

The Tesapibal Countries Administrative Management in the Reign of King Chulalongkorn

Norraseth Nakpattharapong¹

Sunya Sunyavivat²

Piyanart Bunnag³

Received: March 9, 2012 Accepted: May 10, 2012

Abstract

The objective of this research was to study the Tesapibal Administrative Management during the Reign of King Chulalongkorn. It was a qualitative research with historical approach. The research findings were as follow. Prince Krom Luang Damrong Rajanubhab was appointed as the first minister of the Ministry of Interior. He adopted two royal strategies from King Chulalongkorn for the management of rural areas. They are as follows.

Planning, there were 6 months spending in studying the work of the Ministry of Interior to divide the geographic area using liver line as the border. After that, the organization such as District, Township, Tambon, Amphoe and Village were set up. In Leading, the strategy of leading by example is in used together with providing of valuable recommendations for officers. In controlling, the responsibility was given to senior officer to present the reports, verbally or in written, in the annual reporting and meeting of the Ministry of Interior. In addition, it found that the process employed in monitoring and evaluation of administrative management of the Ministry of Interior was a profound feature. Finally, to enhance the mutual understanding of rules and regulations among senior management of the Ministry of Interior the annual meeting was held.

Keywords: King Chulalongkorn, administrative management, historical approach, tesapibal system

¹Doctor of Philosophy student in Management Siam University. e-mail: nnakpat@gmail.com

² Executive Vice President Doctor of Philosophy Management siam University.

³ Associate Member of The Royal Academy Thammasat and Political Major Thai History.

การบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

นรเศรษฐ์ นาคภัทระพงศ์¹

สัณญา สัณญาวิวัฒน์²

ปิยนดา บุณนาค³

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ ผลการวิจัยพบว่า สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระองค์แรกและทรงรับนโยบายจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการดำเนินการจัดปกครองส่วนภูมิภาคเป็นระบบเทศาภิบาลโดยทรงดำเนินการดังนี้

การวางแผน (Planning) ใช้เวลาถึง 6 เดือนเพื่อศึกษาดูงานของกระทรวงมหาดไทยเพื่อวางแผนในการแบ่งมณฑลโดยใช้แม่น้ำเป็นเส้นแบ่ง หลังจากนั้นได้มี การจัดตั้งองค์การ (Organizing) มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในการนำ (Leading) ทรงมีกลยุทธ์การนำโดยทรงทำให้ดูเป็นแบบอย่าง รวมทั้งการให้กำลังใจ และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์กับข้าราชการ ในการควบคุม (Controlling) ทรงให้เป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลที่จะต้องมีการรายงาน ให้กระทรวงมหาดไทยในการประชุมเทศาภิบาลประจำปีทั้งวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษร ยิ่งกว่านั้นได้พบว่าสิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของพระองค์คือ การตรวจราชการเพื่อติดตามและประเมินผลงานทางด้านการบริหารจัดการของกระทรวงมหาดไทย ท้ายที่สุดเพื่อให้เกิดความเข้าใจ กฎหมายและระเบียบกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ อย่างถูกต้องตรงกันของบรรดาผู้บริหารกระทรวงมหาดไทยได้ทรงจัดให้มีการประชุมเทศาภิบาลเป็นประจำทุกปี

คำสำคัญ: รัชกาลที่ 5 การบริหารจัดการ การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ มณฑลเทศาภิบาล

¹ นิสิตหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสยาม. e-mail: nnakpat@gmail.com

² รองประธานบริหารหลักสูตร ปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

³ ภาควิชาบริหารบัณฑิต สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง สาขาประวัติศาสตร์ไทย

บทนำ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้นใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นโดยใช้รูปแบบการปกครองที่อังกฤษใช้ในการปกครองพม่าและมลายูในขณะนั้นเรียกว่าระบบเทศบาลในการปกครองส่วนภูมิภาคโดยแบ่งการปกครองออกเป็น มณฑล เมืองอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)

ขอบเขตในการวิจัย

ช่วง พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2453 (สมัยรัชกาลที่ 5)

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการระบบเทศบาล ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการใช้การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (Historical approach)

ผู้ศึกษาใช้วิธีการค้นคว้าหาข้อมูลจากงานเอกสาร (Documentary research) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเสนองานวิจัยแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical description) ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารชั้นต้น (Primary sources) และเอกสารชั้นรอง (Secondary sources) ควบคู่กันไป

ผลการวิจัย

ได้ค้นพบคำตอบของโจทย์วิจัยที่ตั้งไว้ว่า **“การบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลมีลักษณะเป็นอย่างไร”**

การบริหารจัดการตามทฤษฎีสสมัยใหม่ หมายถึงกระบวนการบริหารจัดการ (Management process) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การมีขั้นตอนดังนี้

- (1) การวางแผน (Planning)
- (2) การจัดองค์การ (Organizing)
- (3) การนำ (Leading)
- (4) การควบคุม (Controlling)

(Schermerhorn, 1999) โดยสามารถเทียบเคียงกับทฤษฎีสสมัยใหม่ได้ดังนี้

การวางแผน (Planning)

การวางแผนเป็นหน้าที่ทางการบริหารจัดการที่สำคัญสำหรับการบริหารราชการ เพื่อให้ประสบความสำเร็จลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป้าหมายสูงสุดของการบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้นน่าจะตรงกับคำขวัญของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน คือ **“บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”** ให้กับราษฎร รวมทั้งอุดมการณ์ (Ideology) ในการปกครอง เป็นสำคัญ

ในการวางแผนนั้น พอลจะสรุปเหตุการณ์สำคัญๆ ในการวางแผนของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีพระองค์แรกของกระทรวงมหาดไทย ตามเหตุการณ์ตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 การศึกษาดูงาน

เมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพมิได้เริ่มงานในทันที ซึ่งพระองค์ยอมรับว่า “ยังไม่รู้งาน” จึงต้องวางแผนในการศึกษากิจการภายในกระทรวง ตลอดจนทำการตรวจตราการปฏิบัติราชการของข้าราชการภายในสำนักงานเพื่อให้เกิดความคุ้นเคยทั้งหน้าที่ราชการและตัวบุคคล จนกระทั่งพระองค์ทรงสามารถที่จะบริหารจัดการได้เองโดยลำพังซึ่งใช้เวลานานถึง 6 เดือน ซึ่งนับว่าเป็นความรอบคอบและชาญฉลาดของพระองค์ เพราะการที่จะไปดำเนินการบริหารจัดการโดยไม่มีการเรียนรู้โดยตรง หรือโดยไม่มีข้อมูลในการบริหารจัดการอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมได้

ตัวอย่างที่ 2 ทดลองจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน

ใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเริ่มได้รับการแต่งตั้งเป็นเสนาบดีในปีแรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จไปพักผ่อนพระราชอิริยาบถอยู่ที่เกาะสีชัง มีสมเด็จพระยาดำรงเสด็จตามไปด้วย พร้อมด้วยหลวงเทศาภิวัตน์ (เส็ง วิรยศิริ) บุคคลนี้ต่อมาได้เป็นปลัดทูลฉลอง (ปลัดกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน) พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิรยศิริ) เป็นผู้รู้ภาษาอังกฤษดีเพราะเคยไปทำงานชายแดนมาก่อน ได้ร่วมกันวางแผนถึงการที่จะจัดการปกครองท้องที่ พระเจ้าอยู่หัวทรงรับสั่งว่า “เรามีหลักมาแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันแขวงตามบ้านนอกหรือหัวเมือง เวลานี้มีเป็นบ้านๆ กำนันแขวงอยู่บ้างแล้ว การที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้น เห็นว่าควรจะอนุโลมจัดท้องที่คล้ายคลึงกับที่เราจัดมีอยู่

บ้างแล้วบางเมือง คือ กำหนดหลายๆ เจ้าบ้านที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเป็นกลุ่มๆ หนึ่งเข้าเป็นหมู่บ้านในกลุ่มนี้เรียกว่า “หมู่บ้าน” แล้ว ให้มีผู้ใหญ่บ้านปกครองคนหนึ่ง หลายๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันมากน้อยพอสมควร ตั้งขึ้นเป็น “ตำบล” ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล หลายๆ ตำบล รวมเป็นแขวงหรืออำเภอหนึ่ง การรวบรวมบ้านขึ้นเป็นหมู่ เป็นตำบล เป็นอำเภอเช่นนี้ คงมีเล็กบ้างใหญ่บ้างต้องถือเอาภูมิประเทศท้องที่เป็นหลัก”

จากพระราชดำรัส ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้พอจะวิเคราะห์ได้ว่า ในการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย พระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ให้คำแนะนำและปรึกษาโดยใกล้ชิดมาโดยตลอด เนื่องจากถ้าพิจารณาถึงพระราชดำรัสแก้ไขการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าพระองค์ทรงมีความรู้ทางด้าน การปกครอง เชี่ยวชาญมากที่สุด ในสมัยนั้น ในช่วงที่ปรึกษากันนั้น กระทรวงมหาดไทย ยังรับผิดชอบดูแลเพียงหัวเมืองฝ่ายเหนือเท่านั้น เมื่อได้รับแนวทางแล้วต่อมาหลวงเทศาภิวัตน์ เดินทางไปจัดการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่บางปะอินเป็นแห่งแรกและได้รับความสำเร็จ เป็นที่น่าชื่นชม จนได้รับคำชมเชยจากสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ว่าผลงานนี้จะ “very much in your important future” แก่ตัวหลวงเทศาภิวัตน์และก็เป็นเช่นนั้นจริงๆ ที่ต่อมาก็ได้ใช้วิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน จนทั่วพระราชอาณาจักรในสมัยนั้น และสืบต่อมาจนมาถึงปัจจุบัน (จักรกฤษณ์ นรินดิพดุงการ, 2527)

ตัวอย่างที่ 3 การตรวจราชการหัวเมือง

การได้รับมอบหมายให้ดูแลกระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจากพระเจ้าอยู่หัวนั้น ถือเป็นภาระอันยิ่งใหญ่ที่ได้รับมอบหมายมาด้วยหลังจากศึกษางานในกระทรวง

รอบรู้หมดแล้ว พระองค์ทรงดำริที่จะวางแผนในการศึกษาหาความรู้ในการที่จะปกครองหัวเมืองต่อไป โดยเสด็จออกจากกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) โดยใช้การคมนาคมทางน้ำและทางบกสลับกันไปแล้วแต่การคมนาคมในช่วงนั้นๆ เป็นหลัก และเสด็จกลับถึงกรุงเทพฯ ในวันที่ 24 ธันวาคม ร.ศ. 111 รวมระยะเวลาในการตรวจราชการทั้งสิ้นเป็นเวลา 79 วัน (สมเด็จพระยาตำราธิราชานุภาพ, 2547)

ถ้าจะวิเคราะห์ว่า เหตุใดสมเด็จพระยาตำราธิราชานุภาพต้องเสด็จตรวจราชการพอจะสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

(1) เพื่อต้องการสำรวจภูมิประเทศในการที่จะวางแผนจัดการปกครองตามที่ได้รับมอบหมายในอนาคต เพราะว่าถ้าไม่รู้ถึงภูมิประเทศแล้วจะจัดแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล หรือเมืองต่างๆ ได้อย่างไร

(2) พระองค์ทรงต้องการทำความรู้จักเจ้าเมืองต่างๆ ในพื้นที่ที่เสด็จไป เพื่อเป็นการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถที่จะมารับราชการในระบบบริหารราชการสมัยใหม่ต่อไปได้ เพราะจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านการปกครองเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นสำคัญด้วย

(3) ทำให้พระองค์พบเห็นเหตุการณ์และประเพณีแปลกๆ เช่น ระบบกินเมือง หมายถึงเจ้าเมืองสมัยก่อนการปฏิรูปมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการครองบริหารราชการในเมือง ภายในการปกครองของเจ้าเมืองนั้น รวมถึงที่ตั้งเมืองซึ่งสมัยนั้นใช้จวนเจ้าเมืองเป็นที่ทำการของราชการกรมการเงิน เนื่องจากแต่ก่อนรัฐบาลไม่มีข้าราชการ ซึ่งจะถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐไปทำการเก็บผลประโยชน์ให้แก่ประเทศตามหัวเมืองต่างๆ ได้

อย่างเหมาะสม จึงได้ตัดปัญหานี้โดยมอบอำนาจการเก็บภาษีอากรส่วนมากจะเป็นชาวจีน รวมถึงการห้ามเจ้าไปเมืองสุพรรณ เนื่องจากเจ้าเมืองในขณะนั้นทุจริตประพฤติมิชอบจึงออกอุบายว่าเป็นคดีความเชื่อกันมาแต่โบราณว่า เพราะเทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณบุรีไม่ชอบเจ้านายแต่พระองค์ทรงตรัสว่า “...ฉันคิดว่าเทพารักษ์ที่มีฤทธิ์เดชถึงสามารถจะให้ร้ายตีแกผู้อื่นได้ จะต้องได้สร้างบารมีมาแต่ชาติปางก่อน ผลบุญจึงบันดาลให้มาเป็นเทพารักษ์ศักดิ์สิทธิ์ถึงปานนั้น ก็การสร้างบารมีนั้นจำเป็นต้องประกอบด้วยศีลธรรมความดี ถ้าปราศจากศีลธรรมก็หาอาจจะเป็นเทพารักษ์ศักดิ์สิทธิ์ได้ไม่ เพราะฉะนั้นฉันเห็นว่า เทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณบุรี คงอยู่ในศีลธรรม รู้ว่าฉันไปเมืองสุพรรณเพื่อจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน คงจะกลับยินดีอนุโมทนาด้วยเสียอีก...” จากการเสด็จครั้งนั้นทรงพบว่า พระยาสุนทรสงครามเจ้าเมืองสุพรรณบุรี เก็บทรัพย์สินสมบัติหนีออกจากเมืองสุพรรณบุรีไปก่อนที่จะเสด็จถึง ซึ่งทรงทราบถึงสาเหตุภายหลังว่า พระยาสุนทรสงครามประพฤติผิดคิดมิชอบด้วยการรีดไถ่ กดขี่ฉ้อราษฎ์บังหลวงทำความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร เพราะราษฎรมาขึ้นเรื่องราวกล่าวโทษพระยาสุนทรฯ มากมายหลายรายจนสุดท้ายพระองค์ต้องถอดออกจากตำแหน่ง

(4) เป็นข้อมูลในการที่จะทรงจัดตั้งศาลากลางและบ้านพักข้าราชการ ทั้งนี้เนื่องจากสมัยก่อนสถานที่ราชการของรัฐบาลไม่มี ต้องอาศัยจวนเจ้าเมืองเป็นที่ทำงานเจ้าเมืองเปลี่ยนหรือตายก็ต้องย้ายที่ทำงานตามเจ้าเมืองคนใหม่ ซึ่งสร้างความลำบากให้กับราษฎรในสมัยนั้น เพราะบางครั้งจวนเจ้าเมืองคนใหม่สถานที่อยู่ห่างไกลจากแห่งเดิมมาก ดังนั้นเมื่อพระองค์ทรง

ทราบจึงได้จัดให้มีศาลาว่าการและบ้านพักสำหรับข้าราชการในเมืองต่างๆ ขึ้น เพื่อความสะดวกในการบริหารราชการและการมีบ้านพักข้าราชการสำหรับข้าราชการที่ย้ายไปจากกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่างๆ ซึ่งในสมัยนั้นไม่เต็มใจที่จะไปอยู่ในหัวเมืองเนื่องจากขาดความเจริญ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนข้าราชการในหัวเมืองไปด้วยรวมถึงเป็นข้อมูลทางประวัติศาสตร์และความสามารถส่วนพระองค์ในการนำเสนอเสด็จประพาสต้นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเนื่องเพราะพระองค์ทรงรู้เส้นทางในการนำเสด็จได้เป็นอย่างดี

ตัวอย่างที่ 4 ตุลาการปกครองประเทศพม่า มลายู และหัวเมืองปักษ์ใต้

เมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จกลับจากการตรวจราชการแล้ว ทรงวางแผนในการจัดระเบียบการปกครองในเวลาต่อมาโดยมอบหมายให้ หลวงเทศาภิบาลวิจารณ์เป็นผู้รับหน้าที่เดินทางไปดูงานและเรียนรู้วิธีการปกครองท้องถิ่นที่โดยเดินทางจากกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) จะเห็นได้ว่าในปีดังกล่าว งานในด้านการปกครองในส่วนภูมิภาคยังแบ่งอยู่ 3 กระทรวงคือ กระทรวงมหาดไทยดูแลฝ่ายเหนือ กระทรวงกลาโหมดูแลฝ่ายใต้ กระทรวงต่างประเทศดูแลภาคตะวันออกและหัวเมืองชายทะเลเป็นหลัก โดยเดินทางไปประเทศพม่าก่อนแล้วจึงย้อนไปศึกษาที่ เซอร์ แฟรงค์ สวิตเทนแฮม (Sir Frank Swettenham) เรียนรู้แบบแผนการปกครองแบบมีข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ตำราปกครองของอังกฤษกลับมา และข้าหลวงได้แวะตรวจประเพณี การปกครองในหัวเมืองภาคใต้ของประเทศไทย ได้ทำรายงานทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) (จักรกฤษณ์ นรินดิผดุงการ, 2527)

จากข้อมูลสามารถวิเคราะห์ได้ว่า รูปแบบที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ใช้ในการปกครองระบบเทศาภิบาลนั้น นำรูปแบบมาจากประเทศอังกฤษใช้ในการปกครองพม่าและมลายู ในเวลานั้น ประการต่อมาแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยของพระองค์อยู่ตลอดเวลาจนแนพระราชทัยว่ากระทรวงมหาดไทยมีความสามารถในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคแล้ว จึงโอนงานในการปกครองทั่วประเทศให้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว ตามประกาศพระบรมราชโองการปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437)

ตัวอย่างที่ 5 วางแผนจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลและเมืองหรือจังหวัด

เมื่อได้รับมอบหมายให้จัดการปกครองทั่วราชอาณาจักรและรวบรวมข้อมูลที่จะเป็นความรู้ต่างๆ ในทางการปกครองโดยรอบด้านแล้ว หม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัยดิศกุลทรงนิพนธ์ไว้ในพระประวัติลูกเล่าความตอนหนึ่งว่า “จนกระทั่งทราบงานที่ทำอยู่โดยละเอียดแล้ว จึงทรงคิดแก้ไขโดยกราบบังคมทูลขอตั้งมณฑล และจังหวัดอำเภอ ขึ้นตามท้องที่ ด้วยเอาแผนที่สยามซึ่งพระองค์ท่านเองได้ทรงควบคุมเจ้าหน้าที่ทั้งฝรั่งและไทย จัดตั้งกรมแผนที่ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2428 ในเวลาทรงอยู่ในราชการทหาร ตรัสแล้วว่าเอาแผนที่ปูขึ้นบนโต๊ะ มีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระองค์ท่าน 2 พระองค์ท่านนั้น ยืนคิดตามแผนที่ว่าจะเอาภูเขาและทางน้ำเป็น

เขตมณฑลและจังหวัดต่อไป แล้วจึงลงมือออกตรวจท้องที่และเลือกคนทำงาน ทรงเล่าถึงเหตุการณ์ในตอนนั้นสนุกนัก เพราะเมืองต่างๆ ไม่มีอยู่บนพื้นดินโดยมาอยู่ตามท้องน้ำ มีเรือนแพหรือแพอยู่ทั่วๆ ไปจวนเจ้าเมืองเป็นที่ว่าการเป็นศาล เป็นคุก เสรีไปในตัว เจ้าเมืองเองก็ได้เพียงค่าตอตราใบละ 1 ตำลึงคือ 4 บาท พระองค์ท่านและสมเด็จพระยาเทววงษ์ยุโรปการเป็นเสนาบดีคู่แรกที่ได้รับพระราชทานเงินเดือนๆ ละ 1,000 บาทเป็นปฐม” (พูนพิศมัย ดิศกุล, 2511)

จากพระนิพนธ์ข้างต้นพอจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงการทำงานที่ประสานสอดคล้องกันระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยากรมพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้เป็นอย่างดีและเห็นถึงความใส่พระทัยร่วมวางแผน และการติดตามงานของกระทรวงมหาดไทยอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงการแบ่งการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล จะแบ่งอย่างไรได้ทราบจากพระนิพนธ์ว่าสมัยก่อน ประชาชนตั้งบ้านเรือนอยู่ตามริมแม่น้ำเป็นหลัก การคมนาคมก็ใช้การคมนาคมทางน้ำจะสะดวกสบายมากที่สุดในเวลานั้น จะเห็นเมืองสมัยก่อนตั้งอยู่ตามแม่น้ำเช่นเดียวกัน เช่นเมืองพิษณุโลก เมืองพิจิตร เป็นต้น และได้ทราบถึงความเป็นอยู่ของเจ้าเมืองสมัยก่อนที่ใช้จวน เป็นที่ทำงานเป็นศาล เป็นคุกพร้อมกันไปด้วย และจากข้อมูลดังกล่าวนี้จึงเป็นเหตุผลที่ต่อมาสมเด็จพระยากรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงทรงมีพระราชดำริวางแผนในการสร้างสถานที่ทำงานคือศาลากลางขึ้นทุกเมือง ตลอดจนจัดให้มีบ้านพักสำหรับข้าราชการที่ไปรับราชการที่หัวเมืองได้มีที่พักสำหรับอยู่อาศัยที่สะดวกสบาย เป็นการแก้ปัญหาที่ข้าราชการไม่ยอมไปรับราชการในต่างเมืองได้ในเวลาต่อมา

สรุป ที่ยกตัวอย่างเหตุการณ์ต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นเพื่อให้เห็นถึงการวางแผน ในการบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งกว่าจะบรรลุผลสำเร็จได้ต้องใช้ความวิริยะและอุตสาหะของทั้งสองพระองค์คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยากรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นอย่างสูง

การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดองค์การ เป็นทั้งการจัดโครงสร้างองค์การ จัดคน จัดทรัพยากรต่างๆ ให้พร้อมต่อการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้ รวมทั้งเป็นการพิจารณาถึงงานที่จะต้องทำว่าใครจะต้องเป็นผู้ทำงานนั้นๆ ต้องมีการจัดกลุ่มงานอย่างไร ใครต้องรายงานใคร และใครเป็นผู้ตัดสินใจนั้นคือการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชา

การจัดองค์การในระดับมณฑล

การจัดองค์การในระดับมณฑลนั้น สมเด็จพระยากรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงจัดทำกฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารราชการในระดับเมืองคือ ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งจะมีรายละเอียดในการปฏิบัติราชการในระดับเมืองที่ชัดเจนและทันสมัยที่สุดในสมัยนั้น ส่วนการปกครองในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จะมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นระเบียบบริหารราชการในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ และจะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองในสมัยนั้นได้เริ่มจากการจัดในระดับเล็กไปหาใหญ่คือ ระดับหมู่บ้านขึ้นไป ตำบล อำเภอ และเมืองตามลำดับ

ตามแผนการปฏิรูปราชการแบบใหม่ การเรียงลำดับจากเล็กไปหาใหญ่ตามสายการบังคับบัญชา (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527) ดังนี้

- ขั้นที่ 1 การปกครองหมู่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน)
- ขั้นที่ 2 การปกครองตำบล (กำนัน)
- ขั้นที่ 3 การปกครองอำเภอ (และเมืองขึ้น) (นายอำเภอ)
- ขั้นที่ 4 การปกครองเมือง (ผู้ว่าราชการเมือง)
- ขั้นที่ 5 มณฑล (ข้าหลวงเทศาภิบาล)

การจัดข้าราชการประจำมณฑล

เทศาภิบาล เป็นระบบการปกครองอันสำคัญยิ่ง ที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงนำมาใช้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนภูมิภาคในสมัยของพระองค์ จึงขอนำคำจำกัดความของการเทศาภิบาล ซึ่งพระยาราชนานนท์ (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลอง กระทรวงมหาดไทยได้ให้ไว้ มีความว่า

การเทศาภิบาล คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรมพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค อันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่ออาณาประชาราษฎร์เพื่อให้ได้รับความร่มเย็น เป็นสุข และความเจริญทั่วถึงกันโดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครองออกโดยลำดับชั้นเป็น มณฑล เมือง (จังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนลัดจัดเป็นแผนกพนักงาน

ทำนองการกระทรวงของในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบทุกข้อบำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์” (สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชนานนท์ (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2545)

สรุป การเทศาภิบาล เป็นระบบการปกครองชนิดหนึ่งเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค ส่วนมณฑลเทศาภิบาล เป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองชนิดนี้ หมายความว่า ระบบเทศาภิบาล เป็นระบบที่รัฐบาลกลางจัดข้าราชการของส่วนกลางไปบริหารราชการในท้องที่ต่างๆ แทนที่ส่วนภูมิภาคจะจัดข้าราชการเข้าบริหารในเมืองของตนเช่นแต่ก่อน ด้วยเหตุนี้ ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาล จึงเป็นระบบการปกครองที่รวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยนั่นเอง และเป็นระเบียบการปกครองซึ่งเปลี่ยนจากประเพณีการปกครองอันดั้งเดิมของไทย คือ ระบบกินเมือง มาเป็นสมัยใหม่อย่างสิ้นเชิง (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)

มณฑล คือ การรวมเขตเมืองตั้งแต่สองเมืองขึ้นไป มากบ้างน้อยบ้างสุดแต่ให้สะดวกแก่การปกครอง และการตรวจตราของผู้บัญชาการมณฑลและข้าราชการเจ้าหน้าที่ส่วนต่างๆ

ข้าราชการในมณฑลประกอบด้วย

- 1) ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล
- 2) ปลัดเทศาภิบาล
- 3) ยกกระบัตรมณฑล
- 4) ข้าหลวงมหาดไทย
- 5) ข้าหลวงสรรพากร
- 6) ข้าหลวงคลัง
- 7) ผู้บังคับการตำรวจมณฑล
- 8) ข้าหลวงธรรมการ
- 9) ข้าหลวงทหารบก
- 10) ข้าหลวงเกษตร
- 11) ข้าหลวงป่าไม้ และ
- 12) ข้าหลวงแร่

นอกจากนี้มีตำแหน่งหัวหน้าราชการของมณฑล ที่รองถัดจากชั้นข้าหลวงลงไป ได้แก่

1) เสมียนตรากรมพล 2) เลขานุการ 3) พศติ เรือนจำกรมพล 4) ผู้ตรวจการ 5) แพทย์ประจำ กรมพล (สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและ พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2545)

ประการแรก ได้เห็นรูปแบบการ เปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทยในสมัยรัชกาล ที่ 5 ที่ต้องการจะมุ่งเน้นให้ข้าราชการทุกคน มีฐานะเป็นข้าราชการมืออาชีพ เพื่อให้ทำงานตาม ความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

ประการที่สอง ต้องการยกฐานะของ ข้าราชการในสมัยนั้น ให้เป็นเครื่องมือทางการ บริหาร และควบคุมการบริหารราชการตามนโยบาย ของรัฐบาลกลางได้อย่างแท้จริง

ประการที่สาม ในการจัดส่วนราชการ หรือการกำหนดตำแหน่งต่างๆ ก็ดี จำเป็นต้องให้ สอดคล้องและมีสภาพการปฏิบัติงานตรงกับ สายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนและแน่นอน

ประการที่สี่ ด้วยรูปแบบการบริหาร ราชการตามแนวใหม่นี้ ถือว่าเป็นการบุกเบิก แนวทางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในเวลาต่อมา

การนำ (Leading)

การนำ หมายถึง กระบวนการในการที่ ผู้นำหรือผู้บริหารใช้ในการกระตุ้น จูงใจคนใน องค์กรการ ให้อุทิศตนร่วมกันทำงานอย่างทุ่มเท เพื่อ บรรลุผลสำเร็จตามแผนงานที่กำหนดไว้ ซึ่งการนำ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารคน โดยผู้บริหาร จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับคน การใช้คนและบริหารคน ดังนั้น ผู้นำจึงต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ มีภาวะของความเป็นผู้นำ (Leadership) ในการใช้ อิทธิพลการโน้มน้าวจิตใจและทักษะการติดต่อ สื่อสาร เพื่อประสานพฤติกรรมต่างๆ ของบุคคล และกลุ่มให้ดำเนินกิจกรรมอย่างสอดคล้องกลมกลืน

ตัวอย่างที่ 1 การปฏิบัติราชการแนวใหม่

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีแนวความคิดเกี่ยวกับปรัชญาในทางการ ปกครองแนวใหม่ที่ว่า “ความมุ่งหมายของการ ปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขอย่างเก่าถือว่าถ้าบ้านเมือง ปราศจากโจรผู้ร้ายก็เป็นสุข...ความคิดว่าจะให้ บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุง ในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคติที่เกิดขึ้นใหม่” โดยพระองค์ทรงอธิบายถึง การแก้ไขกฎหมายใน สมัยโบราณนั้นมักจะอ้างเหตุที่เกิดจากโจรผู้ร้าย ชุกชุมเป็นหลัก สิ่งนี้เองได้ส่งผลให้เจ้าเมืองสมัยก่อน จึงมุ่งแต่จะปราบโจรผู้ร้ายเป็นหลัก ถ้าบ้านเมืองใด โจรผู้ร้ายน้อยก็ถือว่าปกครองดี หากเมืองใดไม่ เรียกร้อยมีโจรผู้ร้ายชุกชุมก็ถือว่าปกครองไม่ดี จึงเป็นเหตุผลให้ข้าหลวงออกไประงับ หรือบางกรณี มีเหตุการณ์ที่ใหญ่โตจนถึงขนาดเสนาบดีจัดทัพ ออกไปเอง

นอกจากนี้คตินิยมหรืออุดมการณ์ ในการใช้อำนาจบริหารราชการของสมเด็จพระ ยาดำรงราชานุภาพเป็นไปในลักษณะที่ว่า **ความสำเร็จในการครองใจคน ตั้งอยู่บนรากฐาน ของความศรัทธา มิใช่เป็นการบีบบังคับโดยอาศัย แต่อำนาจตามกฎหมาย แรงศรัทธาเท่านั้นจะ ก่อให้เกิดความเคารพเชื่อถือและมีผลเป็นพลังที่ ช่วยผลักดัน ให้ร่วมจิตร่วมใจกันปฏิบัติตามคำสั่ง การแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำแบบใช้พระคุณ (Charismatic leader) ของพระองค์ อาจพิจารณา จากมุมมองของพระดำรัส ที่ทรงกล่าวให้โอวาท แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลคนหนึ่ง เมื่อข้าหลวง เทศาภิบาลคนนั้นเข้ามาทูลลา เพื่อไปรับราชการ หัวเมือง มีใจความตอนหนึ่งว่า “...เจ้าคุณ อำนาจ อยู่ที่ราชฎรเชื่อถือ ไม่ใช่อยู่ที่พระแสงราชัสตรา จะไปอยู่ที่ไหนก็ตาม ถ้าเจ้าคุณทำให้ราชฎร เชื่อถือ**

ด้วยความศรัทธาแล้ว ไม่มีใครถอดเจ้าคุณได้แม้แต่ในหลวง เพราะท่านก็ทรงปรารถนาให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขเช่นเดียวกัน...”

พระองค์ทรงกล่าวเสมอว่า “ให้ข้าราชการประจบงานไปเถอะ อย่ามาประจบพระองค์เลย” หากทำงานดีก็จะมีเกียรติยศเอง ซึ่งทั้งนี้เป็นเหตุที่ทำให้ทรงวางพระองค์อยู่ในความยุติธรรมและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการได้เป็นอย่างดี ในการประพฤติปฏิบัติตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีของข้าราชการในสมัยนั้นได้ประพฤติปฏิบัติตาม ทรงมีความเชื่อในคติที่ว่า “การเป็นผู้นำนั้น ต้องให้รองเท้าขาดก่อนกางเกง” หมายความว่า การทำงานนั้นต้องออกตรวจราชการจนรองเท้าขาดก่อนไม่ใช่นั่งอยู่แต่บนเก้าอี้จนกางเกงขาด ดังนั้น ตลอดสมัยที่พระองค์ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงทรงเน้นหนักในเรื่องการตรวจราชการเป็นสำคัญเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยทรงรับสั่งว่า “ที่เสนาบดีไปเที่ยวตรวจราชการตามหัวเมือง เป็นประโยชน์อย่างสำคัญมากหรือจะว่าเป็นการจำเป็นที่เดียวก็ได้ ต่อมาข้าพเจ้าจึงเที่ยวตรวจหัวเมืองเป็นนิจสีบมากกว่า 20 ปี จนตลอดสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย” (สมเด็จพระยาตมราชานุภาพและพระยาราชนาเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2545)

ตัวอย่างที่ 2 แนวคิดในการบริหารราชการ

อุดมการณ์ในการใช้อำนาจการบริหารราชการของสมเด็จพระยาตมราชานุภาพทรงมีเหตุผลเกี่ยวกับการใช้อำนาจอย่างรอบคอบและสิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญที่สุดในการที่พระองค์ทรงเป็นที่ยอมรับของประชาชน คือ ทรงเป็นเชื่อพระวงศ์ชั้นสูงซึ่งประชาชนชาวไทย มี

ความเคารพรักซึ่ง พระองค์ทรงให้แก่ว่า “ถ้ามีพวกเราก็คงต้องมีพวกเขาเกิดขึ้น และมากกว่าเสมอ” ดังนั้นเมื่อมากระทรวงมหาดไทยใหม่ๆ พระองค์จึงทรงปลดข้าราชการเก่าๆ เท่าที่จำเป็นที่ไม่สามารถทำงานในระบบใหม่ได้จริงๆ เท่านั้น ทรงอธิบายถึงวิธีเลือกคนไว้ว่า “...ถ้าหากเรียกผู้ใดมาสั่งงานจะให้ไปรับตำแหน่งใหม่ ผู้นั้นตอบรับได้โดยเร็วและอายุนั้นก็ทำได้ อายนี่ก็ทำได้ละก็เตรียมหาคนใหม่ได้ทันที แต่ถ้าคนไหนหนักใจ ซักถามอย่างละเอียดถี่ถ้วน เห็นความลำบากละก็ เห็นพอจะเชื่อถือ...การเลือกคนใช้ให้เหมาะแก่ตำแหน่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้เป็นนายคน การที่จะรู้ว่าถูกหรือผิดนั้นจะต้องขยันเอาใจใส่ดูอยู่เสมอว่าผลงานที่เขาทำนั้นเป็นอย่างไร ถ้าเขาทำได้ดีต้องยอมให้ว่าเป็นความดีของเขาเอง เราจะรับเอาได้แต่เพียงว่าเลือกคนถูก ถ้าเขาทำผิดเราต้องรับเสียเองว่าเพราะเราเลือกเขา เขาจึงมีโอกาสทำผิด ทั้งนี้เพราะอำนาจอยู่ที่ไหน ความรับผิดชอบต้องอยู่ที่นั่นด้วย..” (พูนพิศมัย ดิศกุล, 2511)

สรุปในการนำนั้น มีงานหลักๆ ที่ผู้บริหารจำเป็นจะต้องดำเนินการคือ การติดต่อสื่อสารและอธิบายวัตถุประสงค์ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับทราบดังจะเห็นได้ใน พ.ศ. 2439 ทรงจัดให้มีการประชุมเทศาภิบาลเป็นปีแรกและประชุมติดต่อกันมาทุกปี ทั้งนี้เพื่อเป็นการสื่อสารการทำงานระหว่างเสนาบดีและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยกับมณฑลเทศาภิบาล เพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างนโยบายของรัฐบาลและแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายที่สำคัญ นอกจากนี้ยังมี การมอบหมายมาตรฐานของการปฏิบัติงานต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายในการปฏิบัติราชการที่สำคัญคือ การปราบปรามโจรผู้ร้าย การตั้งศาลพิจารณาคดีของราษฎร จำเป็นที่เจ้าหน้าที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในท้องที่เพื่อจะได้

รายงานความเป็นไปของบ้านเมือง ในการสร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่ราษฎรด้วยการให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้สอดคล้องกับมาตรฐานของการปฏิบัติงาน ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงให้คำปรึกษาแก่เจ้าพนักงาน เช่นผู้ว่าราชการเมืองบางคนอยากจะขึ้นเป็นเทศาภิบาล พระองค์ทรงเตือนด้วยความหวังดีว่าถ้าความสามารถไม่ถึงอย่าไปเป็นดีกว่าเสียจะเสียคนเปล่าๆ เพราะบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ถ้าความรู้ความสามารถไม่พอจะทำให้เสียงานของทางราชการได้ทรงให้รางวัลแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาบนพื้นฐานของการปฏิบัติงาน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบหมายประจำพระองค์ให้โดยตรัสว่า *“กรมตำรวจ ดูราวกับว่าเธอและฉันได้แต่งงานกันเป็นเวลานาน โปรดรับแหวนที่ฉันกำลังสวมอยู่นี้ไปเป็นของขวัญวันเกิดของเธอ... ฉันขอให้เธอมีความสุข รุ่งเรือง มีความมั่นคงและมีอายุยืนยาว เพื่อเธอจะได้คงอยู่ช่วยรักษาราชอาณาจักรในกาลต่อไป”* ในส่วนของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนั้นพระองค์ได้ทรงมอบรางวัลให้กับผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่สามารถสอบความรู้ได้ โดยได้รับเหรียญความดีจากกระทรวงมหาดไทยในการเป็นผู้นำการยกย่องสรรเสริญและการดำเนินดีเที่ยงอย่างยุติธรรมและถูกต้องเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากในการประชุมเทศาภิบาลครั้งหนึ่งพระองค์ทรงตรัสต่อที่ประชุมว่า *“ความเฉื่อยชาของข้าราชการเกือบจะทุกตำแหน่ง ทำให้เกิดความล้มเหลวในการปกครอง อันเนื่องมาจากนิสัยส่วนตัว ฉันได้เห็นในเรื่องนี้มากับตาตนเองในหลายๆ มณฑล ฉันคิดว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ประพฤติตนเช่นนี้เพราะเขาชอบถือตามแบบเก่า เมื่อเขาทำการใดแบบโบราณ เขาจะรู้สึกว่าเขาทำงานนั้นได้ดีพอ เขาพยายามมองให้เห็นถึง*

จุดประสงค์ที่ว่าผลงานเป็นเรื่องสำคัญ” (เตช บุนนาค, 2548)

การควบคุม (Controlling)

การควบคุมเป็นการวัดและแก้ไขการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนที่วางไว้ ดังนั้นการวางแผนและการควบคุมจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ เป็นงานที่ต้องวิเคราะห์ร่วมกัน ถ้าปราศจากวัตถุประสงค์และแผน การควบคุมจะไม่เกิดขึ้น เพราะการปฏิบัติงานมีการวัดโดยถือเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากการวางแผน ทั้งสองหน้าที่จึงไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การควบคุมจึงเป็นกลไกซึ่งใช้เพื่อติดตามการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้นการควบคุมจึงเป็นการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ที่ได้กระทำไว้เพื่อให้แน่ใจว่า การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้รวมทั้งการแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นให้ถูกต้องอีกด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการติดตามผลการทำงานและแก้ไขปรับปรุงในสิ่งที่จำเป็นหรือเป็นขั้นตอนของการวัดผลการงานและดำเนินการแก้ไขเพื่อให้บรรลุผลที่ต้องการ เรื่องการควบคุมนี้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ปฏิบัติให้เป็นแม่แบบของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 การควบคุมทางสายการบังคับบัญชา

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงกำหนดให้ส่วนราชการแต่ละระดับชั้นมีความเชื่อมโยงมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นเริ่มตั้งแต่กระทรวงมหาดไทย มณฑลเทศาภิบาลเมืองหรือ “จังหวัด” อำเภอ ลงไปจนถึงตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจในการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาเป็นไปตามลำดับดังนี้

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเขตมณฑล ผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาทุกอย่างภายในเมืองและมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการชั้นกรมการเมือง ชั้นผู้ใหญ่ผู้น้อยได้ทุกหน้าที่ **นายอำเภอ** เป็นหัวหน้าหน่วยราชการประจำอำเภอ มีอำนาจเหนือข้าราชการทุกคนภายในอำเภอกำนัน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ปฏิบัติราชการในเขตตำบล โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือตามกฎหมายและข้อบังคับให้เป็นไปได้ด้วยดี หากผู้ใหญ่บ้านไม่ยินยอมทำตามคำสั่ง จะต้องมีความผิดได้รับโทษตามกฎหมาย **ผู้ใหญ่บ้าน** เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด นอกจากเป็นผู้ช่วยเหลือหรือฟังคำสั่งบังคับบัญชาจากกำนันแล้ว ยังมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับบัญชาของกรมการเมือง ซึ่งกระทำอยู่อย่างใกล้ชิด

ตัวอย่างที่ 2 การควบคุมด้วยวิธีการประชุม

การประชุมเพื่อปรึกษาหารือในข้อราชการต่างๆ นั้นได้กลายมาเป็นการปฏิบัติที่สำคัญของการปกครองทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งในการบริหารราชการในยุคนั้นเพื่อปรึกษาหารือในข้อราชการต่างๆ นั้นถือว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์และสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหารราชการของนักบริหารและนักปกครองในทุกระดับ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีการประชุมดังนี้

1) การประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล มีเป็นครั้งแรกเมื่อปี ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) การประชุมเริ่มขึ้นในวันที่ 19 มกราคม ร.ศ. 114 ผู้เข้าประชุม นอกจากข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่างๆ แล้วประกอบไปด้วยเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย

ปลัดทูลฉลอง และเจ้ากรมในสำนักงานกระทรวงอีกทุกคนโดยมีเรื่องเข้ามาหารือ 3 อย่างคือ

(1) รายงานปกครองมณฑลประจำปีที่ผ่านมาแล้ว ทั้งรายงานลับเสนอบำเหน็จความชอบข้าราชการในมณฑลนั้น เพื่อจะได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

(2) รายงานต่างๆ ซึ่งเห็นสมควรจะจัดแก้ไขเพิ่มเติมในมณฑลนั้นในปีหน้า และ

(3) งบประมาณเงินใช้จ่ายแผ่นดินที่จะใช้จ่ายในมณฑลนั้นประจำศกหน้า

2) การประชุมของข้าราชการหัวเมือง

เพื่อให้การควบคุมและประสานงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นไปด้วยความเรียบร้อย การประชุมของข้าราชการหัวเมืองจะต้องให้สอดคล้องกับการประชุมเทศาภิบาลประจำปีโดยถือเอาการประชุมเทศาภิบาลเป็นหลัก โดยทุกปีการประชุมเทศาภิบาลจะเริ่มในวันที่ 7 กันยายน ดังนั้นจึงกำหนดให้มีการประชุมผู้ว่าราชการเมือง ณ ที่ว่าการมณฑลปีละ 2 ครั้ง เรียกว่าประชุมใหญ่และประชุมย่อย โดยการประชุมใหญ่ให้ประชุมพร้อมกันที่มณฑลในเดือนกรกฎาคมของทุกปี ส่วนการประชุมย่อยให้ผลัดเปลี่ยนประชุมตามเมืองต่างๆ ในมณฑลนั้น แต่การประชุมย่อยจะต้องมีการประชุมในเดือนมีนาคมของทุกปี ต่อจากประชุมผู้ว่าราชการเมือง ก็เป็นการประชุมนายอำเภอ โดยกำหนดให้นายอำเภอทุกคนต้องไปประชุม ณ ที่ว่าการเมืองในวันที่ 5 ของทุกเดือนเป็นประจำ การประชุมกำนัน กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้อำเภอเรียกประชุมกำนันในวันแรม 8 ค่ำของทุกเดือน

นอกจากการประชุมดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยราชการแต่ละแห่งประชุมภายในเพื่อปรึกษาหารือราชการภายในหน่วยราชการของตนเอง เช่น กำหนดให้ผู้ว่า

ราชการเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วย
ราชการมาประชุมพร้อมกัน ณ ศาลากลาง ทุกวัน
(ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116)

ตัวอย่างที่ 3 การควบคุมด้วยระบบการ รายงานราชการ

แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ รายงานที่มี
กำหนดเวลาและรายงานประจำวัน

1) รายงานมีกำหนดเวลา

ถ้าจะวิเคราะห์ถึงรายงานนี้ ต้องถือว่าเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทำรายงานราชการต่างๆ ที่ได้มีและได้จัดในหัวเมืองมณฑลนั้นๆ นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเป็นประจำทุกปี รายงานที่จัดทำขึ้นปีแรกได้แก่รายงานปี ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) สืบเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยสั่งการไปตั้งแต่ ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ในรายงานครั้งแรกนี้ ยังมีได้กำหนดแบบแผนไว้ จึงยังมีข้อบกพร่องเป็นอันมาก ต่อมาจึงกำหนดรายละเอียดว่าจะต้องมีข้อมูลอะไรบ้าง ผู้ว่าราชการเมืองมีหน้าที่ต้องทำรายงาน 2 ฉบับคือ รายงานประจำเดือนและรายงานประจำปี

2) รายงานประจำวัน

รายงานราชการที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสนอต่อที่ประชุมโดยเน้นที่ประโยชน์ 2 ประการคือ *ประการแรก* รายงานราชการเป็นหนังสือหลักฐานสำคัญในที่ว่าราชการและจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่กำลังรับราชการอยู่และผู้มารับราชการในตำแหน่งนั้นสืบไป *ประการที่สอง* ทำให้ต้องทำใบบอกต่างๆ ลดน้อยลง เช่น ถ้าไปตรวจราชการอย่างไร รายงานที่ส่งมานั้นจะใช้เป็นรายงานได้เลยทีเดียวไม่ต้องทำรายงานอีกต่างหาก

วิธีการจด ใช้กระดาษฟูลสแคป (Full scrap) แต่ให้จดเพียงครึ่งซีกกระดาษ การจดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ต้องจดเอง หากให้เสมียนจดแทนบุคคล

เหล่านั้นต้องลงชื่อไว้ข้างท้ายรายวันทุกวัน

โดยกำหนดให้นายอำเภอส่งรายวันราชการมายังผู้ว่าราชการเมืองเดือนละครั้ง เมื่อผู้ว่าราชการเมืองได้อ่านและตรวจแสดงความคิดเห็นข้อตักเตือนแนะนำ โดยผู้ว่าราชการจะจดลงข้อความดังกล่าว ในซีกกระดาษที่อยู่ตรงข้าม แล้วส่งรายวันกลับไปให้นายอำเภอตรวจดูและปฏิบัติตามคำสั่งเหล่านั้น เสร็จแล้วให้เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้ที่อำเภอ

ในเรื่องนี้พอจะวิเคราะห์ได้ถึงประโยชน์ คือ ขณะนั้นยังปรับปรุงระบบราชการเป็นสมัยใหม่ แต่ส่วนมากข้าราชการยังขาดความเข้าใจในระเบียบวิธีปฏิบัติต่างๆ การได้อ่านรายวันราชการจะช่วยให้สามารถเรียนรู้ถึงการออกคำสั่งต่างๆ ว่าเมื่อพบเหตุการณ์เช่นนี้ ที่ผ่านมามีคำสั่งว่าอย่างไรผิดหรือถูก ถ้าสั่งการผิดผู้ว่าราชการเมืองจะต้องมีคำเสนอแนะกลับมาในกระดาษอีกฝั่งหนึ่ง เพื่อให้ทำการแก้ไขหรือให้ปฏิบัติตาม ซึ่งจะผลดีกับผู้ที่เข้ามารับราชการในภายหลัง

ตัวอย่างที่ 4 การควบคุมด้วยการออก วารสารเทศาภิบาล

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงดำเนิการออกหนังสือ มีกำหนด (Periodical) ของกระทรวงมหาดไทย คือ ทรงกำหนดให้ออกหนังสือประจำเดือนของกระทรวงมหาดไทยขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกชื่อว่า “เทศาภิบาล” โดยออกฉบับแรกเมื่อ ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) และยังคงมีต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ตัวอย่างที่ 5 การควบคุมด้วยการตรวจ ราชการ

งานตรวจราชการเป็นงานที่สำคัญอย่างยิ่งในการปกครอง จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาที่เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

ดังพระราชดำรัสที่ว่า “...แต่ความจริงปรากฏแก่ตัวข้าพเจ้าแต่ครั้งนั้นมาว่า ที่เสนาบดีไปเที่ยวตรวจราชการตามหัวเมืองเป็นประโยชน์อย่างสำคัญมาก หรือจะว่าเป็นการจำเป็นที่เดียวก็ได้ ต่อมาข้าพเจ้าจึงเที่ยวตรวจหัวเมืองเป็นนิจสินมากกว่า 20 ปี จนตลอดสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย...” จากพระดำรัสข้างต้นพอจะวิเคราะห์ได้ว่า การเสด็จตรวจราชการของพระองค์สร้างคุณประโยชน์หลายประการคือ

1) ทรงได้รับประสบการณ์แท้จริง และได้ทรงนำประสบการณ์เหล่านั้นมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารราชการในเวลาต่อมา

2) ทำให้การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ดำเนินไปอย่างถูกต้อง เพราะถ้าผิดพลาดสามารถแก้ไขทัน่วงที เพราะพระองค์มีข้อมูลพร้อมอยู่แล้ว

3) เป็นต้นแบบให้ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระดับจังหวัดต้องปฏิบัติตามโดยมี กฎหมายเป็นระเบียบข้อบังคับให้ปฏิบัติตาม

4) ประชาชนมีความอบอุ่น เพราะมีเสนาบดีและพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงเสด็จไปเยี่ยมเยียนถึงบ้านเมืองของตน โจรผู้ร้ายก็เกรงกลัว ข้าราชการก็ต้องระมัดระวังตัวขยันปฏิบัติหน้าที่ราชการมิให้งานราชการบกพร่องเสียหาย ส่งผลให้เกิดความผาสุกของประชาชน

5) ทำให้พระองค์มีโอกาสสืบค้นโบราณสถานจนเป็นผู้เชี่ยวชาญในเวลาต่อมา

งานเสด็จตรวจราชการมิได้มีประโยชน์และคุณค่าเฉพาะพระองค์เท่านั้น ยังมีประโยชน์และคุณค่ามหาศาลแก่ประเทศชาติและประชาชนทั่วไป และการเสด็จตรวจราชการของพระองค์จึงนับได้ว่าเป็นการควบคุม (Controlling) ตามหลัก

วิชาการบริหารจัดการสมัยใหม่อย่างแท้จริง (สุจริตถาวรสุข, 2508)

กล่าวโดยสรุป การกำหนดวิธีตรวจสอบปฏิบัติราชการอย่างเป็นขั้นๆ นับว่าเป็นการควบคุมหรือมีการบังคับบัญชาการเป็นระดับชั้น ด้วยเหตุผลที่ว่าหากมีปัญหาใดๆ เกิดขึ้นก็สามารถแก้ไขข้อขัดข้องได้ทัน่วงที ซึ่งวิธีการนี้สามารถทำให้กระทรวงมหาดไทยสามารถดูแลความทุกข์สุขของบ้านเมืองอย่างใกล้ชิดถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการ ตามแนวคิดทฤษฎีสมัยใหม่ซึ่งสามารถทำให้การบริหารราชการทันสมัยยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1) ควรจะมีการศึกษาเปรียบเทียบการวางแผนกลยุทธ์ในการรักษาเอกราชของชาติไทยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

2) ควรให้นักศึกษาในระดับปริญญาเอกได้มีการศึกษา ในแนวทางวิจัยเชิงประวัติศาสตร์เพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ในการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์

3) ควรทำวิจัยในด้านอื่นๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในด้านอื่นๆ เพิ่มเติมซึ่งเอกสารของพระองค์ได้รับการรับรองจาก UNESCO ได้ขึ้นทะเบียนเป็น “มรดกความทรงจำแห่งโลก” หรือ บันทึกความทรงจำแห่งโลก (Memory of the World Register) ใน พ.ศ. 2552

เอกสารอ้างอิง

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116

(พ.ศ. 2440) .พระเจ้าน้องยาเธอ

กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเสนาบดี

กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์

บำรุงนุกุลกิจ สี่ก๊ก ถนนบำรุงเมือง.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2527). *สมเด็จพระเจ้า
บรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ
กับกระทรวงมหาดไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ: สำนักโอเดียนสโตร์.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุ
ภาพและพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน
ณ อรุณยา). 2545. *เทศาภิบาล* (พิมพ์ครั้ง
แรก). กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์แอนด์ พรีนธ์
ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.

เตช บุนนาค. (2548). *การปกครองระบบ
เทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ.
2435-2458*. ภาณุเกตุ นัชนิติ, แปล.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

*พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.
116 (พ.ศ. 2440)*. ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 14 (พฤษภาคม ร.ศ. 116) พุนพิศมัย
ดิศกุล, หม่อมเจ้าหญิง. *ดำรงราชานุสรณ์*
กระทรวงมหาดไทย, 1 เมษายน 2511

สุจริต ถาวรสุข. (2508). *พระประวัติและงานเล่ม
3 ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*. พิมพ์ครั้งที่
หนึ่ง. กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา.

Schermerhorn, J. R. Jr., 1999. *Management*
(6 th ed). NY: John Wiley & Sons.