

## ประวัติศาสตร์จังหวัดนครพนม

### สมัยก่อนกรุงศรีอยุธยา

ดินแดนอันเป็นที่ตั้งประเทศไทยปัจจุบัน เดิมคือ อาณาจักรสุวรรณภูมิ เป็นถิ่นเดิมของชาวละว้าหรือละว้ายกเว้นดินแดนทางภาคใต้ซึ่งเป็นอาณาเขตของชาติมอญ อาณาจักรสุวรรณภูมิแบ่งแยกอำนาจการปกครองออกเป็น ๓ อาณาเขต คือ

๑. อาณาเขตทวารวดี มีเนื้อที่อยู่ในตอนกลางบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาแผ่ออกไปจากชายทะเลตะวันตกของอ่าวไทยจนถึงชายทะเลตะวันออก มีเมืองนครปฐมเป็นราชธานี
๒. อาณาเขตยางหรือโยนก อยู่ตอนเหนือ ตั้งราชธานีอยู่ที่เมืองเงินยาง
๓. อาณาเขตโคตรบูรณ ดินแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงมีเมืองนครพนมเป็นราชธานี

### สมัยกรุงศรีอยุธยา

เมืองนครพนม ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ พอจะรวบรวมได้ความว่า เป็นเมืองสืบเนื่องมาจากนครอาณาจักรโคตรบูรณ ซึ่งเดิมตั้งอยู่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง และได้ย้ายมาตั้งอยู่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขง ในราวรัชกาลสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

อาณาจักรโคตรบูรณ เป็นแคว้นหนึ่งในลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งในสมัยนั้น มีแคว้นต่าง ๆ ตั้งอยู่ลุ่มฝั่งแม่น้ำโขงหลายแคว้น เช่น แคว้นสิบสองจุไทย แคว้นลานช้าง แคว้นเวียงจันทน์ แคว้นโคตรบูรณ แคว้นจำปาศักดิ์ เป็นต้น แต่ละแคว้นมีเจ้านครเป็นผู้ปกครอง

ส่วนตำนานของเมืองโคตรบูรณนั้น จากหลักฐานในพงศาวดารเหนือ คำให้การของชาวกรุงเก่าพงศาวดารเขมรและเรื่องราวทางอีสาน เขียนเป็นข้อความพาดพิงคล้ายคลึงกันเป็นนิทานปรัมปรา สรุปได้ความว่า พระยาโคตรบองมีฤทธิ์ใช้กระบองขว้างพระยาแกรกผู้มีบุญซึ่งขี่ม้าเหาะมาขว้างไม่ถูกจึงหนีไปได้ธิดาพระเจ้าลานช้าง บางฉบับก็ว่า พระยาโคตรบองมาจากลพบุรีบ้าง มาจากเวียงจันทน์ มาจากเมืองระแหงบ้าง มาจากเมืองสวรรคบุรีบ้าง แต่ในฉบับคำให้การของชาวกรุงเก่ากล่าวว่า พระยาโคตรบองเป็นโอรสพระร่วง หนีมาจากกรุงสุโขทัย ได้มาครองเมืองลานช้าง ซึ่งสันนิษฐานว่าคงจะได้กับธิดาพระเจ้าเวียงจันทน์ แล้วพระราชบิดาจึงให้มาครองเมืองโคตรบูรณ เป็นเมืองลูกหลวงขึ้นแก่นครลานช้าง

แต่ฉบับเขียนไว้ทางภาคอีสานว่า ครั้งหนึ่งพระเจ้ากรุงศรีสัตนาคนหุต มีพระราชประสงค์จะให้ราชบุตรองค์หนึ่งพระนามว่า เจ้าโคตะ (คงเป็นราชบุตรเขย) ครองเมือง จึงได้สร้างเมือง ๆ หนึ่งที่ปากน้ำหินบูรณ (ตรงข้ามอำเภอท่าอุเทนในปัจจุบัน) ให้ชื่อเมืองศรีโคตรบูรณเป็นเมืองลูกหลวงขึ้นเมืองเวียงจันทน์ตั้งให้เจ้าโคตะเป็นพระยาศรีโคตรบูรณ สืบเป็นเจ้าครองนครมาได้หลายพระองค์ จนถึงพระองค์ที่มีฤทธิ์ด้วยกระบอง จึงได้พระนามว่า พระยาศรีโคตรบอง และได้ย้ายเมืองมาตั้งที่ป่าไม้รวก ห้วยศรีมังริมแม่น้ำโขงฝั่งซ้าย (คือเมืองเก่าใต้เมืองท่าแขกในปัจจุบันนี้) เมื่อพระยาศรีโคตรบองถึงแก่อนิจกรรม เจ้าสุบินราช โอรสพระยาศรีโคตรบอง ครอบครองนครสืบแทนพระนามว่า พระยาสุมิตร

ธรรมราช เมื่อถึงแก่อนิจกรรม เจ้าโพธิสารราชโอรสครองนครสืบแทน อำมาตย์ได้ผลัดเปลี่ยนกันรักษาเมือง

จนถึง พ.ศ. ๒๒๘๖ เจ้าเมืองระแหงให้โอรส ๒ พระองค์ เสี่ยงบ้องไฟองค์ละกระบอก ถ้าบ้องไฟของใครไปตกที่ใดจะสร้างเมืองให้ครอง บ้องไฟโอรสองค์ใหญ่ไม่ติด จึงได้ครองเมืองระแหงแทน บ้องไฟองค์เล็กตกที่ห้วยขวาง (เวลานี้เรียกว่าเซบ้องไฟ) ใกล้เมืองสร้างก่อและดงเชียงซอน จึงดำรัสสร้างเมืองที่นั่น แต่อำมาตย์คัดค้านว่าทำเลไม่เหมาะสมจวบกับขณะนั้นผู้ครองนครศรีโคตรบูรณว่างอยู่ อำมาตย์จึงเชิญเจ้าองค์นั้นขึ้นครองนคร โดยมีพระนามว่าพระยาขัติยวงษาราชบุตรมหาฤาไชยไตร-ทศฤาเดชเชษฐบุรี ศรีโคตรบูรณหลวง ได้ซ่อมแซมบ้านเมือง วัด จนถึง พ.ศ. ๒๒๘๗ จึงพิราลัย เจ้า เอวกานโอรสขึ้นครองนครแทน มีพระนามว่า พระบรมราชา พระบรมราชาครองนครโคตรบูรณได้ ๒๔ ปี จึงพิราลัย เมื่อ พ.ศ. ๒๓๒๑ ท้าวคำสิงห์ ราชบุตรเขยพระบรมราชาได้นำเครื่องบรรณาการไปถวายพระเจ้าเวียงจันทน์ พระเจ้าเวียงจันทน์โปรดให้ท้าวคำสิงห์ครองเมืองโคตรบูรณแทนพระบรมราชา และมีพระนามว่า พระนครานุรักษ์ ผู้ครองนครนี้เห็นเมืองศรีโคตรบูรณ มีที่ตั้งอยู่ที่ปากน้ำหินบูรณอย่างเก่าก่อน (คือขณะนี้ตั้งอยู่ที่เมืองเก่าใต้เมืองท่าแขกปัจจุบัน) จึงให้เปลี่ยนชื่อเมืองเสียใหม่ เรียกว่าเมืองมรุกขนคร นามเมืองศรีโคตรบูรณจึงเลือนหายไปตั้งแต่นั้น

ในการที่ท้าวคำสิงห์ได้ครองเมืองโคตรบูรณครั้งนั้น ท้าวกู่แก้ว โอรสพระบรมราชาซึ่งไปถวายตัวเป็นมหาดเล็กอยู่กับเจ้านครจำปาศักดิ์ตั้งแต่ชนมายุได้ ๑๕ ชันษา ทราบว่าท้าวคำสิงห์ได้ครองนครแทนบิดาก็ไม่พอใจ จึงทูลลาเจ้านครจำปาศักดิ์ขึ้นมาเกลี้ยกล่อมราษฎรได้กำลังคนเป็นอันมาก แล้วสร้างเมืองขึ้นที่บ้านแก้งเหล็ก ริมห้วยน้ำยม เรียกว่าเมืองมหาชัยกอบแก้วตั้งแข็งเมืองอยู่ พระนครานุรักษ์ (คำสิงห์) ทราบจึงไปขอกำลังจากกรุงศรีสัตนาคณหุต (เวียงจันทน์) แต่ไม่ได้จึงไปขอกจากเมืองญวนได้มา ๖,๐๐๐ คน แล้วจัดให้พลญวนพักอยู่ที่เมืองคำเกิด เพราะเกรงว่าท้าวกู่แก้วจะรู้ตัว ในระหว่างที่พระนครานุรักษ์เตรียมไพร่พลจะไปสมทบกับญวนนั้น ท้าวกู่แก้วทราบก่อนจึงยกไพร่พล ๔,๐๐๐ คนคุมเครื่องบรรณาการไปหาแม่ทัพญวนที่เมืองคำเกิดโดยแอบอ้างว่าเป็นเจ้าเมืองมรุกขนคร ฝ่ายญวนหลงเชื่อจึงสมทบไปตีเมืองมรุกขนครแตก พระนครานุรักษ์จึงพาครอบครัวหนีข้ามแม่น้ำโขงไปอยู่ที่ดงเซกาฝั่งขวาแม่น้ำโขงแล้วแต่งคนไปขอกำลังจากเวียงจันทน์อีกครั้งหนึ่ง พระเจ้าเวียงจันทน์ให้พระยาเชียงสาเป็นแม่ทัพมาช่วยโดยตั้งค่ายอยู่ที่บ้านหนองจันทน์ (ใต้เมืองนครพนมปัจจุบัน ๔ กิโลเมตร) ฝ่ายหนึ่งตั้งอยู่ที่บ้านธาตุน้อยศรีบุญเรืองอีกค่ายหนึ่ง แล้วจัดไพร่พลทั้งสองค่ายกระจายเป็นปีกกาโอบถึงกันเพื่อจะโจมตีเมืองมรุกขนคร ซึ่งอยู่ฝั่งตรงกันข้าม (เมืองเก่าใต้เมืองท่าแขกปัจจุบัน) ฝ่ายทัพญวนซึ่งตั้งอยู่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงจัดทำสะพานเป็นแพลูกบวบจะยกข้ามแม่น้ำโขงมาโจมตีทัพ พระยาเชียงสาฝ่ายพระยาเชียงสาใช้ปืนยิงตัดสะพานแพบวบขาด แล้วยกกำลังเข้าสู้รบกับญวนกลางแม่น้ำโขงถึงตะลุมบอน พระยาเชียงสาได้ชัยชนะฆ่าญวนตายเป็นจำนวนมาก ศพลอยไปติดเกาะ เกาะนี้จึงได้ชื่อเรียกกันต่อ ๆ มาว่า “ดอนแกวกอง” มาจนทุกวันนี้ พระยาเชียงสาได้เกลี้ยกล่อมท้าวกู่แก้วให้ยินยอมแล้วให้ท้าวกู่แก้ว ครองเมืองนครมรุกขนครต่อไป ส่วนพระนครานุรักษ์นั้น พระยาเชียงสานำไป เวียงจันทน์ด้วยและให้ครองเมืองใหม่ซึ่งอยู่ที่บ้านเวินทราย

## สมัยกรุงธนบุรี

ในปี พ.ศ. ๒๓๒๑ พระเจ้าศิริบุญสาร แห่งเวียงจันทน์ ได้ยกกองทัพไปตีพระตา พระวอที่บ้านกุ่มบ้านแกแขวงจำปาศักดิ์ ฆ่าพระวอตาย พระตาเห็นเหลือกำลังจึงขอกองทัพกรุงธนบุรีมาช่วย สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกกับพระยาสุรสีห์ยกทัพไปปราบปรามได้เมืองเวียงจันทน์ เมืองหนองคาย เมืองมรุกขนคร ส่วนพระเจ้าศิริบุญสารแห่งเมืองเวียงจันทน์และพระบรมราชาเจ้าเมืองมรุกขนครหนีไปอยู่เมืองคำเกิด

เจ้าพระยามหากษัตริย์ศึก เมื่อเสร็จจากการปราบปรามหัวเมืองเหล่านี้ ได้อัญเชิญพระแก้วมรกตและพระบางและได้นำบรรดาโอรสพระเจ้าศิริบุญสารลงไปกรุงธนบุรีด้วย

## สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ครั้น พ.ศ. ๒๓๒๕ เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ปราบดาภิเษกขึ้นเสวยราชย์แล้ว ได้ทรงชุบเลี้ยงโอรสของพระเจ้าศิริบุญสารอยู่ที่กรุงเทพฯ เป็นอย่างดี พระเจ้าศิริบุญสาร ซึ่งอยู่ที่เมืองคำเกิดได้ ๕-๖ ปี ทรงชรภาพ ทราบว่า โอรสอยู่ด้วยความผาสุกจึงเสด็จกลับเมืองเวียงจันทน์ หวังจะขอสวามิภักดิ์ต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (ตามพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาซึ่งทรงนิพนธ์โดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กล่าวว่า เจ้าศิริบุญสารกลับจากเมืองคำเกิด จับพระยาสุโก ซึ่งเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกให้รักษาเมืองอยู่ฆ่าแล้วเข้าตั้งอยู่ในเมือง ท้าวเพี้ยขุนบางไม่ยินยอมด้วย จึงหนีลงมากรุงเทพฯ กราบทูลฯ ให้ทราบ) แต่ไม่ทรงวางพระทัย จึงตั้งให้เจ้านันทเสนโอรสองค์ใหญ่ของพระเจ้าศิริบุญสารที่อยู่กรุงเทพฯ ให้กลับไปครองเมือง มรุกขนครสืบแทน

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๓๓๗ เจ้านันทเสนแห่งเมืองเวียงจันทน์ ได้คบคิดกับพระบรมราชาทำหนังสือขอกำลังจากญวนเพื่อมารบกับกรุงสยาม ฝ่ายพระเจ้าแผ่นดินญวนมีความจงรักภักดีต่อกรุงสยาม จึงส่งหนังสือนั้นไปถวายสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช จึงโปรดเกล้าฯ ให้เรียกเจ้านันทเสนและพระบรมราชาลงไปเฝ้าที่กรุงเทพฯ เมื่อได้ไต่สวนความจริงแล้ว จึงยกโทษให้และได้แต่งตั้งให้พระเจ้าอินทวงศ์อนุชาเจ้านันทเสนให้ไปครองเมืองเวียงจันทน์แทน

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๓๓๘ เกิดศึกพม่าทางเมืองเชียงใหม่ กองทัพไทยต้องไปปราบปรามเจ้านันทเสนกับพระบรมราชาขออาสาไปในกองทัพ ยกกองทัพไปถึงเมืองเถิน พระบรมราชา (พรหมมา) ก็ถึงแก่อนิจกรรม ท้าวสุดตาซึ่งเป็นโอรสของพระบรมราชาจึงนำเครื่องราชบรรณาการไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทที่กรุงเทพฯ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ท้าวสุดตาเป็นพระบรมราชาครองเมืองมรุกขนครและให้เปลี่ยนนามเมืองเสียใหม่ว่า "**เมืองนครพนม**" ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ การที่พระราชทานชื่อว่าเมืองนครพนมนั้นอาจเนื่องด้วยเมืองนี้เป็นเมืองลูกหลวงมาก่อน มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์จึงให้ใช้คำว่า **นคร** ส่วนคำว่า **พนม** นั้นอาจจะเนื่องด้วยจังหวัดนี้มีพระธาตุพนมประดิษฐานอยู่ ซึ่งเป็น ปุชนิยสถานสำคัญหรืออีกประการหนึ่ง อาจจะเนื่องด้วยจังหวัดนี้เดิมมีอาณาเขตเกินไปถึงฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง คือบริเวณเขตเมืองท่าแขกแห่งประเทศลาวปัจจุบัน ซึ่งมีภูเขา

สลัษัษัษัษัไปถึงแดนประเทศญวน จึงนำเอาคำว่า "พนม" มาใช้เพราะพนมแปลว่า ภูเขา ส่วนคำว่า "นคร" นั้นอาจรักษาชื่อเมืองไว้คือเมืองมรุกขนครนั่นเอง

ต่อมาปลายสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โปรดให้พระยามหาอำมาตย์ (ป้อม อมาตยกุล) เป็นแม่ทัพ ส่วนทางนครเวียงจันทน์ก็ให้พระยาสุโขเป็นแม่ทัพยกกำลังมาสมทบกองทัพพระยามหาอำมาตย์ เพื่อโจมตีบ้านกวนกู่ กวนงัว ซึ่งเป็นกบฏและเมื่อได้ชัยชนะจึงได้กวาดต้อนครอบครัวมาไว้ที่เมืองนครพนม โดยที่บ้านหนองจันทร์เป็นที่ทำเลไม่เหมาะพระยามหาอำมาตย์จึงให้ย้ายเมืองนครพนมมาตั้งที่บ้านโพธิ์คำ หรือ โพธิ์คำ (เข้าใจกันว่าจะคงจะเป็นคุ้มบ้านใต้ในเมืองนครพนมนี้เอง)

จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๔๒๖ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำบุญมากเป็นพระพนมครานุรักษ์ ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองนครพนม อยู่ได้ ๗ ปี ก็ถึงแก่อนิจกรรม ราชบุตรทองทิพย์บุตรพระพนมครานุรักษ์ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาการแทน และในปี พ.ศ. ๒๔๓๔ ได้มีการปรับปรุงระเบียบการปกครองใหม่โดยเริ่มแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล มีมณฑลลาวท้าว (เขตอุบลราชธานีปัจจุบัน) มณฑลลาวเฉียง (เขตเชียงใหม่) และมณฑลลาวพวนเป็นต้น เมืองนครพนมขึ้นอยู่ในเขตปกครองมณฑลลาวพวน ซึ่งตั้งกองบัญชาการอยู่ที่เมืองหนองคาย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคมทรงดำรงตำแหน่งข้าหลวงต่างพระองค์เป็นผู้สำเร็จราชการมณฑลลาวพวนประทับอยู่ ณ เมืองหนองคาย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้ปรับปรุงระเบียบการปกครองข้อบังคับการปกครองหัวเมือง โดยแต่งตั้งให้มีผู้ว่าราชการเมือง และกรมการเมือง คือแทนที่จะเรียกว่าอุปฮาด ราชวงษ์ ราชบุตร ดังแต่ก่อนพร้อมได้แต่งตั้งตำแหน่งกรมการเมืองในทำเนียบขึ้นเรียกว่า ปลัดเมืองยกกระบัตรเมือง ผู้ช่วยราชการพร้อมได้แต่งตั้งตำแหน่งกรมการเมืองในทำเนียบขึ้นเรียกว่า ปลัดเมืองยกกระบัตรเมือง ผู้ช่วยราชการเมืองและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อุปฮาดโต๊ะเป็น พระพิทักษ์พนมนคร ดำรงตำแหน่งปลัดเมือง ส่วนข้าหลวงประจำบริเวณซึ่งเป็นข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทยส่งมาประจำนั้น ก็ทำหน้าที่เป็นข้าหลวงดูแลราชการเมืองควบคุม และให้ข้อปรึกษาแนะนำผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมืองปรับปรุงการทำงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ที่จัดและเปลี่ยนแปลงใหม่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ พระจิตกรคุณสาร (อู่ย นาคทรพรพ) ได้รับแต่งตั้งมาเป็นผู้ว่าราชการเมืองนครพนม ภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระยาพนมนครานุรักษ์ ต่อมาทางราชการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่ โดยมีมณฑล จังหวัด อำเภอ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ฉะนั้น พระยาพนมนครานุรักษ์ (อู่ย นาคทรพรพ) จึงนับว่าเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมคนแรก

### การจัดรูปการปกครองเมืองตามระบอบมณฑลเทศาภิบาล

หลังจากจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครองประเทศและควบคุมหัวเมืองทั่วประเทศแล้ว การจัดระเบียบการปกครองต่อมาได้มีการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทนหรือหน่วยงานประจำท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยขึ้น อันได้แก่ การจัดรูปการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่ง

ถือได้ว่าเป็นระบบการปกครองอันสำคัญยิ่งที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงนำมาใช้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคในสมัยนั้น การปกครองแบบเทศาภิบาล เป็นระบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่รัฐบาลกลางจัดส่งข้าราชการจากส่วนกลางออกไปบริหารราชการในท้องที่ต่าง ๆ เป็นระบบการปกครองที่รวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและเปลี่ยนระบบการปกครองจากประเพณีปกครองดั้งเดิมของไทย คือ ระบบกินเมือง ให้หมดไป

การปกครองหัวเมืองก่อนวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้น อำนาจปกครองบังคับบัญชา มีความหมายแตกต่างกันออกไปตามความไกลใกล้ของท้องถื่น หัวเมืองประเทศราชยิ่งไกลไปจากกรุงเทพฯ เท่าใด ก็ยิ่งมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากทางคมนาคมไปมาหาสู่ลำบาก หัวเมืองที่รัฐบาลปกครองบังคับบัญชาได้โดยตรงก็มีแต่หัวเมืองจัตวาใกล้ ๆ ส่วนหัวเมืองอื่น ๆ มีเจ้าเมืองอื่น ๆ มีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครองแบบกินเมืองและมีอำนาจอย่างกว้างขวาง ในสมัยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพดำรงตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย พระองค์ได้จัดให้อำนาจการปกครองเข้ามารวมอยู่ยังจุดเดียวกัน โดยการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นมีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวง ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลมิให้การบังคับบัญชาหัวเมืองไปอยู่ที่เจ้าเมือง ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลเริ่มจัดตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ จนถึง พ.ศ. ๒๔๕๘ จึงสำเร็จและเพื่อความเข้าใจเรื่องนี้เสียก่อนในเบื้องต้น จึงขอนำคำจำกัดความของ "การเทศาภิบาล" ซึ่งพระยาราชเสนา (สิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยตีพิมพ์ไว้ ซึ่งมีความว่า

"การเทศาภิบาล" คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับผิดชอบของรัฐบาลกลางซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินงานในส่วนภูมิภาค อันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่อกับอาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่ราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ"

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น ควรทำความเข้าใจบางประการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองแบบเทศาภิบาล ดังนี้

การเทศาภิบาล นั้น หมายความว่า เป็นระบบ การปกครองอาณาเขต ซึ่งเรียกว่า "การปกครองส่วนภูมิภาค" ส่วน "มณฑลเทศาภิบาล" นั้น คือส่วนหนึ่งของการปกครองชนิดนี้ ยังมีความหมายอีกว่า ระบบเทศาภิบาลเป็นระบบที่รัฐบาลกลางจัดส่งข้าราชการส่วนกลางไปบริหารราชการในท้องที่ต่าง ๆ แทนที่ส่วนภูมิภาคจะจัดปกครองกันเองเช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม อันเป็นระบบกินเมือง ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงเป็นระบบการปกครองซึ่งรวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลางและ ริดรอนอำนาจของเจ้าเมืองตามระบบกินเมืองลงอย่างสิ้นเชิง

นอกจากนี้ มีข้อที่ควรทำความเข้าใจอีกประการหนึ่ง คือ ในสมัยก่อนการจัดระเบียบการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้น ก็มีการรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑลเหมือนกันแต่มณฑลสมัยนั้นหาใช้มณฑลเทศาภิบาลไม่ ดังจะอธิบายโดยย่อดังนี้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะ

มหाराชทรงพระราชดำริจะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้มั่นคงและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทรงเห็นว่าหัวเมืองอันมีมาแต่เดิมแยกกันขึ้น อยู่ในกระทรวงมหาดไทยบ้าง กระทรวงกลาโหมบ้าง และกรมท่าบ้าง การบังคับบัญชาหัวเมืองในสมัยนั้นแยกกันอยู่ถึง ๓ แห่ง ยากที่จะจัดระเบียบปกครองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเหมือนกันได้ทั่วราชอาณาจักรทรงพระราชดำริว่า ควรจะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว จึงได้มีพระราชโองการแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยปกครองหัวเมืองทั้งปวงแล้ว จึงได้รวบรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑลเจียงหรือมณฑลพายัพ มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร มณฑลลาวกาวหรือมณฑลอีสาน มณฑลเขมรหรือมณฑลนครราชสีมา ส่วนหัวเมืองทางฝั่งทะเลตะวันตก บัญชาการอยู่ที่เมืองภูเก็ต

การจัดรวบรวมหัวเมืองเข้าเป็น ๖ มณฑล ดังกล่าวนี้ ยังมีได้มีฐานะเหมือนมณฑลเทศาภิบาล การจัดระบบการปกครองมณฑลเทศาภิบาลได้เริ่มอย่างแท้จริง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นต้นมาและก็ได้ดำเนินการจัดตั้งพร้อมกันทีเดียวทั่วราชอาณาจักร แต่ได้จัดตั้งเป็นลำดับดังนี้

พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นปีแรกที่ได้ออกวางแผนจัดระเบียบการบริหารมณฑลแบบใหม่เสร็จ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น ๓ มณฑล คือ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครราชสีมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากสภาพมณฑลแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่ และในตอนปลายนี้เมื่อโปรดเกล้าฯ ให้โอนหัวเมืองทั้งปวงซึ่งเคยขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเดียวแล้ว จึงได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลราชบุรีขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีก ๓ มณฑล คือ มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ และมณฑลกรุงเก่าและได้แก้ไขระเบียบการจัดมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก คือตั้งเป็นมณฑลภูเก็ต ให้เข้ารูปลักษณะของมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง

พ.ศ. ๒๔๓๙ ได้รวมหัวเมืองมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีก ๒ มณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราชและมณฑลชุมพร

พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้รวมหัวเมืองมาลาญตะวันออกเป็นมณฑลไทรบุรี และในปีเดียวกันนั้นเองได้ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้เปลี่ยนแปลงสภาพของมณฑลเก่า ๆ ที่เหลืออยู่อีก ๓ มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร และมณฑลอีสาน ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล

พ.ศ. ๒๔๔๗ ยุบมณฑลเพชรบูรณ์ เพราะเห็นว่ามิแต่จะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

พ.ศ. ๒๔๔๙ จัดตั้งมณฑลปัตตานีและมณฑลจันทบุรีเมืองจันทบุรี ระยองและตราด

พ.ศ. ๒๔๕๐ ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

พ.ศ. ๒๔๕๑ จำนวนมณฑลลดลง เพราะไทยต้องยอมยกมณฑลไทรบุรีให้แก่อังกฤษเพื่อแลกเปลี่ยนกับการแก้ไขสัญญาค้าขาย และเพื่อจะกู้ยืมเงินอังกฤษสร้างทางรถไฟสายใต้

พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้แยกมณฑลอีสานออกเป็น ๒ มณฑล มีชื่อใหม่ว่า มณฑลอุบลและมณฑลร้อยเอ็ด

พ.ศ. ๒๔๕๘ จัดตั้งมณฑลมหาสารบุรีขึ้น โดยแยกออกจากมณฑลพายัพ

## การจัดรูปการปกครองในสมัยปัจจุบัน

การปรับปรุงระเบียบการปกครองหัวเมือง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการแผ่นดิน มีข้าหลวงประจำจังหวัดและกรมการจังหวัดเป็นผู้บริหาร เมื่อก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง นอกจากจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัดและอำเภอแล้ว ยังแบ่งเขตการปกครองเป็นมณฑลอีกด้วยเมื่อจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้ยกเลิกมณฑลเสียเหตุที่ยกเลิกมณฑลน่าจะเนื่องจาก

๑. การคมนาคมสื่อสารสะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อน สามารถที่จะสั่งการและตรวจตราสอดส่องได้ทั่วถึง
๒. เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของประเทศให้น้อยลง
๓. เห็นว่าหน่วยมณฑลซ้อนกับหน่วยจังหวัด จังหวัดรายงานกิจการต่อมณฑล มณฑลรายงานต่อกระทรวงเป็นการซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น
๔. รัฐบาลในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ มีนโยบายที่จะให้อำนาจแก่ส่วนภูมิภาคยิ่งขึ้นและการที่ยุบมณฑลก็เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจนั่นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกฉบับหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับจังหวัดมีหลักการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนี้

๑. จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่จังหวัดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่
๒. อำนาจบริหารในจังหวัด ซึ่งแต่เดิมตกอยู่กับคณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการจังหวัดนั้น ได้เปลี่ยนแปลงมาอยู่กับบุคคลคนเดียว คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด
๓. ในฐานะของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งแต่เดิมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดได้กลายเป็นคณะเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ โดยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น

๑. จังหวัด
๒. อำเภอ

จังหวัดนั้นให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้งยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น

ที่มา: ประวัตินครไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดนครพนม. นครพนม : โรงพิมพ์ไทยสากล, ๒๕๒๙.