

**การบริหารจัดการกระทรวงมหาดไทย
ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ**
**Administration of the Interior Ministry
Under Prince Damrong Rajanupah**

ประเสริฐ นาคกัทธิพงษ์

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการใช้แนวการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเชิงการบริหารจัดการ (Management Approach) ซึ่งผลสรุปวิจัยพบว่า

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงบริหารจัดการคมนาคมทางลี้ดลต่อไปนี้

การวางแผน (Planning) ใช้เวลาถึง ๖ เดือนเพื่อศึกษาฐานะของกระทรวงมหาดไทยเพื่อวางแผนในการแบ่งเขตท้องที่ซึ่งนับว่าเป็นขั้นต้น หลังจากนั้น การจัดตั้งองค์การ (Organizing) ผนทอ เมือง อำเภอ และตำบล หมู่บ้าน เพื่อทำการจัดคนซึ่งทำงาน (Staffing) ระดัมณฑล (เจ้าหลวงเทศาภิบาล) ระดัมเมืองกฤกระบริ “กัณเมือง” ปลัดขุนนาง “เจ้าเมือง” มาเป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” โดยลดจากเจ้าเมืองเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและรับเงินเดือนจากรัฐบาล มีการสั่งนวดการ (Directing) ด้วยการจัดให้มีบ้านพักข้าราชการและศาลากลางสำหรับทำงนใน “จังหวัด” นั้นๆ พร้อมกับออกกฎหมายของรับกำกับคนดำนวนหน้าที่ของข้าราชการในระดับต่างๆ นอกจากนี้มีการประสานงาน (Co-ordinating) ทั้งในกระทรวงนอกกระทรวง โดยช่วยกันแก้ปัญหาการที่ค้างชำระงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกส่วนหนึ่งด้วย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลที่จะต้องมีการรายงาน (Reporting) ให้กระทรวงมหาดไทยในการประชุมสภาภิบาลประจำปี ทั้งด้วยวาจาและในภาคลกษณส์อักษร พร้อมกันนั้นด้วยพระวิรัชสามารถของพระองค์เรื่อง การงบประมาณ (Budgeting) ที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยได้วันงบประมาณประจำปีมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ ถึงกว่านั้นได้พบว่าสิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของพระองค์คือ การตรวจราชการ (Inspection) เพื่อติดตามและประเมินผลงานทางด้านการบริหารจัดการ (Management) ของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้สุดเพื่อให้เกิดความเข้าใจกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างถูกต้องตรงกับของบรรดาผู้บริหารกระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดให้มี การประชุม (Meeting) ทุกเช้าก่อนที่านและให้มีการประชุมในระดับ อภิบาล จังหวัด มณฑลและเทศาภิบาลอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี

คำสำคัญ :: การบริหารจัดการ กระทรวงมหาดไทย การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์

¹ นิสิตศึกษา หลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพมหานคร 10110

Abstract

The objective of this research is to study the "provincial administration" during the reign of King Chulalongkorn. It is a documentary research with historical approach and research in management.

The research found that:

Prince Damrong Rajanupab had proceeded as follow:

Planning, spending 6 months to study the work of Ministry of Interior, having plan to divide geographic area using the rivers as the dividing lines. Afterward, set up organization such as District, township, Tambon, Amper and village in order to recruit staff at district and township level, revoke the "Kin Muang" system, changing "The Chao Muang" to "the lieutenant governor" of a circle, transforming from royal relatives to administrative officials under the King and receiving salary from the government. For directing, the officials residential were set up together with the central office for provincial administration and issuing of law to specify the authority and responsibility of officials in all level, furthermore, the coordination between ministries leading to the collection of pending tax from previous administrative arrangement "Ministry of Finance". It is the duty of "Superintendent Commissioner" to report to Ministry of Interior in the annual meeting verbally and in writing. Together with the capability of the King in budgeting, the ministry of interior received the most budget of alls, in addition, the astonishing activity of Prince Damrong Rajanupab was the inspection to monitoring and evaluating the management of ministry of interior for the final result in more understanding in rules and regulations among officials and management of ministry of interior, the meeting was hold every morning before working starting of the day and to have annual meeting at provincial, districts and sub-districts, too.

Keyword : Administrative Management, Ministry of Interior , Historical Approach.

บทนำ

การปกครองในส่วนภูมิภาค จะแบ่งเป็น นครเขตก, เมือง (จังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการให้มีกรมปฏิรูประบบการ ปกครองและ บริการประเทศให้ทันสมัย เพื่อที่จะเห็นภาพรวมภาพ ในภาพที่จะมีองค์ประกอบ บุคคลที่ได้รับการไว้วางพระราช หฤทัย เปรียบ เสมือนแขนงของพระเจ้าอยู่หัว ในการดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดี ของกระทรวงมหาดไทย คือ สมเด็จพะเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง มหาดไทยเป็นพระองค์แรก พระองค์ทรงเป็นจิ๊กจอกสำคัญในการปฏิรูปการปกครองประเทศในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ ทรงวางรากฐานการบริหารราชการที่ทันสมัยของกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นบุคคลสำคัญที่ยิ่งใหญ่ที่สุดพระองค์หนึ่งของชาติไทย ทรง พระปรีชาสามารถในกิจการหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะกล่าวถึงการเตรียมงานและกรวางแผน ซึ่งรวมถึง รูปแบบในการบริหารจัดการ (Management) กระทรวงมหาดไทย (จักรกฤษณ์ นวนิติผลุงการ, ๒๕๐๕)



ภาพที่ ๑๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมด้วยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (ขณะช. 11) และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเพชรวงษ์วิโรภากร (ขณะช. 16)

นิยามศัพท์

คำว่า "ผู้ราชการ" "จังหวัด" หมายถึงผู้ว่าราชการเมืองในสมัยนั้น
คำว่า "จังหวัด" หมายถึงเมืองในสมัยนั้น

วิธีการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยได้ทำการศึกษารหัสในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเชิงการบริหารจัดการ (Management Approach) ซึ่งได้นำทฤษฎี ทฤษฎาการบริหารของหลอ ลูเชอร์ กูลิค (Luther Gulick) ที่เรียกว่า POSDCORB มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ศึกษา (ดู: ปรัชญพฤทธิ, ๒๕๓๘)



ภาพที่ ๑๒ โต๊ะทำงานของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

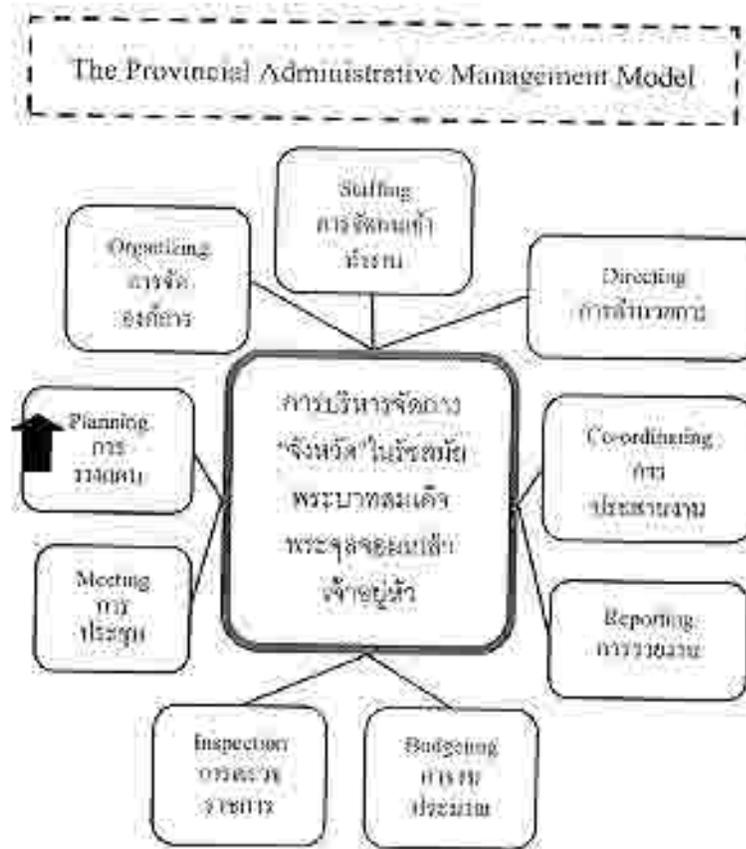
ผลการวิจัย

การวางแผน (P = Planning) หน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหาร คือ การวางแผนและการกำหนดนโยบาย (Policy) ให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การที่วางไว้ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งในการบริหารจัดการ “จังหวัด” ในสมัยนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร ราชกุมาร ทรงรับสนองพระบรมราชโองการจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเบื้องต้น จะเน้นในเรื่องการ “บำรุงทุกข์ บำรุงสุข” และรักษาผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยได้รับภัยคุกคาม จากจักรวรรดินิยม กับ อังกฤษและฝรั่งเศส (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร ราชกุมาร และ พระยาราชเสนา, ๒๕๔๕)

โดยทรงวางแผนในการดำเนินการ ๕ ประการด้วยกัน คือ

- (๑) การศึกษางานดีในกระทรวง
- (๒) การทดลองจัดตั้งสำนัก และผู้ใหญ่นักที่บางประอิน
- (๓) การตรวจราชการทั่วเมืองกรุงเสมอ
- (๔) การศึกษานโยบาย การปกครองจากต่างประเทศ
- (๕) การเปลี่ยนแปลงระเบียบการราชการอย่างเป็นการปฏิบัติงาน

ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดนี้ ได้ปฏิบัติไปตามลำดับของเวลา (จักรกฤษณ์ นรมิฉิมสุภาง, ๒๕๒๑)



ภาพที่ ๓ : Model การบริหารจัดการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร ราชกุมาร



ภาพที่ ๑๙ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาเทวราชบริบาล

๐ รับผิดชอบ (O = Organizing)

เพื่อให้มีหน่วยงาน ที่จะรองรับผลิตผลปฏิบัติวิสัยทัศน์ของวิสัยทัศน์เป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ ผู้บริหารจำเป็นต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์ขององค์กร (Objective Awareness) เป็นหลัก ทั้งนี้จะได้จัดหน่วยงานให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเหล่านั้น ทรงวางรูปแบบจัดองค์การบริหารในส่วนภูมิภาคดังนี้

การดำเนินการให้สอดคล้องกันแบบแผนของโครงสร้างให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และได้จัดให้มีหน่วยงานการเพิ่มเติมนั้นอีกชั้นหนึ่งเรียกว่า “มณฑลเทศาภิบาล” เป็นหน่วยงานที่สร้างเสริมขึ้นมา เพื่อดูแลข้อไขว้ของระบบราชการส่วนกลางและการควบคุมในสมัยก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็เพื่อเพิ่มพูนความรวดเร็วของความคิดสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับบรรดาหัวเมืองที่ตั้งอยู่นอกเขตราชธานี เพื่อที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการควบคุมที่รัฐบาลกลางมีปฏิสัมพันธ์กับเมืองให้เหมาะสมกับสถานการณ์สมัยนั้นและเพื่อที่จะสร้างระบบแนวคิดสื่อสารใหม่ซึ่งสามารถเพิ่มปริมาณการติดต่อซึ่งกันและกันไปได้มากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมิทำไม่ได้ ถ้าใช้การปกครองแบบคณาธิปไตย ส่วนราชการบริหารตามแผนการใหม่ จึงมีลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนแนวเรื่องลำดับของราชการไม่กันวิบุรุษ (Hierarchy structure) หากเลิกไปหาไปมุ่งดังนี้

ขั้นที่ ๑ : การปกครองหมู่บ้าน

ขั้นที่ ๒ : การปกครองตำบล

ชั้นที่ ๓ การปกครองอำเภอ

ชั้นที่ ๔ การปกครองเมือง(จังหวัด)

ชั้นที่ ๕ การปกครองมณฑล

(จักรกฤษณ์ นววิทย์พูนแก้ว, ๒๕๒๗)



ภาพที่ ๕ : ข้าราชการสภาบาลในสมัยนั้น

การจัดคนเข้าทำงาน (S = Staffing)

ปัญหาที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การจัดตั้งส่วนราชการทั้งหลาย ให้สำเร็จลุล่วงไม่ได้ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับ
 ทรัพยากรปัจจัยและอุปสรรคทั้งหมด ที่จะใช้เป็นตัวชี้วัดทางการบริหารให้เพียงพอกับความต้องการของราชการ
 สักทั้งเป็นการวางระเบียบให้รัดกุม เพื่อไปหาจุดดูแลและแนวทางในการบริหาร และควบคุมการปฏิบัติราชการ
 ให้ดำเนินไปโดยความมุ่งหมาย และมีใบอุปกรณในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการอย่างดีที่สุด

การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงถือว่าเป็นบุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์ ซึ่งมี
 บทบาทเป็นผู้ก่อตั้งระบบข้าราชการพลเรือนขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านั้นราชการของไทยอยู่ใน
 วงแคบเพียงในขอบรรดธานีเป็นสำคัญและบรรดาระเนียบความเกี่ยวข้องกับข้าราชการก็มีน้อยเมื่อพระองค์ทรงตัดสินใจ
 เติกระบวน “กักเมือง” โดยเปลี่ยนสถานะของข้าราชการปกครองในประเทศทั้งหมดให้เป็น “ข้าราชการพลเรือน”
 ซึ่งเข้ารับราชการตามลوائحความรู้ความสามารถในการปกครอง โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยตามลำดับขั้นกับ
 วิชาชีพ

เมื่อรอดจัดการปกครอง การสรรหาข้าราชการ ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อให้ไปปฏิบัติราชการในกอง
 มณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเริ่มจะตั้งได้ไม่กี่มณฑลซึ่งต้องตรรกะเพียงไม่กี่สิบคนก็เผชิญกับความยุ่งยากเสียด้านพระ

...ทุกตัวบุคคล ที่จะส่งไปเป็นรูปเคารพแก่ประชาชน ตามพระมหาพรตกรรม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และรัฐบาลหลวงพระบางนั้นเป็นข้อสำคัญยิ่ง จะควรให้ออกแต่ข้างเร็วทันใดโดยนิตยสารไม่ได้ เพราะธรรมดาพระราชทาน หนังสือเล่มหนึ่งจะได้มีนักเขียน หรือคนแต่งการจัดวางไว้ดีเลิศหนึ่งใดก็ตาม ถ้าได้บุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีคนงานรับมา ประโยชน์ไม่ และให้แต่เป็นหนังสือขาว หรือแผนการอันดีเลิศนั้นก็จะออกตลอดทั้งหรือหาสามสี่เล่มซึ่ง ประโยชน์นั้นดีกว่าได้ความ...

ด้วยเหตุนี้ ถ้าทั้งข้าราชการในสังกัดและพระมหากษัตริย์ของพระองค์จะ ยังไม่สามารถจัดหา ข้าราชการได้ จึงจำเป็นต้องเลือกสรรข้าราชการพวกพระมหากษัตริย์อื่น ๆ เช่น ในเวลาสำนักบ้าง เลขทหารรับใช้ไปเฉยบ้าง ก็ได้เคยผ่านราชการใกล้ชิดสังคมชั้นสูง ได้ยินได้ฟังสังเกตเหตุผลของราชการ ในที่สำคัณมากแล้วในเกียรติยศ ประดับสดับมีคุณาภิเษกยศชนชั้นดี ส่วนหนึ่ง อีกหนึ่งต้องมีชื่อเสียงดี มีอุปนิสัยอดดีมีคุณาภิเษกสามารถ สหพระเป็นที่ไว้พระพรระชกฤทธีออกไปดำรงตำแหน่ง

การสรรหาคนสารอำเภอนี้เพิ่มเติมในระชนาณก็มีให้เลือกจากชาวพื้นเมืองเมือง ผู้ซึ่งเคยมีราชการ ในตำแหน่งมุลมณ หรือเป็นกรรมการหรือเป็นกฤทษณดีในอำเภอนั้น ๆ และเป็นคนในบังคับไทย มีเจ้าทอระ เทศาภิบาลเห็นสมควรออกหมายตั้งให้ และมีใบขอเข้ามาในกระทรวง ต่อมาเดิมีการตั้งโรงเรียนฝึกหัด กรรมการอำเภอนั้นจนตลอดชญา และมีกรมฝึกหัดข้าราชการกรมทั่วเมืองในเวลาต่อมา (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, ๒๕๕๕)



ภาพที่ ๖ - หนังสือเทศาภิบาล

การอำนวยความสะดวก (D = Directing)

นอกจากการประสานงานต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพแล้ว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง ราชานุภาพ ยังได้ทรงออกหนังสือมีกำหนด (Periodical) ของกระทรวงมหาดไทยขึ้นด้วยโดยข้าพชคออก เลื่อนละเนนนี้ โดยออกฉบับแรกเมื่อ ๑๓ ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๕) ชื่อว่า "เทศาภิบาล" และออกนี้ตั้งมาจนถึงปัจจุบัน ความมุ่งหมายในการออกหนังสือนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการแนะนำอันหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการ "จังหวัด" มาแก่ส่วนราชการฝ่ายปกครอง ให้ทราบในราชการซึ่งควรจะปฏิบัติในหน้าที่ของตนไม่ให้ บทพระองค์ลคผลเลื่อนไปในการวิชอบรวมทั้งเหล่านักวิบัณฑิตทหารบกต่าง ๆ อันเป็นการเพิ่มความรู้ให้แก่ข้าราชการ ที่อยู่ห่างไกลด้วยวิธีหนึ่ง

(จักรกฤษณ์ นรินธิสังการ, ๒๐๐๕: ๒๐๒)

นอกจากนี้กลักรวมหรืออุดมการณ์ ในการใช้อำนาจบริหารราชการของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศรราชานุภาพ เป็นไปในลักษณะที่ว่า ความสำนึกในการครองใจคน ตั้งอยู่บนรากฐานของความศรัทธา มีใช้เป็นการบ่มฝังคนโดยอาศัยแต่คำขอร้องขอรุณมาศ แรงแสวงหาเท่านั้นจะก่อให้เกิดความเคารพเชื่อถือและมีผล เป็นพลังที่ช่วยผลักดัน ให้ร่วมจิตร่วมใจกันปฏิบัติตามคำสั่ง ครอบครองมา ซึ่งความที่เป็นผู้นำแบบใช้พระอุดม (Charismatic leader) ของพระองค์ อาจพิจารณาจากมุกตลกของพระดำรัส ที่ทรงกล่าวไว้ไวเวลาท แรกข้าหลวง ทศบาลปกครองหนึ่ง เมื่อข้าหลวงทศบาลคนนั้นเข้ามาขูดเอาเงินไปรับราชการหัวเมือง มีใจความตอนหนึ่งว่า

“...เจ้าคุณ อำนาจอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือ ไม่ใช่อยู่ที่พระแสงธรรมาวุธจะไปอยู่ที่ไหนก็ตาม ถ้าเจ้าคุณทำให้ ราษฎร เชื่อถือแล้วความศรัทธาแล้ว ไม่มีอะไรเอาเจ้าคุณได้แม้แต่ในคลอง เพราะท่านก็ทรงปรารถนาให้ราษฎร อยู่ดีเป็นสุขเช่นเดียวกัน”

อำนาจอีกชนิดหนึ่ง ซึ่งมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีศรัทธาเชื่อมั่นในตัวของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศรราชานุภาพ อยู่ตรงที่การเป็นเจ้าพระวงศ์ชั้นสูงของประเทศ นั่นเอง เพราะแต่ไหนแต่ไรมาแล้ว ประชาชนชาวไทยมีความเคารพยกย่องเจ้ามาแต่อยู่เป็นอยู่อย่างยิ่ง อาทิเช่น เมื่อคราวที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศรราชานุภาพ ทรงตรวจราชการ มณฑลอุดร พระองค์ทรงได้รับการต้อนรับจากประชาชนเป็นพิเศษ พระองค์ทรงกล่าวว่า

“...กรมหลวงประจักษ์ เสด็จกลับมากรุงเทพฯ ๓ เดือนกว่า ๑๖ ปีแล้วทั้งจะไม่พบพระราษฎรไม่ได้เห็น เจ้าบรมวงศ์เธอ พอได้ขึ้นเจ้ารวบจับตามเสด็จไปอีกก็พากันเบียดบีบตี สิ้นแผ่นดินชั้นขมปนพลอุดร เดินทางผ่าน ล้วนอ่อนน้อมกับพระราษฎรขวบขวบในตำบลนั้น ทั้งชาวหญิงเด็กผู้ใหญ่พากันมาบังเอิญเสวย สดุดีบททางดีใหญ่ๆ และมาก ๆ เวลาไปขูดจังกะที่ถนนพวกหลวงก็พากันมานั่งล้อมล้อมรถข้าง...”

(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศรราชานุภาพ, ๒๕๓๑)

ซึ่งพระเจ้าอนาจรแห่งจีนซึ่งทำใจสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศรราชานุภาพทรงมีลักษณะ เป็นผู้นำแบบพิธีพร (Symbolic leader) ได้อย่างอัศจรรย์ การช่วยเหลืออุทกภัยบุคคลที่ไร้ความสามารถ เข้าวินาชาภาพ เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำพระเจ้าจะทำให้ราษฎรเสียหาย แม้ว่าบุคคลเหล่านั้น จะเป็นญาติพี่น้องก็ตาม จึงมักได้ว่าพระองค์ ทรงเป็นบุคคลหนึ่งซึ่งมีส่วนวางรากฐานของ ระบอบสุพรรณความดีไว้ในวงการราชการของรัฐ ไม่น่าแก่ที่น้อย เพราะพระองค์ว่า “ถ้ามีพสกนิกรจะต้องมีพสกนิกรเขมิดจัน และมากกว่าเสมอ” ดังนั้นเมื่อเป็นสมณบดี กระทรวงมหาดไทยใหม่ๆ จึงไม่ทรงปลัดข้าราชการเก่าๆ ที่มีอยู่ในในศาลาถูกขูดเสียดทั้งหมด ดังเช่นที่ข้าราชการ กระทรวงมหาดไทยเก่าๆ เกศทวดพระนาง ได้ทรงเลือกบุคคลที่มีความสามารถ เขาดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม บางทศมีความสามารถสูง ก็ได้รับกระแสเลื่อนตำแหน่งสูงที่พระองค์ทรงกล่าวเสมอว่า “ให้ข้าราชการระจนงานไป เถอะ อด่านการระจนพระองค์เมษ” หากทำงานดีก็จะมีเกียรติยศของ ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นเหตุที่ทำให้พระองค์ทรงวาง พระองค์ ให้อยู่ในความสุจริตธรรมและอำนาจความสะดวกให้แก่ข้าราชการได้เป็กล่างดี นอกจากนี้พระองค์ ได้ทรง แสดงอาณาเขตซึ่งหลายคราวพอสรุปได้ว่า ราชกรณจะริบแต่บุคคลที่มีความสามารถและความซื่อสัตย์มั่นเพียรเข้า รั้งงานเท่านั้น

(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร ราชานุภาพและพระอิสริยยศ (๒๕๓๑))



ภาพที่ ๕ : ศาลากลางวังมโหฬาร (พ.ศ. ๒๔๕๑)

การประสานงาน (Co = Coordinating)

ก่อนการปฏิรูปการปกครองการประสานงานในระบบราชการยังไม่มีเท่าที่ควร โดยจะพิจารณาได้จากพระบรมราชโองการแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความตอนหนึ่งว่า

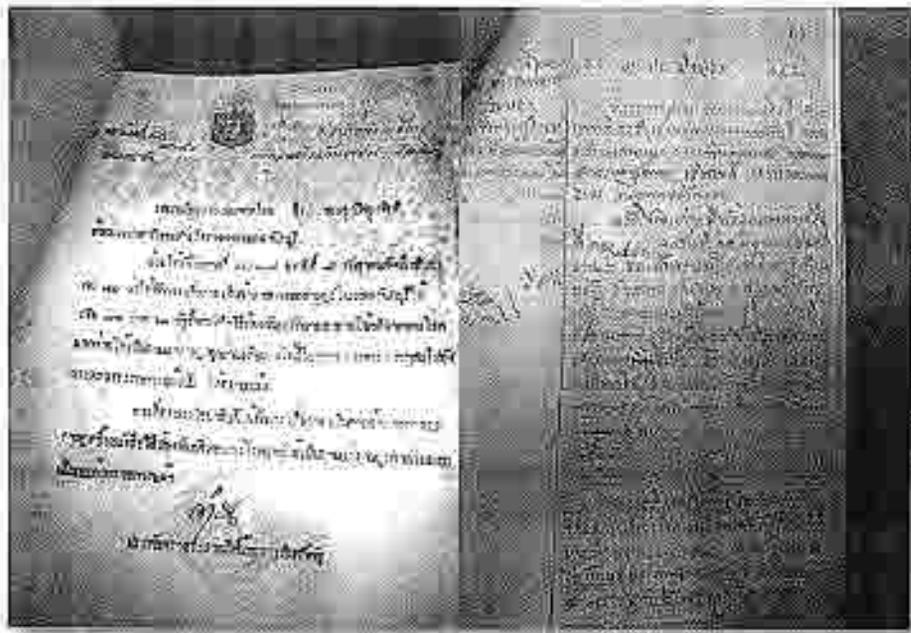
"...ส่วนที่ใน ๖๕๓ ทรงมีออกเลขมาถึง ภาษาหนึ่งตามทรงที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมที่มีงานแต่ก่อนจนทำมาไว้แล้ว บางกรมใหม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือจนเกินไป บางกรมก็ไม่ได้ผลประโยชน์ถึงใจของคนที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สัมพันธ์กันทั้งกระทรวงราชการ และผลประโยชน์ของราษฎรซึ่งได้เกี่ยวข้อง..."

(พระบรมราชโองการแก้ไขการปกครองแผ่นดิน โดย ชัยอนันต์ สมุททานิช และวัชิตยา กรมราชทูต, ๒๕๓๒)

แต่ภายหลัง การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานราชการของกระทรวงต่าง ๆ มากขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงรับผิดชอบ จะตั้งช่วย พระราชวังพระคลังมหาสมบัติ ในกรณีเงินส่วยที่ยังค้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งพระยารามาภิไธยหนึ่งชื่อเมฆากันเขดำ

"...ครั้นเมื่อข้าสเจ้าจะขึ้นไปตรวจหัวเมืองเหนือ กรมพระนครฯ ตรัสยกข้าพเจ้าว่า ความหัวเมืองเหล่านี้เงินส่วยค้างอยู่มาก ถ้าข้าพเจ้าช่วยเงินส่วยลงมาได้บ้างก็จะดี เพราะได้ยกกรมคลังมาดูแลกรมคลังพระเจ้าอยู่หัวในขณะนั้นแล้ว ว่า การที่จะจัดราชการในส่วนกระทรวงมหาดไทยนั้น จำเป็นจะต้องเงินที่จะต้องทรงจัดเงินมาก ยิ่งในส่วนกรมคลังและส่วนภูมิภาค พระราชวังเวียนเงินส่วยทั้งค้าง ในหัวเมืองลงมาช่วยได้บ้างแล้ว ก็ทรงรับว่าจะยกเงินให้แก่กระทรวงมหาดไทย ให้มาลงมากที่ต้องการจึงจำเป็นต้องรับมาของกระทรวงมหาดไทยไปทีเดียว"

(ประพจน์ ตรีมิตร, ๒๕๕๖)



ภาพที่ ๔ ข้างหนังสือราชการ ขวาโบราณ

การรายงาน (R = Reporting)

การรายงานนับว่าเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดิหวงราชบุรุษ ทรงนำมาใช้เพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน และเพื่อประสานราชการของกระทรวงมหาดไทย การรายงานที่จะต้องทำตามข้อบังคับ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ แบ่งออกเป็น ๒ ชนิดคือ รายงานที่มีกำหนดเวลาชนิดหนึ่ง และรายงานประจำวันชนิดหนึ่ง ผู้ที่มีหน้าที่ต้องทำรายงานเสนอได้แก่ ข้าราชการตั้งแต่อำเภอขึ้นไปจนถึงข้าหลวงเทศาภิบาล

รายงานที่มีกำหนดเวลา

นับตั้งแต่ตั้งมณฑลเทศาภิบาลเป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์อย่างพระสวามีจะให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทำรายงานราชการต่างๆ ที่ได้มีเสนาได้จัดในหัวเมืองนั้นๆ นำขึ้นขุดเกล้าถวายเป็นประจำทุกปี และรายงานที่ข้าหลวงเทศาภิบาลได้ทำขึ้นในปีแรกได้แก่รายงาน ร.ศ.๑๑๗ (พ.ศ.๒๔๔๑) โดยกำหนดรายละเอียดดังนี้

“รายงานที่จะทำให้ออกเป็นกระทรวง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตามหัวเมือง ให้เจ้าหน้าที่นั้นๆ เป็นผู้ทำตามแบบแผนซึ่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงจะตั้งให้ทำและส่วนกำหนดที่เสนาบดีเจ้ากระทรวงจะกำหนดให้ส่ง

รายงานทั้งนี้ ให้หัวหน้าพนักงานผู้เป็นเจ้าหน้าให้นำขึ้นเสนอ ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจ ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจแล้วมีความเห็นประการใดจะส่งจดเทียบกลับก็ได้ แล้วส่งชื่อส่งเข้ามาอังกเสนาบดีผู้เป็นเจ้ากระทรวง ณ กรุงเทพฯ

ส่วนข้าหลวงเทศาภิบาล ต้องทำรายงานประจำปีออกได้ๆ ตามสมควรฉบับ ในร.ศ.๑๑๗ นั้นออกตามแบบดังๆ ซึ่งมีในเมืองนั้นและราชการที่ได้จัดมีโทษตามแบบราชการกระทรวง ทั้งความเปลี่ยนแปลงในตัวราชการและให้มีของของที่มีอยู่ทุกๆ อย่าง รายงานนี้เป็นท่าของพงศาวดารของมณฑลนั้นชั่วปีหนึ่ง และไว้ไว้หน้าหน้าทุกเกล้าฯ ความในเวลานั้นประชุมเทศาภิบาลทุกปี...” (กระทรวงมหาดไทย, ร.ศ.๑๑๕)



ภาพที่ ๕ : เครื่องพิมพ์ดีดในสมัยก่อน

ผู้ว่าราชการจังหวัด” มีหน้าที่สั่งทำรายงาน ๕ ประเภทคือ

รายงานประจำเดือน ส่งต่อขงหลวงเทศาภิบาลทุกเดือน

รายงานประจำปี กระทำเมื่อสิ้นปี โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำรายงานยื่นต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งจะจัดส่งขึ้นกรมบังคับบัญชา และส่งพิมพ์ไว้เป็นจดหมายขอพระราชทานมีพระกรุณา

หมายเหตุ นายคลังเกลหรือกรมสารอำเภอมิหน้าที่ทำรายงานประจำเดือน แจ้งเหตุการอื่นเป็นราชการ ก็ได้จัดทำในรอบเดือนหนึ่งๆ ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด” เพื่อขึ้นต่อ

รายงานประจำวัน

เหตุสุดวิสัยให้มีรายงานประจำวันเพื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธำรงราชานุภาพทรงแถลงต่อที่ประชุมเจ้ากรมเทศาภิบาลที่เสนา

ตามปกติกระทรวงมหาดไทย มักจะได้รับทราบใบขอ หรือรายงานราชการลงข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการจังหวัด” แห่งราชการที่แปลกประหลาด หรือเป็นการระงับในครั้งเป็นคราวเห็นเป็นส่วนหาส่วนเหตุการณั้ธรรมดา มักจะไม่ปรากฏว่าส่งเป็นรายงาน พระองค์จึงทรงมีความคิดเห็นว่า หากกระทรวงมหาดไทยตามรับทราบข้อความดังกล่าว โดยละเอียดจากกรมเทศาภิบาลจังหวัด” และจากอำนาจต่างๆ ก็จะมีประโยชน์แก่พระราชการเป็นอันมากเพราะจะได้สอดส่อง และหาวิธีแก้ไขอุปสรรค และข้อบกพร่องของการปฏิบัติรวมตลอดไปจนถึงในบางรายให้ดีขึ้นได้ นอกจากนี้ ราชวันราชการ ก็พระองค์ทรงนำเสนอสื่อที่ประชุม ซึ่งมีประโยชน์ที่สำคัญ อีกของประการกล่าวคือ

ประการแรก ราชวันราชการจะเป็นหนังสือหลักฐานสำคัญ ในที่ว่าการและจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ดำรงรับราชการอยู่และผู้ที่จะมารับราชการในตำแหน่งนั้นอีกต่อไป

ประการที่สอง กรมมีราชวันราชการจะทำให้ทราบข้อบกพร่องและรายละเอียดต่างๆ สดนิยบ ลงได้ แม้ทั้งนี้ ถ้าไปพบราชการอย่างใด ราชวันก็จัดส่งมาขึ้น ใช้เป็นรายงานใส่ที่เดียวไม่ต้องทำรายงานต่างหาก

หมายเหตุ ที่ประชุมเทศาภิบาลได้ตกลงและได้กำหนดวิธีปฏิบัติคือ กับการรายงานประจำวันไว้ดังนี้คือ ให้เป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด” และนายอำเภอซึ่งเป็นหัวเมืองส่วนราชการทุกส่วน เมื่อมาทำราชการส่งมาว่าราชการ” เป็นการวิสามัญและเป็นกรสำคัญ ซึ่งได้ทำหรือได้เกิดขึ้นหรือได้สังเกตเห็นในบางเขต จังหวัด” หรืออำนาจนั้นทุกวันและรวมทั้งหมดเวลามารับราชการ ในที่ว่าการ เวลากลับและเวลาที่ไปราชการที่อื่นด้วย

อ้างหากว่าบุคคลที่มีหน้าที่ดังกล่าวไม่อยู่ ให้ผู้แทนจตุรภพในราชการเข้าแทนแทน แต่คนที่จะเข้ามาแทนแต่จะเป็นการแทนเพียงชั่วคราวดังข้างกล่าว เช่นสมณม.ผู้ว่าราชการ "จังหวัด" หรือนายอำเภอ ผู้แทนจึงจะจตุรภพวันเท่านั้น ดังคำจริงทุกประการ (รายงานการประชุมสภาภิบาล, ว.ศ.๑๑๕)



ภาพที่ ๑๑ ก้นเงินในสมัยรัช

การงบประมาณ (B = Budgeting)

นอกจากเรื่องตัวบุคคลแล้วเรื่องเงินที่จะมาใช้ในการบริหาร ก็มีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นไม่น้อยไปกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการคลังของประเทศ เมื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเข้ามารับผิดชอบปฏิรูปประเทศไทย หรือที่อาจแปลความการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้ขยายกว้างขวางออกไป หัวพระราชอาณาจักรเช่นนี้ซึ่งพระองค์ทรงปกครองกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกรมพระวชิรญาณพรหมพิริยวงศานนที พระทรงพระคลังมหาสมบัติ ทรงทรงพระคลังมหาสมบัติ "ทรงจัดหัวเมืองจะต้องใช้เงินมาก ถ้ากระทรวงพระคลังไม่ไว้เงินพอแก่การ ก็จัดไม่สำเร็จ" เพราะรายจ่ายสำคัญที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ รัฐบาลจะต้องให้เงินตั้งข้าราชการหัวเมืองให้พอเพียงชีพ จึงเป็นจะต้องสร้างศาลาธรรม และสถานที่ทำงานตลอดจนบ้านพักของข้าราชการผู้ไปจากต่างถิ่น อีกทั้งการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ราชการอื่น อีกจำเป็นแก่การปฏิวัติราชการสมัยใหม่ ให้พอเพียงกับความต้องการซึ่งทั้งนี้ "ถ้าจะว่าต้องสร้างเมืองใหม่หมดทุกเมืองก็ไม่มีความจริง" ยิ่งกว่านั้นเมื่อขอขมเกล็ดการบริหารได้ขยายใหญ่โตขึ้น ค่าใช้จ่ายในการปกครองและการทำนุบำรุงท้องถิ่นทั้งค่าใช้จ่ายที่เป็นการประจำและการจร นอกจากเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วยังมีอีกมากมายหลายประการ ดังนั้นพระองค์ต้องช่วยกระทรวงพระคลังฯ ในการจัดหารายได้ให้รัฐบาลอีกทางหนึ่งโดยมีข้อสังเกตว่า "เมื่อข้าพเจ้าจัดการปกครองหัวเมือง ขอให้ช่วยคิดนำรูปผลประโยชน์แผ่นดินไปด้วยกัน ก็จะสามารถทำไว้เงินรายได้เพิ่มขึ้นแน่ได้ จะช่วยให้กระทรวงมหาดไทย ได้มีเงินช่วยเหลือกระทรวงอื่น ๆ ข้าพเจ้าก็รับ จะช่วยคิดหาผลประโยชน์ด้วยตามพระประสงค์."

ถ้าพิจารณาถึงการหาเงินมาใช้ช่วยในการปฏิรูป และขยายงานของกระทรวงมหาดไทยนั้นอาจจะแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทด้วยกันคือ

ประเภทแรก การจัดหาเงินมาดำเนินงานในระดับ

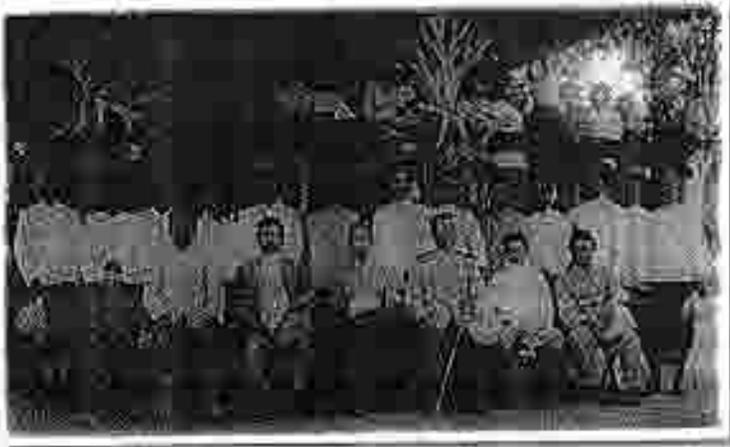
โดยช่วย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเก็บเงินภาษีทั้งตรง และได้รับเงินฝากพอที่เงินมาบริหารกระทรวงมหาดไทย ในส่วนเริ่มต้นได้เพียงขอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยช่วยระมัดระวังเงินที่จะใช้ เช่น ตั้งข้าราชการที่จะรับ

เงินเดือนผลัดน้อยตามพหุเพียงกับความต้องการทั้ง เป็นก่อน และอัตราเงินเดือนในคราวเดิมว่าขึ้นต่ำ ๓๐๐๐๐ บาท
ก็ทำเท่าที่จำเป็น แล้วจึงค่อยขยายออกไปทีละขั้น ซึ่งตรงกับพระบรมราชโองการของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว

ประการที่สอง เงินทำใจจ่ายระคนๆ

โดยแทนเอ็ดเวิร์ดและดอโรธี เปลี่ยนมาให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้จัดเก็บแทน ทำให้เงินงบประมาณของ
รัฐกลุ่มีเพิ่มมากขึ้น ในระบอบการปกครองรัฐวิสาหกิจหรือ... เนื่องจากการขยายตัวทางการค้า และจากการเดิน
รถไฟของรัฐบริวาร จึงทำให้กระทรวงมหาดไทย สามารถได้รับงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อขยายราชการส่วนภูมิภาค
ตามแผนการที่วางไว้เป็นอย่างดี (จัดพิมพ์โดย บริษัทศิลปกรรม, ๒๕๒๗)

ในเรื่องการจัดการงบประมาณอื่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ถือว่าเป็นผู้ที่มี
บทบาทสำคัญที่สุด พระองค์หนึ่ง ในบรรดาเสนาบดีในสมัยนั้นเนื่องเพราะพระองค์ ทรงกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น
ต่างๆ ต่อที่ประชุมเสนาบดีร่วมกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและกระทรวงมหาดไทยมิจะได้
งบประมาณสูงกว่ากระทรวงต่าง ๆ อยู่เสมอ (เขียนโดย นุชนาถ, ๒๕๓๓)



ภาพที่ ๑๑๘ เสด็จทรงราชการนอกเขตอยุธยา พ.ศ. ๒๔๘๕

การตรวจราชการ (I = Inspection)

ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้นำทาง ความสำคัญของการตรวจราชการ ถือว่าเป็นการแจ้งวัฒนะต่าง ๆ
ตามนโยบายที่ได้สั่งการไป รวมทั้งยังเป็นการปรับปรุงแก้ไข กระตุ้น ทุจริตวิญญและให้กำลังใจกับพนักงาน
การตรวจราชการถือว่าเป็นการไปสืบข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและแก้ไขตามเดือดร้อนต่าง ๆ ให้
รวดเร็วซึ่งในขั้นตอนต้นต้นก็จะเข้ามายังกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงใช้เวลามากในช่วงต้น
ถึงตรวจราชการในเขตต่าง ๆ เพื่อเห็นการสร้างควมคุ้นเคยและเป็น
การรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ในการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยและตามหาเขตของ
ประเทศไทย ใน ขณะนั้น เพื่อเป็นข้อมูลในการแบ่งเขตการปกครองแบบเทศาภิบาลในเวลาต่อมา ทรงรับสั่งว่า

“ที่สมณคดีนี้ให้ตรวจราชการตามสำมืองเป็นประโยชน์อย่างสำคัญมาก หรือจะว่ากันแต่การจำเป็น
ก็คิดว่าก็ได้ ตลอดชีพเจ้าจึงที่ตรวจราชการเมื่อมีอายุเป็นถึงสิบมากกว่า ๒๐ ปี จนตลอดสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย”

ทั้งนี้ พระองค์ยังทรงมีขบหรืออย่างชัดเจนให้ข้าราชการในระดับต่างๆ ตั้งแต่ชั้นผู้ว่าราชการ "จังหวัด" ลงไปถึงระดับอำเภอต้องกล่าพรบฯ เขาค้นถือเป็นงานประจำที่ต้องทำตามหน้าที่รวมทั้งตัวพระองค์เองเช่นเดียวกัน

(สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, ๒๕๔๕)



ภาพที่ ๑๒ : สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ประทับกระบวนเกวียนเสด็จตรวจราชการทางอีสาน
เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๕

การประชุม (M = Meeting)

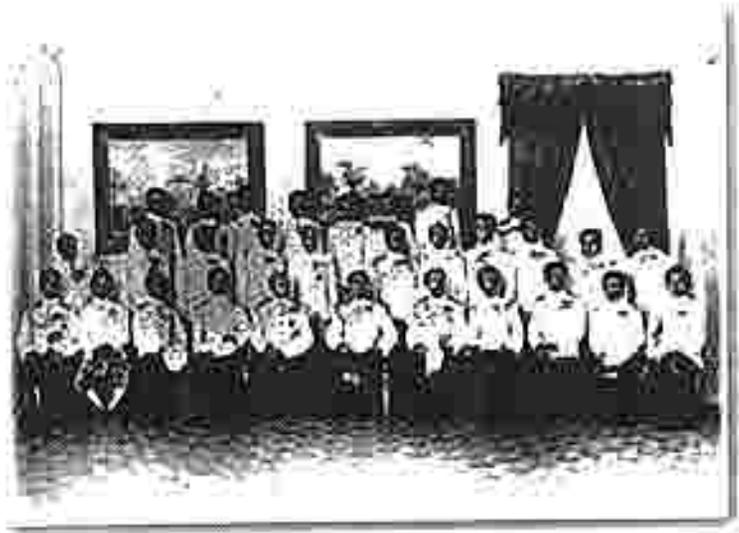
ถือว่าเป็นงานที่สำคัญมากเพราะการประชุม เป็นการทำความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานต่างๆ เมื่อมีปัญหาเรื่องด้านใดสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองเพียงคนเดียว เพื่อต้องการให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจ ร่วมกันปฏิบัติระหว่างบุคคล ตลอดจนการชี้แจงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้แก่ข้าราชการในอาคารประเมินผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องร่วมกันในสารวงเวียน หรือแนวปฏิบัติร่วมกันในการพัฒนาบุคลากร จะเห็นได้ว่าในช่วงเริ่มปฏิรูปการปกครอง เปลี่ยนการบริหารราชการมาเป็น ๑๒ กระทรวงและประเทศตะวันตกในเบื้องต้นนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะท้าวหน้ารัฐบุรุษ ขณะนั้น ได้มีการเรียกประชุมคณะเสนาบดี ของพระองค์เป็นประจำ เพื่อทำความเข้าใจในนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล สถานการณ์แต่ละกระทรวงต้องมาประชุมข้าราชการภายในกระทรวงของตนเองโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยภายใต้การบริบาล ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพแล้ว การประชุมถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญโดยกำหนดให้มีการประชุมประจำปี ของเทศาภิบาลฝ่ายประจำทุกปี และในแต่ละมณฑลเทศาภิบาลต้องมีการประชุมเพื่อรวบรวมรายงานการประชุมของแต่ละ "จังหวัด" เพื่อให้ข้อมูลกับข้าหลวงเทศาภิบาล ในกรณีไปประชุมประจำปีโดยขอ ขง เวนต์ เ่งๆ ที่จะมาเข้ามาปรึกษาวงเวียนที่ประชุม ๓ อย่างคือ

(๑) รายงานปกครองมณฑลที่ล่วงมาแล้วทั้งรายงานฉบับเสนอทำหนังสือความชอบข้าราชการในมณฑลนั้นเพื่อจะได้นำขึ้นขูลเกล้า - ถวาย

(๒) รายงานต่างๆ ที่เห็นสมควรจะจัดการแก้ไขเพิ่มเติมในมณฑลที่เป็นปีหน้าและ

(๓) งบประมาณ เงินใช้จ่ายแผ่นดินที่จะใช้จ่ายในมณฑลนั้นประจำในปีหน้า

การพัฒนาระดับ "จังหวัด" ซึ่งราชการต้องมีการประชุมปรึกษาหารือ เกี่ยวกับงานราชการทุกเจ้าคณะ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ และพระบรมราชินี (๒๕๕๕)

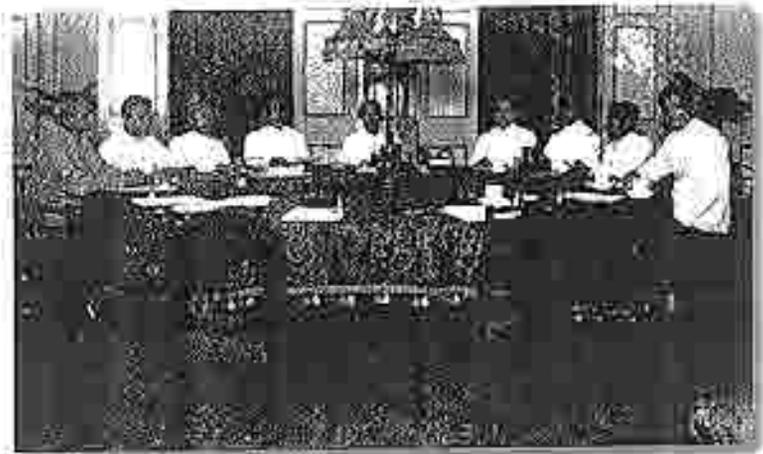


ภาพที่ ๑๓๖ การประชุมเทศาภิบาล

นอกจากนี้ยังมีการประชุมข้าราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการประชุมเทศาภิบาล
ประจำปีโดยสรุป ปี การประชุมเทศาภิบาลในกรุงเทพฯ จะเริ่มตั้งแต่ วันที่ ๙ กันยายนของทุกปี โดยก่อนเข้า
ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องจัดให้มีการประชุม *ผู้ว่าราชการ* "จังหวัด" ณ ที่ว่าการมณฑลประจำ ๒ ครั้ง
คือ *ประชุมใหญ่* (เดือนกรกฎาคม) และ *ประชุมย่อย* (หลังเปิดประชุมใน "จังหวัด" ต่าง ๆ ในมณฑล)
การประชุม *ย่อย* จะจัดให้มีขึ้นที่จังหวัดทุกวันที่ ๙ ของเดือน(ถ้าหาข้อใดไม่ได้ให้ตั้งผู้ซึ่งอำนาจ
ไปแทนได้)

การประชุม *ส่วน* กระทรวงมหาดไทยกำหนด ให้อำเภอเรียกประชุม *ส่วน* ในวันแรมแปดค่ำของ
ทุกเดือน (ถ้ากำหนดไม่ได้ให้ตั้งผู้ *ส่วน* การประชุมแทน)

การประชุม *ส่วน* กล่าวถึงความมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อให้ส่วนราชการมีสัมพันธไมตรีที่เป็นแบบแผนเดียวกัน
(จักรกฤษณ์ นรมิลาตุงการ, ๒๕๑๘)



ภาพที่ ๑๓๗ วิชาการที่ ๕ กับการประชุมเทศาภิบาล

ปิยนาด มุมนนพ, (2550), *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบงกอลจนถึง เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ, คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติขึ้นและปกครองท้องถิ่น ร.ศ. ๑๑๖. (พ.ศ. ๒๔๔๑). กรุงเทพฯ : ปรป.

สมพงษ์ เกลี้ยงไกรเพชร, (2526), *บันทึกการเมืองเมืองสยาม* กรุงเทพฯ : ประจักษ์การพิมพ์.

