าพุทได้จมนกลายเป็นที่อัศจรรย์แก่ผู้พบเห็น มีการพิสูจน์จนเป็นที่ประจักษ์ในหมู่ชาวบ้าน จะเห็นได้ว่ากระแสความต้องการรวบรวมประวัติความเป็นมาของท้องถิ่นที่ไม่ใช้อยู่เฉพาะในหมู่ชนชั้นนำและข้าราชการท้องถิ่นของสยามเท่านั้น แต่ได้ขยายไปยังปัญญาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะพระสงฆ์ซึ่งทำหน้าที่รวบรวมประวัติความเป็นมาของปูชนียสถานและปูชนียวัตถุเพื่อมอบให้กับชนชั้นนำอันเป็นความพยายามที่จะยกระดับเรื่องเล่าหรือตำนานท้องถิ่นให้เป็นที่ยอมรับหรือเผยแพร่ในระดับรัฐ

การเสด็จฯ ตรวจราชการหลายครั้งของสมเด็จพระยาดำรงฯ ยังเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบตำนานเมืองที่สัมพันธ์กับปูชนียสถานหลายแห่ง ใน พ.ศ. 2435 สมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองเหนือและเสด็จฯ แขวงเมืองอุตรดิตถ์ ได้ทรงนมัสการพระแท่นศิลาอาสน์ และทรงตรวจสอบแหล่งโบราณคดีแถบเมืองทุ่งยั้ง ทรงสืบสวนตำนานเรื่องเวียงซึ่งเชื่อกันว่าเป็นเมืองของท้าวสามนต์ในนิทานพื้นบ้านเรื่องสังข์ทอง<sup>610</sup> การตรวจสอบตำนานกับสถานที่จริงยังนำไปสู่องค์ความรู้เกี่ยวกับ “ชื่อบ้านนามเมือง” ตัวอย่างเรื่อง “การวินิจฉัยชื่อลำน้ำแม่กลอง” ซึ่งสันนิษฐานว่าสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงสำรวจระหว่างเสด็จฯ ตรวจราชการเมืองสมุทรสงคราม

"ฉันได้รับคำถาม ว่าเพราะเหตุใดลำแม่น้ำที่ผ่านเมืองสมุทรสงคราม เมืองราชบุรี และเมืองกาญจนบุรี จึงเรียกชื่อว่า "แม่น้ำแม่กลอง" ตอบคำถามนี้อยู่ข้างจะยากเพราะยังไม่เคยพบหลักฐานเป็นแน่นอน เมื่อฉันเป็นตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเคยถามกรมการเก่าที่เมืองสมุทรสงคราม เขาบอกว่าแต่เดิมมีกลองขนาดใหญ่โตฝังกลองสามัญอยู่ที่วัดแห่ง ๑ ในแคว้นนั้น (ดูเหมือนเขาบอกชื่อวัดให้ด้วย แต่ฉันลืมไปเสียแล้ว) พวกชาวเมืองจึงเอากลองใหญ่นั้นเป็นนิมิตมา เรียกลำแม่น้ำนั้นว่า "แม่กลอง" แล้วเรียกเมืองสมุทรสงครามว่า "เมืองแม่กลอง" ด้วย"<sup>611</sup>

รายงานเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองทางตะวันออก สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงบรรยายถึงตำนานเมืองพนัสนิคม ว่าเดิมเป็นเมืองจัตวาขึ้นกับกรุงเทพฯ และลดฐานะเป็นอำเภอขึ้นกับเมืองชลบุรีอย่างเดียวกับเมืองบางละมุง มีตำนานนิทานท้องถิ่นว่า ขุนนางลาวฝั่งขวามีความชอบเมื่อ

<sup>610</sup> หจข, ม. 2.14/2, รายงานกรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าแลพิศณุโลก นครสวรรค์ และรายงานระยะทางที่เสด็จ [30 ก.ย. – 18 ส.ค. 119]

<sup>611</sup> สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธวงศ์และ สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จ เล่ม 14 (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2505) หน้า 189.

ปราบกบฏเวียงจันทน์จึงให้พระอินทร์รักษาเมืองและควบคุมสมัครพรรคพวกมาอาศัยในพนัสนิคม ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มลาวอพยพที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่<sup>612</sup>

เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สำนักเรื่องความเป็นชนชาติไทยทวีความสำคัญมากขึ้น ไม่เพียงแต่ข้าราชการของมหาดไทยอย่างสมเด็จพระยาตำราฯ เท่านั้นแต่ชนชั้นสูงอีกหลายพระองค์ได้เรียบเรียงงานประวัติศาสตร์นิพนธ์ขึ้น เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงพระนิพนธ์พงศาวดารไทใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2456 ส่วนหนึ่งของบทนำปรารภถึงชนชาติไทยที่ได้สถาปนาตนเองในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาโดยสถาปนาการปกครองขึ้นที่สุโขทัย ศรีสัชนาลัย เมืองละโว้ และพื้นที่มณฑลนครชัยศรี (นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี)<sup>613</sup> สำนักความเป็นชาติมาพร้อมกับการศึกษาและแสวงหาเรื่องราวของวีรบุรุษตัวแทนของชาติไทยในท้องถิ่นต่างๆ นอกเหนือจากการสืบค้นเรื่องราวของตำนานท้องถิ่นผ่านการเดินทางสมเด็จพระยาตำราฯ ทรงสืบค้นเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ยุทธหัตถีของสมเด็จพระนเรศวรในท้องที่ระหว่างเมืองกาญจนบุรีกับเมืองสุพรรณบุรี

"ตัวหม่อมฉันรักรู้โบราณคดีตามเสด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาตั้งแต่ก่อนเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นิกรอยากเห็นพระเจดีย์ยุทธหัตถีของสมเด็จพระนเรศวรมานานแล้ว แต่ไม่สามารถจะเที่ยวค้นหาได้ เมื่อเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงให้สืบถามหาตำบลดระพังกรูว่าอยู่ที่ไหน ได้ความว่าแต่โบราณอยู่ในเขตเมืองสุพรรณบุรี... หม่อมฉันจึงสั่งพระยากาญจนบุรี(นุช)...ให้หาเวลาว่างราชการออกไปยังบ้านดระพังกรูเองสืบถามว่าพระเจดีย์ที่สมเด็จพระนเรศวรทรงสร้างมีอยู่ในตำบลนั้นหรือไม่..."<sup>614</sup>

ในทศวรรษ 2450 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ความสำคัญกับการสืบค้นร่องรอยประวัติศาสตร์ความเป็นมาของบรรดาวีรบุรุษสำคัญในหัวเมืองและสถานที่ที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับแนวคิดราชาชาตินิยม และการจัดตั้งกองเสือป่าที่เป็นการกล่อมเกลากลุ่มชนชั้นปกครองรุ่นใหม่ให้ตระหนักถึงการเสียสละของวีรบุรุษไทยในประวัติศาสตร์ ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้เสด็จพระราชดำเนินพร้อมด้วยด้วยเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยไปในการพระราชพิธีบวงสรวงสังเวยเจดีย์ยุทธหัตถีที่ค้นพบในแขวงเมืองสุพรรณบุรี

<sup>612</sup> หจข, ม. 2.14/39 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน (3 ม.ค. 119-10 ส.ค. 122)

<sup>613</sup> กรมหมื่นนราธิปประพันธ์, พงศาวดารไทยใหญ่ เล่ม 1-3 พ.ศ. 2457 (2457), หน้า (ค).

<sup>614</sup> สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธวงศ์และ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาตำราฯราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จ เล่ม 24 (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2505), หน้า 274.

### 5.1.4 การรวบรวมพระพุทธรูปและโบราณวัตถุสำคัญในหัวเมือง

นอกเหนือจากการตรวจราชการจะมีบทบาทต่อการรวบรวมเอกสาร พงศาวดาร ตำนานเมือง แล้ว ยังรวมไปถึงการรวบรวมโบราณวัตถุและศิลปวัตถุสำคัญโดยเฉพาะพระพุทธรูป การเสด็จฯ ตรวจราชการของสมเด็จพระยาตากสินฯ สัมพันธ์กับการรวบรวมพระพุทธรูปเพื่ออัญเชิญมาประดิษฐาน ณ วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนารามซึ่งเป็นสถานที่รวบรวมพระพุทธรูปสำคัญจากพื้นที่ต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร รวมทั้งพระพุทธรูปชินราช (จำลอง) สัญลักษณ์ของพุทธศิลป์แห่งชาติสยาม<sup>615</sup>

ชาติรี ประกิจนทการ เสนอว่า ในช่วงทศวรรษ 2450 ราชสำนักกรุงเทพฯ นำโดยสมเด็จพระยาตากสินฯ พยายามที่จะเข้าไปอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนสยามในทุกพื้นที่ผ่านการรวบรวมบรรดาพระพุทธรูปต่างๆ มาไว้ที่วัดเบญจมบพิตรฯ ปฏิบัติการเหล่านี้อยู่ภายใต้การตั้งอำนาจของหัวเมืองให้สยบยอมและให้มาเป็นส่วนหนึ่งของสยาม<sup>616</sup> ชาติรียังเสนอว่าการรวบรวมพระพุทธรูปจากหัวเมืองแสดงถึงอำนาจของสยามที่มีต่อดินแดนต่างๆ ในปกครองผ่านการรวบรวมพระพุทธรูป<sup>617</sup> ขณะที่ รุ่งโรจน์ ภิรมย์อนุกูล เสนอแย้งว่าพระพุทธรูปที่จัดรวบรวมไว้ที่พระระเบียงวัดเบญจมบพิตรแท้ที่จริงไม่ได้แสดงถึงอำนาจรวมศูนย์ของสยามผ่านพระพุทธรูปจากหัวเมืองมาสู่กรุงเทพฯ แต่นัยสำคัญของการประดิษฐานพระพุทธรูปวัดเบญจมบพิตรฯ เกิดจากความนิยมทางศิลปะส่วนตัวของชนชั้นนำ โดยเฉพาะสมเด็จพระยาตากสินฯ มุ่งเน้นการจัดแสดงก่อนที่จะมีการเกิดขึ้นของพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติพระนครท้ายที่สุดกระบวนการเหล่านี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของสยามแต่อย่างใด<sup>618</sup> ขณะที่วิราวรรณ นฤปิต ก็เห็นด้วยตามข้อเสนอเดียวกันของรุ่งโรจน์โดยเพิ่มเติมว่าการมองพระพุทธรูปของสยามในช่วงเวลานี้ได้เปลี่ยนคติการจากเดิมที่เป็นพระพุทธรูปเชิงวัตถุศักดิ์สิทธิ์เปลี่ยนแปลงไปสู่พระพุทธรูปที่เน้นการจัดแสดงเพื่อให้ชมเป็นหลัก<sup>619</sup> อย่างไรก็ตามไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเดินทางตรวจราชการของเสนาบดีและข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยได้ส่งผลให้เกิดการรวบรวมพระพุทธรูปจากพื้นที่ต่างๆ เข้ามาเก็บรักษาไว้ในพระนคร

<sup>615</sup> เมืองพิษณุโลกและพระพุทธรูปชินราช, (งานพระศพ พลเอกพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์ ณ พระเมรุวัดเบญจมบพิตร วันที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2496), หน้า 22.

<sup>616</sup> ชาติรี ประกิจนทการ, “กำเนิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผ่าน “จินตกรรมรัฐสยามทางศิลปะ,” ฟาเดียวกัน 17, 2(กรกฎาคม-ธันวาคม 2562) : 23 -24.

<sup>617</sup> ชาติรี ประกิจนทการ, พระพุทธรูปชินราชในประวัติสมบูรณาญาสิทธิราชย์, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2551), หน้า 50.

<sup>618</sup> รุ่งโรจน์ ภิรมย์อนุกูล, “คติ ความเปลี่ยนแปลง นัยยะแฝง : พระพุทธรูปในระเบียงควัดเบญจมบพิตรฯ,” วารสารดำรงวิชาการ , (ธันวาคม 2555 ) : 87-104.

<sup>619</sup> วิราวรรณ นฤปิต, การเมืองเรื่องพระพุทธรูป (กรุงเทพฯ : มติชน, 2560), หน้า 152-159.

สมเด็จพระยาตำรางฯ ทรงอธิบายไว้ว่าพระพุทธรูปจำนวนหนึ่งซึ่งอัญเชิญมาเก็บไว้ที่ พระระเบียงวัดเบญจมบพิตรเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มี รับสั่งให้พระองค์จัดการแสวงหาพระพุทธรูปมาไว้ที่วัดเบญจมบพิตรฯ<sup>620</sup> การสืบค้นพระพุทธรูปใน ระยะเวลาเริ่มต้นจากดินแดนหัวเมืองล้านนาและดินแดนมณฑลฝ่ายเหนือก่อน "เรื่องตำนาน พระพุทธรูปที่นั่น จะเป็นปีใดเวลานี้หม่อมฉันจำไม่ได้และไม่มีอะไรจะสอบ...หม่อมฉันขึ้นไปตรวจ ราชการมณฑลพายัพครั้งแรก นึกจำลงในใจไปว่าจะหาพระพุทธรูปโบราณแบบเชียงแสนที่งามมาไว้ บูชาสักองค์ ๑"<sup>621</sup>

สมเด็จพระยาตำรางฯ ยังทรงแสดงความจำนงอย่างแรงกล้าในการขอพระพุทธรูปดังกล่าว จากเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์(เจ้าน้อยสุริยะ) โดยทรงยกเหตุผลว่าจะทรงอัญเชิญไปเป็นพระพุทธรูปใน คราวบูรณปฏิสังขรณ์วัดเบญจมบพิตรฯ ภายหลังพระพุทธรูปที่จากวัดพระสิงห์เมืองเชียงใหม่ได้รับการ อัญเชิญมาสู่กรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2442 โดยในระยะแรกประดิษฐานที่วังของพระองค์ แต่ภายหลัง อัญเชิญมาประดิษฐานเป็นพระประธานในพระอุโบสถชั่วคราว เมื่อดำเนินการหล่อพระพุทธรูปราช จำลองแล้วอัญเชิญไปประดิษฐานในพระอุโบสถแล้วจึงอัญเชิญพระพุทธรูปที่ไปประดิษฐานที่พระที่ นั้งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิตจนถึงปัจจุบัน<sup>622</sup>

การเคลื่อนย้ายพระพุทธรูปจากหัวเมืองในช่วงเวลานี้เกิดขึ้นควบคู่กับการกำหนดคุณค่า “ความงาม” ให้กับงานพุทธศิลป์ของชนชั้นนำสยามด้วย โดยเฉพาะการสถาปนาความงามของ พระพุทธรูปหมวดสุโขทัยซึ่งแสดงเอกลักษณ์ถึงความเป็นชาติไทย จนทำให้มีความคิดที่จะอัญเชิญ พระพุทธรูปซึ่งเป็นพระพุทธรูปสำคัญที่ในหมวดสุโขทัยมาประดิษฐานเป็นพระประธานใน พระอุโบสถวัดเบญจมบพิตรฯ แต่เนื่องจากเกิดการคัดค้านของผู้คนในพื้นที่ พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้หล่อจำลองขึ้นแทน กรณีเดียวกันนี้เกิด ขึ้นกับพระฝางซึ่งเป็น พระพุทธรูปศิลปะอยุธยา เดิมประดิษฐานอยู่ที่พระอุโบสถวัดพระฝางฯ แขวง เมืองทุ่งยั้ง (อุตรดิตถ์)จนถึง พ.ศ. 2445 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี พระราชหัตถเลขาไปถึงสมเด็จพระยาตำรางฯ ให้พระยาเทพาธิบดีทำหนังสือขอช่างจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปหล่อจำลองพระฝางที่วัดเมืองฝาง แต่ต่อมากลับมีการอัญเชิญองค์พระมาเพื่อหล่อที่พระนคร

<sup>620</sup> “วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนารามจัดพิมพ์เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, รัชกาลที่ 5 เนื่องในวันปิยมหาราช,” อ้างถึงใน วีรารรรถ นฤปิต, การเมืองเรื่องพระพุทธรูป (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มติชน, 2560), หน้า 152.

<sup>621</sup> สมเด็จพระยาตำรางฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์และสมเด็จพระยา กรมพระยาตำรางราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จพระ เล่ม 11 (กรุงเทพฯ : องค์การค้าคุรุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ถนนราชดำเนินกลาง, 2504), หน้า 14-16.

<sup>622</sup> สมเด็จพระยาตำรางฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์และสมเด็จพระยา กรมพระยาตำรางราชานุภาพ, ตำนานพระพุทธรูปสำคัญ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2548), หน้า 43.

การนำพระฝางมายังกรุงเทพฯ ครั้งนั้นทำให้ทรงผิดคาดเนื่องจาก ผู้คนในกรุงเทพฯ ไม่ได้ยินยอมนับถือพระพุทธรูปเหมือนดังที่เมืองฝาง จึงทรงตั้งพระทัยที่จะให้อัญเชิญองค์พระกลับคืนไป<sup>623</sup> ภายหลังมิได้มีการอัญเชิญองค์พระกลับไปเมืองฝางแต่ประดิษฐานอยู่ที่วัดเบญจมบพิตรฯ มาจนถึงปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายบรรดาพระพุทธรูปสำคัญจากหัวเมือง ดังกรณีหัวเมืองเหนือมักถูกอธิบายให้เห็นถึงความไม่ยินยอมพร้อมใจของผู้คนในหัวเมืองต่อพระพุทธรูปสำคัญ ดังกรณีพระพุทธรูปชินราชหรือกรณีพระฝาง แสดงว่าชนชั้นนำสยามพิจารณาว่าพระพุทธรูปเป็นตัวแทนของศรัทธาและอำนาจของท้องถิ่น การที่สยามเข้ามามีส่วนในการจัดการกับบรรดาสิ่งศักดิ์สิทธิ์สำคัญของเมืองเหล่านี้ นับหนึ่งก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงการจัดการเชิงอำนาจของสยามต่อวัตถุสำคัญในหัวเมืองต่างๆ

ข้าราชการมหาดไทยที่มีโอกาสเดินทางไปรับราชการต่างเมือง ต่างสนองพระเดชพระคุณกระตือรือร้นในการแสวงหาบรรดา “ของโบราณ” ในหัวเมืองสำคัญอย่างเมืองกำแพงเพชร นายชิดมหาดเล็กเวอร์เดช เดิมมีโอกาสรับราชการในกระทรวงมหาดไทยตำแหน่งนายอำเภอในเขตมณฑลนครชัยศรี เมื่อออกจากราชการจึงขอตัวไปอาศัยอยู่บ้านภรรยาในเขตเมืองกำแพงเพชร ระหว่างนั้นจึงมีโอกาสดำรงพระพิมพ์และของโบราณ ขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2449 ระหว่างนั้นนายชิดสืบถามจากผู้รู้ในท้องที่ถึงพระพิมพ์ในเมืองกำแพงเพชร<sup>624</sup> ในด้านหนึ่งเรื่องราวของเมืองกำแพงเพชรได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางอีกครั้งในหมู่ชนชั้นนำ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2449 สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส(ขณะทรงกรมหมื่น) มีข้อสงสัยแปลกเปลี่ยนถึงประวัติความเป็นมาของวัตถุสถาน อาทิ พระพิมพ์ พระพุทธรูป และเรื่องราวของเมืองกำแพงเพชร<sup>625</sup> พร้อมด้วยสำเนาศิลาจารึกที่เมืองกำแพงเพชร(จารึกนครชุม) จากสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส มีไปถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาชิราวุธฯ<sup>626</sup>

ในกรณีหัวเมืองอีสาน แม้จะไม่ปรากฏเด่นชัดถึงความรู้และความสนใจของชนชั้นนำเกี่ยวกับบรรดาโบราณวัตถุประเภทวัตถุสำคัญอย่างพระพุทธรูป หรือเทวรูปที่เด่นชัดเหมือนในล้านนาและสุโขทัย แต่ก็พบความตื่นตัวและความสนใจของกรมการและข้าราชการในพื้นที่ในการรวบรวมโบราณวัตถุและพระพุทธรูปก่อนหน้าที่สมเด็จพระยาดำรงฯ จะเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองอีสาน เมื่อ พ.ศ. 2447 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับหนังสือทูลเกล้าฯ จากมหาอำมาตย์ตรีพระวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนาสมุหเทศาภิบาลมณฑลอุดร เรื่องพระวรฤทธิ์

<sup>623</sup> หจข, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 3 ตอนที่ 1 มณฑลพายัพและการปราบฮ่อ

<sup>624</sup> หจข, กร.5 บ/41 เรื่องพระเจดีย์ 8400 แลเรื่องพระพิมพ์และเรื่องเมืองกำแพงเพชรเก่า [25 ส.ค. 125]

<sup>625</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>626</sup> เรื่องเดียวกัน

ถวายชุดพบพระพุทธรูปและพระบรมธาตุในเจดีย์เก่าเมืองกุมภวาปี เพื่อให้พระองค์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย ทรงแจ้งต่อสมเด็จพระยาดำรงฯ ว่าควรจัดแบ่งส่งเข้ามาในกรุงเทพฯ<sup>627</sup> นอกจากนี้ยังมีกรณีเจ้าพระยามุขมนตรี(อวบ เปาโรหิตย์) ค้นพบเศียรเทวรูปพระอิศวรที่เมืองสกลนครด้วย<sup>628</sup>

กรณีหัวเมืองปักษ์ใต้ นอกจากการอัญเชิญพระพุทธรูปจากเมืองไชยาแล้วยังไม่พบหลักฐานการเชิญพระพุทธรูปจากพื้นที่มาขึ้นส่วนกลาง แต่พบการอัญเชิญเทวรูปตามความเชื่อทางศาสนาพราหมณ์-ฮินดู รวมทั้งประติมากรรมชิ้นสำคัญคือรูปสำริดพระโพธิสัตว์อวโลกิเตศวรที่ค้นพบในเมืองไชยา มณฑลชุมพร ขึ้นมาด้วย<sup>629</sup> ในขณะที่ไม่พบหลักฐานการนำพระพุทธรูปออกจากพื้นที่ในภาคใต้ แต่กลับพบว่าสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงให้อัญเชิญ พระพุทธรูปศิลปะเชียงแสนไปประดิษฐานที่วัดตานีสันติสุข เมื่อ พ.ศ. 2449<sup>630</sup> วัดแห่งนี้ยังเป็นที่ประดิษฐานพระพุทธรูปที่ได้รับพระราชทานจากเจ้านายอีกหลายองค์ ได้แก่ พระพุทธรูปยืนปางห้ามสมุทร ศิลปะสมัยทวารวดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ พระราชทาน รวมถึงพระพุทธรูปยืนปางห้ามญาติ ศิลปะสมัยอยุธยาหรือลพบุรี ซึ่ง สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ โปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าเฉลิมเชตรมงคล(พระนามเดิม หม่อมเจ้าเฉลิมเชตรมงคล) พระชายานำมาถวาย การอัญเชิญพระพุทธรูปศิลปะโบราณของสยามมายังหัวเมืองมลายูเดิมเป็นการแสดงให้เห็นถึงการสถาปนาความสำคัญของพุทธศาสนาในฐานะสัญลักษณ์ของรัฐสยามในดินแดนมลายูอย่างปัดตานี ขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับรายงานการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงฯ เมื่อ พ.ศ. 2439 ถึงการก่อสร้างพระอุโบสถวัดมุจลินทร์ ของกรมการเมืองหนองจิกแล้วเสร็จแต่ขาดพระพุทธรูปที่เป็นพระประธานประจำวัด<sup>631</sup> ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับการยกย่องตำนานหลวงปู่ทวดที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐสยามพยายามสร้างความชอบธรรมผ่านพุทธศาสนาลงในพื้นที่ของมุสลิมในหัวเมืองมลายูเดิมด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>627</sup> หจข, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอนที่ 1 การจัดงานโยธา) เล่ม 2.

<sup>628</sup> เจ้าพระยามุขมนตรี(อวบ เปาโรหิตย์), “บันทึกส่วนบุคคล,” พิพิธภัณฑเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร, 2561. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 158.

<sup>629</sup> ศรีศักร วัลลิโภดม, ประวัติศาสตร์และโบราณคดี : เมืองอุทอง (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2549), หน้า 26.

<sup>630</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องเที่ยวที่ต่าง ๆ ภาคที่ 4 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ รองอำมาตย์เอก หลวงพิทักษ์พนมเขตร์(สีห์ จันทรสชา) ณ เมรุวัดศิลาวิเวก อำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม วันอาทิตย์ ที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2512) (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2512), หน้า 66.

<sup>631</sup> หจข, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]

บรรดาข้อมูลที่ได้จากการตรวจราชการของชนชั้นนำและข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการปกครองท้องที่ของสยาม นอกจากบทบาทต่อการบริหารราชการในกระทรวงมหาดไทยแล้วยังข้อมูลเหล่านั้นยังกระจายไปยังกระทรวงอื่นๆ ในระบบราชการของสยามด้วย ข้อมูลจำนวนมหาศาลยังเอื้อประโยชน์ให้กับการสร้างชุดข้อมูลและความรู้ เช่นเดียวกับที่เจ้าอาณานิคมตะวันตกขยายพื้นที่ความรู้เกี่ยวกับโลกตะวันออก เพื่อสร้างอำนาจเหนือดินแดนที่ปกครอง งานศึกษาสำคัญอย่างเรื่อง **“บุรพทิศคดี”** ของเอ็ดเวิร์ด ซาอิด ชี้ให้เห็นถึงการสร้างความรู้ผ่านบันทึกการเดินทาง รายงานคณะมิชชันนารี การจัดทำแผนที่ การสำรวจประชากรและพืชสัตว์ การศึกษาภาษาและอารยธรรมตะวันออกโบราณ และรายงานทางมานุษยวิทยา<sup>632</sup> อันเป็นประดิษฐกรรมทางความคิดที่ตะวันตกใช้ในการศึกษาตะวันออกเพื่อนำไปสู่การจัดการและครอบครอง ขณะที่งานเขียนต่างๆ ของชนชั้นนำสยามที่ออกมาในรูปของงานเขียนเชิงชาติพันธุ์นิพนธ์ไม่ว่าจะเป็นงานเขียนประเภทรายงานการเดินทาง การตรวจราชการ การจัดนิทรรศการ หรือการจัดพิพิธภัณฑ์ แท้จริงแล้วเป็นการจัดระเบียบคนอื่นและความเป็นอื่นที่หลากหลายของผู้คนต่างๆ ร่วมกัน ให้เกิดสำนึกความเป็นกลุ่มสังคมร่วมกัน<sup>633</sup>

ขณะเดียวกันความรู้และการรวบรวมข้อมูลความรู้จากหัวเมืองที่ได้จากการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาดำรงฯ ยังคงมีบทบาทอย่างสูงในหมู่ปัญญาชนสยามแม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ด้วยการบรรยายถึงบทบาทของ **“เจ้า”** ที่มีต่อการปกครองผ่านพระนิพนธ์เรื่อง **“นิทานโบราณคดี”** สายชล สัตยานุรักษ์ ชี้ให้เห็นว่า พระนิพนธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความวิริยะ อุตสาหะของพระองค์ในการมุ่งมั่น บากบั่นเพื่อประโยชน์ในการปกครอง งานเขียนในพระนิพนธ์หลายเรื่องถ่ายทอดออกมาจากพระประสบการณ์การออกตรวจราชการหัวเมืองของพระองค์โดยตรง สายชลยังตั้งข้อสังเกตถึงการใช้คำว่า **“นิทาน”** มากกว่าจะหยิบใช้คำว่า **“พงศาวดาร”** และ **“ประวัติศาสตร์”** ขณะเดียวกันก็ทรงพระนิพนธ์เรื่อง **“เทศาภิบาล”** เพื่อให้เห็นถึงความสำเร็จในสถานภาพและบทบาทของ **“เจ้า”** ที่มีต่อการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง<sup>634</sup>

การเดินทางตรวจราชการพื้นที่เพื่อมุ่งศึกษา รวบรวมข้อมูลและการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองตั้งแต่ภูมิศาสตร์ บ้านเมือง รวมทั้งองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีอันนำไปสู่ การผลิตชุดความรู้ด้านเดียวกันนี้ได้กลายเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างรัฐสยามสมัยใหม่ และยังคงดำเนินต่อเนื่องถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงสร้างอุดมการณ์ผ่าน

<sup>632</sup> นพพร ประชากุล, ยอกอักษร ย้อนความคิด เล่ม 2 ว่าด้วยสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (กรุงเทพฯ : อาน, 2552), หน้า 212-213.

<sup>633</sup> พัฒนา กิตติอาษา, ““มานุษยวิทยาแบบมองคน” : ข้อสังเกตเบื้องต้นว่าด้วยกำเนิดและพัฒนาการของงานชาติพันธุ์นิพนธ์ในสยาม,” วารสารสังคมศาสตร์ 20, 2 (2551) : 175.

<sup>634</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, 10 ปัญญาชนสยาม เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : โอเพ่น โซไซตี้, 2557), หน้า 335-337.



สำนึกเรื่องความเป็นชาติ อันประกอบไปด้วย ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และปรากฏชัดเจนมากขึ้นพร้อมกับสำนึกความเป็นไทยที่ผ่านสื่อและสัญลักษณ์ต่างๆ<sup>635</sup>

## บทส่งท้าย

สมเด็จพระยาดำรงฯ และข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลและผลิตสร้างชุดความรู้เกี่ยวกับหัวเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากความร่วมมือของผู้นในท้องถิ่น โดยข้อมูลเหล่านี้มีส่วนสำคัญทั้งการกำหนดนโยบายในพื้นที่ของสยาม และอีกส่วนหนึ่งได้รับการรวบรวมและประกอบสร้างขึ้นใหม่เผยแพร่ผ่านสิ่งพิมพ์ของรัฐทั้ง วชิรญาณ เทศาภิบาล รวมทั้งพงศาวดาร ตำนานเมือง และการรวบรวมโบราณวัตถุต่างๆเข้ามาในกรุงเทพฯ กระบวนการข้างต้นมีส่วนสำคัญต่อการสร้างรัฐสยามสมัยใหม่ผ่านสมเด็จพระยาดำรงฯและข้าราชการมหาดไทยที่จะส่งไม้ต่อให้กับการผลิตสร้างงานเขียนทางประวัติศาสตร์ในสมัยหลัง โดยเฉพาะความสำเร็จของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในการสถาปนาโครงสร้างและแก่นเรื่องหลักที่จะนำไปสู่การปูทางประวัติศาสตร์ชาตินิยมโดยการสถาปนาลำดับเวลาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่เริ่มต้นจากสุโขทัยเป็นหลัก<sup>636</sup> และการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจในเชิงพื้นที่และทรัพยากรในหัวเมืองได้ปกครอง ท้ายที่สุดกระบวนการเหล่านี้ยังมีส่วนสำคัญต่อการการขยายชุดความรู้ในเรื่อง “ความเป็นชาติไทย” และ “ความเป็นไทย” ซึ่งสัมพันธ์กับการประกอบสร้างความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์สยามอันเป็นกระบวนการหนึ่งของการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือการเริ่มต้นรัฐสยามใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>635</sup> โสกา ชานะมูล, “ชาติไทย” ในทัศนะปัญญาชนหัวก้าวหน้า (กรุงเทพฯ : มติชน, 2550), หน้า 10.

<sup>636</sup> แพทริก โจรี(เขียน) จีรวัดน์ แสงทอง(แปล), “สงครามประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทย : การต่อสู้ของสถาบันกษัตริย์ในประวัติศาสตร์สมัยใหม่,” ฟ้าเดียวกัน 8,1 (มกราคม-กันยายน 2553): 103.ภาค

## บทสรุป

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ศึกษากระบวนการตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทยในฐานะเทคโนโลยีสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการสร้างรัฐสยามสมัยใหม่ภายใต้การบริหารราชการของสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ เสนาบดีเจ้ากระทรวง ระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2458 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ ประการแรกพิจารณาบทบาทและความสำคัญของการตรวจราชการหัวเมืองในสมัยที่สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอิทธิพลต่อการวางแผนการปกครองท้องถิ่นในช่วงเริ่มต้นการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประการที่สองเพื่อศึกษาแนวคิดรูปแบบ และวิธีการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ และข้าราชการคนสำคัญในกระทรวงมหาดไทย ประการสุดท้ายคือการอธิบายถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองในพระราชอาณาเขตที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการตรวจราชการหัวเมืองอาทิ ภูมิประเทศ ประชากร ทรัพยากร วัฒนธรรม โดยเฉพาะองค์ความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่นำไปสู่การประกอบสร้างเรื่องราวประวัติศาสตร์ชาติสยาม ตลอดจนประวัติศาสตร์นิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น และการสร้างแบบแผนหรือมาตรฐาน “ความเป็นไทย” ให้กับรัฐที่สถาปนาขึ้นใหม่

“การตรวจราชการหัวเมือง” เป็นกิจกรรมการปกครองที่เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 แต่การตรวจราชการในยุคจารีตมิได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอหรือกระทำเป็นประจำเนื่องจากการเป็นกรตรวจราชการเฉพาะในกรณีพิเศษ เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าเมือง การรายงานเหตุการณ์พิเศษ อย่างกรณีเกิดศึกสงคราม หรือพิบัติภัย เป็นต้น เหตุผลประการหนึ่งที่ผู้ปกครองในยุคจารีตมิได้ถือปฏิบัติให้มีการตรวจราชการเป็นประจำเนื่องจากยังมิได้มีการสถาปนาอำนาจปกครองแบบรวมศูนย์อย่างแท้จริงจึงเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและสิทธิขาดในเขตปกครองของตน โดยรัฐส่วนกลางแต่งตั้งขุนนางที่เรียกว่า “ยกกระบัตร” ไปประจำตามหัวเมืองเพื่อทำหน้าที่สอดส่องการปฏิบัติงานของผู้ปกครองเมืองแล้วรายงานเข้ามายังส่วนกลางอีกต่อหนึ่ง ภายหลังกยกกระบัตรจึงกลายเป็นหนึ่งในขุนนางที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและกำกับกับการปกครองในท้องถิ่นไปด้วย

เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินพระบรมราโชบายรวมศูนย์อำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงทรงให้ความสำคัญกับการตรวจราชการเพื่อสำรวจ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นในพระราชอาณาจักร ทรงแต่งตั้ง “ข้าหลวงใหญ่” หรือ “ข้าหลวงต่างประเทศ” หรือ “ข้าหลวงพิเศษ” ทำหน้าที่ตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณและทำรายงานทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย นอกจากนี้ยังทรง

แต่งตั้งข้าหลวงเหล่านั้นไปปกครอง ดูแล และควบคุมในพื้นที่สำคัญทางไกล หรือพื้นที่อ่อนไหวอย่างหัวเมืองประเทศราช จนเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 อันนำไปสู่การสถาปนากระทรวงมหาดไทยแล้ว การตรวจราชการหัวเมืองจึงได้กลายเป็นรัฐกิจสำคัญของข้าราชการระดับต่างๆ ไปจนถึง เสนาบดีเจ้ากระทรวง

สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก ระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2458 ทรงเริ่มต้นด้วยการวางรากฐานการบริหารจัดการกระทรวงมหาดไทยใน 2 เรื่องหลัก ประการแรกคือการจัดระบบบริหารภายในกระทรวง และประการที่สองคือการจัดการปกครองหัวเมืองในพระราชอาณาจักร ในส่วนของการจัดการปกครองหัวเมืองทรงเริ่มต้นแนวคิดและรูปแบบการตรวจราชการอย่างใหม่ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การเข้าไปควบคุมและจัดระเบียบการปกครองพื้นที่และผู้คนภายใต้รัฐรวมศูนย์ที่ต้องการให้หัวเมืองและประเทศราชมีความเป็นปึกแผ่นและมีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางบริหารอำนาจ โดยเปลี่ยนแปลงการออกตรวจราชการหัวเมืองให้อยู่ภายใต้ “**รัฐราชการ**” สมัยใหม่ ซึ่งส่งผลให้การตรวจราชการหัวเมืองกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ชนชั้นปกครองของรัฐใช้ในการศึกษา เรียนรู้เกี่ยวกับ “**พื้นที่**” และ “**ผู้คน**” ในหัวเมืองปกครองของสยาม ทั้งยังนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายแบบแผนที่รัฐจะนำไปใช้ในการควบคุมพื้นที่และผู้คนในเขตอำนาจปกครอง ซึ่งรูปแบบเหล่านี้ชนชั้นนำของสยามนำแนวคิดแบบเดิมที่มีมาแต่ยุคจารีตเก่าผสานกับรูปแบบที่ได้มาจากการเรียนรู้จากเจ้าอาณานิคมโดยเฉพาะอังกฤษ การเดินทางตรวจราชการจึงเป็นกลไกหนึ่งซึ่งสามารถพิจารณาได้ในฐานะเทคโนโลยีหรือเครื่องมือที่รัฐใช้สำรวจ และแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ และผู้คนในปกครองโดยตรง การเกิดขึ้นของการตรวจราชการหัวเมืองจึงดำเนินไปควบคู่กับฐานคิดเรื่องดินแดนพระราชอาณาจักร การรวมศูนย์อำนาจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการก่อรูปของประเทศสยามยุคใหม่

จากแนวคิดหรืออุดมการณ์หลักที่ต้องการรวมอำนาจเข้าสู่องค์กรรัฐชาติปัตย์อันเป็นรากฐานของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สมเด็จพระยาดำรงฯ ได้ทรงวางแบบแผนการตรวจราชการอย่างเป็นระบบ โดยในช่วงแรกคือระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2440 ตั้งแต่ทรงเริ่มเข้ามาทำงานในกระทรวงมหาดไทยจนถึงการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และ ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116(พ.ศ. 2440) ซึ่งเป็นช่วงเวลา 5 ปี แห่งการเริ่มต้นการบริหารราชการในกระทรวงมหาดไทย และยังเป็นช่วงเริ่มต้นการเสด็จฯ ตรวจราชการของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในฐานะเสนาบดีเจ้ากระทรวง พร้อมด้วยข้าราชการสำคัญที่ใกล้ชิดและทรงไว้วางพระทัยได้แก่พระยาสุภศีลจาการ (เส็ง วิริยศิริ) และ พระวิจิตรวรสาส์น(ปั้น สุขุม) บุคคลทั้งสองเป็นกำลังสำคัญในการวางแบบแผนการปกครองท้องที่รวมทั้งการตรวจราชการร่วมกับเสนาบดีเจ้า

กระทรวง ทั้งยังมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นในช่วงแรกของการปฏิรูปการปกครองสยามด้วย

การตรวจราชการในช่วงนี้ให้ความสำคัญต่อการสำรวจพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเขตภาคกลางเป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นพื้นที่ในเขตพระราชธานีมาแต่เดิม ทั้งยังมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อกรุงเทพฯ ถัดมาคือพื้นที่ป่าซึ่งได้โดยเฉพาะเขตหัวเมืองมลายูซึ่งกำลังเผชิญปัญหาภัยกับการขยายอิทธิพลของอังกฤษในแถบคาบสมุทรมลายู ในการตรวจราชการพื้นที่ลุ่มภาคกลาง สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินีทรงเผชิญกับปัญหาหลายประการที่ต้องทรงเข้ามาจัดการแก้ไข ประเด็นแรกคือการปรับเปลี่ยนระบบการปกครองท้องถิ่นจากแบบเดิมที่เรียกว่า “กินเมือง” หรือ “เหมาเมือง” ซึ่งเป็นวิธีการปกครองท้องถิ่นที่แบบเดิมที่ให้อำนาจทั้งการปกครองและเศรษฐกิจกับเจ้าเมืองหรือผู้ปกครองในระบบเก่า ทรงแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะรวมอำนาจและผลประโยชน์เหล่านั้นเข้ามายังพระมหากษัตริย์โดยตรงที่ทรงเรียกว่า “ราชาธิปไตย” ในการแก้ปัญหาดังกล่าวทรงใช้การตรวจราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบและประเมินบรรดาผู้ปกครองท้องถิ่นที่ตามเมืองต่างๆ เพื่อดำเนินการปรับเปลี่ยนหรือแสวงหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถในระบบการปกครองแบบใหม่ รวมทั้งมีความจงรักภักดีต่อราชสำนักเข้ามาแทนที่ผู้ปกครองชุดเดิม อย่างไรก็ตามในรายงานการตรวจราชการสะท้อนถึงขนาดแคลงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามาแทนที่ ทดแทน หรือความขาดแคลนข้าราชการรุ่นใหม่ที่จะเข้ามาบริหารปกครองท้องถิ่นที่ตามระบบใหม่ ปัญหาประการที่ 2 ที่ทรงพบจากการตรวจราชการในช่วงแรกคือการเข้าไปจัดการกับการแสวงหารายได้ของผู้ปกครองท้องถิ่นเดิม โดยเฉพาะการเอารัดเอาเปรียบจากการจัดเก็บภาษี การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการแสวงผลประโยชน์จากแรงงานราษฎรซึ่งเพิ่งจะผ่านพ้นจากระบบไพร่มาสู่การเป็นพลเมืองสยาม การตรวจราชการในช่วงเวลานี้ยังเป็นการจัดการปัญหาเฉพาะหน้าอยู่มาก ข้าราชการหรือแม่แต่องค์กรเสนาบดียังทรงหลีกเลี่ยงที่จะจัดการกับผู้ปกครองเดิมแบบเด็ดขาด แต่ใช้วิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัยการสังเกต สอบถาม เรียนรู้ จากราษฎรในพื้นที่ การตรวจราชการในช่วงนี้จึงเป็นการสำรวจและรวบรวมปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น แล้วนำมาลำดับความสำคัญเพื่อแก้ไข และมีลักษณะของการแก้ปัญหาแบบเฉพาะหน้าอยู่มาก

หลังจากที่รัฐบาลออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 อันเป็นผลให้มีการจัดตั้งระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทำให้การตรวจราชการหัวเมืองได้ปรับเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน พระราชบัญญัติกำหนดให้ข้าราชการทุกระดับชั้นปฏิบัติหน้าที่ออกตรวจราชการหัวเมือง กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ ไปจนถึงการรับรองผู้ตรวจราชการของข้าราชการและราษฎรในท้องถิ่น อธิบายรายละเอียดของผู้ที่มีหน้าที่ต้องตรวจราชการ ระยะเวลาที่ต้องเดินทางออกตรวจราชการ รวมทั้งลักษณะของการตรวจราชการหัวเมือง ต่อมาเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น

ร.ศ. 117(พ.ศ. 2441) มีผลให้การออกตรวจราชการหัวเมืองเป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการตรวจราชการอย่างจริงจังของข้าราชการส่วนกลางจากกระทรวงมหาดไทยจึงเริ่มต้นในช่วงเวลานี้ โดยเป็นการตรวจที่ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางในพระราชอาณาจักร พร้อมกับการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองผ่านโครงสร้างการบริหารตั้งแต่ระดับกระทรวงลงไป ซึ่งกำหนดให้การดูแลหัวเมืองอยู่ภายใต้บังคับบัญชาภายในกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นข้าราชการในกระทรวงจึงมีหน้าที่ออกตรวจราชการตามโครงสร้างหน้าที่ของแต่ละกรมกอง โดยสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จฯ ตรวจราชการครอบคลุมหลายพื้นที่ ระหว่าง พ.ศ. 2441- 2450 ได้เสด็จตรวจราชการไปในทุกมณฑลที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ นอกจากการเสด็จฯ ตรวจราชการหัวเมืองแล้วยังเสด็จฯ เยี่ยมเยือนดินแดนที่เคยเป็นประเทศราชของสยามในมณฑลพายัพและหัวเมืองในภาคอีสานด้วย นอกจากสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ แล้ว ข้าราชการส่วนกลางที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจราชการในช่วงเวลานี้ คือ พระยาสุรศักดิ์พจนกรณีย์ ซึ่งต่อมาได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็น พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ซึ่งมีอำนาจสั่งราชการจัดการและการตรวจราชการหัวเมืองรองลงมาจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย อีกคนหนึ่งคือ พระวิจิตรวรสาส์น(ปั่น สุขุม) ซึ่งต่อมาได้รับเลื่อนตำแหน่งเป็นพระยาสุโขมนัยวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช

เทคโนโลยีการตรวจราชการในช่วงเวลานี้ให้ความสำคัญต่อการจัดการและเพิ่มประสิทธิภาพในการปกครองท้องที่ตามรูปแบบใหม่ ด้วยการจัดตั้งระบบ “ออฟฟิศ” ขึ้นในหัวเมือง และใช้ “ระบบเอกสาร” ในการบริหารและสื่อสารระหว่างข้าราชการในหน่วยงาน และระหว่างท้องที่กับส่วนกลางการจัดทำเอกสารสำคัญในแต่ละพื้นที่เป็นเรื่องที่บรรดาข้าหลวงที่ออกไปตรวจราชการและทำงานอยู่ในพื้นที่ต้องดำเนินการ ข้าหลวงและผู้ว่าราชการเมืองต้องจัดทำบันทึกข้อมูลในรายงานโดยผู้ว่าราชการเมืองต้องคัดลอกรายงานจากสมุดรายวันราชการ ทำเป็นสองฉบับพร้อมลายเซ็นต์ ฉบับหนึ่งส่งให้ข้าหลวงเทศาภิบาลและฉบับหนึ่งส่งต่อมายังกรุงเทพฯ ส่วนกรณีของข้าหลวงเทศาภิบาลให้ส่งมากรุงเทพฯ เพียงฉบับเดียว การตรวจราชการในช่วงเวลานี้จึงให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการออฟฟิศ เช่นการจัดทำเอกสาร รูปแบบ การจัดเก็บ เป็นต้น

การให้ความสำคัญกับงานเอกสารทำให้เกิดความพยายามในการกำหนดรูปแบบของ “รายงานการตรวจราชการท้องที่” ซึ่งแต่เดิมยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน เป็นการบันทึกตามความเข้าใจและความสนใจของผู้ตรวจแต่ละคน โดยสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ทรงใช้วิธีคัดเลือกรายงานการตรวจราชการที่ทรงเห็นว่า “ดี” แล้วนำไปตีพิมพ์ในวารสาร “เทศาภิบาล” ในหัวข้อ “วิธีทำรายงานตรวจการ” ซึ่งรายงานที่ถือว่าดีนั้นคือรายงานที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ทรงอ่าน และทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยหรือพระวินิจฉัยว่าดี รายงานที่ดีในที่นี้คือประโยชน์ใช้สอยและความคุ้มค่า ง่ายต่อการทำความเข้าใจซึ่งหมายถึงการเรียงลำดับความ

ให้กระชับและไม่ยืดเยื้อ อย่างไรก็ตามรายงานการตรวจราชการก็มีความเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน โดยในช่วงทศวรรษ 2440 รายงานตรวจราชการยังให้รายละเอียดข้อมูลต่างๆรอบด้าน แต่เมื่อถึงต้นทศวรรษ 2450 รายงานการตรวจราชการหัวเมืองยังเป็นการรวบรวมข้อมูลรายละเอียดในแต่ละท้องที่ แต่เริ่มเปลี่ยนแปลงโดยเน้นประเด็นเพิ่มเติมการติดตามสิ่งต่างๆที่รัฐได้ดำเนินการจัดตั้งหรือนำเข้ามาใช้ในพื้นที่รวมทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จนถึง พ.ศ. 2447 บทบาทและความสำคัญของรายงานตรวจราชการมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีการเสนอให้ผู้ออกไปตรวจราชการหัวเมืองทำหรือไม่ทำรายงานการตรวจก็ได้ แต่หากมีเหตุการณ์พิเศษจึงต้องเรียบเรียงรายงาน

การตรวจราชการในช่วงเวลานี้ยังนำไปสู่การวางแบบแผนเมืองด้วย เป็นการตรวจราชการที่นำไปสู่การจัดการเมืองแบบใหม่โดยใช้สถานที่ราชการของรัฐหรือออฟฟิศแทนการใช้จวนเจ้าเมืองหรือวังของเจ้านายท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางแบบเก่า รวมเอาหน่วยราชการต่างๆมาอยู่ในพื้นที่เดียวกันพร้อมกับจัดสรรพื้นที่โดยคำนึงถึง ความสะอาด ทนสมัยหรือ “คิวิไลซ์” สอดรับกับการจัดการทางการปกครองและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดการยุบรวม ตั้งใหม่ รวมทั้งปรับสภาพของเมืองตามความเหมาะสมในการดูแลควบคุม เช่นอยู่ในเขตพื้นที่ภูมิประเทศเอื้ออำนวยต่อการเดินทาง และการจัดการเมืองรวมไปถึงการตรวจลักษณะกายภาพของเมืองเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข เช่นการปรับปรุงตลาด สาธารณูปโภค ความสะอาด เป็นต้น การบริหารและปรับเปลี่ยนเมืองยังรวมไปถึงการจัดตั้งเมืองใหม่หรือการเปลี่ยนชื่อเมืองให้มีความเป็น “สยาม” มากขึ้น โดยเมืองหลายเมืองที่สยามเข้าไปจัดการบริหารหรือตั้งขึ้นใหม่มีการปรับเปลี่ยนชื่อให้มีแบบแผนจากเมืองหลวงไปด้วย เช่นการเปลี่ยนชื่อเมืองกมุทาสัย (แขวงเมืองบุรีรัมย์) มาเป็นเมืองหนองบัวลำภู ตามที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงพระวินิจฉัยจากพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา

การตรวจราชการหัวเมืองภายใต้การกำกับของสมเด็จพระยาดำรงฯ เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการสร้างรัฐสยามใหม่ ด้วยการตรวจราชการเป็นกระบวนการในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ “พื้นที่” และ “ผู้คน” ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่นำไปสู่การวางแบบแผนการปกครองท้องที่ของ รัฐสยาม เนื่องจากชนชั้นปกครองในยุคเริ่มต้นสถาปนาอำนาจแบบรวมศูนย์ยังขาดความรู้ความเข้าใจในดินแดนใต้ปกครองอย่างชัดเจน การเดินทางไปยังท้องที่ห่างไกลจึงเป็นวิธีการที่ชนชั้นนำจะได้เรียนรู้ดินแดนภายใต้การปกครอง ในการสำรวจและทำความเข้าใจพื้นที่ของชนชั้นปกครองสยามได้ อาศัยเครื่องมือและชุดความรู้สำคัญคือ “แผนที่” ในการกำหนดขอบเขตปกครองและการสำรวจตรวจตราพื้นที่ สมเด็จพระยาดำรงฯ และข้าราชการในมหาดไทยหลายคนมีความรู้ในการจัดทำ และ ใช้แผนที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการเดินทางตรวจราชการหัวเมือง แผนที่จึงใช้ในการเสด็จฯ ตรวจราชการและการเดินทางตรวจราชการของข้าราชการในฐานะเครื่องมือเพื่อการทำทำความเข้าใจพื้นที่

ความรู้ทางภูมิศาสตร์และแผนที่ยังมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจ รวมทั้งการบริหารจัดการพื้นที่โดยในระยะแรกชนชั้นนำสยามให้ความสำคัญต่อพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางเป็นพิเศษและนำไปสู่การวางระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลเป็นพื้นที่แรก เหตุผลสำคัญที่การควบคุมพื้นที่ภาคกลางประสบความสำเร็จก่อนพื้นที่อื่นในสยามมาจากสภาพทางภูมิศาสตร์ซึ่งไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง การคมนาคมเอื้อต่อการจัดการโดยผ่าน “ลำนํ้า” และคูคลองที่มีสาขาเชื่อมต่อกันหลายสาย เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ห่างไกลซึ่งยังทุรกันดารและยังเต็มไปด้วย “ป่า” ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากในการปกครอง อย่างเช่นมณฑลเพชรบูรณ์ที่เต็มไปด้วยไข้ป่า และความทุรกันดาร ความรู้ทางภูมิศาสตร์และแผนที่ช่วยให้ชนชั้นนำสยามเรียนรู้และใช้เป็นฐานข้อมูลในการขยายอำนาจปกครองเข้าไปสู่พื้นที่โดยจัดเรียงลำดับความสำคัญตามสภาพภูมิศาสตร์ที่สามารถเข้าไปควบคุมได้ง่ายก่อน

ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ยังสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดการ “ทรัพยากร” ที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐ รายงานการตรวจราชการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางให้ความสำคัญกับสำรวจตรวจสอบทรัพยากรที่มีผลต่อเศรษฐกิจสยาม โดยเฉพาะสินค้าพื้นเมืองในแต่ละท้องที่มีส่งมายังกรุงเทพฯ รวมทั้งสินค้าที่จำหน่ายในท้องที่ โดยในบันทึกจะระบุประเภทของสินค้า ผลประโยชน์ของหัวเมือง รวมทั้งภาษีต่างๆ ของแต่ละเมือง โดยได้รับการบันทึกรวบรวมจดเป็นตารางซึ่งเป็นรูปแบบของรายงานสมัยใหม่ที่ใช้กันอยู่ในรัฐบาลอาณานิคม ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ของชนชั้นนำสยามที่ได้จากการตรวจราชการยังนำไปสู่การปรับปรุงเส้นทางคมนาคมขนส่งจนถึงการเตรียมการเพื่อเดินทางไปยังท้องที่ต่างๆ ในรายงานการตรวจราชการแสดงถึงการเข้าพื้นที่โดยแบ่งออกเป็นทางบกและทางน้ำ ซึ่งทางบกจะมีความยากลำบากกว่าทางน้ำมาก มีการกำหนดสิ่งของที่ต้องตระเตรียมไป ยานพาหนะ สถานที่หรือภัยอันตรายที่อาจพบเจอระหว่างทาง ความรู้จากรายงานนำไปสู่การพัฒนาเส้นทาง รวมทั้งการจัดสร้างยานพาหนะอย่างเรือกลไฟ ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดสร้างเรือกลไฟเพื่อใช้ในการตรวจราชการหัวเมืองด้วย

นอกจากการเข้าควบคุมพื้นที่แล้ว สิ่งที่รัฐสยามให้ความสำคัญควบคู่ไปด้วยคือการเข้าไปจัดการ “ผู้คน” ในปกครอง การตรวจราชการทำให้ชนชั้นปกครองของสยามเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนในท้องที่ ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายภายใต้การปกครองประกอบด้วย “ผู้นำและข้าราชการในท้องที่” ซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำท้องที่เดิมซึ่งเป็นผู้คนชุดแรกที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ทรงให้ความสำคัญ โดยทรงบันทึกอยู่ในรายงานเสด็จฯ ตรวจราชการในช่วงแรก ทรงใช้การเสด็จฯ ตรวจราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินคุณภาพ และประสิทธิภาพของคนกลุ่มนี้ในการปรับตัวเข้าสู่การปกครองแบบใหม่ จนนำไปสู่การโยกย้าย ปรับเปลี่ยนตำแหน่ง รวมทั้งสรรหาข้าราชการปกครองที่มีความเหมาะสมมาแทนที่ โดยทรงพิจารณาจากความรู้และสติปัญญา ความสามารถ ความไว้วางใจที่จะยึดมั่นในสถาบันกษัตริย์ ความพยายามในการแสวงหาผู้นำและข้าราชการในท้องที่ที่เหมาะสมนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานด้วยการสรรหา “คนดี” และ “คนเก่ง”

เพื่อส่งไปรับราชการยังหัวเมืองที่ปรากฏใน “พระโอวาทเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย” ซึ่งสมเด็จพระนารายณ์ฯ ทรงแนะนำให้ข้าราชการประพฤติด้วยหลักสำคัญ 3 ประการคือ ความซื่อตรง ความอุตสาหะ และความอารี

นอกจากการกำหนดมาตรฐานเพื่อเป็นแนวทางในการแสวงหาข้าราชการรุ่นใหม่เข้ามาปฏิบัติราชการแล้วความต้องการบุคลากรเพื่อการปกครองท้องที่ยังนำไปสู่การกำหนดให้มีตำแหน่งนักเรียนปกครองที่คัดเลือกมาจากโรงเรียนมหาดเล็กหลวงและโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน เพื่อไปฝึกงานในหัวเมือง เรียกว่า “มหาดเล็กตรวจการ” และต่อมาเมื่อจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลแล้ว มหาดเล็กผู้ตรวจการมณฑลใหม่เรียกว่า “มหาดเล็กรายงาน” มหาดเล็กรายงานเหล่านี้เมื่อได้เล่าเรียนในระดับหนึ่ง ส่วนกลางจะส่งไปตรวจการตามหัวเมืองด้วย นอกจากนี้ยังมีการขยายการศึกษาและจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดนายอำเภอโดยรับนักเรียนที่ได้รับการฝึกฝนจากในท้องที่เข้ามาศึกษา

ผู้คนในปกครองกลุ่มที่ 2 คือ “คนใต้ปกครองของสยาม” ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดประกอบด้วย **ราษฎรสามัญ** ซึ่งมีฐานะเป็นพลเมืองสยาม คนเหล่านี้ได้รับการอธิบายในรายงานว่าเป็นกลุ่มคนที่ว่าง่าย เชื่อฟัง และไม่ต่อต้านรัฐ เป็นกลุ่มที่ผู้ตรวจการมีปฏิสัมพันธ์ในฐานะที่เข้าไปช่วยเหลือดูแลทุกข์สุข ซึ่งปัญหาหลักของคนกลุ่มนี้คือความยากลำบากในการทำมาหากิน การเก็บภาษี และ โจรผู้ร้าย ในอีกมุมหนึ่งคนเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับรัฐด้วยการแจ้งถึงพฤติกรรมของผู้นำท้องที่ให้กับทางการ ในรายงานตรวจราชการจึงทำให้เห็นภาพของความร่วมมือระหว่างราษฎรสามัญกับเสนาบดี และข้าหลวงตรวจราชการอยู่บ่อยครั้ง กลุ่มคนอีกพวกหนึ่งที่มีบทบาทสนับสนุนข้าราชการส่วนกลางคือ “ผู้นำทางศาสนาและเศรษฐกิจ” ได้แก่พระสงฆ์ บาทหลวง และพ่อค้า ซึ่งมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ และการตรวจราชการเป็นอย่างดี นอกจากนี้คนใต้ปกครองของสยามยังประกอบด้วย “กลุ่มชาติพันธุ์ในสยาม” ซึ่งได้รับการสำรวจและอธิบายไว้ในรายงานการตรวจราชการ ในลักษณะเดียวกับองค์ความรู้ด้านชาติพันธุ์วรรณาที่เป็นแนวทางศึกษาของเจ้าอาณานิคม ทั้งนี้จะเห็นความพยายามของชนชั้นปกครองสยามที่ต้องการสร้างความเป็น “ไท” ให้เกิดขึ้นกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่าง โดยเฉพาะกลุ่ม “ลาว” ที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใหญ่ในล้านนาและอีสาน ซึ่งในรายงานแสดงให้เห็นถึงความพยายามของชนชั้นปกครองที่จะรวมเอาผู้คนเหล่านี้เข้าไว้ในกลุ่ม “ไท” ในขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์ย่อยๆ ที่มีจำนวนไม่มากจะได้รับการจัดรวมไว้เป็น “พวก” หรือ “คนต่างจำพวก” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวิธีคิดของชนชั้นปกครองในความพยายามที่จะรวมเอากลุ่มชาติพันธุ์ลาวที่เคยแปลกแยกจากไทเข้ามารวมอยู่ภายใต้ความเป็นพลเมืองของไทยสยาม ผู้คนกลุ่มสุดท้ายที่ได้รับการกล่าวถึงในรายงานการตรวจราชการคือ “โจรและกลุ่มคนนอกกฎหมาย” ได้แก่โจร นักเลง และพวกนอกกฎหมายต่างๆ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่สร้างปัญหาให้กับการปกครองท้องที่ขณะเดียวกันรัฐก็ไม่สามารถควบคุมได้ จึงเป็นกลุ่มคนที่รัฐให้ความสำคัญที่ต้องเข้าไป



จัดการกำราบปราบปราม ปัญหาโจรผู้ร้ายเป็นภัยคุกคามต่อความสงบสุข ความเป็นอยู่ของราษฎร และการปกครองท้องที่ ทั้งยังแก้ไขได้ยากโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงแสวงหาหนทางในการจัดการปัญหาดังกล่าวหลายวิธี หนึ่งในนั้นคือการสอบถามและศึกษาวิถีของโจรในหัวเมืองที่ราบลุ่มภาคกลางโดยทรงใช้วิธีเข้าไปสอบถามข้อมูลจากบรรดาโจรที่ถูกจับกุมและให้ความร่วมมือถวายรายงาน จนเป็นที่มาของพระนิพนธ์ “**โจรแปลกประหลาด**” และหนังสือเรื่อง “**สนทนากับผู้ร้ายปล้น**” ซึ่งเป็นเสมือนคู่มือให้ผู้ปกครองทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะพฤติกรรมของโจรที่เรียกว่า “**กระบวนการโจรกรรม**”

รายงานการตรวจราชการยังสะท้อนให้เห็นถึงธรรมเนียมใหม่ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการตรวจราชการคือ การจัด “**พิธีการ**” และ “**พิธีกรรม**” ในการรับเสด็จฯ หรือรับรองผู้ตรวจราชการจากส่วนกลางที่แสดงถึงการยอมรับอำนาจการปกครองของรัฐสยาม เช่นกรณีการจัดขบวนรับเสด็จฯ เมื่อครั้งสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชเสด็จฯ ตรวจราชการมณฑลพายัพเมื่อ พ.ศ. 2441 ซึ่งมีการจัดริ้วขบวนแห่และฟ้อนรำของบรรดาเจ้านายฝ่ายเหนือ หรือขบวนรับเสด็จฯ เมื่อครั้งทรงตรวจราชการที่มณฑลออุตร และมณฑลนครราชสีมา เมื่อ พ.ศ. 2449 ซึ่งได้กลายเป็นเครื่องหมายแสดงความภักดีและยอมรับในอำนาจปกครองที่เหนือกว่าของสยาม นอกจากนี้ยังเกิดธรรมเนียมการถวายหรือมอบของขวัญระลึกลับเป็นสัญลักษณ์สำคัญของเมืองเช่นรูปจำลองพระธาตุสำคัญ สิ่งของที่แสดงถึงทรัพยากรหลักของพื้นที่นั้นๆ ซึ่งเป็นธรรมเนียมที่สืบทอดมาจากการถวายเครื่องบรรณาการหรือต้นไม้เงินต้นไม้ทองในสมัยรัฐจาริต เพื่อแสดงออกถึงความภักดีและการยอมอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐสยาม พิธีการเหล่านี้ยังเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงการรวมอำนาจเข้าสู่กรุงเทพฯ ผ่านกระบวนการตรวจราชการภายใต้การกำกับของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

ประเด็นสุดท้ายของวิทยานิพนธ์คือการอธิบายถึงบทบาทของการตรวจราชการหัวเมืองที่มีต่อการรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยาม ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากกระแสความตื่นตัวด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่แพร่หลายมาจากชาติตะวันตก ประกอบกับความต้องการแสดงความ “**ศิวิไลซ์**” หรือความมีอารยะของสยามให้เป็นที่ประจักษ์กับชาติมหาอำนาจซึ่งมักใช้ความเหนือกว่าด้านอารยธรรมเป็นข้ออ้างเข้ายึดครองดินแดนอาณานิคมต่างๆ ขนชั้นนำสยามจึงให้ความสนใจกับการศึกษาด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลงไปจนถึงข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ สอดคล้องกับการจัดตั้ง “**โบราณคดีสโมสร**” และ “**สยามสมาคม**” ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่คือชนชั้นปกครองสยามระดับสูง

ผู้ที่ทรงมีบทบาทอย่างสูงต่อการศึกษาด้านนี้คือสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชซึ่งทรงสนพระทัยในการศึกษาด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีมาตั้งแต่ก่อนทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อทรงเข้ามารับตำแหน่งก็ทรงถือเป็นพระภารกิจที่จะสานต่องานที่ทรงสน

พระทัย ทำให้การตรวจราชการของพระองค์กลายเป็นส่วนหนึ่งในการสำรวจทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ทั้งแบบเป็นทางการและเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางท่องเที่ยวพักผ่อนแบบ “เที่ยวเตร่นั่นเที่ยวเปนราชการ” ไปด้วยกระแสความสนใจด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีได้แผ่ขยายจากชนชั้นนำไปสู่ข้าราชการระดับต่างๆทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค รวมถึงปัญญาชนในท้องถิ่นอย่างพระสงฆ์ และกลุ่มสมาชิกในตระกูลเก่า ทำให้เกิดกระแสการรวบรวมวัตถุสิ่งของประเภท ศิลาจารึก โบราณวัตถุ ตลอดจนเรื่องราวท้องถิ่นประเภท ตำนาน พงศาวดารปุม เรื่องเล่าที่เกี่ยวข้องกับประวัติความเป็นมาของสถานที่สำคัญ ประวัติตระกูล ประวัติความเป็นมาของท้องถิ่น เป็นต้น การตรวจราชการจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่เสนาบดีและข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยใช้สืบค้น รวบรวม วัตถุสิ่งของและเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์และโบราณคดีเพื่อนำมาตรวจสอบ ตีพิมพ์เผยแพร่ และประกอบสร้างเป็นองค์ความรู้ชุดใหม่ของรัฐสยาม

ความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ที่เกิดจากการเสด็จฯ ตรวจราชการของสมเด็จพระยาบรมมหาราชวัง จากความสนพระทัยส่วนพระองค์ประการหนึ่ง และความพยายามที่จะเชื่อมโยง เรื่องราวตลอดจนประวัติศาสตร์ท้องถิ่นให้เข้ากับประวัติศาสตร์ชาติสยาม เพื่อแสดงถึงความชอบธรรม ในการเข้าควบคุมและปกครองท้องถิ่นของชนชั้นปกครองสยาม การสำรวจ และรวบรวมวัตถุสิ่งของ ทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีเพื่อนำมาไว้ที่ศูนย์กลางในกรุงเทพฯ หรือที่ทำการมณฑลเทศาภิบาล ใหญ่ๆ อย่างมณฑลกรุงเก่า หรือมณฑลนครราชสีมา จึงกลายเป็นกิจกรรมหลักที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการตรวจราชการของเสนาบดีและข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย

ในระยะแรกของการตรวจราชการสมเด็จพระยาบรมมหาราชวัง ทรงให้ความสำคัญกับการสำรวจ เมืองโบราณซึ่งตั้งอยู่ในที่ราบลุ่มภาคกลาง ตั้งแต่ สุโขทัย นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร พิษณุโลก กรุงเก่า อุทง สุพรรณบุรี ลพบุรี และนครปฐม เป็นต้น โดยทรงใช้ข้อมูลจากพงศาวดารและตำนาน ต่างๆที่เรียบเรียงขึ้นในยุคสมัย เช่นพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา พงศาวดารเหนือ และพงศาวดารโยนก เป็นแนวทางการศึกษาซึ่งในทางหนึ่งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องตามเอกสาร เหล่านั้นด้วย ความสนพระทัยของพระองค์จึงมุ่งไปที่เมืองโบราณในเขตภาคกลางที่สัมพันธ์กับตำนาน พระเจ้าอุทง และ ตำนานพระร่วง อันเป็นที่มาของการสำรวจเมืองโบราณจระเข้สามพัน ที่ภายหลัง ทรงเปลี่ยนมาเรียกว่า “เมืองอุทง” โดยทรงตีพิมพ์ข้อความพบ และพระวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องเมือง อุทงไว้ในหนังสือทวีปัญญา

ต่อมาเมื่อมีการขุดค้นทางโบราณคดีและค้นพบโบราณสถานและโบราณวัตถุจำนวนมากที่ เมืองนครชัยศรีโบราณ สมเด็จพระยาบรมมหาราชวัง จึงทรงสนพระทัยศึกษาเรื่องเมืองโบราณในเขตภาค กลางตอนล่าง และทรงพบความสัมพันธ์ของรูปแบบศิลปะโบราณวัตถุของเมืองโบราณในที่ราบลุ่ม แม่น้ำเจ้าพระยากับในพื้นที่อื่น ทรงเชื่อมโยงลักษณะของเมืองรวมทั้งโบราณวัตถุที่พบในสยามกับ วัฒนธรรมเขมรโบราณที่มีความเจริญรุ่งเรืองและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางโดยนักโบราณคดี

ฝรั่งเศส โดยทรงเรียกว่า “**กำพูขประเทศ**” ทรงอธิบายว่าโบราณสถานและโบราณศิลปวัตถุเช่น พระพุทธรูป และเทวรูป ที่พบในเมืองหลายแห่งในสยามมีแบบแผนดังกล่าวเช่น เมืองพระรถ แขวงชลบุรี เมืองดงละคร แขวงนครนายก ดงพระราม แขวงปราจีนบุรี รวมทั้งเมืองพิมาย แขวงเมือง นครราชสีมา และเมืองเสมา หรือเมืองโคราชเก่า แม้จะทรงยอมรับว่าเมืองเหล่านี้มีโบราณวัตถุ อิทธิพลกับพูขประเทศแต่ก็ทรงตอกย้ำการเข้ามาแทนที่ของชนชาติไทเหนือพวกขอมจากตำนานเรื่อง พระร่วงของสุโขทัย และประวัติศาสตร์สุโขทัยซึ่งทรงพระนิพนธ์ขึ้น

ความสนใจเรื่องเมืองโบราณยังมิได้จำกัดอยู่ในหมู่ข้าราชการมหาดไทยเท่านั้น แต่ยังขยายไปยังชนชั้นนำในหน่วยราชการอื่นๆรวมทั้งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธฯ ซึ่งเสด็จพระราชดำเนินประพาสเมืองกำแพงเพชร เมืองสุโขทัย เมืองสวรรคโลก เมืองอุดรดิตถ์ และเมือง พิษณุโลก เมื่อ พ.ศ. 2450 เพื่อทอดพระเนตรโบราณวัตถุสถานที่ปรากฏในจารึกและหนังสือเก่าอัน เกี่ยวข้องกับกรุงสุโขทัย และต่อมาได้พระราชนิพนธ์ “**เที่ยวเมืองพระร่วง**” แสดงถึงความสนพระทัย ต่อการศึกษาด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ทั้งยังตอกย้ำถึงการแสดงออกถึงความศรัทธาของชน ชาติไทที่มีความเจริญที่มีไข่นกป่าแต่อย่างใด ความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดียังนำไปสู่การ สนับสนุนและส่งเสริมข้าราชการที่มีความรู้ด้านนี้ให้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลหลายมณฑล อาทิพระยาโบราณราชธานินทร์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงมณฑลกรุงเก่า ด้วยมีความรู้ความสามารถด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีอย่างสูง

การตรวจราชการยังนำไปสู่การรวบรวมหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีจำนวนมากจากท้องที่เข้ามาเก็บรักษาไว้ในที่ทำการหรือออฟฟิศของกระทรวงมหาดไทย เช่นที่ว่าการมณฑล กระทรวงมหาดไทยในส่วนกลาง รวมไปถึงในสถานที่ซึ่งรัฐสร้างขึ้นเพื่อเป็นที่เก็บรักษาโดยเฉพาะ หอพระสมุดวชิรญาณ สิ่งของสำคัญที่ถือเป็นภารกิจของเสนาบดีและข้าราชการที่ไปตรวจราชการต้อง สำรวจ รวบรวมเพื่อนำมาเก็บรักษาไว้ได้แก่ ศิลาจารึก หนังสือโบราณสำคัญ พระพุทธรูป เทวรูป และ โบราณวัตถุอื่นๆ จึงมีการจัดสถานที่รวบรวมขึ้นในท้องที่เพิ่มเติมเช่น “**อยุธยาพิพิธภัณฑสถาน**” มณฑลกรุงเก่า “**พระปฐมพิพิธภัณฑ**” ที่วัดพระปฐมเจดีย์ มณฑลนครชัยศรี ในกรณีของศิลปาจารึกได้ มีการรวบรวมจารึกที่เก็บไว้ตามสถานที่ต่างๆมารวมไว้ที่วัดพระศรีรัตนศาสดาราม นอกจากนี้ก็ให้เก็บ รักษาไว้ที่ออฟฟิศหรือจวนของผู้ว่าราชการแต่ละมณฑลในกรณีที่อยู่ห่างไกล โดยมีการคัดลอก ข้อความจารึกส่งมาให้กับหอพระสมุดวชิรญาณเพื่อรวบรวม แปร และภายหลังมีการตีพิมพ์รวมเล่มใน ชื่อ “**ประชุมศิลปาจารึกสยาม**” ศิลาจารึกที่ค้นพบได้ถูกนำมาศึกษาและใช้ตรวจสอบกับเอกสาร ประวัติศาสตร์อื่นๆจนนำไปสู่การประกอบสร้างประวัติศาสตร์สยาม และประวัติศาสตร์ชาติไทยใน เวลาต่อมา

นอกเหนือจากศิลปาจารึกแล้วยังมีการรวบรวมโบราณศิลปวัตถุสำคัญจากท้องที่มายัง กรุงเทพฯ โดยเฉพาะพระพุทธรูปและเทวรูป พร้อมกับการกำหนดคุณค่าด้านสุนทรียะของศิลปะที่

เป็น “เอกลักษณ์ไทย” ขึ้นด้วย สมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงมีส่วนอย่างมากในการกำหนดแบบแผนความงามให้กับพระพุทธรูปในศิลปะแบบสุโขทัยและเชียงแสน-ล้านนา ว่ามีความงดงามและมีความเป็นไทย ทั้งนี้เห็นได้จากความพยายามรวบรวมพระพุทธรูปในศิลปะสกุลช่างต่างๆ จากท้องที่เข้ามาประดิษฐานและจัดแสดงไว้ที่พระระเบียงวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระทัยจะให้อัญเชิญพระพุทธรูปชินราชมาประดิษฐานเป็นพระประธานในพระอุโบสถ แต่เกิดแรงต่อต้านจากผู้คนในท้องที่จึงเปลี่ยนมาเป็นการจำลองแบบหล่อสร้างขึ้นใหม่ การยกย่องพระพุทธรูปชินราช ที่เชื่อมโยงเรื่องราวมีต่อประวัติศาสตร์สุโขทัย และอยุธยาตามที่ปรากฏในพงศาวดาร รวมทั้งการแสดงออกถึงคุณค่าทางสุนทรียะความเป็นไทยที่กำหนดขึ้นโดยชนชั้นนำของสยาม การรวบรวมพระพุทธรูปและศิลปวัตถุภายใต้การกำกับของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทำให้ทรงมีข้อมูลจำนวนมากที่นำไปสู่การประกอบสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ศิลปะสยาม เช่น “ตำนานพุทธเจดีย์” และ “นิทานโบราณคดี” ในภายหลัง รวมทั้งการเริ่มต้นการศึกษาประวัติศาสตร์ศิลปะในประเทศไทยที่เรียกว่า สกุลสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ซึ่งกำหนดการแบ่งยุคสมัยทางศิลปะที่สัมพันธ์กับพระนิพนธ์ด้านประวัติศาสตร์ของพระองค์

การตรวจราชการหัวเมืองยังเป็นวิธีการหนึ่งที่ชนชั้นนำแสวงหาข้อมูลความรู้ด้านประวัติศาสตร์จากท้องที่ด้วยการรวบรวม เรียบเรียงและเชื่อมโยงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องที่เข้ากับประวัติศาสตร์สยาม นับตั้งแต่ทศวรรษ 2440 เป็นต้นมา มีการรวบรวมเอกสารโบราณเกี่ยวกับท้องที่เข้ามายังส่วนกลางคือที่หอพระสมุดวชิรญาณจำนวนมาก จนนำไปสู่การค้นพบเอกสารสำคัญหลายฉบับเช่น พระราชพงศาวดารกรุงเก่าสมัยสมเด็จพระนารายณ์ซึ่งพบโดยหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ (แพ ตาละลักษณ) ระหว่างตรวจราชการเมืองเพชรบุรี และหนังสือ “เพลเมืองพัทลุง” หรือ “เพลนางเลือดขาว” ซึ่งสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงได้รับเมื่อเสด็จที่วัดเขียนบางแก้ว ระหว่างทรงตรวจราชการเมืองพัทลุง นอกจากนี้ยังเกิดความตื่นตัวในการรวบรวมประวัติของท้องที่โดยข้าราชการและชนชั้นนำในหัวเมือง โดยเรียบเรียงในรูปแบบ “พงศาวดารเมือง” ส่งมายังส่วนกลางเพื่อพิจารณาและตีพิมพ์เผยแพร่ จนถึง พ.ศ. 2457 จึงมีการตีพิมพ์หนังสือชุด “ประชุมพงศาวดาร” ขึ้นเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตามลักษณะของพงศาวดารเมืองที่เรียบเรียงในช่วงเวลานี้แสดงให้เห็นอิทธิพลการเรียบเรียงพงศาวดารสยามอย่างชัดเจนเช่นการแบ่งยุคสมัย การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของท้องที่กับประวัติศาสตร์สยามสมัยสุโขทัย อยุธยา และกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นแกนหลักในการเรียบเรียงพงศาวดารเมืองในช่วงเวลานี้ ความตื่นตัวของการรวบรวมประวัติศาสตร์ยังขยายไปสู่ปัญญาชนในท้องที่อย่างพระสงฆ์ หรือผู้มีชาติตระกูล ซึ่งก็หันมาเรียบเรียงตำนานวัดถุสถาน สิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือเรื่องราวของวงศ์ตระกูลที่สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์สยามเช่น “นิพนพานโสทร” กลอนตำนานเมืองของภาคใต้ “ประวัติวงศ์ตระกูลท้าวเทพสตรี(จันทร์) ท้าวศรีสุนทร(มุกด์) หรือประวัติตระกูล ณ ถลาง” และ “ลิลิตของพระครูบาโมกขมุณี” ซึ่งเจ้าอาวาสวัดป่าโมกข์ต่าง

เรื่องราวประวัติพระพุทธไสยาสน์เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธฯ เป็นต้น

สมเด็จพระยาดำรงฯ และข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลและผลิตสร้างชุดความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองในช่วงของการก่อร่างสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นยุคต้นของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ข้อมูลเหล่านี้นอกจากมีบทบาททางตรงเพื่อใช้ในการเรียนรู้และกำหนดนโยบายปกครองพื้นที่ของสยามแล้ว ยังประกอบด้วยชุดความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ซึ่งได้กลายเป็นข้อมูลสำคัญที่ได้รับการรวบรวม เรียบเรียงหรือประกอบสร้างขึ้นใหม่แล้วเผยแพร่ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลสยามเช่น วชิรญาณ เทศกาลิบาล รวมทั้งการเขียนพงศาวดาร ตำนานเมือง นอกจากนี้การตรวจราชการยังทำให้เกิดการรวบรวมโบราณวัตถุต่างๆ เข้ามายังกรุงเทพฯ ซึ่งช่วยสนับสนุนอุดมคติหรือความคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติที่มีความเจริญสืบเนื่องยาวนาน และยังเชื่อมโยงความเป็นมาของท้องถิ่นให้เข้ากับประวัติศาสตร์ชาติสยาม ซึ่งได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ของสยาม ผลจากความพยายามดังกล่าวทำให้เกิดพัฒนาการความรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีขึ้นในสยาม ภายใต้บทบาทสำคัญของสมเด็จพระยาดำรงฯ เสนาบดีพระองค์แรกของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทรงได้รับการยกย่องว่าเป็นพระบิดาของประวัติศาสตร์และโบราณคดีไทย

การตรวจราชการหัวเมืองของกระทรวงมหาดไทยในสมัยสมเด็จพระยาดำรงฯ พ.ศ. 2435 -2458 ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญให้กับแบบแผนการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย จากเดิมที่พื้นที่และผู้คนของสยามมิได้มีความเป็นเอกภาพหนึ่งเดียวกับรัฐชาติปิตัยอย่างชัดเจนได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองสยาม และสืบเนื่องสู่สำนึกความเป็นประชาชนคนไทยในปัจจุบัน ชุดความรู้และประสบการณ์ที่ได้จากการตรวจราชการของเสนาบดีและข้าราชการมหาดไทยเสมือนภาพต่อแต่ละชิ้นที่แตกต่างกันของท้องถิ่นในสยามที่นำมาปะติดปะต่อก่อร่างขึ้นเป็นภูมิภายาของรัฐสมัยใหม่ การตรวจราชการจึงเป็นเทคโนโลยีหรือเครื่องมือสำคัญที่ขับเคลื่อนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการก่อร่างองค์ความรู้ของความเป็นชาติไทยผ่านประสบการณ์เดินทางอันกว้างไกลและยาวนานของสมเด็จพระยาดำรงฯ แม้ว่าในช่วงท้ายก่อนการออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระยาดำรงฯ จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงปัญหาภายในกระทรวงมหาดไทยและปัญหาส่วนตัวระหว่างพระองค์ ส่วนหนึ่งได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ข้าราชการที่ใกล้ชิดสมเด็จพระยาดำรงฯ ที่มีบทบาทสำคัญต่อการตรวจราชการโยกย้ายไปยังหน้าที่อื่นๆ จึงทำให้โครงข่ายของสมเด็จพระยาดำรงฯ ในฐานะแกนนำสำคัญต้องเปลี่ยนไป ดังนั้น ท้ายที่สุดแล้วการตรวจราชการในฐานะเทคโนโลยีหรือเครื่องมือของรัฐกับพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่จึงมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหลังจากที่สมเด็จพระยาดำรงฯ ลงจาก

เสนาบดี จากการตรวจราชการเป็นหน้าที่สำคัญของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในทุกระดับ แต่ภายหลังการตรวจราชการหัวเมืองจำกัดเฉพาะข้าราชการระดับใหญ่จากส่วนกลางเท่านั้น



## บรรณานุกรม

### หอจดหมายเหตุแห่งชาติ(หจช.)

หจช., เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย, ม. 2.14/96 [เมืองลำปาง 2-7 พ.ค. ร.ศ. 122]

\_\_\_\_\_, ม.2.14/5 รายงานพระยารัตนเศรษฐี ซึ่งได้ไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลชุมพร (20 - 24 ก.ค. 118)

\_\_\_\_\_, หจช, 2.14/80 กรมหลวงดำรงฯ เสด็จพระปฐมเจดีย์ หมายเหตุ แล เบ็ดเตล็ด (25 พ.ย. ร.ศ. 120)

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2. 14/2 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าแลพิศณุโลก นครสวรรค์ และรายงานระยะทางที่เสด็จ (30 ก.ย. - 18 ส.ค. 119)

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/10 รายงานพระยาอินทวิชิตตรวจการปกครองมณฑลนครไชยศรี [30-31 พ.ค. 122]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/100 เรื่อง ตรวจราชการเมืองสงขลาเมืองพัทลุง [9 เม.ย.-29 พ.ค. 115]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/109 เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ร,ศ, 111 [12 ต.ค. - 23 ม.ค. 111]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/111 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการหัวเมืองฝ่ายเหนือถึงมณฑลเพชรบูรณ์เป็นที่สุด (5 ม.ค. - 14 ก.พ. 123)

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/14, พระพรหมภิบาลไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [4 ก.ย. 115].

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/14, พระพรหมภิบาลไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [4 ก.ย. 115]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/20 พระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [1 มี.ค. 126 - 12 พ.ค. 127]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/22 รายงานพระยาสุรศักดิ์ เรื่องตรวจราชการมณฑลนครศรีธรรมราช  
[ร.ศ. 113]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/27 เรื่องพระชาติสุเรนทร์รายงานเมืองไชนาทุบุรีและมณฑล  
นครสวรรค์ [25 ต.ค. 115]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/34 พระชาติสุเรนทร์ได้ไปตรวจราชการเมืองขึ้นในมณฑลนครสวรรค์  
\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/35 พระชาติสุเรนทร์ได้ไปตรวจราชการเมืองขึ้นนครสวรรค์ [25 ต.ค.  
115]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/40 รายงานพระศรีเสนาไปตรวจหน้าที่อัยการมณฑลปราจีน [1 มิ.ย. -  
10 ส.ค. 122]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/40 รายงานพระศรีเสนาไปตรวจหน้าที่อัยการมณฑลปราจีน [1 มิ.ย. -  
10 ส.ค. 122]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/41, พระยาอินทวิชิตไปตรวจการมณฑลปราจีน [22 - 25 ส.ค. ร.ศ.  
122]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/52 พระยาศรีสหเทพไปตรวจราชการมณฑลราชบุรีแลมณฑลนครไชย  
ศรี [2-11 เม.ย. ร.ศ. 120].

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/61 กรมหลวงดำรงตรวจราชการเมืองนครไชยศรี(21 ส.ค.117)

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/69 พระยาศรีธรรมราชเชิญพระวิจิตรไปตรวจราชการเมือง  
นครศรีธรรมราชและเมืองสงขลา [23 ก.พ. ร.ศ. 114-23 เม.ย. ร.ศ.115]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/73 รายงานพระศักดิ์เสนี ตรวจราชการอำเภอเบตง[16 ต.ค. ร.ศ.  
126]

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/9 เรื่องกรมหมื่นดำรงตรวจราชการในมณฑลนครไชยศรี(18 ส.ค. -  
27 ต.ค. 117)

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/93 เรื่องกรมหมื่นดำรงฯ พูลเกล้าฯ ถวายรายงานตรวจราชการเมือง  
ราชบุรี และเมืองสมุทรสงคราม”

\_\_\_\_\_, หจช, ม. 2.14/94 รายงานตรวจราชการหัวเมืองราชบุรี สมุทรสงคราม (16 ต.ค. ร.ศ.  
117)



- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/100 เรื่อง ตรวจราชการเมืองสงขลาเมืองพัทลุง [9เม.ย.- 29 ม.ค. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/102 พระอินทราภิบาลตรวจราชการเมืองสมุทรสงคราม [19 มิ.ย. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/103 พระอินทราภิบาลตรวจราชการเมืองสมุทรสาคร [19 ก.ค. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/105 สุพรรณบุรี [29 พ.ค. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/107 กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการเมืองสุพรรณบุรี
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/109 “เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ปี ร.ศ.111 12 ตุลาคม – 23 มกราคม 111”
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/109 เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ปี ร.ศ, 111 12 ต.ค. – 23 ม.ค. 111
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/110 กรมหลวงดำรงเสด็จราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือมณฑลพายัพเมือง นครสวรรค์กับด่านภาษีไม้ แลเรื่องระยะทางที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ จะเสด็จเมืองเหนือ (15 พ.ย. ร.ศ. 117 – 3 ก.ค. ร.ศ. 127)
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/14 พระพรหมภิบาลไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [ 4 ก.ย. 115].
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/16 รายงานมณฑลนครราชสีมา [8 ก.พ. 120 – 30 ก.ค. 128]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครราชสีมาและ มณฑลอุดรธานี (21 ม.ค.2445- 7 ก.พ. 2449)
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/18 รายงานหลวงนราธิราชไปตรวจการมณฑลนครราชสีมา [27 ก.ค. ร.ศ. 122]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/19 พระยาจำแสนบดีไปตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา [5 – 10 มี.ค. 124]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/20 พระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา (1 มี.ค. 126 – 12 พ.ค. 127)
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/38 เรื่องกรมหมื่นดำรงตรวจราชการมณฑลปราจีน, หจช, ม. 2.14/61 กรมหลวงดำรงตรวจราชการเมืองนครไชยศรี(21 ส.ค.117)

- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/4 เรื่องกรมหมื่นดำรงเสด็จตรวจราชการมณฑลชุมพรแลมณฑลนครศรีธรรมราช(13 พ.ค.- 5 มิ.ย. 117)
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/41 พระยาอินทรวชิตไปตรวจการมณฑลปราจีน [22-25 ส.ค. ร.ศ. 122]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/43 เรื่องพระยาศรีสหเทพไปตรวจราชการในหัวเมืองมณฑลพายัพ[มณฑลเขมร เสียมราช-สุตรนิคม] [19 เม.ย. – 29 พ.ย. 118]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/45, บอกระยะทางพระองค์เพ็ญเสด็จมณฑลพายัพ [11-29 ม.ค. ร.ศ. 121]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/47, รายงานพระราชภูมิกษัตริย์พัฒน์ ตรวจการจับปลาในมณฑลพิษณุโลกและนครสวรรค์ [25 ต.ค. ร.ศ. 128]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/50 พระยาศรีสหเทพกับมิสเตอร์เวสเดนการ์ด ไปตรวจการมณฑลภูเก็ตมณฑลไทรบุรี และมณฑลนครศรีธรรมราช [6-7 ก.ย. ร.ศ. 125]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/53 พระอินทราภิบาล ทำรายงานตรวจราชการเมืองกาญจนบุรี [12-22 มิ.ย. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/56 เรื่อง พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาศรีสหเทพออกตรวจราชการเมืองจันทบุรี [ 23 ก.ย. – 12 ต.ค. ร.ศ. 117]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/6 พระอินทราภิบาล รายงานระยะทางเมืองนครไชยศรี [13-22 พ.ค. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/6 พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการเมืองนครไชยศรี [13-22 พ.ค. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/7, พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการเมืองนครไชยศรี [22 พ.ค. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/74 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ [7 ธ.ค. ร.ศ. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/76 พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการเมืองประจวบคีรีขันธ์ [13 ก.ค. 115]

- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/77 พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการเมืองปราณบุรี [6 ก.ย. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/8 พระอินทราภิบาลรายงานตรวจราชการมณฑลนครไชยศรี [2-14 ส.ค. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/89 เรื่อง พระยาสุชุมไปตรวจราชการ เมืองยะลา [26-28 มิ.ย. ร.ศ. 118]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/91 พระอินทราภิบาล รายงานตรวจราชการเมืองราชบุรี [1 มิ.ย. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/92 เมืองราชบุรี [10 มิ.ย. 115]
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/93 กรมหมื่นดำรงฯ ทูลเกล้าถวายรายงานตรวจราชการเมืองราชบุรี และเมืองสมุทรสงคราม ร.ศ. 117
- \_\_\_\_\_, หจช, ม.2.14/95, ลำปาง [ก.พ. 121]
- \_\_\_\_\_, หจช, มร. 5 ม./46 มณฑลกรุงเก่า 5 ม.ค. 117 7 เม.ย. 124
- \_\_\_\_\_, หจช, มร. 5 ม./55 รายงานจัดราชการต่างๆ ในมณฑลพิษณุโลก (18 พ.ย. 112 – 20 พ.ค. 114)
- \_\_\_\_\_, หจช, มร. ม/29/1, พระยาราชเสนา ตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา (1 มี.ค. 126-12 พ.ค. 127)
- \_\_\_\_\_, หจช, ร.5 ม. 2/14/75 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการในหัวเมืองปักษ์ใต้[7 มิ.ย. – 14 ก.ค. 125]
- \_\_\_\_\_, หจช, ร.5 ม.2.14/112 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองแหลมมลายู[16 มี.ค. ร.ศ. 119]
- \_\_\_\_\_, หจช, ร.5 ม.2.14/17 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรอีสาน[21 ม.ค.-2445-7 ก.พ. 2449]
- \_\_\_\_\_, หจช, ร.5 ม.2.14/39 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน[3 ม.ค. 119-10ส.ค.122]
- \_\_\_\_\_, หจช, ร.5ม.2.14/2 รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าแลพิษณุโลก นครสวรรค์ และรายงานระยะทางที่เสด็จ[30 ก.ย.-18 ส.ค. 119]

\_\_\_\_\_, หจช,ม. 2.14/60 พระอินทราธิบาล ทำรายงานตรวจราชการแขวงเมืองนครไชยศรี  
[21 มี.ค. 117]

\_\_\_\_\_, หจช,ม.2.14/104 สุพรรณบุรี [22 พ.ค. 115]

\_\_\_\_\_, หจช. ม.2.14/109 เรื่องกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสด็จตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ปี  
ร,ศ,111 (12 ต.ค. – 23 ม.ค. 111)

\_\_\_\_\_, หจช. ม.2.14/37 กรมหลวงดำรงราชานุภาพไปตรวจการมณฑลนครสวรรค์ (18 พ.ย.  
124)

\_\_\_\_\_, หจช. ม.2.14/46 กรมหลวงดำรงฯ จะไปตรวจราชการมณฑลพิษณุโลก (15-16 พ.ย.  
124)

\_\_\_\_\_, หจช., มร. 5 ม 29/1 ให้กรมหมื่นนราฯ ออกไปตรวจราชการหัวเมืองฝ่ายทะเล  
ตะวันตก ร.ศ. 111

หจช, .ม.2.6/2 สอบไล่ความรู้กำนันผู้ใหญ่บ้านและนักเรียนปกครอง 27 เม.ย. ร.ศ. 120 - 19 ก.ค. ร.  
ศ. 129

หจช, ก-ร.5 บ/41 ลำดับตระกูลผู้ว่าราชการเมืองพัทลุงและพงศาวดารเมืองพัทลุง [21 ก.ค. 125]

หจช, ก-ร.5 ม/40 เรื่องคำจารึกต่างๆ

หจช, พระราชหัตถเลขา ใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 3 ตอนที่ 3 มณฑล  
อีสาน)

หจช, พระราชหัตถเลขา ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอนที่ 1 งาน  
โยธา) เล่ม 1

หจช, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 3 ความยุ่งยากทาง  
ขายแดนและคดีความตำรวจ).

หจช, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอนที่ 1 งานโยธา)  
เล่ม 1

หจช, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 3 ตอนที่ 1 มณฑล  
พายัพและการปราบฮ่อ

หจช, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอนที่ 1 การจัด  
งานโยธา) เล่ม 2.

หจช, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(ภาคที่ 3 ตอนที่ 2 มณฑล  
เขมร)

หจช, มร.6 ม./1 ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตรวจราชการหัวเมืองในมณฑลต่างๆ (23 ม.ค.  
2457)

หจช, มร. 5 ม/1, ออกหนังสือพิมพ์เทศา [18 ก.พ. ร.ศ. 124 – 24 มี.ค. 125]

หจช, มร. 5 ม/12 กฎเสนาบดีเรื่องให้ผู้ว่าราชการเมืองออกตรวจราชการ [15-19 ม.ค. ร.ศ. 120]

หจช, มร. 6 ม/1 ความเห็นจัดราชการกระทรวงมหาดไทย, มีเรื่องตั้งตำแหน่งและกรมกองต่างๆ ฯ

หจช, มร.5 ม/6 เรื่อง การแบ่งหัวเมืองออกสำหรับการปกครองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย [12 มี.ค. ร.ศ.  
119 – 13 มี.ค. ร.ศ. 119]

หจช, มร.6 ม/4 เรื่องกรมพระดำรง ตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ (21 เม.ย. – 2 ก.ย. 2455)

หจช, ร.6 บ.12/16 เรื่องตรวจหาเมืองชะเลียง เมื่อ พ.ศ. 2458 และมีแผนที่แม่น้ำยมเก่าใหม่ที่จังหวัด  
สวรรคโลกเพนจดหมายของพระยายอดเมืองขวาง 1 ฉบับ ลายพระหัตถ์กรมพระดำรง 1  
ฉบับ [6 มี.ค. 2458]

หจช., มร.5 ม/5 ข้อบังคับเรื่องตั้งอัตราค่าพาหนะข้าราชการเดินตรวจราชการ

หจช.จันทบุรี, (13) มท. 2.1/8 เจ้าคุณเทศาตรวจการเมืองระยองและเมืองตราด [6 มิ.ย. ร.ศ. 128 –  
1 ส.ค. ร.ศ. 131]

นิตยสาร สิ่งพิมพ์พิเศษ

ราชกิจจานุเบกษา

วชิรญาณวิเศษ

รายงานการประชุมเทศาภิบาล

วารสารเทศาภิบาล

ทวีปัญญา

สาส์นสมเด็จ

## หนังสือภาษาไทย

กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่ 4 แพนกปกครอง ว่าด้วย ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตก

เฉียงเหนือ ร.ศ. 119. พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ม.ป.ป.

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงมีโต้ตอบกับพระยาอนุมานราชธน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเสฐียรโกเศศ-  
นาคะประทีป , 2521.

กรมศิลปากร. กิจกรรมพิพิธภัณฑ์สถาน(กรมศิลปากรจัดพิมพ์ ในงานฉลองครบรอบ 100 ปี  
พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2517.

\_\_\_\_\_, คำบรรยายสัมมนาโบราณคดีสมัยสุโขทัย พ.ศ. 2503 (จัดพิมพ์เนื่องในงานเสด็จพระ  
ราชดำเนินทรงเปิดพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ รามคำแหง จังหวัดสุโขทัย วันที่ 25 มกราคม  
พ.ศ. 2507. พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร, 2507.

\_\_\_\_\_, ตำนานพระธาตุและตำนานเมืองนครศรีธรรมราช. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด  
อรุณการพิมพ์, 2560.

\_\_\_\_\_, นำชมหอสมุดดำรงราชานุภาพ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2512.

\_\_\_\_\_, ระยะทางเสด็จประพาสมณฑลอยุธยา จดหมายเหตุเสด็จประพาสแหลมมลายู และ  
เสด็จประพาสต้นในรัชกาลที่ 5 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฉาปนกิจศพ นางกิมลี ศรีสมบุรณ์  
ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง วันที่ 17 มิถุนายน พุทธศักราช 2514). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
สามมิตร, 2514.

กรมหมื่นนราธิปประพันธ์. พงศาวดารไทยใหญ่ เล่ม 1 -3. ม.ป.ท., 2457.

กรรณิกา จรรย์แสง(บรรณาธิการ). นครปฐมศึกษาในเอกสารฝรั่งเศส : รวมบทความแปล. นครปฐม :  
ศูนย์ข้อมูลเพื่อการค้นคว้าวิจัยฝรั่งเศส-ไทยศึกษา(CEDREFT), 2552.

กระทรวงมหาดไทย. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและงานทางปกครองของ  
พระองค์(ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ร.ต.  
ดวงสิทธิ์ จารุเสถียร ณ เมรุวัดจักรวรรดิราชาวาส วันเสาร์ที่ 25 สิงหาคม 2505). พระนคร :  
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2505.

กาญจณี ละอองศรีและ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ(บรรณาธิการ). ถิ่นโคตรเหง้าก็เผาแผ่นดิน. กรุงเทพฯ :  
มติชน, 2544.

กุลดา เกษบุญชู มีดี. ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : วิวัฒนาการรัฐไทย. แปลโดย อาทิตย์ เจียม  
รัตัญญ. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2562.

เกรียงไกร ปริญญาพล. พงศาวดารเมืองสกลนคร ฉบับรองอำมาตย์โท พระบริบาลศุภกิจ(คำสาย ศิริ  
ชั้น) ถอดข้อความจากต้นฉบับเดิม และอธิบายเพิ่มเติม. สกลนคร : โรงพิมพ์สกลนครการ  
พิมพ์, 2558.

ขุนเสนานวงศ์ภักดี(พิตร ณ นคร). ประวัติและผลงานพระยารัษฎานุประดิษฐ์(คอซิมบี๊ ณ ระนอง).  
พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2513.

คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย. รายงานการประชุมเสนาบดีสภา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 3 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา ร.ศ. 113. กรุงเทพฯ : กรม  
ศิลปากร, 2548.

คริส เบเกอร์และผาสุก พงษ์ไพจิตร. ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน,  
2559.

\_\_\_\_\_, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สำนักพิมพ์ซิลค์  
เวอร์ม, 2546.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ  
กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545.

ขวลีย์ ณ ถกลาง. ประเทศราชของสยาม : ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.  
กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เอกสารการเมืองการปกครองไทย(พ.ศ. 2417-2477). (กรุงเทพฯ : สถาบันสยาม  
ศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ). สยามยามเปลี่ยน (ไม่) ผ่าน : ชุมนุมปาฐกถา 70 ปี ชาญวิทย์  
เกษตรศิริ. กรุงเทพฯ : ฟ้าเดียวกัน, 2555.

ชาติรี ประทีปนันทการ. พระพุทธชินราชในประวัติสมบูรณาญาสิทธิราชย์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติ  
ชน, 2551.

ไชยันต์ รัชชกุล(บรรณาธิการ). การรับรู้และการทำความเข้าใจอดีต. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

- \_\_\_\_\_, อาณานิคมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การก่อรัฐไทยสมัยใหม่จากศักดินานิยมสู่ทุนนิยมรอบนอก แปลโดย พงษ์เลิศ พงษ์วานานต์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่าน, 2560.
- ดาร์เรตัน เมตตาริกานนท์. การเมืองสองฝั่งโขง (งานค้นคว้าวิจัยระดับปริญญาเอกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). กรุงเทพฯ : มติชน, 2546.
- ดี.จี.อี.ฮอลล์. ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : สุวรรณภูมิ-อุษาคเนย์ภาคพิสดาร เล่ม 2. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549.
- เดวิด เค. วัยอาจ. ประวัติศาสตร์ไทยฉบับสังเขป. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2556.
- แดน ปิช บรัดเลย์. หนังสืออักขราภิธานศรับท์. พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514.
- ตรี อมาตยกุล. เจดีย์ยุทธหัตถี (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนางสมใจ เกรียงศักดิ์พิชิต ณ เมรุวัดพระศรีมหาธาตุ(บางเขน) วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2516). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2516.
- เดช บุณนาค. การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458: กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. แปลโดย ภรณ์ กาญจนรัชติ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.
- เดิม วิภาคพจนกิจ. ประวัติศาสตร์อีสาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ทวีศักดิ์ เผือกสม. หยดเลือด จารึกและแผ่นพิมพ์ : ว่าด้วยความรู้/ความจริงของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2325 – 2411. กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2561.
- ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรี พระยาทหารบดีสีหราชบาลเมือง (เทียบ อัครวัักษ์) (ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันอาทิตย์ที่ 1 มิถุนายน พุทธศักราช 2512). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2512.
- ธงชัย วินิจจะกุล. กำเนิดสยามจากแผนที่ : ประวัติศาสตร์ภูมิกายาของชาติ. แปลโดย พวงทอง ภวัครพันธุ์, ไอลา อรุณวงศ์, พงษ์เลิศ พงษ์วานานต์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่าน, 2556.
- \_\_\_\_\_, คนไทย/คนอื่น : ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย. อัญชลี มณีโรจน์(บรรณาธิการ) . นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2560.
- \_\_\_\_\_, โฉมหน้าราชาชาตินิยม : ว่าด้วยประวัติศาสตร์ไทย. นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน, 2559.



ธทอง จันทรางศุ. นายทองมหาดเล็ก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2558.

ธนาพล ล้อมอภิชาติและสุวิมล รุ่งเจริญ(บรรณาธิการ). เจ้าพ่อ ประวัติศาสตร์ จอมขมังเวทย์ (รวมบทความเพื่อเป็นเกียรติในโอกาสครบรอบ 60 ปี ฉลอง สุนทรวาณิชย์). กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์, 2558.

ธเนศ อารณ สุวรรณ. ความ(ไม่)เป็นสมัยใหม่ : ความเปลี่ยนแปลงและย้อนแย้งของไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, 2560.

ธิดา สารยา. ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น : ประวัติศาสตร์ที่สัมพันธ์กับสังคมมนุษย์. กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2539.

นพพร ประชากุล. ยกอักษร ย้อนความคิด เล่ม 2 ว่าด้วยสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. กรุงเทพฯ : อาน, 2552.

นิทานวชิรญาณ เล่ม 1-2. กรุงเทพฯ : สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2555.

นิธิ เอียวศรีวงศ์, อาคม พัตยยะ. รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์ ศรีรามเทพนคร. กรุงเทพฯ : มติชน, 2545.

\_\_\_\_\_, อ่านวัฒนธรรมการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547.

เบน แอนเดอร์สัน. ชุมชนจินตกรรม : บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม. บรรณาธิการแปล ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552.

\_\_\_\_\_, ศึกษารัฐไทย ย้อนสภาวะไทยศึกษา : รวมบทความและปาฐกถาว่าด้วยการเมืองไทยสมัยใหม่. แปลโดย ดารินทร์ อินทร์เหมือน. นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน, 2558.

ปกิณกคดีประวัติศาสตร์ไทย เล่ม 3. กรุงเทพฯ : สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2555.

ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 30 จดหมายเหตุของพระณรงควิจิต (จอมน บุนนาค) เรื่องราชทูตไทยไปประเทศฝรั่งเศส ในรัชกาลที่ 4 เมื่อปีระกา พ.ศ. 2404 (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพันตรี หลวงศรีเสารุช (เจิม โชติติลล) เมื่อ ปีชวด พ.ศ. 2467). พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2467.

ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก. เล่ม 8. กรุงเทพฯ : กองวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2542.

ประชุมพงษาวดารภาคที่ 11 พงษาวดารเมืองหลวงพระบาง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิ  
พรรณฉัตร, 2462.

ประสงค์ สุขุม. จาทยมราชถึงสุขุมวิท : เหตุการณ์ใน 4 รัชกาล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2543.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. อัตลักษณ์เอกสาร : วงศาวิทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย. เชียงใหม่ :  
ศูนย์บริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาคราวเสด็จมณฑลฝ่ายเหนือในรัชกาลที่  
5 (พิมพ์เป็นบรรณาการในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้านิกรเทวัญ เทวกุล ณ เมรุหน้า  
พลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันอังคารที่ 15 มีนาคม พุทธศักราช 2520)  
(กรุงเทพฯ : ม.ป.พ., 2520)

\_\_\_\_\_, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชหัตถเลขา ร.5 พระราชทานมายัง  
นายพันตรี พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร ราชองครักษ์ .พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์.

\_\_\_\_\_, พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 1  
ภาคที่ 1 และ 2. พระนคร : กระทรวง มหาดไทย, 2513.

\_\_\_\_\_, พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 2. พระ  
นคร : กระทรวงมหาดไทย, 2513.

\_\_\_\_\_, พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1. พระ  
นคร : กระทรวงมหาดไทย, 2513.

\_\_\_\_\_, พระราชหัตถเลขาเรื่อง เสด็จประพาสลำน้ำมะขามเฒ่า เมื่อ พ.ศ. 2451. กรุงเทพฯ :  
กรมศิลปากร, 2561.

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, เทียบเมืองพระร่วง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเซชม, 2520.

\_\_\_\_\_, ประมวลพระบรมราชาธิบายเกี่ยวกับประวัติศาสตร์สยาม (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงาน  
พระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้านิกรเทวัญ เกษมศรี ณ เมรุวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม 9  
มิถุนายน 2479). พระนคร: โรงพิมพ์ทรงธรรม, 2478.

\_\_\_\_\_, ประมวลบทพระราชนิพนธ์ ใน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาค  
ปึกแผ่น (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี พระยาอนิรุทธเทวา (ม.ล. ปิ่น พึ่งบุญ) ณ

เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2494). พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2494.

\_\_\_\_\_, และสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. เรื่องจารึก : ว่าด้วยลายลักษณ์พระบาท ที่เมืองสุโขทัย. พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2497.

พระยาโบราณราชธานินทร์. ตำนานกรุงเก่า. พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, ร.ศ. 126.

พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ). กำเนิดกรมแผนที่. พระนคร, โรงพิมพ์บริษัท ส. พยุงพงศ์, 2499.

พระยาสัจจาภิรมย์ อุดมราชนกคดี (สรวง ศรีเพ็ญ). เล่าให้ลูกฟัง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2557.

พระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ). บันทึกความทรงจำ(1) เรื่อง การศึกษา(และกีฬา) และการฝึกงานหัวเมือง. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514.

\_\_\_\_\_, วิญญาณ SPIRIT แห่งนักปกครอง บันทึกความทรงจำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตในขณะรับราชการกระทรวงมหาดไทย (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาสุนทรพิพิธ, (ณ วัดพระศรีมหาธาตุ วันอังคารที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2516). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2516.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 (พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีรับสั่งให้ลงพิมพ์สำหรับจำหน่ายตามหัวเมือง). พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ม.ป.ป.

พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 ของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี. กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2548.

พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานเพลิงศพจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 17 มีนาคม 2507). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2507.

พระวิภาควรรณ (เจมส์ แมคคาร์ธี). บุกเบิกสยาม : การสำรวจของพระวิภาควรรณ (เจมส์ แมคคาร์ธี) พ.ศ. 2424 – 2436. แปลโดย สุทธิศักดิ์ ปาลโพธิ์. กรุงเทพฯ : ริเวอร์ บุ๊คส์ จำกัด, 2561.

พลตรี พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ พระประวัติและพระกรณียกิจที่สำคัญ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จงเจริญการพิมพ์, 2523.

พิเชฐ แสงทอง. ตำนานและเรื่องเล่าปรัมปราท้องถิ่นภาคใต้ : อัตลักษณ์ วัฒนธรรม อำนาจ และการต่อต้าน ในประวัติศาสตร์ความเป็นไทย. กรุงเทพฯ : ยิปซี กรุป, 2559.

พิทักษ์พนมเขตร้อนสุรณ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพรองอำมาตย์เอก หลวงพิทักษ์พนมเขตร ฌ เมรุวัดศิลาวิเวก อำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม วันอาทิตย์ที่ 18 พฤษภาคม พุทธศักราช 2512). พระนคร : โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, 2512.

พิรศักดิ์ ชัยได้สุข. ชาติเสือไว้ลาย. กรุงเทพฯ : มติชน, 2551.

พูนพิศมัย ดิศกุล, หม่อมเจ้า. ชีวิตและงานของสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณาคาร, 2515.

ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์. สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 – 2416. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

มหาเสวกโท พระยามหาอำมาตยาธิบดี. ว่าด้วยแม่น้ำในประเทศไทยสยาม (แจกในการกฐินพระราชทานมหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ณ วัดอินทาราม พระพุทธศักราช 2468). พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2468.

\_\_\_\_\_, การปกครองฝ่ายพลเรือน (พิมพ์แจกเป็นบรรณาการในงานพระราชทานเพลิงศพพระภักดีศรีสุพรรณภูมิ (สุต สุนทรศาสตร์) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 19 พฤศจิกายน 2505). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505.

มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. ขุนนางอยุธยา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

เมืองในภาคอีสาน (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอุดรธานี(จิตร จิตตยะโสธร) ณ ฌาปนสถาน วัดโพธิสมภรณ์ จังหวัดอุดรธานี วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2516). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2516.

เมืองพิษณุโลกและพระพุทธรูปชินราช. (งานพระศพ พลเอกพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นอดิศรอุตมศักดิ์ ณ พระเมรุวัดเบญจมบพิตร วันที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2496).

ไมเคิล เจ. มอนเตซาโน และ แพทริก โจรี(บรรณาธิการ) จิรัญณ์ แสงทองและทวีศักดิ์ เผือกสม (บรรณาธิการฉบับภาษาไทย). ไทยใต้ มลายูเหนือ : ปฏิสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์บนคาบสมุทรมหาลาโว. นครศรีธรรมราช : หลักสูตรอาชีวศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2560.

ยอช เซเดส์ (ชำระและแปล). ประชุมจารึกสยาม ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย. พระนคร : โรงพิมพ์  
โสภณพิพรรฒธนากร, 2467.

\_\_\_\_\_, จารึกสมัยสุโขทัย. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2526.

\_\_\_\_\_, ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ ๒ จารึก ทวารวดี ศรีวิชัย ละโว้. กรุงเทพฯ : ศิวพร, 2504.

ราชบัณฑิตยสถาน. กฎหมายตราสามดวงฉบับราชบัณฑิตยสถาน จัดพิมพ์ตามต้นฉบับหลวง เล่ม 2.  
กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, 2550.

เรื่องการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.  
กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2555.

วรรณกรรมการเมืองเรื่อง “อานาภาพพ่อนอุปถัมภ์” ศักศิลาจารึก ที่พ่อนรามคำแหงไม่ได้แต่งยุค  
สุโขทัย (รวมบทความวิชาการ “จับพิรุณ” จารึกพ่อนรามคำแหง). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติ  
ชน, 2546.

วรรณศิริ เดชะคุปต์และปรีดี พิศภูมิวิธิ (บรรณาธิการ). กรุงเก่า เล่าเรื่อง. กรุงเทพฯ : มติชน, 2554.

วรศรา ตั้งคำวานิช. ประวัติศาสตร์ “สุโขทัย” ที่เพิ่งสร้าง. กรุงเทพฯ : มติชน, 2557.

วิชิตพงศ์ ณ ป้อมเพชร์. เทือกเถาเหล่ากอ. กรุงเทพฯ : แสงดาว, 2552.

วิเชียร กุญชร ณ อยุธยา. ประวัติเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์แห่งไวเอง (พระราชทานเพลิงศพ นาย  
วิเชียร กุญชร ณ อยุธยา ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 3 กรกฎาคม 2516). กรุงเทพฯ : โรง  
พิมพ์ชวนพิมพ์, 2516.

วินัย พงศ์ศรีเพียร(บรรณาธิการ). ความย้อนแย้งของประวัติศาสตร์ : พิพจน์พนธ์เชิดชูเกียรติ  
ศาสตราจารย์หม่อมเจ้าสุภัทสวัสดิ์ ดิศกุล. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย  
ฯ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2539.

\_\_\_\_\_, 100 เอกสารสำคัญ : สรรพสาระประวัติศาสตร์ไทยลำดับที่ 2 (จารึกและเอกสารภูมิ  
ปัญญาไทย). กรุงเทพฯ : ศักดิโสภณการพิมพ์, 2553.

วิราวรรณ นฤปิต. การเมืองเรื่องพระพุทธรูป. กรุงเทพฯ : มติชน, 2560.

วิไลเลขา ถาวรธนสาร. ชนชั้นนำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก. กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2545.

ศรีศักร วัลลิโภดม. โบราณคดีไทยในทศวรรษที่ผ่านมา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2525.

\_\_\_\_\_, ประวัติศาสตร์และโบราณคดี : เมืองอุทอง. กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2549.

ศิริพงษ์ บุญราศี. มหาอำมาตย์นายกเจ้าพระยาอมราช(ปั้น สุขุม) เอกบุรุษ 4 แผ่นดิน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, 2544.

สมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช. ชีวิวัฒน์ เทียวที่ต่างๆ ภาค 7 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ คุณแจ่ม ยงใจยุทธ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาพระสุเมรุ, 2511.

สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ. ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116. พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2443.

\_\_\_\_\_, คนดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก เล่ม 1. กรุงเทพฯ : ชมรมดำรงวิทยา, ม.ป.ป.

\_\_\_\_\_, ความทรงจำ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2546.

\_\_\_\_\_, จดหมายเหตุระยะทาง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองมณฑลกรุงเก่า มณฑลนครไชยศรี มณฑลราชบุรี ในรัตนโกสินทร ศก 117. พระนคร : โรงพิมพ์ข่าวทหารอากาศ, 2515.

\_\_\_\_\_, ตำนานกฎหมายเมืองไทยและประมวลคำอธิบายทางนิติศาสตร์ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางพิสิษฐสังขการ(ฉวี อัจฉะกาญจน์) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 26 เมษายน 2503). พระนคร : โรงพิมพ์บรรณาคาร, 2503.

\_\_\_\_\_, ตำนานพระพุทธรูปสำคัญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2548.

\_\_\_\_\_, เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545.

\_\_\_\_\_, นิทานโบราณคดี. กรุงเทพฯ : ไทยควอลิตี้บุ๊คส์ (2006), 2559.

\_\_\_\_\_, ปาฐกถาเรื่องสงวนของโบราณ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2473.

\_\_\_\_\_, พระนิพนธ์ประวัติศาสตร์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2556.

\_\_\_\_\_, รายงาน พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการ เมืองสุพรรณบุรี. พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ม.ป.ป.

\_\_\_\_\_, เรื่องเทียวที่ต่าง ๆ ภาคที่ 4 ว่าด้วยเทียวมณฑลนครราชสีมา มณฑลอุดร และมณฑลร้อยเอ็จ. พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2466.

\_\_\_\_\_ , ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพขุนประจัญपालปลาต(ประยงค์ เศรษฐบุตร) ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง 26 ตุลาคม 2507). พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร, 2507.

\_\_\_\_\_ , ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ถึงศาสตราจารย์ หลวงบริบาลบุรีภัณฑ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ร.ส.พ., 2529.

\_\_\_\_\_ , สนทนากับผู้ร้ายปล้น (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระตำรวจตรี พระยาอภิชาติชาลยุทธ (เจริญ เสวตนันท์) ทม, ตจว, ตช, ฯลฯ พ.ศ. 2468). พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2468.

\_\_\_\_\_ , สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชภักดี ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พ.ค. 2519). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519.

\_\_\_\_\_ , ให้พระยาอนุমান ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงมีโต้ตอบกับพระยาอนุมานราชชน. กรุงเทพฯ : มุณินิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป, 2521.

\_\_\_\_\_ , สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับงานกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทวัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2529.

\_\_\_\_\_ , สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. จดหมายเหตุเรื่อง เสด็จประพาสต้นในรัชกาลที่ 5 ครั้งแรกและครั้งที่ 2 (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาเสวกตรี พระยานิพัทธราชกิจ (อ้น นรพัลลภ) วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2477). พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2477.

\_\_\_\_\_ , เมืองพิษณุโลกและพระราชปรารภเรื่องพระพุทธชินราช. พระนคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหารบก, 2504.

\_\_\_\_\_ , สมเด็จพระยานริศรานุวัดติวงศ์. จดหมายระยะทางไปตรวจราชการแหลมมลายู ร.ศ. 121. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร, 2540.

\_\_\_\_\_ , สมุดภาพตรวจราชการหัวเมืองช่วงกึ่งทศวรรษก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475. นนทบุรี : บริษัทพิมพ์ดีจำกัด, 2559.

สายชล สัตยานุรักษ์, สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, กรมพระยาดำรงราชานุภาพ การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย และ “ชั้น” ของชาวสยาม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2546)

สายชล สัตยานุรักษ์. 10 ปัญญาชนสยาม เล่ม 1. กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊กส์, 2557.

\_\_\_\_\_, ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย : ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชนชีวิตสามัญชน ความทรงจำ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์. เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ภาคใต้ เล่ม 14. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์, 2542.

สุจิตต์ วงษ์เทศ. ประชุมหลักฐานประวัติศาสตร์เรื่องพระเจ้าอยู่ทอ้งไม่ได้มาจากเมืองอยู่ทอ้งมาจากเมืองจันทบูร มาจากเมืองลาว-ทางบก. กรุงเทพฯ : มติชน, 2545.

เสนานวงศ์ภักดี. ประวัติและงานพระยารัษฎานุประดิษฐ์. กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2513.

เสวกโท พระยาปริยัติธรรมธาดา(แพ ตาละลักษณ ปเรียน). ตำนานเมืองเพชรบุรี. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มนตรี, 2517.

โสภา ชานะมูล. “ชาติไทย” ในทัศนะปัญญาชนหัวก้าวหน้า. กรุงเทพฯ : มติชน, 2550.

หม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัย ดิศกุล. หม่อมเจ้าพระประวัติลูกเล่าและพระโอวาท. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2505.

หม่อมราชวงศ์วิจิตร (ม.ร.ว. ปฐม เคนจร). ตำนานนครจำปาศักดิ์ (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนายวิจิตรศักดิ์ สาระโสภณ ณ เมรุวัดแจ้ง จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2527).

\_\_\_\_\_, พงศาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ เจ้านางโสฬศนารี ณ จำปาศักดิ์ สาระโสภณ (นางอักษรการวิจิตร) ณ วัดทุ่งศรีเมือง จังหวัดอุบลราชธานี วันอาทิตย์ที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2539). กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2539.

อคิน ระพีพัฒน์. สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมจรรยา จันทร์ทนต์ ณ อยุธยา (ณ วัดธาตุทอง 18 กรกฎาคม 2519). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2519.

อภิรักษ์ เกษมผลกุล (บรรณาธิการ). เอกสารตรวจราชการเมืองนครไชยศรี. กรุงเทพฯ : ศูนย์สยามทรรศนศึกษา, 2555.



\_\_\_\_\_, กระจ่างครูผู้ถวายพระอักษร : 130 ปีชาตกาล ครูกระจ่าง แสงจันทร์ บรรพกิจเมือง  
ตราดและเมืองปังจันต์คีรีเขตร์. กรุงเทพฯ : สาขาวิชาภาษาไทย ร่วมกับศูนย์สยามทรรศน์  
ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. “ความเปลี่ยนแปลงของสำนักทางประวัติศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงทาง  
สังคมไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึง พ.ศ. 2475.”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2555.

อัญชลี สุสายัณห์. ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัย  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2552.

อุดรพันธุ์ วัชรการค้ำกลอน เรื่องตามเสด็จเสนาบดีไปเมืองตากฯ. ม.ป.ท. : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2457.

เอกสารราชการมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยที่เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เป็นข้าหลวง  
เทศาภิบาล ร.ศ. 115-125 (พ.ศ. 2439-2449) (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อม  
ประยูร โสนกุล ณ อยู่ธยา). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2520.

### หนังสือภาษาอังกฤษ

Chiyan Rajchagool. The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy: Foundations of  
the Modern Thai State from Feudalism to Peripheral Capitalism. Bangkok :  
White Lotus, 1994.

J. Caswell. A Dictionary of the Siamese language. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2544.

Kullada Kesboonchoo Mead. The rise and decline of Thai absolutism. London :  
RoutledgeCurzon, 2006.

Loos Tamara. Subject Siam : family, law, and colonial modernity in Thailand. Ithaca :  
Cornell University Press, 2006.

Maurizio Peleggi. Lords of Things: The Fashioning of the Siamese Monarchy's Modern  
Image. University of Hawai'i Press Honolulu, 2002.

Reuben Garner. Watchdogs of Empire : The French Colonial Inspection Service in Action: 1815-1913. New York, Department of History The University of Rochester, 1970.

## บทความ

กนกวรรณ ฤทธิไพโรจน์. “อี อี เยรีนี กับกำเนิดโบราณคดีสยาม,” วารสารเมืองโบราณ 31, 3 (กรกฎาคม – กันยายน) : 48.

ฉลอง สุนทรวาณิชย์. “วิวัฒนาการการเขียนประวัติศาสตร์จากเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ ถึง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ศึกษาเปรียบเทียบพระราชพงศาวดาร กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2,” วารสารศิลปากร 16, 4(2515) : 68-70.

ชวน เพชรแก้ว. “วรรณกรรมท้องถิ่นภาคใต้ : ตำนานสร้างโลกฉบับบ้านปาลาม,” สารอาศรมวัฒนธรรมวลัยลักษณ์, 14, 1 (2014) : 4.

ชาตรี ประกิจนันทการ. “กำเนิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผ่าน “จินตกรรมรัฐสยามทางศิลปะ,” ฟ้าเดียวกัน 17, 2(กรกฎาคม-ธันวาคม 2562) : 23 -24.

ชาตรี ประกิจนันทการ. “งานเขียนประวัติศาสตร์ศิลปะยุคแรกกับการก่อร่างสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยาม,” วารสารหน้าจั่ว มหาวิทยาลัยศิลปากร 14, (2560) : 88

ชาติชาย มุกสง. “หนึ่งร้อยปีแห่งความห่อเหี่ยว : สามัญชนวิถีแห่งการดิ้นรนและการย้ายถิ่นข้ามเมือง ,” ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ คลุ่มเครือ เคลือบแคลง เส้นแบ่งและพรมแดนในมนุษยศาสตร์ 19-20 กันยายน 2559 , หน้า 666.

ณัฐพงษ์ สุกุลเลี้ยว. “การเดินทาง การศึกษา และการเลื่อนสถานะของสามัญชนในยุคเปลี่ยนผ่าน : กำเนิดรัฐสมัยใหม่ในมุมมองจากด้านล่าง,” ชุมทางอินโดจีน: เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปริทัศน์ 4,7 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558) : 175.

ทามารา ลูส์ (เขียน) พงษ์เลิศ พงษ์วนานต์(แปล). “ลัทธิอาณานิคมสยามประชันฝรั่ง : สยามกับมลายูมุสลิมภาคใต้,” ฟ้าเดียวกัน 12 ,1(มกราคม-เมษายน 2557) :116.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. “การต่อสู้ระหว่างชายขอบกับศูนย์กลาง : ประวัติศาสตร์การสร้างอัตลักษณ์รัฐชาติไทย,” วารสารไทยคดีศึกษา 4, 2(เมษายน 2550 - กันยายน 2550) : 4 -5.

ธัญพงศ์ สารรัตน์. “เมืองอุบลราชธานีในประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทย พ.ศ. 2477 - 2530,” วารสารประวัติศาสตร์ (มกราคม - ธันวาคม 2557) : 6.

นนทพร อยู่มั่งมี. “นิทานโบราณคดีในฐานะประวัติศาสตร์นิพนธ์,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์, 30 (พ.ศ. 2551): 207-237.

นรเศรษฐ์ นาคภัทรพงศ์ สัญญาวิวัฒน์ และปิยนารถ บุนนาค. “การบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วารสารพฤติกรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มศว. 18, 2 (กรกฎาคม 2555): 140-154.

ปิยดา ชลวร. “เรื่องเล่าจากเหมืองดีบุก-สังคมและการเมือง,” รัฐศาสตร์สาร 38,3(กันยายน-ธันวาคม 2560): 74 – 75

เปรมมา สัตยาวิฑูฬพงศ์. “โบราณคดีกับพัฒนาการประวัติศาสตร์สยาม,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์ , 34-35 (2555-2556) : 240.

เปรมมา สัตยาวิฑูฬพงศ์. “โบราณคดีสโมสรกับพัฒนาการประวัติศาสตร์สยาม,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์ ,10(2551) : 247.

พัฒนา กิตติอาษา. ““มานุษยวิทยาแบบมองคน” : ข้อสังเกตเบื้องต้นว่าด้วยกำเนิดและพัฒนาการของงานชาติพันธุ์นิพนธ์ในสยาม,” วารสารสังคมศาสตร์ 20, 2 (2551) : 175.

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์. “การผลิต “พื้นที่แบบอาณานิคม” ในมณฑลพายัพด้วยความรู้ประวัติศาสตร์และโบราณคดีสยาม,” วารสารการบริหารท้องถิ่น 103 , (2560) : 106-123.

ภริภทร ห้าวheim และ สมศรี ชัยวนิชยา. “นโยบายการพัฒนาอีสานของรัฐบาลสยามตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่าง พ.ศ. 2453 – 2477,” วารสารประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 43, (สิงหาคม 2561 - กรกฎาคม 2562) : 84 -109.

มาน หะยิมะแซ. “บูรพาคติในภูมิภาคมลายู : ศึกษาพัฒนาการบูรพาคติอังกฤษในคาบสมุทรมลายู ค.ศ. 1786 – 1957,” วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 13, 2 (กรกฎาคม- ธันวาคม 2560) : 42.

รุ่งโรจน์ ภิรมย์อนุกูล. “คติ ความเปลี่ยนแปลง นัยยะแฝง : พระพุทธรูปในระเบียงควัดเบญจมบพิตรฯ,” วารสารดำรงวิชาการ , (ธันวาคม 2555 ) : 87-104.

ว่าที่ร้อยตรีจรูญ นาคภัทรพงศ์. “การบริหารจัดการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี 8, 1(มกราคม-มิถุนายน 2555): 90 .

วุฒิชัย มูลศิลป์. “สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมือง (พ.ศ. 2435–2458),” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี 4, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2555): 1-34.

สมเกียรติ วันทนะ. “รัฐสมบูรณาญาสิทธิในสยาม 2435-2475,” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 17, 1 (มิ.ย.2533): 23-44.

สุกัญญา บำรุงสุข, กัญญิกา ศรีอุดม, “เล่าเรื่องจากภาพ : สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมือง,” วารสารสมาคมประวัติศาสตร์ (2556-2557): 34-35

อาสา คำภา. “รัฐฉานและคนไทใหญ่ในช่วงสมัยอาณานิคม,” วารสารไทยคดีศึกษา 3, 2 (เมษายน - กันยายน 2549) : 102-103.

เอกรินทร์ พึ่งประชา. “เล่าเรื่องเที่ยวมณฑลเพชรบูรณ์”ชาติพันธุ์วรรณนาในพระนิพนธ์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ,” วารสารดำรงวิชาการ. ฉบับพิเศษ (ธันวาคม, 2555):155-184.,

Maxwell K. Hearn, “Recording The imperial Southern Inspection Tour Scrolls,” Asian Topics World History : (Columbia University, 2005). p. 1.

Sing Suwannakij and Soren Ivarsson, “Inscribing Siam: The state of documentary and spatial practices,” Modern Asian Studies (Cambridge University 2019): pp.18

## วิทยานิพนธ์

กนิษฐา ไทเตชะวัฒน์. “บทบาทของขุนนางไทยเชื้อสายจีนในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2367-2453),” วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2534.

กิติ ประทุมแก้ว. “อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง,” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. “สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ  
กระทรวงมหาดไทย.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505.

ชยันต์ ออไอสุญ. “สภาพเศรษฐกิจมณฑลราชบุรี พ.ศ.2437-2453,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหา  
บัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2526.

ชาติรี ประกิตนทการ. “การประกอบสร้างศิลปะฉบับทางการ : ประวัติศาสตร์ศิลปะกับการก่อร่าง  
สร้างชาติพ.ศ. 2408 – 2525,” วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561.

ชาลี ศิลปรัศมี. “การปกครองมณฑลนครศรีธรรมราชภายใต้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ายุคลทิ  
ทัมพร กรมขุนลพบุรีราเมศวร์ (พ.ศ. 2453 - 2468),” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต(กศ.ม)  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2529.

ฐนพงษ์ ลือขจรชัย. “ปัจจัยที่มีผลต่อการตกลงพรมแดนในดินแดนมลายูระหว่างสยามและอังกฤษใน  
สนธิสัญญาปี ค.ศ. 1909,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์  
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

ณรงค์ นุ่นทอง. “การปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราชในสมัยพระยาสุโขมนัยวินิตเป็น  
ข้าหลวงมณฑลเทศาภิบาล(พ.ศ. 2439-2449),” ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนคร  
ินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2520.

ณัฐพงษ์ สกกุลเลี้ยว, “สามัญชนในหัวเมืองฝ่ายเหนือกับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่สยาม พ.ศ. 2400-  
2450,” วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,  
2561.

ณัฐวรรณ พุ่มดียิ่ง. “การศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการ  
พัฒนาประเทศจากพระราชหัตถเลขาในการเสด็จประพาสหัวเมือง (พ.ศ. 2415-2452),”  
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ,  
2550.

เตือนใจ ไชยศิลป์. “ล้านนาในการรับรู้ของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2437 – 2476,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศา  
สตรบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

ทวีศักดิ์ เผือกสม. “การปรับตัวทางความรู้ ความจริง และอำนาจของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2325-2411,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ธนพงศ์ จิตต์สง่า. ““วชิรญาณ” กับการแสวงหาความรู้ของชนชั้นนำของสยาม พ.ศ. 2427-2448,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

ธัญพงศ์ สารรัตน์ “พัฒนาการของประวัติศาสตร์นิพนธ์เมืองอุบลราชธานี (พ.ศ. 2477-ปัจจุบัน),” ปริญญamahบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2557.

ธีรชัย บุญมาธรรม “ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของหัวเมืองกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2336 – 2450,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

นพวรรณ วชิราภิวัฒน์. “พระวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับระบบราชการ ในช่วง พ.ศ. 2435-2458,” วิทยานิพนธ์ปริญญอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524.

นฤมล วัฒนพานิช. “ระบบเทศบาลกับผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจมณฑลพิษณุโลก (พ.ศ. 2437-2476),” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2526.

นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์. “การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2438-2453),” (ปริญญการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ : 2521.

เนื่ออ่อน ขว้ทองเขียว. “รัฐสยามกับล้านนา พ.ศ. 2417 - 2476,” วิทยานิพนธ์ปริญญอักษรศาสตรดุขุบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

บุญสิน ชุ่นสั้น. “การตรวจราชการในระดับกระทรวงของระบบบริหารราชการไทย,” วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางรัฐศาสตร คณะรัฐประศาสนศาสตร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร, 2512.

พรรณงาม เก้าธรรมสาร. “การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

พิชิต พัทธ์. “ท้องถิ่น ในการรับรู้ของชนชั้นนำไทยช่วงสมัยปฏิรูปการปกครองพ.ศ.2435,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

พิพัฒน์ กระแจะจันทร์. “การสร้างภาพลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ “ชาวเขา” ในสังคมไทย ระหว่าง ทศวรรษ 2420 ถึง ทศวรรษ 2520,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

พิศมัย นันทแสง. “ระบบเทศบาลกับผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ มณฑลนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2439 – 2476,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2536.

ไพฑูรย์ มีกุล. “การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรพลธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ (พ.ศ. 2436-2453),” ปริญญานิพนธ์ศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2515.

มนัส ธัญญเกษตร. “การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2437-2457),” ปริญญานิพนธ์ศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2520.

เมธีพัชญ์ จงวโรทัย. “สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นที่สยาม พ.ศ. 2440-2476,” วิทยานิพนธ์ปริญญอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ร้อยตรีจ้านงค์ บุญชู. “การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการในกระทรวงมหาดไทย,” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

เรณู ศรีสุนทร. “การวิเคราะห์เนื้อหา “หนังสือขุม ประชุมพงสาวดาร”,” วิทยานิพนธ์ปริญญอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาบรรณารักษศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528.

วัลลภา เครือเทียนทอง. “การปฏิรูปการปกครองลานนาไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

วิภัส เลิศรัตนรังสี. “การปฏิวัติคมนาคมกับการรวมศูนย์อำนาจของรัฐสยาม พ.ศ. 2435 - 2475,” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขารัฐศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2558.

วิมลวรรณ ทองปรีชา. “พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ,” บัณฑิตวิทยาลัย แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2507.

สมเกียรติ ตุงคะเสรีรักษ์. “การปกครองมณฑลนครราชสีมา ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2476,” วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2536.

สมปอง คำมุงกุล. “การศึกษาในมณฑลอีสาน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

สมพร วรเศรษฐมงคล, “ประสิทธิภาพการตรวจราชการเพื่อการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ศึกษากรณีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544)

สร้อยสวัสดิ์ ประยูรเสถียร. “การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ(พ.ศ. 2436 - 2476),” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2523.

สุนทร หิรัญวงศ์. “สภาพการณ์ในช่วงสมัยการปฏิรูปการปกครองมณฑลที่เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2434-2453,” ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518.

สุมิตรา อำนวยศิริสุข. “กบฏผู้มีบุญในมณฑลอีสาน พ.ศ. 2444-2445,” สารนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (มานุษยวิทยา) คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524.

อโนทัย สิงคาลวณิช. “การตรวจงานบริหารทั่วไปในหน้าที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี,” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506.



อาวุธ ชีระเอก. “การจัดการศึกษาภาษาอังกฤษของรัฐสยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

อุศนา นาศรีเคน. อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. 2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บัณฑิตวิทยาลัย ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2548.

อุษณีย์ ฉวีกุลรัตน์. “ระบบเหมามืองในหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก พ.ศ. 2393-2436,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2529.

Tamthai Dilokvidhyarat’ “State Numeracy: A History of the Recording of Information in Siam 1890-1925,” School of Culture, History & Language Australian National University, 2014.

## เอกสารอื่นๆ

กระทรวงมหาดไทย. ดำรงราชานุสรณ์ : เพื่อเฉลิมพระเกียรติพลเอก และ มหาอำมาตย์เอกสมเด็จเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (เนื่องในการเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดพระรูปอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงมหาดไทย 1 เมษายน 2511) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2511)

กุลลดา เกษบุญชู มัด. “สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 2 การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540)

เจ้าพระยามุขมนตรี(อวบ เปาโรหิตย์), “บันทึกส่วนบุคคล,” พิพิธภัณฑเจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์) เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร, 2561. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ดำรงราชานุสรณ์เพื่อเฉลิมพระเกียรติพลเอก และมหาอำมาตย์เอกสมเด็จเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องในการเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดพระรูปอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงมหาดไทย 1 เม.ย. 2511. กระทรวงมหาดไทย, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2511), หน้า 103-140.

สุนทรี อาสะไวย์. “กระแสน้ำโลกาภิวัตน์และอิทธิพลที่มีต่อสยามรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน เอกสารการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสเฉลิมศุภวาระ 200 ปี แห่งพระราชสมภพพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องอัจฉริยภาพในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)



ภาคผนวก ก

พระยาราชเสนาตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา

[18 แผ่น]

กรมราชเลขาธิการ

วันที่ \_\_\_\_\_ รัตนโกสินทรศก

ม.๒. ๑๔/๒๐

ที่ ๑๖/๑๒๑

พระยาราชเสนาตรวจราชการ

มณฑลนครราชสีมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

[1 มี.ค 126- 12 พ.ค. 127]

รับวันที่ ๓๐ เมษายน ร.ศ. ๑๒๗

นาม กรมหลวงดำรง ที่ ๓๖/๑๐๗๙ วันที่ ๓๐ เมษายน ร.ศ. ๑๒๗

ใจความ ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานพระยาราชเสนา

ตรวจราชการในมณฑลนครราชสีมา

พระราชกระแส

หมายเหตุ

พระยาราชเสนาตรวจการดี  
มาก ประกอบไปด้วยความคิด  
เห็นประโยชน์แลใช้ประโยชน์  
ในราชการ ทั้งมีความปราณี  
เป็นอันมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ที่ ๔๓๖/๑๐๗๙

เมษายน ร.ศ.๑๒๗



ศาลาว่าการมหาดไทย

วันที่ ๓๐ เดือน

ข้าพระพุทธเจ้า ขอพระราชทานกราบบังคมทูลพระกรุณา

ทราบฝ่าลอองธุลีพระบาท

ด้วยพระยาราชเสนา เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ เมื่อกลับ

จากตรวจราชการในมณฑลนครราชสีมา ได้ทำรายงานยื่นต่อข้าพระพุทธเจ้า ฉบับหนึ่ง รายงานฉบับนี้ข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่าเป็นรายงานดี แลพระยาราชเสนาเมื่อเห็นเหตุการณ์อันใดซึ่งจะทำให้ประโยชน์ของราชการเสื่อมเสียไป เช่นในเรื่องเกณฑ์คนส่งข้าหลวงปักเขตแดนเมืองบุรีรัมย์แลอำเภอนางรอง ได้รับผิชอบสั่งการเด็ดขาดโดยเหตุเป็นปัจจุบันทันด่วนเพื่อแก้ไขให้ราชการดำเนินสะดวกขึ้นเช่นนี้ นับว่าพระยาราชเสนาได้ทำการสมหน้าที่ ควรสรรเสริญ ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้นำรายงานของพระยาราชเสนาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพร้อมกับจดหมายฉบับนี้

ส่วนข้อความที่พระยาราชเสนาได้กล่าวติเตียน ข้าพระพุทธเจ้า

ได้แก้ไขโดยมากแล้ว และได้เปลี่ยนตัวนายอำเภอกระโทกเพราะหลวงตุลาการ

โกศลประพฤตินไม่สมกับหน้าที่ ส่วนนายเพ่งปลัดเมืองบุรีรัมย์ผู้ที่ลงมากำ

เทพฯ เสียในระหว่างผู้ว่าราชการเมืองไม่อยู่นั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้สั่งให้

ออกจากราชการแล้ว แลข้าพระพุทธเจ้าได้ส่งสำเนารายงานของพระยาราช

เสนาไปให้พระยาจำแสนบดีเพื่อคิดจัดราชการให้เรียบร้อยต่อไป

ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

ข้าพระพุทธเจ้า **ดำรงราชานุภาพ** ขอเดชะ

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ต้นสังกัดไปมหาดไทยกับพระราชหัตถ์

(สำเนา)

วันที่ ๑ มีนาคม รัตนโกสินทรศก ๑๒๖

ข้าพระพุทธเจ้า พระยาราชเสนา เจ้ากรมมหาดไทย

ฝ่ายเหนือ ขอพระราชทานทำรายงานกราบทูล พระเจ้าน้อง

ยาเธอ ๑ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงทราบฝ่าพระบาท

ด้วยโปรดเกล้า ๑ รับสั่งว่าในฤดูแล้งปีนี้ ให้ข้าพระ

พุทธเจ้าหาเวลาออกเดินทางตรวจราชการตามหัวเมือง ข้า

พระพุทธเจ้าจึงได้คิดการที่จะออกเดินทางในมณฑลนครราชสีมา

ได้กราบทูลลาออกจากกรุงเทพ ๑ แต่วันที่ ๑ มกราคมศกนี้

ได้ตรวจการตาม-เมืองอำเภอในมณฑลนครราชสีมา กลับ

ถึงกรุงเทพ ๑ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ศก ๑๒๖ รวมเวลา ๓๔ วัน

ที่ไปตรวจการคราวนี้ได้ตรวจ ๑ เมืองนครราชสีมา

๒ เมืองบุรีรัมย์ ๓ เมืองไชยภูมิ แลได้ตรวจอำเภอ ๑ ปักธง

ไชย ๒กระโทก ๓ นางรอง ๔ ประโคนไชย ๕ เมืองบุรีรัมย์

๖ พุทไธสง ๗ นอก ๘ เมืองไชยภูมิ ๙ จัตุรัส ๑๐ พันชนะ

แลได้ตรวจการอัยการ การเรือนจำทุกเมือง

เรือนจำเมืองนครราชสีมาได้สอบสวนคุณสมบัติของพวามรงค์

ตรวจระเบียบบาญชี<sup>๑</sup> ๑๕ สถานที่การคุมขังการบังคับบัญชานักโทษ

การเบิกจ่าย แล-ประโยชน์ที่ใช้แรงนักโทษทำการตลอดจน

ถึงการกินอยู่ของนักโทษเห็นการทุกอย่างเรียบร้อยดีมาก นัก

โทษทั้งปวงยำเกรงผู้คุมอยู่ในบังคับบัญชากันสนิท เมื่อถามตาม

รายตัวเป็นลำดับไปถึงการเดือดร้อนต่างๆ ก็ไม่มีใครร้องทุกข์อย่างใด อันการเรือนจำตามหัวเมืองแม้ว่าความตั้งใจจะไม่คิดหาประโยชน์ให้แลเห็นเป็นตัวที่ดี แต่เมื่อตรวจดูประโยชน์ที่ได้ใช้แรงงานโทษในการทำงานในพื้นที่เมือง หรือทำงานให้แก่กรมทหาร ทั้งสงเคราะห์อุดหนุนเจือจานแก่กรมช่างไหมด้วยแล้ว แลเห็นว่าการที่ใช้แรงงานโทษเหล่านี้ดีมาอยู่ ในที่สุดข้าพระพุทธเจ้า ได้เตือนแลสั่งการแต่เล็กน้อยเป็นต้นห้องหญิงนักโทษใช้ขวดน้ำอบฝรั่งตามตะเกียงน้ำมันก๊าด ตั้งไว้กับพื้นใกล้ที่นอน สั่งให้เลิกทีเดียว ให้ใช้น้ำมันมะพร้าวหรือเทียนไข หญิงนักโทษซึ่งมีครรภ์ได้สั่งให้มิประกันไปคลอดบุตรนอกเรือนจำ เมื่อเป็นปรกติจึงเอาตัวมาจองจำไปให้ครบกำหนดโทษ

การเรือนจำเมืองไชยภูมิก็อยู่ข้างดี แต่ยังไม่ถึงเมืองนครราชสีมา มีนักโทษกำหนด ๖ เดือนคนหนึ่ง เป็นโรคผอมแห้ง น้ำเหลืองเสียมีแผลเปื่อยทั้งในเวลาที่เป็นเป็นผู้มีร่างกายถึงทุพลภาพ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นการจองจำต่อไปประโยชน์จึงได้สั่งให้มีใบบอกเข้ามาขอรับพระราชทานโทษ

เรือนจำบุรีรัมย์ การเรือนจำเมืองนี้ยังบกพร่องหลาย

สถานผิดกับเรือนจำทั้ง ๒ เมือง การคุมคนไม่ดี การรับฝากคนรับไว้นานผิดข้อบังคับ สถานที่เรือนจำอบอ้าวอากาศเข้าได้น้อย ห้องซึ่งนักโทษแลคนระหว่างไต่สวนพิจารณาซึ่งเป็นคนไม่ได้จองจำอาจไปมาถึงกันได้ นักโทษเที่ยวอยู่ตามโรงร้านถนนตลาดโดยลำพังสังเกตเห็นได้ยากกว่าเป็นนักโทษ มีการบางอย่าง ซึ่งต้องทำเพื่อจะ

หาประโยชน์ เช่นรับจ้างถักแหก็ต้องรุมกันทำหลายคนเพราะไม่มีการ  
 ทำ การงานที่ทำนั้นทำอย่างเลวทรามเพราะทำผิดไม่มีใครบังคับแล  
 ลงโทษ ยังมีการไม่ได้อีกข้อหนึ่งคือการบริหารนักโทษ เหมือนเอา  
 คนมาเลี้ยงให้มีที่อาศัยและอาหารรับประทาน โดยมีต้องออกแรง  
 ทำงานอย่างหนึ่งอย่างไร ได้ถามนักโทษทุกคนที่เฝ้าขัง-นอน  
 อยู่ได้รับตอบว่ามีความสุขสบายกว่าอยู่บ้านที่ต้องเป็นกึ่งวันทำมาหากิน  
 อันคนทางเมืองบุรีรัมย์นี้มีคนโหดร้ายยากจนมีสันดานเกียจคร้านเพ  
 ็น การที่เข้ามารับพระราชอาญาที่ไม่เป็นผลที่ดี การทุกอย่างที่ได้  
 +ถ้าอยู่สุขสบายไม่เป็นที่ย่าเกรง การลงพระราชอาญา  
 แลเห็นเหล่านี้ ข้าพระพุทธเจ้าได้สั่งพราหมณ์และกระบตรให้เป็นที่  
 เข้าใจแลได้สั่งไว้ในสมุดรายวันให้เสนอผู้ว่าราชการเมืองแล้ว  
 ตรวจอัยการ  
 เมืองนครราชสีมาเรียบร้อยดีมาก เมืองบุรีรัมย์พอใช้ เมือง  
 ไซยภูมิต่ำกว่าเมืองบุรีรัมย์  
 การบังคับบัญชาราชการเมือง เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่าเมืองไซ  
 ภูมิคืออยู่ได้ตรวจดูเห็นการดีมาแต่ครั้งพระพิบูลย์สงครามเป็นผู้ว่าราช  
 การเมือง เมื่อพระพิบูลสงครามกลับเข้ามาแล้ว ขุนบรรณการปลัด  
 เมืองเป็นคนที่มีคุณวุฒิทั้งเอาใจใส่การงานดีตลอดมา  
 เมืองนครราชสีมาที่ดี แต่ข้าพระพุทธเจ้าได้ทักการบางอย่าง  
 เรื่องข้าหลวงรองในข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจกว้างกว่า  
 เกินอำนาจเทศาภิบาล เป็นต้น หมอเมืองบุรีรัมย์ตั้งฎีกาเบิกเงิน  
 ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางไปราชการ เทศาภิบาลอนุญาตให้จ่ายหมอได้รับ  
 เงินไปแล้ว ภายหลังข้าหลวงคลังมีคำสั่งในตำแหน่งข้าหลวงคลัง



ถึงเจ้าพนักงานคลังเมืองบุรีรัมย์ให้เรียกเงินคืนจากหมอปเงิน

๓ บาท ว่าหมอปักอยู่กลางทาง ๓ วันโดยไม่ควร เรื่องนี้

ก็เป็นการเล็กน้อยแต่เป็นเรื่องเสียระเบียบล้างคำสั่งเทศาภิบาล

ที่ได้ส่งจ่ายไปแล้วการที่จ่ายถ้าพลาดพลั้งไปควรเสนอข้าหลวงเทศา-

ภิบาลให้สั่งให้ถูกต้องจึงจะชอบด้วยราชการ แลการที่สั่งไปโดย

มิได้สอบสวนดังนี้ใช้ว่าจะเปนแต่ลบล้างคำสั่งข้าหลวงเทศาภิบาล

อย่างเดียวกันนั้น เมื่อข้าพเจ้าได้ไต่สวนความจริงต่อไป

ก็ได้อความว่าหมอปักอยู่กลางทาง ๓ วัน เพราะต้องคอยเกวียนที่มารับ

ดูก็เป็นการจำเป็นที่จะต้องจ่ายด้วยไม่เหลือเกินไปนัก ยังอีก

เรื่องหนึ่ง <sup>๑</sup> เกอบางแห่งแจ้งว่าการส่งเงินผลประโยชน์ลำบากด้วย

เจ้าพนักงานไม่ยอมให้ใช้ช้างแลเกวียนเป็นพาหนะให้ใช้คนเกณฑ์

แบกหามมาส่ง ถ้าขึ้นใช้ช้างเกวียนบรรทุกถูกตัดค่าจ้าง

ข้าพระพุทธเจ้าเห็นเป็นการไม่ควรในการส่งเงินผลประโยชน์นี้

ต้องให้เป็นการสะดวกแลมั่นคงควรให้ใช้ช้างแลเกวียนเป็นพาหนะ

ให้เจ้าพนักงานผู้นำส่งคุมไป ให้พลตำรวจเดินตามไปข้างหลัง

การทั้ง ๒ เรื่องนี้ ได้สั่งแลพูดจาเป็นที่เข้าใจตกลงกันแล้ว

การเมืองบุรีรัมย์ได้ตรวจตราเห็นว่ายังไม่ดี คือ บังคับ

การอ่อนผู้คนที่ทำราชการอยู่ในบังคับไม่พร้อม การประชุม

อำเภอมักใช้ผู้แทนมาก สอบสวนได้ความว่า ไม่สันทัดในการ

ที่ประชุมเห็นกันว่า มีประโยชน์น้อย แต่เมื่อ <sup>๑</sup> ได้ตรวจดูข้อความ(.....ความไม่ชัด.....)

ได้ยกขึ้นปรึกษาหารือก็เห็นว่าไม่สู้น่าเลื่อมใสในข้อความเหล่านั้นจริง

อยู่ กับได้สังเกตถึงการสั่งเสียแลรายงานที่ได้ตอบคำสั่งมีการล้อเลียน

อย่างเห็นท่าทางแค้นกันหลายเรื่อง การที่จะกระทำในเมืองนี้ยัง

บกพร่อง เมื่อได้ตรวจตราดูแล้วแลเห็นการที่ชวนให้คิดให้ทำ แต่ข้า

พระพุทธเจ้ามีความเสียใจที่<sup>๑</sup> ครั้งนี้แล้วคลาดกับผู้ว่าราชการเมือง

แลปลัดเมืองหาได้พบปะไม่ การทั้งปวงที่ได้สังเกตเห็นในเมือง

นี้ เห็นด้วยเกล้า ๖ ว่าผู้ว่าราชการเมืองเป็นคนใจดีการบังคับ

บัญชาจึงอ่อนไป กับแลเห็นการงานน้อยไป

การอำเภอได้ดูทุกอย่าง อำเภอที่ดีอยู่ ๔ อำเภอ

๑ ปักธงไชยนายยะพะระเพนนายอำเภอ ๒ นางรองหลวงขจรจุฑ

กรรมเพนนายอำเภอ ๓ อำเภอนอกขุนพลเพนนายอำเภอ ๔ อำเภอ

เมืองไชยภูมิขุนบรรณาการเพนนายอำเภอ ๆ ที่ดีทั้ง ๔ อำเภอนี้ดีทั้ง

ระเบียบการในหน้าที่แลระงับปราบปรามโจรผู้ร้ายรักษาความสงบเรียบ

ร้อย อำเภอเหล่านั้นคือ อำเภอกระโทกหลวงตุลาการโกศลเพน

นายอำเภอการงานไม่ได้ดีความประพฤติของนายอำเภอก็ไม่ดีมิได้เอาใจ

ใส่ต่อราชการเสพสุราเมามายแลเล่นพนันเนืองๆ จนเกิดมี

หนี้สินให้ผู้คนสิ้นความนับถือ การตรวจอำเภอนี้ ข้าพระพุทธเจ้า

ได้ตรวจการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความโดยมาก แลได้สอบสวนถึงการ

ได้สวนถ้อยความแลวิธีรับอายัดชันสูตรกฎหมายตราสิน แลอำนาจนำ

ที่การบังคับบัญชาในตำแหน่งกรมการอำเภอแลได้ตอบข้อหาหรือการต่างๆ

ได้สั่งการโดยเฉพาะที่ได้พบเห็น ถ้าเรื่องใดเป็นเรื่องที่อำเภออื่นๆ

ทั่วไปควนจะทราบก็ได้นำข้อความนั้นมาซึ่งที่ว่าการเมือง ให้ยกเข้า

ในข้อประชุมอำเภอเพื่อให้อำเภอทุกคนทราบพร้อมเพรียงกัน มีการ

บางอย่างที่ได้ตรวจเห็นแลได้สั่งไปเช่นอำเภอชิงคนไฉ่นานบางแห่ง

ถึงเดือนหรือเดือนหนึ่งกับราว ๑๐ วัน เห็นด้วยเกล้า ฯ ว่าถ้ายอมให้  
 ชังคนเช่นนี้จะเกิดเป็นที่คุมขังขึ้นอีกแห่งหนึ่ง จึงได้สั่งให้อำเภอมอ  
 นาลเอาตัวคนไว้ได้สวนได้เพียง ๔ วันแปดหมัดเชตร ที่อำเภอบาง  
 แห่งร้องว่าเวลาที่ศาลเรียกอำเภอก็ไปเป็นพยานเนื่องๆ กระทำให้ต้อง  
 วิ่งไปมาเสียเวลาราชการเปลืองเงินค่าใช้สอย การเช่นนี้มีเป็น  
 นิจแลมิทั่วไป ได้นำเรื่องมาพูดกับอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลตกล  
 กันว่าต่อไปถ้าจะเรียกสมุห์บัญชีปลัดอำเภอ หรือ กรมการอำเภอ  
 เป็นพยานให้กำหนดนัดในวันหรือวันที่ใกล้เคียงกับเวลาที่อำเภอเข้า  
 ประชุมยังเมืองทุก ๆ คราวไป อธิบดีผู้พิพากษาได้รับรองต่อไปว่า  
 จะสั่งศาลทั่วไปในมณฑลนครราชสีมาให้กระทำการดังนี้เหมือนกัน  
 ที่เมืองไชยภูมิ ข้าพระพุทธเจ้าได้ตรวจบัญชีความ มีความ  
 ที่ต้องจับมาทำโทษเรื่องถืออาวุธไม่จุดไฟเวลากลางคืนเป็นอันมาก  
 ซึ่งเปนข้อวินิจฉัยได้ว่าโดยที่เมื่อนั้นเป็นเมืองซบปายอยู่กลางทุ่ง  
 บ้านเรือนราษฎรทั้งปวงมีระยะห่างกันตั้งอยู่ตามทุ่งนาป่าเปลี่ยว  
 เมื่อคำสั่งเช่นนี้มีขึ้นบรรดาพลตำรวจแลกำนันผู้ใหญ่บ้านออกตรวจการ  
 คราวใดก็จับเอาคนเหล่านี้เข้ามาเนื่อง ๆ ความในบัญชีของกอง  
 ตำรวจที่ปรากฏว่าเป็นผู้จับคนส่งเมืองได้มากในเมืองนั้น คือ เอา  
 ความเช่นนี้บอกเข้ามาว่าการที่จับกุมก็ได้ความชัดอยู่ว่าพบเข้าที่ใดก็  
 เห็นเปนว่าได้ทำผิดประกาศจึงได้จับเอาตัวมา ข้าพระพุทธเจ้าได้  
 สั่งให้เลิกแก้ไขคำสั่งนั้นใหม่ ให้ยกความข้อนี้เข้าในที่ประชุมอำเภอ  
 คือลักษณะที่จะห้ามการถืออาวุธได้ไฟเวลากลางคืนให้ห้ามแต่เฉพาะ  
 ที่ประชุมชนอย่างหนึ่งหรือในระแวกบ้านที่เปนหมู่บ้านมีทางเดินถึงกัน  
 อย่างหนึ่งนอกจากนั้นไม่ให้ห้ามปรามจับกุมอีกต่อไป

เรื่องตั้งบายซีความฉ้อตัวเองมีมากพบทุกอำเภอ เช่น<sup>๑</sup>ว่าจับ  
 สงสัยลงในสารบบอาญาว่าความเกิดเรื่องหนึ่งครั้งได้สวนไม่ปรากฏ  
 ว่ามีความผิดสิ่งใดปล่อยตัวไปแล้วลงในสารบบว่าได้สวนไม่ได้<sup>๒</sup>ครั้น  
 จริงเมื่อใช้ถ้อยคำสำนวนดังนี้แล้วก็ทำให้เป็นการเข้าใจ<sup>๓</sup>กันเสียว่า เรื่องมีจริง  
 แต่หากได้สวนไม่ได้ความจริง เวลาสำรวจลงเป็นความเกิด  
 แล้วลงว่าไม่ได้ตัวความเช่นนี้มีมากนักได้สั่งให้หักจากบายซีไม่ให้ปรา  
 ฎว่าเปนความเกิดเพราะไม่จริง ได้สั่งให้ประชุมอำเภอในข้อนี้  
 ด้วย กับเรื่องความ<sup>๔</sup>ผู้ร้ายอุกฉกรรจ์ที่ยังไม่เข้าใจแลความข่มขืนหรือ  
 พยายามจะข่มขืนทำชำเราซึ่งมีมากในประเทศบ้านป่า ซึ่งเห็นกัน  
 ว่าเป็นขึ้นแลพยายามไปหมดระวังยากกระดิกตัวไม่ไหว ได้สั่งแลชี้  
 แจงแก่ยกระบัตรโดยชัดเจนแลให้ประชุมอำเภอด้วยแล้วเรื่องเกณฑ์คนเดินหนังสือเกณฑ์ใช้แรงงานเปล่าในจำพวกที่  
 เกณฑ์  
 เช่นนี้ยกเว้นการกะเกณฑ์อย่างอื่น ข้าพระพุทธเจ้าไปถึงบ้านเฉลียง  
 ในตำบลและกิ่งกระโทกมีผู้ใหญ่บ้านกับราษฎรร้องว่าเดิมสัญญาว่าจะ  
 เกณฑ์ให้ส่งหนังสือไม่เกณฑ์การอื่นภายหลังมาเกณฑ์จ้างเกียนอีก  
 ข้อนี้ข้าพระพุทธเจ้าได้จดหมายบอกมายังพระบรมราชบรรหารให้บอก  
 หลวงอภัย ๑ ให้สั่งเสีย<sup>๕</sup>ให้เป็นที่เข้าใจอย่าให้ราษฎรแลเห็นว่าเจ้า  
 พนักงานพูดไม่จริงได้ ในเรื่องนี้ ครั้นมาถึงเมืองไชยภูมิ ๆ หรือ  
 ว่าการส่งหนังสือเตือนนักด้วยเลิกการไปสนียเสียต้องเกณฑ์คน  
 ส่งบางทีก็ได้ แลหาหรือว่าเมื่อมันยอมรับส่งแล้วภายหลัง  
 มันไม่ยอมไปแลหนังสือมาคืนจะทำโทษได้หรือไม่ เรื่องนี้ได้สั่งว่า  
 ไม่ควรทำโทษ การที่จะทำต่อไปให้ใช้เกณฑ์จ้างตามพระราชบัญญัติลักษณ  
 เกณฑ์จ้างเป็นการบังคับอยู่ในตัวแล้วจะบิดพลิ้วไม่ได้การก็คงสะดวก  
 มีข้อควรเตือนให้ทราบอย่างเดียว แต่อย่าเกณฑ์คนที่ดีซึ่งมีกิจการ

งานประกอบ<sup>+</sup><sub>การ</sub>ทำมาหากินโดยปกติแลอย่าเกณฑ์ข้าอยู่ในคน ๆ เดียว

ให้เป็นการ<sup>+</sup><sub>ที่</sub>เดือนร้อนได้ ที่อำเภอจตุร-รัส<sup>+</sup><sub>ได้</sub>ทราบว่ารำษฎรรังเกียจ

การเกณฑ์จ้างใช้แรงหรือพาหะเพราะไม่ได้ค่าจ้าง ถ้ามอำเภอ

ได้ความว่าเปน<sup>+</sup><sub>ความ</sub>การจริงแลอำเภอเองเลยชี้แจงถึงความเดือดร้อน

ว่าอำเภอไปตรวจการต้องใช้พาหะครั้งตั้งฎีกาเบิกเงินแต่ปี ๑๒๕

ก็เบิกไม่ได้มาจน<sup>+</sup><sub>ถึง</sub>ปี ๑๒๖ จะออกเงินให้ราษฎรไปก่อนเดือน

น้อยไม่พอใช้ แลได้ความว่าเงินค่าเดินทางหมดทีเดียว ในเรื่อง

นี้ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้า ๆ ว่า การตรวจ<sup>+</sup><sub>การ</sub>เปนข้อสำคัญคือ

เปนการควบคุมการงานแลป้องกันการเสียหายที่จะเกิดขึ้น ข้าพระ

พุทธเจ้าจึงได้เรียกจากอำเภอจตุรสรวมเงินที่ค้างเปนเงินราว

๒๐๐ บาทเศษ ได้ปลุกษาทกลงกันให้หาเงินที่เหลือรายอื่น ๆ โอน

มาจ่าย เพื่อให้การเสร็จสิ้นกันไปเพราะค้างมาแต่ศก ๑๒๕ เดือด

ร้อนอยู่

อนึ่งมีการที่ควรข้าพระพุทธเจ้าควรกราบทูลให้ทรงทราบ

๒ เรื่อง เรื่องหนึ่งเมื่อข้าพระพุทธเจ้าถึงเมืองบุรีรัมย์ผู้ว่าราชการ

เมืองไปราชการแล้วเลยลงมากรุงเทพ ฯ ส่วนปลัดเมืองที่รักษา

การแทนอยู่ในเวลานั้นก็ลงมากรุงเทพ ฯ บ้าง เมื่อปลัดเมืองมา

แล้วเจ้าพนักงานคลังไม่สมัครทำราชการก็ลงมากรุงเทพ ฯ เสียโดย

พลการมอบ<sup>+</sup><sub>ถูก</sub>บุญแจก่าปั่นคลังให้เสมียนรองรักษาไว้ การเมืองบุรีรัมย์

ในครั้งนั้นตกลงคงเปนนายสร้างยกระบัตรเมืองรักษาราชการในตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง นายสร้างเปนผู้น้อยการบังคับบัญชาราช

การเปนที่ลำบาก เวลานั้นเงินในคลังมีอยู่ถึง ๑๐๐๐ ชั่งเศษที่เสมียน

เปนคนไม่สมควรถือลูกบุญแจกคนเดียวหมิ่นแก่กันมาก แม้จะเป็นคน

ที่ประการใดถ้ามีช่องแผลเห็นผลก็อาจจะเปลี่ยนได้ในขณะใดขณะ  
 หนึ่งทั้งห้องคลังก็ไม่มีบานประตู ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้เรียกปลัดอำ  
 เภอ ๑ ผู้ช่วยสรรพากร ๑ ยกระบัตรเมือง ๑ เสมียนคลังที่ถือลูก  
 ลูกกุญแจ ๑ มาพร้อมกันแล้วได้บังคับให้เสมียนผู้นั้นส่งลูกกุญแจ  
 ให้นายสร้างยกบัตรเมืองถือควบคุมไว้ดอกหนึ่ง คงให้เสมียนผู้นั้น  
 ถือดอกหนึ่งทุก ๆ กำปั่นเว้นแต่หีบไม้ใบใหญ่ซึ่งมีลูกกุญแจดอกเดียว  
 แลมีเงินแต่น้อยอันเป็นเงินสำหรับแยกไว้อย่างทุก ๆ วันนั้น คง  
 เสมียนคลังถือลูกกุญแจดอกเดียว แลประตูคลังข้าพระพุทธเจ้าก็ได้  
 สั่งให้ทำแล้ว อีกเรื่องหนึ่ง เมื่อข้าพระพุทธเจ้าเดินทางออก  
 จากเมืองนครราชสีมาคราวนี้ได้ไปที่ตำบลแฉะซึ่งเป็นกิ่งอำเภอ  
 กระโทกที่ตั้งขึ้นใหม่ จึงต้องเดินทางสายนอกผ่านดงอีจานแลดง  
 ใหญ่ เมื่อเข้าถึงเขตอำเภอนางรองไปอำเภอประโคนชัย  
 ตลอดจนถึงเมืองบุรีรัมย์ได้รับคำร้องทุกข์จากราษฎรแลกรรมการอำ  
 เภอตลอดไปเป็นเสียงเดียวกันว่า มีความเดือดร้อนเรื่องถูกเกณฑ์  
 ไปหาบสิ่งของส่งข้าหลวงปักปันเขตแดน<sup>๑</sup> ให้อำรัญแลบ่อไพลิน พวกราษ  
 ฏรร้องว่าทางเดินลำบากแลเกิดความไข้เจ็บตายเนื่องๆกรรมการอำ  
 เภอร้องว่าเกณฑ์คนไปคอยรับไม่รู้ว่าจะมาเมื่อใดเป็นการ  
 ลำบากต้องคอยอยู่ผู้คนระส่ำระสายเผือดเคืองเรื่องอาหารแลเกิดการ  
 ไข้เจ็บล้มตายลง ครั้นข้าหลวงมาคนที่เป้นฝรั่งแลนายร้อยทหาร  
 ใช้บรรทุกเกินกว่ากำลัง ให้เดินวันยังค่ำซ้ำให้เดินกลางคืน เมื่อหยุด  
 มีความเหนื่อยถึงไม่หาเวลากินอาหารพอวางหาบลงก็ลงนอน  
 กลางดิน<sup>๒</sup> ทันที คนเหล่านี้ได้ป่วยเจ็บมากแต่ตายไปแล้ว ๓๐ คน  
 ที่ยังป่วยอยู่อีกหลายคน เมื่อข้าพระพุทธเจ้าถึงบ้านแกลงโพนระหวาง

ประโคนไชยกับบุรีรัมย์ได้ไปเที่ยวในหมู่บ้านราษฎรเห็นคนที่ต้อง  
 เกณฑ์เจ็บป่วยอยู่มากพากันมาเล่าถึงความทุกข์ยากเดือนร้อนและที่  
 เปนไข้มาจากบ่อโพลิน ข้าพระพุทธเจ้าได้เอายาที่เอาไปใช้แจก  
 ให้แก่ราษฎรหมด ครั้นมาถึงเมืองบุรีรัมย์ทราบว่ามีคนหนีกลับ ๑๘ คน  
 บางคนร้องว่าไม่ยอมไปจะยอมติดคุก พระนครภักดีผู้ว่าราชการ  
 สั่งให้ฟ้องถนัดขึ้นการเกณฑ์จำจ้ง อัยการได้ฟ้องแล้ว ๘ คนอีก ๑๐  
 คนยังป่วยไข้อยู่จึงยังไม่ได้ฟ้อง เมื่อข้าพระพุทธเจ้าได้ทราบเกล้า ฯ  
 ดังนี้ ยังเกิดความสงสารเปนกำลัง เห็นด้วยเกล้า ฯ ว่า<sup>+</sup>ที่ทำการ  
 คราวนี้ได้ทำโดยไม่คิดกะการให้ตลอด เมื่อทำไปแล้วจึงพบความ  
 ยากเปนตอน ๆ ไป ความยากทั้งนั้นรวมไปอยู่กับราษฎรจำพวกเดียว  
 คนที่เปนไข้กลับมาปรากฏว่ามาตายอีก<sup>+</sup>ในภายหลัง<sup>+</sup>อีกเนื่องๆ การคราวนี้  
 ถึงจะเปนราชการที่<sup>+</sup>จะต้องทำก็ดี แต่มิใช่เปนการสำคัญอย่างการ  
 ส่งลำเลียงทัพศึกจะได้ยอมเสียชีวิตผู้คนมากมาย ข้าพระพุทธเจ้า  
 จึงได้สั่งให้งดไม่ให้เรียกตัวคน ๑๐ คนมาทำโทษที่ได้ฟ้องไปแล้ว  
 ก็ได้สั่งให้ถอนฟ้องเสีย การที่จะทำต่อไปเปนตั้งต้นกันใหม่ได้แนะ  
 นำดังนี้ ๑ สั่งให้สืบสวนดูว่าข้าหลวงจะมาเมื่อใดเอาคนไปให้เหมาะ  
 แก่เวลาอย่าให้<sup>+</sup>ไปคอยอยู่นาน ๒ บรรดาคนที่ไปให้มีหัวหน้าคุมไป  
 คนเหล่า<sup>+</sup>นั้น<sup>+</sup>นั้นต้องฟังคำสั่งหัวหน้าคนเดียวเปนผู้กระทำการราชการให้สำ  
 เร็จ ๓ นำที่หัวหน้า ๑ ให้คนมีเวลากินอาหารก่อนจึงให้ออกเดิน  
 ๒ ต้องบรรทุกพอแก่กำลังคนที่จะนำไปได้ ๓ กลางวันต้องหยุดพัก  
 พอสมควรแล้วจึงเดินต่อไป ๔ เวลาบ่าย ๕ โมงให้อยู่ที่เดียว  
 และไม่ยอมให้ข้าหลวงบังคับคนที่ไปเลย ข้าหลวงต้องการอย่างไร  
 ให้พูดกับหัวหน้า ๆ บังคับคนเดียว อนึ่งข้าพระพุทธเจ้าทราบว่า

เรื่องคนป่วยตายโดยไม่มียา<sup>+</sup> ๕ รักษาคนโดยมาก สิ่งที่น่ากลัวมักจะเป็น

น้ำมันตั้งขึ้นอธิษฐานเอาเองใช้กันไปเท่านั้น ยาของโอสถสภา

ได้จัดแล้วก็ดี แต่ยังจัดการไม่ถี่การจึงไม่ได้ผลแพร่ไปถึงคนพวกนี้

ในข้อนี้มีความจริงอยู่อย่างหนึ่ง คือ คนพวกนี้เป็นคนจนถ้าต้อง

ซื้อ<sup>+</sup>ยา<sup>+</sup>เพียงเฟื้องหนึ่งเสียตายยิ่งกว่าที่จะ<sup>+</sup>คิด<sup>+</sup>รักษาตัว ถ้าโปรดเกล้า ฯ

ให้แจกยาของโอสถสภาแก่คนที่ป่วยไข้ป่าจำพวกที่เจ็บมาเฉพาะ

ในคราวนี้ จะเป็นที่เพิ่มบุญพระราชาคุณเป็นอันมาก

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรดเกล้า ฯ

ข้าพระพุทธเจ้า (ลงนาม) พระยาราชเสนา





## เจ้ากรรมนายเวรฝ่ายเหนือ

เก็บ พิมพ์

บุญอ่าน เต๋าทาน

ผู้ร่าง นายมัน ผู้เขียน นายตาด  
ผู้ตรวจ สอพ(เชิงญ/ร) ผู้ทาน ขุนรจิต

ที่ ๑๗/๑๗๕

วันที่ ๒ พฤษภาคม รัตนโกสินทรศก<sup>๔๑</sup> ๑๒๗

ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ได้รับ

หนังสือที่ ๓๖/๑๐๗๙ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน คศ<sup>๔๑</sup> นี้

ส่งรายงานพระยาราชเสนา เรื่องไปตรวจจัดราช

การในมณฑลนครราชสีมาที่มีความเห็น<sup>+</sup> ในสิ่งที่ควรแก้ไขเป็นหลาย

ประการ เธอได้แก้ไขตามที่ว่า แลได้ส่งรายงาน

ของพระยาราชเสนาไปให้พระยาจำแลนบดีคิดจัด

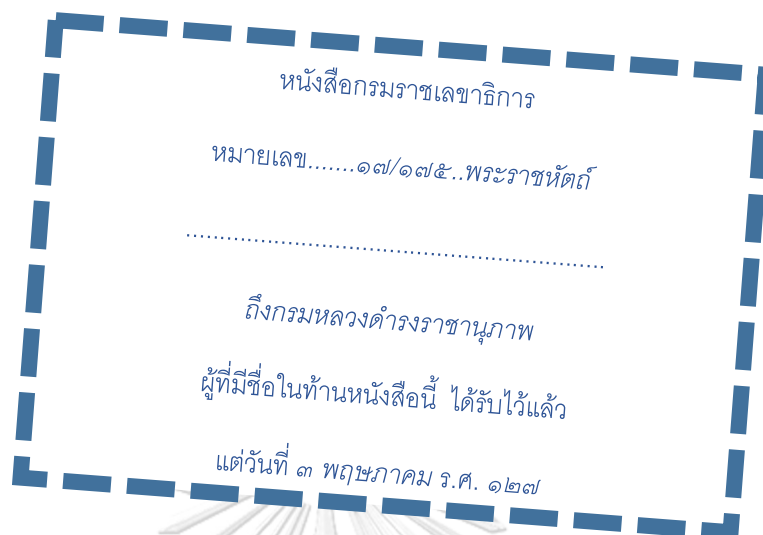
ราชการในสิ่งที่ยังไม่ดี—ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

สืบไป นั้น ทราบแล้ว พระยาราชเสนาตรวจ

การดีมาก ประกอบไปด้วยความคิดเห็น

ประโยชน์แลใช้ประโยชน์ในราชการ ทั้ง

มีความปรานีเป็นอันมาก



บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	อิทธิกร ทองแกมแก้ว
วัน เดือน ปี เกิด	19 ธันวาคม 2536
สถานที่เกิด	โรงพยาบาลสงขลาครินทร์
วุฒิการศึกษา	สาขาวิชาภาษาไทย (เกียรตินิยมอันดับ 2) คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร
ที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านเลขที่ 6 หมู่ที่ 1 ตำบลพิจิตร อำเภอนาหม่อม จังหวัดสงขลา 90310

