

ประวัติศาสตร์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ซึ่งเป็นแหล่งชุมชนที่มีคนอยู่อาศัยมาหลายยุคหลายสมัย และเคยเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของราชอาณาจักรกรุงศรีอยุธยานานถึง ๔๑๗ ปี (ระหว่าง พ.ศ. ๑๘๙๓ - ๒๓๑๐) ก่อนหน้านั้นดินแดนนี้เป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรทวารวดี และอาณาจักรโบราณที่นักวิชาการส่วนมากเรียกว่าอโยธยาตามลำดับ ถึงแม้ว่าเมื่อกรุงศรีอยุธยาตกในปี พ.ศ. ๒๓๑๐ ดินแดนนี้ก็ยังมีประชาชนอาศัยอยู่เรื่อยมา จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น ขอกล่าวประวัติความเป็นมาเป็น ๔ ระยะคือ ก่อนสมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยธนบุรี และสมัยรัตนโกสินทร์

สมัยก่อนกรุงศรีอยุธยา

บริเวณนี้อยู่ในอาณาจักรทวารวดีระหว่างพุทธศตวรรษที่ ๑๒ - ๑๖ ต่อมาในพุทธศตวรรษที่ ๑๖ - ๑๘ ก็ตกอยู่ใต้อิทธิพลของขอม โดยมีเมืองละโว้ (ลพบุรี) เป็นเมืองหน้าด่าน ประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๘ บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาก็เป็นอิสระจากอิทธิพลของขอม ในช่วงนี้ได้เกิดอาณาจักรใหม่ๆ อีกหลายรัฐ เช่น สุโขทัย ลานนา และล้านช้าง และก็เกิดรัฐที่พัฒนาจากอาณาจักรเดิม เช่น อโยธยา^๑ สุพรรณภูมิ (สุพรรณบุรี) และนครศรีธรรมราช เป็นต้น

หากจะกำหนดเรียกดินแดนบริเวณภาคกลางของประเทศไทยในช่วงพุทธศตวรรษที่ ๑๖ - ๑๘ ซึ่งตกอยู่ใต้อิทธิพลของขอมว่า แคว้นละโว้ แล้ว ก็อาจกล่าวตามข้อเสนอของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งว่า “แคว้นละโว้ (อโยธยา) พัฒนาขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองของแคว้นละโว้ (ทวารวดี)”^๒ ดินแดนบริเวณนี้มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ ๑๖ ซึ่งพงศาวดารเหนือกล่าวไว้ว่าในปี พ.ศ. ๑๕๕๗ พระเจ้าสายน้ำผึ้งได้พระราชทานพระเพลิงศพพระนางสร้อยดอกหมาก พระมเหสีซึ่งเป็นพระราชธิดาของพระเจ้ากรุงจีน ที่บางกะจะ^๓ และทรงสถาปนาบริเวณนั้นเป็นพระอาราม ให้ชื่อว่า วัดพระเจ้านางเซิง^๔

นักวิชาการกลุ่มนี้ได้เสนออีกว่า “ในพุทธศตวรรษที่ ๑๗ - ๑๘ เมืองอโยธยาอาจเป็นเมืองขึ้นของแคว้นละโว้ จนกระทั่งพุทธศตวรรษที่ ๑๘ จึงมีการย้ายเมืองสำคัญมาอยู่แถวปากน้ำแม่เปี้ยในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา”^๕ และก็คงมีบทบาทแทนที่เมืองละโว้ (ลพบุรี) อย่างไรก็ตามเมืองละโว้ (ลพบุรี) ก็ยังคงครองความเป็นศูนย์กลางทางอารยธรรมอยู่จนกระทั่งต้นพุทธศตวรรษที่ ๑๙ ดังจะเห็น

^๑ แคว้นนี้นักวิชาการบางท่านเรียกแคว้นละโว้ บางท่านเรียกแคว้นอโยธยาและบางท่านเรียกแคว้นละโว้ - อโยธยา

^๒ ศรีศักร วัลลิโภดม และคณะ, **ประวัติศาสตร์ไทยสมัยก่อนพุทธศตวรรษที่ ๒๐** (อติสัณหา), หน้า ๒๑

^๓ อยู่บริเวณทางตอนใต้ของเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ที่แม่น้ำเจ้าพระยาประสกับแม่น้ำป่าสัก แล้วลงสู่อ่าวไทย

^๔ **ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๑** (จุลศักราช, ๒๕๐๖) หน้า ๕๓ - ๕๔

^๕ ศรีศักร วัลลิโภดม และคณะ, **เรื่องเดิม**, หน้า ๒๑

ได้จากกรณีที่มิเจ้านายไทย ๓ พระองค์ คือ พ่อขุนรามคำแหง พ่อขุนมั่งราย และพ่อขุนงำเมือง ขณะยังทรงพระเยาว์อยู่ได้เสด็จมาศึกษาเล่าเรียน ที่เขาสมอคอน^๖ ในเมืองละโว้ (ลพบุรี)

การย้ายเมืองหลวงจากเมืองละโว้มาอยู่ที่เมืองอโยธยา คงเป็นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เป็นสำคัญเพราะในขณะนั้นการค้าต่างประเทศโดยเฉพาะกับจีนกำลังมีบทบาทสำคัญ นโยบายของจีนในขณะนั้นส่งเสริมให้คนจีนออกมาค้าขาย ดังนั้นตำแหน่งที่ตั้งของเมืองอโยธยาซึ่งอยู่ใกล้ทางออกทะเล และยังเป็นชุมทางของแม่น้ำใหญ่ ๓ สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำป่าสัก จึงสามารถควบคุมเส้นทางคมนาคมในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมด จากเหตุผลดังกล่าว เมืองอโยธยาจึงมีที่ตั้งเหมาะกว่าเมืองละโว้ (ลพบุรี)

เมืองอโยธยาอยู่ที่ไหน ในเรื่องนี้พระเจ้าโบราณราชธานินทร์ ข้าหลวงมหาดไทยและเทศาภิบาล มณฑลอยุธยา ได้กล่าวไว้ในรายงานผลการขุดแต่งพระราชวังหลวงกรุงศรีอยุธยาว่า มีเมืองเก่าอยู่ทางปากตะวันออกของเกาะเมือง แถบที่วัดสมณโกษ วัดกุฎีดาวและวัดศรีอโยธยา^๗ ต่อมาสมเด็จพระบรมราชาธิบดีทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขุดแต่งเมืองอโยธยาเป็นเมืองที่ขุดขึ้นเมื่อปกครองที่เมืองลพบุรี ในบริเวณที่แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำเจ้าพระยามาบรรจบกัน เมืองนี้ในระยะแรกพื้นที่ยังลุ่มไม่เหมาะในการทำไร่นา จึงเป็นเพียงเมืองหน้าด่านของเมืองลพบุรี ต่อมาเมื่อพื้นที่ค่อยๆดอนขึ้นจึงมีคนมาตั้งถิ่นฐานทำไร่นากลายเป็นชุมชนใหญ่แห่งหนึ่ง^๘

รายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งเมืองอโยธยาได้รับการขยายเพิ่มเติมขึ้น โดยนายศรีศักร วัลลิโภดม “เมืองอโยธยาดั้งอยู่ทางตะวันออกของเมืองอยุธยา ตัวเมืองมีลำน้ำตามธรรมชาติล้อมเป็นคูเมือง ๓ ด้าน คือ ด้านเหนือ ตะวันออก และด้านใต้ ลำน้ำนี้คือ ลำน้ำป่าสักเดิม แต่เรียกชื่อแตกต่างกันออกไป ตอนที่ไหลผ่านด้านเหนือและตะวันออก เรียกแม่น้ำหันตราและคลองโพธิ์ ส่วนตอนที่หักมุมมาเป็นคูเมืองด้านใต้เรียก ลำน้ำแม่เปี้ย มาออกปากน้ำเจ้าพระยาที่ปากน้ำแม่เปี้ยตอนใต้วัดพนัญเชิงลงมา ส่วนคูเมืองด้านตะวันตกนั้นขุดขึ้นคือ ลำคูชื่อหน้า”^๙

แคว้นละโว้ (อโยธยา) เจริญรุ่งเรืองมากในปลายพุทธศตวรรษที่ ๑๙ ดังปรากฏหลักฐานในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ ที่กล่าวถึงการสร้างพระพุทธรูปไตรรัตน์นายกในปี พ.ศ. ๑๘๖๗ ก่อนการสถาปนากรุงศรีอยุธยาถึง ๒๖ ปี^{๑๐} พระพุทธรูปองค์นี้มีขนาดใหญ่โตและสวยงามมาก ย่อมเป็นประจักษ์พยานให้เห็นว่าบริเวณนี้ต้องเป็นแหล่งชุมชนขนาดใหญ่ที่มีพลังทางเศรษฐกิจด้วยจึงสามารถสร้างได้ แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. ๑๘๘๓ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ได้ย้ายมาสร้างเมืองหลวงใหม่ในบริเวณใกล้เคียงแสดงว่าคงจะเกิดอะไรขึ้นในบริเวณเมืองอโยธยา ซึ่งจะต้องค้นคว้ากันต่อไป

^๖ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “ชุมชนอโยธยา – อยุธยา – ปัญหาเรื่องวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม” เอกสารสัมมนาประวัติศาสตร์อยุธยา, วิทยาลัยครูพระนครศรีอยุธยา, หน้า ๙

^๗ พระยาโบราณราชธานินทร์, “เรื่องกรุงเก่า” ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๖๓ (กรุงสุโขทัย, ๒๕๑๒), หน้า ๒๖

^๘ สมเด็จพระบรมราชาธิบดีทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขุดแต่งเมืองอโยธยา (กรุงเทพฯ : ๒๕๖๗) หน้า ๔๒ - ๔๓

^๙ ศรีศักร วัลลิโภดม, “กรุงอโยธยาในประวัติศาสตร์” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๔, ฉบับที่ ๙, ๒๕๑๐, หน้า ๗๗

^{๑๐} พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ (กรุงสุโขทัย, ๒๕๑๕), หน้า ๔๔๓

สมัยกรุงศรีอยุธยา

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ได้สถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีในวันศุกร์ เดือน ๕ ขึ้น ๖ ค่ำ ปี พ.ศ. ๑๘๘๓ พระราชทานนามเมืองใหม่นี้ว่า “กรุงเทพมหานครบวรทวารวดีศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตนราชธานีบุรีรมย์” การที่พระองค์สามารถรวบรวมกำลังไพร่พลตั้งเมืองใหม่โดยปราศจากการสู้รบใดๆ อีก ทั้งยังสามารถยกกองทัพไปตีนครธม เป็นการท้าทายอำนาจของเขมร นอกจากนี้ยังโปรดให้ขุนหลวงพงษ์ ฝึมหะเสียดกองทัพไปตีอาณาจักรสุโขทัยได้ด้วย ดังนั้นปัญหาที่น่าสนใจก็คือ พระองค์เป็นใครมาจากไหน เพราะเหตุใดจึงได้สร้างอาณาจักรใหม่ได้ โดยที่ผู้นำท้องถิ่นเดิมยอมรับให้พระองค์เป็นผู้นำต่อไป

ในพุทธศตวรรษที่ ๑๙ นี้ บริเวณที่เป็นประเทศไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วยอาณาจักรต่างๆ หลายอาณาจักร คือ ทางตอนเหนือ มีอาณาจักรลานนา ต่ำลงมาก็เป็นอาณาจักรสุโขทัย ส่วนทางภาคใต้ก็เป็นอาณาจักรนครศรีธรรมราช ส่วนตอนกลางของประเทศนั้น มีอาณาจักรที่สำคัญ ๒ อาณาจักร คือ ทางด้านตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นอาณาจักรสุพรรณภูมิ ส่วนทางด้านตะวันออกเป็นอาณาจักรละโว้ (อโยธยา) หรืออาณาจักรอโยธยา

อาณาจักรสุพรรณภูมิ มีบ้านเรือนกระจายอยู่ตามลุ่มแม่น้ำท่าจีน แม่น้ำท่าจีน และเพชรบุรี มีเมืองสำคัญ คือ เมืองสุพรรณบุรี เมืองแพกศรีราชา (ในจังหวัดชัยนาท) เมืองราชบุรี เพชรบุรี สิงห์บุรี ตามหลักฐานจากศิลาจารึกหลักที่ ๑ กลุ่มเมืองในอาณาจักรสุพรรณภูมินี้เคยอยู่ใต้อำนาจของพ่อขุนรามคำแหง แต่เนื่องจากกลุ่มนี้มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่น และคงมีอำนาจทางทะเลด้วยจึงอยู่ใต้อิทธิพลของอาณาจักรสุโขทัยไม่นาน อย่างนานที่สุดก็คงภายหลังจากพ่อขุนรามคำแหงสวรรคต อาณาจักรสุพรรณภูมิคงพยายามสลัดอำนาจของสุโขทัย และสร้างความเป็นใหญ่ให้กับตน โดยการไปเป็นพันธมิตรกับอาณาจักรละโว้ (อโยธยา)

อาณาจักรละโว้ (อโยธยา) เป็นอาณาจักรเก่าแก่ เคยเป็นศูนย์กลางวัฒนธรรมทวารวดีและขอม อาณาจักรนี้มิได้อยู่ใต้อิทธิพลของอาณาจักรสุโขทัย เพราะมิได้ปรากฏชื่อเมืองทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง แต่ก็คงเป็นเครือญาติกับทางสุโขทัย^{๑๑} เมืองที่สำคัญของอาณาจักรละโว้ ก็คือ เมืองละโว้ เมืองอโยธยา

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ผู้สถาปนากรุงศรีอยุธยานั้น พระองค์จะต้องมีความสัมพันธ์กับศูนย์อำนาจที่สำคัญในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา คือ อาณาจักรสุพรรณภูมิ และอาณาจักรละโว้ (อโยธยา) เป็นแน่ เพราะจะเห็นได้จากการที่ เมื่อพระองค์ได้สถาปนากรุงศรีอยุธยาแล้ว พระองค์ได้โปรดให้พระราเมศวร พระราชโอรสไปปกครองเมืองละโว้ (ลพบุรี) และให้ขุนหลวงพงษ์ ฝึมหะเสียดไปปกครองเมืองสุพรรณบุรี ถ้าพระองค์มิได้มีความเกี่ยวข้องกับอาณาจักรทั้งสองแล้ว ผู้นำเดิมคงไม่ยินยอมแน่ๆ ดังนั้นพระองค์คงจะเป็นราชโอรสของอาณาจักรละโว้ (อโยธยา) ได้อภิเษกกับเจ้าหญิงแห่ง

^{๑๑} ในพงศาวดารโยนกกล่าวว่า เมื่อพระยามังราย เจ้าเมืองเชียงใหม่ ได้รับเชิญให้ตัดสินความขัดแย้งกันของพ่อขุนรามคำแหงกับพระยงำเมือง เจ้าเมืองพระยานครนั้น ทางลำบากพระทัยเป็นอย่างมาก เพราะพ่อขุนรามคำแหงทรงเป็นญาติกับพระยานครหลวง (กัมพูชา) พระยานครศรีธรรมราชและ พระยาศรีอยุธยา (พงศาวดารโยนก. คลัง-วิทยา : ๒๕๑๖ หน้า ๖๙)

อาณาจักรสุพรรณภูมิ ได้เสด็จมาครองเมืองเพชร^๒ ในฐานะเมืองลูกหลวง ก่อนมาสร้างกรุงศรีอยุธยา เมื่อพระราชบิดาสวรรคตแล้วพระองค์ได้เสวยราชสมบัติในแคว้นละโว้ หลังจากนั้นได้เสด็จมาประทับอยู่แถบในเมืองอโยธยา^๓ ระยะเวลาหนึ่ง แล้วก็สถาปนากษัตริย์อยุธยาเป็นศูนย์กลางแห่งใหม่ของราชอาณาจักร^๔

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงทำให้กรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางอันศักดิ์สิทธิ์ของราชอาณาจักรใหม่ พระองค์ทรงรับเอาความเชื่อเรื่องพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเทวราชาจากเขมร โดยสถาปนาพระนามของกษัตริย์ตามแบบเทพเจ้าในศาสนาพราหมณ์ ทรงประกอบพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาตามแบบเขมร แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากรักกาลของพระองค์แล้ว ก็เกิดการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างราชวงศ์สุพรรณภูมิและราชวงศ์อู่ทอง แต่การแย่งชิงเป็นการเข้ามามีอำนาจในกรุงศรีอยุธยามิใช่เพื่อแยกตัวออกไปจากอาณาจักร

กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีของไทยนานถึง ๔๑๗ ปี ซึ่งเป็นเมืองหลวงที่มีอายุยาวนานที่สุดในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๕) ทั้งนี้เป็นเพราะกรุงศรีอยุธยาตั้งอยู่ในชัยภูมิที่ดีทั้งทางด้านยุทธศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ และการเมือง ทางด้านยุทธศาสตร์ กรุงศรีอยุธยามีลักษณะเป็นเกาะมีแม่น้ำล้อมรอบทางด้านเหนือคือแม่น้ำลพบุรีเก่า ทางด้านตะวันตกและด้านใต้คือแม่น้ำเจ้าพระยาและทางด้านตะวันออกคือแม่น้ำป่าสัก ลักษณะเช่นนี้เป็นเกราะป้องกันศัตรูได้ดี ส่วนรอบนอกเกาะเมืองมีลักษณะเป็นที่ราบลุ่ม น้ำท่วมในฤดูน้ำหลากซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการตั้งทัพของศัตรู ทางด้านเศรษฐกิจ กรุงศรีอยุธยาตั้งอยู่บริเวณดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ อันเกิดจากการทับถมของตะกอน ทำให้บริเวณนี้เหมาะแก่การเพาะปลูก นอกจากนี้ที่ตั้งของกรุงศรีอยุธยายังเป็นที่รวมของแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก และ แม่น้ำลพบุรี ซึ่งเป็นผลให้ชาวอยุธยาสามารถติดต่อค้าขายกับหัวเมืองในภาคกลาง และภาคเหนือได้สะดวก อีกทั้งยังอยู่ใกล้อ่าวไทย จึงทำให้กรุงศรีอยุธยากลายเป็นเมืองที่ควบคุมการค้าต่างประเทศ เพราะกรุงศรีอยุธยาเป็นที่รวมของสินค้าของป่าจากเมืองต่างๆ จากการที่อยู่ใกล้อ่าวไทยยังทำให้กรุงศรีอยุธยาสามารถควบคุมการค้าติดต่อระหว่างหัวเมืองภายในทวีปกับต่างประเทศด้วย

ถึงแม้ว่าที่ตั้งของกรุงศรีอยุธยาจะดีเพียงใดก็ตาม ตลอดระยะเวลาสี่ร้อยกว่าปีกรุงศรีอยุธยาต้องเผชิญกับการทำสงครามหลายครั้ง สงครามที่ประชิดกรุงครั้งสำคัญที่สุดในปี พ.ศ. ๒๑๑๒ ในรัชกาลสมเด็จพระมหินทราธิราช เป็นผลให้กรุงศรีอยุธยาต้องตกเป็นเมืองขึ้นของพม่านานถึง ๑๕ ปี จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๑๒๗ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชจึงสามารถประกาศอิสรภาพได้และมีกษัตริย์สืบต่อกันมาอีก ๑๘๓ ปี จนถึงรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศน์ กรุงศรีอยุธยาต้องตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าอีกครั้งในวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๓๑๐ ซึ่งเป็นความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ที่กรุงศรีอยุธยาไม่สามารถชำระความเป็นเอกราชอีกต่อไป

^๒ มีหลักฐานหลายฉบับ ที่กล่าวว่าพระเจ้าอู่ทองมาจากเมืองเพชรบุรี เช่น จดหมายเหตุลาลูแบร์ คำให้การชาวกรุงเก่า

^๓ อาจจะมาสร้างวังอยู่ที่ตำบลเวียงเหล็ก (วัดพุทธไสวรรรย์ปัจจุบันนี้) ซึ่งพระองค์ประทับอยู่ ๓ ปี จึงทรงย้ายมาสร้างพระราชวังที่ตำบลหนองโสน (บึงพระราม) และสถาปนากษัตริย์อยุธยาเป็นราชธานี

^๔ นิธิ เอียวศรีวงศ์, อยุธยาตอนต้น รากฐานและความเป็นปึกแผ่น (เอกสารอัดสำเนา), หน้า ๕

พระมหากษัตริย์สมัยกรุงศรีอยุธยา

เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ สถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีแล้ว มีกษัตริย์สืบต่อกันมา ๓๓ พระองค์ พระมหากษัตริย์ได้ประกอบพระราชกรณียกิจต่างๆ กัน ทั้งทางด้าน การป้องกันประเทศให้พ้นภัยจากอริราชศัตรู การปกครองบ้านเมือง การรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมและความสงบสุขในสังคม การทำนุบำรุงศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปกรรมต่างๆ จนกลายเป็นเอกลักษณ์ประจำชาติไทย เป็นมรดกตกทอดมายังอนุชนในรุ่นปัจจุบัน อาทิ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงพระปรีชาสามารถมองการณ์ไกลในการเลือกทำเลที่ตั้งเมืองหลวง และสามารถสร้างความเชื่อเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ให้มั่นคง สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นกษัตริย์นักปกครองที่วางรากฐานรูปแบบการปกครองอาณาจักรให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง ใช้ติดต่อกันมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงเป็นกษัตริย์นักรบที่หาผู้ใดเทียบได้ยาก ทรงกล้าหาญในการประกาศอิสรภาพและยังนำกองทัพไปรบถึงดินแดนพม่า เป็นต้น

พระมหากษัตริย์ทั้ง ๓๓ พระองค์นี้ ทรงปกครองอาณาจักรสืบต่อกันมา ๔๑๗ ปี คิดเฉลี่ยแล้วแต่ละพระองค์ปกครองประมาณ ๑๒ - ๑๓ ปี แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กษัตริย์ที่ปกครองต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยมี ๑๖ พระองค์ ในจำนวนนี้ที่ปกครองระยะสั้นที่สุด คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้าไชย ปกครองเพียง ๓ - ๔ วัน เท่านั้นก็ถูกยึดอำนาจ และมีพระมหากษัตริย์ที่ปกครองไม่ครบ ๑ ปี ถึง ๖ พระองค์ พระมหากษัตริย์ที่ถูกยึดอำนาจเหล่านี้สืบเนื่องจากขึ้นครองราชย์ในขณะที่ทรงพระเยาว์บางพระองค์ไม่มีฐานอำนาจที่มั่นคงพอ ไม่มีความสามารถพอในการรบจึงไม่เป็นที่นับถือศรัทธาของเหล่าขุนนาง ส่วนพระมหากษัตริย์ที่ ปกครองนานเกินเกณฑ์เฉลี่ยมี ๑๗ พระองค์ ในจำนวนนี้ที่ปกครองนานเกิน ๒๕ ปี ซึ่งสามารถทำให้พระมหากษัตริย์มีฐานอำนาจที่มั่นคงสามารถประกอบกรณียกิจต่างๆ ในการทำนุบำรุงราชอาณาจักร มีเพียง ๕ พระองค์ คือ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ สมเด็จพระนารายณ์มหาราช สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ และสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง

สมัยกรุงธนบุรี

เมื่อกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าในปี พ.ศ. ๒๓๑๐ แล้ว สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ประกาศอิสรภาพและขับไล่พม่าออกไปจากแผ่นดินไทย ทรงย้ายเมืองหลวงมาอยู่ที่กรุงธนบุรี แล้วโปรดให้กวาดต้อนชาวอยุธยาไปเป็นกำลังสำคัญที่กรุงธนบุรี^{๑๔} กรุงศรีอยุธยาที่เคยรุ่งเรืองบัดนี้ถูกปล่อยให้รกร้าง แต่อย่างไรก็ตามในระยะต่อมาสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชก็โปรดให้มีการประมวลค้นหาทรัพย์สมบัติที่ชาวอยุธยาฝังไว้ก่อนกรุงแตก เป็นผลให้ชาวอยุธยาได้หนีออกจากป่ามาตั้งบ้านเรือนรอบๆ เกาะเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้โบราณสถานถูกรื้อทำลาย

^{๑๔} สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม ๒ (กรุงเทพฯ : คลังวิทยา, ๒๕๑๖) หน้า ๓๒๕

สมัยรัตนโกสินทร์

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกขึ้นครองราชย์ใน พ.ศ. ๒๓๒๕ แล้ว ได้โปรดให้รื้ออิฐจากกำแพงเมือง เชิงเทินป้อมปราการต่าง ๆ ที่กรุงเก่าไปสร้างพระราชวังใหม่เพราะขณะนั้นทรงรีบเร่งในการสร้างเมืองใหม่ จึงไม่สามารถเผาอิฐได้ทันใช้งาน ประกอบกับเพื่อเป็นการทำลายป้อมปราการเมืองเก่าไม่ให้เป็นประโยชน์แก่ข้าศึกที่ยกมาตีกรุงเทพฯ การรื้ออิฐในครั้งนั้นจึงเป็นการทำลายซากกำแพงเมือง ป้อมปราการต่าง ๆ ประกอบกับการที่ประชาชนอพยพไปสู่เมืองหลวงใหม่ จึงทำให้กรุงศรีอยุธยาถูกทอดทิ้งแต่อย่างไรก็ตามคนไทยในยุคนั้น ยังมีความรู้สึกเสียดายความรุ่งเรืองของกรุงศรีอยุธยา ดังจะเห็นได้จากบทพระราชนิพนธ์ของสมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาท สมเด็จพระอนุชาธิราชในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ที่กล่าวไว้ว่า “...อันถนนหนทางมรรคา คิดมาก็เสียดายทุกสิ่งอัน ร้านเรียบเป่นรเบียบด้วยรุกขา ชายของนานาทุกสิ่งสรรพ ทั้งพิธีปีเดือนคืนวัน สารพันจะมีอยู่อัตรารดูใดก็ได้เล่นกระเชมสุข แสนสนุกทั่วเมืองทรรษา ตั้งแต่นี้แลหนากอกา ออยุธยา จะสาบสูญไป จะหาไหนได้เหมือนกรุงแล้ว ดังดวงแก้วอันสิ้นแสงใส นับวันแต่จะยับยับไป ที่ไหนจะคืนคงมา...”^{๑๖}

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงสร้าง “กรุงเทพฯพระมหานครอมรัตนโกสินทร์” เป็นเมืองหลวง ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พระนครศรีอยุธยาก็เป็นเพียงเมืองจัตวาเมืองหนึ่งขึ้นกับกรุงเทพฯ และในเวลาต่อมาเรียกกันว่า “เมืองกรุงเก่า”

ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดฯ ให้รื้อศิลาแลงตามวัดร้างไปสร้างพระอารามใหม่ที่กรุงเทพฯ พระนครศรีอยุธยาจึงถูกทำลายอีกครั้ง

ดังนั้นสภาพเกาะเมืองที่เคยเต็มไปด้วยปราสาทราชวัง วัดวาอาราม บ้านเรือนประชาชน จึงถูกทอดทิ้งให้เป็นป่ากร้าง ดังที่บาทหลวงปาลเลกัวซ์ ได้บันทึกการเดินทางผ่านอยุธยาในสมัยรัชกาลที่ ๓ โดยสรุปว่า เมื่อไปถึงอยุธยาจะเห็นเจดีย์สี่ศรีคร่ำคร่ำไปตามกาลเวลาชุกยอดแหลม ต้นไม้อายุด้วยร้อย ๆ ปี แผ่กิ่งก้านสาขาปกคลุมโบราณสถาน เมื่อใกล้อยุธยาแม่น้ำแบ่งเป็นสายๆ เป็นคลองหลายคลอง ตัวนครจึงเป็นเกาะคล้ายถุงเงินจีน โบราณสถานที่น่าอัศจรรย์ก็คือ พระบรมมหาราชวังและวัดหลวง โบราณสถานต่างๆ ถูกต้นไม้ปกคลุมหมดจนกลายเป็นที่อยู่ของนกเค้าแมว แร้ง เป็นที่ฝังมหาสมบัติเมื่อคราวอยุธยาแตก มีการขุดค้นอยู่เนืองๆ^{๑๗}

ตัวเมืองกรุงเก่าในขณะนั้นตั้งอยู่โดยรอบเกาะเมือง มีพลเมืองทั้งคนไทย จีน ลาว มลายู ประมาณ ๔๐,๐๐๐ คน^{๑๘} พลเมืองเหล่านี้ตั้งบ้านเรือนอยู่ทั้งสองฝั่งแม่น้ำรอบเกาะเมืองเพื่อสะดวกในการดำรงชีวิตทั้งการอุปโภคและบริโภค การคมนาคม การเกษตรกรรม ตลอดจนกระทั่งการระบายสิ่งโสโครก ส่วนทางด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน วัดยังคงเป็นศูนย์กลางชุมนุมกันทางสังคม

^{๑๖} กรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท, นิราศกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาทเสด็จไปตีเมืองพม่า พ.ศ.

๒๓๓๖ (โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๖๖), หน้า ๒๐

^{๑๗} มงเซญูร์ ปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม. สันต์ ท. โกมลบุตร แปล (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, ๒๕๒๐), หน้า ๗๙.

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐.

ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและประเพณีที่สำคัญ เป็นศูนย์กลางการศึกษา วัดที่สำคัญในระยะแรก เช่น วัดพนัญเชิง วัดสุวรณดาราราม^{๑๙} วัดกษัตราธิราช วัดเชิงท่า วัดแม่นางปลี^{๒๐} และวัดรอบนอกเกาะเมืองที่ไม่ถูกพม่าทำลาย

ถึงแม้ว่ากรุงศรีอยุธยาจะเป็นกรุงเก่าไปแล้ว แต่ชาวเมืองหลวงตลอดจนพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ในพระบรมราชวงศ์จักรียังรำลึกถึงกรุงเก่าอยู่เสมอ ในทุก ๆ ปี พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์จะเสด็จมาทอดกฐิน นอกจากนี้จากจดหมายเหตุปรากฏว่ารัชกาลที่ ๔ โปรดให้เกณฑ์ไพร่ไปขุดดินเหนียวที่บางขวดเพื่อนำไปปั้นรูปเทวดา พระอินทร์ ครุฑ ในงานบำเพ็ญพระราชกุศล งานพระศพ เป็นต้น

กรุงเก่าได้รับความสนใจในการบูรณะ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยโปรดให้บูรณะพระราชวังใหม่ พระราชทานนามว่า วังจันทร์เกษม เพื่อเป็นที่ประทับเวลาแปรพระราชฐานเสด็จประพาสกรุงเก่า^{๒๑}

กรุงเก่าในสมัยเป็นมณฑล กรุงเก่าได้กลายเป็นเมืองสำคัญอีกครั้งหนึ่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงจัดการปกครองหัวเมืองแบบมณฑลเทศาภิบาล ในปี พ.ศ. ๒๔๓๘ พระองค์ทรงจัดตั้ง “มณฑลกรุงเก่า” โดยรวมหัวเมือง ๘ เมือง เข้าด้วยกัน อันมีเมืองกรุงเก่า เมืองอ่างทอง เมืองสระบุรี เมืองลพบุรี เมืองพระพุทธบาท เมืองพรหมบุรี เมืองอินทบุรี และเมืองสิงห์บุรี^{๒๒} โดยตั้งสถานที่ทำการของมณฑลกรุงเก่าที่เมืองกรุงเก่า ในระยะเวลานี้ได้มีการบูรณะหลายด้านจนเป็นผลให้มีประชาชนอาศัยหนาแน่นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

รัชกาลที่ ๕ โปรดให้บูรณะพระราชวังจันทร์เกษมเป็นสถานที่ราชการ โดยจัดให้พระที่นั่งพิมานรัตยา เป็นศาลาว่าการข้าหลวงเทศาภิบาล พลับพลาจตุรมุข เป็นศาลาว่าการเมือง ตึกใหญ่มุมกำแพงด้านเหนือ เป็นศาลาว่าการอำเภอรอบกรุง ทรงซ่อมโรงช้างให้เป็นที่คุ้มขังนักโทษ โรงละครหน้าพลับพลาจตุรมุขเป็นที่ทำการศาลมณฑล ส่วนตึกหน้าพระที่นั่งพิมานรัตยาเป็นศาลเมืองและคลังเก็บราชพัสดุ^{๒๓} นอกจากนี้ในรัชกาลต่อๆ มา ยังได้ตั้งหอทะเบียน ไปรษณีย์ สถานีตำรวจภูธร ในบริเวณด้านใต้ถัดจากพระราชวังจันทร์เกษมลงมา

ชีวิตชาวกรุงเก่าในสมัยพระพุทธเจ้าหลวง ได้อาศัยตั้งบ้านเรือนอยู่ริมฝั่งแม่น้ำตามริมน้ำแพ หรือมีจะหนั้นก็อยู่ในเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่เรียกว่า “หัวรอ” เป็นบริเวณที่แม่น้ำป่าสักและ

^{๑๙} วัดสุวรณดาราราม เดิมชื่อวัดทอง เป็นวัดโบราณที่สมเด็จพระปฐมบรมมหาชนกทรงสร้าง และพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงปฏิสังขรณ์.

^{๒๐} เจลิม สุขเกษม, “กรุงศรีอยุธยา” อธิบายแผนที่พระนครศรีอยุธยาด้วยคำวินิจฉัยของพระยาโบราณราชธานินทร์เรื่องศิลปและภูมิสถานอยุธยา พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพแม่แดง แซ่วังนะ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สามมิตร), หน้า ๑๒๑ - ๑๓๑

^{๒๑} พระยาโบราณราชธานินทร์, ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๖๓ เรื่องกรุงเก่า, หน้า ๑๗๗

^{๒๒} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม.๒๐/๖ “กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๗”

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน

แม่น้ำลพบุรีมาประสพกัน บริเวณหัวรอเป็นเสมือนหัวใจของชาวกรุงเก่า เป็นทั้งที่อยู่อาศัย ชุมทางการค้าขาย สถานที่ราชการ และวัดหลายวัด เป็นต้น นอกจากนี้กรุงเก่ายังอาศัยอยู่บริเวณวัดพนัญเชิงด้วย

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการเปลี่ยนชื่อเมืองเป็นจังหวัดตั้งนั้น ในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๙ เมืองกรุงเก่า จึงเปลี่ยนเป็น “จังหวัดกรุงเก่า” ซึ่งใช้เรียกเช่นนี้เรื่อยมาจนกระทั่งในรัชกาลที่ ๗ จึงเปลี่ยนชื่อมณฑลกรุงเก่าเป็น “มณฑลอยุธยา” เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ และเปลี่ยนชื่อจังหวัดกรุงเก่าเป็น “จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ส่วนชื่อกรุงเก่าคงเป็นชื่อเรียกอำเภอว่า อำเภอกรุงเก่า จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เมื่อมีการบูรณะจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพื่อเตรียมต้อนรับอนุ นายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า จึงได้มีการเปลี่ยนชื่ออำเภอกรุงเก่า เป็นอำเภอพระนครศรีอยุธยา ซึ่งใช้เรียกกันมาจนทุกวันนี้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นจังหวัดที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอันยาวนาน เป็นทั้งที่ตั้งของเมืองหลวงของแคว้นอโยธยา เป็นที่ตั้งเมืองหลวงของราชอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาถึง ๔๑๗ ปี หลังจากนั้นแม้ว่ากรุงจะแตก เมืองหลวงจะย้ายไปอยู่ที่อื่น กรุงศรีอยุธยาจะกลายเป็นกรุงเก่า และเป็นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบันก็ตาม แต่ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ในความทรงจำของคนไทยตลอดกาล

การจัดรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕

๑. มูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการปฏิรูปการปกครองให้เป็นสมัยใหม่อย่างอารยประเทศทางตะวันตก ทั้งนี้ เนื่องจากทรงเล็งเห็นว่าระบบการปกครองของไทยในขณะนั้นขาดบูรณาการแห่งชาติ ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ นโยบาย “ขอให้อยู่รอด” ที่ไทยใช้มาตลอดตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเพียงประการเดียว ไม่สามารถนำมาใช้ได้กับสภาพการเมืองการปกครองได้อีกต่อไป ในท่ามกลางภัยอันคุกคามของประเทศมหาอำนาจทางตะวันตก และในสภาวะการณ์ขณะนั้นต้องการระบอบการปกครองที่มีประสิทธิภาพในการที่จะควบคุมหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลให้ได้ผลอย่างแท้จริง โดยรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ความยากลำบากในการคมนาคมก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการถ่วงรั้งมิให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังนั้น ลักษณะการเมืองการปกครองจึงเป็นการแบ่งสรรอำนาจกันระหว่างเจ้ากับขุนนาง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ สภาพการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิมได้มาสะดุดหยุดลงเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองเสียใหม่ โดยได้ทรงดำเนินงานเป็นลำดับขั้น ดังนี้

๑. ทรงศึกษาแบบแผนการจัดรูปการปกครองแบบประเทศตะวันตก
๒. ดำเนินการจัดตั้งกระทรวง
๓. จัดตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรก

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นว่า เสนาบดีเจ้ากระทรวงแบบเก่าไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะงานในขณะนั้น ก็ได้ทรงประกาศจัดตั้งกระทรวงขึ้น ๑๒ กระทรวงในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และให้มีเสนาบดีทั้ง ๑๒ กระทรวง และแต่ละกระทรวงก็มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. กระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
๒. กระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ ฝ่ายตะวันตก ฝ่ายตะวันออก และเมืองมลายูและประเทศราช
๓. กระทรวงต่างประเทศ ว่าการเฉพาะต่างประเทศอย่างเดียว
๔. กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวังและกรม ซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
๕. กระทรวงเมือง (ภายหลังเรียกว่ากระทรวงนครบาล) ว่าการโปลิศ และการบัญชีคน คือกรมพระสุรัสวดี และรักษาคนโทษ ต่อมาจึงให้เป็นกระทรวงบังคับบัญชาภายในเขตกรุงเทพมหานคร
๖. กระทรวงเกษตรราชการ ว่าการเพาะปลูก การค้าขาย การป่าไม้ และการบ่อแร่
๗. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับและจ่ายในแผ่นดิน
๘. กระทรวงยุติธรรม บังคับศาลที่จะชำระความร่วมมือกันทั้งแพ่ง อาญา และอุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน
๙. กรมยุทธานธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ ต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง
๑๐. กระทรวงธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับเกี่ยวกับพระสงฆ์ ผู้บังคับการโรงเรียน และโรงพยาบาลทั่วทั้งราชอาณาจักร
๑๑. กระทรวงโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจตราการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์โทรเลข และรถไฟ
๑๒. กระทรวงมรุธาธิการ เป็นพนักงานที่จะรักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

ในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้ประกาศให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ บังคับบัญชาและปกครองหัวเมืองทั้งหมดในประเทศ (ซึ่งแต่เดิมกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ในการบังคับบัญชาและปกครองหัวเมืองเหมือนกัน) ส่วนกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

โดยที่กิจการด้านการปกครองเป็นปัจจัยสำคัญของการปฏิรูปการปกครองในครั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญที่สุดมากกว่ากระทรวงอื่นๆ

สำหรับแนวความคิดในการดำเนินการปฏิรูปการปกครองได้ดำเนินถึงว่า หากการปกครองได้มีการวางระเบียบแบบแผนอันดีแล้ว ก็จะเป็นช่องทางให้การบริหารงานในด้านอื่นๆ ของรัฐ

ดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมายของการปฏิรูปการปกครอง จึงได้มีความรอบคอบเป็นพิเศษนับตั้งแต่การเริ่มงานเป็นต้นมา

ในการจัดหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นว่า สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เนื่องจากเสด็จในกรมเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ได้เคยปฏิบัติงานด้านการศึกษาได้ผลดีและเคยได้ดูงานแบบใหม่จากยุโรป

นโยบายของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดนโยบายของกระทรวงมหาดไทย อันถือเป็นจุดหมายปลายทางในการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองตามที่บรรยายไว้ในหนังสือเทศาภิบาลพอสรุไปได้ดังนี้

๑. เปลี่ยนลักษณะการปกครองประเทศแบบราชาธิราช (Empire) เป็นอย่างพระราชอาณาเขต (Kingdom) ประเทศไทยรวมกัน เลิกประเพณีที่มีเมืองประเทศราช

๒. จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ ๓ กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่าให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว

๓. จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิสำเนาให้สะดวกแก่การปกครองและมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

๔. การเปลี่ยนแปลงตามนโยบายนี้จะค่อยๆ จัดเป็นขั้นๆ มิให้เกิดความยุ่งเหยิงในการเปลี่ยนแปลง

นโยบายของกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่าเป็นความประสงค์ที่จะยุบประเทศราชและให้รวมมาเป็นหัวเมืองราชอาณาจักร ก็เพื่อต้องการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติให้มั่นคงโดยมีความมุ่งหมายที่จะจัดการแตกแยกของชนชาติต่างๆ ภายในพระราชอาณาจักรให้หมดสิ้นไปและมีความประสงค์ที่จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองมาไว้ที่กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว

นอกจากต้องการจะจัดระเบียบการปกครองประเทศให้เป็นระบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอันเป็นการสร้างความมั่นคงให้เกิดเอกภาพของชาติตามประการแรกแล้ว ยังมุ่งที่จะจัดสรรราชการให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชาอีกด้วย เพื่อให้กิจการทั้งปวงในด้านการปกครองเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเป็นการขจัดความสับสนเปลืองและความล่าช้าในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งแก้ข้อขัดแย้งในการจัดการปกครองแต่เดิมด้วย ในการจัดรูปการปกครองแบบรวมอำนาจ จำเป็นต้องใช้รูปการปกครองส่วนภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเลือกระบบการเทศาภิบาล ซึ่งเป็นแบบแผนของการปกครองที่อังกฤษกำลังใช้ในเทศพม่าและมลายูในขณะนั้น เพื่อที่จะได้เป็นเครื่องมืออันมีประสิทธิภาพในการควบคุมหัวเมืองต่างๆ ให้ได้ผล

ดังนั้น แนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเพื่อที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ และเพื่อที่จะให้เป็นปัจจัยสำคัญในการขยายราชการบริหารไปยังส่วนภูมิภาคนั้นได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ ดังนี้ คือ

๑. ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ ซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้สิ้นสุดลง

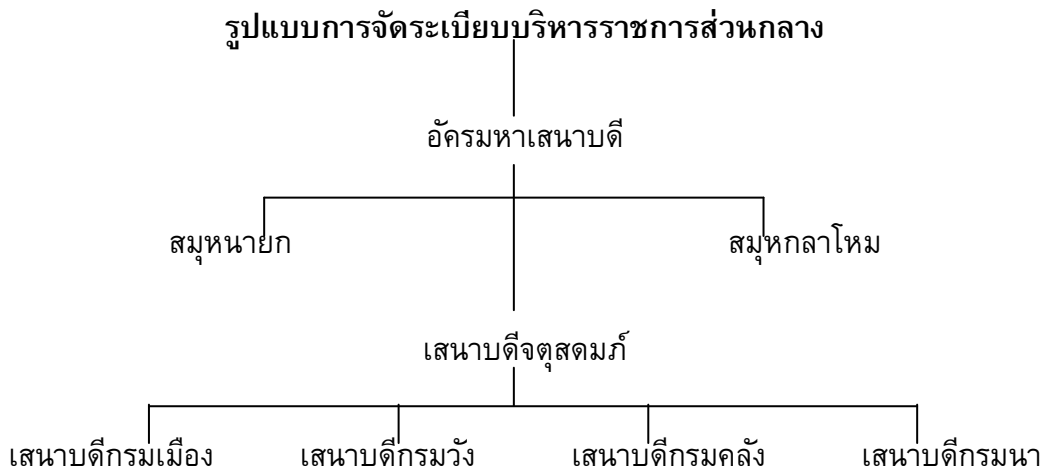
- ๒. เกิดการแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างกรมต่อกรมอย่างชัดเจน
- ๓. สร้างเอกภาพทางการปกครองของประเทศชาติให้เกิดขึ้น

๒. การจัดรูปการปกครองหัวเมืองก่อนการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล

การจัดรูปการปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนการปฏิรูปการปกครองได้แบ่งรูปการปกครองเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

๒.๑ การบริหารราชการส่วนกลาง

ได้จัดรูปการปกครองแบบ “จตุสดมภ์” มีอัครมหาเสนาบดี สมุหกลาโหม สมุหนายก และจตุสดมภ์ทั้งสี่ ได้แก่ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา

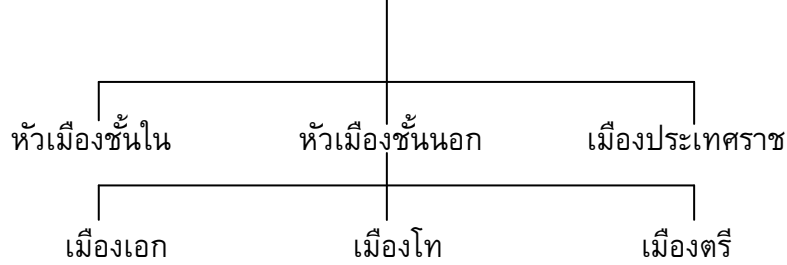


แม้ว่าจะได้มีการวางระเบียบแบบแผนในการปกครองไว้ แต่ในทางปฏิบัติงานของฝ่ายต่างๆ ยังคงคาบเกี่ยวและซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น สมุหนายก นอกจากจะรับผิดชอบหัวเมืองทางภาคเหนือของประเทศแล้วยังรับผิดชอบในการเก็บภาษีอีกด้วย ส่วนสมุหกลาโหมก็เช่นกัน นอกจากจะรับผิดชอบหัวเมืองทางใต้ก็มีหน้าที่เก็บภาษีไปด้วย และกรมท่าซึ่งควรรับผิดชอบเฉพาะการคลังกลับต้องควบคุมหัวเมืองชายทะเลตะวันออก นอกจากนี้การแบ่งงานของกรมต่างๆ ก็มีได้ขึ้นอยู่กับจตุสดมภ์และจตุสดมภ์ก็ได้อยู่ได้บังคับบัญชาของอัครมหาเสนาบดี จากลักษณะการปกครองดังกล่าว มีผลทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการปกครอง

๒.๒ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

แบ่งเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช

รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค



ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐบาลกลางสามารถควบคุมดูแลได้แต่หัวเมืองชั้นในเท่านั้น หัวเมืองชั้นนอกต้องใช้การปกครองแบบ “กินเมือง” ฝ่ายที่รับผิดชอบในการบังคับบัญชาปกครองหัวเมืองโดยตรงได้แก่ ฝ่ายมหาดไทย ฝ่ายกลาโหม และกรมท่า

๑) หัวเมืองชั้นในและวังราชธานี

ตามกฎหมายในรัชสมัยรัชกาลที่ ๑ ได้กำหนดให้มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า มีหน้าที่แต่งตั้งเจ้าเมืองผู้รั้งเมือง ปลัด รองปลัด สัสดี เจ้าหน้าทีภาชีอารตามหัวเมืองโดยรัฐบาลกลาง มีหน้าที่แต่งตั้งเจ้าเมืองประเทศราช แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลกลางปกครองหัวเมืองโดยตรงได้เพียงไม่กี่หัวเมือง ซึ่งได้แก่ รอบๆ พระนครบริเวณที่เรียกว่า “วังราชธานี”

หัวเมืองชั้นในและวังราชธานี เป็นเขตการปกครองที่มีความสำคัญมากที่สุดของประเทศซึ่งได้แก่เมืองอันเป็นที่ตั้งราชธานี คือ กรุงเทพฯ และหัวเมืองชั้นในซึ่งตั้งเรียงรายล้อมรอบอยู่โดยตลอด^{๒๔}

๒) หัวเมืองชั้นนอก

ได้แก่หัวเมืองที่อยู่ถัดออกไปจากหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกมีฐานะเป็นเมืองเอกบ้าง เมืองโทบ้าง หรือเมืองตรีบ้าง ตามขนาดเล็ใหญ่ และความสำคัญของเมืองนั้นๆ หัวเมืองชั้นนอกมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมกำลังทหารและรักษาชายแดนของประเทศ การบังคับบัญชาก่อนที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจะเสด็จมาทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ คำว่า “บังคับบัญชา” นั้น มีความหมายแตกต่างกันไปตามความใกล้เคียงของท้องถิ่น หัวเมืองหรือประเทศราชยิ่งไกลไปจากกรุงเทพฯ เท่าใด ก็ยิ่งมีอิสรภาพมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากการคมนาคมลำบากมาก หัวเมืองที่รัฐบาลบังคับบัญชาโดยตรงมีแต่หัวเมืองจัตวาใกล้ๆ อยู่บริเวณวังราชธานี^{๒๕}

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองชั้นนอกยิ่งห่างออกไปรัฐบาลก็มิได้มีสิทธิในการแต่งตั้งเจ้าเมือง หากเป็นเพียงการยอมรับอำนาจเจ้าเมืองเหล่านั้น หรือแม้แต่การแต่งตั้งข้าราชการในหัวเมืองก็ต้องแต่งตั้งตามข้อเสนอของเจ้าเมือง ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติ เจ้าเมืองเหล่านั้นมีอำนาจมาก สามารถปฏิบัติหน้าที่ในเมืองของตนอย่างเป็นอิสระ ด้วยเหตุนี้ ความเป็นเอกภาพ

^{๒๔} เดิมถือเป็นเกณฑ์ว่าหัวเมืองชั้นในต้องอยู่ภายในระยะเวลาที่ติดต่อกันได้ภายใน ๒ วัน

^{๒๕} สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องตำนานเมืองระนอง พ.ศ. ๒๔๗๔, หน้า ๑

ของชาติก็ต้องอยู่บนรากฐานอันคลอนแคลน เจ้าเมืองยอมรับอำนาจของส่วนกลางแต่เพียงผิวเผินเท่านั้น และเมื่อมีโอกาสจะตั้งตนเป็นกบฏกับรัฐบาลกลางทันที^{๒๖}

การปกครองหัวเมืองชั้นนอกสมัยนั้นเรียกว่า "กินเมือง" วิธีการปกครองที่เรียกว่ากินเมืองนั้นมีหลักอยู่ว่า ผู้เป็นเจ้าของต้องละทิ้งกิจธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรหรืออีกนัยหนึ่งประชาชนได้รับการดูแลเกี่ยวกับสวัสดิภาพ ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เมื่อราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย และในขณะเดียวกันราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยในการทำงานและแบ่งสิ่งของต่างๆ ให้ เช่น ข้าว ปลา อาหาร ให้เป็นกำนัล อันเป็นอุปการะมิให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ ตำแหน่งนี้เรียกว่า "ผู้กินเมือง" รัฐบาลไม่มีเงินเดือนให้แก่ผู้กินเมือง จึงให้เพียงค่าธรรมเนียมในการต่างๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวแทนสำหรับใช้สอยส่วนกรมการเมืองซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน หากแต่ลดหลั่นตามศักดิ์

แต่เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองและกรมการเมืองได้รับอย่างแต่ก่อนไม่เพียงพอเลี้ยงชีพ เจ้าเมืองก็ต้องหันมาทำไร่นาค้าขาย และเนื่องจากเจ้าเมืองและกรมการเมืองมีอำนาจในการบังคับบัญชา และเคยได้รับอุปการะจากราษฎรมาแล้ว เมื่อมาทำมาหากินก็อาศัยตำแหน่งในราชการเป็นหนทางให้ได้รับผลประโยชน์สะดวกกว่าบุคคลอื่นๆ ดังเช่น การ "ทำนา" ก็ได้อาศัย "บอกแขก" ขอแรงราษฎรมาช่วยหรือในการมาติดต่อการงานต่างๆ ถ้าเจ้าเมืองและกรมการเมืองให้ความร่วมมือด้วย ก็ยิ่งทำให้งานสำเร็จลุล่วงด้วย จึงเกิดประเพณีหากินโดยอาศัยตำแหน่งในราชการขึ้น

เมื่อการปกครองหัวเมืองเป็นเช่นนี้ก็เหมือนเป็นดาบสองคม กล่าวคือ ถ้าผู้กินเมืองเป็นผู้ทรงคุณธรรมราษฎรก็ได้รับความสุข แต่ถ้าผู้กินเมืองเป็นคนโลภ เห็นแก่ได้ ราษฎรก็ได้รับความทุกข์เดือดร้อน ดังนั้น ในการปกครองระบบกินเมืองจึงมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

นอกจากนี้ การปกครองหัวเมืองสมัยก่อนยังไม่มีตำราจรรยาที่เป็นพนักงานสำหรับจับผู้ร้าย การแต่งตั้งกรมการเมืองก็คิดหานักเลงโตที่มีพรรคพวกตั้งเป็นกรมการเมืองไว้สำหรับปราบโจรผู้ร้าย ซึ่งเรียกว่า "วิธีเลี้ยงขโมยไว้จับขโมย" ซึ่งพลตรี พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้ทรงให้เลิกวิธีการดังกล่าวเมื่อได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล

๓) การปกครองหัวเมืองประเทศราช

นับว่ามีความลำบาก เนื่องจากมีความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม และพวกนี้เคยมีอิสรภาพมาก่อน เช่น เจ้าเมืองเชียงใหม่ ไทบุรี กลันตัน ตรัง กานู เขมร เป็นต้น

นอกจากนี้ หากระบบการปกครองที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็ยังเป็นการส่งเสริมให้มีการแบ่งแยกเป็นก๊ก เป็นเหล่ามากยิ่งขึ้น จึงกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหัวเมืองประเทศราชยิ่งหละหลวมกว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหัวเมืองชั้นนอกและชั้นใน เมื่อรัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพได้ ประชาชนในประเทศเหล่านั้นก็มิได้รู้สึกว่าตนเองอยู่ใต้การปกครองของไทย การปกครองหัวเมืองประเทศราชได้สิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๙

^{๒๖} สมเด็จพระยาตำราจรรยาภาพและพระยาราชนา, เทศาภิบาล, หน้า ๗๖

๓. การจัดรูปการปกครองเมืองตามระบอบมณฑลเทศาภิบาล

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นยุคของการปฏิรูปหรือยุคของการทำประเทศให้ทันสมัย ซึ่งมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปในรัชสมัยของพระองค์สืบเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญ ๒ ประการ คือ สภาพการเมืองการปกครองในประเทศแบบเดิมที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงและการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ อังกฤษได้เข้าประชิดพรมแดนไทยด้านตะวันตกและด้านใต้ ส่วนฝรั่งเศสเข้าประชิดพรมแดนไทยด้านตะวันออก ปัจจัยดังกล่าวได้เร่งเร้าให้เกิดการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และดำเนินการปกครองหัวเมืองต่างๆ แบบเทศาภิบาล จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๗ เพื่อสร้างเอกภาพทางการเมืองและรักษาเอกราชของประเทศให้พ้นจากภัยคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก โดยจัดให้มีการวางแผนการปกครองทั่วราชอาณาจักรอย่างสืบเนื่องกันจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการยุบเลิก^{๒๗} แต่หลักการปกครองหัวเมืองบางประการก็ยังคงอยู่ ดังนั้น การปกครองมณฑลเทศาภิบาลจึงนับได้ว่าเป็นมีความสำคัญต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลถือได้ว่าเป็นกระบวนการรวมชาติ รวมประเทศ และเป็นกระบวนการรักษาอธิปไตยของไทยในท่ามกลางการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกอย่างชัดเจน

หลังจากจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางโดยมีกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางดำเนินการปกครองประเทศและควบคุมหัวเมืองทั่วประเทศแล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทนหรือหน่วยงานประจำท้องที่ของกระทรวงมหาดไทย อันได้แก่ การจัดรูปการปกครองระบอบเทศาภิบาล ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงนำมาใช้ในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคในสมัยรัชกาลที่ ๕

๓.๑ ลักษณะการปกครองระบอบเทศาภิบาล

การเทศาภิบาลคือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรกระการณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาล รับผิดชอบของรัฐบาลกลางซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค อันเป็นที่ใกล้ชิดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่อาณาประชาราษฎร์อย่างทั่วถึงกัน ทั้งนี้โดยให้มีระเบียบแบบแผนที่เป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศด้วย จึงได้แบ่งการปกครองให้มีลักษณะเป็นลำดับชั้น กล่าวคือเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นสัดส่วนโดยให้มีลักษณะคล้ายกับกระทรวงในราชธานี อันจะนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวดเร็วในการระงับทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์

^{๒๗} การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลได้มีการยุบเลิกไปภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

รูปแบบการปกครองระบอบเทศาภิบาล



มณฑล คือ การรวมเขตจังหวัดตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป อาจจะมีบ้างน้อยบ้างสุดแต่ความสะดวกในการปกครองบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล จัดเป็นมณฑลหนึ่ง^{๒๔} มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นข้าราชการสูงสุดในมณฑล ฐานันดรของสมุหเทศาภิบาลเป็นตำแหน่งรองจากเสนาบดีเจ้ากระทรวง และเหนือกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการเจ้าพนักงานทั้งปวงในมณฑล

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลก็คือ เป็นผู้บัญชาการและตรวจตราเหตุการณ์ทั้งหมดและราชการในมณฑลที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐบาล มอบให้เป็นหน้าที่ของเทศาภิบาลรับข้อเสนอสั่งราชการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นผลทำให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความรวดเร็วที่แต่ก่อนเป็นอันมาก กล่าวคือ เป็นผลเร็วกว่าที่จังหวัดจะติดต่อไปยังกระทรวงและคอยฟังคำสั่งจากส่วนกลางตั้งแต่ก่อนเป็นอันมาก นอกจากเป็นเรื่องที่เกินอำนาจหน้าที่ของมณฑล หรือเป็นปัญหา เทศาภิบาลจึงบอกเข้ามายังกระทรวงและเจ้ากระทรวงจะรับพิจารณาและบัญชาการไปยังสมุหเทศาภิบาล หรือจะนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาแล้วแต่กรณี ราชการที่มณฑลติดต่อกับกระทรวงย่อมมีน้อยกว่าที่จังหวัดติดต่อโดยตรงกับกระทรวงเป็นรายจังหวัดตั้งแต่ก่อน การดำเนินการเช่นนี้นับว่าเป็นคุณประโยชน์แก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็วที่ครั้งที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาล และฝ่ายกระทรวงในกรุงเทพฯ ก็ไม่ต้องมีภาระที่ต้องรับข้อเสนองานจากจังหวัด ซึ่งมีมากกว่ามณฑลหลายเท่า อันเป็นเหตุให้เกิดผลล่าช้าต่อราชการและยังมีผลกระทบต่อการบริหารที่ได้รับความเดือดร้อน และต้องการความช่วยเหลือจากราชการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงปรากฏว่าการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ได้แบ่งเบาภาระจากกระทรวงได้อย่างมาก อีกทั้งเป็นการช่วยเหลือประชาชนซึ่งต้องพึ่งราชการให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็ว

จังหวัด แต่ก่อนเรียกว่า “เมือง” รวมอำเภอตั้งแต่สองอำเภอขึ้นไปถึงหลายอำเภอก็ได้จัดเป็นจังหวัดหนึ่ง รองถัดจากมณฑลลงมา โดยมีอาณาเขตพอสมควรแก่ความเจริญและความ

^{๒๔} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมและสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาวิมลวงศา, เทศาภิบาล, หน้า ๕๒

สะดวกในการตรวจตราปกครองของผู้ว่าราชการเมือง จังหวัดหนึ่งมีข้าราชการผู้ใหญ่เป็นตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง และมีกรมการจังหวัดคณะหนึ่ง

อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นส่วนรองถัดจากจังหวัดลงมาตามลำดับ

นโยบายในการปกครองหัวเมือง ในสมัยที่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ยึดหลักที่ว่า อำนาจของการปกครองควรจะเข้ามารวมอยู่จุดเดียวกันหมด ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลกลางจะไม่ให้การบังคับบัญชาหัวเมืองกระจัดกระจายไปอยู่กับกระทรวง ๓ กระทรวงดังแต่ก่อนคือ ฝ่ายมหาดไทย ฝ่ายกลาโหม และกรมท่า และจะไม่ยอมให้หัวเมืองต่างๆ มีอธิปไตยอย่างเช่นแต่ก่อน ระบบการปกครองแบบ “เทศาภิบาล” จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้น หลักของการปกครองแบบเทศาภิบาลได้ระบุไว้ในประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย ร.ศ. ๑๑๓^{๒๙} ซึ่งรวมหัวเมืองทั้งหมดมาไว้ใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖^{๓๐} และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๗^{๓๑} ตามกฎหมายเหล่านี้รัฐบาลจะจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ชั้นต่ำสุดจนถึงสูงที่สุด เริ่มต้นด้วยพลเมืองมีสิทธิจะเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านของราวๆ ๑๐ หมู่บ้านมีสิทธิเลือกตั้งกำนันของตำบล และตำบลหลายๆ ตำบลมีพลเมืองประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน รวมเป็นอำเภอหลายๆ อำเภอรวมกันเป็นเมือง หลายๆ เมืองรวมกันเป็นมณฑล

การดำเนินการจัดตั้งมณฑล

ในการดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้ทรงดำเนินการจัดตั้งมณฑลในคราวเดียวกันทั่วพระราชอาณาจักร ทั้งนี้เนื่องจากหาตัวบุคคลที่จะไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลที่จะดำเนินการตามแบบแผนสมัยใหม่ไม่ได้เพียงพอกับความต้องการ และอีกประการหนึ่งขาดงบประมาณที่จะดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลให้ได้หมดในคราวเดียวกัน

เพื่อให้เห็นการจัดมณฑลอย่างต่อเนื่องกันนั้นควรที่จะได้ทราบว่าก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้มีมณฑลอยู่ก่อนแล้ว ๖ มณฑล ได้แก่

๑. มณฑลลาวเฉียง (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลพายัพ) ประกอบด้วย ๖ เมือง ได้แก่ นครเชียงใหม่ นครลำปาง นครลำพูน นครน่าน แพร่ เกิน

๒. มณฑลลาวพวน (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอุดร) ประกอบด้วย ๖ เมือง ได้แก่ อุดรธานี ขอนแก่น นครพนม สกลนคร เลย หนองคาย

๓. มณฑลลาวกาว (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอีสาน) ประกอบด้วย ๗ เมือง ได้แก่ อุบลราชธานี นครจำปาศักดิ์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์

๔. มณฑลเขมร (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลบูรพา) ประกอบด้วย ๔ เมือง ได้แก่ พระตะบอง เสียมราชบุรี ศรีโสภณ เมืองพนมสศก

^{๒๙} ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๑ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓. หน้า ๓๐๖ - ๓๐๗

^{๓๐} ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๔ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๖. หน้า ๑๐๕ - ๑๒๕

^{๓๑} พระยาเกรียงไกรกระบวนยุทธ, ตำราปกครอง ๒๔๔๘. หน้า ๑๔๗ - ๒๑๗

๕. มณฑลลาวกลาง (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลนครราชสีมา) ประกอบด้วย ๓ เมือง ได้แก่ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์

๖. มณฑลภูเก็ต แต่ก่อนเรียก “หัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก” ประกอบด้วย ๖ เมือง คือ ภูเก็ต กระบี่ ตรัง ตะกั่วป่า พังงา ระนอง

มณฑลทั้ง ๖ นี้ มีลักษณะเพียงแต่รวมเขตหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล และมีข้าหลวงใหญ่ไปประจำบัญชาการ แต่ยังมีได้มีฐานะเหมือนมณฑลเทศาภิบาล การปกครองระบอบมณฑลเทศาภิบาลได้เริ่มอย่างแท้จริงเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นต้นมา

พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นปีแรกที่ได้มีการวางแผนการจัดระเบียบการบริหารมณฑลแบบใหม่ โดยได้จัดมณฑลเทศาภิบาลขึ้นใหม่ ๓ มณฑล และแก้ไขการปกครองมณฑลที่มีอยู่ก่อนแล้วให้เป็นลักษณะมณฑลเทศาภิบาลขึ้น ๑ มณฑล รวมเป็น ๔ มณฑลด้วยกัน คือ

๑. มณฑลพิษณุโลก มี ๕ เมือง ได้แก่ พิษณุโลก พิจิตร พิษัย (เมืองอุตรดิตถ์) สวรรคโลก สุโขทัย มีที่ตั้งบัญชาการมณฑลที่เมืองพิษณุโลก

๒. มณฑลปราจีน มี ๔ เมือง ได้แก่ ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก พนมสารคาม มีที่ตั้งบัญชาการมณฑลที่เมืองปราจีนบุรี

๓. มณฑลราชบุรี ได้รวมหัวเมืองซึ่งเคยขึ้นแก่กระทรวงกลาโหมและกรมท่า เมื่อได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกราชการฝ่ายพลเรือนในหัวเมืองเหล่านั้นมาขึ้นแก่กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว จึงได้จัดตั้งมณฑลราชบุรีขึ้น มี ๕ เมือง ได้แก่ ราชบุรี กาญจนบุรี ปราณบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม มีที่ตั้งบัญชาการตั้งอยู่ที่เมืองราชบุรี

๔. มณฑลนครราชสีมา มณฑลนี้มีอยู่ก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ แล้วแต่ได้มาแก้ไขการปกครองให้เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีก ๑ มณฑล

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

๑. มณฑลนครชัยศรี มี ๓ เมือง ได้แก่ นครชัยศรี สมุทรสาคร สุพรรณบุรี ที่บัญชาการมณฑลตั้งอยู่ที่เมืองนครชัยศรี

๒. มณฑลนครสวรรค์ มี ๘ เมือง ได้แก่ นครสวรรค์ กำแพงเพชร ชัยนาท ตาก อุทัยธานี พยุหคีรี มโนรมย์ สรรคบุรี มีที่ตั้งบัญชาการอยู่ที่เมืองนครสวรรค์

๓. มณฑลกรุงเก่า (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอยุธยา) มี ๘ เมือง ได้แก่ กรุงเก่า พระพุทธบาท พรหมบุรี ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง และอินทบุรี มีที่ตั้งบัญชาการอยู่ที่เมืองกรุงเก่า คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบันนี้

๔. มณฑลภูเก็ต มณฑลนี้ได้มีอยู่ก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ และได้แก้ไขให้มีลักษณะการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เมื่อได้โอนหัวเมืองซึ่งขึ้นกับกระทรวงกลาโหมมาขึ้นกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. ๒๔๓๘ มี ๖ เมือง ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ ตรัง ตะกั่วป่า พังงา และระนอง มีที่ตั้งบัญชาการอยู่ที่เมืองภูเก็ต

พ.ศ. ๒๔๓๙ ได้จัดตั้งมณฑลขึ้นอีก ๒ มณฑล และได้จัดการมณฑลที่ตั้งไว้ก่อนแล้วให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีก ๑ มณฑล คือ

๑. มณฑลนครศรีธรรมราช มี ๑๐ เมือง ได้แก่ นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะลา ยะหริ่ง ะแงะ ราชัน สายบุรี หนองจิก มีที่ตั้งบัญชาการอยู่ที่เมืองสงขลา

๒. มณฑลชุมพร (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลสุราษฎร์) มี ๔ เมือง คือ ชุมพร ไชยา หลังสวน กาญจนดิฐ มีที่ตั้งบัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองชุมพร

๓. มณฑลบูรพา แต่ก่อนเรียกว่ามณฑลเขมร มณฑลนี้มีอยู่ก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ และได้แก้ไขลักษณะการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๙ มี ๔ เมืองตามเดิม

พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้จัดตั้งมณฑลไทรบุรีเป็นหัวเมืองไทยปนมลายูฝ่ายตะวันตก และเป็นประเทศราชมี ๓ เมือง ได้แก่ ไทรบุรี ปลิส สตูล ที่ตั้งบัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองไทรบุรี

พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้จัดตั้งมณฑลเพชรบูรณ์มี ๒ เมือง ได้แก่ เพชรบูรณ์ หล่มสักดี ที่ตั้งบัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองเพชรบูรณ์

พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้แก้ไขการปกครองมณฑลที่มีอยู่แล้วก่อน พ.ศ. ๒๔๓๗ ให้เป็นลักษณะเทศาภิบาลขึ้นอีก ๓ มณฑล คือ

๑. มณฑลพายัพ ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อมาจาก “มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ” มณฑลนี้เป็นเมืองประเทศราชมี ๖ เมือง ได้แก่ นครเชียงใหม่ นครลำปาง นครลำพูน นครน่าน เมืองแพร่ และเมืองเถิน มีที่ตั้งบัญชาการที่นครเชียงใหม่

๒. มณฑลอีสาน ซึ่งแต่ก่อนเรียกว่า “มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ” ได้แก้ไขเป็นมณฑลเทศาภิบาล รวมหัวเมืองเป็นบริเวณ มี ๕ บริเวณ ได้แก่ อุบลราชธานี จำปาศักดิ์ ขุขันธ์ สุรินทร์ และร้อยเอ็ด

๓. มณฑลอุดร ซึ่งแต่ก่อนเรียกว่า “มณฑลฝ่ายเหนือ” ได้แก้ไขให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล รวมหัวเมืองเข้าเป็น ๕ บริเวณ คือ อุดรธานี ชาติบุพนม เลย ขอนแก่น และสกลนคร

พ.ศ. ๒๔๔๙ ได้ตั้งมณฑลขึ้นอีก ๒ มณฑล คือ

๑. มณฑลจันทบุรี มี ๓ เมือง คือ จันทบุรี ตราด ระยอง มีที่ตั้งบัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองจันทบุรี

๒. มณฑลปัตตานี แบ่งการปกครองจากหัวเมืองในมณฑลนครศรีธรรมราช มี ๓ เมือง ได้แก่ ปัตตานี ยะลา ะแงะ ซึ่งภายหลังรวมกับอำเภอบางนราเปลี่ยนชื่อเป็น “นราธิวาส” ด้วยที่ตั้งบัญชาการมณฑลอยู่ที่เมืองปัตตานี

พ.ศ. ๒๔๕๕ แยกมณฑลอีสานเป็น ๒ มณฑล ได้แก่

๑. มณฑลร้อยเอ็ด มี ๓ เมือง ได้แก่ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ มีที่ตั้งบัญชาการมณฑลอยู่ที่ศาลารัฐบาลมณฑลร้อยเอ็ด^{๓๒}

^{๓๒} ศาลารัฐบาลมณฑลก็คือ “ที่บัญชาการมณฑล”

๒. มณฑลอุบล มี ๓ เมือง ได้แก่ อุบลราชธานี ขุขันธ์ (ศรีสะเกษ) และสุรินทร์ มีที่ตั้งบัญชาการมณฑลอยู่ที่ศาลารัฐบาลมณฑลอุบล

พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้แยกมณฑลพายัพ เป็น ๒ มณฑล คือ

๑. มณฑลมหาสารภูรี มี ๓ จังหวัด คือ ลำปาง น่าน และแพร่ มีที่ตั้งศาลารัฐบาลมณฑลอยู่ที่จังหวัดลำปาง

๒. มณฑลพายัพ มี ๔ จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย และแม่ฮ่องสอน

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลได้เริ่มจัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ จนถึง พ.ศ. ๒๔๕๘ จึงได้สำเร็จ (สำหรับมณฑลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามสถานการณ์และยกเลิกใน พ.ศ. ๒๔๗๕)

๓.๒ ลักษณะการปกครองมณฑลเทศาภิบาล : มณฑลอยุธยา

ดินแดนที่เรียกว่า มณฑลกรุงเก่า หรือมณฑลอยุธยาประกอบด้วย อยุธยา ลพบุรี สระบุรี อ่างทอง และสิงห์บุรี โดยมีอยุธยาเป็นศูนย์กลาง อยุธยาเป็นเมืองที่มีความสำคัญยิ่งในทางประวัติศาสตร์ไทยเพราะเคยเป็นราชธานีเก่าของไทยมานานถึง ๔๑๗ ปี มีพระมหากษัตริย์ปกครอง ๓๓ พระองค์ อยุธยาได้รับการสถาปนาเป็นราชธานีเมื่อ พ.ศ. ๑๘๙๓ ภายหลังที่กรุงสุโขทัยหมดอำนาจลง อยุธยาได้กลายเป็นศูนย์กลางการปกครองของอาณาจักรไทยทั้งหมด

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๕๓) ได้จัดให้มีการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น สำหรับมณฑลกรุงเก่าได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๓๘ (ร.ศ. ๑๑๔) โดยได้รวมเอา ๗ หัวเมือง คือ กรุงเก่า อ่างทอง สระบุรี ลพบุรี อินทบุรี (ปัจจุบันคืออำเภออินทบุรี อยู่ในจังหวัดสิงห์บุรี) พรหมบุรี (ปัจจุบันคืออำเภอพรหมบุรีอยู่ในจังหวัดสิงห์บุรี) และสิงห์บุรี เข้าเป็นมณฑล และตั้งที่ว่าการมณฑลที่มณฑลกรุงเก่า^{๓๓} ต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมเมืองอินทบุรีและพรหมบุรีเข้ากับเมืองสิงห์บุรี^{๓๔} ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลกรุงเก่าคนแรก คือ พลตรีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์

มณฑลกรุงเก่าเป็นมณฑลภายใน ปราศจากการคุกคามและรุกรานจากภายนอก ดังนั้น สาเหตุในการจัดการปกครองจึงเป็นไปเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีแบบแผนอย่างเดียวกัน เพราะการปกครองไทยที่เป็นมาแต่สมัยโบราณ หัวเมืองต่างๆ ได้แยกขึ้นกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกรมท่า (กระทรวงต่างประเทศ) ทำให้การบริหารไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อรัชกาลที่ ๕ ได้ทำการปฏิรูปการปกครอง พระองค์จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้รวมหัวเมืองต่างๆ มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด และจัดการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล โดยรวมหัวเมืองที่มีอาณาเขตใกล้เคียงกันตั้งแต่ ๒ เมืองขึ้นไปเข้าเป็นมณฑล

^{๓๓} ในรัชกาลที่ ๗ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอยุธยาเมื่อ ๑๗ มีนาคม ๒๔๖๘

^{๓๔} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม.๒/๒๕ “เรื่องราชการเมืองสิงห์บุรีรวมเมืองพรหม ๑ เมือง อินท ๑ เมือง เข้าเป็นเมืองสิงห์บุรี” (๒๘ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๕ - ๑๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๕)

สาเหตุเฉพาะของการปฏิรูปการปกครองมณฑลอยุธยา

สาเหตุเฉพาะของการปฏิรูปการปกครองมณฑลอยุธยา ทั้งนี้เนื่องจาก

๑. ปัญหาทางด้านการปกครอง เป็นผลมาจากระบบการปกครองในขณะนั้นยังไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ ทำให้ไม่สามารถปกครองดูแลราษฎรให้มีความเป็นอยู่อย่างมีความสุขได้อย่างทั่วถึง กล่าวคือ เจ้าเมืองคิดจะปราบปรามโจรผู้ร้ายก็จะใช้บุคคลที่มีอิทธิพลสำหรับปราบปรามโจรผู้ร้าย ทำให้ไม่กล้าปล้นสะดม และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน วิธีการดังกล่าวเรียกว่า “เลี้ยงขโมยไว้จับขโมย” แต่วิธีการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากมาก เพราะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรมการเมืองมักจะประพฤติตนไปในทางทุจริตเสียเอง ด้วยการเป็นหัวหน้าของโจร ปัญหากรมการเมืองประพฤติตนทุจริตนั้นเมื่อได้จัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว ได้จัดให้มีกรมการเมืองและตำรวจภูธร ประจำอยู่ตามท้องถื่นจึงไม่ต้องอาศัยกรมการเมืองในท้องถื่นนั้นเหมือนอย่างแต่ก่อน

นอกจากนี้ มณฑลอยุธยายังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าราชการเมือง และกรมการเมืองเบียดบังเงินผลประโยชน์ของทางราชการไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปกครองแบบเก่าไม่รัดกุมพอเปิดช่องทางให้ผู้ว่าราชการเมือง และกรมการเมืองทุจริต เบียดบังเงินภาษีอากรได้ และการที่เจ้าเมืองไม่มีเงินเดือนทำให้เจ้าเมืองคิดหาผลประโยชน์ในทางไม่ชอบ ก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคิดปรับปรุงการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล มีข้าหลวงเทศาภิบาล ปกครองดูแลหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงกัน

๒. ปัญหาด้านการศาลปรากฏว่า หัวเมืองแถบมณฑลอยุธยามีคดีต่าง ๆ คั่งค้างมากมาย ราษฎรที่ถูกจับขังอยู่ในคุกเป็นเวลานานเพราะไม่ได้มีการพิจารณาคดีให้เสร็จสิ้น เป็นการเสียเวลาทำมาหากินของราษฎร บางครั้งผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองก็หาประโยชน์โดยเรียกทรัพย์สินจากผู้ร้ายที่จับตัวได้แล้วก็ปล่อยตัวไป ในเรื่องที่ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองต่อหน้าที่ราชการหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองเช่นนี้ ก็เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่มีเงินเดือนประจำจึงต้องหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ อันเป็นผลเสียหายแก่ทางราชการ ทำให้ราษฎรมองภาพพจน์เจ้าหน้าที่ไปในทางที่ไม่ดี แต่เมื่อได้จัดเป็นมณฑลเทศาภิบาล มีข้าหลวงควบคุมอย่างใกล้ชิด ทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทุเลาเบาบางลงไปได้

ส่วนในเรื่องคดีคั่งค้างอยู่มากมายนั้น เมื่อได้จัดการปรับปรุงการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาลแล้ว มณฑลอยุธยาเป็นมณฑลแรกที่ได้มีพระบรมราชโองการตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับการจัดการเรื่องศาลหัวเมืองโดยมีพระราชบัญญัติลงวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๓๙ ตั้งข้าหลวงพิเศษ ๓ นาย คือ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ขุนหลวงพระไกรสิทธิ์สุภาศักดิ์ และมิสเตอร์อาเยเกิดปาตริก ได้ช่วยกันชำระความสะสางคดีที่คั่งค้างอยู่ให้ลดเหลือน้อยลง^{๓๕}

^{๓๕} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ ๕ ย.๘/๑ “เรื่องประกาศตั้งกรมพิเศษชำระความหัวเมือง วันที่ ๒๑ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕”

๓. ปัญหาโจรผู้ร้าย หัวเมืองในเขตมณฑลอยุธยา นั้นปรากฏว่ามีโจรผู้ร้ายทำการก่อความสงบสุขของราษฎรอยู่เสมอ ต้องผลัดเปลี่ยนตัวผู้ว่าราชการเมืองอยู่เสมอ และการเลือกสรรข้าราชการในกรุงเทพฯ ที่มีกำลังและความสามารถออกไปรับราชการ

เหตุที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมเนื่องมาจากสาเหตุดังนี้ คือ

๓.๑ หัวเมืองในมณฑลอยุธยาเป็นดินแดนที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีอาณาเขตติดต่อกับเมืองสุพรรณบุรี เมืองนครชัยศรี ซึ่งระหว่างเขตแดนติดต่อกันนี้เป็นป่าดง เหมาะในการหลบซ่อนตัวของโจรผู้ร้ายจึงทำให้มีโจรผู้ร้ายชุกชุม และโดยมากโจรผู้ร้ายจะชอบขโมยสัตว์พาหนะ วัวควาย การที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมเช่นนี้ทำให้ราษฎรไม่เป็นอันทำมาหากิน

๓.๒ การตั้งร้านจำหน่ายสุรายาฝิ่น ซึ่งเดิมนายอากรพอใจจะตั้งขายที่ใดก็ได้ บางทีก็เข้าไปขายในวัดร้าง และตำบลที่ไม่มีบ้านเรือนผู้คน อันเป็นช่องทางให้โจรผู้ร้ายเข้าประชุมพักอาศัย เมื่อปล้นได้ของกลางก็เอามาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน และนายอากรบางคนก็รับซื้อของโจร กรมการเมืองก็ไม่สามารถตรวจตราได้ จึงทำให้เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม^{๓๖}

๓.๓ การที่มีโจรผู้ร้ายลอบลักสัตว์พาหนะ ยานพาหนะมาก เพราะจะมีช่องตั้งกองรับซื้อของโจร และมีการตั้งโรงรับจำนำในตลาดหรือตามโรงบ่อน อันเป็นช่องทางทำให้เกิดโจรผู้ร้ายลักลอบขโมยทรัพย์สินของราษฎรแล้วมาจำนำ ทำให้ท้องที่ที่มีโรงจำนำมีคดีความเกิดขึ้นมากมาย

๓.๔ เนื่องจากเจ้าเมืองและกรมการเมืองแถบนี้มักจะรู้เห็นเป็นใจกับโจรผู้ร้าย หรือเลี้ยงโจรผู้ร้ายไว้เพื่อผลประโยชน์ของตน และในบางครั้งถึงกับประพฤตินั้นเป็นโจรเสียเอง ทำให้มณฑลอยุธยาก่อนที่จะจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลมีโจรผู้ร้ายชุกชุมมาก และคดีความโจรผู้ร้ายในเขตมณฑลอยุธยาก็มีมากมายเกินความสามารถของผู้ว่าราชการเมืองและกรมการเมืองจะปราบปรามได้ จนกระทั่งเมื่อได้มีการปรับปรุงการปกครอง โดยจัดการปกครองหัวเมืองเป็นมณฑลมีข้าหลวงเทศาภิบาลดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ สามารถดูแลการปกครองได้อย่างทั่วถึง ราษฎรมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขกว่าแต่ก่อน

หัวเมืองต่าง ๆ ในแถบมณฑลอยุธยาเป็นหัวเมืองที่มีปัญหาหลายประการ ปัญหาที่เด่นชัดคือ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุมจนราษฎรไม่เป็นอันทำมาหากิน ปัญหาเกี่ยวกับคดีความที่ค้างศาลมากทำให้เสียเวลาทำมาหากินของราษฎรและปัญหาเกี่ยวกับเจ้านายทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ราษฎรและเพื่อให้การปกครองเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน รัฐบาลจึงได้รวมเขตเมืองจัดตั้งเป็นมณฑลอยุธยาในปี พ.ศ. ๒๔๓๘ เนื่องจากมณฑลอยุธยาไม่มีปัญหาการรุกรานจากต่างชาติอันเป็นปัญหาร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับมณฑลชายแดน ฉะนั้นมณฑลอยุธยาจึงได้รับเลือกเป็นแหล่งสำหรับทดลองโครงการใหม่ ๆ ที่ได้รับริเริ่มขึ้น

^{๓๖} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม.๔๐/๑ “เรื่องราชการมณฑลกรุงเก่า ๕ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๔”

ขั้นตอนการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองมณฑลอยุธยา

มณฑลอยุธยาได้จัดตั้งขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๓๘ (ร.ศ. ๑๑๔) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลอยุธยาคนแรก คือ พลตรีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ พระองค์ได้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลอยู่ในช่วง พ.ศ. ๒๔๓๘ - ๒๔๔๖ และผู้ที่มาดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาต่อมา คือ พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ซึ่งได้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๖ - ๒๔๗๒^{๓๗}

ในสมัยที่พลตรีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาในระยะแรก พระองค์ได้ปรับปรุงด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการปกครองและด้านการศาล ซึ่งมีผลต่อความสงบสุขของราษฎร

การปรับปรุงด้านการปกครองและด้านการศาล ในสมัยพลตรีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ และพระยาโบราณราชธานินทร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล ได้ปรับปรุงด้านการปกครองและด้านการศาลไว้ดังนี้ คือ

๑. การปกครอง ในการปรับปรุงด้านการปกครองซึ่งถือว่าเป็นงานสำคัญอันดับแรกที่จะต้องดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองส่วนกลาง การปรับปรุงด้านการปกครองแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะใหม่ๆ คือ

- การปรับปรุงแบบแผนการปกครองในมณฑล
- การสรรหาตัวบุคคลเข้ามารับราชการ
- การป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน

๑.๑ การปรับปรุงแบบแผนการปกครอง

ได้จัดรูปหน่วยการปกครองใหม่ดังนี้ คือ

๑.๑.๑ การจัดรูปการปกครองในมณฑลอยุธยา จัดรูปหน่วยงานและตำแหน่งทางราชการไว้ดังนี้

๑.๑.๑.๑ กองบัญชาการมณฑล มีตำแหน่งข้าราชการคือข้าหลวงเทศาภิบาล เสมียนตรา และเลขานุการมียศเป็น “ขุน”^{๓๘}

๑.๑.๑.๒ กองข้าหลวงมหาดไทย มีตำแหน่งข้าราชการคือข้าหลวงมหาดไทยและพนักงานตรวจการ ๓ นาย

๑.๑.๑.๓ กองข้าหลวงคลัง มีตำแหน่งข้าหลวงคลังและผู้ช่วยข้าหลวงคลัง

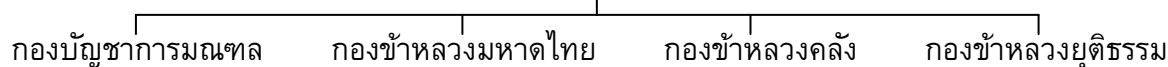
๑.๑.๑.๔ กองข้าหลวงยุติธรรม มีตำแหน่งข้าหลวงยุติธรรมและผู้ช่วยข้าหลวงยุติธรรม^{๓๙}

^{๓๗} กระทรวงมหาดไทย, ดำรงราชานุสรณ์, หน้า ๒๙๙.

^{๓๘} สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า ๑๐๖

^{๓๙} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม. ๔๐/๒ “มณฑลกรุงเก่า ๑๖ กันยายน ร.ศ. ๑๑๗”

รูปแบบการจัดหน่วยงานการปกครองมณฑลอยุธยา



๑.๒ การจัดรูปการปกครองเมือง

พ.ศ. ๒๔๔๑ มณฑลอยุธยาได้ประกาศใช้ “ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๗” ได้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองบางคน โดยยึดเอาความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ และตำแหน่งกรรมการเมืองอันเป็นตำแหน่งข้าราชการอันดับรองมาจากผู้ว่าราชการเมือง แบ่งออกเป็น ๒ คณะ คือ

๑.๒.๑ กรรมการเมืองในทำเนียบ ได้แก่ข้าราชการประจำมีตำแหน่งปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยข้าราชการทั้ง ๓ ตำแหน่งนี้เป็นกรรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ส่วนกรรมการเมืองชั้นผู้น้อยซึ่งเป็นข้าราชการชั้นรองมี ๕ คน คือ จำเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา และสารเลข นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งโยธาธิการ และพะทำมะรง^{๔๐}

๑.๒.๒ กรรมการเมืองนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิคฤหบดีที่ได้ตั้งบ้านเรือนในเมืองนับมีจำนวน ๑๐ คน เป็นตำแหน่งประจำ ๕ คน ตำแหน่งไม่ประจำ ๕ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี กรรมการเมืองนอกทำเนียบนี้เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่โดยรัฐบาลมีจุดประสงค์จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองรัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินเดือนให้ เพราะบุคคลเหล่านี้มีฐานะดีอยู่แล้ว กรรมการเมืองนอกทำเนียบเป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้ว่าราชการเมือง

๑.๓ การจัดรูปการปกครองแขวงหรืออำเภอ

หน่วยราชการในมณฑลระดับถัดลงไปจากเมืองคือแขวงหรืออำเภอ กระทรวงมหาดไทยได้วางเขตอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ฉะนั้น มณฑลอยุธยาจึงได้แบ่งเขตอำเภอใหม่ คือ เมืองอยุธยา มี ๑๑ อำเภอ เมืองลพบุรีมี ๔ อำเภอ เมืองอ่างทองมี ๔ อำเภอ เมืองสระบุรีมี ๕ อำเภอ เมืองสิงห์บุรีมี ๔ อำเภอ

ตำแหน่งข้าราชการในอำเภอ มีทั้งข้าราชการที่เป็นกรรมการอำเภอและข้าราชการที่ไม่ใช่กรรมการอำเภอ กรรมการอำเภอประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ ส่วนข้าราชการที่ไม่ใช่กรรมการอำเภอ ได้แก่ เสมียนพนักงานจำนวนหนึ่งตามสมควรแก่ทางราชการ^{๔๑}

^{๔๐} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม. ๔๐/๒ “กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมืองในมณฑล ๑๖ กันยายน ร.ศ. ๑๑๗”

^{๔๑} พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ), การปกครองฝ่ายพลเรือน หน้า ๙๙ - ๑๑๐

๑.๔ การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

การจัดรูปแบบของหน่วยการปกครองตำบล มีตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครอง วิธีการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ ให้จัดตั้งจากบุคคลที่มีความซื่อสัตย์มั่นคงดีเป็นผู้ใหญ่บ้านที่พอจะว่ากล่าวบังคับราษฎรได้ แต่ต่อมาไม่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน คงมีแต่กำนัน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันบกพร่องไปด้วย เนื่องจากขาดผู้ช่วยคอยดูแลทุกข์สุขของราษฎรในท้องที่ และเขตท้องที่ภายในตำบลหนึ่ง ๆ ก็กว้างขวางมากเกินกำลังคนคนเดียวที่จะปกครอง^{๔๒} ขอบกพร่องดังกล่าวได้รับการแก้ไขในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชดำริเห็นควรที่จะเริ่มจัดการให้มีการทดลองจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นตัวอย่าง โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง โดยได้ทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิวัตวิจารย์ (เส็ง วิริยศิริ) ไปทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เกาะบางปะอินเป็นการทดลองก่อน

สำหรับวิธีการดำเนินการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เกาะบางปะอิน ในขั้นแรกหลวงเทศาภิวัตวิจารย์ได้จัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยให้จัดทำบัญชีสำมะโนครัวที่จะจัดเป็นหมู่บ้าน ดังนี้คือ ให้จัดรวมเจ้าของบ้านที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันราว ๑๐ เจ้าของบ้าน ซึ่งเจ้าของหนึ่งจะมีเรือนกี่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้านและเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมในวัดพร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ แล้วให้เจ้าของบ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านกันในหมู่ของพวกเขาว่าใครจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อได้ดำเนินการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านขึ้นแล้ว หลวงเทศาภิวัตวิจารย์ก็ได้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งกำนัน โดยได้จัดประชุมที่ศาลาวัด ให้ราษฎรในท้องที่นั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในกลุ่มของพวกเขาว่าใครควรที่จะได้รับเลือกให้เป็นกำนัน

ผลของการทดลองเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บางปะอินนับว่าประสบความสำเร็จเป็นส่วนใหญ่จึงเป็นการเร่งรัดพระราชประสงค์ที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นทั่วพระราชอาณาจักร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้มณฑลต่างๆ ได้ดำเนินการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามแบบที่ได้ทดลองที่บางปะอิน คือให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือนประจำอยู่ในหมู่บ้านประชุมกันเลือกเอาบุคคลในท้องที่ที่มีคุณงามความดีเป็นที่นิยมของราษฎรเป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง วิธีการเลือกตั้งอาจเปิดเผยหรือลับก็ได้ ให้นายอำเภอเป็นประธาน ผู้ได้รับคะแนนนิยมมากให้นายอำเภอเข้าไปขอรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง ส่วนการเลือกตั้งกำนัน ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเดียวกันเลือกกันเองในระหว่างกลุ่มผู้ใหญ่บ้านยกขึ้นเป็นกำนันโดยมีนายอำเภอเป็นประธาน และผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ออกหมายตั้งให้เช่นเดียวกัน^{๔๓}

การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ นับว่าเป็นความก้าวหน้าในการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่งเพราะราษฎรมีโอกาสที่จะพิจารณาเลือกคนที่ตนเห็นว่าเหมาะสมและอาจนำความสุขความเจริญมาสู่ตนได้ และมีสิทธิที่จะไม่เลือกผู้ที่ประพฤติเป็นพาลแก่ไรได้ ทำให้คนดีมีความสามารถในหมู่บ้านมีโอกาสเข้ามาปกครองสร้างความสุขความเจริญให้แก่ตำบลและหมู่บ้าน นอกจากนี้การจัดตั้ง

^{๔๒} ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน, หน้า ๑๕

^{๔๓} พิศาลสงคราม, "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยเรื่องการปกครองท้องถิ่นของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕" ตำราปกครอง เล่ม ๑ หน้า ๙๕ - ๙๗

กำหนดและผู้ใหญ่บ้านยังมีประโยชน์ต่อทางราชการมากคือ จะเป็นผู้ดูแลทุกข์สุขและควบคุมความประพฤติของลูกบ้านให้ประพฤติตัวดี ขยันทำมาหากิน ไม่ทะเลาะวิวาท นอกจากนี้ยังช่วยเหลือทางราชการในการสืบจับโจรผู้ร้าย ซึ่งแต่เดิมมณฑลอยุธยามีโจรผู้ร้ายชุกชุมมักจะปล้นผู้วัวควายไปรายละ มากๆ แต่เมื่อได้จัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว กำนันและผู้ใหญ่บ้านคอยตรวจตราทำให้โจรผู้ร้ายไม่กล้าจี้ ปล้นอย่างแต่ก่อน เมื่อเกิดมีโจรผู้ร้ายปล้นที่ใดแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านมักจะติดตามได้ตัวผู้ร้ายและของ กลางคืนมาแทบทุกราย รวมทั้งทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนโดยรายงานให้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการเมืองทราบ

๒. การปรับปรุงด้านการศาล

เนื่องจากมณฑลอยุธยามีคดีความค้างศาลเป็นจำนวนมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกองข้าหลวงพิเศษออกไปชำระความที่ มณฑลอยุธยาเป็นแห่งแรก การชำระคดีความของกองข้าหลวงนับว่าเป็นประโยชน์ต่อชาวอยุธยามาก เพราะเป็นไปด้วยความรวดเร็วประชาชนไม่เสียเวลาในการทำมาหากิน กล่าวคือ วิธีการชำระความของ กองข้าหลวงพิเศษ เมื่อไต่สวนได้ความว่าทำผิดจริงและจำเลยยอมรับสารภาพ ก็จะอ่านคำฟ้องและคำ ตัดสินให้จำเลยฟัง และในกรณีที่จำเลยคนใดถูกขังมานานพอแก่โทษก็ให้สั่งปล่อยไป

ปรากฏว่าวิธีการชำระสะสางคดีความที่มณฑลอยุธยา พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถือว่าเป็นตัวอย่างอันดีสมควรที่มณฑลอื่นจะได้เอาเป็นตัวอย่างในการจัดศาลยุติ- ธรรมในหัวเมืองต่อไป^{๔๔}

การจัดตั้งศาลในมณฑลอยุธยาได้แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. ศาลแขวง บังคับคดีในเขตแขวง
๒. ศาลเมือง บังคับคดีในเขตเมือง
๓. ศาลมณฑล บังคับคดีในเขตมณฑลอยุธยา

ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลอยุธยา

มณฑลอยุธยาเป็นมณฑลที่ตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศ และเป็นมณฑลชั้นในที่ไม่มี ปัญหาจากการรุกรานของต่างชาติ ฉะนั้น การปฏิรูปการปกครองจึงเป็นไปเพื่อให้บ้านเมืองมีความเป็น ระเบียบเรียบร้อยและทำให้อยู่เย็นเป็นสุข ในเรื่องนี้ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่า ความมุ่งหมายในการปกครองแบบใหม่และแบบเก่าก็ยึดหลัก “บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข” ด้วยกัน แต่คำ ว่า “อยู่เย็นเป็นสุข” นั้น มีความหมายผิดกัน การปกครองแบบเก่าถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่างๆ เช่น โจรผู้ร้าย “ก็เป็นสุข” จะเห็นได้จากกฎหมายปกครองในสมัยโบราณมักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม แทบทั้งนั้น ดังนั้น ตามหัวเมืองเจ้าเมืองกรมการก็มุ่งหมายจะรักษาความสงบเรียบร้อยไม่ให้มีโจรผู้ร้าย เมื่อรัฐบาลเห็นว่าเมืองใดสงบเรียบร้อย ไม่มีโจรผู้ร้ายก็จะยกย่องว่าปกครองดี แต่ถ้าเมืองใดโจรผู้ร้าย ชุกชุมก็ให้ข้าหลวงออกไประงับเหตุ ในกรณีเกิดสงครามเสนาบดีก็จะออกไปเอง จึงไม่มีการตรวจหัว

^{๔๔} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ ๕ ย.๘/๕ “รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความหัวเมือง” (๑๙ มกราคม ร.ศ. ๑๑๔ - ๑๗ มกราคม ร.ศ. ๑๑๗)

เมืองในเวลาปกติ ความคิดที่จะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขก็ต้องทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองปกติด้วย แนวความคิดดังกล่าวได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและถือเป็น รัฏฐาภิบาลนโยบายสืบมา

ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาที่มีความสามารถในการบริหารมณฑลอยุธยา ได้แก่ พลตรีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๔๔๖ และผู้ดำรงตำแหน่งคนต่อมาคือ พระยาโบราณราชธานินทร์ ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลทั้งสองคนได้จัดการแก้ไขและปรับปรุงด้านการปกครองจนทำให้มณฑลอยุธยามีความสงบสุข เป็นระเบียบเรียบร้อยดังจะเห็นได้ถึงผลของการปฏิรูปมณฑลอยุธยา ดังนี้

๑. ด้านการปกครอง

ได้จัดรูปการปกครองในมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ไว้อย่างเป็นระเบียบแบบแผนที่ดี นอกจากนี้ มณฑลอยุธยา เป็นมณฑลแรกที่ได้จัดการทดลองเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านในด้านการป้องกันรักษาความสงบสุขของราษฎร ข้าหลวงเทศาภิบาลทั้งสองคน ต่างก็พยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย จนมณฑลอยุธยาเป็นมณฑลที่มีความสงบสุข นอกจากนี้ มณฑลอยุธยายังเป็นแหล่งผลิตกรมการอำเภอป้อนมณฑลอื่นๆ ในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ มณฑลอยุธยาเป็นแหล่งแรกที่คิดฝึกหัดข้าราชการแบบใหม่ได้ผลดี จนกระทรวงมหาดไทยถือเป็นหลักปฏิบัติต่อมา โดยนำมาปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้นในการนำมาฝึกข้าราชการแผนกต่างๆ

๒. ด้านการศาล

มณฑลอยุธยาได้มีกองข้าหลวงอันมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ เป็นประธาน ได้จัดตั้งศาลมณฑลและศาลเมืองขึ้นในมณฑลอยุธยา ทำให้การพิจารณาคดีความในมณฑลเป็นระเบียบเรียบร้อยจนได้รับคำชมจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และให้มณฑลอื่นเอาเป็นแบบอย่างในการจัดด้านศาลด้วย

๔. การจัดรูปการปกครองในสมัยปัจจุบัน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ กำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการแผ่นดิน มีข้าหลวงประจำจังหวัดและกรมการจังหวัดเป็นผู้บริหาร และให้ยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลเสีย ทั้งนี้เนื่องจาก

๑. การคมนาคมสื่อสารสะดวกและรวดเร็วกว่าเดิม ทำให้สามารถสั่งการและตรวจตราสอดส่องได้อย่างทั่วถึง
๒. เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณของประเทศ
๓. เห็นว่าหน่วยมณฑลซ้อนกับหน่วยจังหวัด กล่าวคือ จังหวัดรายงานกิจการต่อมณฑล มณฑลรายงานต่อกระทรวง เป็นการซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น
๔. ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลมีนโยบายที่กระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น และการยุบมณฑลก็เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจในการปกครองแทนมณฑลนั่นเอง

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้คือ

๑. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
๒. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
๓. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

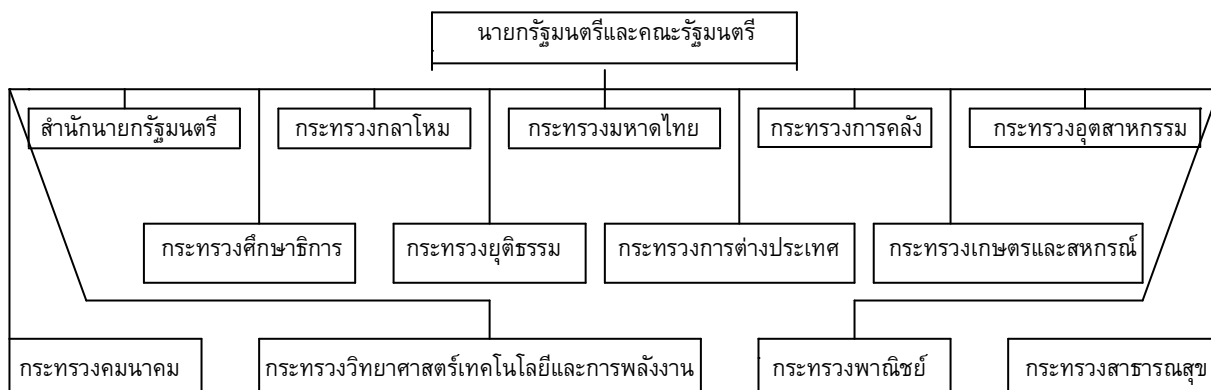
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวได้ใช้หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจ โดยจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้แก่จังหวัดและอำเภอเป็นผู้นำแทนในนามของส่วนกลาง โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปประจำตามภูมิภาคเหล่านั้น ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยมอบอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารงานในท้องถิ่น ให้ราษฎรในท้องถิ่นไปจัดทำเองโดยราษฎรเลือกตั้งตัวแทนซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้นๆ เข้าไปบริหารกิจการต่างๆ ในท้องถิ่น

การจัดรูปองค์การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
๒. กระทรวง ซึ่งประกอบด้วยกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรม
๓. ทบวง ซึ่งอาจสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงก็ได้
๔. กรม หรือส่วนราชการอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งอาจสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ก็ได้

ราชการบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดองค์การบริหารราชการส่วนกลาง



การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๗๕ กล่าวคือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๔๗ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น

๑. จังหวัด

๒. อำเภอ

สำหรับหน่วยการปกครองท้องที่รองลงมาจากอำเภอ แบ่งออกเป็น

๑. กิ่งอำเภอ

๒. ตำบล

๓. หมู่บ้าน

ทั้ง ๓ หน่วยการปกครองนี้ ถือเป็นปกครองท้องที่ตามข้อ ๖๓ ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน ได้กล่าวถึงการปกครองอำเภอว่า “การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติให้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่”

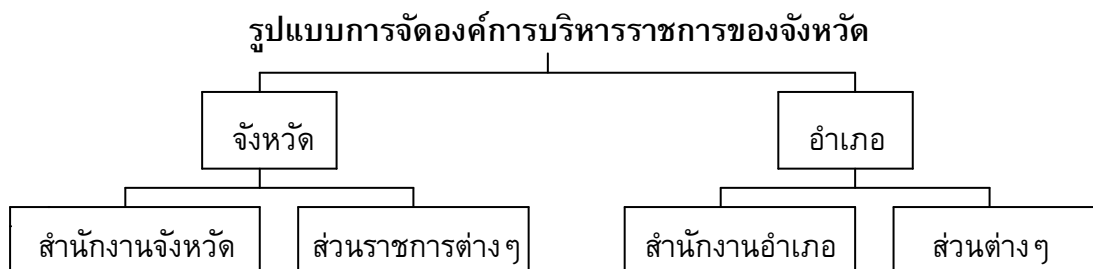
จังหวัด

ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน จังหวัดหมายถึงหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน ตั้งขึ้นเป็นจังหวัด จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดระเบียบบริหารราชการของจังหวัด จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

๒. ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ



ในจังหวัดหนึ่งๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาปฏิบัติหน้าที่ราชการที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ส่งมาปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ๆ คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ฐานะของกรรมการจังหวัดมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาครองลงมาจากจังหวัดอยู่ในสายงานของจังหวัด แต่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด อำเภอหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยเขตท้องที่ของหลายตำบลรวมกัน

การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การจัดระเบียบบริหารราชการอำเภอ แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

๒. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอว่า ให้บริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย และบริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กิ่งอำเภอ

กิ่งอำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ซึ่งรวมหลายตำบล แต่ไม่มีลักษณะพอที่จะจัดตั้งเป็นอำเภอได้ การจัดตั้งกิ่งอำเภอ อำเภอหนึ่ง ๆ อาจจัดตั้งหลายกิ่งอำเภอก็ได้ เพื่อสะดวกในการปกครอง

กิ่งอำเภอเป็นเขตการปกครองส่วนหนึ่ง ซึ่งรวมอยู่ในอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ประจำกิ่งอำเภอก็คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งแบ่งออกจากอำเภอให้มาประจำกิ่งอำเภอนั้นเอง

ตำบล

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้พิจารณาเห็นว่า ตำบลเป็นหน่วยการปกครองชั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค และเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวพันกับการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น จึงได้ประกาศแก้ไขการจัดระเบียบบริหารของตำบลเสียใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖

ตำบลเป็นเขตการปกครองส่วนย่อยของอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ การจัดตั้งตำบล กระทำได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ กล่าวคือ เป็นท้องที่ๆ มีหมู่บ้านหลายๆ หมู่บ้านรวมกันรวม ๒๐ หมู่บ้าน การจัดตั้งตำบลทำโดยออกประกาศกระทรวงแล้วจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การจัดระเบียบบริหารราชการตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ให้สภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำหนดท้องที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้น เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก

ให้สภาตำบลมีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่ และมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ได้กำหนดหน้าที่ของสภาตำบลให้บริหารงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมายให้

หมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นเขตการปกครองท้องที่ๆ เล็กที่สุด การจัดตั้งหมู่บ้านกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดโดยรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขึ้นทะเบียนไว้ หมู่บ้านที่จะจัดตั้งอาจถือเอาจำนวนราษฎรหรือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์ กล่าวคือเป็นท้องที่ๆ มีราษฎรอยู่จำนวนประมาณ ๒๐๐ คน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ หรือในกรณีท้องที่ใดจำนวนราษฎรไม่หนาแน่นและตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงแม้ว่าจะมีราษฎรจำนวนน้อยก็ให้ถือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์ คือมีบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้าน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้

การจัดระเบียบบริหารราชการของหมู่บ้านได้กำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านหนึ่งคน ซึ่งมาจากการที่ราษฎรเลือกตั้ง มาจากบุคคลในท้องถิ่นนั้นๆ ผู้ใหญ่บ้านจะมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรและรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอขอแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านจะประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอฝ่ายปกครองเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๒ คน

ที่มา : ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. กรุงเทพฯ : อมรินทร์การพิมพ์,

