

การสร้างข้าราชการนักปกครองในสมัยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2435-2458¹

ภูวดล ศรีวิไล

ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

E-mail: puwadon.sri@gmail.com

วันที่รับบทความ: 5 มกราคม 2564

วันแก้ไขบทความ: 30 มกราคม 2564

วันที่รับบทความ: 4 กุมภาพันธ์ 2564

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการสร้างและนิยามความหมายให้กับข้าราชการที่ทำหน้าที่ในด้านการปกครองในสมัยของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ซึ่งพบว่ากระบวนการสร้างและนิยามความหมายดังกล่าวอยู่บนเงื่อนไขสำคัญ คือการเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับการปกครองอันนำไปสู่การสร้างระบบการปกครองแบบใหม่ที่ทำให้เกิดความต้องการข้าราชการที่ชำนาญในงานเทคนิคเฉพาะด้านงานปกครอง และความต้องการข้าราชการที่ทำหน้าปกครองที่เป็นผู้มีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์นำไปสู่การสร้างข้าราชการและสร้างระบบคุณค่าใหม่มากำกับให้ข้าราชการนักปกครองต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสี่ประการคือ ความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ มีความรู้ในศาสตร์สมัยใหม่ มีความฉลาดในการประสานผลประโยชน์ และรู้ความเปลี่ยนแปลงในท้องที่ของตน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวยังถูกผลิตซ้ำและยังเป็นความหมายสำคัญอย่างหนึ่งของข้าราชการนักปกครองในปัจจุบัน

คำสำคัญ: ข้าราชการนักปกครอง กระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง การเปลี่ยนแปลงทางความคิดและการปฏิบัติการของข้าราชการนักปกครอง พ.ศ. 2516 - 2540 ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก สกว. ภายใต้โครงการทุนวิจัยมหาบัณฑิต สกว. ด้านมนุษยศาสตร์-สังคมศาสตร์

The Formation of Government Officers during Prince Damrong Rajanubhab's term as Minister of Interior, 1892 - 1915

Panupong Jongcharnsittho

Textile and jewelry Division Faculty of Arts and Architecture

Rajamangala University of Technology Lanna Chiang Mai

E-mail: panupong@rmutl.ac.th

Received: May 28, 2020

Revised: August 06, 2020

Accepted: August 19, 2020

Abstract

The purpose of this article is to investigate the formation and definition of government officers during the period when Prince Damrong Rajanubhab took office as minister of interior. Using a historical approach, this study found that the formation and definition were underlined by an essential condition—the change of administrative concept. It led to the creation of the modern administrative system, which needed government officers who were skilled in specialized administration techniques and loyal to the king. This change required the creation of government officers and the new value system to direct them. Government officers must adhere to these four values: loyalty to the king, knowledge of modern science, be wise in compromising interests, know the changes in their locality. These values have been reproduced and reinforced in defining government officers until the present time.

Keywords: Government Officer, Ministry of Interior, Prince Damrong Rajanubhab

บทนำ

ในปัจจุบันแม้ว่าจะมีการศึกษาระบบราชการ และข้าราชการในสังคมไทยเป็นจำนวนมาก แต่ยังมีบางมิติที่ไม่ได้รับความสนใจ ซึ่งในงานศึกษาเรื่อง (สถานภาพของความรู้ทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยรัฐและรัฐบาลไทย) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547) ได้ชี้ให้เห็นว่างานศึกษาที่เกี่ยวกับรัฐ และระบบราชการไทยที่ให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับกลาง และระดับล่างนั้น ยังไม่ได้รับความสนใจและศึกษาอย่างเป็นระบบมากเพียงพอ ซึ่งส่วนใหญ่ที่มีในจำนวนไม่มากนักก็อยู่ภายใต้กรอบของ “รัฐและระบบราชการ” หรือ “อำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ของ Fred W. Riggs ซึ่งให้ภาพของระบบราชการที่เป็นปึกแผ่นไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง และมีเสถียรภาพทางอำนาจสูง ข้ออ่อนของการมองเช่นนี้ทำให้งานศึกษากลุ่มนี้ละเลยที่จะพิจารณาด้านที่มีความหลากหลาย และมีพลวัตสูงในระบบราชการ ซึ่งกลุ่มข้าราชการต่าง ๆ ได้มีการปะทะ ประสาน ช่วงชิงงบประมาณ และอำนาจในในระบบราชการ และในเรื่องของบทบาทในการท้าทายพลังในระบบราชการของคนกลุ่มอื่นอย่าง กลุ่มทุนนักธุรกิจ นักการเมือง และกลุ่มประชาชน ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวหากได้รับการศึกษามากขึ้นย่อมช่วยให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวของรัฐ และระบบราชการที่ผ่านมาจากจนถึงปัจจุบันได้ลึกซึ้งขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเลือกที่จะศึกษากลุ่มข้าราชการซึ่งสังกัดในกระทรวงมหาดไทย เป็นกลุ่มข้าราชการที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการสร้างระบบราชการแบบใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญ และเกี่ยวข้องกับการกิจการของรัฐอย่างมาก โดยต่อไปจะเรียกข้าราชการกลุ่มนี้ว่า “ข้าราชการนักปกครอง” เพื่อใช้เป็นรากฐานไปสู่การทำความเข้าใจในมิติอื่น และทำความเข้าใจกับความเปลี่ยนแปลงในข้าราชการนักปกครองในช่วงเวลาอื่น บทความนี้จึงจะพิจารณากระบวนการสร้างข้าราชการนักปกครองในสมัยของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้ทรงมีอิทธิพลต่อการวางรากฐานของกระทรวงมหาดไทย และการสร้างข้าราชการนักปกครองว่าเกิดขึ้นบนเงื่อนไขใด และจะต้องประกอบไปด้วยคุณสมบัติอย่างไร

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวในบทความนี้จะใช้วิธีการศึกษาแบบวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์โดยศึกษาผ่านเอกสารชั้นต้น และชั้นรองที่เกี่ยวข้องกับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย และข้าราชการนักปกครอง โดยแบ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกันเป็นสองส่วนดังนี้ ส่วนที่หนึ่ง กำเนิดระบบราชการสมัยใหม่และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องการชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของความคิด และจินตนาการในเรื่องของเวลา และการปกครองรูปแบบใหม่ ที่รวมกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และความรู้สมัยใหม่อันนำไปสู่การสร้างแบบแผนการบริหารราชการ และสร้างคนกลุ่มใหม่เพื่อทำงานใน

ระบบดังกล่าว ทำให้ทั้งกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการภายในกระทรวงมีความเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยก่อนหน้า ส่วนที่สอง สมเด็จพระยาตากษัตริย์ทรงสร้าง และกำกับดูแล “นักปกครอง” ในส่วนนี้จะเน้นลงไปถึงการสร้างข้าราชการนักปกครองภายใต้การกำกับดูแลของสมเด็จพระยาตากษัตริย์ฯ ในเรื่องของกรวางรากฐานทางความคิด และการทำงานของข้าราชการนักปกครองทั้งการให้ความรู้ วิธีการทำงาน ตลอดจนการกำกับควบคุมผ่านระบบคุณค่าแบบใหม่ และภายใต้กระบวนการเหล่านี้ทำให้เกิดข้าราชการนักปกครองขึ้นมา รองรับกรขยายงานปกครองไปยังหัวเมือง และช่วยให้อำนาจการปกครองรวมศูนย์อยู่ ภายใต้ส่วนกลางเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

กำเนิดระบอบราชการสมัยใหม่และกระทรวงมหาดไทย

การปฏิรูประบอบราชการ และการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกกับความคิดที่เกี่ยวกับระบบราชการ การปกครองใหม่ ทั้งนี้หลังจากที่เกิดระบอบราชการแบบใหม่ ก็ได้เกิดกลุ่มคนที่เรียกว่า “ข้าราชการอาชีพ” ขึ้น การทำความเข้าใจกับข้าราชการนักปกครองในยุคต้นนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาพื้นฐานเหล่านี้ก่อน

ในเบื้องต้นเราอาจเริ่มต้นในจุดที่สัมพันธ์ยิ่งกับการ “ทำราชการ” อย่างในประเด็นเกี่ยวกับการรับรู้เรื่องเวลา ใน (การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475) (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2538) ได้ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของการรับรู้เรื่องเวลา โดยความเปลี่ยนแปลงเกิดจากการที่ชนชั้นนำ² จินตนาการถึงเวลาที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการจินตนาการถึง “เวลา” ในช่วงก่อนหน้า การเปลี่ยนแปลงการรับรู้เวลานี้นำไปสู่การคิดในเชิงก้าวหน้า และตระหนักในศักยภาพในการกระทำกรของมนุษย์มากขึ้น โดยจากแบบเดิมที่เป็นเวลาที่ถูกรกำหนดโดยเทพ และคติทางพุทธศาสนาที่ว่ามนุษย์ต้องลอยไปตามสายน้ำแห่งพรหมลิขิต และเวรกรรม การแก้ไขชะตาชีวิตในชาตินี้มีเพียงการบำเพ็ญเพียร สะสมบุญเพื่อชาติหน้า กรรมดีจะลิขิตชีวิตของตนให้เจริญงอกงามขึ้น ได้แปรเปลี่ยนกลายเป็นเวลาของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามการกระทำกรของมนุษย์เอง การกระทำกรนั้นจึงสามารถเห็นผลได้ในช่วงชีวิตนี้ และเมื่อสำนึกทางเวลานี้เปลี่ยนไปจึงส่งผลนำไปสู่การเคลื่อนไหว และเปลี่ยนแปลงในความคิดอื่น ๆ อันนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของสังคมด้วย

² นอกจากนี้ยังรวมถึงผู้คนที่ได้สัมผัส สัมพันธ์ และตระหนักถึง “ศักยภาพของมนุษย์” ผ่านการดำรงชีวิตที่ผ่านระบบเศรษฐกิจเงินตรา และวิถีคิดแบบทุนนิยม ทำให้เกิดความรู้อย่างหนึ่งว่าตนก็มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในบ้านเมือง และสังคมที่ตนอยู่ โดยมีใช้เป็นการของผูกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว

ในขณะที่เดียวกันนอกจากการเปลี่ยนแปลงด้านสำนักทางเวลาแล้ว สิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และการจินตนาการถึงการปกครองผ่านองค์ความรู้ที่พัฒนาขึ้น ตัวอย่างเช่น สถิติศาสตร์ มานุษยวิทยา และอื่น ๆ³ ทำให้การรับรู้ของชนชั้นนำเกี่ยวกับการปกครองเปลี่ยนแปลงไป นำไปสู่การคิดเกี่ยวกับการปกครองแบบใหม่ ทั้งระบบการจัดเก็บภาษี และการบริหารงานปกครอง ที่จะต้องขยายขอบเขตไปมากกว่าการกำกับโดยอ้อมแบบเดิม อย่างวิธีการปกครองแบบกินเมือง เมืองประเทศราช และการประมุขภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากร เป็นต้น แต่ได้เปลี่ยนไปเป็นการกำกับโดยตรงจากผู้แทนต่างพระเนตรพระกรรณขององค์กษัตริย์ ซึ่งความเป็นไปได้ และความพร้อมเหล่านี้ล้วนแต่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ สังคม ประกอบกับการผสมความรู้เดิมกับความรู้ และเทคโนโลยีที่มาจากตะวันตก⁴ สิ่งชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ในหมู่ขุนนางข้าราชการและองค์กษัตริย์ ซึ่งจะเห็นได้จากความต่อไปนี้

จากรายงานของพระศรีสิงหนาทซึ่งรัชกาลที่ห้า ได้ทรงมีพระราชปรารภถึงว่า

“อนึ่งได้เห็นในรีโปตพระยาศรีสิงหนาท ...ว่าได้ไปถูกษากับเจ้าหมื่นไวยฯ ว่า เป็นเมืองประเทศราช ควรจะกตเอาให้อยู่ในอำนาจกรุงเทพฯ เมืองประเทศราชไม่ต้องเสียภาษีอากรอันใดจึงควรเกณฑ์ให้เต็มมือ คำที่ว่าอย่างนี้ก็เป็นความจริงอยู่...” (เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, 2504: 227)

จากพระราชปรารภของรัชกาลที่ห้า ที่ทรงมีต่อเจ้าหมื่นไวยวรนาถ ความว่า

“...คนทั้งแผ่นดินตั้งตาคอยดูคอยฟังอยู่ทั้งนั้น ทั้งการที่ได้จัดทำไปแล้วนี้ ก็เพราะมีความประสงค์จะจัดกำลังของบ้านเมืองให้แข็งแรงกวัดขันขึ้น ทั้งจะเปลี่ยนแปลงการทั้งปวงให้เจริญขึ้นสมกาลสมสมัยด้วย อนึ่งในเวลานี้เงินรายได้ของแผ่นดินที่จะเก็บเข้ายังท้องพระคลังมหาสมบัตินั้นในปีหนึ่งก็เก็บได้ไม่กี่ล้านบาท เพราะภาษีอากร เป็นต้นว่า ภาษีฝิ่น, ภาษีสุรา, ภาษีเข้า, ภาษีเบ็ดเสร็จ, ภาษีย่อยชกสามก่ตักอยู่ในเงื้อมมือของพวกเสนาบดีทั้งนั้น การที่เราคิดหาหารขึ้นสมัครขึ้นก็เพื่อจะเป็นกำลังแผ่นดิน จะได้คิดจัดการแบบอย่างราชการเสียใหม่ ให้เป็นประเพณีและลงระเบียบเรียบร้อยต่อไป...” (เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, 2504: 105)

และจากพระราชหัตถเลขาในรัชกาลที่ห้า ซึ่งมีต่อสมเด็จพระยาตำราญราชานุภาพว่า

“...ต้องอาศัยความปกครอง ให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากรจึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้...” (กระทรวงมหาดไทย: 146-148)

³ ซึ่งอาจกล่าวโดยรวมว่าความรู้ทั้งหลายที่ใช้ในการปกครองล้วนให้ความสำคัญกับความเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น

⁴ ซึ่งผ่านการเลือกสรรและปรับแต่งให้เหมาะสมในทัศนะของกลุ่มผู้ปกครองในเวลานั้น

ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกหากองค์กรกษัตริย์ และเหล่าขุนนางที่ตระหนักถึงความก้าวหน้าในบ้านเมืองของตนว่าสามารถเกิดขึ้นได้ในชาตินี้ จะแสวงหาระบบบริหารงานแบบใหม่ที่ลดความซับซ้อนแต่ทรงประสิทธิภาพขึ้น และการวางระเบียบภายใต้การกำกับแบบเดียวกันจะทำให้การรื้อฟื้นศักยภาพไปสู่ความก้าวหน้าได้สูงกว่าการกำกับโดยอ้อมอย่างเห็นได้ชัด แม้ความล่าช้าจะเกิดขึ้นบ้างบางกรณีในการเตรียมเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง และระบบราชการแบบใหม่นี้ ประการหนึ่งก็เนื่องมาจากความพร้อมเรื่องที่จะต้องลงทุนทั้งกำลังพระราชทรัพย์ และงบประมาณแผ่นดินต่อการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในระดับที่จะไม่ทำให้ส่วนกลางได้รับประโยชน์น้อย หรือเสียดุลไปมากจนเกินไปในแง่ของการคลัง และอีกประการหนึ่งคือการขยายขอบเขตอำนาจการปกครองออกไปนี้ ระบบต้องการคนทำงานที่มีความรู้ มีความภักดี และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การดำเนินงานรวมอำนาจนี้ราบรื่นและไม่เกิดความขัดแย้ง และก่อความเสียหายแก่รัฐบาลกลางในกรุงเทพ

โดยหลังจากที่รัชกาลที่ห้าได้ทรงทดลองจัดระเบียบเสนาบดีขึ้นมาใหม่แล้ว เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 พระองค์จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงขึ้นมาให้มีศักดิ์เสมอกัน โดยมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดทั้ง 12 กระทรวง ประกอบไปด้วย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตราธิการ กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย โดยในช่วงแรกยังแบ่งการปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ ฝ่ายใต้ และเมืองท่าให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศตามลำดับ แต่ต่อมาในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2437 ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศให้แยกอำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ และเมืองท่าให้มาขึ้นอยู่กับอำนาจของกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว เท่ากับว่าทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจครอบคลุมอย่างไพศาลทั่วพระราชอาณาเขต ซึ่งเว้นแต่เพียงกรุงเทพมหานคร และเมืองใกล้เคียงเท่านั้นที่ยังสังกัดอยู่กับกระทรวงนครบาล ทำให้การก่อตั้งกระทรวงมหาดไทยในนี้มีเป้าหมายชัดเจนว่า

“ในสมัยที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ประเทศสยามได้เริ่มปกครองหัวเมืองโดยหลักที่ว่า อำนาจของการปกครองควรจะเข้ามารวมอยู่จุดเดียวกันหมดซึ่งหมายความว่า รัฐบาลกลางจะไม่ให้การบังคับบัญชาหัวเมืองกระจายไปอยู่กับกระทรวงสามกระทรวง และจะไม่ยอมให้เจ้าเมืองต่าง ๆ มีอธิปไตยอย่างที่ให้มีมาในอดีต...” (เตช บุนนาค, 2524: 22)

การเข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เพื่อให้ตอบสนองต่อเป้าหมายดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภายในกระทรวงใหม่ให้ทันสมัยขึ้นแต่ก็ยืมนบนพื้นฐานของการปรับเปลี่ยนของเดิมที่มีอยู่ โดยเริ่มต้นแบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 กรม อันได้แก่ กรมมหาดไทยกลาง มีหน้าที่จัดการงานทั่วไปของกระทรวง กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ มีหน้าที่ในการปราบปรามเหตุอาชญากรรม และเรื่องคดีความ กรมพลัมภ์ มีหน้าที่ในการปกครองท้องที่ ซึ่งในปัจจุบันก็คือกรมการปกครอง และได้ขยายส่วนงานออกไปมากขึ้นตามลำดับ ในส่วนราชการส่วนภูมิภาคก็มีการจัดระเบียบการปกครองมณฑลขึ้นมาใหม่เรียกว่า “มณฑลเทศาภิบาล” ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น 5 ระดับลดหลั่นลงไป อันได้แก่ ระดับมณฑล ระดับเมือง ระดับแขวง (อำเภอ) ระดับตำบล และหมู่บ้าน

ภายใต้การกำกับดูแลของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทยมีภาระงานเกี่ยวพันไปถึง งานด้านการปกครอง งานด้านที่ดิน งานราชทัณฑ์ งานโทรเลข งานด้านรักษาความสงบเรียบร้อย งานด้านอัยการ งานด้านสาธารณสุข งานด้านป่าไม้ งานด้านเหมืองแร่ และงานด้านภาษีอากร รวมไปถึงภาระงานที่จะต้องจัดการแทน และช่วยเหลือกระทรวงอื่นขยายส่วนงานไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ดังรับสั่งของรัชกาลที่ 5 ความว่า

“กระทรวงเสนาบดีอื่น ๆ กำลังจัดระเบียบราชการกระทรวงในกรุงเทพฯ ยังไม่สามารถจะจัดการแผนกระทรวงนั้น ๆ ออกไปถึงหัวเมืองได้ แต่เห็นว่าไม่ควรรอการทะนุบำรุงหัวเมืองไว้ จนกว่ากระทรวงการแผนกนั้น ๆ ออกไปจัดการได้เอง การใดควรทะนุบำรุงอย่างใดซึ่งควรจะต้องจัดตามหัวเมืองได้ให้กระทรวงมหาดไทยจัดการตามนั้นไปทีเดียว” (กรมมหาดไทย, 2505: 65)

จากภารกิจของกระทรวงมหาดไทยข้างต้นจึงทำให้กระทรวงมีภาระงาน และอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มาก ทำให้ต้องการกำลังคนซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญของการทำงานในระบบเป็นจำนวนมาก นำไปสู่การดึงผู้คนเข้ามาสู่ระบบราชการจำนวนมาก ทั้งเจ้านาย และสามัญชน จึงเกิดการขยายตัวของระบบการศึกษาแผนใหม่ซึ่งตอบสนองต่อการฝึกคนเพื่อทำราชการแบบใหม่ ที่จะต้องเต็มไปด้วยความจงรักภักดีต่อราชสำนัก กรุงเทพฯ โดยเฉพาะ และมุ่งเน้นกระทำการให้ “บ้านเมือง” ขององค์กษัตริย์เจริญก้าวหน้าไปมากกว่าจะเป็นความสำเร็จในหน้าที่การงานของตนเพียงอย่างเดียว กระบวนการเหล่านี้ นำไปสู่การเกิดขึ้นของการสร้างความคิดเรื่อง “ข้าราชการอาชีพ” ที่อยู่ภายใต้อุดมการณ์แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งได้สถาปนาระบบคุณค่าในการปฏิบัติหน้าที่ และมีระบบเกียรติยศมารองรับที่แตกต่างออกไปจากระบบกินเมืองแบบเดิม ทั้งนี้ประกอบกับระบบ

แบบใหม่นี้ได้ลดโอกาสหาผลประโยชน์ผ่านระบบราชการโดยตรง ซึ่งเป็นวิธีเดิม ทำให้การก้าวหน้าของข้าราชการอาชีพฝากอยู่กับการได้เลื่อนขั้นเงินเดือน การได้รับเหรียญตรา และบรรดาศักดิ์ ที่กำหนดมาจากส่วนกลาง จึงทำให้พร้อมที่จะย้ายออกจากพื้นที่ที่ตัวเองถือกำเนิดเพื่อไปทำงานได้ในทุกพื้นที่ ประกอบกับความต้องการความรู้ทั่วไปที่สูงขึ้นอย่าง การอ่านออกเขียนได้ การเข้าใจภาษาต่างประเทศ และความรู้เฉพาะทางอื่น ๆ ทำให้ส่วนใหญ่ของข้าราชการนักปกครองมักจะมาจากกลุ่มชนชั้นที่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษา ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยเจ้านาย พระราชวงศ์ และบุตรหลานของบรรดาผู้ที่เคยรับราชการมาก่อนทั้งจากในส่วนกลาง และจากผู้ปกครองเดิมในท้องถิ่นนั้น ๆ⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในภาพกว้างท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสังคมในขณะนั้น ข้าราชการนักปกครองเกิดขึ้นมาบนฐานของการมีสำนึกทางเวลาแบบใหม่ จินตนาการเกี่ยวกับการปกครองด้วยองค์ความรู้ใหม่ ๆ และรับเอาแนวคิดข้าราชการอาชีพซึ่งสัมพันธ์อยู่กับระบบเกียรติยศใหม่ ซึ่งวิถีดคิดเหล่านี้ยึบนบนฐานของการเชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์ซึ่งสามารถร่วมพัฒนาชีวิตและบ้านเมืองของตน จึงพร้อมที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงใหม่นี้

สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพกับการสร้าง “นักปกครอง”

ภูมิหลังของสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ

สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพมีอิทธิพลต่อการวางแบบแผนการทำงาน และเทคนิควิธีการปกครองของกระทรวงมหาดไทยมาก ประกอบกับการที่ทรงเป็นผู้วางระบบการคัดเลือก ฝึกหัด และส่วนหนึ่งยังคงถูกใช้เป็นแนวทางของกระทรวงมหาดไทยอยู่จนถึงปัจจุบัน ความสำเร็จที่เกิดขึ้นโดยสาเหตุหนึ่งก็เพราะพระองค์มีเวลาที่จะทรงคิดวางแผนดำเนินการต่าง ๆ เนื่องจากทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีอย่างยาวนานกว่าเสนาบดีหรือ รัฐมนตรีคนใด และอีกสาเหตุหนึ่งคือทรงได้รับพระราชทานอำนาจจากพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ให้กำกับราชการในกระทรวงอย่างค่อนข้างเด็ดขาด และหากมีเรื่องที่จะต้องตัดสินชี้ขาดรัชกาลที่ 5 ก็ทรงคล้อยตามความเห็นของพระองค์เป็นส่วนใหญ่

ดังนั้นการทำความเข้าใจการสร้างข้าราชการนักปกครองนี้ ด้านหนึ่งต้องเข้าใจพื้นฐาน กลวิธีคิดของครู หรือพระบิดาของกระทรวงมหาดไทยนี้เป็นพื้นเสียก่อน โดยสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพในด้านส่วนพระองค์ พระองค์ได้รับการศึกษาในราชสำนัก

⁵ ยกตัวอย่างเช่น เจ้าราชภาคนิย(เมืองชื่น ณ เชียงใหม่)เจ้านายเชียงใหม่ที่ถูกส่งไปเล่าเรียน และฝึกวิชาการในกระทรวงมหาดไทยภายใต้การดูแลของสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ (อนุ เนินหาด. ปออุยแม้อูยเล่าไว้. (เชียงใหม่ : นพบุรีการพิมพ์. 2554))

แม้ไม่เคยได้ไปรับการศึกษาในต่างประเทศ แต่พระองค์เรียนรู้และมี “ประสบการณ์” ที่จะเห็นโลกผ่านการอ่าน โดยเฉพาะเอกสารเกี่ยวกับความรู้ในการปกครองอาณานิคมของชาติตะวันตก⁶ การได้สัมผัสกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นำไปสู่การก่อตัวของวิสัยทัศน์เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบการปกครองแบบใหม่ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

นอกจากการศึกษาแบบปกติและการอ่านแล้ว ความรู้ของพระองค์เกิดจากการเดินทางเป็นราชทูตพิเศษติดต่อพบปะกับชาวต่างประเทศ และการรับตำแหน่งหน้าที่สำคัญที่ต้องอาศัยความรู้แผนใหม่ เช่น การจัดการการศึกษาโรงเรียนมหาดเล็กเมื่อคราวเป็นผู้บังคับการทหารมหาดเล็กซึ่งในอนาคตลูกศิษย์หลายคนได้เข้ามาเป็นกำลังสำคัญในกระทรวงมหาดไทย และการเข้าดำรงตำแหน่งครั้งเป็นอธิบดีกรมแผนที่ก็ทำให้พระองค์ได้เกิดความรอบรู้ภูมิประเทศโดยรอบขึ้นมาก และเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ระยะเวลาที่ทรงวิถกในการจัดการราชการการปกครองอย่างใหม่นี้ แต่สิ่งสำคัญที่พระองค์ริเริ่มใช้ และต่อมาได้กลายเป็นพื้นฐานในการทำงานของข้าราชการนักปกครองคือการออกตรวจราชการ ประกอบกับการประสานขอความเห็นกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เดิมในกระทรวงฯ ที่กล้าแสดงความเห็นต่อกิจการงานต่าง ๆ ทำให้พระองค์เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ได้ชัดเจน และเห็นลู่ทางในการจะดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงต่อไป⁷ นี่จึงเป็นเครื่องยืนยันอย่างหนึ่งว่ากระทรวงมหาดไทยนั้นเติบโตมาจากการเข้าไปเรียนรู้จากท้องถิ่น และประสานหลักการในการดำเนินการปกครองอย่างเก่า การบริหารงานของกระทรวงฯ จึงมีส่วนที่เน้นไปที่ความยืดหยุ่นเป็นหลักมากกว่าการยึดระเบียบอย่างเคร่งครัด⁸

กระบวนการสร้างความหมาย และนิยามบทบาทหน้าที่ของข้าราชการนักปกครอง

ในงานศึกษาเรื่อง 10 ปัญญาชนสยาม (สายชล สัตยานุรักษ์, 2557) ได้ชี้ให้เห็นกลวิธีสำคัญที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงสร้าง และเน้นย้ำว่าเป็นคุณลักษณะพิเศษของ “คนไทย” คือ จงรักในอิสราภาพ ความปราดจากวิหิงสา และความฉลาดในการประสานประโยชน์ ซึ่งหลักในข้อสุดท้ายนี้เรียกได้ว่าเป็นหัวใจในการดำเนินงานมหาดไทยอย่างแท้จริงจนถึงปัจจุบัน ต่อมาในยุคหลังก็เรียกกลมเม็ดเช่นนี้ของข้าราชการนักปกครองว่า “ลูกไม้มหาดไทย” แม้ช่วงหลังจะมีความหมายออกไปในแง่ลบแต่ก็สะท้อนความ

⁶ จากใบบอกที่ใช้สนทนาในราชการของกระทรวงมหาดไทยจะปรากฏการแนะนำหนังสือเกี่ยวกับการปกครองของอาณานิคมต่าง ๆ หลายเล่มซึ่งภายในประกอบไปด้วยข้อมูลการเก็บสถิติต่าง ๆ ไปจนถึงการสำรวจบันทึกสำมะโนครัว ซึ่งได้กลายมาเป็นแบบอย่างในการบันทึกสถิติรายงานในการประชุมเทศาภิบาลประจำปี ตัวอย่างของหนังสือเหล่านี้ได้แก่ Straits Settlements Government gazette เป็นต้น (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. ร5 ม/30/2 แผนกปกครอง (สำมะโนครัว) ร.ศ. 113-128

⁷ สามารถดูอย่างละเอียดได้ใน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. เทศาภิบาล. (กรุงเทพฯ: มติชน. 2545)

⁸ ตัวอย่างที่เห็นภาพชัดเจนคือหนังสือราชการถึงกระทรวงมหาดไทยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เมื่อวันที่ 21 เมษายน ร.ศ. 128 เรื่องให้ดำริจัดการปกครอง อย่าให้มีเหตุหมุ่หมิม เช่น คดีเรื่องจับคนเดินทางไม่จุดได้ฯ เป็นต้น

แพรวพราวของข้าราชการนักปกครองที่โดดเด่นกว่าข้าราชการอื่น ๆ ได้ดี และก็เป็นที่สำคัญที่แสดงว่าข้าราชการนักปกครองนั้น เชี่ยวชาญในการปรับตัว เปลี่ยนแปลง ให้สามารถทำงานภายใต้ข้อจำกัด และพลวัตที่มีสูงได้อย่างน่าทึ่ง⁹

เมื่อแรกเริ่มนั้นบรรดาข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยประกอบไปด้วยกลุ่มคนสองกลุ่ม คือกลุ่มหนึ่งที่เป็นลูกหลานข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยซึ่งทำงานโดยได้รับสัญญาบัตร อีกกลุ่มหนึ่งเป็นเหล่าลูกหลานคหบดีซึ่งฝากตัวเข้ามาฝึกหัดทำราชการเป็นเสมียน แต่ในกลุ่มนี้มีจำนวนน้อยที่จะเจริญก้าวหน้าไปเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรในช่วงแรกสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็ทรงใช้หลักการเดิมเช่นนี้อยู่ แต่ก็พยายามฝึกหัดให้ข้าราชการเดิมปรับตัวให้เข้ากับการดำเนินงานแบบใหม่ จนช่วงหลังที่พระองค์และเหล่าเจ้านายข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงเริ่มชำนาญงานมากขึ้นจึงได้เริ่มการผลิตข้าราชการใหม่ ๆ เข้ามาโดยเน้นระบบการสอบคัดเลือก และพิจารณาคุณสมบัติมากกว่าระบบอุปถัมภ์เพียงอย่างเดียว¹⁰

แต่การที่ใช่วิธีการฝึกหัดข้าราชการใหม่โดยการตั้ง และรับฝากบุตรหลานมาจกตระกูลของข้าราชการ และคหบดีในท้องถิ่น ก็ยังมีลักษณะสงวนไว้สำหรับบุตรหลานของชนชั้นนำทั้งในส่วนกลาง และในหัวเมืองอยู่เป็นสำคัญ ทำให้ข้าราชการกลุ่มใหม่เหล่านี้เชื่อได้ว่าจงรักภักดี มีกำลังเครือข่ายสนับสนุนในการทำงาน เนื่องจากมีฐานมาจากชนชั้นผู้ปกครองหัวเมือง และจากตระกูลข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งตรงกับความต้องการของพระองค์ และสอดคล้องกับระบบการทำงานแบบราชการแบบใหม่ภายใต้อุดมการณ์แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ต้องการความจงรักภักดี และมีผลลัพธ์ของงานที่มีประสิทธิภาพสูงเมื่อคิดต่อจำนวนคน

นอกจากนั้นแล้วสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเปลี่ยนแปลงคือการเปิดโอกาส และสนับสนุนให้ข้าราชการนักปกครองจะต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาบรรดาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจตามตำแหน่ง และไม่ใช้ประเด็นจำเป็นที่ต้องอาศัยการวินิจฉัยของข้าราชการชั้นเหนือกว่า รวมไปถึงพระบรมราชวินิจฉัยของพระเจ้าอยู่หัวเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินงาน และให้อำนาจตัดสินใจตามหน้าที่มากขึ้น¹¹

⁹ ตัวอย่างเช่นการ “ลัดชั้นตอน” ระเบียบราชการเพื่อแก้ไขปัญหา และในกรณีอื่นเพิ่มเติมสามารถดูได้จาก ชะลอ วนะวุติ, ลูกไม้มหาดไทย. (กรุงเทพฯ: สยามกลสน. 2535), พระยาสัจจาภิรมย์, เล่าให้ลูกฟัง. (กรุงเทพฯ: มติชน. 2557) และ ประมวล รุ่งเสรี, นายอำเภอในฝัน. (กรุงเทพฯ: มติชน. 2541) และบันทึกส่วนตัวของข้าราชการนักปกครองอีกหลายท่าน

¹⁰ ดูเพิ่มเติมได้ใน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล. (กรุงเทพฯ: มติชน. 2545), สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. 55 ม57/14 สารตราพระจักรีกราบทูลกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ร.ศ. 132

¹¹ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้กล่าวชื่นชมข้าราชการนักปกครองที่ตัดสินใจและวินิจฉัยงานในอำนาจของตัวเองไม่ส่งทุกเรื่องเข้ามาให้กระทรวงเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. 1/28 ใบบอก 394/7046 สำเนาที่ 218/9982 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงพระยาสุมนัยวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลนครราชสีมา)

ซึ่งอำนาจและการรับรองนี้ทำให้ข้าราชการนักปกครองด้านหนึ่งได้กลายเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือข้าราชการอื่นในส่วนภูมิภาคด้วย

โดยกระบวนการเพื่อฝึกหัด และเปิดโอกาสให้ข้าราชการนักปกครองสามารถบริหารท้องถิ่นของตนได้โดยอาศัยกำลังสนับสนุนจากผู้คนในท้องถิ่นมากกว่าใช้งบประมาณจากส่วนกลาง และในขณะเดียวกันพร้อม ๆ กับการที่ส่วนกลางรวมไปถึงตัวเสนาบดีต้องการเข้าใจและมองเห็นพื้นที่ และผู้คนได้ชัดเจนขึ้น เพราะการปกครองในรูปแบบใหม่นี้ต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมาก และจำเป็นต้องมีการบันทึกเป็นเอกสารอย่างละเอียด และเป็นวิทยาศาสตร์¹² ซึ่งจะนำไปสู่การคำนวณ และออกนโยบายจากส่วนกลางได้อย่างเหมาะสมทั่วทุกพื้นที่ ประกอบกับการที่มีข้อมูลละเอียดเหล่านี้ย่อมสะท้อนถึงการมีอำนาจในการควบคุม เข้าถึงอย่างไม่เคยมีมาก่อน การจดบันทึกเก็บข้อมูล และตรวจตราพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเน้นให้ข้าราชการนักปกครองต้องปฏิบัติเป็นอย่างมาก นอกจากการที่ทรงกระทำเป็นตัวอย่างจากการหมั่นออกตรวจราชการอย่างสม่ำเสมอ ยังจะเห็นได้จาก กฎเสนาบดีเรื่องให้ผู้ว่าราชการเมืองออกตรวจราชการ¹³ ที่บังคับให้ผู้ว่าราชการเมืองออกตรวจราชการไม่น้อยกว่าสามวันต่อหนึ่งเดือน และต้องส่งรายงานนี้ต่อข้าหลวงเทศาภิบาลทุกเดือนด้วย และแม้แต่การทำงานเต็มเวลาในสถานที่ราชการนั้นก็ยังไม่เพียงพอในความคิดของพระองค์ดังที่ทรงกล่าวว่า “...ให้หมั่นเอาใจใส่ตรวจตราการงานในหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบให้ทั่วถึง อย่าสำคัญแต่ว่ามีอะไรนั่งทำอยู่ในออฟฟิศเต็มเวลาแล้วเป็นไปได้ทำราชการเต็มหน้าที่” (เทศาภิบาล, 2451: 32)

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่ข้าราชการนักปกครองที่ประสบความสำเร็จ และก้าวหน้าในกระทรวงมหาดไทยนั้นรับเอาคุณสมบัติเหล่านั้นอย่างชัดเจน ซึ่งดูได้จากตัวอย่างในงานเขียนของ พระยาสุนทรพิพิธ ในเรื่อง วิญญูญาณ (SPIRIT) แห่งนักปกครอง ที่เห็นว่าข้าราชการนักปกครองจะต้องรู้จักท้องถิ่นที่

“...การเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ทั้งปกครองคน ปกครองท้องถิ่น และปกครองงานนั้น การที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้บังเกิดผลดี และมีความสงบเรียบร้อยดีก็อาศัยที่จะต้องเรียนรู้บุคคล กิจการและท้องถิ่นซึ่งอยู่ในอาณา และความรับผิดชอบของตนให้ดีเสียก่อน แล้วจึงจะดำเนินการปฏิบัติไปได้สะดวกและประสบผลดี...

และที่มุ่งไปได้ถูกทางก็ด้วยอาศัยสอบถามชาวบ้านเสียก่อนเดินทางและดูแผนที่ประกอบ เท่านั้นก็จะแลเห็นทางและภูมิประเทศที่เราจะไปอย่างปลอดภัย...” (พระยาสุนทรพิพิธ, 2530: 17)

¹² สิ่งที่เห็นได้ชัดคือการต้องการข้อมูลที่ละเอียดและเป็นวิทยาศาสตร์อย่างมากในแทบทุก ๆ เรื่องแตกต่างชัดเจนจากช่วงสมัยก่อนหน้า ซึ่งเห็นได้ชัดด้วยส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการขยายตัว และเพิ่มขึ้นของการสำรวจ จดบันทึกสถิติที่ขยายตัวอย่างมาก และครอบคลุมไปยังเรื่องใหม่ ๆ หลายเรื่อง ซึ่งสามารถดูตัวอย่างเพิ่มเติมได้จากบันทึกการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลประจำปี

¹³ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. 2.9/3 กฎเสนาบดีเรื่องให้ผู้ว่าราชการเมืองออกตรวจราชการ

และต้องรู้จักงาน

“...สำหรับงานในออฟฟิศ ก็โดยการตรวจศึกษาจากสถิติ เช่น จากรายงานประจำเดือน ประจำปี หรือประจำสัปดาห์ตามที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความพิจารณาบ้างจึงจะรู้ว่าสถิตินั้นแสดงว่ามีงานใดสำคัญไม่สำคัญอย่างไร...

...ความจริงรายงานงบเดือนงบปีที่มีตัวเลขบอกสถิติต่าง ๆ นั้น มันมีประโยชน์อยู่มาก ทางราชการจึงสั่งให้ทำขึ้น, แต่ถ้าไม่รู้จักใช้ก็จะไม่เล็งเห็นประโยชน์ โดยมากมักชอบอ่านกันแต่ตัวหนังสือ ไม่ชอบอ่านตัวเลข แท้จริงตัวเลขนั้นแหละ เมื่อรู้จักอ่านก็จะได้ประโยชน์ในทางให้เกิดความรู้ความคิดยิ่งกว่าตัวหนังสือเสียอีก” (พระยาสุนทรพิพิธ, 2530: 29)

อย่างไรก็ตามการเร่งผลิตข้าราชการนักปกครองผ่านการศึกาในโรงเรียนการปกครองนั้นล่าช้า และไม่ทันกับภาระงานของกระทรวงที่ขยายไปอย่างก้าวกระโดด ทำให้กระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนรูปแบบการผลิตข้าราชการนักปกครองใหม่ โดยใช้วิธีการส่งไปเป็นผู้ช่วยเวียนไปตามแผนกต่าง ๆ รวมไปถึงใช้การถ่ายทอดความรู้โดยศึกษากับผู้บังคับบัญชาเหนือตน โดยพบว่าวิธีนี้สามารถฝึกข้าราชการนักปกครองได้รวดเร็วกว่าและเกิดความชำนาญเฉพาะด้านตามครูที่ตนไปรับราชการในท้องที่นั้น ๆ ด้วย¹⁴

นอกจากนั้นแล้วเพื่อให้กระบวนการผลิต และกำกับข้าราชการนักปกครองในภาพรวมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน พระองค์จึงทรงคิดจะทำหนังสือที่จะเป็นข้อมูลสำหรับเป็นแบบอย่างในการทำราชการงานปกครอง เรียกว่า หนังสือเทศาภิบาล ซึ่งภายในรวบรวมไปด้วย คำแนะนำ แนวทาง ตัวอย่างการจดบันทึก หรือเขียนรายงานที่พระองค์เห็นว่าใช้ได้ ดีควรเป็นตัวอย่าง เป็นต้น อันเป็นการทำให้ข้าราชการนักปกครองอยู่ในแนวทางที่พระองค์กำหนดไว้ ดังนั้นหนังสือนี้จึงนับเป็นหนึ่งในหลักฐานสำคัญที่ควรจะใช้ศึกษาข้าราชการนักปกครอง อันเห็นได้จาก

“...ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานกระแสพระราชดำริที่ว่า น่าจะแต่งตำราอธิบายการต่อเซตร์แดน แลการชันสูตรความเป็นต้น สำหรับให้ข้าหลวงทั้งปวงอ่านแนะนำความคิดและปลูกษาศำราได้ทำนองเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จในการปกครองนั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้ทราบเกล้าฯแล้วพระเดชพระคุณเป็นอย่างยิ่งหาที่สุดมิได้

...ข้าพเจ้าจะได้จัดการให้พิมพ์หนังสือขึ้นอย่างเรียกว่า เทศาภิบาล...หนังสือนี้

¹⁴ บางครั้งก็พบว่าเป็นปัญหาเนื่องจากครู และศิษย์นั้นมีอุปนิสัยใจคอแตกต่างกัน แต่ข้อดีคือหากได้ครูดีแล้วแม้ผู้นั้นย้ายไปรับราชการในตำแหน่งเดิมในท้องที่ใหม่ หรือในตำแหน่งสูงขึ้น ก็ได้นำวิธีการเหล่านั้นไปใช้ และสอนต่อไปด้วย ทำให้เกิดความหลากหลายของเทคนิควิธีค่อนข้างมาก ดูตัวอย่างเบื้องต้นได้จาก พระยาสังฆาภิบาลมัย. เล่าให้ลูกฟัง. (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557) ธงทอง จันทรางศุ. นายทองมหาดเล็ก. (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558) และบันทึกเล่าเรื่องการทำงานปกครองของวิญญู อังคนารักษ์ อย่างเช่น ผู้ว่า 3ม. หัวกออธิบดี และหัวกอปลัดกระทรวง เป็นต้น

เป็นหนังสือที่จะรวบรวมบรรดากฎกระทรวง ท้องตราคำสั่ง หรือข้อความอันใดซึ่งข้าราชการควรจะต้องเป็นแบบแผนปฏิบัติราชการ หรือเป็นความรู้ในราชการนั้นลงพิมพ์แจกให้ข้าราชการมหาดไทยไว้สำหรับที่ทำการ...”¹⁵

นอกจากนั้นแล้วท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของการคิดทั้งหลายที่ได้กล่าวมา สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ตระหนักรู้ถึงคติในการบริหารบ้านเมืองที่ขยายขอบเขตไปมากกว่าเดิม โดยพระองค์ได้ให้ความหมายของการปกครองโดยนักปกครองที่กลายเป็นคติมาจนถึงปัจจุบัน โดยพระองค์ทรงให้ความหมายการปกครองที่เป็นการปกครองให้ “อยู่เย็นเป็นสุข” สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงอธิบายถึงการสร้างความหมายของการปกครองว่าเป็นการทำให้ “บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข” โดยเทียบเคียงกับความหมายของการปกครองในอดีต ความว่า

“...ศึกษาหาความรู้วิธีปกครองอย่างโบราณอันมีอยู่ในหนังสือเก่า...อาศัยความรู้ที่ได้ครั้งนั้น ทำให้ข้าพเจ้าคิดเห็นว่าความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และเก่าก็อยู่ในจะให้ “บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข” ด้วยกัน แต่เข้าใจคำอธิบายคำ “อยู่เย็นเป็นสุข” นั้น ผิดกัน อย่างเก่าถือว่า “ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ” เช่นโจรผู้ร้าย เป็นต้น “ก็เป็นสุข”... ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคติที่เกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มขึ้นแต่รัชกาลที่ 4 และมาถือเป็นข้อสำคัญในรัฐธรรมนูญ ปาโลนโยบายต่อรัชกาลที่ 5 สิบมา” (สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, 2543: 54)

การที่ต้องปรับเปลี่ยนความหมายของการปกครองโดยนักปกครองก็เพราะรัฐบาลสยามไม่ได้ต้องการที่จะกำกับ ดูแลท้องที่ต่าง ๆ โดยอ้อมอีกแล้ว การควบคุมโดยตรงนี้ไม่เพียงแต่จะต้องการแค่ความสงบอันปราศจากโจรผู้ร้ายและภัยธรรมชาติ แต่จะต้องกระตุ้นให้ประชาชนในยามปกตินั้นทำการผลิต เพื่อขยายฐานเศรษฐกิจ และการภาษีอากรอันจะมาบำรุงให้งบประมาณเพื่อการปกครองนั้นจะได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และก้าวหน้า นอกจากนั้นพระองค์พยายามทำให้ความหมายชัดเจนยิ่งขึ้นโดยการกำหนดความหมายหน้าที่ของข้าราชการนักปกครองผ่านคำว่า “ปกครองปราบปราม” ทั้งนี้ “ปก” คือการทำให้ประชาชนได้รับความร่มเย็น “ครอง” คือการครองจิตใจประชาชน “ปราบ” คือการใช้กำลัง “ปราม” คือการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมาย การบำรุง และการอารักขาประชาชน (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2506: 85)

¹⁵ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. 1/28 12/1 หนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124 ที่ 268/10316

¹⁶ อย่างไรก็ตามความหมายของคำว่าบำบัดทุกข์ บำรุงสุขนี้มีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ความหมายว่าอะไรก็ทุกข์ หรือสุข ของประชาชนหรือของบ้านเมืองนั้น มิได้หยุดนิ่ง และถูกกำหนดฝ่ายเดียวจากข้าราชการนักปกครองดังที่ผู้เขียนต้องการชี้ว่าความคิด และปฏิบัติการที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลานั้นทำให้ความหมายของคำนิยามนี้เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไข และความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้คนในสังคมในสมัยนั้น ๆ

จากความคิด “อยู่เย็นเป็นสุข” และ “ปกครองปราบปราม” นี้ก็นำไปสู่สร้างคติในการทำงานให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ที่ข้าราชการนักปกครองยึดถือใช้อธิบาย “หน้าที่” ของตนมาจนถึงปัจจุบันก็คือการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”¹⁶ ดังจะเห็นได้จากการผลิตซ้ำและอธิบายความหมายของคำนี้ของข้าราชการนักปกครอง และกระทรวงมหาดไทยเสมอมาผ่านเอกสารและสื่อต่าง ๆ

จากกระบวนการสร้างข้าราชการนักปกครองข้างต้นทำให้ข้าราชการนักปกครองในอุดมคติของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลักสี่ประการคือ มีความจงรักภักดี มีความรู้ในศาสตร์สมัย ฉลาดในการประสานผลประโยชน์ และรู้ความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ของตน

การสร้างระบบคุณค่า และการกำกับดูแลข้าราชการนักปกครอง

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรักษา และยึดปฏิบัติตามองค์ประกอบดังที่กล่าวมาข้างต้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงสร้างวิธีการกำกับ และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ โดยทรงสร้างระบบบันทึกความสามารถ คุณสมบัติของข้าราชการนักปกครอง และสร้างระบบคุณค่าเกียรติยศ เพื่อใช้ควบคุมลำดับชั้นของข้าราชการ และตอบแทนความสามารถเพื่อให้ข้าราชการนักปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ด้วยความมุมานะ เต็มใจกระทำการเพื่อหน้าที่ และผูกพันตัวเองเข้ากับเกียรติยศที่ได้รับจากสถาบันกษัตริย์

ในส่วนของการกำกับคุณสมบัติในการทำงาน เราอาจจะแบ่งความชำนาญของข้าราชการนักปกครองที่ถูกสร้างขึ้น และได้เรียนรู้จากครูที่มีความชำนาญนั้น ๆ ออกเป็นสองกลุ่มที่จะมีผลต่อการได้รับการเลื่อนขั้น และเลือกที่ได้รับการแต่งตั้งที่จะไปดูแล หรือแก้ไขปัญหาตามท้องที่ต่าง ๆ ที่มีปัญหาที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะ ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มข้าราชการนักปกครองที่ชำนาญในการพัฒนา และชำนาญในการปราบโจรผู้ร้าย กล่าวคือ ชำนาญในการพัฒนาคือมีความรู้ในการบริหารงานทะเบียน การบริหารงานภายใน รวมไปถึงความรู้ในการพัฒนาท้องที่ทั้งทางด้านสาธารณูปโภค ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ส่วนกลุ่มที่ชำนาญในการปราบโจรผู้ร้าย มักจะมีความรู้ในการออกลาดตระเวน การวางแผนจับกุมผู้ร้าย รวมไปถึงการสามารถสร้างความสนิทสนม และหาข่าวจากผู้มีอิทธิพลในท้องถื่น ซึ่งหลายคนก็มีความสามารถโดดเด่นทั้งสองด้าน อย่างไรก็ตามเมื่อปฏิบัติงานยังท้องที่จริงก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ไปทั้งสองด้านควบคู่กัน ซึ่งมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่พื้นที่เพียงแต่ความสำเร็จ และเจริญก้าวหน้าต่อไปนั้นขึ้นอยู่กับความถนัด และการใช้ลูกมือมหาดไทยประกอบไปด้วย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยให้ความสนใจในประเด็นของความถนัด และเหมาะสมแก่งานมาก

ดังเช่น

“...ความสำคัญอย่างยิ่งในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเมื่อได้จัดให้ไปอยู่ในท้องที่ที่มีงานซึ่งถูกกับนิสัยหรือความถนัดแล้ว ย่อมจะทำให้งานในท้องที่นั้นบังเกิดเป็นผลดี และด้วยความพอใจ แต่ถ้าตรงกันข้าม คือการงานในท้องที่นั้นไม่ถูกกับอุปนิสัย หรือความถนัดแล้ว ก็จะทำให้เกิดความยุ่งยากการงานจะไม่เป็นผลดีได้เลย...แต่ก่อนกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีรายงานลับ ต่อมาเปลี่ยนเป็นจรรยาบรรณประจำตัวข้าราชการ ในนั้นมีรายการสำรวจให้รู้ความประพฤติ นิสัย อธยาศัย ตลอดจนความชำนาญในกิจการประเภทใด ๆ ของข้าราชการทุกคน ทั้งนี้ก็เพื่อสำหรับประกอบการพิจารณาในเวลาบรรจุแต่งตั้ง จะได้เป็นที่ถูกต้องเหมาะสม...” (พระยาสุนทรพิพิธ, 2530: 62)

ในส่วนของการสร้างระบบคุณค่านั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงสร้างระบบเกียรติยศใหม่ขึ้นมาเพื่อที่จะทำให้เกิดการผูกพันคุณค่า และผลของการทำงาน นอกจากการได้รับเงินเดือนตามปกติแล้วยังผูกเข้ากับการได้รับเกียรติยศจากพระมหากษัตริย์ จากหนังสือ เกี่ยวกับการแนะนำข้าหลวงเทศาภิบาลในการที่จะเสนอความชอบข้าราชการหัวเมือง ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงกำกับต่อข้าหลวงเทศาภิบาลและบรรดาข้าราชการนักปกครองให้ตระหนักในเรื่องนี้ โดยที่พระองค์ได้แสดงพระองค์ว่าทรงเคร่งครัดมากในเรื่องนี้ เพราะในความคิดของพระองค์นั้นข้าราชการนักปกครองทั้งหลายยังยึดอยู่ในรูปแบบเดิม ยังไม่ได้เข้าใจในหลักการของระบบเกียรติยศของการปกครองแบบใหม่ เพราะการที่จะได้รับเกียรติยศเหล่านี้ไม่ควรจะเกิดขึ้น และได้รับโดยง่ายตายเกินสมควรเพื่อรักษาความสูงค่าของเกียรติในแต่ละชั้น ดังความว่า

“...ในการที่เจ้ากระทรวงต่าง ๆ กราบบังคมทูลขอให้ข้าราชการในกระทรวงนั้น ๆ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรไม่ว่าใครเป็นระเบียบแบบแผน มักเข้าใจเสียว่าสัญญาบัตรยศเป็นรางวัลสำหรับตัวคนที่มีความชอบ ใครทำดีก็หมายจะให้คนนั้นได้เลื่อนยศขึ้นโดยลำดับ อย่างนี้จะป็นทางให้ยศถาบันดรศักดิ์ฟั่นเมื่อเกินกว่าสมควรไป...”¹⁷

และประกอบกับระเบียบการขอเกียรติยศ รวมไปถึงการขึ้นเงินเดือนที่พระองค์ใช้นั้นต้องขึ้นอยู่กับการกระทำที่มากกว่าการทำหน้าที่ปกติได้ดี ไม่เพียงเท่านั้นแต่ต้องเป็นการก่อความชอบเป็นพิเศษเฉพาะ พร้อมกับการที่ข้าราชการนักปกครองนั้นจะไม่มีการได้รับสิ่งเหล่านี้โดยเร็วเกินไป จึงเป็นการทั้งควบคุม และกระตุ้นให้ข้าราชการนักปกครองทั้งหลายมุ่งมั่นมากขึ้น และพร้อมที่จะเข้าไปทำงานในที่ทุรกันดาร หรือเมื่ออยู่ในตำแหน่งใดก็จะต้องกระทำการให้ปรากฏเป็นความชอบพิเศษ ไม่เช่นนั้นก็จะ “...ไม่มีผลอันใด และบางทีกลับจะถูกตีเตียนให้ด้วย...”¹⁸

¹⁷ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม. 95 ม/1 เกี่ยวกับการแนะนำข้าหลวงเทศาภิบาลในการที่จะเสนอความชอบข้าราชการหัวเมือง

¹⁸ เที่ยงอ้าง

การที่ทรงกำชับเช่นนี้ก็เพื่อให้มีการกลั่นกรองให้เข้มงวดมากขึ้น และต้องการที่จะไม่ให้ข้าราชการรู้สึกว่าการได้รับพระราชทานสัญญาบัตรนั้นขึ้นกับการทำงานในหน้าที่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะเพื่อที่จะรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจของกษัตริย์ภายใต้อุดมการณ์แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในขณะนั้น ข้าราชการนักปกครองจะต้องตระหนักว่าไม่สามารถเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ เงินเดือน และเกียรติยศนั้นเองได้ แต่เป็นสิ่งที่กษัตริย์ทรงประทานมาให้ ทำให้ข้าราชการนักปกครองกลายเป็นข้าราชการที่ผูกเข้ากับสถาบันกษัตริย์โดยตรงซึ่งต่างจากข้าราชการในสมัยก่อนหน้าที่มักจงรักภักดีต่อมูลนายเหนือตนมากกว่ากษัตริย์ และในเวลาต่อมาก็มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งให้ข้าราชการนักปกครองนั้นให้สำนึกว่าตนกระทำการแทนองค์กษัตริย์ อย่างการเปลี่ยนคำเรียกตำแหน่ง “เจ้าเมือง” มาเป็นตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการเมือง” ทั้งนี้เพื่อยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองเดินตามดินแดนประเทศราช และก็เพื่อสะท้อนว่าข้าราชการนักปกครองนั้นเป็นผู้ปกครองเมืองผู้ใช้อำนาจที่มีนั้นแทนองค์กษัตริย์ ดังนั้นการที่มีการบันทึกตรวจสอบคุณสมบัติอยู่เสมอ ประกอบกับระบบคุณค่าที่ได้มายากเช่นนี้ทำให้พระองค์สามารถทั้งดึงความจงรักภักดี และสามารถกำกับข้าราชการนักปกครองทั้งหลายในกระทรวงฯ ได้อย่างกระชับมันยิ่งขึ้น และอยู่ในลู่วางที่ทรงต้องการ

บทสรุป

การสร้างข้าราชการนักปกครองในสมัยของสมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ ไม่ใช่เพียงแค่การสร้างระบบราชการแล้วทำให้เกิดตำแหน่งข้าราชการเพียงเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการปกครองดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือเป็นการสร้างข้าราชการนักปกครองให้มีคุณสมบัติสำคัญอย่าง ความจงรักภักดี มีความฉลาดในการประสานผลประโยชน์ มีความรู้ในศาสตร์สมัยใหม่ และรู้ความเปลี่ยนแปลงในท้องที่ของตน เพื่อนำไปสู่การปกครองท้องที่ของตนให้ “อยู่เย็นเป็นสุข” อันจะนำไปสู่การสร้างสงบ และกระตุ้นให้เกิดศักยภาพในการผลิตของราษฎรเพื่อนำมาซึ่งกำลังในการจ่ายภาษีอากร ในขณะเดียวกันนั้นเพื่อกำกับ และดูแลพระองค์ยังทรงสร้างรากฐานที่สำคัญในสองด้าน อันได้แก่ การสร้างระบบที่มีการควบคุมตรวจสอบคุณสมบัติ และตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ผ่านระบบการตรวจราชการ การรายงานการปฏิบัติงานต่อผู้มีตำแหน่งบังคับบัญชาสูงขึ้นไปตามลำดับขั้น และอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ การสร้างคุณค่าที่เป็นระบบเกียรติยศที่เชื่อมเอาการสร้างความคิดความชอบเป็นพิเศษ และความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ซึ่งจะดึงเอาหมู่ข้าราชการนักปกครองมารวมกันอยู่ภายใต้กษัตริย์ในอุดมคติของสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นความหมายและ “จินตนาการ” ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการคิดถึงหน้าที่และบทบาทของข้าราชการนักปกครองที่ถูกผลิตขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเป็นความหมายที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการนักปกครองสามารถอ้างถึงความเป็น “มีอาชีพ” ในงานปกครองที่มีรากฐานมายาวนาน และในด้านของความจงรักภักดีที่จะสัมพันธ์สอดคล้องไปกับความเข้มข้นของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทำให้พวกเขาสามารถกลายไปเป็น “ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” ซึ่งก็เป็นบ่อของความชอบธรรมทางอำนาจในอีกด้านหนึ่งนอกจากอำนาจตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม จินตนาการที่เกิดขึ้นเหล่านี้ก็ได้มีการปะทะ และเปลี่ยนรูปไปมาท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนไหวของสังคมในเวลาต่อมา และส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ผู้เขียนคิดว่าคำถาม และความเข้าใจที่จะร่วมศึกษากันต่อไปในเรื่องการสร้างข้าราชการต่าง ๆ รวมไปถึงการสร้างความรู้ จินตนาการที่เกี่ยวกับการปกครอง เป็นหัวใจหนึ่งของการตอบคำถามที่สำคัญข้อหนึ่งในปัจจุบันที่ว่าจะทำให้ข้าราชการนั้นยึดโยงกับประชาชนได้อย่างไร

เอกสารอ้างอิง

- กรมมหาดไทย. (2505). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และงานทางปกครองของพระองค์. พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น.
- กระทรวงมหาดไทย. อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-2495.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัทธิธรรมศาสตร์.
- เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี. (2504). ประวัติการของจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- เตช บุนนาค. (2524). “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ” ใน วุฒิชัย มูลศิลป์, สมโชติ อ่องสกุล (บรรณาธิการ). มณฑลเทศาภิบาล: วิเคราะห์เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สถานภาพของความรู้ทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยรัฐและรัฐบาลไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย.
- พระยาสุนทรพิพิธ. (2530). วิญญาณ(SPIRIT) แห่งนักปกครอง. กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา.
- สมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2543). นิทานโบราณคดี. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.
- สมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. “ว่าด้วยข้าราชการที่ไม่ตรวจการตามหน้าที่”. เทศาภิบาล. เล่มที่ 4 แผ่นที่ 19 1 ตุลาคม ร.ศ. 126

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2545). **เทศาภิบาล**. กรุงเทพฯ: มติชน.
 สายชล สัตยานุรักษ์. (2557). **10 ปัญญาชนสยาม เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊ก.
 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, **ม. ร5 ม/30/2** แผนกปกครอง (สำมะโนครัว) ร.ศ. 113-128.
 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, **ม. ร5 ม57/14** สารตราพระจักรีกราบทูลกรมหลวงสรรพ
 สิทธิประสงค์ ร.ศ. 132.
 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารเย็บเล่มกระทรวงมหาดไทย รัชกาลที่ 5 **ม. 1/28 12/1**
 หนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124 ที่ 268/10316.
 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารเย็บเล่มกระทรวงมหาดไทย รัชกาลที่ 5 **ม. 2.9/3**
 กฎเสนาบดีเรื่องให้ผู้ว่าราชการเมืองออกตรวจราชการ.
 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารเย็บเล่มกระทรวงมหาดไทย รัชกาลที่ 5 **ม. ร 5 ม/12**
 ใบบอกที่ 394/7046 สำเนาที่ 2148/9982 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึง
 พระยาสุขุมนัยวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลนครศรีธรรมราช .
 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารเย็บเล่มกระทรวงมหาดไทย รัชกาลที่ 5 **ม. ร5 ม/1**
 เกี่ยวกับการแนะนำข้าหลวงเทศาภิบาลในการที่จะเสนอความชอบข้าราชการหัวเมือง.
 อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2538). **การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4**
ถึงพุทธศักราช 2475. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

