วารสาร

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ฉบับพิเศษ

ร่วมฉลองวันประสูติครบรอบร้อยปีของ
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

SPECIAL ISSUE

CENTENNIAL CELEBRATION OF
H.R.H. PRINCE DAMRONG

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2505
VOL. III, NO. 1, JULY 1962

กรรมการสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	**Thammasat University Council**
จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์	*Field Marshal Sarit Thanarat*
พลเอก ถนอม กิตติขจร	*General Thanom Kittikachorn*
พระมนูเวทย์วิมลนาท	*Phra Manuvetaya Vimolnat*
พระดุลยพากย์สุวมัณฑ์	*Phra Dulyabagya Suvamand*
พลโท อัมพร จินตกานนท์	*Lieutenant General Amporn Chintakanon*
อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์	*Sanya Dharmasakti*
ศาสตราจารย์ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์	*Professor Phya Arthakariya Nibhonda*
ศาสตราจารย์ จรูญ วิมลศิริ	*Professor Charoon Vimalasiri*
ศาสตราจารย์ ทวี แรงขำ	*Professor Thawee Raenkham*
ศาสตราจารย์ สมทบ สุวรรณสุทธิ	*Professor Somthob Suvarnasuddhi*
ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์	*Professor Malai Huvanandana*
พลตรี บัญชา มินทรินทร์	*Major General Bancha Minetrakintra*
ดร. อดุล วิเชียรเจริญ	*Dr. Adul Wichiencharoen*

กรรมการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์	**Thai Journal of Public Administration**
กรรมการที่ปรึกษา	**Advisory Committee of the Journal**
กรรมการประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน เป็นกรรมการที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง	*Members of the Committee of Institute of Public Administration* ex officio

กองบรรณาธิการ		**Editorial Staff**	
บรรณาธิการ	– ดร. อมร รักษาสัตย์	*Editor*	*– Dr. Amara Raksasataya*
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	– อ.จ. ขัตติยา อมรทัต	*Assistant Editor*	*– Kattiya Amoradhat*
บรรณาธิการบรรณวิจารณ์	– อ.จ. นวนิตย์ อินทรามะ	*Book Review Editor*	*– Navanitaya Intrama*
ที่ปรึกษาบรรณาธิการ	– ดร. วูดเวิรธ จี. ทรอมบลีย์	*Consultant to the Editor*	*– Dr. Woodworth Thrombley*

กองจัดการ		**Managing Staff**	
ผู้จัดการ	– อ.จ. เชวง เรียงสุวรรณ	*Manager*	*– Chaveng Reangsuwan*
ผู้ช่วยผู้จัดการ	– วีรวัฒน์ กาญจนดุล	*Assistant Manager*	*– Veerawat Kanchanadul*
เลขานุการ และ เหรัญญิก	– กมลทิพย์ ชีวเวช	*Secretary & Treasurer*	*– Kamolthip Chevawech*

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2505

สารบัญ

		หน้า
ผู้เขียนในฉบับนี้		*vii*
บรรณาธิการแถลง		*ix*
ดำรงราชานุสาวรีย์	*อำนาจ รักษาสัตย์*	*1*
ความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพต่อกระทรวงมหาดไทย	*ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น.*	*22*
ความสัมพันธ์ของพระพุทธเจ้าหลวง กับ กรมพระยาดำรง ฯ	*ชาลี เอี่ยมกระสินธุ์*	*45*
ปกิณกะจากสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ	*อมร รักษาสัตย์*	*52*
ราชวสดีธรรม–หลักปฏิบัติราชการ	*พระมหาวิจิตร ติสฺสทตฺโต*	*80*
ระบบอุปถัมภ์ กับ ระบบคุณความดี	*ร.ต. ธงชัย ทรงประศาสน์*	*86*
บ้าน กับ การบริหาร	*น.อ. มานะ สังขวิจิตร*	*109*

		หน้า
ย่อเรื่อง รำลึกถึงพระคุณของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ของไทย*		128
รำลึกถึงพระคุณของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ของไทย**	วิลเลียม เจ. ซิฟฟิน	131
พระอัตชีวประวัติ**	สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ	142
ย่อเรื่อง ความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง ฯ ต่อกระทรวงมหาดไทย**		144
ย่อเรื่อง ความสัมพันธ์ของพระพุทธเจ้าหลวงกับ กรมพระยาดำรง ฯ**		146
ย่อเรื่อง ราชวสดีธรรม–หลักปฏิบัติราชการ**		148
ย่อเรื่อง ระบบอุปถัมภ์ กับ ระบบคุณความดี**		151
ย่อเรื่อง บ้าน กับ การบริหาร**		153
แนะนำหนังสือ		
สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, *เทศาภิบาล*	เพ็ญศรี วายวานนท์	155
ชุมนุมพระนิพนธ์ของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ	สิริจันทร สุจริตกุล	163

		หน้า
สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, *เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่ ส.ท.ท. ครั้งที่ 3* เล่ม 1–4	อมร รักษาสัตย์	166
Eugene Staley, *The Future of Underdeveloped Countries*	เสริมชัย พลพัฒนกุทธ์	176
ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, "ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ"	พ.ต.ต. สงคราม ลิขิสุนทร	179

สารวิทยานิพนธ์

ร.ต. สุพจน์ พาณิชประไพ	*การเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นชนบทไทยด้วยกระบวนการพัฒนาการท้องถิ่น*	185
พ.อ. อภิชาติ ชีรชำรง	*เศรษฐกิจการป้องกันราชอาณาจักร การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อการป้องกันประเทศไทย*	187

ข่าวคณะ 191

บทบรรณาธิการ 196

---

*ย่อจากบทความภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย

**เป็นภาษาอังกฤษ

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
VOL. III, NO. 1, JULY 1962

CONTENTS

		Page
Authors in this Issue		*vii*
Editor's Note		*xi*
Damrongrajanusavarey: A Poetry	*Amnard Raksasataya*	*1*
The Role of H.R.H. Prince Damrong Rajanubhab in Ministry of Interior	*Sub. Lt. Charkrit Noranitiphadungkarn, RTN.*	*22*
Relationships between King Rama V and H.R.H. Prince Damrong	*Chalie Iamkrasin*	*45*
Excerpts from Prince Damrong	*Amara Raksasataya*	*52*
Rajavasdidharm—Administrator's Tactics	*Pra Maha Vichitr Tissadato*	*80*
Patronage and Merit Systems	*Sub. Lt. Thongchai Songprasasna*	*86*
Home and Administration	*Group-Capt. Mana Sangkavichithr*	*109*
Summary of Prince Damrong Rajanubhab—Founder of Modern Thai Public Administration		*128*
Prince Damrong Rajanubhab—Founder of Modern Thai Public Administration: An Appreciation*	*William J. Siffin*	*131*
Autobiographical Note*	*Prince Damrong*	*142*
Summary of the Role of H.R.H. Prince Damrong Rajanubhab in the Ministry of Interior*		*144*
Summary of Relationships between King Rama V and H.R.H. Prince Damrong*		*146*
Summary of Rajavasdidharm—Administrator's Tactics*		*148*
Summary of Patronage and Merit Systems*		*151*
Summary of Home and Administration*		*153*

Introducing Books		Page
H.R.H. Prince Damrong Rajanubhab and Phya Rajsena, *Tesapibal*	*Pensri Vayavananda*	155
Collection of H.R.H. Prince Damrong Rajanubhab's Writing	*Sirichantorn Sucharitakul*	163
Municipal Leaque of Thailand, *Technical Papers for MLT Third Conference*, Vols. I-IV	*Amara Raksasataya*	166
Eugene Staley, *The Future of Underdeveloped Countries*	*Sermchai Polpatanaritdhi*	176
Sukdi Pasuknirunt, "Efficiency in Government"	*Pol. Major Songkram Lipisoonthorn*	179
Thesis Abstracts		
Sub. Lt. Supot Panichprapai:	*To Develop Rural Areas in Thailand by Defense Economy of Thailand*	185
Col. Abhichart Dhiradhamrong:	*Community Development Process*	187
Institute News		191
Editorial		196

* Written in English

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

วารสารฉบับนี้เป็นวารสารฉบับแรกของปีที่สาม การที่วารสารวิชาการประเภทนี้สามารถยืนหยัดอยู่ได้ครบสองปี จนมาขึ้นปีที่สามนี้นับว่าเป็นสัญญลักษณ์อันดีอย่างหนึ่งต่อวงการศึกษาของชาติไทยโดยเฉพาะแก่วงการบริหารราชการของประเทศ ที่มีผู้สนใจให้การสนับสนุนด้วยวิถีทางต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะด้วยการช่วยบอกรับเป็นสมาชิก และช่วยกันเขียนบทความต่าง ๆ มาลงในหนังสือนี้ ซึ่งพระคุณของท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายนี้แหละที่เป็นเครื่องสนับสนุนกำลังใจของคณะผู้จัดทำวารสาร ให้พยายามปฏิบัติงานด้วยความเสียสละไม่เห็นแก่เหนื่อยยากโดยไม่คิดวันหยุดวันทำงาน ทั้ง ๆ ที่มิได้รับผลตอบแทนเป็นวัตถุธรรมใด ๆ

ในวาระที่ขึ้นปีใหม่ของวารสารนี้ วารสารได้พยายามจะดัดแปลงบุคลิกภาพของหนังสือขึ้นบ้างตามที่คิดว่าจะเป็นผลดีแก่วารสาร เช่นได้เปลี่ยนสีปกอีกครั้งหนึ่งเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดอันดับเรื่องเล่มหลาย ๆ ปี เพราะวารสารวิชาชีพเช่นนี้ย่อมมีคุณประโยชน์อยู่เป็นระยะนาน นอกจากการเปลี่ยนแปลงภายนอกแล้ว บรรณาธิการยังเห็นว่าการที่แต่เดิมมาได้จัดพิมพ์และย่อเรื่องตามหลังตัวบทความนั้นก่อให้เกิดความยากลำบากแก่ผู้อ่านที่ต้องอ่านภาษาไทยภาษาอังกฤษสลับกันไป ทั้งยังเป็นภาระแก่การจัดพิมพ์อีกด้วยจึงได้รวบรวมบทความและย่อเรื่องที่จะพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษไว้เสียในที่เดียวกัน อันจะยังความสะดวกแก่ผู้อ่านโดยเฉพาะชาวต่างประเทศจะได้เปิดอ่านเพียงภาคเดียว ตามแบบใหม่นี้อาจกล่าวได้ว่าวารสารแบ่งออกเป็นสามภาคใหญ่ ๆ คือ ภาคบทความแรกเป็นบทความภาษาไทย รวมทั้งย่อเรื่องจากบทความภาษาอังกฤษด้วย ภาคที่สองเป็นภาคบทความภาษาอังกฤษ รวมทั้งย่อเรื่องจากบทความภาษาไทยด้วย ภาคที่สามจึงเป็นภาคปกิณกะซึ่งจะมีบทความประเภทต่าง ๆ กัน เช่น แนะนำหนังสือ สารวิทยานิพนธ์ ข่าวคณะ และบทบรรณาธิการ เป็นต้น เมื่อได้เปลี่ยนแปลงการวางรูปเล่มเสียใหม่เช่นนี้แล้ว ก็ได้เปลี่ยนวิธีทำสารบัญเสียด้วยโดยการทำสารบัญ 2 ครั้ง เป็นภาษาไทยฉบับครั้งหนึ่งและเป็นภาษาอังกฤษฉบับครั้งหนึ่ง โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้อ่านเป็นสำคัญ

อนึ่ง โดยที่วารสารฉบับนี้มีกำหนดออกสู่ตลาดในเดือนกรกฎาคม อันเป็นวาระใกล้ชิดกับการที่ราชการประกาศเฉลิมฉลองวันประสูติครบรอบร้อยปีของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประกอบกับสมเด็จพระองค์นี้ทรงบำเพ็ญประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอเนกประการและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ว่า พระองค์ทรงเป็นพระบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ของไทย คณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงใคร่ขอถือโอกาสนี้ร่วมเฉลิมฉลองพระเกียรติของพระองค์ท่าน ให้เป็นที่เทอดทูนเชิดชูไปชั่วกาลนาน โดยจัดพิมพ์วารสารฉบับนี้เป็นบรรณานุสาวรีย์ขึ้นเป็นพิเศษ ให้มีบทความเกี่ยวกับพระองค์ท่านหลายบท บรรณาธิการจึงใคร่เสนอวารสารนี้แก่ท่านผู้มีเกียรติด้วยความภาคภูมิใจเพราะได้พยายามเลือกสรรบทความที่เกี่ยวกับพระองค์ท่านมาลงไว้ทุกตอน โดยเฉพาะเรื่อง "ดำรงราชานุสาวรีย์" ซึ่งเป็นคำฉันท์เป็นส่วนใหญ่ เพราะฉันท์เป็นบทประพันธ์ที่ "นักเลง" หนังสือ ถือว่าเป็นคำประพันธ์ร้อยกรองชั้นสูง นอกจากบทประพันธ์นี้แล้ว ในบทความภาคภาษาไทยก็มีเรื่องเกี่ยวกับสมเด็จอีกหลายเรื่อง คงมีเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงเพียงสามเรื่อง แต่ก็ได้จัดสรรเป็นเรื่องเกี่ยวกับศีลธรรม จริยของข้าราชการเสียสองเรื่อง เหลือเรื่อง "บ้านกับการบริหาร" เพียงเรื่องเดียวที่ได้ถกปัญหาการนำหลักบริหารมาใช้ในบ้านได้อย่างน่าฟังเพื่อผ่อนคลายบรรยากาศด้วย สำหรับบทความภาคภาษาอังกฤษก็มีบทความของศาสตราจารย์ชิพ่พีนหนึ่งเรื่อง และได้อัญเชิญพระอัตชีวประวัติซึ่งสมเด็จทรงไว้เองเป็นภาษาอังกฤษมาลงไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการค้นคว้าต่อไป ในบทแนะนำหนังสือ ในภาคสามก็ได้มีการแนะนำพระนิพนธ์ของสมเด็จไว้รวม 2 เรื่อง และบทบรรณาธิการของวารสารเล่มนี้ ก็ได้เขียนขึ้นเพื่อสดุดีพระเกียรติคุณด้วย สำหรับเรื่องอื่นในภาคปกิณกะ ก็มีครบครันพร้อมเพรียงเช่นเคย

อนึ่ง ในการจัดวารสารพิเศษเล่มนี้ คณะผู้จัดทำขอขอบพระคุณหม่อมเจ้าหญิงพูนพิศมัย ดิศกุล ที่ทรงอนุเคราะห์มอบเอกสารและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่การจัดพิมพ์วารสารเล่มนี้อย่างมาก และขอขอบคุณ คุณกำเกิง สุรการ หัวหน้ากองการเลือกตั้ง กรมมหาดไทยที่ได้กรุณาให้ยืมพระรูปมาทำให้วารสารสมบูรณ์ขึ้น

ความจริงการจัดวารสารขึ้นเป็นพิเศษในอภิลักขิตสมัยเช่นนี้ เป็นที่นิยมกันในหมู่นิตยสารทั่วไปอยู่มาก สำหรับในวารสารวิชาชีพนั้นคงมีอยู่บ้างในวาระอันควรเพื่อให้เป็นเกียรติ

แก่บุคคลหรือสถาบันที่วารสารนั้นร่วมฉลองโดยแท้จริง ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาสองปีเศษนี้ วารสารนี้ยังไม่เคยจัดพิมพ์เป็นพิเศษมาก่อน ครั้งนี้นับว่าเป็นครั้งแรกและเท่าที่ทราบในขณะนี้ก็มีการตระเตรียมเล่มพิเศษอีกฉบับเดียวคือในฉบับเดือนตุลาคมศกนี้ เพราะเป็นวาระที่ประเทศไทยจะได้เป็นเจ้าภาพจัดประชุมสมัชชาครั้งที่สองขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก (EROPA) ณ ศาลาพันติธรรมในระหว่างวันที่ 8–16 ตุลาคมนี้ โดยที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหน่วยราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงจึงเป็นการสมควรที่จะจัดพิมพ์วารสารนี้เป็นพิเศษด้วย

ก่อนที่จะจบบรรณาธิการแถลงครานี้ ซึ่งจะเป็นครานี้สุดท้ายของบรรณาธิการคนปัจจุบันจึงใคร่ขอถือโอกาสเรียนข้อความบางประการให้ท่านผู้อ่านได้ทราบไว้ด้วยคือ ข้าพเจ้าจะต้องไปราชการต่างประเทศในราวปลายเดือนหน้า เป็นกำหนดเวลาเกือบปี จึงจำเป็นจะต้องลาจากท่านทั้งหลายไปก่อนหลังจากที่ได้มีโอกาสร่วมรับใช้ผู้อ่านในช่วงเวลาเกือบสองปี ได้จัดทำวารสารรวมกันถึง 7 ฉบับเป็นจำนวน 1400 หน้า การจากไปนี้จึงมีความรู้สึกอาลัยอาวรณ์อยู่บ้าง

ความอาลัยอาวรณ์นี้มิได้เกิดขึ้นด้วยความหวั่นเกรงว่าวารสารนี้จะต้องประสบความยากลำบากใด ๆ ก็หาไม่ เพราะซาบซึ้งแน่แก่ใจว่า บรรณาธิการคนใหม่มีความรู้ความสามารถกอปรกับความตั้งใจจริงที่จะหาทางปรับปรุงให้วารสารนี้ดีเด่นทรงคุณค่ายิ่งขึ้นอีก จึงไม่มีความกังวลใด ๆ ในเรื่องนี้เลยและขอส่งความปรารถนาดีมายัง บรรณาธิการคนใหม่และบรรดาเจ้าหน้าที่ของวารสาร ให้นำวารสารไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง จะได้เป็นคุณประโยชน์แก่การบริหารราชการของประเทศชาติสืบไป

ความอาลัยอยู่ที่ความระลึกถึงความอบอุ่นสันถวไมตรีตลอดจนความร่วมมือที่เคยได้รับจากท่านผู้อ่านผู้เขียนตลอดมา วารสารนี้ซึ่งข้าพเจ้าเป็นบรรณาธิการมิอาจจะลืมเลือนเสียได้ จึงใคร่ขอถือโอกาสนี้เรียนขอบพระคุณบรรดาท่านผู้อ่านที่ได้ติดต่อเกี่ยวพันกันมานาน และขอขอบคุณพร้อมทั้งอภัยต่อท่านผู้เขียนวารสารนี้ที่ได้ให้ความกรุณามอบบทความ แก่วารสารนี้ให้เผยแพร่เป็นวิทยาทาน โดยมิเห็นแก่เหนื่อยยากและความรำคาญซึ่งอาจเกิดมีขึ้นในระหว่างการจัดเตรียมบทความให้วารสารนี้

สำหรับเพื่อนผู้ร่วมงานวารสารนั้นก็เช่นกัน ในช่วงเวลาเกือบสองปีที่ได้ปฏิบัติงานร่วมกันมาย่อมมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดความดีใจ เสียใจได้หลายครั้งหลายคราว จึงใคร่เรียนขออภัยในกรรมใดที่ล่วงเกินไปบ้าง ทั้งนี้ใคร่ขอยืนยันในกุศลเจตนาที่มีต่อเพื่อนร่วมงานทุกท่านตลอดมา เพราะข้าพเจ้าถือคติว่าวารสารนั้นจะประสบผลดีแม้แต่น้อยนิดดังที่ปรากฏอยู่ทุกวันนี้มิได้เป็นอันขาด หากไม่ได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากเพื่อนร่วมงานโดยเต็มศักดิ์ปัญญา ความสามารถทุกกาลโอกาส ฉะนั้น ในบัดนี้มีพากย์นี้จึงใคร่กล่าวให้ปรากฏไว้ในวารสารนี้อีกครั้งหนึ่งว่า บรรณาธิการขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่วารสารทุกท่านตลอดจนเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐ-ประศาสนศาสตร์ที่ได้มีส่วนอันสำคัญในการช่วยเหลือให้สามารถปฏิบัติหน้าที่นี้ได้ตลอดรอดฝั่งมาจนวาระนี้

ท้ายที่สุด ข้าพเจ้าขออัญเชิญคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในสากลพิภพจงช่วยบันดาลให้กิจกรรมของ *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* เจริญวัฒนาถาวรยิ่ง ๆ ขึ้นไป เทอญ.

บ.ก.

◎ สม ยศสมเญศซ้อง	สรรเสริญ
เด็จ ดั่งดวงตวันเทิน	พ่องพ้า
กรม ใดผิว์ดำเนิน	ราชกิจ
พระยา ใหญ่น้อยคอยถ้า	แบบเบื้องบรมครู
◎ ตำ ริรัฐศาสตร์เรือง	จำรูญ
รง เร่งภารเอาธุร	แจ่มจ้า
ราชา นุกิจพูน	ฤๅพร่อง เลยนา
นุภาพ เจ้าจอมหล้า	เทอดไว้จิรกาล

(ตำนาจ รักษาสัตย์)

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

21 มิถุนายน 2405–1 ธันวาคม 2486

ดำรงราชานุสาวรีย์

ประพันธ์โดย

อำนาจ รักษาสัตย์

อินทรวิเชียรฉันท์ 11

๏ ก้มเกล้าประคองกราบ
แหวกวางระหว่างเศียร

๏ นบพรหมอมรแมน
ทั้งปีนนรินทร์ไอ–

๏ อีกปวงคณาปราชญ์
เชิญช่วยอำนวยศรี

๏ จักเกริ่นพระเกียรติกล่าว
ทรงคุณอเนกนันต์

๏ คือกรมะ "ดำรง ฯ"
รับราชการปรา–

๏ เชาวน์ชาญปริชาเชิด
เพื่องพุ้งจรุงชู

๏ นานาทุรากิจ
ทุกสิ่งละล้วนสา–

๏ เหลือสรรรำพันคิด
ด้วยคุณพระไพศาล

๏ จึงขอแถลงอรรถ
เพิ่มพูนพระยศเพ็ญ

ศิระราบประณมเนียน
คุณะรัตนาไตรย

ฐิตะแดนพิมานไกร
ศุริย์จอมประชาชี

อภิชาติสุเมธี
สุวพากย์เชลงฉันท์

ระบุข่าวพระวงศ์อัน
นิจะชั่วพระชัณษา

วรพงศ์พระจักรา
กฎะมั่นกตัญญู

ทนุเทอดสยามฟู
กิติเบญจรามา

ธประสิทธิ์ประสาทมา
ทรภาพภิญโญพาร

จะรจิตประจงจาร
นรทั่วสิเล็งเห็น

พระประวัติพอเป็น
ศุภพิธอาภรณ์

ฉบับ 16

◎ แถลงเรื่องเบื้องต้นอนุสรณ์ เฉลิมเกียรติ์กำจร
พระบรมวงศ์พงศา

◎ พระนามสมเด็จกรมพระยา ดำรงราชา
นุภาพประเสริฐเลิศไกร

◎ เป็นราชโอรสทรงไชย จอมเกล้าเผ่าไทย
จตุรัชสยามินทร์

◎ เจ้าจอมนาม ชุ่ม ชนนินทร์ ชาตะสุรทิน
ยี่สิบเอ็ดมิถุนา

◎ ศกสองพันสี่ร้อยบัญจา นักษัตรจอมา
เข้าเขตสุโขโสรวาร

◎ ณ มหานิเวศน์สถาน ราชวังมโหฬาร
พระญาติหลายหลากมากมวล

◎ ชนกประสิทธินามดิสวรฯ พิธีที่ควร
ประกฤตประกอบชอบไชย

◎ แรกเริ่มเดิมยังเยาว์วัย ทรงอักษรสมัย
ก.ข. ต่อคุณครูแสง[1]

◎ ต่อมาจึงเวียนเปลี่ยนแปลง เล่าเรียนเพียรแรง
กับครูนามปาน[2] นานปี

◎ เจริญชนม์จนได้อัฏฐมี เรียนขอมพจี
กะเหล่าอาลักษณ์พนักงาน

◎ สมัยนับต้นรัชกาล แห่งองค์ภูมิบาล
ปิยะราชทรงธำรง

---

[1] เป็นข้าราชการฝ่ายใน

[2] เป็นราชนิกุล สกุลบุนนาค

◎ เรียนไพรัชพากย์อัสดง เมื่อเก้าขวบคง
เคียงคู่กับครู**บีเตอร์สัน**[3]

◎ ครูชอบสนิทติดพัน ไปไหนด้วยกัน
พูดได้ก่อนกาลอ่านเขียน

◎ สิบเรียนร่ำพร่ำเพียร จึงออกเพราะเจียน
มงคลราชกิจพิธี

◎ โสกันต์ชัณษาสิบสามปี ตามราชประเพณี
แล้วทรงผนวชบวชเณร

◎ เรียนธรรมกำหนดจดเจน บี่หนึ่งจึงเวน
สิกข์พรากจากวัดบวร ฯ

◎ แต่นั้นทรงตรึกฝึกสอน องค์เองอาทร
ฝึกไผ่ร่ำลึกศึกษา

◎ อนุชนหนหลังฟังมา จงตั้งเจตนา
จำเป็นตัวอย่างทางดี

ภุชงคปยาตฉันท์ 12

◎ ประจวบครบประจบกาล ฉนำนานลุร้อยบี
ประมวลแต่ประสูติมี กระทั่งสิ้นพระชัณษา

◎ เสด็จกรมะดำรง ประเสริฐพงศ์พระจักรา
สนองบาทมุลิกา เสน่ห์ชิดสนิทนาน

◎ ตลอดไตรไผทราช ปรุเปรื่องปราชญ์ปริชาชาญ
ระบือกิจสมิทธิ์การ ประศาสน์แกล้วประกาศไกร

◎ กระเดื่องเกียรติ์กำจรมาก วิรัชภาคกี๋ฦๅชัย
ชะแช่ชร้องลบองไข ระเบงศัพทะส่งเสริม

[3] Francis George Peterson

๏ ประดังกันประเดข่าว
ประดับคิดประดิษฐ์เติม
๏ สถาบัน ณ ไทยรัฐ
ประชุมช่วยอำนวยสุน–
๏ ประกาศเชิญประกวดเรื่อง
ประกฤตเพียรจำเนียรนาน
๏ บำเพ็ญทักษิโณทิศ
คลาเลิศประเสริฐทรง
๏ สถิตทิพพิมานใด
สวัสดิ์ทวยประชาชี

อุโฆษกล่าวจะจุนเจิม
มหุตม์กิจปุชิตคุณ
ริเริ่มจัดประเทืองบุญ
ทราถรรมกระทำงาน
คดีเบื้อง ธ กอปรการ
สฤษดิ์โสตถิประโยชน์ยง
ประสิทธิ์อิฏฐสรรพมง–
พระญาณหยั่งจะเปรมปรีดิ์
พระจงได้ประสาทศรี
เกษตรรัฐชวัชไทย

สุรางคนางค์ 28

๏ แต่นี้จักกล่าว
เฉลิมพจน์ยศไกร
เผ่าพงศ์จอมไทย
หลายหลากนักหนา
๏ สิ่งใดบกพร่อง
ตามแต่ปัญญา
โปรดได้เมตตา
ข้าเจ้าเอาบุญ
๏ เบื้องต้นเอ่ยอรรถ
พระผู้ทรงคุณ
ขอต่อเติมจุน
สัมมาจารี

ต่อเนื่องเรื่องราว
กรมพระยาดำรง
ซึ่งทำคุณไว้

จะตกเติมต้อง
หากคลาดเคลื่อนไป
ตักเตือนกรุณา

ปฐมประวัติ
ขาดความบางข้อ
เพิ่มเพื่อเพ็ญพูน

๏ ธ เรียนมคธวัจน์
และครูผู้มี
เนื่นกว่าขวบปี
จากหลวงรัฐรณ ฯ[7]

๏ เรียนรัฐประศาสน์
จุลจอม[8]ภูวดล
เอาภารผีกฝน
องค์เดียวกันมา

๏ ผนวชเจ้าไทย[9]
กับองค์อุปัชฌาย์
ณ เขตวัดวา
แล้วไปทรงศีล

๏ ณ วัดนิเวส[11]
อำเภอบางปอิน
ผ่องแผ้วจงจินต์
บำรุงกรุงศรี

๏ เริ่มรับราชการ
ชัณษาสิบสี่
เป็นมาหนึ่งปี
กรมราชวัลลภา[13]

กับพระยาปริยัติ ฯ[4]
นามหลวงธรรมา ฯ[5]
เรียนยุทธวิธี[6]

ต่อสมเด็จพระบาท
คดีโบราณ
ต่อจอมสากล

เป็นพุทธวิสัย
กรมพระยาปวเรส[10]
ศรีรัตน์ศาสดา

ตำแหน่งแขวงเขต
ลาสิกขาแล้ว
ทำการแผ่นดิน

เป็นนักเรียนนายทหาร
ร.อ. เจิม บัญชา[12]
เลื่อนเป็นร้อยตรี

---

[4] พระยาปริยัติธรรมธาดา (เปี่ยม)
[5] หลวงธรรมานุวัติจำนง (จุ้น)
[6] วิชาทหาร
[7] หลวงรัฐรณยุทธ (เล็ก)
[8] พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
[9] พระภิกษุสงฆ์
[10] สมเด็จกรมพระยาปวเรสวริยาลงกรณ์
[11] วัดนิเวสธรรมประวัติ
[12] ร.อ. เจิม แสงชูโต ต่อมาเป็นเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี
[13] กรมทหารมหาดเล็กราชวัลลภ

๏ ภิญโญยศเปลี่ยนแปลง ธำรงตำแหน่ง
ทหารหลายครา บังคับกองแตรวง
อัศว์[14]องครักษา[15] กองแก้วจินดา[16]
แผนที่[17]หัดจัดเจน

๏ ทรงยศอดิเรก ดลนายพลเอก
เพียรพากยากเย็น หมุนเวียนเปลี่ยนปลง
ตามจำนงภูเบนทร์ เพราะทรงเล็งเห็น
เปรื่องปราชญ์อาจหาญ

๏ เมื่อเป็นอธิบดี กรมศึกษา[18]นี้
ได้ริเริ่มการ แต่งแบบเรียนไว[19]
ขึ้นใช้เขียนอ่าน แทนแบบโบราณ
มูลบท[20]เลขา

๏ สมัยนั้นพระชนม์ ยี่สิบแปดพึงดล
ทรงมีปรีชา ร่วมบำรุงราชกิจ
อุทิศเวลา ปิยะราชราชา
ไว้วางพระทัย

๏ ลุถึงซึ่งปี สอง,สี่,สาม,สี่
โปรดเกล้า ฯ ให้ไป ยุโรปราชสำนัก
เชื่อมชักพระไมตรีตอบแทนไท
ไพรัชราชินทร์[21]

๏ สอง,สี่,สาม,ห้า นิวัติคืนมา
ควบเจ้าธรณินทร์ จะจัดคัลลอง
ปกครองแผ่นดิน จำนงจงจินต์
แบบรัฐอัสดง

---

[14] กองทหารม้า
[15] ราชองครักษ์
[16] กรมทหารปืนใหญ่
[17] กรมแผนที่
[18] กรมศึกษาธิการฐานะเทียบกระทรวงซึ่งสมัยนั้นยังมิได้จัดตั้ง
[19] แบบเรียนเร็ว
[20] มูลบทบรรพกิจ
[21] ปีนั้นพระเจ้าชาร์ลีโลลาชที่ ๒ แห่งปรัสเซียเสด็จประพาสเมืองไทย จึงโปรดให้พระองค์ท่านนำเครื่องราชอิสริยาภรณ์ไปถวายตอบแทนและไปราชสำนักอื่น ๆ ด้วย

๏ โปรดให้เป็นที่ เสนาบดี
ตามราชประสงค์ กระทรวงมหาดไทย
ยศใหญ่ยิ่งยง ซึ่งพระองค์ทรง
ลำบากพากเพียร

๏ เหนื่อยยากเพียงไร ตรากตรำแค่ไหน
จะได้กราบเรียน ในข้อต่อไป
มิให้วนเวียน ตอนนี้จะเขียน
ตำแหน่งยศฐานี

๏ สมัยพุทธศก สอง,สี่,หก,หก
ทรงเป็นเสนา– บดีทบวง
กระทรวงมุรธา[22] สองปีต่อมา
อภิรัฐมนตรี

๏ ทรงเป็นกรมหมื่น ยิ่งยศยิ่งยืน
เริ่มแต่ต้นปี สอง,สี่,สอง,เก้า
ชนมพรรษาเข้าเขตปี เพียงยี่สิบสี่
สมศักดิ์นักหนอ

๏ สืบมามีนาน โปรดเกล้าประทาน
สรรเสริญเยินยอ เป็นกรมหลวง, พระ
มิละรั้งรอ แล้วประสิทธิ์ต่อ
สมเด็จกรมพระยา

๏ ยศฝ่ายพลเรือน ก็คงทรงเลื่อน
สืบต่อกันมา มหาอำมาตย์เอก
เสริมเสกฐานา จางวาง[23]เสวกา[24]
เอกอัครหลักเมือง

---

[22] กระทรวงมุรธาธร
[23] จางวางเอก
[24] มหาเสวกเอก

๏ เหรียญตราในประเทศ
ตรัจเตรีจรุงเรือง
สูงสุดประเทือง
ตอบแทนความดี

๏ ฝ่ายไพรัชภาค
ประเทศสิบสี่[25]
เพราะความอารี
ผูกมิตรชิดเชย

๏ ราชการพิเศษ
พระองค์ทรงเคย
เอาภารมิเฉย
สัมฤทธิ์อิฏฐผล

๏ จัดการนานเนก
ทรหดอดทน
ปรับปรุงจักรกล
วิวัฒน์สวัสดิ์

๏ งานพิเศษดังว่า
ทรงสร้างบารมี
ที่ประวัติสาราณีย์
พระองค์ทรงมา

๏ นอกนี้ต่างประเทศ
ก็เชิญเป็นสมา
อุตมวิทยา
เกียรติก้องจร

จำนวนสามสิบเอ็ด
จักริ่มงกุฎ
บำเหน็จเนือง ๆ

ได้รับตราจาก
รวมยี่สิบสาม
เจริญไมตรี

อีกหลายประเภท
เป็นเช่นกรรมการ
ปล่อยปละละเลย

บากบั่นสรรเสก
ก่อตั้งบำรุง
นาวารัฐมณฑล

ประมาณสามสิบห้า
จะดูรู้ชัด
รายการบาญชี

เจ็ดแดนแดนไชย[26]
ชิกแห่งสมาคม
เลื่องชื่อฦๅชา

---

[25] อิตาลี – ฮาไว–สวีเดน – รุสเซีย – ฝรั่งเศส – เดนมาร์ค–ปรุสเซีย–เตอรกี–กรีก–ญี่ปุ่น–บรันสวิก–เบลเยี่ยม – อังกฤษ – เนเธอแลนด์

[26] อังกฤษ – ฝรั่งเศส – เยอรมันนี – อิตาลี – ฮอลแลนด์ – บาเตเวีย ชะวา – ฮินเดีย

๏ สมัยตั้งเสือป่า
กองรักษาพระนคร[27]
แขวงเขตอุดร
รณวิทย์นิสสัย

ก็ทรงฐานา
ผู้บังคับการพิเศษ
ฝึกหัดจัดสอน

๏ ก่อนจะจบบท
อ้างเอ่ยเฉลยไข
เพริดพร้อมพิไล
มิ่งมิตรสนิทสนม

ขอเติมเพิ่มพจน์
แจ้งความนามหม่อม
"เฉื่อย" คืออรไท

๏ มีธิดาโอรส
สุจริตชิดชม
พูนพิศมัยอนุกรม
ติศกุลพูลศรี

หลายองค์ปรากฏ
จุลดิสชายใหญ่
นามวงศ์ทรงนิยม

๏ พระนามทายาท
เอ่ยวาทวาที
จงโปรดปรานี
ประยูรวงศ์พงศา

อื่นที่ยังขาด
ขอประทานโทษ
ดูตามบัญชี

๏ พระชนม์เบ็ดเสร็จ
ก็สิ้นวาตา
พลิกฟื้นกายา
หยุดกระทำการ

ศิริแปดสิบเอ็ด
บรรทมไม่ตื่น
เพราะพระหทยา

๏ ตลอดพระชนม์
นิพนธ์บรรณสาร
เป็นความดำนาน
ประวัติยาธิบาย

ธ ทรงขวายขวน
หกร้อยห้าสิบสาม
พงศาวดาร

[27] กองเสือป่าราบหลวงรักษาพระองค์ จังหวัดพระนคร มณฑลกรุงเทพ ฯ

ฉานี้ 11

๏ ก่อนกล่าวข่าวทุกข์ยาก
โปรดจำคำขานไข
๏ เพื่อนรอบขอบประเทศ
พม่าเขมรญวน
๏ เสียสิทธิ์อิสรภาพ
ชั้นเชตประเทศอา–
๏ การเมืองบุราณนาน
หมุนเวียนเพียรธำรง
๏ ปรับปรุงบำรุงเสริม
ให้ทัดกับรัฐา
๏ การทหารและพลเรือน
ขุกเข็ญเบื่นไฉน
๏ คู่รบสำรับเก่า
ศึกใหม่ใหญ่ยิ่งทอ
๏ กิจใดบี่ยราช
กิจนั้น "ดำรง"[28] เอา
๏ จนจอมพิภพกล่าว
ว่า "คือพิเชียรจุน
๏ ครั้งจัดการศึกษา
ต้องหัดจัดคนมี
๏ เนื่องในสมัยนั้น
ต้องวานท่านสมภาร
๏ รับสร้างโรงเรียนเด็ก
สอนฝึกในตึกงาม[29]
ว่าลำบากยากเพียงไร
สมัยนั้นเหตุผันผวน
เริ่มมีเหตุเปลี่ยนแปรปรวน
คู่เคียงศึกพิลึกมา
ศิโรราบวันทนา
นุภาพรัฐอัสดง
ต้องจัดการขยายวง
ดุลย์อำนาจราชอาณา
ดัดแปลงเพิ่มพัฒนา
ต่างประเทศเขตแดนไกล
ต้องปรับเลื่อนระดับไป
เชิญพินิจคิดเอาหนอ
ชวดชบเชาจะรณรอ
ทัศนะเจตน์เขตแดนเรา
ชลอชาติประเทืองเบา
ธุระรองฉลองบุญ
เสนอข่าวสำแดงคุณ
มงกุฎเกตุกษัตริย์"
ก็แสนอาดูรทวี
วิชาสรรพรับราชการ
การเขียนอ่านไม่ชำนาญ
วัดแต้มแต่งแถลงความ
มหาดเล็กพยายาม
ส่งาศรีวังหลวง

---

[28] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ
[29] ตึกยาวข้างประตูพิมานชัยศรีด้านตะวันตก

๏ อบรมมารยาท
ปรีดิ์เปรมเกษมดวง
๏ ต่อมาย้ายไปยัง
เปลี่ยนชื่อเป็นจุฬา–
๏ แรกสร้างศิริราช
ก็แสนจะทุกข์ทน
๏ ยาเก่าเข้ารากไม้
ยาใหม่ใจระทม
๏ แม้บ่าวโฆษณา
ให้เปล่าหวังเอาบุญ
๏ มีแต่ไข้ใกล้ตาย
ครั้นตายก็ตอบแทน
๏ ว่าโรงพยาบาล
ผู้ใดได้ยินยล
๏ ต้องใช้กโลบาย
นำไปให้ยาย
๏ ข่าวหายวายทุกข์โศรก
คนไข้จึงได้ใจ
๏ แพทย์ใหญ่หาได้ยาก
ที่รักสมัครงาน
๏ ข้างพวกหมอรุ่นเก่า
ส่อเสียดเบียดเบียนแทง

และประสาทวิชาปวง
หทัยราษฎร์มิคลาดคลา
ราชวังกลางทุ่งนา[30]
ลงกรณ์ใหญ่อำไพผล
บัว[31]อาพาธประชาชน
เพราะปวงราษฎร์ขาดนิยม
เขาเคยใช้มานานนม
ระแวงหวาดชีวิตสูญ
จะเยี่ยวยาอนุกูล
ก็อิหลักอิเหลื่อแสน
จึงตะกายมาตามแกน
อุโฆษข่าวอกุศล
คือสถานที่วายชนม์
ก็ระย่อท้อใจหนี
พาคนไข้ที่ตนมี
หายป่วยปล่อยทะยอยไป
ระงับโรคระบือไกล
นิยมมาพยาบาล
ต้องคัดจากข้าราชการ
เข้าช่วยกันอย่างขันแข็ง
ก็ลือเล่ายุยงแยง
กระทบหูมิรู้วาย

[30] พระราชวังที่ตำบลปทุมวันซึ่งเปลี่ยนเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนและบัจจุบันคือจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

[31] การปรมนิบัติ–พยาบาล (พายัพ)

๏ จนผลการรักษา
จึงปรับปรุงขยาย
๏ การตั้งศิริราช
นอกจากกรมพระยา
๏ องค์ศรีเสาวภางค์[33]
อุส่าห์เออออาร์
๏ ต่อมามีปรารภ
แผ่ผายขยายวง
๏ บำรุงอนามัย
จึงมีราชโองการ
๏ พรั่งพร้อมผู้ร่วมคิด
จะชอบประกอบสา--
๏ ตกลงปลงใจทำ
เริ่มแต่ตั้งหมอไว้
๏ ปรุงยาฝรั่งขาย
ยากเหลือเผื่อผู้คน
หายโรคากันมากมาย
อีกสี่แห่ง[32] แต่งเติมมา
ได้สมมาดพระราชา
ก็ควรสุดสดุดี
ซึ่งร่วมสร้างแต่เดิมที
กระทั่งสิ้นชีวิน[34]ลง
จอมพิภพ ธ จำนง
การรักษาพยาบาล
ให้ผ่องใสสุขสำราญ
มอบระดม[35] กรมพระยา
ใคร่ครวญพิจารณา
รัตถ์ประโยชน์กันโสดไหน
ศุภกรรมลำดับไป
เป็นประจำอยู่ตำบล
ส่งจำหน่ายแก่มวลชน
จะนิยมแสนนมเน

---

[32] 1. โรงพยาบาลคนเสียจริต ใช้ตึกบ้านพระยาภักดีภัทรากร (เจ้าสัวเกงชัว) ที่ตีใช้หนี้หลวง ต. ปากคลองสาน
2. โรงพยาบาลบูรพา ใช้ตึกบ้านอาภรตาที่ตีใช้หนี้หลวงริมคลองตูพระนครหน้าวังบูรพาภิรมย์
3. โรงพยาบาลแบบ Nursing Home ใช้บ้านของหลวงปากถนนสี่ลมต่อเจริญกรุงที่อนุญาตให้หมอเฮส์ใช้เป็นสถานที่รักษาพยาบาลแบบฝรั่ง
4. โรงพยาบาลเทพศิรินทร์สร้างใหม่ด้วยเรือนไม้สองชั้นของพระราชทานที่ปากถนนหลวง ตรงกับวัดเทพศิรินทราวาส

[33] พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าศรีเสาวภางค์

[34] สิ้นพระชนม์ที่ตึกเสาวภาค ร.พ. ศิริราช

[35] ที่มอบเพราะเมื่อตั้งโรงพยาบาลศิริราชและรวมการพยาบาลตั้งเป็นกรมพยาบาลเมื่อ พ.ศ. 2431 แล้วโปรดให้พระองค์เจ้าศรีเสาวภางค์เป็นอธิบดี ครั้นพระองค์เจ้าศรี ฯ สิ้นพระชนม์ก็รวมกรมพยาบาลเป็นส่วนหนึ่งในกระทรวงธรรมการซึ่งสมเด็จกรมพระยา ฯ เป็นอธิบดีอยู่ ส่วนการพยาบาลตามหัวเมืองนั้นขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ที่สมเด็จกรมพระยา ฯ ย้ายมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีในลำดับต่อมา ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่โดยตรง

๏ ชื่อฝรั่งต้องพรางแฝง
มิบังจะลังเล
๏ ยานั้นจึงชื่อว่า
มานะมิละเลย
๏ ตั้งแพทย์ประจำเมือง[36]
ที่ได้ไข้โรคา
๏ ปรึกษาหมอมาโนส[37]
ปลูกกู้ชูชีวี
๏ ยาแก้พิษหมาบ้า
สืบเนื่องเรื่องระคาย
๏ ด้วยถูกหมาบ้ากัด
คิดสร้างอนุสรณ์
๏ ทรงนึกปรึกษาการ
ได้สมกับคำนึง
๏ สร้างบัสตุรสภา[40]
ต่อมาจึงโอนงาน
๏ ณ เสาวภานั้น
ดูเหมือนจะเตือนใจ
๏ เนื่องผลเป็นต้นเหตุ
รภสร้างสถานอา–
๏ สุคติภูมิพิมาน
เสพย์สวัสดิพิพัฒน์ผล
มิให้แพร่งน่าสรวลเส
ละเลิกใช้เพราะไม่เคย
โอสถศาลาขึ้นเปรยเปรย
มีผลแพร่แต่นั้นมา
ขึ้นประเทืองข้ารัฐา
ต่างจังหวัดขัดหมอดี
ก่อประโยชน์ทำหนองผี[38]
มนุษย์รอดไม่วอดวาย
ก็คั้นคว้ามุ่งมั่นหมาย
เพราะชีพิตธิดา[39] มรณ์
จึงอัดอัดอาลัยวรณ์
อุทิศส่วนกุศลถึง
หาสถานอันพอพึง
ก็ริเริ่มประเดิมการ
ประกอบยาแจกเป็นทาน
รวมสภากาชาดไทย
มีรูปขึ้นตั้งอยู่ใน
ให้วายคิดถึงธิดา
จึงมีเจตนาปรา–
ทรช่วยนรชน
คงบันดาลให้เธอดล
ที่บูชิตอุทิศถวาย

---

[36] ที่เรียกกันต่อมาในสมัยนั้นว่าหมอหลวง

[37] เป็นหมอสัญชาติฝรั่งเศส

[38] หนองปลูกผีตายแต่ก่อนต้องสั่งมาจากอเมริกา–ยุโรป–ไข่ง่อน ที่กว่าจะถึงก็นานวันได้มาต้องรีบปลูกคนในกรุงเทพฯ แล้วเอาเชื้อไปปลูกต่อได้ผลไม่เต็มที่ จึงให้หมอมาโนสไปตั้งทำสำเร็จขึ้น ณ จังหวัดนครปฐม เมื่อ พ.ศ. 2416

[39] หม่อมเจ้าหญิงบรรลุศิริสาร (หญิงนภา)

[40] คือสถานปาสเตอร์ซึ่งผลิตเซรุ่มแก้โรคกลัวน้ำเป็นครั้งแรก เมื่อ 26 มี.ค. 2456 ที่ตึกกระทรวงมหาดไทยข้างโรงเลี้ยงเด็ก ชื่อสถานที่นั้นเป็นชื่อแพทย์ฝรั่งเศสผู้เริ่มอาหารที่ปารีสมาก่อน เมื่อสร้างในประเทศไทย จึงให้ชื่อสถานที่ตามลำเนียงฝรั่งเศส

๏ สร้างโอสถศาลา
ทุกข์ร้อนผ่อนโรคร้าย
๏ มีเรือนแพทย์พักพา
บรรเทาทุเลารอ
๏ หมอหลวงทั้งปวงทำ
แต่เช้าจนล่วงมา
๏ ต่อมาไม่ช้านาน
ที่รับดับทุกข์เข็ญ
๏ นี่คือประวัติการ
เกิดคุณอเนกา
๏ เมื่อว่ามหาดไทย
รวบรัดจัดบ้านเมือง
๏ เลิกแบบจตุสดมภ์
เพราะเหตุประเทศใน
๏ พระพุทธเจ้าหลวง
"ดำรง"[41] ทรงวางแผน
๏ มีเมืองเจ็ดสิบเอ็ด
มณฑลมีเทศา ฯ[42]
๏ ในตำแหน่งหน้าที่
ต้องใฝ่ใจอาจิณ
๏ ต้องเร่เตร่สำรวจ
ห่อนระย่อทรมาน
๏ สมัยนั้นยานไวไว
ใช้เกวียนต่างย่างลำลอง
เป็นสถานกูลคลาย
ต่างจังหวัดที่ขัดหมอ
ห้องรักษาคนไข้พอ
มีที่ขายจำหน่ายยา
กิจกรรมทุกเพลา
กระทั่งเที่ยงไม่เบี่ยงเบน
กิจการเปลี่ยนแปลงเป็น
พยาบาลการอาพาธ์
โรงพยาบาลกำเนิดมา
ควรนึกน้อมมโนเนือง
ทรงผึกใฝ่บำรุงเรือง
ให้กลืนกลมสมสมัย
ที่นิยมแต่ก่อนไร
ไพรัชคิดประชิดแดน
ตั้งกระทรวงสิบสองแทน
ตั้งสิบแปดมณฑลหนา
เป็นแขวงเขตราชอาณา
ปกครองงานการแผ่นดิน
เสนาบดีแห่งราชินทร์
เลือกผู้ครองสนองงาน
เสด็จตรวจแดนกันดาร
พระกายฝ่าอุส่าห์สนอง
หาไม่ได้แม้จ้างจอง
ระเหินระหกนะอกเอ๋ย

---

41 สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

42 สมุหเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑล (เจ้าพระยาสุรสีห์วิศิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เป็นเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลกอันเป็นมณฑลแรกประมาณ พ.ศ. 2435)

๏ ทั่วเมืองตรวจไม่เว้น
ใครใดที่ไหนเคย
๏ เลือกคนครองตำแหน่ง
ไพร่ฟ้าประชาชี
๏ ไปตรวจที่เมืองใด
ใดดีมีสำคัญ
๏ ทรงปรานีมีเมตตา
เช่นทรงอนุกูล
๏ พ้นผ่านานากิจ
ตริกถองมูลมองไกร
๏ ผ่าจนทุพพลภาพ
ลาไท้ไปเสถียร
๏ แม้ห่วงไม่ถ่วงงาน
ลางท่านคงพันพัว
๏ ชนมาห้าสิบสาม
ทั้งพร้อมที่จอมวัง
๏ หาไหนจะได้เหมือน
ห่อนชนะศศิธร
๏ ครั้นคลายวายวิโยค
จอมพงศ์ให้ทรงเนาว์
๏ หอสมุดราชบัณฑิตย์
ก็คงทรงหน้าที่
๏ ต้องค้นคว้าหาหลักฐาน
วัตถุศิลป์ประดิษฐ์–

มิได้เห็นแต่เมืองเลย
ไปเช่นว่าหาไม่มี
แต่ละแห่งก็เหมาะดี
ก็ชื่นชมนิยมกัน
ไม่เหมาะใจก็จัดสรร
ก็เสริมไว้มิให้สูญ
รักสัจจาเพียบเพ็ญพูน
ให้โจรจันทร์[43]พ้นทัณฑ์ไป
สุดจะคิดจาระไน
ถ้าประเมินเกินเล่มเกวียน
จึงทรงกราบบังคมเรียน
สถิตพักรักษาตัว
จะเสียการถ้านิ่งนัว
ไม่กล้าออกดอกกระมัง
หาใช่ทรามพระกำลัง
จะประสิทธิ์ประสาทพร
ดั่งดาวเกลื่อนทิฆัมพร
อันเทียบองค์ “ดำรง”[44]เรา
สรรพโรคประเทืองเบา
มุรธา[45]เสนาบดี
งานพิพิธภัณฑ์
จรรโลงเลื่องจนเพื่องฟู
มาประสานประสมชู
ราณะวัฒน์ประวัติเดิม

---

[43] โจรจันทร์จอมปลันที่รับสารภาพผิดต่อพระองค์และสัญญาจะกลับตนเป็นพลเมืองดีมีประสงค์จะเขียนวิธีการของโจรไว้เพื่อประโยชน์ในการปราบปราม จึงทรงชอพระราชทานโทษเมื่อ พ.ศ. 2446

[44] สมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ

[45] กระทรวงมุรธาธร

◎ ทั้งในนอกอาณา
ใดลึกบันทึกเสริม

◎ นิพนธ์ประวัติศาสตร์
ราชวงศ์ณเรงรณ

◎ สิ่งใดที่ลับลี้
โดยชักหลักสำคัญ

◎ มีชื่อเสื่องลือชา
ทวยไทยใจชื่นชม

◎ ว่า "**บิดรประวัติศาสตร์**"
ทูนเทอดเชิดบูชา

◎ ที่แจ้งแถลงเรื่อง
เป็นสิ่งส่วนสุขใจ

◎ ใต้อำนาจโลกธรรม
คราวเซก็เรรวน

◎ หลังเปลี่ยนการปกครอง
ผิดใดมิได้เจอ

◎ แม้ตำแหน่งราชบัณฑิตย์
ต้องเตร่เร่เปิดเปิง

◎ ถูกลดเงินบำนาญ
ต้องรอนทอนประทัง

◎ ปีนังถูกญี่ปุ่นครอง
ปัจจุบันยังพันพัว

◎ ศึกผ่อนตอนรับกลับ
รายงานตำรวจไทย

สืบเสาะมาตกแต่งเติม
ให้ชัดแจ้งทุกแห่งหน

เกี่ยวกับชาติภูมิดล
แม้นานลึกตึกดำบรรพ์

ก็ทรงชี้วิจารณ์ยัน
เข้าสงเคราะห์ได้เหมาะสม

ต่างพาราก็นิยม
จนถวายสมัญญา

เกริ่นประกาศกันสืบมา
พระเกียรติอยู่คู่เมืองไทย

บรรพเบองระบายไข
ส่วนทุกข์ยากก็มากมวล

ย่อมชื่นช้ำแกมกำสรวล
ขอแสดงแจ้งเสนอ

ถูกจ้องมองพะลึกพะเลอ
กลับถูกเพ่งเล็งกระเจิง

ก็บ้ายบิดให้ละเชิง
ไปสำนักพักปีนัง

อ้างถึงการเงินขาดคลัง
รัดเข็มขัดประหยัดครัว

ริบสิ่งของไปหมดตัว
มิส่งคืนผืนวิสัย

ถูกบังคับให้ต้องไป
ตามคำสั่งยังสงขลา

๏ ต้องทรงดำรงกาย
ไปแถลงแจ้งกิจจา

๏ ธ เคยเอ่ยปรารภ
“ว่าถ้าตำรวจที่

๏ จะได้คลานเข้าไป
นี่แหละรางวัลยง

๏ เมื่อกลับประทับวัง
วันหนึ่งได้ทัศนา

๏ เพราะเห็นเป็นทหาร
เสียพระทัยไม่สบาย

๏ น่านึกระลึกคิด
คงพะวงทรงอาวรณ์

๏ เคยช่วยชำรงชาติ
ใยสัตรูหมู่บัจจา

๏ ถ้ายังกำลังหนุ่ม
รุกรณจนพ้นแดน

๏ แต่พลังสิ้นลดหย่อน
ทนอยู่ดูไพรี

๏ ทรงรับสั่งอยู่เสมอ
ฝึกฝนทางรณรา

๏ เล่าหนึกระมังหนา
ปลงแน่แก่ความตาย

๏ ฐานะทางการเงิน
มีแต่เงินเดือนชู

ที่กระหายเพราะชรา
เพียงเพื่อเช่นเป็นพิธี

ซึ่งประสบน่าคิดดี
ธ กำเนิดเขาเบิดกรง

นั่งอยู่ในตามประสงค์
ที่ปรากฏใช่ยศตรา”

พอประทังพระวิญญา
พบญี่บุ่นใจวุ่นวาย

มีพลุกพล่านอยู่ประปราย
แล้วประชวรจวบจวนมรณ์

เหตุที่ปลิดพระชนม์จร
ว่าไพรีมาบีฑา

เป็นเอกราชตลอดมา
จึงหาญจู่มาตูแคลน

จะรบรุมให้แตกแตน
เข็ดขยาดปลาดหนี

ผู้ร่วมรอนก็ไม่มี
มาเป็นเจ้าไม่เข้าการ

เดิมองค์เธอเป็นทหาร
ป้องกันด้าวเป็นเป้าหมาย

จึงระอาเอือมละอาย
โปรดใคร่ครวญทบทวนดู

ธ ขัดเงินไม่เพื่องฟู
เริ่มสิบหก[46] ยกยอดมา

---

[46] สิบหกบาท

๏ ถึงขั้นสามพันหก
จนเหลือเก้าร้อยกว่า
๏ ครั้งไปอยู่ปีนัง
แปดเหรียญ[47]ยังเวียนนาน
๏ เพราะพระมฤดก
ที่พี่น้องหลาย
๏ รักเกียรติยศชาติ
คราวทุกข์หรือสุข
๏ หนึ่งกตเวที
กตัญญูรู้คุณคอย
๏ ทุกเช้าเข้าไปกราบ
จะจำนงประสงค์ปอง
๏ เป็นเนืองนิจกิจวัตร์
ยากนักที่จักเจอ
๏ พระสั้นพระชนมา
ฤๅหลักศิลาทรง
๏ ขอปวงอนุชน
ส่งสิ่งส่วนสาทร
แล้วลดตกลงหลายครา
คราวเปลี่ยนปรับรับบำนาญ
จะทรงสั่งหนังสืออ่าน
จนธิดาหาถวาย
ที่สิบตกอย่างเจ้านาย
นั้นพระองค์ไม่ทรงมี[48]
กว่าชีวาตม์ทุกนาที
ก็มีหย่อนสท้อนถอย
ชเนตตี[49]ก็เลิศลอย
เคารพรับบำรุงรอง
เพื่อทรงทราบทุกข์สุขผอง
ก็บำบัดจัดเสนอ
ที่จงจัดบำรุงเรอ
ลูกที่เป็นเช่นพระองค์
ดังจันทราดับแสงลง
ธวัชไทยโยกไหวคลอน
ทั่วทุกคนประนังกร
บูชาองค์ดำรง เทอญ

---

[47] แปดเหรียญปีนัง—จะซื้อหนังสือมาทรงอ่านท่านหญิงเหลือ (พระธิดา) คัดค้านเพราะใกล้สิ้นเดือนและเงินเหลือเพียง ๑๒ เหรียญ ท่านตรัสว่า "จะเอายังไงกับพ่อ สุรา นารี พาชี กีฬาบัตร ซึ่งผู้ชายน้อยคนนักจะรอดพ้นมาได้ พ่อไม่มีเลย มีแต่หนังสือเท่านั้นที่เป็นความสุข จะเอาอย่างไรเล่า" ท่านหญิงเหลือรู้พระทัยจึงมิได้แย้งรีบถวายเงินให้

[48] พระองค์เป็นโอรสที่ประสูติแก่เจ้าจอมมารดาชุ่มแต่พระองค์เดียว จึงไม่มีพระมรดกของเจ้าพี่น้องที่ขาดทายาทตกทอดถึง

[49] แม่

๏ ก่อนจบเชลงวรประวัติ
ขอเพิ่มยุบลวิมลมง–
๏ เอิกอึงพระเกียรติศิริวิบุลย์
ตรัสแก่คณาพระบริพาร
๏ ว่าใครประสบอนุชองค์
ราชสีห์และลัญฉนปกา–
๏ คือกรมพระเทว ฯ สุรพงศ์
เหมือนเผ้าบดีปถวีไทย
๏ ครั้งไท้นิวัตินครขัณฑ์
ยลศึกพิกล[52] กมลมี
๏ ครุ่นคิดมิคืนวรนิเวศน์
ในกรมก็ทรงวิจยปรา–
๏ เทียบเหล่าคณาพระบริวาร
ผูกเครื่องอำพนจะรณะรอน
๏ ชื่นโสตพระจอมมกุฎแผ้ว
เกริกเกียรติประณตพระยศยง
๏ เชิญพิศประมวลอธิกคุณ[53]
ในคำประกาศสถบดี[54]
อภิรัฐบุรุษยง
คลราชวโรงการ[50]
อธิคุณวโรพาร
พจิช้องพระน้องยา
พระคำรงประคองตรา
รอุบลมณีมัย[51]
สิก็คงจะภูมิใจ
พิเคราะห์ดูจะรู้ดี
ประลุจันทบุรี
กุธะแค้นนิแสนสา
มลเหตุบยาตรา
รภทูลถวายกร
ดุจะสารและอัสดร
นิรขัตติยาทรง
มนแน่วเสด็จคง
วรคุตสดุดี
พจสุนทราศรี
ฐิติกรมพระยายง

---

[50] ความตอนหนึ่งในพระราชหัตถเลขาของ ร. 5 (ดูเหมือนถึงเจ้าพระยายมราชว่า) " ใครได้พบกรมดำรงตราพระราชสีห์ใหญ่ และกรมหลวงฯ ตราบัวแก้วใหญ่ก็เท่ากับได้เฝ้าพระราชา"

[51] ตราชนิดบัวประกอบด้วยแก้ว เอาความว่า " ตราบัวแก้วใหญ่ "

[52] คราว ร. 5 เสด็จกลับจากประพาสยุโรปพอถึงอ่าวไทยในเขตจังหวัดจันทบุรี เห็นฝรั่งเศสส่งทหารมายึดเมืองนั้นอยู่ ก็เสียพระทัยไม่อยากคืนเข้าพระนคร จนสมเด็จในฐานะที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (พระพันปีหลวง) กราบบังคมทูลเปรียบเทียบมีใจความว่า " ช้างศึกม้าศึกผูกเครื่องรบพร้อมแล้ว คงขาดเพียงผู้ขับขี่เท่านั้น " พระปฏิภาณปรีชาปัญญาอันสุขุมนี้เป็นเหตุให้เสด็จเข้าพระนครบัญชาการปกครองประเทศทันที

[53] คุณสมบัติอันยิ่งใหญ่ประมาณ 20 ประการ ในประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ สถาปนาให้ทรงเป็นกรมพระยา ฯ

[54] พระเจ้าแผ่นดิน

๏ สำเร็จกิจรจิตความตามประสงค์
เทอดพระยศนิยมกรมพระดำรง
๏ หากโคลงฉันท์กาพย์กลอนกระท่อนกระแท่น
แก่ดนูผู้ประพันธ์ฉันท์ไมตรี
๏ หนึ่งถ้อยคำสำเนียงที่เรียงเรียบ
มุ่งเอาความงามเห็นว่าเป็นคุณ
๏ ถ้าขัดเขินเกินไปอภัยด้วย
เหตุจะแต่งกลอนนิยมกรมพระยา
๏ เนื่องพระวงศ์องค์นี้มีศรีศักดิ์
รัฐบาลชุมนุมประชุมชู
๏ เหตุดังกล่าวข่าวดังว่าข้าก็แจ้ง
เพราะป่วยตาผ่าตัดอัดฤดี
๏ ทั้งรำลึกเมื่อครั้งพ่อยังอยู่
จึงตัดเหตุพันพัวไม่กลัวตาย
๏ อันหลักฐานการประพันธ์ที่สรรสร้าง
มีประวัติ[56]ประกาศ[57]สาสน์สำนวน[58]
๏ ข้าพเจ้าผู้ประพันธ์นั้น "**อำนาจ**"
นายอำเภอกันทรลักษณ์พิทักษ์คาม
๏ ขอกุศลผลบุญเพิ่มพูนให้
ญาติวงศ์จงเป็นสุขทุกเดือนปี
อุทิศส่งทักษิณานุสาวรีย์
ไม่หนักแน่นโปรดอภัยไว้ศักดิ์ศรี
ปราชญ์ผู้ปรีชาโชติโปรดเอาบุญ
จะประเทียบวรวาทก็ขาดสุนทร์
จึงจัดจุนเจิมรับประดับประดา
นึกว่าช่วยคลายทุกข์ให้สุขา
เพราะบุตราขอร้องให้ลองดู
เฉลิมหลักไตรรงค์ให้ทรงอยู่
จะบำรุงทักขิณาคราร้อยปี
แต่นึกแหนงทำไปได้หรือนี่
บารมีกรมพระยาพอตาคลาย
ธ เชิดชูประทวนศักดิ์[55]เป็นหลักหมาย
รับบรรยายคำนิยมพอสมควร
นั้นหลายอย่างขอประยุกต์ไว้ทุกส่วน
นิทาน[59]ทวนจุลสาร[60]สำนารความ
เป็นข้าบาทพระบิณแผ่นดินสยาม
สกุลนาม "**รักษาสัตย์**" สวัสดี
ห่างป่วยไข้ปรีดิ์เปรมเกษมศรี
พระพรสิ่งประสิทธิ์วิชิตเอย ฯ

---

[55] ทรงแต่งตั้งบิดาผู้ประพันธ์ให้เป็น "ขุนอภิลักข์" (จีนจร)
[56] พระประวัติตามสมุดประวัติและประวัติศาสตร์บางเล่มที่ทรงนิพนธ์
[57] ประกาศสถาปนาให้ทรงตำรงกรมต่าง ๆ
[58] พระนิพนธ์และหนังสือราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับในกรม ฯ
[59] นิทานโบราณคดี
[60] ก. พระนิพนธ์ของ ม.จ. หญิงพูนพิศมัย (พระธิดา) พ.ศ. 2501 ที่ประทานให้วิทยุรักษาดินแดนต่านอาทิตย์ละครั้ง
ข. เรื่องสมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ โดยคุณสุลักษณ์ ศิวรักษ์ เขียนเมื่อ พ.ศ. 2501

คาถา

"ปพฺพตาปี พหุเสลา รตนานิ จทุลฺลภา
พหุชนา สทาโหนฺติ ปณฺฑิตาปี จทุลฺลภา"

โคลงอธิบายคาถา

◎ ภูเขาเหลือแหล่ล้วน ศิลา
หามณีจินดา ยากได้
ฝูงชนเกิดนานา ในโลก
หานักปราชญ์นั้นไซร้ เลือกแล้วฤามี

◎ ป่าหลวงหลายโยชน์พร้อม พฤกษา
หาแก่นจันทร์กฤษณา ยากไซร้
ฝูงคนเกิดมีมา เหลือแหล่
หาปราชญ์ฤาจักได้ ยากแท้ควรสงวน

◎ มัจฉามีทั่วท้อง ชโลธร
หาเงือกงูมังกร ยากได้
ทั่วด้าวพระนคร คนมาก มีนา
จักเสาะสัปปุรุษไซร้ ยากแท้จักมี

◎ ตารามีมากร้อย ถึงพัน
บ่เปรียบกับดวงจันทร์ หนึ่งได้
คนพาลมากอนันต์ ในโลก
จะเทียบเท่าปราชญ์ไซร้ ยากแท้ฤาถึง

(โลกนิติ–ฉบับสมเด็จกรมพระยาเดชาดิศร)

ความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ต่อ กระทรวงมหาดไทย

โดย จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

1. ข้อความเบื้องต้น

วันที่ 21 มิถุนายน พุทธศักราช 2505 เป็นวาระที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ รัฐบุรุษองค์สำคัญของประเทศไทย ประสูติมาได้ครบรอบ 100 ปี ด้วยความร่วมมือและการสนับสนุนอย่างใกล้ชิดขององค์การยูเนสโกแห่งสหประชาชาติ รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้จัดให้มีงานเฉลิมฉลองพระเกียรติคุณของเสด็จในกรมพระองค์นั้น เพื่อเป็นที่ระลึกถึงคุณงามความดีและบุญคุณของพระองค์ท่านที่ทรงเคยบำเพ็ญประโยชน์อย่างมโหฬารและนานัปประการแก่ประเทศไทย อันควรจะได้รับการยกย่องอย่างเป็นพิเศษและเพื่อที่จะได้แสดงออกมาให้ปรากฏแก่บรรดาปวงประชากรชาวไทยรุ่นหลังถึงพระกรณียกิจต่าง ๆ ซึ่งพระองค์ได้ทรงปฏิบัติเมื่อครั้งยังทรงดำรงพระชนมชีพอยู่ อันอาจเป็นตัวอย่างที่อนุชนรุ่นหลังจะได้ถือเป็นแนวทางอันเหมาะสมที่จะเลือกประพฤติตนต่อไปและซึ่งจะยังประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติได้อีกหนทางหนึ่งด้วย

เมื่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพยังทรงมีพระชนมายุ พระองค์ท่านได้ทรงปฏิบัติพระกรณียกิจที่ทรงได้รับมอบหมายและที่ทรงดำริขึ้นโดยลำพังพระองค์เองจนลุล่วงประสบความสำเร็จอย่างมากมายสมกับความเป็นอัจฉริยบุรุษคนหนึ่งของไทยโดยแท้ ทรงแสดงออกซึ่งความเป็นนักปราชญ์ นักประวัติศาสตร์และโบราณคดี ที่ทรงไว้ซึ่งความรอบรู้และความสามารถเป็นยอดเยี่ยม ทั้งแสดงออกซึ่งความเป็นเอตทัคคะทางการบริหารราชการแผ่นดิน อันหาผู้มีฝีมือเทียบเท่าได้ยากในเวลานั้น จนทรงเป็นที่โปรดปรานแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีพระองค์ต่อ ๆ มาจนกระทั่งเสด็จในกรมทรงเสด็จสู่สวรรคาลัย คงเหลือไว้แต่ผลงานของพระองค์และพระนาม "ดำรงราชานุภาพ" เป็นที่กล่าวขวัญและให้เป็นที่ระลึกฉันแก่ชาวไทยทั้งมวลในระยะต่อ ๆ มา จนตราบเท่าทุกวันนี้

ในวาระดีอันเหมาะสมที่จะหวนรำลึกถึงผลงานต่าง ๆ ที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงเคยปฏิบัติมา มีเหตุผลอันสมควรหลายประการหากจะได้นำเอาเรื่องราวของพระองค์เมื่อครั้งที่พระองค์ท่านได้ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระองค์แรกของประเทศไทย[1] มาทบทวนความจำอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะในบางกรณีที่นับว่ามีความสำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงแล้ว ยังเป็นงาน "ชิ้นโบว์แดง" ของพระองค์ด้วย เสด็จในกรมทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนานถึง 24 ปี นานที่สุดในกระบวนผู้เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าบริหารชั้นสูงสุดของกระทรวงมหาดไทยและนานที่สุดในพระประวัติรับราชการของพระองค์ท่านเอง ความสำเร็จในการปฏิบัติราชการในตำแหน่งนี้ นับว่าเป็นบ่อเกิดแห่งความมีชื่อเสียงอันยิ่งใหญ่ของเสด็จในกรมที่แผ่ขจรไปอย่างกว้างขวางที่เป็นแหล่งสำคัญที่สุด

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงได้รับความเคารพยกย่องว่าเป็น "พระบิดาของกระทรวงมหาดไทย" และ "บรมครู" ทางการปกครอง เพราะพระองค์ท่านทรงเป็นผู้ก่อกำเนิดราชการมหาดไทยที่สืบเนื่องมาจนทุกวันนี้ พระองค์ทรงเป็นผู้วางรากฐานการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในทัศนคติและระบบใหม่ พระองค์ทรงฟันฝ่าอุปสรรคมากมายจนประสบความสำเร็จตามนโยบายที่วางไว้ด้วยพระปรีชาสามารถของพระองค์เป็นสำคัญ กระทรวงมหาดไทยในสมัยของพระองค์ เป็นกระทรวงที่มีความสำคัญและมีความหมายสูงสุดของประเทศ เป็นปัจจัยทั้งทางตรงและทางอ้อมขององค์พระประมุขของประเทศในการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ล้าหลังให้ทันกับสภาพแวดล้อมและป้องกันเอกราชของประเทศให้พ้นจากการคุกคามอย่างรุนแรงของอัตคตประเทศในรอบศตวรรษที่แล้วมา

มิสเตอร์ เจ.ยี.ดี. แคมเบลล์ ชาวตะวันตกผู้หนึ่งซึ่งเคยเข้ามารับราชการในประเทศไทยในสมัยนั้นได้กล่าวพาดพิงถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในหนังสือเรื่อง "*ประเทศสยามในศตวรรษที่ 20*" ของเขาในตอนหนึ่งว่า ประเทศไทยมีโชคดียิ่งที่สามารถสรรหาผู้ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในคณะรัฐบาลสมัยนั้นด้วยบุคคลที่เปี่ยมไปด้วยคุณสมบัติ เช่น *ปรีนดำรง* เพราะจะไม่มีใครเลยแม้แต่คนเดียวที่จะสามารถปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ แม้แต่เพียงส่วนหนึ่งของงานที่เสด็จในกรม กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงปฏิบัติไป ให้แก่ประเทศชาติ[2]

---

[1] ผู้เขียนถือว่า ตำแหน่งสมุหนายกเดิมนั้น มีฐานะและหน้าที่คล้ายคลึงอย่างกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

[2] J.G.D. Campbell, *Siam in the Twentieth Century* (London : Edward Arnold, 1902), pp. 185-86.

คำพรรณนาถึงความสำคัญขององค์เสด็จในกรมที่มิสเตอร์แคมเบลล์ได้อ้างมา นอกจากจะบ่งให้เห็นถึงการเป็นนักบริหารที่ยอดเยี่ยมของประเทศไทยแล้ว ยังเป็นหนทางที่นำไปสู่ความสนใจให้มีการติดตามรายละเอียดเพิ่มขึ้นเพื่อพิสูจน์หรือสนับสนุนให้แน่ชัดว่า สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีความสำคัญต่อกระทรวงมหาดไทยด้วยประการใดบ้าง ดังนั้นการเสนอเรื่องราวถึงสาระสำคัญของบทบาทของพระองค์เพื่อสนองความต้องการเช่นนั้น จึงเป็นจุดมุ่งหมายของบทความนี้ ซึ่งจะเสนอเท่าที่ลักษณะของบทความสั้น ๆ จะอำนวย

2. เสด็จในกรมกับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

เมื่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นเวลาที่บ้านเมืองกำลังอยู่ในภาวะสับสน ด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกำลังทรงดำเนินการปฏิรูประเบียบการบริหารราชการของประเทศจากแบบแผนเก่าล้าหลังอันเป็นทางนำมาซึ่งอันตรายแก่ความเป็นอยู่และแม้แต่เอกราชของชาติ ให้มีแบบแผนใหม่ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพพอเพียงแก่การปกครองประเทศให้มีความก้าวหน้าไปในหนทางที่อารยประเทศกำลังปฏิบัติอยู่

อันตรายที่กำลังคุกคามประเทศและเป็นมูลเหตุสำคัญที่พระพุทธเจ้าหลวงทรงดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมิรั้งรอ อาจจะสรุปได้ว่ามีทั้งภายนอกและภายใน ความจริงข้อนี้อันจะเห็นเป็นที่ประจักษ์ได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีไปในพิธีเปิดการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2438 ในตอนที่มีความว่า

> ...เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองและมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ข้างฝ่ายทิศตะวันตกโดยโอบขึ้นไปเหนือเมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวดขันและมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอก

ได้มีอยู่ 3 ประการ คือ พูดจากันในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มีกำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้น ก็จะไม่พบ...[3]

จากพระราชาธิบายข้างต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจำต้องมีการเปลี่ยนแบบแผนการปกครองเสียใหม่ จะพึ่งแต่นโยบายต่างประเทศแบบ ขอให้อยู่รอด (Survival Diplomacy)[4] ซึ่งเคยใช้ยับยั้งต่างชาติมาแต่เดิมนั้นไม่ได้เสียแล้วและแบบแผนการปกครองที่พระองค์ได้ทรงเริ่มปฏิบัติก็คือ การปฏิรูปกระทรวงเสนาบดีใหม่ โดยจัดสรรอำนาจหน้าที่ออกตามชนิดของงาน (Organization by function) ให้เป็น 12 กระทรวงมีฐานะเท่ากัน และด้วยการกำหนดหน้าที่ของแต่ละกระทรวงตามแบบนี้ กระทรวงมหาดไทยในทัศน์ใหม่จึงได้กำเนิดขึ้นแทนกระทรวงแบบเดิม ซึ่งเคยอยู่ใต้บังคับบัญชาของสมุหนายกและซึ่งเคยมีอำนาจหน้าที่หลายอย่างหลายชนิด ทั้งทางด้านการปกครองด้านการทหาร ด้านการคลังและด้านการยุติธรรม อันทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายและยุ่งยากในการบริหารงานและที่สุดเป็นที่เสื่อมเสียอย่างร้ายแรงแก่ประสิทธิภาพของงาน กระทรวงมหาดไทยที่ตั้งขึ้นใหม่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการรักษาพระราชอาณาเขตด้วยการจัดการปกครองหัวเมืองทั่วประเทศแต่กระทรวงเดียว ซึ่งแต่ก่อนมาขึ้นอยู่ถึง 3 กระทรวง การจัดสรรหน้าที่แบบใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามวิชาการที่ได้รับมาจากทวีปยุโรปเช่นนี้จึงสามารถแก้ปัญหาและข้อเสื่อมเสียเก่า ๆ ลงได้เป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม อาจจะกล่าวว่า สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงก็ทรงประสบความยุ่งยากพระทัยอย่างมาก ในการเริ่มดำเนินการตามแผนการใหม่ โดยเฉพาะในการเลือกหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารเข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ปฏิบัติการให้ดุล่วงไปตามความมุ่งหมายของการปฏิรูป

---

[3] "สำนาพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 144 ทรงมีมาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เนื่องในโอกาสวันเปิดประชุมประจำปีของข้าหลวงเทศาภิบาลครั้งแรก", *อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์* (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495), หน้า 146-48.

[4] ดู Walter F. Vella, *The Impact of the west on Government in Thailand* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1955), p. 336.

ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้แทนตัวของพระองค์เอง ซึ่งไม่สามารถจะกระทำได้หมด ยิ่งกระทรวงที่มีความสำคัญที่สุดเช่นมหาดไทยแล้ว ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะการวางแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นรากฐานของการบริหารงานในด้านอื่น ๆ ของรัฐ หากไม่สามารถวางแบบแผนการปกครองให้สำเร็จและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศแล้ว กิจกรรมในด้านอื่น ๆ ของรัฐก็จะล้มเหลวไปด้วย นอกจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นงานโดยตรงแล้ว เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรกนี้ต้องเป็นผู้ดำเนินการวางระเบียบงานโดยทั่ว ๆ ไปของมหาดไทยให้สอดคล้องกับระเบียบการแบ่งงานระหว่างกระทรวงตามแบบใหม่ด้วย จะเรียกว่าเป็นการปฏิรูปราชการของกระทรวงใหม่ทั้งหมดก็ไม่ผิดจากความจริงนัก

ภายหลังเมื่อสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงตริตรองอย่างรอบคอบแล้ว พระองค์ก็ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เสด็จในกรม กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งในขณะนั้นยังทรงพระยศ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ให้ดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ภายหลังเมื่อเสด็จในกรมทรงเสด็จกลับจากราชการต่างประเทศได้เพียง 7 วันเท่านั้น

เมื่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงรับเทราบพระบรมราชโองการแต่งตั้งดังกล่าว ครั้งแรกเสด็จในกรมทรงเล่าว่ามีความกังวลและตกพระทัยอยู่เป็นอันมาก เพราะไม่ได้ทรงคาดคิดมาก่อน ในขณะนั้นเสด็จในกรมทรงมีพระชนมได้เพียง 30 ชันษาและกำลังทรงเตรียมงานเกี่ยวกับการปรับปรุงการศึกษา ซึ่งในหลวงได้ทรงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพระองค์แต่แรก ที่เสด็จในกรมทรงวิตกก็เพราะว่า แต่ไหนแต่ไรมาผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนนี้ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถผ่านราชการมามาก ทรงเกรงว่าหากทำไม่สำเร็จก็จะพลอยทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเสียชื่อเสียงไปด้วย แต่ครั้นเมื่อเสด็จในกรมทรงมีโอกาสกราบทูลความเห็น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกลับมีพระดำรัสตอบว่า

...ในส่วนพระองค์ก็ทรงเชื่อแน่ว่า ข้าพเจ้า (กรมดำรง) คงจะสามารถจัดกระทรวงธรรมการได้ดี แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางทีข้าพเจ้า (กรมดำรง) จะยังมิได้คิดไปถึงด้วยต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองบางทีอาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสรภาพแล้ว กระทรวงธรรมการจะดีอยู่ได้หรือ การรักษาพระราช-

อาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญกว่ามาก การนั้นตกอยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น เพราะหัวเมืองทั้งปวงขึ้นอยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยโดยมาก ได้ทรงพิจารณาหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้จัดการได้ดังพระราชประสงค์มานานแล้ว ยังหาไม่ได้ จนทรงสังเกตเห็นว่า ความสามารถของข้าพเจ้า (กรมดำรง) เหมาะแก่ตำแหน่งนั้น ...[5]

นอกจากนี้แล้วพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงรับที่จะช่วยเหลือเสด็จในกรมในการปฏิบัติงานนี้ด้วยความเต็มพระทัยและอย่างใกล้ชิดด้วย

หากจะพิจารณาถึงคุณสมบัติของเสด็จในกรม กรมพระยาดำรงราชานุภาพเมื่อทรงได้รับแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ว่ามีความเหมาะสมอยู่อย่างไรบ้าง จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งอันสำคัญเช่นนี้ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า เสด็จในกรมทรงมีคุณสมบัติประจำตัวที่นับว่าดีเด่นอยู่หลายประการ ประการแรกที่เดียวเนื่องมาจากความสนิทสนมที่เสด็จในกรมทรงมีอยู่กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ ในระยะเวลาส่วนมากนับแต่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงขึ้นครองราชย์มา สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเป็นคนสนิทและราชองครักษ์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาตลอด นอกจากจะได้สร้างความเข้าพระทัยในพระอัธยาศัยซึ่งกันและกันเป็นอย่างดีแล้ว[6] ยังปรากฏในพระประวัติรับราชการของเสด็จในกรมอย่างเป็นทางการว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้สั่งสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์และวิชาโบราณคดีให้[7] มูลเหตุของความสนิทสนมกันนี้เอง จึงทำให้ในหลวงทรงไว้วางพระราชหฤทัยในความจงรักภักดีเห็นแววความสามารถ ความพยายามตลอดจนสติปัญญาในการทำงานของเสด็จในกรมและทรงชาบซึ้งถึงคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เสด็จในกรมทรงมีอยู่และเคยปรากฏแก่พระองค์ในระยะเวลาเหล่านี้ด้วย

---

[5] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, *เทศาภิบาล* (พระนคร: โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 12-13 วงเล็บโดยผู้เขียน

[6] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *ความทรงจำ* (พระนคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2494), หน้า 425-26.

[7] "สำเนาสมุดพระประวัติทรงรับราชการ", *พระประวัติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2405–2486* (พระนคร: โรงพิมพ์ไสภณพิพัธนากร, 2487), หน้า 20.

ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่าเท่าที่แล้ว ๆ มา สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงปฏิบัติราชการทั้งในด้านทหารและพลเรือนประสพความสำเร็จเป็นที่เชิดชูยิ่งตลอดมา เสด็จในกรมได้ทรงแสดงออกถึงความสามารถในการริเริ่มและปรับปรุงกิจการที่ทรงเกี่ยวข้องให้มีความเจริญก้าวหน้า อาทิ การแผนที่ การปืนใหญ่และการศึกษา อันแสดงถึงสัญญลักษณ์ของความปราดเปรื่องในการบริหารราชการมาเนือง ๆ[8]

ข้อสนับสนุนข้อสุดท้ายแต่นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่าข้ออื่น ๆ ก็คือความเชี่ยวชาญในความรู้ภาษาอังกฤษอย่างยอดเยี่ยมของเสด็จในกรม ซึ่งแม้ว่าจะทรงเคยเรียนอยู่แต่ภายในประเทศไทย ไม่เคยไปศึกษายังต่างประเทศ แต่เสด็จในกรมก็ทรงมีความชำนาญทั้งในการใช้ภาษาและเข้าพระทัยในขนบธรรมเนียมของอังกฤษได้เป็นอย่างดี นับว่าอยู่ในชั้นแนวหน้าของบรรดาเจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในสมัยนั้น

อนึ่ง การที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีโอกาสไปราชการต่างประเทศ ได้ทอดพระเนตรกิจการและความเป็นไปของประเทศต่าง ๆ ทั้งในเอเชียและยุโรปหลายประเทศ ทำให้พระองค์ทรงพบปะกับอารยธรรมใหม่ ๆ ของประเทศเหล่านั้น และเมื่อผสมกับความเอาพระทัยใส่ค้นคว้าหาความรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอ จึงทำให้เสด็จในกรมทรงเป็น "คนสมัยใหม่" เช่นเดียวกับที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงเล็งเห็นประโยชน์ของระบบการบริหารราชการใหม่ ๆ อยู่ด้วย การที่ในหลวงทรงแต่งตั้งสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงที่สำคัญทั้งที่อยู่ในวัยเยาว์พระชันษาอยู่มาก ก็คงจะไม่มีเหตุผลเป็นอย่างอื่นที่นับว่าสำคัญ นอกจากด้วยพระราชประสงค์ที่จะให้มีการปรับปรุงระเบียบการปกครองแบบเก่า ๆ ซึ่งเป็นที่เอื้อมระกาให้ทันสมัยที่สุดเท่าที่ควรจะเป็นเพื่อจะได้สร้างสรรค์ความเจริญให้แก่บ้านเมืองก้าวหน้าทันกับประเทศอื่น ๆ เสียที และเป็นที่หวังว่าเมื่อเสด็จในกรมทรงมีแนวความคิดอันทันสมัยอยู่แล้ว คงจะสามารถดำเนินการให้สมกับพระราชประสงค์ที่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงตั้งไว้โดยในหลวงมิทรงต้องยุ่งยากลำบากพระทัยมากนัก

3. การปกครองก่อนที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี

ข้อบกพร่องนานาประการของระเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ประเทศไทยได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติมาแต่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหลักการปกครองประเทศหรือการ

---

[8] ดู "ประกาศแต่งตั้งกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ", *ibid.*, หน้า 4-6.

ปกครองส่วนภูมิภาค เป็นเรื่องที่มีความรุนแรงมาก เอกราชของชาติจะดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงก็ด้วยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของประชาชนในชาติ แต่ด้วยแบบแผนการปกครองแบบดั้งเดิมของไทย ได้มีมูลเหตุหลายประการที่จะทำให้ราชอาณาจักรของไทย แตกแยกออกจากกันโดยง่าย ด้วยประชาชนภายในพระบรมโพธิสมภารกำลังจะคลายความยึดมั่นจากสิ่งที่เป็นที่เชื่อมโยงความจงรักภักดีของประเทศ อาทิเช่น พระมหากษัตริย์ และด้วยความอ่อนแอในระเบียบการปกครองแบบเก่า ได้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการทำนุบำรุงประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้เข้มแข็งได้ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอ้างถึงและได้นำมากล่าวในตอนก่อน

ความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับแบบแผนการปกครองที่เคยยึดถือมา พอจะสรุปออกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้ คือ

1. ในขณะเมื่ออารยธรรมตะวันตกกำลังเข้ามามีอิทธิพลในคาบสมุทรแหลมทองมากขึ้นทุกที การที่ประเทศไทยคงแบ่งส่วนการปกครองของประเทศออกเป็นราชอาณาจักรที่แท้จริงของไทยส่วนหนึ่ง และราชอาณาจักรที่เป็นประเทศราชของไทยอีกส่วนหนึ่งได้ก่อให้เกิดเป็นช่องโหว่แก่ศัตรูที่จะดำเนินการปลุกปั้นประเทศราชเหล่านี้ และในที่สุดจะเข้ามาครอบครองดินแดนส่วนดังกล่าวด้วยความสะดวก เพราะโดยปกติประเทศไทยปล่อยให้ประเทศราชของตนมีอิสระในการปกครองตนเอง มิได้ควบคุมอย่างใกล้ชิด ขอแต่เพียงให้ประเทศราชเหล่านี้ส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองเป็นเครื่องราชบรรณาการประจำปีเป็นการยืนยันความจงรักภักดีมาเท่านั้น การมิยอมรับประเทศราชเหล่านี้เข้าเป็นอาณาเขตที่แท้จริงของไทยซึ่งก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกกันระหว่างประชาชนในดินแดนนั้นกับประชาชนทั่วไปอยู่แล้ว ครั้นเมื่อประเทศไทยยังไม่สามารถสร้างสรรความเจริญให้แก่เขาเหล่านั้น ยิ่งกว่าให้เขาดำเนินการเอง ประเทศราชเหล่านี้ก็ย่อมจะหาหนทางออกที่เห็นว่าได้ประโยชน์แก่เขามากที่สุด ทั้งด้วยความเต็มใจหรืออาจจะด้วยความหลงผิดหลงชอบตามที่ศัตรูจะจูงไปก็ได้

2. ประเทศไทยแบ่งอำนาจการปกครองราชอาณาจักรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงถึง 3 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาหัวเมืองและประเทศราชภาคเหนือ กระทรวงกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองและประเทศราชทางปักษ์ใต้และกรมเจ้าท่าบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเล การแบ่งงานเช่นนี้นอกจากจะไม่เกิดผลดีแก่การบริหารแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอีกมากมาย เพราะกระทรวงแต่ละกระทรวงต้องทำทุกหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับหัวเมือง

ในสังกัดซึ่งกว้างขวางมากและจำเป็นจะต้องใช้ความชำนิชำนาญแตกต่างกัน ทั้งการทหารและพลเรือน ทั้งการภาษีอากรและการศาล และการควบคุมผลการปฏิบัติงานอย่างเดียวกันของรัฐ ซึ่งกระทำกันโดยหลาย ๆ กระทรวงเช่นนี้ย่อมให้ได้ผลมีมาตรฐานและแบบแผนเดียวกันได้ยาก ยิ่งกว่านั้นยังจะทำให้เกิดการขัดแย้งในการปฏิบัติงานได้ง่าย ในที่สุดการบริหารงานของรัฐก็เป็นไปอย่างไม่มีระเบียบและไม่มีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมาย อันข้อบกพร่องดังกล่าวก็ได้ปรากฏตลอดมาแล้ว[9]

ในฐานะที่กระทรวงเป็นส่วนราชการสูงสุด ดังนั้นรัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงดำเนินการแก้ไขโดยจัดสรรหน้าที่ระหว่างกระทรวงเสียใหม่เป็น 12 กระทรวง ดังได้กล่าวมาในตอนก่อน ส่วนการปรับปรุงกิจการภายในหรือในส่วนภูมิภาคนั้นเป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่จะดำเนินการต่อไป

3. การจัดส่วนราชการในหัวเมืองต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ราชอาณาจักรอันถือว่าเป็นประเทศไทยที่แท้จริงแบ่งออกเป็นส่วนการปกครองเล็ก ๆ ลงไปตามลำดับ คือ เมือง แขวง ตำบลและหมู่บ้าน แต่ละส่วนได้จัดให้มีเจ้าพนักงานทำหน้าที่ปกครองอยู่มากบ้างน้อยบ้าง แต่ตามความเป็นจริงแล้วเนื่องมาจากการควบคุมและการตรวจตราที่ทางราชการส่วนกลางทำไม่ได้ผล ส่วนการปกครองดังกล่าวจึงทรุดโทรมมาตามลำดับ การปฏิบัติหน้าที่แท้จริงกับเทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ไม่ตรงกัน เช่น ตามกฎหมายให้หัวเมืองจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านทำการปกครองประชาชนในเขตหมู่บ้านท้องที่ละหนึ่งคน แต่มีหัวเมืองเป็นจำนวนมากที่ปล่อยปละละเลยเสียไม่ตั้งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อไม่มีผู้ใหญ่บ้าน มีแต่กำนัน ๆ เองก็เลยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์ เพราะไม่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเป็นหูเป็นตาให้ ราชการก็เสื่อมมาโดยลำดับ[10]

ความสำคัญของส่วนราชการส่วนภูมิภาคจึงมาอยู่ที่เมืองเป็นสำคัญ ซึ่งแต่ละเมืองได้จัดให้มีข้าราชการคณะหนึ่งทำการบริหารกิจการในเมืองนั้น อย่างไรก็ตาม สภาพขององค์การส่วนภูมิภาค อันนับว่าเป็นหลักเป็นฐานหน่วยนี้ก็อยู่ในฐานะที่ไม่สามารถจะเป็นตัวแทนที่ดีของรัฐบาลกลาง เพราะบรรดาเจ้าเมืองและกรมการเมืองมีอิสระมาก การสับตำแหน่งเป็นไป

---

[9] *พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน* (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493), หน้า 12 และ 51-52.

[10] กรมพระยาดำรง ฯ กับพระยาราชเสนา, *op. cit.*, หน้า 120-121.

ตามสายโลหิตเป็นส่วนใหญ่และประเพณีการปกครองก็เป็นไปตามแบบที่เรียกว่า "กินเมือง"[11] คือเจ้าเมืองและกรมการเมืองมีอำนาจ และสิทธิที่จะได้ค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ และเรียกร้องเอาสิ่งของบรรดาที่ราษฎรในเขตเมืองที่ตนครอบครองมาแบ่งปันเป็นค่าป่วยการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับความคุ้มครองที่เจ้าเมืองกรมการเมืองบ้องกันอันตราย และอำนวยความสะดวกในการทำมาหากินให้ โดยนิตินัยแล้วรัฐบาลกลางจะเป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมเจ้าเมืองเหล่านั้น แต่เนื่องจากความสับสนในการปฏิบัติราชการและความลำบากในการติดต่อระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค เจ้าเมืองและกรมการเมืองดังกล่าวจึงถืออำนาจเต็มที่ที่จะปฏิบัติการใด ๆ ภายในเมืองของตนตามแต่ตนจะเห็นว่าเหมาะสม และรัฐบาลก็ยากที่จะควบคุมและสอดส่องพฤติกรรมดังกล่าวให้ใกล้ชิดได้ นอกจากจะเป็นเรื่องร้ายแรงซึ่งเกิดแก่ประชาชนและอาจจะกระทบกระเทือนของฐานะของประเทศจึงจะมีการติดตามเป็นพิเศษ

แบบแผนการปกครองแบบนี้ นอกจากจะเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนพลเมืองเป็นที่สุดแล้ว ยังเป็นเครื่องถ่วงความเจริญของประเทศชาติด้วย

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเล่าไว้ในนิทานโบราณคดีเรื่อง "ห้ามเจ้าไม่ให้ไปเมืองสุพรรณ"[12] ว่า เมื่อพระองค์ทรงมีพระประสงค์จะเสด็จไปประพาสเมืองสุพรรณ เจ้าเมืองสุพรรณได้ส่งข่าวมาห้ามมิให้เสด็จไปอ้างว่า เทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณไม่ชอบเจ้านาย ถ้าเสด็จไปอาจจะเกิดอันตรายได้ แต่ครั้นทรงเสด็จไปจริงกลับปรากฏว่าที่แท้ก็เพราะเจ้าเมืองสุพรรณสร้างความเดือดร้อนไว้ให้แก่ประชาชนพลเมืองมากมายนั่นเอง

เหตุผลที่รัฐบาลในสมัยก่อน ๆ ต้องจำยอมปล่อยให้ "การกินเมือง" เป็นมาจนกระทั่งถึงรัชสมัยของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ก็คือเนื่องมาจากว่า รัฐไม่สามารถหารายได้พอเพียงที่จะจ้างข้าราชการมาปฏิบัติงานเป็นตัวแทนได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งอยู่ที่ความล้าหลังในความรู้ในด้านการปกครอง ซึ่งการติดต่ออย่างกว้างขวางกับอัศตงคตประเทศพึ่งจะมีในรัชกาลที่ 4 และที่ 5 เท่านั้นเอง

ความจริงการที่รัฐไม่สามารถมีรายได้เพิ่มพอที่จะปรับปรุงการปกครองได้ ก็อยู่ที่การรั่วไหลของรายได้ของประเทศจากปกครองแบบกินเมืองเป็นสำคัญ เพราะนอกจากจะต้องแบ่งเงินรายได้ไปให้เจ้าเมืองกรมการเมืองบางส่วนแล้ว เจ้าเมืองกรมการเมืองเหล่านี้ก็หาเอาใจ

---

[11] *Ibid.*, หน้า 41-45.

[12] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *นิทานโบราณคดี* (พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทการพิมพ์ไทย จำกัด, 2487), หน้า 50-60.

ใส่ขวนขวายหาประโยชน์ให้แก่ประเทศอย่างเต็มที่ไม่ การประมูลภาษีแต่ละครั้งจึงได้เงินไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย รั่วไหลไปตกอยู่แก่เอกชนเสียเป็นอันมาก

4. ความบกพร่องอีกประการหนึ่งก็คือ การติดต่อสื่อสารและการคมนาคมภายในประเทศซึ่งอยู่ในสภาพเริ่มต้น (Primitive) เป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการบริหารราชการในสมัยนั้นถนนยังไม่มี ทางรถไฟยังไม่มี โทรเลขโทรศัพท์ก็พึ่งจะดำริตั้งขึ้น การติดต่อระหว่างหัวเมืองจึงต้องใช้ทางน้ำเป็นหลัก แต่ก็ใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น การเดินราชการส่วนมากจึงยังต้องใช้คนนำสารแทน ซึ่งมีม้าหรือช้างเป็นพาหนะบุกป่าฝ่าดงและข้ามห้วยเหวลำธารไปด้วยความลำบากและล่าช้า ด้วยเหตุนี้ราชธานีจึงไม่สามารถควบคุมและประสานงานกันกับหน่วยบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าเมืองต่าง ๆ ก็มีอำนาจเพิ่มมากขึ้น เพราะเจ้าเมืองเหล่านั้นจะปฏิบัติตามคำสั่งที่เมืองหลวงออกไปแค่ไหนหรือเพียงใด ทางเสนาบดีไม่มีทางรู้ การตรวจราชการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากราชธานีซึ่งควรจะแก้ปัญหาได้บางส่วนก็ไม่ค่อยจะมี เมื่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเสด็จออกไปตรวจราชการหัวเมืองในครั้งแรก จึงเป็นที่พิศวงแก่บรรดาเจ้าเมืองและประชาชนทั้งหลายซึ่งพากันคิดว่า พระองค์คงจะตีกคะนองไปตามวัย[13] เพราะขณะนั้นเสด็จในกรมทรงมีพระชนมายุได้ 30 ชันษาเท่านั้น

ข้อบกพร่องของการปกครองแบบเก่าดังที่ได้กล่าวมาโดยตลอด มีแต่จะทำให้ความเป็นอยู่ของประเทศทรุดโทรมลงไปทุกที ดังนั้นการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่จึงเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการวางรากฐานการปกครองของประเทศโดยเฉพาะการระเบียบราชการส่วนภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดความมุ่งหมายให้ถือเป็นพระราชกิจสำคัญของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพในครั้งนั้นคือ[14]

1. ให้ยกเลิกประเทศราชและรวมราชอาณาจักรไทยให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2. ให้จัดการตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นตามแบบอย่างที่อังกฤษได้นำมาจัดในประเทศพม่าและมลายู ส่วนการจะดัดแปลงประการใดนั้นก็แล้วแต่ความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อที่จะได้จัดข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของรัฐบาลกลางออกไปบังคับบัญชามณฑลเป็นส่วน ๆ ไป เป็นการ

---

13 กรมพระยาดำรง ฯ กับพระยาราชเสนา, *op. cit.*, หน้า 40-41.

14 *Ibid.*, หน้า 180 และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์กับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ *สาส์นสมเด็จ* เล่ม 3 (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2499), หน้า 85.

แบ่งเบาภาระของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และเพื่อที่จะเป็นต้นเค้าในการที่จะจัดระเบียบการอย่างอื่นต่อไป

3. การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริจะค่อยจัดทำเป็นขั้น ๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

การดำเนินการบริหารราชการในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้บรรลุจุดหมายดังกล่าวอันสมควรจะนำมากล่าวเป็นอย่างยิ่ง จะได้แยกออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่หนึ่งจะได้กล่าวถึงวิธีดำเนินการจัดแบบแผนการปกครองแบบเทศาภิบาล อันถือว่าเป็นงานที่สำคัญที่สุดของเสด็จในกรมและอีกตอนหนึ่งจะกล่าวถึงการปฏิรูปราชการในกระทรวงมหาดไทยอื่น ๆ อันเพิ่มเติมจากการเทศาภิบาล

4. การจัดการเทศาภิบาล

งานสำคัญขั้นแรกเมื่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้แก่การศึกษาหาความรู้ทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับงานปกครองและราชการในกระทรวง การเตรียมงานเกี่ยวกับการวางแผนการปกครองส่วนภูมิภาคใหม่เป็นต้น

เสด็จในกรมได้เสด็จไปตรวจราชการหัวเมืองด้วยตนเองเป็นครั้งแรกในบริเวณหัวเมืองภาคเหนือจนจดเขตมณฑลพายัพซึ่งในขณะนั้นยังมีสภาพเป็นประเทศราชอยู่ ทั้งนี้ เพื่อหาลู่ทางที่จะจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลและหาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวางแบบวิธีการปกครองต่อไป การตรวจราชการของเสด็จในกรมครั้งแรกนี้นับว่าเป็นประโยชน์มาก เพราะนอกจากจะได้ประสบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการปกครองเก่า ๆ เช่น ระบอบกินเมืองแล้ว ยังสามารถรวบรวมเงินภาษีอากรที่ค้างอยู่มามอบให้กระทรวงพระคลังถึง 200,000 บาท และได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการในเมืองหลวงกับส่วนภูมิภาคให้ใกล้ชิดกันเป็นครั้งแรก นับว่าเป็นการเปิดยุคใหม่ของการปกครอง[15]

นอกจากนี้ เนื่องจากแบบแผนการปกครองซึ่งอังกฤษใช้ปกครองประเทศพม่าและมลายูเป็นแบบแผนการปกครองซึ่งใช้ได้ผลดีสำหรับดินแดนในแถบนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งหลวงเทศาจิตวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ) ซึ่งเป็นผู้ที่รู้ภาษาอังกฤษดี เดินทางไปศึกษาวิธีการปกครองและทำรายงานเกี่ยวกับแบบแผนเพื่อนำมาดัดแปลงใช้ในเมืองไทยต่อไป และหลวง

[15] กรมพระยาดำรง ฯ กับพระยาราชเสนา, *op. cit.*, หน้า 88-90.

เทศาจิตวิจารณ์นี้เองที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการช่วยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองฉบับใหม่ร่วมกับเสด็จในกรมจนสำเร็จ

การตกลงใจในการเลือกแบบแผนการปกครองในขั้นสุดท้าย ได้แก่การที่จะจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาค ออกเป็น มณฑลเทศาภิบาล เมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ สายการบังคับบัญชาและการที่จะยกเลิกระบบการปกครองแบบกินเมืองเปลี่ยนเป็นระบบข้าราชการพลเรือนของส่วนกลางเสียทั้งหมด

ผลของการดำเนินการของมหาดไทยสมัยใหม่ก็ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2437 เมื่อมีการประกาศแต่งตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นส่วนราชการทางการปกครองรวม 3 มณฑล ในตอนต้นปีและอีกหนึ่งมณฑลในตอนปลายปี มณฑลเหล่านี้คือ มณฑลพิษณุโลก ปราจีนบุรี นครราชสีมาและราชบุรี

ลักษณะของมณฑลเทศาภิบาลซึ่งได้ทรงดำริตั้งขึ้นใหม่นั้นได้แก่อาณาเขตของท้องที่หนึ่ง ๆ ซึ่งรวมหัวเมืองซึ่งอยู่ใกล้ชิดติดต่อกันมากบ้างน้อยบ้างพอเหมาะและสะดวกแก่การบังคับบัญชาของหน่วยการปกครองมณฑลหน่วยหนึ่ง จัดขึ้นเป็นส่วนราชการมีข้าราชการคณะหนึ่งประกอบด้วยข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความสามารถและเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยรับสนองพระบรมราชโองการ ออกไปปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยแบ่งเบาภาระจากกระทรวงซึ่งอยู่แต่เฉพาะในส่วนกลางออกไปปฏิบัติให้ประชาชนในเขตมณฑลนั้นมีความร่มเย็นเป็นสุข กล่าวโดยสรุป เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ริเริ่มและวางแบบแผน ส่วนข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้นำเอาแบบแผนเหล่านั้นไปปฏิบัติและคอยควบคุมให้ต้องกับนโยบาย[16]

นอกจากข้าหลวงเทศาภิบาลแล้ว ในมณฑลหนึ่ง ๆ ยังประกอบด้วยข้าราชการคณะหนึ่งรวมกันเรียกว่ากองมณฑล เป็นผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในการปฏิบัติราชการในสาขางานต่างๆเช่น การเงินและภาษีอากร การกวดขันแบบแผนการปกครองและการตีความเป็นต้น บรรดาข้าราชการเหล่านี้เป็นข้าราชการรุ่นแรกของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับการพิจารณาแต่งตั้งไปจากกระทรวงด้วยความสามารถในการปกครอง มีสิทธิได้รับเงินเดือนเป็นของตอบแทน และอยู่ใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะได้รับการปลดออก ย้ายตำแหน่งหรือเลื่อนชั้น งานนี้นับว่าเป็นสัญญลักษณ์

[16] *Ibid.*, pp. 44-46.

แห่งความก้าวหน้าของงานในยุคใหม่ ซึ่งสร้างขึ้นแทนระบบกินเมืองอันเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงต่อการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ

การที่เสด็จในกรมทรงตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นก่อน ก็ด้วยความประสงค์ที่จะให้ข้าหลวงเทศาภิบาลและกองมณฑลเทศาภิบาลนี้เป็นอุปกรณ์ในการวางแบบแผนการปกครองขั้นต่ำลงไป อาทิเช่น การปกครองเมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านภายในเขตอำนาจอีกทอดหนึ่ง การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลแต่ละมณฑลนั้นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งที่จะต้องจ่ายเป็นเงินเดือนข้าราชการ ค่าใช้สอยในการบริหารงาน ปลูกสร้างสถานที่ราชการและบ้านพักข้าราชการซึ่งแต่ก่อนไม่เคยมีเลย และยังมีปัญหาเกี่ยวกับสรรหาผู้คนที่มีความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งเหล่านี้อีกด้วย การจัดตั้งจึงได้ค่อยดำเนินมาเป็นเวลาหลายปี ดังมีรายละเอียดดังนี้[17]

ใน พ.ศ. 2438 ได้จัดตั้งมณฑลนครไชยศรี นครสวรรค์ กรุงเก่าและภูเก็ต รวม 4 มณฑล

พ.ศ. 2439 ได้จัดตั้งมณฑลนครศรีธรรมราช ชุมพรและบูรพา รวม 3 มณฑล

พ.ศ. 2440 ได้จัดตั้งมณฑลไทรบุรีแต่มณฑลเดียว เช่นเดียวกับใน พ.ศ. 2442 ก็ได้ตั้งมณฑลเพชบูรณ์ได้เพียงแห่งเดียว

พ.ศ. 2443 ตั้งมณฑลพายัพ อุดรและอีสาน

พ.ศ. 2449 ตั้งมณฑลจันทบุรีและบัตตานี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2455 จึงได้มีการแยกมณฑลอีสานออกเป็น 2 มณฑล คือ มณฑลอุบลและมณฑลร้อยเอ็ด เพื่อประโยชน์ในการปกครอง

อนึ่งในการตั้งมณฑลเทศาภิบาลดังกล่าวมาได้มีการยุบประเทศราชซึ่งมีมาแต่เดิมให้เป็นดินแดนของราชอาณาจักรที่แท้จริงโดยมีฐานะเป็นมณฑลเทศาภิบาลเช่นเดียวกันกับอาณาเขตชั้นใน แต่ในระหว่างที่มีการยุบประเทศราชใหม่ๆ กระทรวงมหาดไทยได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองไว้เป็นพิเศษเป็นการชั่วคราว เพราะประเทศราชเหล่านั้นมีขนบธรรมเนียมที่แตกต่างไปจากไทยแท้ มณฑลที่เคยเป็นประเทศราชมาแต่ก่อน ได้แก่มณฑลพายัพและมณฑลบัตตานีเป็นต้น การอะลุ้มอะล่วยในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อนี้จึงนับว่าเป็นกุศโลบายอันแนบเนียนอีกอย่างหนึ่งในการแก้ไขการปกครอง

---

[17] ประยุร กาญจนดุล, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง 2493), หน้า 346-47.

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นส่วนราชการขนาดใหญ่เพิ่มเติมอีกหน่วยหนึ่งนับว่าเป็นประโยชน์และเหมาะสมแก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่ง เพราะข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถแบ่งเบาภาระจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในการสอดส่องผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาค ข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถดูแลและควบคุมงานต่าง ๆ ของหน่วยรองได้อย่างทั่วถึง และยิ่งกว่านั้นข้าหลวงเทศาภิบาลยังกระทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้แก่กระทรวงมหาดไทยจัดบริการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นอีกด้วย

เมื่อการตั้งมณฑลเทศาภิบาลเพื่อเป็นอุปกรณ์ในการวางแบบแผนการปกครองขั้นอื่น ๆ ได้เริ่มขึ้นแล้ว กรมพระยาดำรงราชานุภาพก็ทรงดำเนินงานสำคัญอีกชนิดหนึ่ง นั่นก็คือ การสะสางข้อบังคับและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองเก่า ๆ การนำเอาแบบแผนการปกครองใหม่ ๆ ซึ่งนำมาจากต่างประเทศเข้ามาดัดแปลงให้เหมาะกับสภาวการณ์ของประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องเก่า ๆ ให้หมดไป และในที่สุดก็ทรงประสบผลสำเร็จในการตราพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับการปกครองประเทศในสมัยใหม่ออกเป็นฉบับแรก เรียกว่า "พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" และในปีต่อมาก็ได้ตราข้อบังคับเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับการปกครองเมืองและมณฑล พระราชบัญญัติและข้อบังคับทั้งสองนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่เป็นรากฐานของแบบแผนการปกครองแบบใหม่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยและข้าหลวงเทศาภิบาลจะได้นำไปใช้ในการจัดส่วนราชการอันเป็นตัวแทน (Field Offices) ของมหาดไทยในส่วนภูมิภาคต่อไป

โดยกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะกล่าวถึงส่วนราชการขั้นต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ลดหลั่นกันตามสายการบังคับบัญชาแล้ว ยังกำหนดวิธีการบริหารราชการต่าง ๆ ด้วย ซึ่งที่นับว่ามีความสำคัญก็คือว่า อำนาจและหน้าที่ของเจ้าเมืองกรมการเมืองแบบเก่า ๆ ซึ่งเคยมีอยู่อย่างกว้างขวางได้ถูกจำกัดให้น้อยลงและอยู่ในขอบเขตของการควบคุมอย่างรัดกุมกว่าเดิมมาก ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้อำเภอเป็นหน่วยงาน (Field Offices) หน่วยที่เล็กที่สุดของมหาดไทยซึ่งมีข้าราชการประจำของมหาดไทยรับเงินเดือนและปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ส่วนองค์การปกครองขั้นต่ำลงไป เช่น ตำบลและหมู่บ้านนั้น มิใช่เป็นส่วนราชการของมหาดไทยโดยตรง แต่ปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นส่วนประกอบของส่วนอำเภอ และด้วยพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การกำหนดองค์การปกครองขั้นตำบลและหมู่บ้านนี้จึงเป็นไปตามหลักการยอมรับแนวความคิดสมัยใหม่ในเรื่องยินยอมให้

ประชาชนปกครองด้วยตนเอง คือในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกกันเองระหว่างคนในท้องถิ่นและยกขึ้นเป็นตัวแทนทำการปกครอง เป็นการทดลองนำเอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ซึ่งนับได้ว่าเป็นการวางรากฐานให้แก่การปกครองแบบใหม่ซึ่งกำลังนิยมกันทั่วไปในโลก

เมื่อมีการจัดตั้งเมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านดังกล่าว ความลำบากเกี่ยวกับการดำเนินการมีมาก แต่ที่นับว่ามีความสำคัญอย่างมากและควรจะนำมากล่าวก็คือ

การคมนาคมระหว่างองค์การปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งยังไม่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงมีนโยบายที่จะตั้งเมืองต่าง ๆ อยู่ริมแม่น้ำลำคลองเพื่อที่จะได้อาศัยทางน้ำเป็นทางติดต่อระหว่างกัน การที่จัดตั้งที่ทำการรัฐบาลอยู่ริมน้ำเช่นนี้ จึงได้ช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับความรวดเร็วและความสะดวกในการติดต่อระหว่างกันได้ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก

ความลำบากในการสรรหาบุคคลเริ่มแต่ตำแหน่งชั้นสูงลงไปจนถึงตำแหน่งชั้นต่ำ เช่น กรมการอำเภอซึ่งแต่ละตำแหน่งต้องบรรจุแต่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการปกครองเพียงพอแก่การปฏิบัติงานได้จริง ๆ เมื่อการจัดการปกครองใหม่ ๆ ลำพังแต่ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยแหล่งเดียวเท่านั้นไม่พอส่งไปเพียงพอกับความต้องการ ต้องสรรหาจากข้าราชการต่างกระทรวงและจากนายทหารชั้นผู้ใหญ่อีกทางหนึ่ง ส่วนในเรื่องการสรรหาข้าราชการชั้นผู้น้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการซึ่งจะดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นหลักในการปกครอง นับแต่ชั้นปลัดอำเภอขึ้นไป ซึ่งต้องมีแหล่งฝึกอบรมความรู้ในการปกครอง ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเสด็จในกรมจึงจำต้องยินยอมให้เจ้าเมืองกรมการเมืองเก่า ๆ ดำรงตำแหน่งเก่า ๆ ไปก่อน แต่เปลี่ยนฐานะมาเป็นข้าราชการพลเรือน ต่อเมื่อไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้ผลจริง ๆ จึงทำการเปลี่ยนใหม่ ส่วนการวางแผนผลิตข้าราชการในระยะยาว กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงซึ่งต่อมากลายเป็นจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยและโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการตามมณฑลอีกหลายแห่ง และในที่สุดได้มีการเปลี่ยนแปลงการฝึกหัดอบรมข้าราชการอีกหลายแบบหลายวิธี เช่นการฝึกอบรมในสถานที่ราชการ จนที่สุดก็สามารถจัดปัญหาเรื่องการขาดแคลนข้าราชการที่มีความสามารถจนหมดสิ้น ถึงกับต้องจัดให้มีการสอบคัดเลือกเอาแต่บุคคลที่มีความสามารถกว่าเข้าทำงานในระยะหลัง ๆ เมื่อมีคนนิยมเข้ารับราชการมากขึ้นและมากกว่าตำแหน่งที่มีอยู่

การนำเอาระบบใหม่ที่ถือความรู้ความสามารถเป็นสำคัญแทนระบบกินเมืองเก่า ๆ จึงทำให้ระบบคุณงามความดีในการบริหารงานบุคคลเริ่มฝังรากลงในวงราชการเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งตามหัวเมืองก็เป็นปัญหาหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่แก้ไข เพราะในขณะเมื่อตำแหน่งข้าราชการส่วนมากเป็นตำแหน่งต่างหัวเมือง บรรดาข้าราชการทั้งหลายไม่ยินยอมออกไปรับตำแหน่งที่อยู่นอกราชธานี โดยเฉพาะในหัวเมืองไกล ๆ เพราะถือกันว่า การไปอยู่หัวเมืองก็คือการยอมฝังตัวเองอยู่ในป่านั่นเอง นอกจากจะประสบความยากลำบากในความเป็นอยู่ซึ่งเต็มไปด้วยอันตรายและหาเครื่องบันเทิงไม่ได้แล้ว ยังต้องละทิ้งญาติพี่น้องและพ่อแม่ ออกไปอยู่ห่างไกลจากหูและตาผู้ใหญ่ ทำให้เป็นที่หลงลืม ถูกทอดทิ้งและมิได้รับการดูแลเท่าที่ควร เพื่อที่จะชดเชยความลำบาก ข้อนี้และเพื่อที่จะจูงใจข้าราชการใหม่ ๆ ให้เปลี่ยนความคิดนี้เสีย อันจะทำให้ปัญหาหมดสิ้นไป สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงวางเป็นนโยบายของมหาดไทยใหม่ว่า ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอยู่ตามหัวเมือง มีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนและการเลื่อนชั้น ดีกว่าข้าราชการในกรุง[18] ด้วยนโยบายเช่นนี้ในไม่ช้าก็สามารถหันเหแนวความคิดและสรรหาผู้เต็มใจไปรับราชการในต่างเมืองได้ตามต้องการ

นอกจากปัญหาสำคัญเรื่องการบริหารงานบุคคลแล้ว ปัญหาเรื่องเงินก็มีความสำคัญอย่างทัดเทียมกันในระยะแรกเริ่มดำเนินงานเพราะรายได้ผลประโยชน์ของประเทศที่มีอยู่ไม่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการจัดการปกครองแบบใหม่ถึงกับกระทรวงพระคลังต้องขอร้องกระทรวงมหาดไทยให้ช่วยคิดอ่านหาเงินเข้าพระคลังมากขึ้น

เสด็จในกรมทรงตระหนักว่า การวางแบบแผนการปกครองแบบใหม่ให้รัดกุมเท่านั้นจะเป็นทางที่จะบำรุงผลประโยชน์ของแผ่นดินให้มากขึ้น ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงร่วมกับกระทรวงพระคลังหาเงินทุนเพื่อเริ่มงานแต่น้อยก่อน เพื่อเป็นหนทางที่จะได้แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว และนับว่าเป็นโอกาสที่เหมาะเมื่อเสด็จในกรมทรงรับเป็นหน้าที่ไปช่วยเก็บภาษีสุราค้างได้เงินกลับมาเป็นจำนวนถึง 200,000 บาท กระทรวงพระคลังจึงเต็มใจที่จะจัดสรรเงินก้อนหนึ่งให้มหาดไทยเริ่มดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องการขาดแคลนเงินทุนในระยะยาว

---

18 พระยามหาอำมาตยธิบดี, "เรื่องมหาดไทย", *อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 บีบริบูรณ์* (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495), หน้า 136.

นั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการเก็บภาษีอากรของประเทศให้มีทางรั่วไหลน้อยที่สุด ด้วยความสนับสนุนจากข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเสนอข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพของท้องถิ่น และด้วยความไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จในกรมจึงได้ทรงริเริ่มให้เลิกการเก็บภาษีแบบเก่า คือให้เอกชนรับผูกขาดไปจากราษฎร โดยพระองค์ได้ทรงมอบหมายให้ข้าหลวงเทศาภิบาลไปจัดเก็บให้แทน จนในที่สุดวิธีการเก็บภาษีก็ได้รับการปรับปรุงเรื่อยมา เมื่อได้ชาวอังกฤษมาช่วยจัดระเบียบการใหม่ ๆ ให้ และได้ตั้งกรมสรรพากรนอกขึ้นในกระทรวงมหาดไทยเมื่อ ร.ศ. 118 เงินรายได้ของประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับเป็นที่น่าสังเกต กระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณเพื่อจัดการปกครองมากขึ้นเรื่อย ๆ จนสามารถบรรลุผลสำเร็จตามแผนการ ผลสำเร็จในเรื่องนี้จึงนับว่าเป็นงานสำคัญชิ้นหนึ่งของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เพราะนอกจากจะช่วยให้ผลประโยชน์เข้าประเทศมากขึ้น แล้วยังช่วยมหาดไทยเองให้จัดการปกครองได้สำเร็จ

5. งานปฏิรูปอื่น ๆ

นอกจากการวางแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาคอันนับว่าเป็นงานที่สำคัญที่สุดของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ยังมีผลงานอีกบางประการของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งได้บำเพ็ญไว้เป็นประโยชน์แก่กระทรวงมหาดไทย อันสมควรจะนำมากล่าวเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่งไว้ในที่นี้ด้วย คือ การจัดระเบียบราชการในสำนักงานกลางของมหาดไทยและการที่มหาดไทยต้องรับงานอย่างอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากงานปกครองโดยทรงมาจัดทำ

เพื่อที่จะให้เป็นการสอดคล้องกับการจัดระเบียบกระทรวงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและการจัดแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งกระทำอยู่ในฐานะที่สำนักงานกระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์กลางของการบังคับบัญชาและประสานงานปกครองทั่วพระราชอาณาจักร จึงจะต้องได้รับการปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสม มิฉะนั้นแล้วความยุ่งยากในการปฏิบัติงานในกระทรวงเองจะทำลายผลงานปฏิรูปในส่วนภูมิภาคไปเสีย

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวถึงความสับสนของการจัดแบ่งหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ในสำนักงานกระทรวงมหาดไทยไว้ในหนังสือเทศาภิบาล ซึ่งพระองค์ท่านได้ทรงนิพนธ์ไว้อย่างมากมาย ซึ่งทั้งหมดเป็นเพราะส่วนราชการเหล่านี้มิได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่เปลี่ยนแปลงไปเสมอนั่นเอง

แต่เดิมก่อนที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพจะทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ส่วนราชการฝ่ายธุรการของกระทรวงนั้นแบ่งออกเป็น 3 กรมสำคัญด้วยกัน คือ กรมมหาดไทยกลาง กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือและกรมพลำภัง แต่ละกรมทำหน้าที่เหมือนกันและคละกันและการเป็นเช่นนี้นับมาแต่สมัยไหนไม่มีใครรู้ เสด็จในกรมได้ทรงให้คำสันนิษฐานว่า แต่เดิมมีเพียงกรมมหาดไทยกลางแต่กรมเดียว ต่อมาได้ตั้งกรมมหาดไทยฝ่ายเหนือเพิ่มขึ้นในรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 เป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้ทรงรวมอาณาเขตของพิษณุโลกและกรุงศรีอยุธยาเข้าเป็นอาณาเขตเดียวกันและพระองค์มิได้ทรงยุบเลิกข้าราชการ ให้เหลือแต่เพียงชุดเดียว ดังนั้นในกระทรวงมหาดไทยจึงปรากฏเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติราชการเหมือนกันถึง 2 ชุด ชุดที่มาจากพิษณุโลกเรียกว่า "ฝ่ายเหนือ" ชุดของกรุงศรีอยุธยาเดิมจึงเป็น "กรมมหาดไทยกลาง" ส่วนกรมพลำภังนั้นเป็นกรมที่เกี่ยวกับบ้านใหญ่แท้ ๆ แต่ก็ผลัดกลายมาทำหน้าที่ในการปกครองเมื่อไรไม่มีใครทราบเช่นเดียวกัน[19]

เมื่อข้อสันนิษฐานเป็นเช่นนี้จึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ของส่วนราชการเหล่านี้ได้เลอะเลือนไปจนหาหลักฐานไม่ได้ เมื่อส่วนราชการแต่ละส่วนมีวัตถุประสงค์ที่ไม่แน่นอนแล้ว ก็เป็นการยากที่จะใฝ่หาประสิทธิภาพของงานได้

เมื่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงวางแบบแผนการปกครองแบบใหม่ พระองค์จึงได้ทรงทำการปฏิรูปส่วนราชการในกระทรวงเสียใหม่เช่นเดียวกัน โดยพระองค์ได้ทรงแบ่งออกเป็นกรมธุรการสามกรมเช่นเดิมและยังคงชื่อเดิมไว้ แต่ได้จัดสรรอำนาจหน้าที่ให้ใหม่ตามขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของมหาดไทยและแต่ละส่วนราชการทำหน้าที่แต่ละอย่างไม่ปะปนกันเช่นเดิม คือ *ให้กรมมหาดไทยกลาง* อยู่ใต้การบังคับบัญชาของปลัดทูลฉลองผู้ซึ่งเป็นรองจากเสนาบดีลงมา กรมนี้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการทุกอย่างที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นและควบคุมการบัญชีและการเงินของกระทรวง *กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ* เป็นเจ้าพนักงานรับผิดชอบในแผนกอัยการ ซึ่งเป็นหน้าที่ใหม่ที่เสด็จในกรมได้ทรงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามพระบรมราชานุญาตของในหลวง ชนิดหนึ่งตรงกันข้ามกับหน้าที่ในการปกครองท้องที่ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ กรมพลำภัง กรมทั้งสามนี้ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนี้มาตลอดจนในที่สุดได้ขยายกว้างขวางขึ้นและยังปรากฏเป็นกรมที่ทำหน้าที่ราชการหลักตราบมาจนถึงทุกวันนี้

---

19 กรมพระยาดำรง ฯ และพระยาราชเสนา, *op. cit.*, หน้า 57-60.

ในระยะต่อมา ได้มีการตั้งส่วนราชการเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนมากก็เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในด้านช่วยเหลืองานปกครองโดยตรง (staff auxiliary units) อันเกิดจากขนาดของมหาดไทยขยายใหญ่โตและมีกิจการภายในเพิ่มขึ้น เช่น *กรมสำรวจ* ทำหน้าที่หนักไปในทาง สารบรรณ, ออกหนังสือเดินทาง, การต่างประเทศ และการพัสดุ *กรมปลัดบัญชี* เกี่ยวกับการบัญชีของฝ่ายปกครองและกรมสุดท้าย *กรมทะเบียน* ซึ่งเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการและงานบริหารในด้านบุคคลเป็นต้น[20]

การจัดสรรอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของมหาดไทยนั้น นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครองของมหาดไทย ซึ่งได้แบ่งอย่างมีเหตุมีผลในการบริหารและเป็นประโยชน์แก่ส่วนราชการแต่ละส่วนเองที่จะปฏิบัติให้ลุล่วงตามความมุ่งหมายขององค์การแต่ละองค์การและในที่สุดก็จะเป็นประโยชน์แก่กระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนรวม

จากการสังเกตในการจัดส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่สำคัญของมหาดไทยในสมัยใหม่ได้แบ่งออกเป็น ๒ ประการคือ ในการปกครองและในทางอรรถคดี และเพื่อที่จะให้การบริหารราชการเหล่านี้เป็นไปด้วยดี สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ดำริให้จัดตั้ง การตำรวจภูธร ขึ้นเพื่อเป็นพนักงานตรวจจับโจรผู้ร้ายตามหัวเมือง อันเป็นการช่วยเหลือและประสานงานกันกับการอัยการซึ่งเป็นหน้าที่ของมหาดไทยอยู่แล้วให้ได้ผลดียิ่งขึ้น การจัดตั้งตำรวจภูธรในสมัยของเสด็จในกรมนับว่ามีข้อแตกต่างกับการตำรวจเก่า ๆ เพราะได้จัดแบบทหาร มีปืนเป็นอาวุธและฝึกฝนภายใต้การบังคับบัญชาของชาวต่างประเทศ การจัดตั้งตำรวจภูธรเช่นนี้ขึ้นจึงเป็นเครื่องมืออย่างดีในการปราบปรามโจรผู้ร้ายในสมัยนั้นอย่างมีผลยิ่งขึ้น

เมื่อเสด็จในกรมทรงบริหารราชการกระทรวงมหาดไทยและวางระเบียบแบบแผนการปกครองไปทั่วประเทศ พระองค์ได้ทรงมีความรอบรู้ทั้งในด้านการปกครองและในด้านอื่น ๆ มากมายจากประสบการณ์ของพระองค์ทั้งในรายงานที่พระองค์ได้ทรงพิจารณา และจากการตรวจราชการของพระองค์ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงรับมอบหมายอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ปฏิบัติการใด ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมได้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครองหัวเมือง[21] เพราะกระทรวงเสนาบดีอื่น ๆ กำลังปฏิรูปงานในกระทรวงของตนอยู่ยังไม่

---

[20] พระยามหาอำมาตย์ธิบดี, "เรื่องมหาดไทย" *op. cit.*, หน้า 98-100.

[21] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *นิทานโบราณคดี* เล่ม 1 (พระนคร : สำนักพิมพ์อุดม, 2487), หน้า 284-85.

สามารถจัดงานขยายออกไปยังหัวเมืองได้ กระทรวงมหาดไทยในสมัยสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักร และด้วยความสำเร็จในการบริหารของเสด็จในกรม พระองค์จึงได้ทรงไว้วางพระราชหฤทัยมากขึ้นทุกที จนเป็นที่กล่าวขวัญกันทั่ว ๆ ไปในเวลานั้นว่า เสด็จในกรมทรงเป็นบุคคลที่มีอำนาจมากที่สุดรองจากพระมหากษัตริย์

เมื่องานปกครองอันเป็นหน้าที่ของมหาดไทยโดยตรงเป็นหลักเป็นฐานดีแล้ว เสด็จในกรมก็ได้ทรงริเริ่มให้มีการจัดตั้งแพทย์ประจำมณฑล เมือง และตำบล มีการจัดตั้งโอสถศาลาขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อจำหน่ายยาหลวงและรับหน้าที่ในการปลูกฝีป้องกันฝีดาษและอหิวาห์ตกโรคอันเป็นที่ชุกชุมในขณะนั้นขึ้น เมื่อขอบเขตของงานกว้างขวางขึ้น จึงได้จัดตั้งกรมพยาบาลสังกัดในกระทรวงมหาดไทยอีกกรมหนึ่งในปี พ.ศ. 2455[22] การจัดการป้องกันโรคร้ายเช่นนี้ในส่วนภูมิภาคนับว่าเป็นส่วนหนึ่งในการบำรุงหัวเมืองให้เป็นดินแดนที่น่าอยู่มากขึ้น ซึ่งเสด็จในกรมได้ทรงพยายามปฏิบัติอยู่เสมอมา

ในขณะเมื่อเสด็จในกรมได้ทรงสาละวนอยู่กับการวางแบบแผนการปกครองอยู่อย่างเคร่งครัดนั้น การทำป่าไม้ซึ่งส่วนใหญ่มีอยู่ในมณฑลภาคเหนือ และการทำเหมืองแร่ซึ่งมีมากในภาคใต้ เป็นเรื่องสำคัญอันจะทำให้เกิดเป็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศได้โดยง่าย เพราะการทำป่าไม้ก็ดี การทำเหมืองแร่ก็ดี ผู้ที่เข้ามารับผูกขาดทำเป็นชนชาวต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในบังคับอังกฤษ หน้าที่โดยตรงของงานทั้งสองชนิดนี้เป็นของกระทรวงเกษตราธิการ แต่เนื่องจากกระทรวงเกษตราธิการยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า ขณะนั้นเองกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมข้าราชการปกครองตามหัวเมืองอยู่อย่างใกล้ชิดแล้ว ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้แสดงความสามารถในการบริหารงานให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติได้เนือง ๆ พระองค์จึงได้ตัดสินพระทัย มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเสด็จในกรมก็ได้ทรงรับมาจัดการให้จนเรียบร้อยและหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับการเมืองได้

การที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสามารถปฏิบัติราชการได้เป็นผลสำเร็จลุล่วงไปอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะได้รับมอบราชการสิ่งใด และสามารถแก้ไขปัญหาอันแสนจะยุ่งยากไปด้วยอุบายอันเฉียบแหลม จึงเป็นส่วนเสริมสร้างความสำคัญให้แก่พระองค์มากขึ้นตาม

[22] Sirivat Viseshsiri, *Personel Administration in the Ministry of Public Health* (Bangkok: Unpublished M.P.A's Thesis, Institute of Public Administration, Thammasat University, 2502), p. 8.

ลำดับและการที่เสด็จในกรมทรงบริหารงานได้เป็นอย่างดียิ่งก็ขึ้นอยู่กับสติปัญญาและแบบแผนการปฏิบัติงานอย่างมีระบบและมีเหตุผลอันสมควรนั่นเอง

เทคนิคในการบริหารบางอย่างซึ่งพระองค์ได้ทรงริเริ่มนับว่าเป็นคุณประโยชน์แก่ตัวพระองค์ อาทิเช่นการที่พระองค์ทรงเป็นผู้ให้กำเนิดและชี้ให้เห็นความสำคัญของการตรวจราชการนั้นได้สร้างให้พระองค์มีความรู้เกี่ยวกับท้องที่และศาสตร์อย่างอื่น ๆ ได้อย่างมากมาย จนเป็นที่กล่าวขวัญกันในหมู่ชาวต่างประเทศ และพระองค์ก็ได้ทรงกำหนดให้ถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของพนักงานปกครอง[23] การที่พระองค์ทรงจัดให้มีการประชุมสมุหเทศาภิบาลประจำปีเป็นปัจจัยที่ดีที่สุดของพระองค์ในการทำคำวินิจฉัยสั่งการและการสร้างศรัทธาในการปฏิบัติตามคำสั่งของพระองค์ ทำให้การบริหารของพระองค์ทรงประสิทธิภาพอยู่เสมอ นอกจากนี้การที่เสด็จในกรมได้ทรงมีแนวความคิดในด้านส่งเสริมการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ข้าราชการชั้นรอง ๆ[24] ทำให้ลดภาระของพระองค์จากการปฏิบัติงานประจำ และมีเวลาที่จะริเริ่มงานใหม่ ๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้นอีกด้วย

คุณสมบัติในการเป็นหัวหน้างานของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพอย่างอื่นยังมีอีกหลายประการอันไม่สามารถจะนำมากล่าวได้หมดที่ในนี้ได้ แต่ก็อาจจะกล่าวได้อย่างย่อ ๆ ว่าเสด็จในกรมได้ทรงแสดงออกซึ่งการเป็นผู้นำแบบประชานิยมและใช้พระคุณ (Democratic and Charismatic Leadership) อย่างสำคัญ

6. สรุปความ

จากบทความเรื่องนี้จะพึงเห็นเป็นที่ประจักษ์ในข้อเท็จจริงที่ว่า สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงบำเพ็ญพระกรณียกิจในราชการกระทรวงมหาดไทยได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดียิ่ง นอกจากพระองค์จะทรงสามารถปฏิบัติงานให้สนองสมกับพระราโชบายที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้า ฯ มอบมาให้แล้ว สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพยังได้ทรงบริหารราชการสืบต่อมาอย่างกว้างขวางยิ่ง จนกระทั่งพระองค์ทรงอยู่ในฐานะ "พระหัตถขวา" ของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง และกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงซึ่งสำคัญและมีอิทธิพลที่สุดในสมัยนั้น

---

[23] เสด็จในกรมทรงแบ่งงานสำคัญของพนักงานปกครองออกเป็น 2 อย่างคือ 1. งานออฟฟิศ และ 2. งานตรวจราชการ ซึ่งทุกคนต้องถือโดยเคร่งครัด จะถือว่าเมื่อว่างจากงานออฟฟิศจึงจะไปตรวจราชการนั้นไม่ได้ แต่ต้องแบ่งเวลาให้ปฏิบัติได้ทั้งสองอย่าง

[24] กระทรวงมหาดไทย, *เทศาภิบาล* ร.ศ. 125, หน้า 8-10.

ผลสำเร็จของการวางแบบแผนการปกครองและระเบียบวิธีบริหารราชการต่าง ๆ ที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงดำเนินการด้วยความอุตสาหะและพระปรีชาสามารถของพระองค์เป็นสำคัญ นอกจากจะเป็นประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ในการที่จะพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ให้ก้าวหน้ามาจนทุกวันนี้และจนพ้นจากการเบียดเบียนแก่อธิปไตยของไทยจากอัตตงคตประเทศในศตวรรษแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดีของราชการในด้านปกครองของประเทศไทยด้วย เพราะรากฐานของงานต่าง ๆ ที่พระองค์ได้ทรงวางไว้ คงเป็นหลักสำคัญของการปฏิบัติราชการในปัจจุบันนี้

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงควรจะได้รับการยกย่องว่าเป็นนักปราชญ์ของไทยโดยแท้ที่พระองค์ทรงสามารถรอบรู้กิจการมากอย่างและมีสายพระเนตรอันไกลอันเป็นเหตุให้พระกรณียกิจที่พระองค์ทรงปฏิบัติมานั้นคงประสิทธิภาพอยู่เสมอ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงได้รับความยกย่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้เป็นองค์พระประมุขของประเทศตลอดมาถึง 3 รัชกาล แต่เสด็จในกรมมิได้เพียงจะทรงบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ชาติเท่านั้น ประโยชน์ที่ได้รับจากงานของพระองค์ย่อมตกอยู่แก่พวกเราผู้เป็นชนรุ่นหลังกันทั่วทุกคน ความยืนยงของพระเกียรติคุณของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพจะเป็นไปตามความจริงของคำโคลงที่ว่า

๏ *พฤษภกาสร*	*อีกกุญชรอันปลดปลง*
โททนต์เลน่งคง	*สำคัญหมายในกายมี*
๏ *นรชาติวางวาย*	*มลายสิ้นทั้งอินทรีย์*
สถิตทั่วแต่ชั่วดี	*ประดับไว้ในโลกา*

ฉะนั้นในโอกาสที่ปีนี้เป็นปีที่ครบรอบร้อยปีของวันประสูติของพระองค์ท่าน บรรดาสาธุชนชาวไทยจึงควรจะน้อมนำระลึกถึงพระคุณของพระองค์ท่าน และแม้ว่าบทความนี้จะเป็นเพียงข้อเขียนสั้น ๆ ที่มิอาจกล่าวถึงผลงานของพระองค์ได้เต็มที่ ผู้เขียนก็ใคร่น้อมจิตถวายผลบุญราศีอันจะพึงเกิดมีขึ้นจากการเขียนบทความนี้เป็นสิ่งส่งเสริมพระบารมีเสด็จในกรมให้ยิ่ง ๆ ขึ้นไป เทอญ

ความสัมพันธ์ของ ร. 5 กับ กรมพระยาดำรง ฯ

โดย ชาลี เอี่ยมกระสินธุ์

ในจำนวนเจ้านายแห่งราชวงศ์จักรีทั้งหมด ที่ได้บำเพ็ญกรณียกิจเกี่ยวกับเรื่องประวัติศาสตร์ วรรณคดี โบราณคดี รัฐประศาสน์ด้วยกันแล้ว เชื่อว่าทุกคนจะต้องรำลึกถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพก่อนผู้อื่น โดยที่พระองค์เป็นหลักสำคัญทั้งในวงงานราชการและศิลปวิทยาการของเมืองไทย ตลอดพระชนมายุอันยืนยาวของพระองค์นั้น ได้ทรงค้นคว้าเพื่อประโยชน์ของอนุชนชั้นหลังอย่างกว้างขวาง ทรงทำประโยชน์อันใหญ่ยิ่งให้แก่ชาติ ศาสนา และ พระมหากษัตริย์ ทรงมีอุตสาหวิริยภาพอย่างน่าพิศวง พระองค์ทรงเป็น "**อัจฉริยบุรุษ**" อันแท้จริง พระนามได้แผ่กว้างขันลือไปทั่วโลก

ในชั่วชีวิต ๘๑ พรรษาของพระองค์ -- หรือในชั่ว ๕ แผ่นดิน พระองค์ทรงทำงานทุกด้านรอบรู้และจัดเจนงานที่ทรงทำนั้นอย่างถ่องแท้ ทรงปฏิบัติโดยเที่ยงธรรมและเที่ยงตรง จึงไม่เป็นปัญหาเลยว่างานของพระองค์ได้ประสบมรรคผลอันงดงามตลอดเสมอมา

ด้านอักษรศาสตร์ ส่วนสำคัญยิ่งนั้น นอกเหนือไปจากที่ได้ทรงวางแนวไว้แล้ว สมาคมวรรณคดีก็ได้สำเร็จผลสมความมุ่งหมายด้วยการริเริ่มของพระองค์เช่นเดียวกัน หอสมุดแห่งชาติที่ตั้งตระหง่านและบรรจุไว้ด้วยสรรพวิทยาการทั้งหลายนั้นก็มีส่วนสมบูรณ์ขึ้นโดยพระองค์ อนุสรณ์ที่จะประทับอยู่ในความทรงจำนอกจากงานของพระองค์ที่ปรากฏไปทั่วในวงวรรณคดี ประวัติศาสตร์ โบราณคดี และอื่น ๆ แล้วก็มี "**หอสมุดดำรงราชานุภาพ**" ที่เคียงข้างหอสมุดแห่งชาติย่อมจะเป็นประจักษ์พยานที่ปรากฏอยู่เป็นสักขี

เมื่อเราได้เห็นหนังสือที่แจกในงานพระศพ หรืองานศพของท่านผู้ใดผู้หนึ่งก็ตาม หนังสือเหล่านั้นจะมีตราของหอสมุดพิมพ์อยู่บนปกด้วยนั้น คำนำของหนังสือแทบทุกเรื่องและทุกเล่มจะมีพระนิพนธ์ ของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายไว้เป็นการนำเรื่องและแนะแนวทางให้อ่านได้เข้าใจอย่างใกล้ชิดในหนังสือเหล่านั้นอีกเป็นอย่างมาก

พระประวัติ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นพระราชโอรสพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเจ้าจอมมารดาชุ่ม ลำดับองค์ที่ 57 พระนามเดิมพระองค์เจ้าชายดิศวรกุมาร ประสูติ ณ วันเสาร์ เดือน 7 แรม 9 ค่ำ ปีจอ ตรงกับวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2405 ในรัชกาลที่ 5 ทรงสถาปนาเป็นกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เมื่อปีจอ พ.ศ. 2429 เลื่อนเป็นกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เมื่อปีกุน พ.ศ. 2442 เป็นนายพลโทราชองครักษ์ ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดทัพการทหารบก แล้วเป็นอธิบดีกระทรวงธรรมการ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นราชทูตพิเศษเสด็จไปยุโรปครั้งที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 6 เลื่อนเป็นกรมพระดำรงราชานุภาพ-อดิศรอลงกรณ์ อดิเรกฤทธิ์ สยามวิชิตินทร วโรปการ มโหราพ ราชกฤตยานุศร อาทรประพาสการสวัสดิวรรัตนบัณฑูญาศึกษาวิเศษ นรินทราธิเบศร์ บรมวงศ์อดิศัย ศรีรัตนตรัยคุณชาดา อุดมเดชานุภาพบพิตร เมื่อปีกุน พ.ศ. 2454 นอกจากนี้ยังทรงเป็นเสนาบดีที่ปรึกษา เป็นสภานายกหอพระสมุดสำหรับพระนคร เมื่อปีเถาะ พ.ศ. 2458 เป็นกรรมการสภาการคลัง เมื่อ ปีจอ พ.ศ. 2465 เป็นเสนาบดีกระทรวงมรุธาธรและเป็นนายพลเอก เมื่อปีกุน พ.ศ. 2466 ในรัชกาลที่ 7 เป็นอภิรัฐมนตรี เมื่อปีฉลู พ.ศ. 2468 เป็นนายกราชบัณฑิตยสภา เมื่อปีขาล พ.ศ. 2469 และได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อ พ.ศ. 2472 ทรงเป็นต้นสกุล ดิศกุล ณ อยุธยา

ในโอกาสรอบร้อยปีของสมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ นี้ ข้าพเจ้าขอเล่นอเรื่องราวอันเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตของพระองค์ท่าน กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ซึ่งข้อเขียนเล็ก ๆ นี้ ขอถวายเป็นสักการต่อดวงวิญญาณอมตะของพระองค์ผู้เป็นบิดาแห่งประวัติศาสตร์และโบราณคดี

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์นั้น ทรงมีพระชนมายุมากกว่าสมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ 9 ปี แม้ว่าจะได้เคยโปรดเล่นกับเจ้าน้อง ๆ ซึ่งรักและเคารพพระเจ้าอยู่หัวอย่างเจ้าพี่ที่เป็นหัวหน้า แต่เมื่อเสวยราชย์พระองค์ก็ต้องทรงประพฤติพระราชกิจของพระเจ้าแผ่นดิน เจ้านายพี่น้องก็เกิดความเกรงกลัว ไม่ค่อยกล้าเข้าชิดวิสาสะเหมือนแต่ก่อน

จากบันทึกความทรงจำตอนหนึ่งของกรมพระยาดำรง ฯ ทรงเล่าไว้ว่า

...สมัยเมื่อได้แก้ไขประเพณีในราชสำนักเมื่อเสด็จกลับจากสิงคโปร์นั้น เจ้านายเด็ก ๆ พวกฉันยังตามเสด็จอยู่เสมอ ถ้าไม่ถูกใส่ในเวลามีเข้าเฝ้าแหน ก็ได้นั่งเก้าอี้สนุกดี เวลาเสด็จทรงรถเทียวประพาสในตอนบ่าย ก็ตอดขึ้นรถที่นั่งรองไปตามเสด็จ ถึงเวลาค่ำ

เมื่อเสวย ถ้าวันไหนคนนั่งโต๊ะขาดจำนวน ก็โปรด ฯ ให้มาเรียกเจ้าพวกเด็ก ๆ ไปนั่งเก้าอี้ที่ว่างได้ "กินโต๊ะ" และได้กินไอสกรีมก็ชอบ ไอสกรีมเป็นของวิเศษในเวลานั้น...

ความสัมพันธ์ที่มีต่อไปนั้นได้แก่การศึกษาภาษาอังกฤษ ครูชาวอังกฤษชื่อแปตเตอร์สัน มีศิษย์ที่ชอบมาก 4 พระองค์ คือ 1. สมเด็จกรมพระยาเทวงศ์วโรปการ 2. สมเด็จเจ้าฟ้าภานุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภานุพันธุวงศ์วรเดช 3. สมเด็จกรมพระยาวชิรญาณวโรรส 4. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เหตุที่ทรงใกล้ชิดสนิทสนมกับครูมาก เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ มีพระราชประสงค์จะทรงศึกษาภาษาอังกฤษต่อไปถึงวิธีแต่งหนังสือ โปรด ฯ ให้ครูแปตเตอร์สันเข้าไปสอนถวายในเวลาค่ำเมื่อทรงว่างราชการ ทรงทราบว่ากรมพระยาดำรง ฯ เป็นศิษย์ติดตัวครู จึงมีรับสั่งให้เป็นพนักงานนำครูเข้าไป เวลาทรงพระอักษรจึงทรงอยู่ด้วยทุกคืน ตรัสถามครูถึงการเล่าเรียนของกรมพระยาดำรง ฯ และตรัสถามอะไร ๆ เป็นภาษาอังกฤษให้กรมพระยาดำรง ฯ เพ็ดทูลบ้าง นับว่าทรงพระกรุณายิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน

เมื่อพระเจ้าซาร์นิโคลาซ ที่ 2 เสด็จประพาสเมืองไทย พ.ศ. 2434 จนถึงวันเสด็จกลับจากบางปะอิน ตรัสเรียกกรมพระยาดำรง ฯ เข้าไปที่พระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ แล้วทรงตบพระชนงกรมพระยาดำรง ฯ และตรัสแก่พระเจ้าซาร์ว่า

"หม่อมฉันจะให้ดำรงไปเฝ้าเยี่ยมตอบแทนตัว"

กรมพระยาดำรง ฯ ตกพระทัยที่ได้รับมอบหมายหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์อย่างกระทันหัน และขณะนั้นมีพระชันษาเพียง 29 ยิ่งกว่านั้นยังโปรดเกล้า ฯ ให้กรมพระยาดำรง ฯ ทรงเลือกคณะผู้ตามเสด็จเอง ในสมัยนั้นต้องอยู่ในช่ายพระราชพิจารณาว่าต้องมีรูปร่างงามมรรยาทเรียบร้อย เพื่อมิให้เสียชื่อสัญชาติไทย และต้องมีสมองพอที่จะจดจำของดีกลับมาให้คุ้มค่าของเงินที่เสียไป กรมพระยาดำรง ฯ เสด็จออกจากกรุงเทพ ฯ เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2434 นำเครื่องราชอิศริยาภรณ์ไทยไปถวายยังราชสำนักต่าง ๆ ในยุโรป และทอดพระเนตรการศึกษาของแต่ละประเทศที่ผ่านมาด้วย ครั้นเสด็จกลับมาถึงกรุงเทพ ฯ ภายใน 7 วัน ก็มีพระบรมราชโองการประกาศย้ายไปเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยมิได้มีพระราชดำรัสมาก่อน

กรมพระยาดำรง ฯ มิได้ทรงคาดหมายมาก่อนว่าต้องไปรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพราะได้ทรงใฝ่พระทัยในด้านการศึกษาอย่างจริงจัง จึงเสียพระทัยที่จะต้องทิ้ง

การศึกษาซึ่งจัดโครงการไว้อย่างเรียบร้อยแล้ว เมื่อทรงทราบเช่นนั้นก็รีบเข้าไปกราบทูลว่า กลัวจะเสียชื่อ เพราะทำงานมหาดไทยไม่สำเร็จ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ มีพระราชดำรัสว่า

กรมดำรง ฉันเชื่อว่าเธอจะทำการศึกษาได้สำเร็จ แต่บัดนี้บ้านเมืองอยู่บนอันตราย (วิกฤติกาล ร.ศ. 112) ถ้าเราตกไปเป็นข้าเขาอื่น การศึกษาที่เธอรักจะอยู่ที่ไหน ใครเขาเป็นนาย เขาก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามพอใจเขา เรามาช่วยกันรักษาชีวิตของประเทศไว้จะไม่ดีกว่าหรือ ถ้าเธอคิดขัดอย่างไรก็มาปรึกษาฉันได้

เมื่อกรมพระยาดำรง ฯ เสด็จมาเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้ทรงตรัสกับข้าราชการ อันมี เทศา ฯ เป็นต้นว่า

การเลือกใช้คนให้เหมาะแก่ตำแหน่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้เป็นนายคน การที่จะรู้ว่าถูกหรือผิดนั้นจะต้องขยันเอาใจใส่อยู่เสมอว่าผลงานที่เขาทำนั้นเป็นอย่างไร ถ้าเขาทำได้ดีก็ต้องยอมให้ว่าเป็นความดีของเขาเอง เราจะรับเอาได้แต่เพียงว่าเลือกคนถูก ถ้าเขาทำผิดเราต้องรับเสียเองว่าเพราะเราเลือกเขา ๆ จึงมีโอกาสทำผิด ทั้งนี้ อำนาจอยู่ที่ไหน ความรับผิดชอบต้องอยู่ที่นั่นด้วย

พระดำรัสอันเป็นข้อคิดของท่านนั้นมีมากมาย ทรงเน้นหนักถึงความสามัคคีและการสร้างสมศรัทธาที่ดีงามทั้งสิ้น เช่น

"อย่ามีพวก เพราะถ้ามีพวกเรา จะต้องมีพวกเขาเกิดขึ้น และมากกว่าเสมอด้วย"

ครั้งหนึ่ง เทศา ฯ คนหนึ่งมาทูลลาไปรับตำแหน่งใหม่ ท่านตรัสบอกว่า

"เจ้าคุณ, อำนาจอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือ ไม่ใช่อยู่ที่พระแสงศัตรา จะไปอยู่ที่ไหนก็ตาม ถ้าเจ้าคุณทำให้ราษฎรเชื่อถือด้วยความศรัทธาแล้ว ไม่มีใครถอดเจ้าคุณได้แม้แต่ในหลวง เพราะท่านก็ทรงปรารถนาให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขเช่นเดียวกัน"

ความรู้อย่างกว้างขวางในเรื่องประวัติศาสตร์และในโบราณคดีของกรมพระยาดำรง ฯ นั้น ทรงได้มาจากการที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและท่านโปรดทางนี้อย่างมากด้วย วิชาโบราณคดีทรงเรียนจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จกรมพระยาบำราบปรปักษ์ จนกระทั่งในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับอย่างเด่นชัดกันแล้วว่า กรมพระยาดำรง ฯ ทรงเป็นพระบิดาแห่งประวัติศาสตร์

เพชรประดับมงกุฎ

การประชุมสมุหเทศาภิบาลในกรุงเทพ ฯ นั้น มีขึ้นปีละครั้ง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ เสด็จมาประชุม ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้มีการเลี้ยงพระราชทานเป็นเกียรติยศแก่เทศาภิบาลทุกปี และในการเลี้ยงมักจะมีพระราชดำรัส พระราชทานพระบรมราโชวาทและสรรเสริญความอุตสาหะของสมุหเทศาภิบาลด้วย ในปีหนึ่งตรัสเกี่ยวมาถึงกรมพระยาดำรง ฯ ว่า ได้ทรงสังเกตเห็นตั้งแต่ยังเป็นเด็กว่าเติบใหญ่ขึ้นคงจะได้เป็นคนสำคัญในราชการบ้านเมืองคนหนึ่งดังนี้ แต่การที่มีพระราชดำรัสทรงยกย่องจนบางทีกรมพระยาดำรง ฯ ก็รู้สึกเกรงพระทัย เช่น ต่อมาอีกปีหนึ่ง มีพระราชดำรัสว่า พระมหามงกุฎเป็นเครื่องหมายของราชาธิปไตย พระมหามงกุฎสง่างามด้วยประดับเพชรนิลจินดาอันมีค่าฉันใด ข้าราชการที่อุตส่าห์พยายามช่วยกันทะนุบำรุงบ้านเมืองให้มีความเจริญสุข ก็เปรียบเหมือนเพชรนิล เครื่องประดับพระมหามงกุฎฉันนั้น

พระราชดำรัสนี้ ที่จริงทรงอุปมาด้วยข้าราชการทั่วไปไม่เฉพาะผู้หนึ่งผู้ใด แต่เผอิญตรัสเมื่อเลี้ยงเทศาภิบาล พอรุ่งขึ้นก็มี (คนที่ไม่ชอบ) แกล้งเรียกใส่หน้าให้กรมพระยาดำรง ฯ ได้ยินว่า

"นั่นแหละ เพชรประดับมงกุฎ"

กรมพระยาดำรง ฯ ทรงบันทึกว่า "ดูก็ขันดี" แต่คุณงามความดีที่ได้ทรงสร้างสมไว้ในราชการอย่างใหญ่หลวง ระหว่างที่ครองตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น เช่น จัดการปกครองแบบใหม่เป็นเวลาถึง 23 ปี ทรงตั้งมณฑล 18 มณฑล จังหวัด 71 จังหวัด *โดยไม่มีลูกของท่านเป็นเจ้าบ้านผ่านเมืองแม้แต่คนเดียว* การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนัน ก็ตั้งแบบใช้เพื่อศึกษาให้เป็นประชาธิปไตย เมื่อเลือกคนได้แล้วก็ตรัสสั่งไปยังเจ้าเมือง

คำกล่าวประชดประชันว่า กรมพระยาดำรง ฯ เป็น "เพชรประดับมงกุฎ" นั้นมิใช่คำกล่าวที่ไกลจากความจริงเลย เพราะพระองค์ท่านมีค่าควรจะเป็นเพชรแท้ประดับมงกุฎยิ่งกว่าใครในประวัติชีวิตที่ได้ปรากฏแก่บุคคลทั่วไป

นอกเหนือไปจากการเสด็จตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ แล้ว กรมพระยาดำรง ฯ ก็ยังลบล้างความเชื่อถืออันปราศจากเหตุผลให้ปราศนาการออกไป เช่น คติโบราณถือกันมาก่อนเก่าห้ามมิให้เจ้านายเสด็จไปเมืองสุพรรณบุรี อ้างว่าเทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณไม่ชอบเจ้า จึงไม่ปรากฏว่ามีเจ้านายองค์ใดเสด็จไปประพาสสุพรรณบุรีเลย กรมพระยาดำรง ฯ เป็นพระองค์แรกที่เพิกถอนคตินั้นด้วยการเสด็จเยี่ยมสุพรรณบุรี

ตามปกติพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงจะเสด็จทอดพระเนตรการปกครองหัวเมืองที่จัดใหม่ จึงมีการเสด็จประพาสทุกปี โดยกรมพระยาดำรง ฯ จัดถวายในปีหนึ่งได้กราบทูลเชิญเสด็จประพาสเมืองสุพรรณบุรี สมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ตรัสว่า "ฉันก็นึกอยากไป แต่ว่าไม่บ้านะ" กรมพระยาดำรง ฯ กราบทูลว่า "ข้าพระพุทธเจ้าไปเมืองสุพรรณหลายปีแล้ว ก็ยังรับราชการสนองพระเดชพระคุณอยู่ได้" ในหลวงจึงเสด็จตามคำกราบทูลเชิญ ความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นที่ประจักษ์ชัดในกาลต่อมา ก็คือข้อความที่กรมพระยาดำรง ฯ จารึกแผ่นงาไว้บนพระบรมรูปพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ดังนี้

ณ วันอาทิตย์ที่ 26 มิถุนายน ร.ศ. 129 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จมาถึงห้องนี้ ถอดพระธำมรงค์จากนิ้วพระหัตถ์แล้วมีรับสั่งว่า

'กรมดำรง เธอกับฉันเหมือนกับได้แต่งงานกันมานานแล้ว ขอให้เธอรับแหวนวงนี้เป็นแหวนที่ฉันได้ใส่อยู่เอง ไว้เป็นของขวัญในวันเกิดกับรูปที่ฉันถ่ายเมื่ออายุเท่าพระพุทธเลิศหล้า ฯ อันนับว่าเป็นสวัสดิมงคล ขอให้เธอมีความสุขความเจริญมั่นคงแลให้อายุยืนจะได้อยู่ช่วยกันรักษาแผ่นดินต่อไป'

ความสัมพันธ์ของ ร. 5 กับกรมพระยาดำรง ฯ ซึ่งข้าพเจ้าได้เรียบเรียงนี้เป็นเพียงส่วนน้อยส่วนหนึ่งเท่านั้นเอง ความยิ่งใหญ่มหาศาลที่กรมพระยาดำรง ฯ ได้ทรงประกอบไว้ในชีวิตของพระองค์นั้นมีอยู่มากมายมหาศาล ท่านเจ้าคุณพระเทพโมลีได้แปลไว้แล้ว ดังนี้

อิสสริยลาภบดินทร	*ทรงยิ่งใหญ่ด้วยพระอิสสริยลาภ*
สยามพิชิตินทรวโรปการ	*ทรงพระอุปการะพระเจ้าแผ่นดินสยามรัฐ*
มโหราพรัฐประศาสน์	*ทรงเจนจัดรัฐประศาสน์อย่างมโหราพ*
ปริยมหาราชวรานุศิษฎ์	*สมเด็จพระบิยะมหาราชเจ้าทรงอบรมสั่งสอน*
ไพศาลราชกฤตยการี	*ทรงกระทำราชกิจมากมายไพศาล*
โบราณคดีประวัติศาสตร์โกศล	*ทรงรอบรู้ในโบราณคดีและประวัติศาสตร์*
ฯ ล ฯ	ฯ ล ฯ

ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ เสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป เมื่อ พ.ศ. 2450 ก็ได้มีพระราชหัตถเลขาถึงกรมพระยาดำรง ฯ เป็นส่วนพระองค์ อันแสดงถึงความสัมพันธ์ที่ดีต่อพระองค์อย่างลึกซึ้ง ดังมีความตอนหนึ่ง ดังนี้

ดำรง เอ๋ย

มาคราวนี้มันช่างเร็วแลสบายเสียจริง ๆ มาเรือเราไม่เทียบเทียมได้เลย ไม่ใช่แต่จะมีกินยิ่งกว่าบริบูรณ์เมื่ออยู่บ้าน รู้สึกว่าตัวเป็นอิศรในเรือเหมือนเรือของเรา แต่บรรดานายเรือตลอดจนช่างที่ใช้มันเอาใจใส่แลมันเกรงใจแลมันก็จะให้เราสบายจริง ๆ เสียยิ่งกว่าคนของเราเองจะทำได้ ฤๅได้ตั้งใจทำในเรือเราฤๅเวลามาในเรือเขาก็ยังเลวกว่าเขา

คำที่ว่านี้ไม่ได้แกล้งยกย่องเขาด้วยหมายจะชมคนของเราเลย น่าเสียใจว่ากิเลศเอ๋ย กิเลศมันช่างหยาบช้ากว่ากันเสียกระไรเลย ทงนทงนนเพราะขาดความรู้ ไม่ได้รับคำสั่งสอนว่าเป็นมนุษจำจะต้องประพฤติอย่างไร ...

ตายพระหัตถ์อีกฉบับหนึ่งมีความว่า – –

"ถึงกรมดำรง ฉันไม่รู้ว่าเธอจะนึกเดาใจฉันถูกฤๅไม่ว่าฉันรู้สึกซาบใจฤๅคิดถึงบุญคุณเธอสักเพียงใด ในข้อที่ได้อาไศรยเธอเป็นเจ้ากรมในครั้งนี้ ยังไม่ได้รู้ข่าวจากบางกอกสักฉบับเดียว ว่าเธอได้เอื้อเฟื้ออย่างไรต่อครอบครัวฉัน แต่ฉันรู้สึกในใจทั่วถึงแล้วเหลือที่จะยับยั้งไม่บอกซาบใจในชั้นต้นนี้

การที่มาครั้งนี้เป็นความคิดถูก ไม่มีข้อระแวงเลย เชื่อว่ากลับไปคงจะได้กำไร ส่วนความสุขกายไปบ้านเป็นอันมาก ในเรื่องยศศักดิ์ฉันไม่ขวนขวายเพราะคนเห็นเสียว่าเมืองเรามันเลวในตาฝรั่งอยู่มากนัก เพราะความยังไม่บริบูรณ์มั่นคงจริง จะทำสิ่งหรือทำโตไป มันไม่ช่วยให้เมืองเรามั่นคงอย่างไร ได้ความมั่นคงสมบูรณ์เป็นเกียรติยศจริงแท้ของเมืองเรา การที่สักแต่ว่าฝรั่งเขารับดี มันดีชั่วคราวไม่ถาวรไปถึงไหน ...

ความสัมพันธ์ของ ร. ๕ กับกรมพระยาดำรง ฯ นั้น เป็นความสัมพันธ์ที่มีพันธะอันสนิทแน่นแฟ้นและส่วนใหญ่ของสายสัมพันธ์นั้นก็เกี่ยวโยงไปถึงความเจริญของชาติบ้านเมือง ทรงจรรโลงชาติให้ก้าวไปสู่ความร่มเย็นเป็นสุขเป็นส่วนใหญ่

ในรอบร้อยปีของกรมพระยาดำรง ฯ นี้ — พระบรมวงศ์แห่งราชวงศ์จักรีพระองค์นี้จึงเป็นเสมือนหนึ่งเพชรเม็ดใหญ่ที่สุดเม็ดหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นเพชรประดับมงกุฎพระมหากษัตริย์แล้ว ยังเป็นเพชรที่เปล่งประกายเจิดจ้าอยู่นิรันดร์กาลในราชวงศ์จักรีอีกโสดหนึ่งด้วย.

ปกิณกะ จาก
สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

โดย อมร รักษาสัตย์

โดยที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงนิพนธ์หนังสือและบทความต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนถึง 658 ชิ้น ครอบคลุมไปทุกแขนงงาน จึงเป็นการยากยิ่งที่บุคคลรุ่นหลังจะสามารถคิดตามผลงานของพระองค์ท่านได้ทุกชิ้น และเกือบจะเป็นการพ้นวิสัยที่จะจัดพิมพ์รวบรวมไว้เป็นชุดเดียวกันให้ได้ครบ แม้แต่ในงานด้านปกครองอย่างเดียวก็ปรากฏว่ามีพระนิพนธ์ไว้มากมายทั้งที่เป็นชิ้นเป็นอันเกี่ยวกับการปกครองล้วน ๆ และที่ไปปะปนอยู่ในเรื่องอื่น ๆ โดยเฉพาะในหนังสือชุด นิทานโบราณคดีและชุดสาสน์สมเด็จ

แต่โดยที่พระองค์ทรงเป็น "พระบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์ไทย" คือทรงเป็นทั้งผู้ริเริ่มจัดการปกครองและได้ทรงฝึกฝนอบรมนักปกครองของประเทศมาเป็นเวลาช้านาน พระกรุณาที่ได้ทรงให้ความรู้ความคิด อุดมคติของการปกครองนี้ บรรดาข้าราชการทั้งรุ่นที่ได้มีโอกาสรับราชการใต้การนำของพระองค์และรุ่นต่อ ๆ มาต่างตระหนักถึงพระคุณของพระองค์เป็นล้นพ้น จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะรวบรวมนำพระคติที่ปรากฏอยู่ในพระนิพนธ์ต่าง ๆ มาตัดตอนพิมพ์ลงในตอนนี้ เพื่อจะได้เป็นเครื่องเตือนใจให้เป็นข้าราชการที่ดี ได้รับราชการสนองพระเดชพระคุณประเทศชาติสืบไป กับทั้งจะได้เป็นอนุสรณ์ของพระวิริยอุตสาหะที่ทรงพระกรุณานิพนธ์เรื่องเหล่านี้ขึ้นด้วย

ฉะนั้น ในบทความสั้น ๆ นี้ จึงจะได้รวบรวมพระนิพนธ์ที่อ่านพบและเห็นว่าดีเด่นมีคุณค่าแก่ความรู้และการสอนใจของข้าราชการสมัยปัจจุบัน หากจะมีพระนิพนธ์ตอนอื่น ๆ ที่เด่นอยู่ก็ขอความกรุณาช่วยชี้แจงให้บรรณาธิการวารสารทราบด้วย เพื่อจะได้หาทางเผยแพร่ในอันดับต่อไป

นอกจากจะได้อัญเชิญพระนิพนธ์หลายเรื่องหลายตอนมารวบรวมไว้ในบทนี้ โดยแยกไว้เป็นหมวดหมู่อย่างคร่าว ๆ และโดยไม่มีความเห็นเพิ่มเติมให้เสียอรรถรสแล้ว ในตอนท้ายจะได้รวมผลงานของสมเด็จขึ้นสำคัญ ๆ มาจัดเป็นบรรณานุกรม เพื่อความสะดวกในการศึกษาค้นคว้าติดตามรายละเอียดต่อไป

1. คุณธรรมของชาติไทย 3 ประการ

"เหตุที่ชนชาติไทยจะได้เป็นใหญ่ในประเทศสยาม เป็นเพราะมีกำลังมากกว่าชนชาติอื่นซึ่งปกครองอยู่ก่อนนั้นเป็นธรรมดา แต่ที่ชนชาติไทยสามารถปกครองประเทศสยามมาได้ช้านาน ถ้าจะนับเวลาก็เกือบถึง 700 ปีเข้าบัดนี้ จำต้องอาศัยคุณธรรมอย่างอื่นอันมีอยู่ในอุปนิสัยของชนชาติไทยด้วย ข้าพเจ้าพิจารณาดูตามหลักฐานที่ปรากฏในพงศาวดาร เห็นว่าชนชาติไทยมีคุณธรรม 3 อย่างเป็นสำคัญ จึงสามารถปกครองประเทศสยามมาได้ คือ ความจงรักอิสระของชาติอย่าง 1 ความปราศจากวิหิงสาอย่าง 1 ความฉลาดในการประสานประโยชน์อย่าง 1 หรือถ้าจะเรียกเป็นคำภาษาอังกฤษก็คือ Love of National Independence, Toleration, and Power of Assimilation เหล่านี้เป็นสำคัญยิ่งกว่าคุณธรรมอย่างอื่น ซึ่งยังมีอีกหลายอย่าง จะกล่าวอธิบายให้เห็นเป็นลำดับต่อไป

"ที่ว่าอุปนิสัยชนชาติไทยรักอิสระของชาตินั้น พึงเห็นได้ตั้งแต่ที่พากันทิ้งเมืองเดิมมาเพราะไม่อยากอยู่ในอำนาจชนชาติอื่น และเมื่อมาได้ครอบครองประเทศสยามแล้วในสมัยต่อมา แม้ต้องตกทุกข์ได้ยากด้วยชนชาติอื่นซึ่งมีกำลังมากกว่าเข้ามาย่ำยี บางคราวจนถึงบ้านแตกเมืองเสียยับเยิน ก็ยังพยายามแม้จนเอาชีวิตเข้าแลก กู้อิสระของชาติกลับคืนได้อีกทุกครั้ง ปรากฏมาในเรื่องพงศาวดารดังว่านี้เป็นหลักฐาน

"ที่ว่าอุปนิสัยไทยปราศจากวิหิงสานั้น คือที่อารีต่อบุคคลจำพวกอื่นซึ่งอยู่ในปกครองหรือแม้แต่จะมาอาศัย ความข้อนี้มีหลักฐานปรากฏตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ดังแจ้งอยู่ในศิลาจารึกของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช และปรากฏในสมัยอื่นสืบมา พึงเห็นได้ดังเช่นชนชาติอื่นหรือพวกที่ถือศาสนาอื่น ๆ อยู่ในประเทศสยาม ไทยก็มิได้รังเกียจเบียดเบียนกลับชอบสงเคราะห์ แม้จนถึงศาสนานั้น ๆ ด้วย ถือว่าศาสนาย่อมให้ความสุขแก่ผู้เลื่อมใสเหมือนกันทุกศาสนา เพราะเหตุนี้แต่โบราณมาสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจึงย่อมทรงช่วยอุปการะในการสร้างวัดคริสตัง และสร้างสุเหร่าอิสลามด้วยมีพระราชประสงค์จะพระราชทานความสุขให้แก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินซึ่งเลื่อมใสในศาสนานั้น ๆ การเช่นนี้ไม่ปรากฏว่ามีเหมือนในประเทศอื่น มีแต่ในประเทศสยาม และยังมีสืบลงมาจนในสมัยปัจจุบันนี้.... คุณธรรมความปราศจากวิหิงสาที่กล่าวมา มิใช่แต่จะมีแต่ไทยที่เป็นชั้นผู้ปกครองเท่านั้น เป็นอุปนิสัยตลอดไปจนถึงไทยที่เป็นราษฎรพลเมือง ข้อนี้ท่านทั้งหลายผู้เคยเที่ยวเตร่แม้ที่เป็นชาวต่างประเทศคงจะได้สังเกตเห็นว่า เมื่อไปตามหมู่บ้านราษฎรไม่ว่าแห่งใด ๆ ถ้าไม่ประพฤติร้ายต่อเขาแล้ว คง

ได้พบความต้อนรับอย่างเอื้อเฟื้อ โดยมิได้คิดเอาเปรียบอย่างหนึ่งอย่างใดทั่วไปในประเทศสยาม ความปราศจากอิหลักลาคงเป็นข้อสำคัญอันหนึ่ง ซึ่งทำให้ชนชาติอื่นมีพวกขอมเป็นต้น ไม่รังเกียจการปกครองของชนชาติไทยมาแต่เดิม

"ที่ว่าไทยฉลาดในการประสานประโยชน์นั้น ก็พึงเห็นได้ตั้งแต่สมัยเมื่อแรกไทยได้ปกครองประเทศสยาม ในสมัยนั้นพวกขอมยังมีอยู่เป็นอันมาก แทนที่จะกดขี่ข่มเหง ไทยกลับคิดเอาใจพวกขอม ให้เข้ากับไทยด้วยประการต่าง ๆ ยกตัวอย่าง ดังเช่น พระเจ้ารามคำแหงมหาราชทรงคิดตั้งแบบหนังสือไทย ให้ใช้เขียนได้ทั้งภาษาไทยและภาษาขอมด้วยตัวอักษรอย่างเดียวกัน และจารีตประเพณีของขอมอย่างใดดี ไทยก็รับมาประพฤติเป็นประเพณีของไทย ไม่ถือทิฐิ คุณธรรมที่ฉลาดประสานประโยชน์อันนี้คงเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในโบราณสมัย ซึ่งทำให้ขอมกับไทยกลายเป็นชาวสยามพวกเดียวกัน แม้ในสมัยภายหลังมาเมื่อมีพวกจีนฮากันเข้ามาตั้งทำมาหากินในเมืองไทยมาอยู่เพียงชั่วบุรุษหนึ่งหรือสองชั่ว ก็มักกลายเป็นชาวสยามไปด้วย คุณธรรมของไทยที่กล่าวมา ถึงอารยธรรมของชาวยุโรป ไทยในประเทศสยามก็แลเห็นคุณและมีความนิยมก่อนชาวประเทศอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน และได้รับประโยชน์จากอารยธรรมนั้นสืบมาจนทุกวันนี้ ก็เพราะความฉลาดประสานประโยชน์อันมีในอุปนิสัยของชนชาติไทย จึงเห็นว่าคุณธรรมทั้ง 3 อย่างที่พรรณนามา ควรนับได้ว่าเป็นอัศจรรย์ในอุปนิสัยของชนชาติไทยมาแต่โบราณด้วยประการฉะนี้"

จากเรื่อง "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ"

2. ประเพณีการปกครองไทย

"ในสมัยเมื่อไทยได้เป็นใหญ่ ณ เมืองสุโขทัย วิธีการปกครองประเทศสยามจึงมีอยู่เป็น 2 อย่าง เมืองทางฝ่ายเหนือปกครองตามประเพณีไทย เมืองทางฝ่ายใต้ปกครองตามประเพณีขอม ก็แต่ประเพณีการปกครองของขอมกับของไทยเหมือนกันอย่างหนึ่ง ซึ่งถือเอาอาญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักในการปกครอง มาผิดกันที่พวกขอมถือลัทธิตามชาวอินเดียสมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์หรือเป็นพระอิศวร พระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเสวยโลก และอาศัยพราหมณ์เป็นเจ้าตำราการปกครอง ลักษณะการที่พวกขอมปกครองราษฎรจึงคล้ายนายปกครองบ่าว ตรงกับภาษาอังกฤษซึ่งเรียกว่า Autocratic Government ส่วนวิธีการปกครองของไทยนั้น นับถือพระเจ้าแผ่นดินเช่นบิดาของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครองก็เอา

ลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติ เป็นต้น แต่ถือว่าบิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน (คำว่า "พ่อครัว" เดิมทีเดียวเห็นจะหมายความว่าผู้ปกครองครัวเรือน อันธรรมดาย่อมร่วมครัวไฟกัน ภายหลังมาจึงเข้าใจคำว่าพ่อครัวกลายไปเป็นผู้ประกอบอาหาร) หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของ "พ่อบ้าน" ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า "ลูกบ้าน" หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองชั้นอยู่ในปกครองของ "พ่อเมือง" ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองเป็น "ขุน" หลายเมืองรวมเป็นประเทศอยู่ในปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่า "พ่อขุน" ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ได้นามว่า "ลูกขุน" ดังนี้จึงเห็นได้ว่า *วิธีการปกครองของไทยเป็นอย่างบิดาปกครองบุตร* หรือเรียกตามภาษาอังกฤษว่า Paternal Government ยังใช้เป็นหลักวิธีปกครองประเทศสยามสืบมาจนทุกวันนี้"

จากเรื่อง "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ"

3. หลักแห่งวิธีการปกครองของไทย

"หลักแห่งวิธีการปกครองของไทยที่แท้จริงมีความ 2 ข้อนี้เป็นสำคัญ คือพระราชอาญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินข้อ 1 กับการที่บังคับให้บรรดาชายฉกรรจ์มีหน้าที่ต้องเป็นทหารสำหรับช่วยรักษาบ้านเมืองอีกข้อ 1 ใช้คำว่า "ทำราชการ" แปลว่าการของพระเจ้าแผ่นดิน เพราะเหตุที่พระเจ้าแผ่นดินผู้ทรงอาชญาสิทธิ์เป็นประมุขแห่งการรักษาบ้านเมือง หน้าที่อันนี้ถือว่ามีทั่วกันหมดทุกชั้นบรรดาศักดิ์ ผิดกันแต่ที่ให้ทำการต่างกันตามความสามารถของบุคคลต่างชั้นต่างจำพวก เพื่อให้ได้ผลดีอย่างยิ่งแก่บ้านเมือง"

จากเรื่อง "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ"

4. ศาสนากับบ้านเมือง

"ถ้าว่าถึงการปกครองที่เกี่ยวข้องในระหว่างศาสนากับบ้านเมือง มีหลักเรียกว่าพุทธจักรอย่าง 1 อาณาจักรอย่าง 1 พุทธจักรคือการรักษาพระธรรมวินัยให้ถูกต้องตามพระพุทธเจ้าบัญญัตินั้น เป็นใหญ่อยู่แก่พระสงฆ์ แม้พระเจ้าแผ่นดินก็ไม่ใช้พระราชอำนาจบังคับบัญชาข้อนี้ ๆ เห็นเช่นการมีพระราชปุจฉา ถ้าพระสงฆ์พร้อมกันถวายวิสัชนาว่าพระธรรมวินัยเป็นอย่างไร ถ้าไม่ทรงพระราชดำริเห็นชอบก็ทรงอนุมัติตามไม่ฝ่าฝืน จะยกเป็นตัวอย่างดังเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงพระราชดำริจะเอาพระพุทธรูปพระศรีสรรเพชญ์

พระยืนองค์ใหญ่ในกรุงศรีอยุธยาซึ่งพม่าเผาทำลายลงเหลือแต่ซากมาหล่อเป็นพระพุทธรูปองค์ใหม่ มีพระราชปุจฉาพระราชาคณะทั้งปวงถวายวิสัชนาว่าถึงทำลายก็ยังเป็นรูปพระพุทธเจ้าอยู่ จะเอามาทำลายหล่อหลอมนั้นไม่ควร ก็ทรงปฏิบัติตาม ส่วนอาณาจักรนั้นคือ การปกครองในทางโลก เบื้องต้นแต่การตั้งตำแหน่งพระสงฆ์ ตลอดจนการที่พระสงฆ์จะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายบ้านเมืองอยู่ในพระราชอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น ยกตัวอย่างดังเช่นผู้ประพฤติเป็นโจรผู้ร้ายเสี้ยนหนามแผ่นดิน หรือฝ่าฝืนพระราชกำหนดกฎหมายด้วยประการอย่างอื่น ถึงจะถือเพศเป็นพระภิกษุก็หาพ้นพระราชอาชญาไปได้ไม่"

จากเรื่อง "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ"

5. การเปลี่ยนแปลงเมื่อเริ่มเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

"เมื่อแรกข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดูเหมือนคนทั้งหลายทั้งที่อยู่ในกระทรวงมหาดไทยและอยู่นอกกระทรวงมหาดไทย จะคอยดูกันมากว่าข้าพเจ้าจะไปทำอย่างไร บางทีจะมีมากที่คาดกันว่า พอข้าพเจ้าไปถึงก็คงจัดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในทันที ตามประสาคนหนุ่ม และได้เคยจัดการอย่างใหม่มาหลายแห่งแล้ว แต่ตัวข้าพเจ้าเองมีความวิตกมากด้วยยังไม่รู้ราชการกระทรวงมหาดไทย และยังไม่รู้จักข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งที่ในกรุง ฯ และตามหัวเมืองอยู่โดยมาก เห็นว่าจะต้องศึกษาหาความรู้ราชการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เมื่อรู้แล้วจึงค่อยคิดอ่านจัดการงานต่อไป ก็และการศึกษาหาความรู้นั้นจำจะต้องอาศัยได้ถามข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวง ที่เคยทำการงานชำนิชำนาญมา แต่ก่อนในเวลานั้นข้าราชการผู้ใหญ่กระทรวงมหาดไทยรองแต่เสนาบดีลงมา มีพระยามหาอำมาตย์ (หรุ่น ศรีเพ็ญ) สมุหมหาดไทยฝ่ายเหนือกับเจ้าพระยาศรีธรรมาธิราช (เวก บุณยรัตพันธ์) เมื่อยังเป็นพระยาราชวรากูล ปลัดทูลฉลอง แต่ปลดออกรับบำนาญแล้วทั้ง 2 คน คงแต่พระยาราชวรากูล (อ่วม) เมื่อยังเป็นพระยาศรีสิงหเทพ ปลัดบัญชี ว่าที่ปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้าข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ข้าพเจ้าจึงอาศัยได้ถามแบบแผนกระบวนราชการกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่แรก....

"แต่ที่ข้าพเจ้าคิดว่ายังไม่จัดการงานอย่างใดจนเรียนรู้ราชการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อนนั้น ไม่เป็นได้ดังคิด เพราะมีการบางอย่างซึ่งจำเป็นต้องจัดตั้งแต่แรก ตามระเบียบกระทรวงเสนาบดีที่ทรงจัดใหม่ ตัวข้าพเจ้าเป็นแต่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยไม่ได้เป็นสมุห-

นายก จึงต้องปลดการในหน้าที่สมุหนายกส่งไปกระทรวงอื่น คือส่งการหมายสั่งราชการฝ่ายพลเรือนโอนไปยังกระทรวงวัง ซึ่งจะเป็นเจ้าหน้าที่หมายสั่งราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนต่อไปอย่างหนึ่ง ส่งศาลอุทธรณ์ความหัวเมืองกับทั้งเรือนจำ โอนไปยังกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งขึ้นใหม่อย่างหนึ่ง ระเบียบการในกระทรวงมหาดไทยเองก็ต้องแก้ตั้งแต่แรกอย่างหนึ่ง คือสั่งให้เลิกประเพณีที่เจ้าหน้าที่ต้องไปเล่นอราชการที่บ้านเสนาบดี เพราะตัวข้าพเจ้าจะเข้าไปประจำทำงานที่ศาลาลูกขุนทุกวันเหมือนกับคนอื่น และให้จัดห้องประชุมขึ้นในที่ประชุมพร้อมกันวันละครั้งทุกวัน ในเวลาประชุมนั้นข้าพเจ้าเชิญพระยาราชวรากูล ให้มานั่งอยู่ข้างตัวข้าพเจ้า เมื่อฟังข้อราชการที่จะต้องมีคำสั่ง ข้าพเจ้าถามท่านก่อนว่า *การเช่นนี้เคยสั่งกันมาอย่างไร* หรือถ้าข้าพเจ้าสงสัยไม่รู้เค้ามูลของการนั้น ก็ถามให้ท่านชี้แจงจนเข้าใจก่อน ถ้าเป็นการสามัญ ข้าพเจ้าเห็นว่าทำตามเดิมได้ไม่มีโทษ ก็สั่งให้ทำไปอย่างเดิม ถ้าเห็นว่าอาจจะมีได้มีเสีย ซึ่งจะต้องเลือกหาทางที่ถูกข้าพเจ้าปรึกษาพระยาราช ฯ ก่อน *ถ้าเห็นพ้องกันก็สั่งตามนั้น ถ้าเห็นต่างกันก็ปรึกษาชี้แจงกันต่อไปจนตกลง ถ้าไม่ตกลงกันหรือเห็นว่าเป็นการสำคัญไม่ควรจะสั่งโดยพลการ ก็ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูล ฯ "ขอเรียนพระราชปฏิบัติ" หรือกราบทูลหารือเป็นส่วนตัวตามที่เห็นสมควร* แต่ลักษณะขอเรียนพระราชปฏิบัตินั้น ข้าพเจ้าสั่งให้เลิกวิธีเขียนบันทึกในสมุดดำอย่างแต่ก่อน เปลี่ยนเป็นจดหมายซึ่งข้าพเจ้าร่างเองเป็นนิจ และกราบทูลอย่างเล่าเรื่องคดีทั่วไป แล้วกราบทูลวินิจฉัยตามความคิดของข้าพเจ้า และที่สุดกราบทูลว่าเห็นสมควรจะทำอย่างไรในจดหมายนำ ถ้าในใบบอกมีถ้อยคำควรพิจารณา ก็ให้คัดสำเนาใบบอกถวายด้วย ไม่ให้ทรงลำบากเหมือนแต่ก่อน ก็ชอบด้วยพระราชอัชฌาศัย

.....

"นอกจากการบางอย่างที่ได้กล่าวมาข้าพเจ้าไม่เปลี่ยนแปลงอันใด ข้าราชการคนใดเคยมีหน้าที่ทำการอันใด ก็ให้คงทำอยู่ตามเดิม ระเบียบการงานที่เคยทำมาอย่างใด เช่นทำการผลัดกันเป็นเวรเป็นต้นก็ให้คงทำอยู่ตามเดิม เป็นแต่ข้าพเจ้าไปเที่ยวตรวจดูการและไต่ถามเจ้าหน้าที่ตามห้องที่ทำงานเนือง ๆ *ในไม่ช้าก็คุ้นกับข้าราชการในกระทรวงหมดทั้งผู้ใหญ่ตลอดจนผู้น้อย* ข้าพเจ้าศึกษาหาความรู้กับทั้งบัญชาการมาด้วยกันราวสัก 6 เดือน จนเห็นว่ามีความรู้ราชการมหาดไทยในกรุงเทพ ฯ สันทัดพอจะบัญชาการได้โดยลำพังแล้ว จึงเริ่มคิดศึกษาหาความรู้การปกครองหัวเมืองต่อไป...."

จากเรื่อง "เทศาภิบาล"

6. การตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรก

ข้าพเจ้าขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้น (ตุลาคม–ธันวาคม 2435) ไปได้ความรู้ประหลาดใจตั้งแต่ไปถึงเมืองนครสวรรค์ ว่าเป็นครั้งแรกที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขึ้นไปตรวจราชการหัวเมือง ด้วยเจ้าเมืองกรมการมักมากระซิบถามพระยาวรพุฒิโภศัยซึ่งเป็นผู้ใหญ่ในข้าราชการที่ไปกับข้าพเจ้าว่า มีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นหรือข้าพเจ้าจึงขึ้นไปเมืองเหนือ แต่ก่อนมามีราชการสำคัญเกิดขึ้น เช่นเกิดทัพศึกเป็นต้น เสนาบดีจึงขึ้นไปเอง พระยาวรพุฒิฯ บอกว่าที่ข้าพเจ้าไปเป็นแต่จะไปตรวจราชการตามหัวเมือง ไม่ได้มีเหตุการณ์อันใดเกิดขึ้นดอก ก็มิใคร่มีใครเข้าใจ น่าจะพากันนึกว่า เพราะข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีแต่ยังหนุ่มผิดกว่าท่านแต่ก่อน ก็เที่ยวชอกแชกไปตามคะนอง แต่ความจริงปรากฏแก่ตัวข้าพเจ้าแต่ครั้งนั้นมาว่าที่ *เสนาบดีไปเที่ยวตรวจราชการตามหัวเมืองเป็นประโยชน์อย่างสำคัญมาก* หรือจะว่า *เป็นการจำเป็นที่เดียวก็ได้* ต่อมาข้าพเจ้าจึงเที่ยวตรวจหัวเมืองเป็นนิจสินมากว่า 20 ปี จนตลอดสมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

จากเรื่อง "เทศาภิบาล"

7. การปกครองหัวเมืองแบบ "กินเมือง"

"การปกครองตามหัวเมืองในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายเก่าว่า 'กินเมือง' อันเป็นแบบเดิม ดูเหมือนจะใช้เช่นเดียวกันทุกประเทศทางตะวันออกนี้ ในเมืองจีนก็ยังเรียกว่ากินเมืองตามภาษาจีน แต่ในเมืองไทยมาถึงชั้นหลังเรียกเปลี่ยนเป็น 'ว่าราชการเมือง' ถึงกระนั้นคำว่า 'กินเมือง' ก็ยังใช้กันในคำพูด และยังมีอยู่ในหนังสือเก่า เช่นกฎมณเฑียรบาล เป็นต้น วิธีปกครองที่เรียกว่ากินเมืองนั้นหลักเดิมคงมาแต่ถือว่าผู้เป็นเจ้าเมืองต้องทิ้งกิจธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยออกแรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหาได้ เช่น ข้าวปลาอาหารเป็นต้น อันมีเหลือใช้ให้เป็นของกำนัล ช่วยอุปการะมิให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ ราษฎรมากด้วยกัน ช่วยกันคนละเล็กละน้อยเจ้าเมืองก็เป็นสุขสบาย รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่างๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวเงินสำหรับใช้สอย กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแต่ลดลงตามศักดิ์ ครั้นจำเนียรกาลนานมา ความเปลี่ยนแปลงในโลกวิสัยทำให้การเลี้ยงชีพต้องอาศัยเงินตรามากขึ้นโดยลำดับ ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองกรมการได้รับอย่าง

โบราณไม่พอเลี้ยงชีพ จึงต้องคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นในทางอื่น เช่น ทำไร่นา ค้าขาย เป็นต้น ให้มีเงินพอใช้สอยกินอยู่เป็นสุขสบาย เจ้าเมืองกรมการมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาการต่าง ๆ ตามตำแหน่ง และเคยได้รับอุปการะของราษฎรเป็นประเพณีมาแล้ว ครั้นทำมาหากินก็อาศัยตำแหน่งในราชการเป็นบัจจัยให้ได้ผลประโยชน์สะดวกดีกว่าบุคคลภายนอกเปรียบดังเช่น "ทำนา" ก็ได้อาศัย "บอกแรก" ขอแรงราษฎรมาช่วย หรือจะค้าขายเข้าหุ้นกับผู้ใด ก็อาจจะส่งเคราะห์ผู้เป็นหุ้นให้ซื้อง่ายขายคล่องได้กำไรมากขึ้น แม้จนเจ้าภาษีนายอากรได้รับผูกขาดไปจากกรุงเทพ ฯ ถ้าให้เจ้าเมืองกรมการมีส่วนได้ด้วย ก็ได้รับความส่งเคราะห์ให้เก็บภาษีอากรสะดวกขึ้น จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป เจ้าเมืองกรมการที่เกรงความผิดก็ระวังไม่หากินด้วยเบียดเบียนผู้อื่น ต่อเป็นคนโลภจึงเอาทุกอย่างสุดแต่จะได้ ก็มักมีภัยแก่ตัว ดังเช่น ผู้ว่าราชการเมืองสุพรรณบุรี ซึ่งได้เล่าไว้ในนิทานที่ 4 เรื่องห้ามเจ้ามิให้ไปเมืองสุพรรณ

"เมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้น เจ้าเมืองที่ข้าพเจ้าไปพบโดยมากเป็น 'ผู้ดีมีตระกูล' แต่มักเป็นชาวเมืองนั้นเอง ด้วยเป็นเทือกเถาเหล่ากอเจ้าเมืองคนก่อน ๆ ซึ่งได้ทำราชการประกอบกับทำมาหากินจนตั้งถิ่นฐานได้ในเมืองนั้น มีลูกถวายตัวเป็นมหาดเล็กก่อนแล้วขอออกไปรับราชการบ้าง หรือผึกหัดให้ทำราชการในเมืองนั้นเองบ้าง จนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการ เป็นยกกระบัตร เป็นปลัด ใครดีก็ได้เป็นเจ้าเมืองในที่สุดเป็นแล้วก็อยู่ในเมืองนั้นจนตลอดชีวิต ลูกหลานจึงมีกำลังพาหนะรับราชการสืบกันมา ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพ ฯ หาใคร่มีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงตัวดังกล่าวมาแล้ว ถ้าเป็นผู้ไปจากที่อื่นก็ต้องมีทุนรอนของตัวไป หรือมิฉะนั้นก็ต้องได้เป็นเขย สู่ขอผู้มีกำลังพาหนะในเมืองนั้นจึงจะไปอยู่ได้ ยิ่งถึงชั้นกรมการชั้นรองลงไปต้องเลือกหาแต่ในพวกคฤหบดีในเมืองนั้นเองทั้งนั้นเพราะหาคนต่างถิ่นยาก"

จากเรื่อง "เทศาภิบาล"

8. อุดมคติของการปกครอง

"ที่ข้าพเจ้าไปทางเรือครั้งนั้น (พ.ศ. 2435) นอกจากได้เห็นหัวเมืองรายทางทั่วหมดยังมีประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง ด้วยในเวลาเดินทางต้องนั่งกับนอนไปในเรือวันละหลาย ๆ ชั่วโมง ได้มีเวลาอ่านหนังสือต่าง ๆ เช่นกฎหมายเป็นต้น ศึกษาหาความรู้วิธีปกครองอย่างโบราณ

อันมีอยู่ในหนังสือเก่าไปด้วยตลอดทาง อาศัยความรู้ที่ได้ในครั้งนั้น ทำให้ข้าพเจ้าคิดเห็นว่า *ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ 'บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข' ด้วยกัน* แต่เข้าใจอธิบายคำ 'อยู่เย็นเป็นสุข' นั้นผิดกัน *อย่างเก่า* ถือว่า 'ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ' เช่นโจรผู้ร้ายเป็นต้น 'ก็เป็นสุข' ข้อนี้สังเกตได้ในบางแผนกที่แก้กฎหมายในการปกครองแต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมแทบทุกครั้งนั้น เพราะฉะนั้นตามหัวเมืองเจ้าเมืองกรมการก็มุ่งหมายจะรักษาความเรียบร้อยในพื้นเมืองไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นที่ตั้ง ตลอดจนถึงเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ เมื่อเห็นว่าเมืองใดสงบเงียบไม่มีเหตุร้ายก็ยกย่องว่าปกครองดีต่อเมื่องใดไม่เรียบร้อยโจรผู้ร้ายชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนด้วยเหตุอื่น จึงให้ข้าหลวงออกไประงับ หรือมีเหตุการณ์ใหญ่โต เช่น เกิดทัพศึก เสนาบดีก็ออกไปเอง จึงไม่มีการตรวจหัวเมืองในเวลาเมื่อเป็นปกติ *ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองปกติ เป็นคติเกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มเกิดขึ้นแต่รัชกาลที่ 4 และมาถือเป็นข้อสำคัญในรัฏฐาภิบาลโนบายต่อรัชกาลที่ 5 สืบมา*"

จากเรื่อง "เทศาภิบาล"

9. เหตุผลของการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล

"พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริตั้งแต่เริ่มทรงปราภจะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้มั่นคง เห็นว่าที่หัวเมืองแยกกันขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยบ้าง ในกระทรวงกลาโหมบ้างและกรมท่า (เมื่อก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงการต่างประเทศ) บ้าง บังคับบัญชาหัวเมืองถึง 3 กระทรวง ยากที่จะจัดการปกครองให้เป็นระเบียบแบบแผนเรียบร้อยเหมือนกันได้ทั่วพระราชอาณาจักร ทรงพระราชดำริเห็นว่าควรจะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงให้ขึ้นอยู่แต่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว และรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล มีผู้ปกครองมณฑลขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่งจึงจะจัดการปกครองได้สะดวก แต่ยังทรงหาตัวคนที่จะเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้จัดการตามพระราชประสงค์ไม่ได้ จึงรอมาดังเล่าแล้วข้างต้น...

.....

"ส่วนตัวข้าพเจ้าเองเมื่อไปตรวจหัวเมืองครั้งแรกดังกล่าวมาแล้วในภาคต้นไปเห็นความขัดข้องขึ้นก่อนอย่างอื่น ด้วยหัวเมืองมีมาก แม้แต่หัวเมืองชั้นในก็หลายสิบเมือง *ทางคมนาคม*

กับกรุงเทพฯ จะไปมาถึงกันก็ยังช้า ยกตัวอย่างดังจะไปเมืองพิษณุโลกต้องเดินทางกว่า 10 วัน จึงจะถึง หัวเมืองก็อยู่หลายทิศหลายทาง จะจัดการอันใดพ้นวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการงานได้เอง ได้แต่มีท้องตราสั่งข้อบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผ่นกระดาษให้เจ้าเมืองจัดการ ก็เจ้าเมืองมีหลายสิบคนด้วยกัน จะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งสั่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากที่จะรู้ เห็นว่าวิธีตั้งเป็นรายเมืองอย่างนั้น การงานคงไม่สำเร็จได้ดังประสงค์ จึงคิดที่จะแก้ความขัดของก่อน คิดไปก็เห็นทางแก้ตรงกับโครงการซึ่งพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริ คือที่รวมหัวเมืองเข้าเป็นแบบมณฑลนั้นเห็นว่าเป็นหัวเมืองชั้นในก็ควรรวมเข้าเป็นมณฑลละ 5 เมือง หรือ 6 เมือง เอาขนาดท้องที่ที่ผู้บัญชาการมณฑลอาจจะจัดการและตรวจตราได้เอง ตลอดจนอาณาเขตเป็นประมาณ และให้มีเจ้านายหรือข้าราชการผู้ใหญ่อันชั้นยศอยู่ในระหว่างเสนาบดีกับเจ้าเมืองไปอยู่ประจำบัญชาการมณฑลละคน เป็นพนักงานจัดการต่าง ๆ ในอาณาเขตของตนตามคำสั่งของเสนาบดี ทั้งเป็นหูเป็นตาและเป็นที่ปรึกษาหารือของเสนาบดีด้วย ถ้าว่าโดยย่อก็คือแยกหน้าที่จัดการต่าง ๆ ตามหัวเมืองไปให้ผู้บัญชาการมณฑลเป็นผู้ทำ เสนาบดีเป็นผู้คิดแบบแผนและตรวจการที่ทำนั้นประกอบกัน จึงจะจัดการปกครองหัวเมืองให้ดีดังพระราชประสงค์ ข้าพเจ้าคิดเห็นเรื่องนี้เป็นเรื่องแรกในเวลาเมื่อไปตรวจราชการหัวเมือง

"ยังมีอีกข้อหนึ่งซึ่งข้าพเจ้าคิดเห็นแต่ข้อแรกว่าจะเป็นความลำบากอย่างใหญ่หลวง คือที่จะไม่มีเงินพอใช้ในการจัดหัวเมือง ข้อนี้ใคร ๆ ก็เห็นว่าจะต้อง เลิกวิธีการปกครองอย่าง 'กินเมือง' ดังเช่นพรรณนาไว้ในภาคต้น จะต้องห้ามมิให้เจ้าเมืองกรมการหากินในหน้าที่ราชการและต่อไปจะต้องใช้แต่ผู้ซึ่งทรงคุณวุฒิสมกับตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองกรมการ ซึ่งโดยมากภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างถิ่น เช่นเป็นชาวกรุงเทพฯ เป็นต้น เพราะเหตุทั้ง 2 อย่างนี้ รัฐบาลจำจะต้องให้เงินเดือนข้าราชการหัวเมืองให้พอเลี้ยงชีพ มิฉะนั้นก็ไม่มีใครเป็นเจ้าเมืองกรมการ ใช่แต่เท่านั้น ยังสถานที่ว่าราชการเมืองก็ดี บ้านเรือนที่อยู่ของเจ้าเมืองกรมการก็ดี ล้วนเป็นสมบัติส่วนตัวของเจ้าเมืองกรมการทั้งนั้นดังกล่าวมาแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินหลวงเพิ่มขึ้นมีต่อออกไปจนถึงค่าสร้างศาลารัฐบาลและสถานที่ทำราชการอย่างอื่นขึ้นใหม่ ทั้งสร้างเรือนให้ข้าราชการผู้ไปจากต่างถิ่นอยู่อาศัยให้พอกัน ถ้าจะว่าต้องสร้างเมืองใหม่หมดทุกเมืองก็ไม่ผิดกับความจริง ซึ่งพึงเห็นในปัจจุบัน แต่ในสมัยนั้นปรารถนาเพียงแต่จำเป็นในชั้นนั้นก็จะเป็นจำนวนเงินมากมิใช่น้อย น่ากลัวการที่จัดจะติดขัดเพราะไม่ได้เงินพอใช้ด้วยอีกอย่างหนึ่ง

"ข้าพเจ้ากลับลงมาถึงกรุงเทพ ฯ ถวายรายงานและกราบทูลความคิดเห็นดังกล่าวมาแล้ว พระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รวมหัวเมืองเป็นมณฑลดังข้าพเจ้าคิดและให้ข้าพเจ้าพิจารณาดู เห็นใครควรจะเป็นผู้บัญชาการมณฑลไหนก็ให้กราบบังคมทูล ส่วนเรื่องเงินที่จะต้องใช้นั้น จะทรงสั่งกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์เวลานั้นยังไม่ได้รับกรม แต่เป็นตำแหน่งรองอธิบดีบัญชาการกระทรวงพระคลัง ฯ ให้ปรึกษาหาทางที่จะแก้ไขความลำบากด้วยกันกับข้าพเจ้า ข้าพเจ้าได้รับสั่งเช่นนั้นแล้วก็มาคิดการที่จะจัดตั้งมณฑลก่อน เห็นว่าควรเอาลำน้ำอันเป็นทางคมนาคมเป็นหลักอาณาเขตมณฑล...."

จากเรื่อง "เทศาภิบาล"

10. การเลือกสรรบุคคลเป็นผู้บัญชาการมณฑล

"แม้ [ในชั้นต้นนี้ดำริจะจัดตั้งขึ้น] เพียง 4 มณฑลเท่านั้น ก็ตั้งได้ใน พ.ศ. 2455 แต่ 2 มณฑล เพราะหาตัวคนซึ่งจะเป็นผู้บัญชาการมณฑลให้เหมาะแก่ตำแหน่งได้ยาก ด้วยจะต้องเลือกหาในข้าราชการชั้นบรรดาศักดิ์สูงที่มีปัญญาสามารถอาจจะทำการได้ดังประสงค์ และเป็นผู้ซึ่งพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงรังเกียจประกอบกันทุกสถาน ในชั้นแรกข้าพเจ้าเห็นแต่ 2 คน คือ เจ้าพระยาสุรศีห์วิศิษฐ์ศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) เวลานั้นยังเป็นพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร ผู้ว่าราชการจังหวัดพิชัย ซึ่งข้าพเจ้าได้วิสาสะเมื่อขึ้นไปตรวจหัวเมืองเหนือ เห็นลาดเลาเป็นผู้มีสติปัญญาสามารถมาแต่ครั้งนั้นคนหนึ่ง กับนายพลตรีพระยาฤทธิรงค์รณเฉท (สุข ชูโต) ซึ่งข้าพเจ้าได้เคยวิสาสะเห็นคุณวุฒิมาแต่เป็นนายทหารรุ่นหาดเล็กด้วยกันอีกคน 1 ทูลเสนอพระเจ้าอยู่หัวก็โปรด จึงทรงตั้งพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร เป็นผู้บัญชาการมณฑลพิษณุโลก ให้พระยาฤทธิรงค์รณเฉท เป็นผู้บัญชาการมณฑลปราจีน และขนานนามตำแหน่งผู้บัญชาการมณฑลให้เรียกว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาล" ให้ผิดกับคำว่า "ข้าหลวง" ซึ่งไปทำการขัดคราวและให้เรียกได้ทั้งนายและขุนนางผู้เป็นตำแหน่งนั้น (ถึงรัชกาลที่ 6 จึงเปลี่ยนเป็น "สมุหเทศาภิบาล") พอตั้งมณฑลได้ไม่ช้าถึง ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ได้เกิดวิวาทกับฝรั่งเศส เทศาภิบาลมณฑลปราจีนจัดส่งกำลังและเครื่องยุทธภัณฑ์ไปยังมณฑลชายแดนทางตะวันออกแข็งแรงรวดเร็วกว่าคนทั้งหลายคาด ดูเหมือนจะเป็นประโยชน์ของการตั้งมณฑล ถึงออกปากชมกันเป็นครั้งแรก แต่ในปีนั้นยุ่งอยู่ด้วยเรื่องฝรั่งเศสไม่สามารถจัดการอื่นตามหัวเมือง จนถึง

ปลาย พ.ศ. 2436 จึงทรงพระกรุณาโปรด ฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนมรุพงศ์ศิริพัฒน์ เมื่อยังไม่ได้รับกรมเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า และให้พระยาดัสกรปลาศ (อยู่) ซึ่งเคยเป็นข้าหลวงใหญ่อยู่ ณ เมืองหลวงพระบาง เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ แต่พระยาดัสกร ฯ อยู่ในตำแหน่งไม่ช้า *รู้สึกตัวว่าเคยแต่รับราชการทหารมาแต่ก่อน จะไม่สามารถรับราชการในตำแหน่งสำคัญฝ่ายพลเรือนให้ดีได้ กราบทูลขอเวนคืนตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลโดยความซื่อ* จึงทรงพระกรุณาโปรด ฯ ให้เป็นราชองครักษ์ประจำพระองค์ ..."

จากเรื่อง "เทศาภิบาล"

11. ปกิณกะจากการโดยเสด็จประพาสต้นครั้งแรก

"เหตุที่จะเสด็จประพาสต่อไปในคราวนี้ ได้ทราบว่าเมื่อก่อนจะเสด็จขึ้นมาบางปะอิน พระเจ้าอยู่หัวไม่ใคร่จะทรงสบาย หมายจะเสด็จขึ้นมาพักรักษาพระองค์ตามเคย ก็มีพระราชกังวลและพระราชกิจติดตามขึ้นมา หาเวลาพักไม่ใคร่ได้ จึงทรงไม่สบายมากไปเสวยไม่ได้ และบรรทมไม่หลับทั้งสองอย่าง หมอเห็นว่าจะต้องเสด็จประพาสเที่ยวไปให้พ้นความรำคาญอย่าให้ต้องทรงเป็นพระราชธุระในราชกิจอย่างใด ๆ เสียสักคราวหนึ่ง จึงจะรักษาพระองค์ให้ทรงสบายได้ดังเก่าโดยเร็ว เจ้านายผู้ใหญ่ที่มาตามเสด็จจึงพร้อมกันกราบบังคมทูล ขอให้พระองค์ทรงระงับพระราชธุระเสด็จประพาสตามคำแนะนำของหมอ ทรงดำริเห็นชอบด้วยจึงจะเสด็จไปประพาสตามลำน้ำเจ้าพระยาด้วยกระบวนเรือบีกนิค พ่วงเรือไฟไปจากบางปะอินนี้ จะเสด็จไปถึงไหนและจะเสด็จไปกี่วันฉันยังหาทราบไม่ เป็นแต่ทราบว่าการเสด็จครั้งนี้เจ้ากระทรวงท่านห้ามปรามไม่ให้จัดเสด็จตามทางราชการ จะให้เป็นการเสด็จอย่างเงียบ ๆ แล้วแต่พอพระราชหฤทัยจะเสด็จที่ใด หรือประทับที่ใดได้ตามพระราชประสงค์ อย่าให้มีเครื่องจุ้นเจือรำคาญพระราชหฤทัยได้เลยเป็นอันขาด

.....

"ใครเคยตามเสด็จประพาสไปรเวตมาแต่ก่อนย่อมเข้าใจดี ว่าถ้ามีช่องสนุกในการที่จะได้ทรงสมาคมกับราษฎรเกิดขึ้นอย่างนี้แล้ว ที่พระเจ้าอยู่หัวของเราจะเว้นเป็นไม่มี พอยายฝังเชิญพวกเราก็เข้าล้อมสำรับกับพระเจ้าอยู่หัวด้วยกัน ว่ากันคนละคำสองคำ เจ้าเล็กฮวดลูกยายฝังอายุราวสัก 20 ปี มาช่วยยกสำรับคับก้อนขณะเมื่อพวกเรากินเสียง เจ๊กฮวดมันนั่งดู ๆ พระเจ้าอยู่หัว ประเดี๋ยวเอ่ยขึ้นว่า "คล้ายนักคล้ายนักขอรับ" ถามว่าคล้ายอะไรมันบอกว่า

คล้ายรูปที่เขาตั้งไว้ตามเครื่องบูชา พอประเดี๋ยวก็ลุกขึ้นนั่งยอง ๆ เอาผ้าปูกราบพระเจ้าอยู่หัว บอกว่า "แน่ละขอรับไม่ผิดละเหมือนนัก" ยายผึ้งยายแพ่งเลยรู้ว่าพระเจ้าอยู่หัว แต่ก็ได้พระราชทานมากอยู่ เห็นจะหลายสิบเท่าราคาสำรับกับข้าวที่ยายผึ้งเลี้ยง

.....

"เมื่อไปถึงเมืองเพชรบุรีสังเกตดูก็เห็นได้ว่า ไม่มีใครรู้ว่าจะเสด็จจริง ผู้คนเป็นปกติตามธรรมเนียมเมือง ต่อทรงพระดำเนินไปตามถนนเป็นนาน เจ้าเมืองกรมการจึงวิ่งกระหืดกระหอบมาทีละคนสองคน ใส่เสื้อมากลางทางบ้าง ส่วมถุงเท้ากันบ้าง มาแต่ด้วยสลิปเปอร์บ้าง วิ่งกันไขว่ไปทั้งเมืองดูก็สนุกดี ประทับเสวยที่เมืองเพชรแล้วเสด็จรถไฟพิเศษกลับมาแรมเมืองราชบุรี

.....

"วันที่ 19 เสด็จเรือมาดแจวประพาสทุ่งทางฝั่งตะวันออก ฉันไปตามเสด็จไม่ทันต่อเวลาค่ำจึงไปที่พลับพลา ได้ยินโจษกันเป็นปัญหาขึ้นอย่าง 1 ว่าในเมืองไทยทุกวันนี้มีรถไฟไปมาได้เร็ว ถ้าจะไปเที่ยวกันในทางรถไฟสักวันหนึ่งสองวันไม่มีอะไรไปเลยมีแต่เงินติดกระเป๋าไป อย่างผู้ดี ๆ เช่นนี้จะไปเที่ยวได้หรือไม่ บางคนว่าไปได้ บางคนว่ามีนายวงศ์ตะวันเป็นต้น ซึ่งเคยไปอยู่เมืองนอกเมืองนาเห็นว่าจะไปไม่ได้ ขัดข้องด้วยไม่มีโฮเต็ลที่พักเป็นต้น ความทั้งนี้ทราบถึงพระกรรณ จึงตกลงว่าจะทดลองดูให้เห็นจริงในเที่ยวนี้ พรุ่งนี้จะเสด็จที่แห่งใดแห่งหนึ่งด้วยรถไฟ แล้วและกลับทางเรือจนถึงพลับพลาแรมไม่มีอันใดไปนอกจากเงิน ลองดูสักทีจะมีติดขัดอย่างไรบ้าง ฉันได้รับคำสั่งให้ไปตามเสด็จด้วย มานึกดูก็ชอบกล ถ้าเป็นคนเลวจะขัดข้องอันใดมี เที่ยวซื้อข้าวแกงตามตลาดหรือเที่ยวขอเขากินก็จะได้ ส่วนที่อยู่ที่พักจะไปอาศัยบ้านเรือนเขา หรือแม้ที่สุดจะไปอาศัยนอนตามวัดก็ไม่เห็นจะขัดข้อง เขาเที่ยวกันเช่นนั้นถมไป แต่ที่ท่านเป็นเจ้าเป็นนายเป็นผู้ลากมากดีซึ่งรังเกียจกับข้าวของกินที่เขาวางเร่ขายไว้ตามตลาด และรังเกียจความโสโครก จะไปหาที่พักอาศัยให้สมควรดูเป็นการยากที่จะหาได้ แต่อย่างไรคงจะเห็นกันในวันพรุ่งนี้

.....

"ได้บอกมาข้างต้นว่าการเสด็จวันนี้ ไม่ได้ตั้งใจจะให้ใครรู้ว่าใครเป็นใคร แต่มาเกิดกลแตกขึ้นเมื่อขาล่องเรือลงมา ในประทุนเรือลำพระที่นั่ง เจ้าของเขามีพระบรมรูปเข้ากรอบ

ติดไว้ที่เครื่องบูชา ไปรับสั่งถามยายเมียเจ้าของเรือว่ารูปใคร ยายนั้นกราบทูลว่าพระรูปเจ้าชีวิต รับสั่งถามต่อไปว่า แกได้เคยเห็นเจ้าชีวิตหรือไม่ แกกราบทูลว่าได้เคยเห็น 3 หน รับสั่งถามว่าได้เห็นที่ไหนบ้าง แกกราบทูลว่า 'ได้เห็นในบางกอก 2 หน กับมาเห็นวันนี้อีกหน 1' ล่องมาถึงเมืองราชบุรีเวลา 4 ทุ่ม...

.....

"ประพาสตลาดแล้ว ออกเรือพระที่นั่งจากเมืองราชบุรี กระบวนเรือพลับพลาให้ล่องลงไปตามลำแม่น้ำใหญ่ไปคอยที่เมืองสมุทรสงคราม เสด็จเรือมาด 4 แจว มีเรือต้นที่ซื้อใหม่เป็นเรือที่นั่งรอง พ่วงเรือไฟเล็กเข้าทางแม่น้ำอ้อม ไปแวะซื้อเสบียงอาหารที่ตลาดปากคลองวัดประดู่ พวกเราเดินชุลมุนชวักไขว่กันไปตามเพลงไม่มีใครจะรู้จัก เขากำลังเล่นดิเกกันหน้าโรงบ่อน ฉันเดินไถลไปดูไปพบทหารเรือซึ่งเคยเป็นบ่อยพระยาชลยุทธ รู้จักกันมาแต่ก่อน เห็นมันรู้จักจึงกระซิบบอกอ้ายหมอนั่นว่า เอ็งอย่าอึกทึกให้ใครรู้ว่าเสด็จ ดูมันก็นิ่งเฉยดีอยู่ ไม่เห็นผู้ใดรู้เห็นวี่แววจนกระทั่งเสด็จกลับลงเรือ พอเรือออกจากท่าเจ้าพิณเพาทย์ดิเกดีเพลงสรรเสริญพระบารมีส่งเสด็จ นี่แลจะเป็นด้วยบ่อยพระยาชลยุทธไปโจษขึ้นหรืออย่างไรก็หาทราบไม่

.....

"...กระบวนใหญ่ถูกทั้งคลื่นและเครื่องบูชาชยันโตรับเสด็จทั้งสองฟาก เป็นเหตุให้ลำบากและขัดข้องแก่การประพาสเป็นอันมาก จะรีบไปก็จะเข้าไปถูกคลื่นอยู่ระวางกลางกระบวนใหญ่ จึงจำเป็นต้องรอเรือลากตุบ ๆ ตามมา จะหาที่แวะทำครัวเช้าที่วัดวาแห่งไร พระก็ลงมานั่งชยันโตตั้งเครื่องบูชาเสียทุกวัด แต่เสาะแสวงหาที่ทำการครัวมาจนหิวอ่อน จึงมาพบบ้านแห่งหนึ่งที่บางหลวงอ้ายเอียง ดูท่าทางชอบกล มีสะพานและโรงยาวอยู่ริมน้ำหน้าเรือนฝากระดานเจ้าของบ้าน เห็นจะอาศัยทำครัวเลี้ยงกันที่นั่นได้ จึงแวะเรือเข้าไปไต่ถาม ได้ความว่าเป็นกำนันแต่ตัวกำนันไปค้าข้าว อยู่แต่นายช้างอำแดงพลับพ่อตาแม่ยาย ออกมาต้อนรับแข็งแรงด้วยยายพลับเองมาช่วยทำครัวด้วย

"ดูท่าทางนายช้างเห็นจะรู้จักผู้ลากมากดีกว้างขวาง พอเห็นพวกเราก็ไม่ต้องไต่ถามว่าใครเป็นใคร เข้าใจเอาทีเดียวว่าเราเป็นพวกขุนนางที่ตามเสด็จมาข้างหลัง บอกว่าเสด็จไปเมื่อสักครู่นี้เอง เชิญให้พวกเราเข้าไปนั่งบนแคร่ในโรงยาว หาน้ำร้อนน้ำชามาตั้งแล้วเข้า

ไปนั่งเคียงไหล่สนทนากับพระเจ้าอยู่หัวมิได้มีความรู้สึกและสงสัย ที่เราคาดว่าแกกว้างขวางทางรู้จักผู้ดีมากดี ก็สมดังที่ถ้อยคำที่แกเล่า ว่าแกได้เคยลงมาบางกอกบ่อย ๆ และบุตรชายของแกก็บวชเป็นเณรอยู่ที่วัดเบญจมบพิตร แกรู้จักขุนน้ำขุนนางมาก ถึงพระเจ้าอยู่หัวแกก็เคยเฝ้า มีใครสอดถามเข้าตรงนี้ว่า แกจำพระเจ้าอยู่หัวได้หรือไม่ แกกลับชู่เอาว่าทำไมจะจำไม่ได้เคยเฝ้าแล้ว และพระรูปก็ยังมีติดอยู่บนเรือน เลยชวนพวกเราขึ้นไปบนเรือน ไปนั่งคุยที่หอนั่งอีกพักหนึ่ง ประเดี๋ยวได้ยินเสียงยายพลับเอะอะขึ้นที่ในครัวได้ความว่าแกเอ็ดหมั่นสรรพกิจเรื่องชิมแกง แกว่าเป็นผู้ดีมากดีทำไมถึงชิมแกงด้วยจวัก เขาถือกันไม่รู้หรือ เลยเฮกันใหญ่ *การทำครัวที่บ้านนายช้างวันนั้นสนุกยิ่งกว่าที่ได้เคยทำมาในที่อื่น ๆ ด้วยเจ้าของบ้านทั้งผัวเมียรับรองแข็งขอบและมิได้มีความสงสัยว่าผู้ใดเป็นใครเลย* เมื่อเลยงดูกันเสร็จแล้วนายช้างได้ปรารภว่า อยากจะได้บันเมาเซอร์สักกระบอกหนึ่ง เขาว่าจะตั้งเสียซื้อหาต้องขออนุญาต แกไม่รู้ว่าจะไปขออนุญาตที่ไหน ขอให้คุณ (คือพระเจ้าอยู่หัว) ช่วยเป็นธุระหาซื้อให้แกสักที ส่วนเงินทองราคาบืนจะสิ้นสักเท่าใดไม่เป็นไร แกจะคิดให้เต็มราคาอย่างวิตกเลย 'คุณ' ก็ยินดีรับเป็นธุระที่จะให้นายช้างได้บืนเมาเซอร์ดังประสงค์ เมื่อก่อนจะออกเรือจากบ้านนายช้างพระราชทานกระดาษชนบัตรซองหนึ่ง ดูเหมือนจะเป็นเงินสักสามหรือสี่ร้อยบาทตอบแทนที่นายช้างรับเสด็จ...

.....

"ป.ล. เสด็จกลับมาถึงกรุงเทพฯ แล้ว รุ่งขึ้นนายช้างกับยายพลับพาลูกหลานลงมาเกือบหมดครัว แกเที่ยวสืบถาม เมื่อได้ความว่าใครได้ไปตามเสด็จที่บ้านแกบ้าง ก็เที่ยวไปกราบไหว้ขอขมาไม่เลือกหน้า ดูจนน่าสงสาร ฉันถามแกว่าทำไมจึงได้รู้ว่าพระเจ้าอยู่หัว แกบอกว่าพอเสด็จแล้วพวกเพื่อนเขาพากันมาถามข่าว มีผู้ที่เขาจำพระเจ้าอยู่หัวได้ บอกยืนยันว่าพระเจ้าอยู่หัวอยู่แน่ แกเห็นสมด้วยเงินที่ได้รับพระราชทานถึง 400 บาท เกินกว่าผู้ใดนอกจากพระเจ้าอยู่หัวจะพระราชทานก็ยิ่งตกใจจึงรีบจัดเรือพาลูกหลานล่องมากรุงเทพฯ ในวันรุ่งขึ้นแกยังจะไปกราบทูลถึงงอนเจ้านายที่ตามเสด็จฯ ขอให้พาเข้าเฝ้า จะไปกราบทูลขอขมาพระเจ้าอยู่หัวด้วย แต่จะได้เฝ้าแล้วหรือยังฉันยังไม่ทราบ

.....

"เรื่องประพาสต้น แม้จดหมายเดิมแต่งเป็นเรื่องสำหรับค่านกันเล่นสนุก ๆ ก็จริงอยู่ แต่ถ้ามาอ่านในเวลานี้โดยตั้งใจใคร่ครวญก็อาจจะแลเห็นความกว้างขวางออกไป เป็นต้นว่า

เหตุใดสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงจึงเป็นที่รักใคร่ของอาณาประชาราษฎร์ทั่วหน้า สมกับที่ได้ถวายพระนามจารึกไว้ในฐานพระบรมรูปทรงม้าว่า 'บิยะมหาราชาธิราช' ที่จริง *พระองค์ทรงรักใคร่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินเหมือนกับบิดารักบุตร* พอพระราชหฤทัยที่จะคุ้นเคยคบหาและถึงเล่นหัวกับอาณาประชาราษฎร์โดยมิได้ถือพระองค์ ยกตัวอย่างดังจะเห็นได้ในเรื่องประพาสต้นนี้เป็นพยาน การที่พระองค์ทรงสมาคมกับราษฎร *ไม่ใช่สักแต่ว่าเพียงจะรู้จักหรือสนทนาปราศรัยให้คุ้นเคยกันเท่านั้น ย่อมทรงเป็นพระราชธุระไต่ถามถึงความทุกข์สุข* และความเดือดร้อนที่ได้รับจากผู้ปกครองอย่างใดๆ บ้างทุกโอกาส ผู้ที่เคยตามเสด็จย่อมเคยได้ยินและทราบความอันนี้ ฉันได้เคยเห็นบางทีราษฎรกราบทูลร้องทุกข์ เป็นข้อความซึ่งทรงพระดำริเห็นว่าเป็นความทุกข์ร้อนจริง *ทรงรับธุระมาต่อว่า ทำเอาเจ้าหน้าที่ตั้งแต่เสนาบดีลงมาได้ความรำคาญใจหลายคราว บางทีถึงต้องผลัดเปลี่ยนพนักงานปกครองก็มีบ้าง* เป็นเหตุให้การเสด็จประพาสเป็นคุณประโยชน์แก่ความสุขสำราญของราษฎรได้อีกเป็นอันมาก ใช่แต่เท่านั้น *บรรดาราษฎรที่ได้เสด็จไปทรงคุ้นเคยในเวลาเสด็จประพาส พระองค์มิได้ทรงละลืม* ในเวลาต่อมา เมื่อคนเหล่านั้นเข้ามาถึงกรุงเทพ ฯ จะเข้าไปเฝ้าแหนก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานโอกาสให้เข้าเฝ้าได้ตามความปรารถนา บางทีถึงรับสั่งให้เข้าไปพระราชทานเลี้ยงในพระราชวัง รับสั่งเรียกพวกที่คุ้นเคยเหล่านั้นว่า *เพื่อนต้น* มีอยู่ทั้งชายหญิงแทบทุกหัวเมืองที่ได้เสด็จประพาส เมื่อครั้งเสด็จยุโรป ร.ศ. 126 ได้ทรงหาของฝากมีไม้เท้าเป็นต้นเข้ามาฝากพวกเพื่อนต้น เมื่อพวกเหล่านั้นทราบว่าเสด็จกลับ เข้ามาเฝ้าเยี่ยมก็ได้พระราชทานของฝากไม้เท้าพระราชทานเลยเป็นเครื่องยศสำหรับพวกเพื่อนต้นถือเข้าเฝ้า ทั้งเวลาเข้ามาเฝ้าในกรุงเทพ ฯ และเฝ้าตามหัวเมืองเวลาเสด็จประพาสไม่ว่าที่ใดๆ เมื่อพระองค์เสด็จสวรรคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันนี้ ทรงเคารพต่อพระราชนิยมของสมเด็จพระบรมชนกนาถ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พวกเพื่อนต้นเข้ามาทำบุญให้ทานในงานพระบรมศพ และถวายพระเพลิงเหมือนกับเป็นข้าราชการ และยังพระราชทานเครื่องประดับไม้เท้าสลักอักษรพระนาม จ.ป.ร. ให้ติดไว้เป็นที่ระลึก ทั้งพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เฝ้าแหนเพ็ดทูลพระองค์ได้ต่อไปเหมือนกับเมื่อครั้งสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทุกประการ ส่วนราษฎรซึ่งพระองค์ได้ทรงคุ้นเคยมาในเวลาเสด็จประพาส แต่ยังเสด็จดำรงพระเกียรติยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ก็ได้รับพระราชทานไม้เท้า และพระบรมราชานุญาตเหมือนกับพวกเพื่อนต้นในรัชกาลก่อน มีจำนวนเพื่อนต้นเพิ่มเติมขึ้นในรัชกาลนี้อีก

หลายคน ฉันเข้าใจว่าธรรมเนียมประพาสต้นและเพื่อนต้น จะยังมีต่อไปในรัชกาลนี้เหมือนกับรัชกาลที่ล่วงแล้ว"

จากเรื่อง "จดหมายเหตุนายทรงอานุภาพ"

12. ความดีความชอบของพระยาศรีสุริยราชวรานุวัติ (โพธิ)

"... พระยาโพธิรบเงี้ยวปั้องกันเมืองอุตรดิตถ์ไว้ได้ครั้งนั้นเป็นแรกที่จะปรากฏเกียรติคุณ ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเลื่อนบรรดาศักดิ์จากที่พระสีหสงครามชัย เป็นพระยาศรีสุริยราชวรานิวัติ เป็นบำเหน็จความชอบ ต่อมาเมื่อเจ้าพระยาสุรศีห์ ฯ ย้ายไปเป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลพายัพแล้ว พระยาโพธิได้เป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก แต่ไม่ช้าก็ย้ายไปเป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลอุดร เป็นด้วยสำคัญกว่ามณฑลพิษณุโลก เพราะอยู่แดนต่อแดนต่างประเทศ และอาณาเขตกว้างใหญ่ผู้คนพลเมืองมากกว่ามณฑลพิษณุโลก นอกจากนั้นฉันเห็นว่า *เหมาะแก่คุณวิเศษเฉพาะตัวพระยาโพธิด้วย เพราะสังเกตมาตั้งแต่ยังเป็นผู้ว่าราชการเมืองอุตรดิตถ์ อันเป็นที่ประชุมชน ต่างชาติต่างภาษาไปมาค้าขายเป็นอันมากอยู่เนืองนิจ เห็นว่าพระยาโพธิมีอัธยาศัยถนัดเข้ากับคนต่างชาติต่างภาษา* สามารถวางตนให้คนต่างจำพวกเคารพนับถือเมื่อไปอยู่มณฑลอุดรก็ปรากฏคุณวิเศษเช่นว่ามา พึงเห็นเช่นพระยาเมืองชากเวียงจันทน์มาขอพึ่งดังเล่าแล้ว และยังมีเรื่องสำคัญกว่านั้น จะเล่าให้เห็นเป็นตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่ง เมื่อภายหลังฉันไปมณฑลอุดรได้สักปีหนึ่ง วันหนึ่งราชทูตฝรั่งเศสให้มาบอกว่ากิจการทางชายแดนฝรั่งเศสกับไทยก็เรียบร้อยมานานแล้ว แต่เดี๋ยวนี้ได้ทราบว่าสมุหเทศาภิบาลมณฑลอุดร รับญวนหัวหน้าพวกกบฏที่หนีจากเมืองญวนเลี้ยงไว้คนหนึ่ง เหตุใดจึงทำเช่นนั้น ฉันได้ฟังออกประหลาดใจ ตอบไปว่าฉันไม่ทราบเลยทีเดียว แต่เทศา ฯ คนนั้นฉันไว้ใจว่าคงไม่ทำอะไรให้ผิดความประสงค์ของรัฐบาล ถ้ารับญวนหัวหน้ากบฏเลี้ยงไว้ ก็เห็นจะเป็นเพราะไม่รู้ว่าเป็นคนเช่นนั้น ฉันจะถามดูก่อน เมื่อมีตราถามไปพระยาโพธิตอบมาว่า เดิมญวนคนนั้นไปหาที่เมืองอุดรธานี ว่าจะขอรับจ้างทำงานเลี้ยงชีพแล้วแต่จะใช้ พระยาโพธิสืบได้ความว่าเคยเป็นหัวหน้าพวกกบฏ หนีมาจากเมืองญวน คิดว่าที่ในมณฑลอุดรธานีมีพวกญวนเข้ามาตั้งค้าขายอยู่หลายแห่ง ถ้าปล่อยญวนคนนั้นไปเที่ยวหากินตามชอบใจ อาจจะไปชักชวนพวกญวนที่อยู่ในมณฑลอุดรให้ร่วมคิดกับพวกกบฏ *ก็จะเกิดลำบากขึ้นในระหว่างรัฐบาลทั้งสองฝ่าย ครั้นจะจับกุมกักขังญวนคนนั้น ก็ไม่ได้ทำความผิดอย่างใดในเมืองไทย เห็นว่าหางานให้ทำอยู่ใกล้ ๆ จะดีกว่าอย่างอื่น*

มันทำอย่างไรจะได้รู้ จึงได้จ้างญวนคนนั้นไว้เป็นคนเลี้ยงม้า ฉันอ่านคำตอบชอบใจส่งไปให้ทูตฝรั่งเศสดู ก็ชมว่าเทศา ฯ ทำถูกแล้ว"

จากนิทานเรื่อง "ลานช้าง"

13. เสด็จเพชรบูรณ์

"เมื่อพระยาเพชรรัตน์สงคราม (เพื่อง) เป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลเพชรบูรณ์ เคยปรารภกับฉันเนือง ๆ ว่า การปกครองมณฑลเพชรบูรณ์ไม่ยากนักเพราะราษฎรเป็นคนเกิดในมณฑลนั้นเองแทบทั้งนั้น ชอบแต่ทำมาหากิน มิใคร่เป็นโจรผู้ร้าย บังคับบัญชาก็ว่าง่าย *ราชการในมณฑลนั้นมีความลำบากเป็นข้อสำคัญแต่หาคนใช้ไม่ได้พอการ* เพราะคนในพื้นเมืองยังอ่อนแก่การศึกษา คนมณฑลอื่นก็มิใคร่มีใครยอมไปด้วยกลัวความไข้ จะจัดทำอะไรจะมักติดขัดด้วยไม่มีคนจะทำ ที่จริงความไข้ที่เมืองเพชรบูรณ์ก็มี แต่เป็นฤดูมิได้มีอยู่เสมอ สังเกตดูอาการไข้ก็ไม่ร้ายแรงถึงอย่างยิ่งยวด ความไข้ทางเมืองหลวงพระบางหรือแม้ในมณฑลพิษณุโลกทางข้างเหนือร้ายแรงกว่าเป็นไหน ๆ แต่มิรู้ที่จะทำอย่างไรให้คนหายกลัวไข้เมืองเพชรบูรณ์ได้ ฉันพูดว่าตัวฉันเองก็ลำบากในเรื่องหาคนไปรับราชการมณฑลเพชรบูรณ์เหมือนกัน ได้เคยคิดทำอุบายที่จะระงับความไข้เมืองเพชรบูรณ์ เห็นว่า *ตัวฉันจะต้องขึ้นไปเมืองเพชรบูรณ์เอง ให้ปรากฏเสียสักครั้งหนึ่ง คนอื่นจึงจะหายกลัว ด้วยเห็นว่าความไข้คงไม่ร้ายแรงถึงอย่างเช่นกลัวกัน* ฉันจึงกล้าไป ถึงจะยังมีคนกลัว ชักชวนก็ง่ายขึ้น ด้วยอาจอ้างตัวอย่างว่าแม้ตัวฉันก็ได้ไปแล้ว พระยาเพชรรัตน์ ฯ ชอบใจว่า ถ้าฉันไปคนก็เห็นจะหายกลัวได้จริง...

.....

"พอข่าวปรากฏว่าฉันเตรียมตัวจะไปเมืองเพชรบูรณ์ ก็มีพวกพ้องพากันมาให้พรคล้ายกับจะส่งไปทัพบ้าง มาห้ามปรามโดยเมตตาปรานีด้วยเห็นว่าไม่พอที่ฉันจะไปเสี่ยงภัยบ้าง ผิดกับเคยไปไหน ๆ มาแต่ก่อน ฉันบอกว่าเป็นราชการจำเป็นที่จะต้องไปและได้ทูลลาเสร็จแล้ว ที่ห้ามปรามจึงเงียบไป แต่ส่วนพระองค์สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงนั้น ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วยตั้งแต่ฉันกราบทูลความคิดที่จะไปมณฑลเพชรบูรณ์ ตรัสว่า *'ไปเถิด อย่ากลัว สมเด็จพระพุทธยอดฟ้า ฯ ของเราท่านก็เสด็จไปแล้ว'* ในเวลานั้นตัวฉันเองตั้งแต่เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ไปตามหัวเมืองต่าง ๆ เคยผ่านป่าดง แม้ที่ว่าไข้ร้ายมาหลายครั้งแล้ว ไม่รู้สึกครั่นคร้ามอย่างไร แต่ประหลาดอยู่ที่พอรู้กันว่า ฉันจะไปเมืองเพชรบูรณ์เป็นแน่ ก็มีผู้ขอไป

เที่ยวด้วยหลายคน แม้พวกที่ฉันเลือกเอาไปช่วยธุระหรือใช้สอยก็สมัครไปด้วยยินดี ไม่เห็นมีใครครั่นคร้ามคงเป็นด้วยอุ่นใจ คล้ายกับจะเข้าไปยังที่ซึ่งเขาว่าผีดุ ไม่มีใครกล้าไปคนเดียว แต่พอมีเพื่อนไปด้วยหลายคน ก็หายกลัวผีไปเอง"

จากนิทานเรื่อง "ความไข้ที่เมืองเพชรบูรณ์"

14. ทรงใฝ่พระทัยในโบราณคดีมากดังตัวอย่างในเรื่องพิมายและเขาพระวิหาร

"ปราสาทหินเมืองพิมายมีของแปลกซึ่งไม่ได้ยินว่ามีในเมืองเขมรอยู่สิ่งหนึ่ง ทำเป็นรูปมหาพราหมณ์ จำหลักศิลาขนาดใหญ่กว่าตัวคนสักเท่าหนึ่ง ฝีมือทำเกลี้ยงเกลาดี *เมื่อฉันไปครั้งแรกเห็นรูปนั้นยังบริบูรณ์ดี* ตั้งอยู่ในปรางค์เล็กองค์หนึ่ง *แต่เมื่อฉันไปครั้งที่ ๒ เห็นหัวหักหายไป* นึกเสียดายอย่างยิ่ง ต่อมาเมื่อกรมหลวงนครชัยศรีสุรเดชสิ้นพระชนม์ วันหนึ่งฉันไปช่วยงานหน้าพระศพที่วัง *เห็นหัวนั้นตั้งอยู่ในห้องเสวยฉันจำได้* ถามได้ความว่ามีผู้ถวายกรมหลวงนครชัยศรี ฯ มานานแล้ว *ครั้นเมื่อจัดพิพิธภัณฑ์สถานฉันจึงไปขอมา* แล้วสั่งให้ส่งตัวรูปนั้นลงมาจากเมืองพิมาย เอาต่อกันตั้งไว้ในพิพิธภัณฑ์สถานกรุงเทพ ฯ จนบัดนี้ เป็นอันได้ของดีกลับคืนมาเป็นสมบัติของบ้านเมืองต่อไป

.....

"'พระวิหาร' อยู่ในเขตเมืองขุขันธ์ สร้างเป็นเทวสถานตามลัทธิศิวะเวท ปราสาทหินพระวิหารแปลกกับปราสาทหินแห่งอื่น ๆ หมด ทั้งในแดนเขมรและในแดนไทยไม่มีที่ไหนเหมือน ที่แปลกนั้นเป็น ๒ สถาน คือสถานหนึ่งทำรูปทรงเหมือนอย่างเป็นพลับพลาต่อติดไปหลายหลัง หลังคามีช่อฟ้าใบระกาตามมุขคล้ายกับปั้นลมเรือนฝากระดานไม่มีปรางค์ ไม่มีพระระเบียง แลดูเหมือนเป็นราชมณเฑียรที่ประทับของพระเจ้าแผ่นดินยิ่งกว่าเป็นเทวสถาน ที่บูชาก็มีแต่รอยที่ตั้งศิวลึงค์เป็นพระประธานอยู่ในห้องกลางแห่งเดียว จึงแปลกกับปราสาทหินแห่งอื่น ๆ ด้วยแบบที่สร้างสถานหนึ่ง

"แปลกอีกสถานหนึ่งนั้น ด้วยไปเลือกที่สร้างตรงปลายจะงอยหน้าผาแห่งหนึ่ง บนยอดเขาพนมดงรัก คันเป็นเทือกเขาเขื่อนแผ่นดินสูงที่ตั้งมณฑลอีสาน *ต่อกับแผ่นดินต่ำที่ตั้งประเทศกัมพูชา* ที่ตรงนั้นกันดารน้ำ คงเป็นที่เปลี่ยวไม่มีบ้านเมืองผู้คน เหตุที่สร้างพระวิหารดูมีเหมาะอย่างเดียว แต่ที่อยู่ตรงนั้นแลดูไปทางข้างใต้เห็นแผ่นดินอยู่ต่ำไปจนตลอดสายตา เหลียวกลับมาดูทางข้างเหนือ ก็เห็นยอดไม้อยู่บนแผ่นดินสูงเป็นดงไปตลอดสายตา ภาคภูมิน่าพิศวงไม่มีที่

ไหนเหมือน ตรงหลังบริเวณพระวิหารออกไปเป็นหินดาด อาจจะออกไปชะโงกดูแผ่นดินต่ำที่เชิงเขา ถ้ายืนดูถึงใจหวิว ต้องลงนั่งดู บางคนอยากออกไปดูถึงปลายจะงอย ลงนอนพังพาบโผล่แต่หัวออกไปดูก็มี เพราะอยู่สูงแลเห็นแผ่นดินต่ำลึกลงไปจนต้นตาลเตี้ยนิดเดียว เลยทำให้นึกถึงคำซึ่งเคยได้ยินเขาพูดกันมาแต่ก่อนว่า แผ่นดินที่เมืองนครราชสีมาสูงกว่าแผ่นดินในกรุงเทพ ฯ 7 ชั่วลำตาล เขาจะรู้ได้ด้วยประการใดก็ตาม แต่ก็จริงเช่นนั้น *ตรงที่สร้างพระวิหารจะสูงกว่า 6 ลำตาลเสียอีก* ไปดูพระวิหารต้องไปดูทางเปลี่ยวไกลอยู่สักหน่อย แต่เป็นที่ราบฉันลงจากรถไฟที่เมืองศรีสะเกษขึ้นรถยนต์อย่างรถกะบะไปราว 6 ชั่วโมง ทางที่ไปเป็นป่าไม้เต็งรัง ป่าดันสน สลับกับไม้เบญจพรรณงามน่าชม ไปเข้าดงเมื่อใกล้จะถึงเชิงเขาพนมดงรักเป็นแต่ทางเดินเข้าไปอีกสักชั่วโมงหนึ่งจึงถึงลาน พักแรมที่เชิงยอดเขาพระวิหาร ตอนขึ้นเขานั้นไม่มีน้ำคนขึ้นต้องหอบหิ้วเอาน้ำขึ้นไปเองแต่เชิงเขา นึกดูน่าพิศวงว่าเมื่อสร้างพระวิหารจะทำอย่างไรกัน"

จากนิทานเรื่อง "แม่น้ำโขง"

15. ถวายความจงรักภักดีอย่างสูงสุดแด่องค์พระประมุข

อินทรวิเชียรฉันท์ 11

๏ ขอเดชะเบื้องบาท วรราชะปกศี
โรข้าผู้มั่นมี มะนะตั้งกตัญญู
๏ ได้รับพระราชทาน อ่านราชนิพันธ์ดู
ทั้งโคลงและฉันท์ตู ข้าจึงตริตำริห์ตาม
๏ อันพระประชวรครั้ง นี้แท้ทั้งไผทสยาม
เหล่าข้าพระบาทความ วิตกพ้นจะอุปมา
๏ ประสาแต่จะอยู่ใกล้ ทั้งรู้ใช่ว่าหนักหนา
เลือดเนื้อผิเจ็อยา ให้หายได้จะชิงถวาย
๏ ทุกหน้าทุกตาดู บพบผู้จะพึงสบาย
ปรับทุกข์ทุรนทุราย กันมิเว้นทิวาวัน
๏ ดุจเหล่าพละนา วะเหว่ว้ากะบี่ตัน
นายท้ายฉงนงัน พิศทางก็คลางแคลง

๏ นายกลประจำจักร์
จะรอก็ระแวง
๏ อีดอัดทุกหน้าที่
เหตุห่างบดียาน
๏ ถ้าจะว่าบรรดากิจ
เรือแล่นทะเลลม
๏ ธรรมดามหาสมุทร
มีคราวสลาตัน
๏ ผิวะพอกำลังเรือ
หากกรรมจะบรรดาล
๏ ชาวเรือก็ย่อมรู้
แต่ลอยอยู่ตราบใด
๏ แก้รอดตลอดฝั่ง
เหลือแก้ก็จะจม
๏ ผิวะทอดธุระนิ่ง
ที่สุดก็สูญลำ
๏ ผิดกันแต่ถ้าแก้
ใครห่อนประมาทใจ
๏ เสียทีก็มีชื่อ
สงสารกว่ากรรมเกิน
๏ นี่ในน้ำใจข้า
ทุกวันนี้อาดูร
๏ เปรียบตัวเหมือนอย่างม้า
ผูกเครื่องบังเหียนอาน
๏ คอยพระประทับอาสน์
ตามแต่พระทัยไท
จะใช้หนักก็นึกแหนง
จะไม่ทันธุระการ
ทุกข์ทวีทุกวันวาร
อันเคยไว้น้ำใจชน
ก็ไม่ผิดฉนิยม
จะเปรียบต่อก็พอกัน
มีคราวหยุดพายุผัน
ทั้งระลอกกระฉอกฉาน
ก็แล่นรอดไม่ร้าวราน
ก็คงล่มทุกลำไป
ฉะนี้อยู่ทุกจิตใจ
ต้องจำแก้ด้วยแรงระดม
จะรอดทั้งจะชื่นชม
ให้ปรากฏว่าถึงกรรม
บวุ่นนิ่งเยียวยาทำ
เหมือนที่แก้ไม่หวาดไหว
ให้เต็มแย่จึงจมไป
ว่าขลาดเขลาเพราะเมามัน
ได้เลื่องลือสรรเสริญ
กำลังดอกจึงจมสูญ
อุปมาบังคมทูล
แต่ที่ประชวรนาน
ที่เป็นพาหนะยาน
ประจำหน้าพลับพลาชัย
กระหยับบาทจะพาไคล
ธจะชักไปซ้ายขวา

๏ ไกลใกล้ลับได้เลือก
ตราบเท่าจะถึงวา
๏ ขอตายให้ตาหลับ
เกิดมาประสพภาร
๏ ด้วยเดชะบุญญา
สัตย์ข้าจงได้สำ
๏ ขอจงวราพาธ
พระจิตต์พระวรกาย
๏ ขอจงสำเร็จวา
ปกข้าผ่าละออง
๏ ขอเหตุที่ขุ่นข้อง
จงคลายเหมือนหลายปี
๏ ขอจงพระชนมา
เพิ่มเกียรติอนุกูล
จะกระเดือกเต็มประดา
ระชีวิตมลายปราณ
ด้วยชื่อนับว่าชายชาญ
ธุรได้บำเพ็ญทำ
ภินิหาระแห่งคำ
ฤทธิดังมโนหมาย
บรมนาถเร่งเคลื่อนคลาย
จงผ่องพ้นที่หม่นหมาง
ทะประสงค์ที่ทรงปอง
พระบาทให้สามัคคี
จะวิบัติพระขันติ
ละลืมเลิกละลายสูญ
ยุสถาวรพูน
สยามรัฐพิพัฒน์ผล

นิพนธ์ถวายพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงประชวรหนัก เพราะเสียพระทัย ที่มหาอำนาจคุกคามบูรณภาพของประเทศ เมื่อ ร.ศ. 112

16. พระภารกิจที่สำคัญ

พระภารกิจที่สมเด็จทรงภาคภูมิพระทัยยิ่งคือ คำประกาศเลื่อนจากกรมหมื่นเป็นกรมหลวง เมื่อ พ.ศ. 2442 เพราะพระเจ้าอยู่หัวทรงนิพนธ์เอง มีดังนี้ :

"พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ ฯลฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ได้ทรงบังคับการทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ กรมกองแก้วจินดา กรมแผนที่ และจัดการตั้งโรงเรียนอันเป็นความชอบความดีมีปรากฏอยู่ในประกาศตั้งกรม เมื่อ ปีจอ อัฐศก จุลศักราช 1248 นั้นแล้ว สืบแต่นั้นมาได้ทรงเลื่อนตำแหน่งเป็นนายพลตรีผู้ช่วยบัญชาการทหารบก และจัดการโรงเรียนทั้งปวงอยู่อย่างเดิมด้วย จนได้ตั้งขึ้นเป็นกรมศึกษาธิการ แล้วได้เป็นกรรมการจัดตั้งโรงพยาบาล บังคับราชการในกรมสังฆการีและธรรมการ เมื่อรวบรวมตำแหน่งทั้งปวงนั้นยกขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ จึง

ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ย้ายจากหน้าที่ราชการทหารบก มาเป็นอธิบดีกระทรวงธรรมการ ได้ทรงจัดราชการในหน้าที่ว่างแบบอย่างราชการทั้งปวงในกระทรวงซึ่งรวมขึ้นใหม่นั้นโดยพระสติปัญญาสามารถและความอุตสาหะเป็นอันมาก นับว่าเป็นอันได้ตั้งต้นการศึกษาเป็นแบบอย่าง ซึ่งได้จัดการเจริญสืบมา ณ บัดนี้ ได้ทรงแต่งตำราเรียนบางอย่าง มีแบบเรียนเร็วเป็นต้น และได้ทรงรับตำแหน่งเป็นราชทูตพิเศษออกไปยังนานาประเทศในยุโรป ทั้งเมืองอียิปต์และอินเดีย ครั้นเมื่อเสด็จกลับจากราชการนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ครั้นเมื่อทรงพระราชดำริจะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้เป็นการถาวรมั่นคง และเป็นการสะดวกดีในการปกครองขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยกหัวเมืองจากกลาโหมและกรมท่ามารวมในกระทรวงมหาดไทย แบ่งพระราชอาณาเขตเป็นมณฑลจัดการปกครองรักษาเป็นแบบอย่างทั่วไปทุกแผนก พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ *ได้ทรงรับจัดการวางแบบอย่างปกครองทั้งปวงซึ่งเป็นการใหญ่ยิ่ง ยากที่จะสำเร็จได้* อาศัยพระสติปัญญาอันสุขุมคัมภีรภาพและพระอุตสาหะฉันทวิริยะอันแรงกล้า ประกอบด้วยการศึกษาแบบอย่างและความเป็นไปอยู่ทั้งภายในและภายนอก กอปรไปด้วยพระสติปัญญาตริตรองเลือกเฟ้น ทั้งมีความซื่อตรงดำรงในความสัจสุจริตมิได้หนักไปในอคติทั้งปวง *ควรยกย่องว่าเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้เริ่มจัดตั้งการกระทรวงใด กรมใด ก็ทรงสามารถที่จะจัดการฉลองพระเดชพระคุณให้สำเร็จเป็นคุณมั่นคงยั่งยืนเป็นหลักฐานแบบอย่างได้ดังพระราชประสงค์ทุกหน้าที่มาเป็นเหตุให้เจริญพระเดชานุภาพ และเป็นความสุขแก่ประชาราษฎรทั่วพระราชอาณาเขต นับว่าเป็นความชอบพิเศษยิ่งใหญ่* และมีพระหฤทัยจงรักภักดีต่อใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท สนิทชิดชอบพระราชอัธยาศัย เมื่อเสด็จพระราชดำเนินประพาสแห่งใดทั้งในพระราชอาณาเขตและนอกประเทศก็ได้ตามเสด็จพระราชดำเนินและจัดการทั้งปวงเพื่อให้เป็นที่ทรงพระสำราญและเป็นการสะดวกดีแทบทุกครั้งเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยอันสนิท เมื่อเสด็จพระราชดำเนินประพาสประเทศยุโรปได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้เป็นที่ปรึกษาของสมเด็จพระบรมราชินีนาถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ด้วยพระองค์หนึ่ง มีพระอัธยาศัยมั่นคงยั่งยืน และมีไมตรีอารีทั่วไปในประชุมชนทั้งปวง ประกอบด้วยความสามารถในราชกิจดังพรรณนามาแล้วนั้น ทรงพระราชดำริเห็นสมควรที่จะยกขึ้น *เป็นพระองค์เจ้าต่างกรมผู้ใหญ่*"

17. ราชาธิปไตย

"...ราชาธิปไตยย่อมเป็นหน้าที่จะต้องปกครองไพร่บ้านเมือง โดยมุ่งหมายจะให้มี

ความเจริญทั้งทรัพย์สมบัติและคุณสมบัติ การอย่างใดถึงจะได้ผลประโยชน์แก่ราชาธิปไตย ถ้าหากว่าได้ด้วยความประพฤติชั่วของราษฎร เช่นการเสพสุรา เป็นต้น ราชาธิปไตยไม่ควรจะทำนุบำรุงอย่างนั้นให้เจริญ...."

จากรายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114

18. ความรับผิดชอบ

"...ความรู้เห็นทั้งปวงอันได้มาโดยตำแหน่งหน้าที่ราชการทั้งนั้น ธรรมดาผู้ที่ได้เป็นรัฐบุรุษของบ้านเมืองถึงจะออกจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว ก็ไม่สามารถปลดเปลื้องความรับผิดชอบในหนหลังให้ขาดได้ทีเดียว เปรียบว่าถ้าหม่อมฉันทำความลำบากให้แก่คนภายหลัง"

จากลายพระหัตถ์ของกรมพระยาดำรงถึงกรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ 12 พ.ย. 2479 ในสาสน์สมเด็จ

19. ค่าของชีวิต

"ขอให้เข้าใจว่าชีวิตมนุษย์จะเป็นชีวิตของผู้ใดก็ตาม จะเป็นชาติใดก็ตาม ภาษาใดก็ตาม เป็นของมีราคาเหมือนชีวิตของตนเอง ธรรมะในศาสนาก็ดี กฎหมายบ้านเมืองก็ดี ย่อมถือเอาความข้อนี้เป็นอย่างเดียวกัน คือต้องระวังชีวิตมนุษย์อย่าให้เสียไปด้วยใช่เหตุ"

จาก "คำสั่งเรื่องนายทองอินปลัดอำเภอและนายร้อยตรีปลั่ง ตำรวจภูธร ไม่ระวังเหตุการณ์ตามสมควรในเวลาจับผู้ร้าย" ในหนังสือเทศาภิบาล พ.ศ. 2457

20. พระดำรัสเรื่องการเลือกคนใช้

"เสด็จพ่อทรงถือว่าการเลือกคนให้ถูกที่เป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าสิ่งใด ๆ ข้าพเจ้าเคยได้ยินท่านตรัสกับพวกข้าราชการมีเทศา ฯ เป็นต้นอยู่เสมอว่า 'การเลือกคนใช้ให้เหมาะแก่ตำแหน่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้เป็นนายคน การที่จะรู้ว่าถูกหรือผิดนั้นจะต้องขยันเอาใจใส่ดูอยู่เสมอว่าผลงานที่เขาทำนั้นเป็นอย่างไร ถ้าเขาทำได้ดีต้องยอมให้ว่าเป็นความดีของเขาเอง เราจะรับเขาได้แต่เพียงว่าเลือกคนถูก ถ้าเขาทำผิดเราต้องรับเสียเองว่าเพราะเราเลือกเขา ๆ จึงมีโอกาสทำผิด ทั้งนี้เพราะ *อำนาจ* อยู่ที่ไหน *ความรับผิดชอบ* ต้องอยู่ที่นั้นด้วย' เมื่อมีผู้ใดโดยเฉพาะพวกฝรั่งทูลถามว่า 'เอาเกณฑ์อะไรเลือกคน จึงทรงเลือกได้ถูกเสมอ' เช่นเจ้าพระยาสุรสีห์ไปเป็นข้าหลวงประจำเชียงใหม่ พูดอังกฤษก็ไม่ได้สักคำเดียว แต่กงสุลอังกฤษเกรงใจและเชื่อทุกอย่างจนถึงกระทรวงต่างประเทศถามว่าทำอย่างไรกัน กงสุลคนนั้นซึ่งเก่งกาจไม่น้อย จึงกลับตามเจ้าพระยาสุรสีห์ไปได้ทุกอย่าง กลางคืนว่ากลางวัน กงสุลก็เห็นด้วย โดยมาก

ท่านตอบด้วยทรงพระสรวลหรือมิฉะนั้นก็ว่า – มันฟลุกซ แต่กับพวกเรา ๆ ท่านทรงอธิบายว่า – 'ถ้าเรียกผู้ใดมาสั่งงานจะให้ไปรับตำแหน่งใหม่ ผู้นั้นตอบรับว่าได้โดยเร็วและอ้ายนั้นก็ทำได้ อ้ายนี่ก็ง่ายละก็ เตรียมหาคนใหม่ไว้ได้ทันที แต่ถ้าคนใดหนักใจ ซักถามถี่ถ้วนเห็นความลำบากละก็ เรานอนตาหลับได้'"

จาก ม.จ. หญิงพูนพิศมัย ดิศกุล ในหนังสือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

21. รางวัลสูงสุด

"รางวัลสูงสุดอยู่ที่คนความชั่วไม่พบในตัวเราเอง การติ การชม เป็นเรื่องของคนอื่น เขารู้จริงบ้าง ไม่จริงบ้าง จะไปยุ่งด้วยทำไม บาปบุญเป็นของเขาเอง"

จาก พระดำรัสตรัสแก่พระโอรสธิดา

22. งานวรรณกรรมของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

พระนิพนธ์เรื่องที่สำคัญ ๆ นั้นอาจแยกพิจารณาได้เป็นหมวดหมู่ดังนี้ :

1. สาสน์สมเด็จ ลายพระหัตถ์ระหว่างสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์กับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงโต้ตอบวิจารณ์ประทานคำอธิบายในระหว่างสมเด็จทั้งสองพระองค์ เกี่ยวกับวิทยาการต่าง ๆ เช่น ประวัติศาสตร์ โบราณคดี วรรณคดี ศิลป และอักษรศาสตร์ เป็นต้น หนังสือเล่มนี้มีการพิมพ์หลายครั้งต่าง พ.ศ. และโรงพิมพ์ในรูปต่าง ๆ กัน เช่น แบ่งเป็นภาครวม 54 ภาค ซึ่งโดยมากใช้พิมพ์แจกในงานฉลองกิจพวกหนึ่ง และแบ่งเป็นเล่มรวม 5 เล่ม เป็นลายพระหัตถ์ระหว่าง พ.ศ. 2475–2486 ซึ่งสำนักพิมพ์คลังวิทยาพิมพ์ขึ้นจำหน่ายพวกหนึ่ง ปัจจุบันนี้คุรุสภาได้จัดพิมพ์ขึ้นใหม่มีลายพระหัตถ์เก่า ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2457 รวม 27 เล่ม เป็นเนื้อหา 26 เล่ม จำนวน 8977 หน้า เล่มที่ 27 เป็นสารบาญค้นเรื่องซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านมาก อย่างไรก็ดี หากมีการพิมพ์เป็นรูปเล่มขนาด 8 หน้ายก ประมาณ 6–7 เล่มจบ ให้เลขหน้าเรียงกันตลอดทุกเล่มก็จะสะดวกต่อการค้นคว้ามากขึ้นกว่าเก่าจะจัดพิมพ์เป็นเล่มขนาดเล็ก (16 หน้ายก) ถึง 27 เล่ม

2. พระนิพนธ์ประวัติต่าง ๆ บทนิพนธ์ในส่วนนี้เกี่ยวกับประวัติของบุคคลสำคัญเป็นส่วนใหญ่ หนังสือประเภทนี้มีผู้ขอจัดพิมพ์ขึ้นประมาณ 32 เล่ม ซึ่งซ้ำกันในบางเรื่อง หรือในเนื้อหาบางตอนสุดแต่ความประสงค์ของผู้จัดพิมพ์แต่ละท่าน พระนิพนธ์เกี่ยวกับประวัติต่าง ๆ ที่เป็น

ชั้นสำคัญเป็นหนังสือขนาดใหญ่ที่น่าสนใจ เช่น *พระประวัติสมเด็จพระนเรศวรมหาราช*, โรงพิมพ์จำลองศิลป, 2494; *พระประวัติสมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ*, โรงพิมพ์พระจันทร์, 2481; *ประวัติบุคคลสำคัญ รัชกาลที่ 5, สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาสุริยวงศ์, เจ้าพระยาภาสกรวงศ์, กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์, อาจารย์พระยาพฤฒาธิบดี (อ่อน โกมลวรรธนะ), สมเด็จกรมพระปรมานุชิตชิโนรส, หลวงธรรมาภิมณฑ์, คุณพุ่ม, หลวงจักรปราณี (ฤกษ์), คุณสุวรรณ*, โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493 และโรงพิมพ์แพร่พิทยา, 2496; *ประวัติสุนทรภู่ และ รำพันพิลาปของสุนทรภู่*, โรงพิมพ์ ร. รัตนะ, 2495; *ประวัติลังเขปแห่งการศึกษาของประเทศไทย* (ไม่ปรากฏโรงพิมพ์), 2463; *แสดงบรรยายพงศาวดารสยาม*, โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2490

3. *นิทานโบราณคดีและชุมนุมพระนิพนธ์* พระนิพนธ์ในประเภทนี้มีมากมายด้วยกันเท่าที่พบว่ามีการจัดพิมพ์มี 71 เล่มด้วยกัน ซึ่งบางเล่มก็ซ้ำกันทั้งหมดหรือบางส่วน นอกจากนั้นผู้จัดพิมพ์ต่าง ๆ ยังจัดหมวดหมู่ของนิทานโบราณคดี และชุมนุมพระนิพนธ์สับสนกัน พระนิพนธ์ดังกล่าวมานี้มีดังต่อไปนี้ : *นิทานโบราณคดี* (เล่มเดียวจบ), โรงพิมพ์พระจันทร์, 2487; *ความทรงจำ*, โรงพิมพ์พระจันทร์, 2489 และ *คลังวิทยา*, 2494; *ชุมนุมพระนิพนธ์ภาค 1–2*, โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2494; *ชุมนุมพระนิพนธ์บางเรื่อง: ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, อธิบายมูลเหตุที่ไทยมีไมตรีกับฝรั่ง, อธิบายเรื่องธงไทย, เครื่องม้าอะแซหวุ่นกี้ สร้างพระบรมรูปทรงม้า, ปาฐกถาเรื่อง "ประเพณีไทย", การอำนวยพร*, กรมศิลปากร, 2500

4. *หนังสือประเภทเสด็จประพาส* พระนิพนธ์ในส่วนนี้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวในที่ต่าง ๆ กัน มีการจัดพิมพ์รวม 12 เล่มด้วยกัน เช่น *เสด็จประพาสต้น*, โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2492; *เที่ยวเมืองพม่า*, โรงพิมพ์พระจันทร์, 2489; *เที่ยวตามทางรถไฟ*, โรงพิมพ์ไทยเขษม, 2497 และกรมศิลปากร, 2498

5. *ตำนาน* สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสนพระทัยในทางโบราณคดีเป็นอย่างมาก และทรงนิพนธ์หนังสือทางโบราณคดีมากมายหลายเรื่อง เท่าที่ปรากฏว่ามีการจัดพิมพ์มี 32 เล่มด้วยกัน เช่น *ตำนานกฎหมายเมืองไทยและประมวลคำอธิบายทางนิติศาสตร์*, โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2495; *ตำนานพระพุทธรูปสำคัญ*, โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒขนากร, 2468; *ตำนานการเกณฑ์ทหาร*, ราชบัณฑิตยสภา, 2473; *ตำนานเงินตรา*, ราชบัณฑิตยสภา, 2474; *ตำนานคณะลงข์*, โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒขนากร (พ.ศ. ไม่ปรากฏ)

6. พงศาวดาร พระนิพนธ์ในเรื่องพงศาวดารนำออกตีพิมพ์รวม 22 เล่ม เช่น *ทรงช่วยพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1*, โรงพิมพ์พระจันทร์, 2478; *ประชุมพงศาวดารภาคที่ 55 ว่าด้วยอังกฤษเข้ามาทำสัญญากับไทย*, ราชบัณฑิตยสภา, 2473; *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3*, โรงพิมพ์รัฐภักดี, 2493

7. เบ็ดเตล็ด พระนิพนธ์ของสมเด็จกรมพระยา ฯ ในเรื่องปลีกย่อยมีมากมายเท่าที่รวบรวมจัดพิมพ์ได้มี 29 เล่มด้วยกัน ซึ่งนับว่ามีเรื่องที่น่าสนใจหลายเรื่อง เช่น *สนทนากับผู้ร้ายปล้น*, โรงพิมพ์โสภณ, 2468; *ปาฐกถาเรื่องมูลเหตุแห่งการสร้างวัดในประเทศสยาม*, โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2469; *เทศาภิบาล*, ซึ่งเป็นงานสำคัญและได้พิมพ์ขึ้นหลายครั้ง เช่น ที่โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495, โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498 และที่กรมศิลปากร, 2505 *สัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 6 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบาย*, หอพระสมุดวชิรญาณ, 2466

8. บทความในวารสาร นอกจากหนังสือประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว สมเด็จกรมพระยา ฯ ยังทรงนิพนธ์บทความต่าง ๆ ลงในวารสารทางวิชาการอีกด้วยดังจะเห็นได้จากบทความต่อไปนี้คือ "เรื่องวัดเชตวัน", *Journal of the Thailand Research Society*, Vol. XXXII, 1940. "The Foundation of Ayudhia", *Journal of Siam Society*, Vol. XLVII, 1959.

9. *หนังสือที่มีผู้เขียนเกี่ยวกับสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ* มีด้วยกันหลายเล่มคือ ม.จ. หญิงพูนพิศมัย ดิศกุล ทรงนิพนธ์เรื่องดังต่อไปนี้ *พระประวัติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พ.ศ. 2405–2486*, พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2487; *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2501; *ชีวิตและงานของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์, 2502

หนังสือที่ท่านผู้อื่นเขียนขึ้นมี สุลักษณ์ ศิวรักษ์, *เรื่องสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2501. พ่วง สุวรรณรัฐ "สองเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย", *สารสัมพันธ์* ฉบับที่ 2 (15 มีนาคม 2503) ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น. *พระภารกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพในฐานะปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย*, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท (ในระหว่างทำ) คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายชื่อหนังสือและบทความต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนี้ได้จากการรวบรวมของ ร.ต. จักรกฤษณ์ นวนิติผดุงการ ร.น. หากท่านผู้ใดสนใจใคร่ทราบรายละเอียดเชิญติดต่อสอบถามมาได้ นอกจากรายชื่อพระนิพนธ์ที่นำมากล่าวข้างต้นนี้ปรากฏว่ากรมศิลปากรได้จัดพิมพ์รายชื่อหนังสือพระนิพนธ์ทั้งหมดทั้งสิ้น 653 เรื่อง จะดูได้จาก กรมศิลปากร, *รายชื่อหนังสือพระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร, 2505 อย่างไรก็ตามรายชื่อหนังสือดังกล่าวนี้หากมีแยกหมวดหมู่ งานชิ้นใหญ่น้อยแจ้งชื่อโรงพิมพ์และสถานที่ซึ่งจะหาหนังสือเหล่านี้สำหรับศึกษาค้นคว้าได้ก็จะเป็นประโยชน์มากยิ่งกว่าการสืบหาว่าสมเด็จกรมพระยา ฯ ทรงนิพนธ์เรื่องใดบ้างและเมื่อใดอย่างเดียว

---

๑ ทั้งนี้เป็นต้นด้วยผลเหตุ จะอาเภทกษัตริย์ผู้เป็นใหญ่
มิได้พิจารณาข้าไท เคยใช้ก็เลี้ยงด้วยเมตตา
มิรู้รอบประกอบในราชกิจ ประพฤติการแต่ผิดด้วยอิจฉา
สุภาษิตท่านกล่าวเป็นราวมา จะแต่งตั้งเสนาธิบดี
ไม่ควรอย่าให้อรรคฐาน จะเสียการแผ่นดินทั้งกรุงศรี
เพราะไม่ฟังตำนานโบราณมี จึงเสียทีเสียกรุงกษัตรา
เสียยศเสียศักดิ์นัคเรศ เสียทั้งพระนิเวศวงศา
เสียทั้งตระกูลนานา เสียทั้งไพร่ฟ้าประชากร
สารพัดจะเสียสิ้นสุด ทั้งการยุทธก็ไม่เตรียมฝึกสอน
จึงมิรู้กู้แก้พระนคร เปรียบเหมือนกับหนอนเบียฬให้ประจำกรรม

กรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท
พระราชนิพนธ์เรื่อง กรุงแตก

ราชวสดีธรรม–หลักปฏิบัติราชการ

โดย พระมหาวิชิต ติสฺสาคฺโค

ในสมัยปัจจุบันนี้ วิชารัฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์กำลังเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วและแพร่หลายยิ่งขึ้น จนทำให้คนส่วนมากลืมระลึกนึกถึงพระพุทธศาสนา เลยไม่สนใจศึกษาหาความรู้ในหลักวิชาการประเภทนี้จากคัมภีร์พระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นเหตุให้พระพุทธศาสนาขับแสงไปมาก ชาวพุทธส่วนมากก็นับถือพระพุทธศาสนาแต่เพียงผิวเผิน คือถือเพียงประเพณีและความเชื่อถือภายนอกเป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยสนใจในความลึกซึ้งของพระพุทธศาสนามากนัก ข้อนี้จัดเป็นความผิดพลาดอันร้ายแรงของพวกเราชาวพุทธอย่างน่าตำหนิมากที่เดียว

เพื่อให้ท่านผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานราชการทั้งหลายได้ศึกษาหลักปฏิบัติราชการ หรือราชวสดีธรรมจากคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา แล้วนำไปพิจารณาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับกาลสมัยและใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการ และเพื่อแสดงถึงความดีเด่นของพระพุทธศาสนาในอีกแง่หนึ่ง ข้าพเจ้าจึงได้แปลและเรียบเรียงราชวสดีธรรมหรือหลักปฏิบัติราชการนี้จากวิธุรชาดก ซึ่งมีปรากฏอยู่ในอรรถกถา มหานิบาตชาดก ภาคที่ 10 ออกมาให้ได้พิจารณาศึกษากันตามสมควร

ก่อนที่จะนำหลักราชวสดีธรรม หรือหลักปฏิบัติราชการมาให้ท่านพิจารณาศึกษา ข้าพเจ้าก็ใคร่จะกล่าวถึงที่มาของเรื่องนี้ก่อนสักเล็กน้อย เรื่องมีอยู่ว่า ในอดีตกาล สมัยที่พระเจ้าธนัญชัยโกรพยะครองราชสมบัติอยู่ในอินทปัตถนคร (เดลฮี) ในแคว้นกุรุรัฐ ได้มีอำมาตย์ผู้หนึ่งนามว่า วิธุรบัณฑิต เป็นอาจารย์แนะนำพร่ำสอนข้อวัตรข้อธรรม และเป็นที่ปรึกษาข้อราชการประจำราชสำนัก ท่านวิธุรบัณฑิตนี้ พูดจาไพเราะเพราะพริ้งมาก เป็นนักการทูตชั้นเยี่ยม กาลครั้งนั้น ท่านได้กล่าวสอนบรรดาบุตรธิดาและญาติทั้งหลายที่เศร้าโศกเสียใจ เพราะประสบเคราะห์ร้ายว่า "ท่านทั้งหลายอย่าคิดมาก อย่าเศร้าโศกปริเทวนาการไปเลย สังขารทั้งหลายทั้งปวงไม่เที่ยงแท้แน่นอน ไม่ยั่งยืน แต่แปรเปลี่ยนไปตามหลักธรรมชาติและกฎธรรมดา โดยไม่ยอมผ่อนปรนแต่ประการใดทั้งสิ้น แม้ยศศักดิ์ก็มีความวิบัติเสื่อมสิ้นไปเป็นที่สุด อย่างไรก็ตามข้าพเจ้าจักบอกราชวสดีธรรมอันจะเป็นเหตุให้ได้ลาภยศอย่างดี

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ขอให้ท่านทั้งหลายจงส่งบจิตตั้งใจฟังราชวสดีธรรมนั้นเถิด" เมื่อท่านกล่าวเช่นนั้นแล้ว ก็เริ่มสอนราชวสดีธรรมหรือหลักปฏิบัติราชการ ด้วยลีลาท่าทางเหมือนพระพุทธเจ้า ใจความของราชวสดีธรรมหรือหลักปฏิบัติราชการนั้น มีดังนี้ (พระพุทธองค์ทรงนำความมาเล่าให้ฟัง)

1. เมื่อเข้ารับราชการใหม่ ๆ ยังไม่มีชื่อเสียง และยังไม่มียศศักดิ์ ก็อย่ากล้าจนเกินพอดี และอย่าขลาดกลัวจนเสียงานราชการ

2. ข้าราชการต้องไม่มักง่าย ไม่เฉื่อยเฉยอยู่ดี แต่ต้องมีความระมัดระวังให้ดีอยู่เสมอ ถ้าหัวหน้าทราบความประพฤติ สติปัญญาและความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมไว้วางใจและเผยความลับให้ทราบได้ด้วย

3. เมื่อหัวหน้าเรียกใช้ในงานราชการ อย่าหวั่นไหวไปด้วยอำนาจอคติ พึงปฏิบัติงานราชการให้สำเร็จไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตุจตราชูที่อยู่ในระดับเที่ยงตรง

4. เมื่อมีราชการเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเวลากลางวัน หรือกลางคืนก็ตามที เมื่อถูกเรียกใช้ พึงปฏิบัติราชการนั้น ๆ ให้สำเร็จสมประสงค์ ไม่พึงบิดพริ้วหรือหวั่นไหวไปตามอารมณ์

5. ทางเดินที่เขาตกแต่งไว้เป็นราชวิถี แม้จะได้รับพระบรมราชานุญาตให้เดินด้วยก็ไม่ควรเดิน

6. ไม่พึงใช้ของเสมอพระราชาหรือหัวหน้า ไม่บริโภคให้ทัดเทียมกับพระราชาหรือหัวหน้า พึงปฏิบัติให้ต่ำกว่าทุกสิ่งทุกอย่าง

7. ไม่พึงใช้กิริยา ท่องที วาจา อย่างดีเสมอกับพระราชาหรือหัวหน้า ต้องแสดงให้ต่างชั้นลงมา จึงจะชอบด้วยประเพณีนิยม และเป็นการรักษาตนให้พ้นราคีโทษ

8. เมื่อพระราชากำลังทรงสำราญอยู่ในหมู่อำมาตย์ มีพระสนมกำนัลเฝ้าแหนอยู่ราชเสวกไม่พึงแสดงอาการทอดสนิทในพระสนมกำนัล ไม่พึงเป็นคนฟุ้งซ่านแสดงอาการโอหังอย่างคะนองกาย คะนองวาจา ให้เสียมารยาทของข้าเฝ้า

9. ไม่พึงเล่นหัวกับพระสนมกำนัล

10. ไม่พึงปรึกษาราชการในที่ลับ

11. ไม่พึงลักลอบเอาพระราชทรัพย์ออกจากพระคลังหลวง (ไม่คอรัปชั่น)

12. ไม่พึงเห็นแก่หลับนอน จนแสดงให้เห็นเป็นการเกียจคร้าน

13. ไม่พึงดื่มสุราจนเมามาย

14. ไม่พึงฆ่าสัตว์ที่ได้รับพระราชทานอภัย (สัตว์ที่ห้ามฆ่า)

15. ไม่พึงทะนงตนว่า เป็นคนที่พระราชาหรือหัวหน้าโปรดปราน แล้วขึ้นร่วมพระแท่นบัลลังก์ เรือพระที่นั่ง หรือรถพระที่นั่ง

16. ต้องรู้จักที่เฝ้าอันเหมาะสม อย่าให้ห่างเกินไปหรือชิดเกินไป ต้องอยู่ในที่ซึ่งพระราชาจะทอดพระเนตรเห็นถนัด หรือฟังกระแสพระดำรัสได้โดยง่าย

17. อย่าชะล่าใจในเมื่อพระราชาทรงกระทำพระองค์เป็นเพื่อนหรือหัวหน้า กระทำตนเป็นเพื่อน

18. เมื่อได้รับการยกย่องเชิดชู ก็อย่าทะนงตัวอวดตัวว่า เป็นนักปราชญ์ราชบัณฑิต และไม่ควรจ้วงจาบเพ็ดทูลพระราชาหรือเรียนเล่นๆหัวหน้าในลักษณะที่เป็นการเย่อหยิ่งทะนงตน

19. แม้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เข้านอกออกในได้ ก็ไม่ควรทอดสนิท แต่ควรขอพระบรมราชานุญาตก่อนทุกครั้งไป ให้มีสติดำรงตนเป็นคนรอบคอบเสมอ

20. เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงยกย่องพระราชโอรสหรือพระราชวงศ์ โดยพระราชทานบ้าน นิคม รัฐ (นครรัฐ) หรือชนบทให้ครอบครอง ก็ควรนิ่งดูก่อน ไม่ควรด่วนเพ็ดทูลคุณหรือโทษ

21. เมื่อพระราชาหรือหัวหน้าจะบำเหน็จความชอบแก่ผู้ใด ไม่ควรทูลหรือเรียนขัดตัดลาภของผู้นั้น พึงรอบคอบสอบสวนให้ถ่องแท้ มีจิตใจอ่อนโยนโอนไปในทางที่เหมาะที่ควร

22. ข้าราชการต้องเป็นคนที่ไม่เห็นแก่ได้ ไม่ยอมตนให้ตกอยู่ในอำนาจของความอยาก ต้องทำตัวให้เหมือนปลา คือ ทำเป็นไม่มีลิ้น ไม่เจรจาหาเรื่องให้เกิดความอุ่นเครื่องใจแก่หัวหน้าหรือเพื่อนข้าราชการด้วยกัน

23. ไม่ใช้จ่ายเงินของแผ่นดินไปในทางฟุ่มเฟือยสุรุ่ยสุร่าย

24. ต้องสอดส่องรักษางานราชการให้ดี อย่าให้ผิดระเบียบประเพณีและกฎหมาย และต้องต่อสู้กับอุปสรรคข้อขัดข้องและเหตุขัดขวางเสมอ

25. ต้องไม่มัวเมาในสตรี เพราะจะทำให้เสื่อมอำนาจและเป็นราคีโทษในหน้าที่ราชการ

26. ไม่ควรพูดมากเกินพอดี แต่ก็ไม่ควรนิ่งเสียเรื่อยไป

27. เมื่อถึงคราวที่ต้องพูด ให้พูดพอเหมาะพอควร และพูดอย่างแจ่มแจ้งชัดเจน และให้นิ่งเมื่อถึงคราวที่ต้องนิ่ง

28. ข้าราชการต้องอดทน ไม่ฉุนเฉียว ไม่โกรธง่าย และต้องไม่พูดหรือทำกระทบกระเทียบ เปรียบเปรย

29. ต้องเป็นคนมีความสัตย์จริงต่อคำพูดของตนเสมอ พูดจาให้นิ่มนวลและสุภาพ ไม่ส่อเสียดยุยงให้เกิดความบาดหมางและแตกสามัคคีกัน ไม่พึงกล่าวถ้อยคำที่เพ้อเจ้อเหลวไหลไร้ประโยชน์

30. ข้าราชการต้องบำรุงเลี้ยงดูบิดามารดาให้ผาสุก เคารพนบนอบและเอื้อเฟื้อเกื้อกูลต่อผู้หลักผู้ใหญ่ในตระกูล

31. ต้องละอายต่อความชั่ว เกรงกลัวต่อความผิด ไม่ประพฤติละเมิดศีลธรรม และเป็นมิตรที่ดีในครอบครัว

32. ต้องมีระเบียบวินัย และมีมารยาทสุภาพงดงามเสมอ

33. มีศิลปในการปฏิบัติราชการให้ดำเนินไปโดยรวดเร็ว และสำเร็จเป็นผลดีเสมอ

34. ต้องฝึกใจฝึกตนให้มั่นอยู่ในความดี มีอัธยาศัยอ่อนโยน ไม่ถือตัวอวดดี ไม่หวั่นไหวไปตามโลกธรรม

35. ต้องขยันขันแข็งในหน้าที่ราชการ

36. ให้เป็นผู้มีความบริสุทธิ์สะอาดในหน้าที่การงาน

37. ให้เป็นคนเฉลียวฉลาด รู้จักฐานะอันควรและไม่ควร

38. ต้องประพฤติอ่อนน้อมถ่อมตน มีความเคารพยำเกรงในผู้ใหญ่เหนือตน ประพฤติตนมั่นอยู่ในความดี และมุ่งมั่นทำแต่ความดี

39. ควรปลีกตนให้ห่างจากบุคคลที่พระราชาหรือประมุขของประเทศอื่น ๆ ส่งมาลี้บราชการลับ ให้จงรักภักดีแต่ในเจ้านาย และพระราชาของตนเท่านั้น ไม่ผักใฝ่ในราชสำนักอื่น (ไม่คิดคดทรยศต่อชาติ)

40. ข้าราชการพึงใฝ่ใจเข้าไปหาสมณะและพราหมณ์ผู้ทรงศีล เป็นนักปราชญ์ หรือรู้หลักนักปราชญ์ดี เพื่อรักษาศีล พังธรรมบ้าง บำรุงท่านบ้าง ศึกษาถ่ายทอดเอาความรู้จากท่านบ้าง

41. ข้าราชการไม่ควรลบล้างราชประเพณีในการบริจาคทาน ควรรักษาไว้ให้มั่นคง เมื่อถึงคราวที่จะทรงบริจาคทาน ก็ไม่ต้องกีดกันโดยประการใด ๆ ทั้งสิ้น

42. ข้าราชการต้องเป็นคนมีปัญญา มีความรู้ดี ฉลาดเฉลียว และเข้าใจในกิจการทั่ว ๆ ไปได้เป็นอย่างดี รู้จักกาลสมัยที่ควรและไม่ควร

43. ข้าราชการต้องหมั่นขยันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่เดินเล่อหละหลวม ต้องตรวจตราดูแลให้รอบคอบ ทำงานให้สำเร็จเสร็จสิ้นไปโดยครบถ้วนด้วยดีเสมอ

44. ไร่นาและปศุสัตว์ ข้าวในยุ้งฉาง ควรตรวจตราดูอยู่เป็นประจำ ตลอดจนการใช้จ่ายในครอบครัว ก็พึงรู้จักกำหนดประมาณ

45. บุตรธิดาหรือพี่น้องที่ประพฤติไม่ดี ทำตนเหมือนคนตายแล้ว มีแต่คอยจะล้างผลาญ ก็ไม่ควรยกย่อง ส่วนทาสกรรมกรและคนใช้ที่ประพฤติดี มีความขยันหมั่นเพียรในหน้าที่การงานโดยสม่ำเสมอ ควรยกย่องชมเชย และควรให้ความอุปการะเลี้ยงดูอย่างดี

46. ข้าราชการต้องเป็นผู้มีศีลธรรมประจำตน มีความซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่ได้ ไม่เข้าข้างคนผิด เป็นคนซื่อตรงจงรักภักดีทั้งต่อหน้าและลับหลัง

47. ข้าราชการต้องรู้จักพระราชนิยม ความนิยมของเจ้านาย ปฏิบัติให้ต้องตามพระราชประสงค์ ไม่ฝ่าฝืนขืนขัดพระราชอัชฌาศัยหรืออัชฌาศัย

48. เวลาผลัดพระภูษาลงสรงสนาน ราชเสวกพึงถือศีรษะลงชำระพระบาท แม้จะถูกทรมานราดจนถึงต้องพระราชอาญา ก็ไม่พึงโกรธตอบ

49. ต้องศึกการบูชาพระราชา ผู้ซึ่งถือกันว่า เป็นยอดปราชญ์ และเป็นผู้พระราชทานสมบัติอันพึงใจให้ทุก ๆ อย่าง

ราชวสดีธรรมหรือหลักปฏิบัติราชการ 49 ข้อ ที่ข้าพเจ้าแปลและเรียบเรียง แล้วจัดเป็นข้อ ๆ ไว้ตามความเหมาะสม เพื่อสะดวกในการศึกษาและจดจำไว้นั้น ท่านผู้อ่านทั้งหลายก็พอจะลงความเห็นได้แล้วมิใช่หรือว่า พระพุทธศาสนาได้บัญญัติหลักปฏิบัติราชการไว้อย่างน่าศึกษาและน่านำไปปฏิบัติอย่างยิ่ง เพราะเมื่อผู้ใดได้นำหลักเหล่านั้นไปปฏิบัติแล้ว ผู้นั้นจักทำประโยชน์ให้แก่หน้าที่ราชการเป็นอย่างดี และตัวเองก็จักได้รับผลตอบแทนทั้งในทางวัตถุและในทางคุณธรรมอย่างน่าพึงพอใจ ฉะนั้น จึงขอให้ทุกท่านที่มีหน้าที่ปฏิบัติราชการได้โปรดพิจารณานำเอาราชวสดีธรรมเหล่านั้นไปประพฤติปฏิบัติตามความเหมาะสมกับสมัยนิยมในปัจจุบันด้วย จักเป็นบุญกุศลอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม เรื่องราชวสดีธรรมนี้ พระพุทธเจ้าตรัสสอนเป็นหลักธรรมสำหรับราชเสวกจะพึงปฏิบัติต่อพระราชาโดยตรง ดังนั้น บางข้อจึงเป็นหลักปฏิบัติของราชเสวกโดยเฉพาะ ข้าพเจ้าก็แปลคงรูปไว้ให้เป็นเรื่องราชเสวก แต่ถึงกระนั้น ข้าพเจ้าก็คิดว่า ท่านอาจนำไปประยุกต์ใช้กับหัวหน้าของท่านได้เหมือนกัน เพราะถือเสียว่า หัวหน้าก็คือราชาของท่านนั่นเอง (คำว่า ราชา แปลว่า ผู้เป็นที่พอใจรักใคร่ของคน)

ปัจจุบันนี้ เรากำลังสนใจและกวดขันกันในเรื่องบุคลิกภาพของคน โดยเฉพาะทางราชการย่อมถือว่า บุคลิกภาพเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของข้าราชการ เริ่มแต่ข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ คือ นักบริหารงาน แต่จะสร้างบุคลิกภาพมีอยู่อย่างไร และจะสร้างบุคลิกภาพชนิดไหนขึ้นในตน จึงจะเป็นที่ชอบอกชอบใจของผู้ใหญ่และคนที่มาติดต่อด้วย ซึ่งเรียกว่า Charming Personality นั้นได้ ข้าพเจ้าคิดว่า ในราชวสดีธรรม 49 ข้อนี้ มีอยู่หลายข้อที่เดียวที่จะกล่าวถึงบุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติงาน เพราะฉะนั้น ขอให้ท่านอ่านด้วยความพินิจพิเคราะห์ให้ดี แล้วนำเอาคุณลักษณะนั้น ๆ ไปเสริมสร้างบุคลิกภาพของท่านต่อไป ตามที่พิจารณาเห็นว่า เหมาะสมแล้วสำหรับท่าน ซึ่งในที่สุดท่านก็จักมี Charming Personality ในตนอย่างแน่นอน.

ระบบอุปถัมภ์

กับ

ระบบคุณความดี

โดย ธงชัย ทรงประศาสน์

I. ข้อความทั่วไป

ในการบริหารงานของรัฐโดยทั่วไป ไม่ว่าในประเทศใดและในสมัยใด การบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งข้าราชการเป็นปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่งที่มีการวิพากย์วิจารณ์กันอยู่เสมอ การใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกกับการใช้ระบบคุณความดีเป็นปัญหาโต้แย้งกันอยู่เสมอตลอดมา การกล่าวถึงการเล่นพรรคเล่นพวกอาจจะเป็นไปในทำนองที่ว่า มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) หรือระบบเล่นพวก (Spoils System) กันอย่างเกินขอบเขต ผู้ที่มีความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความยุติธรรมเพราะเหตุที่มีผู้อื่นนำระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกมาใช้กันอย่างเกินขอบเขต ก็มักจะดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้มีการระบบคุณความดี (Merit System) ซึ่งตนคิดว่าเป็นระบบที่จะให้ความยุติธรรมแก่คนทั่วไปได้ดีที่สุด

การที่ประเทศอังกฤษได้จัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) และเริ่มใช้ระบบการสอบแข่งขันข้าราชการเมื่อ ปี ค.ศ. 1855 ก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะล้มล้างการใช้ระบบอุปถัมภ์ให้สิ้นไป และการที่สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน (A Civil Service Law) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1883 ก็เพื่อนำระบบคุณความดีมาใช้แทนระบบเล่นพวก ในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ[1] สำหรับประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรกเมื่อปีพุทธศักราช 2471 ก็เพื่อนำเอาระบบคุณความดีเข้ามาใช้ ดังปรากฏในคำปรารภของกฎหมายฉบับนั้นว่า

> โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสดงหา

[1] Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957), p. 5.

ประโยชน์ทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะพรั่งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการกับทั้งหน้าที่และวินัย อันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล[2]

การที่ประเทศต่าง ๆ เป็นส่วนมากในปัจจุบันนี้ได้จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน และมีองค์การกลาง (central agencies) ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องของข้าราชการเช่นนี้[3] ชวนให้คิดว่าประเทศเหล่านั้นก็คงจะมีความประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายในประการเดียวกันกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศนำในการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน คือต้องการนำระบบคุณความดีมาใช้แทนระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวก และชวนให้คิดต่อไปอีกว่า ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกน่าจะมีอะไรที่เลวร้ายไม่ดีไม่งามหรือมีส่วนเสียหายบกพร่อง ระบบคุณความดีคงจะมีอะไรที่เป็นความดีเลิศประเสริฐวิเศษแฝงอยู่ภายในกระมัง ประเทศทั้งหลายจึงได้พากันหาทางป้องกันกำจัดกวาดล้างระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกกันอย่างแข็งขัน จนถึงกับตั้งคณะกรรมการหรือองค์การกลางที่เรียกว่า Watch-dog of Merit System ขึ้นไว้เพื่อคอยควบคุมดูแลมิให้ผู้ใดล่วงละเมิดหลักการแห่งระบบคุณความดี พร้อมกับสรรหาวิธีที่จะนำระบบคุณความดีเข้ามาใช้กันอย่างกว้างขวางเช่นนี้ ความดีของระบบอุปถัมภ์จะไม่มีอยู่บ้างเลยเชียวหรือ และข้อเสียของระบบคุณความดีจะไม่มีบ้างหรืออย่างไร มีทางใดที่จะใช้ระบบดังกล่าวให้เป็นอุปกรณ์ต่อการบริหารราชการได้บ้าง เป็นปัญหาที่คนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นนักบริหาร นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ หรือแม้กระทั่งประชาชน ซึ่งเป็นผู้เสียภาษีอากรให้เป็นเงินเดือนข้าราชการนักบริหารเข้ามาใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบคุณความดีกันอยู่ในองค์การของรัฐบาลทุกวันนี้ สมควรจะได้สนใจศึกษาพิจารณาดูบ้างตามสมควร

II. ความหมายและลักษณะของระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดี

ก. ระบบอุปถัมภ์

คำว่า "ระบบอุปถัมภ์" ซึ่งเรียกในภาษาอังกฤษว่า "Patronage System" นี้ เป็นคำที่หมายถึง "ระบบที่มีการให้ตำแหน่งในทางราชการเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อพรรคการเมือง

[2] เสถียร ลายลักษณ์, *ประชุมกฎหมายประจำศก*, เล่ม 41, 2476, หน้า 241.

[3] Kingsbury, *op. cit.*, p. 5.

โดยไม่มีการจำกัดขอบเขตอำนาจการบรรจุแต่งตั้งไว้ในระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายทางการบริหารใด ๆ"[4]

ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกนี้ มีคำที่เรียกในภาษาอังกฤษหลายอย่างต่าง ๆ กัน เป็นต้นว่า Patronage System, Spoils System, Favoritism, Nepotism สำหรับในภาษาไทยมีท่านผู้รู้หลายท่านได้ใช้คำว่า "ระบบอุปถัมภ์" ซึ่งความหมายนั้นประสงค์จะใช้เรียกระบบที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับระบบคุณความดี (Merit System) ไม่ว่าจะเรียกว่าระบบอุปถัมภ์ ระบบเล่นพวก ระบบพรรคพวก หรือระบบอะไรก็ตามที ความหมายก็ย่อมเป็นไปในทำนองเดียวกัน

ระบบข้าราชการ (civil service) ในสมัยก่อนหน้าที่จะมีการนำหลักการของระบบคุณความดีมาใช้นั้น ได้เป็นไปในรูปของระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวก กล่าวคือ การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการนั้น ผู้มีอำนาจมักบรรจุจากลูกหลานญาติพี่น้อง หรือพรรคพวกเพื่อนฝูงตามที่ได้มีการฝากฝังหรือรู้จักชอบพอกันเป็นส่วนตัว หรือเป็นพรรคพวกของนักการเมือง โดยมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนเงินเดือน หรือการให้พ้นจากตำแหน่งก็กระทำกันตามแต่ผู้มีอำนาจจะเห็นสมควร โดยไม่มีระเบียบแบบแผนอย่างใด[5]

ระบบอุปถัมภ์โดยความหมายอย่างกว้างหรือ Spoils System หมายถึงการปฏิบัติการในประการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งทั้งในทางการเมืองและทางการบริหารของพรรคการเมืองที่กำความมีชัยในการเลือกตั้ง เพื่อให้ลูกพรรคหรือผู้สนับสนุนวิ่งเต้นช่วยเหลือในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้รับผลตอบแทนเป็นสิ่นน้ำใจ ในระบบการเช่นดังกล่าวนี้ข้าราชการย่อมจะหาความมั่นคงแน่นอนในชีวิตราชการไม่ได้[6] แต่ถ้าจะกล่าวในความหมายอย่างแคบ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นระบบที่รวมเอาปฏิบัติการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลและวิธีการอื่น ๆ อันเป็นการนอก

---

[4] Marjorie Tallman, *Dictionary of Civics and Government* (New York: Hallmark Hubner Press, Inc., 1953), p. 190. แปลโดยผู้เขียน

[5] หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์, "สาระสำคัญของระบบ Merit System," วารสารข้าราชการ, ปีที่ 3 ฉบับที่ 7, (กรกฎาคม 2501), หน้า 19.

[6] ชุบ กาญจนประกร, "ระบบอุปถัมภ์," บรรยายในที่ประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ 25 ก.ค. 2504.

เหนือหรือเพิ่มเติมไปจากหลักและวิธีการของระบบคุณความดี การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยนัยของระบบอุปถัมภ์นี้ อาจจะมิใช่เพื่อเหตุผลทางการเมืองแต่อย่างเดียว แต่อาจจะรวมถึงเหตุผลอื่น ๆ เช่นความเป็นญาติมิตร หรือมีความผูกพันกันด้วยประการอื่น ๆ ด้วยก็อาจเป็นได้[7] Patronage System เป็นส่วนหนึ่งของ Spoils System

การที่นักการเมืองผู้มีชัยในการเลือกตั้งนำตำแหน่งราชการไปเป็นของกำนัลแก่พรรคพวกเช่นนี้ ย่อมจะเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งราชการกันอย่างขนานใหญ่ ทุกครั้งที่พรรคการเมืองพรรคใหม่เข้ามามีอำนาจ[8] ตำแหน่งในราชการจึงกลายเป็น "ของชำร่วย" สำหรับแจกแก่ญาติพี่น้องเพื่อนฝูงและผู้สนับสนุนการเลือกตั้ง ข้าราชการชุดเก่าจะถูก "กวาด" ออกไป และข้าราชการประจำจะกลายเป็นประเภท "ฉาบฉวย" ไปเมื่อมีการใช้ระบบอุปถัมภ์

ข. ระบบคุณความดี

1. ความหมายของระบบคุณความดี

คำว่า "ระบบคุณความดี" ในที่นี้มุ่งหมายที่จะให้หมายถึงคำว่า "Merit System" ในภาษาอังกฤษ สำหรับคำว่า "Merit System" นี้ ได้มีท่านผู้รู้หลายท่านให้คำแปลเป็นภาษาไทยไว้ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น อาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นประธานในการจัดการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้จัดให้มีขึ้น ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 20 กรกฎาคม 2504 ถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2504 ได้เรียก "Merit System" ว่า "ระบบคุณวุฒิ" เมื่อคราวบรรยายเรื่อง "ระบบอุปถัมภ์" เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2501 อาจารย์ สุกิจ จุลละนันทน์ ซึ่งเคยเป็นอาจารย์ผู้บรรยายวิชาการบริหารงานบุคคลที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ใช้คำว่า "ระบบความรู้ความสามารถ"[9] ส่วนหลวงสุขุมนัยประดิษฐ์ เลขาธิการ ก.พ. ได้ให้คำแปลของคำว่า "Merit System" ไว้ดังนี้ "คำว่า

---

[7] *Ibid.*

[8] John M. Pfiffner, *Public Administration* (New York: The Ronald Press Company, 1953), p. 246.

[9] สุกิจ จุลละนันทน์, "ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ในประเทศไทย," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1, (กรกฎาคม 2504), หน้า 127.

Merit แปลว่า คุณความดี System แปลว่าระบบ หรือ วิธีการ ฉะนั้น คำว่าMerit System ก็แปลว่า ระบบหรือวิธีการแห่งคุณความดีหรือส่วนดี"[10]

ระบบคุณความดีนี้ เป็นระบบที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการรับข้าราชการเข้าทำงานโดยวิธีการสอบแข่งขัน การนำระบบการสอบแข่งขันมาใช้ในการพิจารณาเลือกสรรข้าราชการเข้ารับราชการทำให้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกถูกขจัดไปและเป็นทางนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่จะได้คนที่มีความสามารถไว้ในราชการ การใช้วิธีการสอบแข่งขันนี้ ย่อมอำนวยประโยชน์ให้ได้พร้อมกันถึงสองประการ กล่าวคือในประการแรกเป็นการดำรงไว้ซึ่งความเป็นประชาธิปไตย และในประการที่สองเป็นทางนำไปสู่ระบบการบริหารที่ดี ซึ่งเป็นวิธีส่งเสริมให้มีความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) อีกทั้งมีประโยชน์ในด้านประสิทธิภาพ (efficiency) ด้วย[11]

คำว่าระบบคุณความดี (Merit System) นี้ Marjorie Tallman ได้อธิบายว่า หมายถึง "วิธีการซึ่งบรรจุบุคคลในตำแหน่งงานของรัฐบาลโดยวิธีการสอบแข่งขันในระหว่างบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการโดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมือง"[12]

ถ้าจะวิเคราะห์ดูความหมายของคำว่า "ระบบคุณความดี" จะเห็นว่าในประการแรกจะต้องไม่นำเรื่องการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวในการพิจารณาเลือกสรรข้าราชการ ประการที่สองการเลือกสรรและการให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการจะต้องยึดถือหลักคุณสมบัติ และในประการที่สามต้องมีการดำเนินการ เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถและได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีไว้ใช้ในราชการ[13]

คำว่า "ระบบคุณความดี" นี้ อาจใช้ในความหมายทำนองเดียวกับคำว่า ระบบข้าราชการ (civil service) ก็ได้[14] แต่ถ้าจะพิจารณากันโดยละเอียดถี่ถ้วนจริง ๆ แล้ว คำว่า "ระบบคุณความดี" กับคำว่า "ระบบข้าราชการ" หาอาจใช้แทนกันได้ในทุกกรณีไม่ ในทางปฏิบัติ "ระบบคุณความดี" อาจจะมีอยู่ในที่ซึ่งไม่มีกฎหมายระเบียบข้าราชการพล-

10 หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์, *op. cit.*, p. 19.

11 O. Glenn stahl, *Public Personnel Administration* (4th ed.; New York: Harper & Brothers Publishers, 1956), p. 83.

12 Tallman, *op. cit.*, p. 165. แปลโดยผู้เขียน

13 Betsy Knapp, *The Awkward Age in Civil Service* (Washington D.C.: National League of Women Voters, 1940), p. 3.

14 Pfiffner, *op. cit.*, p. 247.

เรือน หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเลย ตรงกันข้ามบางแห่งอาจมีกฎหมายระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน
สอบคัดเลือกข้าราชการ แต่ "ระบบคุณความดี" ที่แท้จริง อาจไม่มีในที่แห่งนั้นก็ได้ เรื่องนี้
ย่อมแล้วแต่ความจริงที่ว่า ระเบียบข้อบังคับหรือข้อกฎหมายที่กำหนดไว้นั้นได้รับการพิจารณา
นำเอาไปใช้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใดหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามทั้งคำว่าระบบข้าราชการ
(civil service) และคำว่าระบบคุณความดี (Merit System) ก็มีหลักการในทางที่ตรงกันข้ามกับ
ระบบพรรคพวกหรือระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) นั่นเอง[15]

2. ลักษณะของระบบคุณความดี

ถ้าหากจะพิจารณาถึงหลักของระบบข้าราชการในปัจจุบัน หรืออีกนัยหนึ่งระบบคุณ
ความดี ก็พอจะมองเห็นได้ว่า ประกอบด้วยลักษณะสำคัญในประการดังต่อไปนี้ คือ[16]

(ก) มีหลักประกันความมั่นคงในการรับราชการ

(ข) อยู่ใต้กฎแห่งความสามารถ

(ค) มีความเป็นกลางในทางการเมือง

(ง) มีความเสมอภาคในโอกาส

ในประการแรกซึ่งได้แก่หลักประกันความมั่นคงในการรับราชการ (security of tenure) นั้น หมายความว่า ให้หลักประกันอันมั่นคงว่า ตราบเท่าที่ข้าราชการยังปฏิบัติงานดีและมีความประพฤติดี จะไม่ถูกให้ออกจากราชการโดยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง ทั้งนี้จะเป็นทางให้ข้าราชการมีความอุ่นใจและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อความก้าวหน้าทั้งแก่งานของราชการและอนาคตของตัวเอง โดยหวังที่จะยึดเอาราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการที่จะต้องไปแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น[17] หลักการเรื่องความมั่นคงในการรับราชการนี้เป็นจุดเด่นอันหนึ่งที่ทำให้อาชีพรับราชการเป็นที่นิยมหรือสนใจแก่บุคคลทั่วไป เป็นเครื่องจูงใจให้คนรักที่จะสมัครเข้ารับราชการ มากกว่าที่จะไปมีอาชีพหรือหางานทำในทางอื่น การให้ความมั่นคงในการรับราชการนี้ นอกจากจะทำให้ข้าราชการเต็มใจอุทิศกายและใจทำงานให้แก่ราชการ

---

15 William G. Torpey, *Public Personnel Management* (New Jersey : D. Van Nostrand Company, Inc., 1957), pp. 24-25.

16 Kingsbury, *op. cit.*, pp. 5-9.

17 หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์, *op. cit.*, p. 21.

อย่างเต็มที่แล้ว ยังทำให้ราชการดำเนินติดต่อกันไปได้อย่างสม่ำเสมอโดยไม่ขาดตอน กล่าวคือ ไม่มีการออกจากตำแหน่งผลัดเปลี่ยนตัวข้าราชการกันบ่อยเกินไป ซึ่งถ้าหากข้าราชการต้องถูกออกจากตำแหน่งผลัดเปลี่ยนกันบ่อย ๆ แล้ว นอกจากจะเสียประโยชน์ในด้านความชำนาญงานของข้าราชการ ฯลฯ มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของราชการแล้วยังทำให้ราชการไม่อาจดำเนินติดต่อกันไปอย่างสม่ำเสมอด้วย

ประการที่สอง กฎแห่งความสามารถ (the rule of competence) ระบบข้าราชการในสมัยปัจจุบัน ทุกประเทศมีความมุ่งหมายที่จะรักษาไว้ซึ่งความสามารถของบุคคลในทุกตำแหน่งหน้าที่ หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีการกีดกันบุคคลที่ไม่มีความสามารถไม่ให้เข้ามารับราชการได้ ความสามารถของข้าราชการนั้นจะรักษาไว้ได้ก็ด้วยวิธีการสอบแข่งขันตอนเข้ารับราชการ และตอนคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง มีการควบคุมการปฏิบัติงานอย่างละเอียดถี่ถ้วน มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน (evaluation of performance) และมีการฝึกอบรม (inservice training)[18] การจัดให้มีการสอบแข่งขันนี้ เป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะให้ความยุติธรรม ให้ได้คนที่มีความสามารถและป้องกันการบรรจุแต่งตั้งคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถอันเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย[19] แต่การจัดให้มีการสอบแข่งขันนี้เป็นเรื่องยุ่งยากอย่างหนึ่ง เกี่ยวกับปัญหาที่ว่าจะจัดให้มีการสอบอย่างไร การสอบนั้นจึงจะสามารถใช้เป็นเครื่องวัดสิ่งที่ต้องการวัดได้ หรืออีกนัยหนึ่งทำอย่างไรจึงจะให้ได้คนชนิดที่ต้องการจริง ๆ โดยถูกต้อง ถ้าหากไม่มีวิธีการสอบที่สามารถวัดสิ่งที่ต้องการ (valid) ได้ดีพอ หลักการของระบบคุณความดีก็จะกลายเป็นเพียงคำกล่าวอ้างที่แสดงให้เห็นความตั้งใจดีเท่านั้นแต่ไม่มีหนทางที่จะบรรลุถึงผลสำเร็จตามความตั้งใจนั้นได้[20]

ประการที่สาม ความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) คือต้องจัดให้ข้าราชการประจำอยู่นอกความควบคุมทางการเมือง มิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ ข้าราชการประจำจะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองใด ๆ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าข้าราชการจะต้องเสียสิทธิการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในฐานะเป็นประชาชนพลเมืองผู้หนึ่งไปด้วย ข้าราชการยังคงมีสิทธิในทางการเมืองอยู่ มีสิทธิที่จะไปลง

18 Kingsbury, *op. cit.*, p. 8.

19 หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์, *op. cit.*, p. 21.

20 Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York: Alfred A. Knopfs, 1961), p. 316.

คะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนของตน[21] แต่ข้าราชการประจำย่อมถูกจำกัดสิทธิที่จะไปมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองไม่ได้ โดยปกติกฎหมายจะกำหนดว่าข้าราชการประจำ (civil servants) จะต้องไม่สมัครเข้ารับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง และต้องไม่เข้าเป็นตัวตั้งตัวตีในการดำเนินงานของพรรคการเมือง เหตุผลในเรื่องนี้ย่อมเห็นได้ชัด คือถ้าหากข้าราชการประจำเข้าเป็นตัวตั้งตัวตีในการดำเนินงานของพรรคการเมืองก็ย่อมไม่อาจเป็นที่เชื่อถือได้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะประพฤติปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนด้วยความเป็นธรรมโดยไม่ลำเอียง ข้าราชการเหล่านั้นอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในเวลามีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อความมีชัยของพรรคการเมืองซึ่งครองอำนาจอยู่ในขณะนั้นก็ได้ ข้าราชการประจำได้รับการคัดเลือกเข้ามารับราชการด้วยความรู้เฉพาะอย่างสำหรับปฏิบัติงานด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ หรือเป็นผู้มีความรู้ในทางเทคนิค มีความชำนาญงาน โดยปกติการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการควรจะต้องปฏิบัติจัดทำในลักษณะเดียวกันโดยสม่ำเสมอตลอดไป ไม่ว่าข้าราชการแต่ละคนจะมีความคิดเห็นหรือความเชื่อในทางการเมืองอย่างไร และไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเป็นพรรคการเมืองที่ครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น[22]

ระบบข้าราชการพลเรือนของอังกฤษเป็นตัวอย่างอันดีของระบบข้าราชการที่มีความเป็นกลางในทางการเมือง ในระหว่างระยะเวลา 30 ปี ที่ล่วงมาแล้ว พรรคคอนเซอร์เวตีฟ และพรรคเลเบอร์ได้ผลัดเปลี่ยนกันเข้าครองอำนาจในทางการเมืองและรับหน้าที่เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล แต่การแข่งขันต่อสู้ในทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองมิได้รุกล้ำก้าวก่ายเข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจการของระบบข้าราชการประจำเลย เมื่อพรรคเลเบอร์เข้ามามีอำนาจ ข้าราชการประจำที่ได้รับแต่งตั้งโดยพรรคคอนเซอร์เวตีฟก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายทางสังคมนิยมของพรรคเลเบอร์อย่างซื่อสัตย์เช่นเดียวกับที่ได้เคยปฏิบัติจัดทำตามนโยบายของพรรคคอนเซอร์เวตีฟมาแล้ว[23]

ในประการที่สี่ ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) คือสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการนั้นจะต้องเปิดให้เป็นการทั่วไป (open to all) เปิดโอกาสให้ผู้มี

---

[21] สงัด ศรีวณิก, "การบริหารงานบุคคล," *รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน*, (บริการสวัสดิการ ก.พ. สำนักงาน ก.พ.), หน้า 3.

[22] Kingsbury, *op. cit.*, p. 8.

[23] *Ibid.*, p. 9.

คุณสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้ทุกคนมีสิทธิสมัครสอบได้โดยไม่มีการเหลื่อมล้ำ เลือกถิ่นกำเนิด พื้นเพ ตระกูล ศาสนาหรือเพศ เพื่อการนี้จึงต้องมีการประกาศรับสมัครให้ทราบทั่วไป[24] แต่อย่างไรก็ตามความเสมอภาคในเรื่องนี้เหมือนกับในเรื่องอื่น ๆ คือต้องอยู่ภายในขอบเขตข้อบังคับของกฎหมาย ทั้งนี้หมายความว่าอาจมีข้อกำหนดบางอย่างขีดคั่นไว้ เช่น ผู้ที่จะเข้ารับราชการต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ หรือตำแหน่งบางตำแหน่งจะบรรจุสตรีไม่ได้ เป็นต้น[25] การกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ที่จะมีโอกาสเข้ารับราชการนี้ โดยความจริง ถ้าจะถือตามหลักให้ความเสมอภาคในโอกาสโดยเคร่งครัด บางทีอาจจะทำให้มองเห็นไปได้ว่าเป็นการกีดกันบุคคลบางคนไม่ให้ได้มีโอกาสเข้ารับราชการ แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าในเรื่องใด ๆ ข้อจำกัดหรือข้อกำหนดกฎเกณฑ์จะต้องมีอยู่เสมอ โดยเหตุผลย่อมเป็นไปไม่ได้ที่จะยอมให้คนทุกคนไม่จำกัดว่าจะมีความรู้เพียงใดเข้ารับราชการ เพราะราชการเป็นงานที่ต้องอาศัยการปฏิบัติจัดทำอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นความเสมอภาคในโอกาสในที่นี้จึงเป็นความเสมอภาคที่มีขอบเขต เป็นความเสมอภาคในระหว่างผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ต้องการเท่านั้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนต้องได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากัน (equal treatment) คือถือว่าทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันแล้ว ในวงราชการโดยทั่วไปข้าราชการทุกคนก็ควรจะได้รับการปฏิบัติต่ออย่างเสมอหน้ากันด้วย ระเบียบข้าราชการควรจะเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยตลอดทุกกระทรวงทบวงกรมในเรื่องที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การให้คุณให้โทษ การให้ความดีความชอบ วินัย การลงโทษ และการออกจากราชการ ฯลฯ ทั้งนี้อาจจะมีข้อยกเว้นได้สำหรับส่วนราชการที่มีลักษณะพิเศษและมีความจำเป็นเหมาะสมจริง ๆ เช่น มีการแยกข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการมหาวิทยาลัย และข้าราชการตำรวจออกไปใช้กฎหมายพิเศษต่างหาก[26] การได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากันเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยขจัดปัญหาความรู้สึกเหลื่อมล้ำต่ำสูงซึ่งอาจทำให้ข้าราชการเสียขวัญเสียกำลังใจได้

---

[24] หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์, *op. cit.*, p. 21.

[25] สงัด, *op. cit.*, p. 3.

[26] โสรัจ สุจริตกุล, "ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1, (กรกฎาคม 2504), หน้า 108-110.

III. ประวัติความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์และระบบคุณความดี

ก่อนที่ระบบคุณความดีจะเข้ามาเป็นที่นิยมแพร่หลายอยู่ในระบบข้าราชการทั่วโลกในสมัยปัจจุบันนั้น ระบบตรงกันข้าม คือ ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกได้เฟื่องฟูมีบทบาทสำคัญอยู่ในวงราชการสมัยก่อน ความเจริญอย่างกว้างขวางและการใช้อย่างเกินขอบเขตของระบบอุปถัมภ์ ทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านขึ้นในหมู่คนทั่วไป จนในที่สุดระบบอุปถัมภ์ก็เสื่อมลงและต้องพ่ายแพ้แก่ระบบคุณความดีไป

ในประเทศอังกฤษ หลังจากที่ได้เปลี่ยนรูปการปกครองจากระบอบราชาธิปไตย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสมบูรณ์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นตัวจักรในการดำเนินการบริหารประเทศแล้ว ประชาชนอังกฤษก็เลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้นควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารประเทศโดยมีการเปลี่ยนตัวหัวหน้าผู้บริหารไปตามผลของการเลือกตั้งเป็นระยะ ๆ ไป การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและฐานะของข้าราชการชั้นรอง ๆ ลงมาจึงเกิดมีปัญหายุ่งยากเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการบริหารงานประจำ ข้าราชการประจำนั้นหากตกอยู่ภายในอำนาจของนักการเมืองเสียโดยสิ้นเชิงแล้ว ความเป็นกลางของข้าราชการย่อมถูกทำลาย[27] เพราะข้าราชการจะต้องจงรักภักดีและขึ้นต่อพรรคการเมือง ความคิดความพยายามในอันที่จะทำให้ข้าราชการประจำเป็นผู้รับใช้ประเทศชาติแทนที่จะเป็นผู้รับใช้พรรคการเมือง ให้เป็นข้าราชการที่ภักดีต่อรัฐแทนที่จะไปภักดีต่อนักการเมือง และพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาบริหารประเทศได้เกิดมีขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ ระบบข้าราชการตามหลักของระบบคุณความดีได้เริ่มมีขึ้นโดยการจัดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเมื่อปี ค.ศ. 1855

ในสหรัฐอเมริกาสมัยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ระบบข้าราชการเป็นไปในรูประบบอุปถัมภ์ ตำแหน่งในทางราชการตกเป็นของชนชั้นอภิชน (privileged class) โดยข้าหลวงใหญ่ (royal governor) ของอังกฤษเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อสหรัฐอเมริกาได้เป็นเอกราชแล้ว การปกครองประเทศได้เป็นระบอบประชาธิปไตยในรูปเลือกตั้งผู้บริหาร[28] John Adams มีทัศนะว่า "ที่ใดไม่มีการเลือกตั้งประจำปี (เป็นคราว ๆ) ที่นั่นย่อมเกิดการปกครองระบบทรราช"[29] การ

[27] Stahl, *op. cit.*, p. 511.
[28] *Ibid.*, p. 14.
[29] *Idem.*

ปกครองโดยวิธีการเลือกตั้งผู้บริหารนี้เป็นหนทางให้มีการนำระบบอุปถัมภ์มาใช้กันอย่างกว้างขวาง ผู้บริหารที่เข้ามาใหม่มักจะถือเอาตำแหน่งราชการเป็นของรางวัลสำหรับแจกจ่ายแก่ญาติพี่น้องเพื่อนฝูงและผู้สนับสนุนการเลือกตั้งของตน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าข้าราชการชุดเก่าจะต้องถูกกวาดล้างออกจากตำแหน่งไป ในที่สุดถึงแม้ว่าการปฏิวัติประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาจากอำนาจของอังกฤษจะเป็นการกำจัดระบบอุปถัมภ์ของข้าหลวงอังกฤษด้วยวิธีการแต่งตั้งชนชั้นอภิชนเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการไปได้ก็จริง แต่ก็หาใช่เป็นการกวาดล้างระบบอุปถัมภ์ไปจากวงการบริหารราชการของสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นไม่ แต่เป็นเพียงการกระทำเพื่อให้ระบบอุปถัมภ์รูปเก่าสิ้นไป โดยมีระบบอุปถัมภ์ในรูปใหม่เข้ามาแทนที่เท่านั้นเอง[30]

หลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองตนเองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 ต่อมาเป็นระยะเวลา 40 ปี จนถึงปี ค.ศ. 1829 การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการคงเป็นไปในรูประบบอุปถัมภ์ แต่ขนาดของการใช้ระบบอุปถัมภ์ยังไม่กว้างขวางรุนแรงเท่ากับในสมัยต่อมา สมัยที่ Andrew Jackson ได้เข้ามาเป็นประธานาธิบดีของสหรัฐเมื่อ ค.ศ. 1829 ได้เป็นการเริ่มต้นของยุคแห่งการใช้ระบบอุปถัมภ์กันอย่างกว้างขวางที่สุดเป็นประวัติการณ์ ในสาส์นฉบับแรกที่มีต่อสภาคองเกรสเมื่อเดือนธันวาคมปี ค.ศ. 1829 ประธานาธิบดีแจ็คสัน ได้ย้ำถึงความเชื่อในระบบอุปถัมภ์ โดยกล่าวว่า

> ...หน้าที่ของข้าราชการโดยทั่วไปนั้น เป็นเรื่องหรืออย่างน้อยก็อาจเข้าใจได้ว่าเป็นเรื่องที่ง่ายตาย ซึ่งคนที่มีเชาวน์ไวไหวพริบก็ย่อมอาจที่จะปรับตัวเองให้มีคุณสมบัติดีพอที่จะทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ ข้าพเจ้าคิดที่จะเชื่อไม่ได้ว่า การที่คนอยู่ในราชการนานๆนั้น จะเป็นผลเสียหายมากกว่าผลดีที่จะได้รับจากความชำนาญงานของเขาเสียอีก...[31]

ประธานาธิบดีแจ็คสันได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเข้ารับราชการของข้าราชการเสียใหม่ โดยกำหนดอายุราชการของข้าราชการไว้เพียง 4 ปี ผลแห่งการส่งเสริมระบบเล่นพวกของประธานาธิบดีแจ็คสัน ทำให้เหตุการณ์เมื่อวิวัฒนาการเข้าสู่ยุคการรับราชการภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองเป็นระยะเวลายาวนานถึงเกือบ 40 ปี[32]

ในระหว่างระยะเวลาครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 สาธารณชนได้เพิ่มการต่อต้าน

---

[30] *Ibid.*, p. 17.

[31] Torpey, *op. cit.*, p. 26. แปลโดยผู้เขียน

[32] *Idem.*

ระบบอุปถัมภ์มากยิ่งขึ้น ได้มีการจัดตั้งสันนิบาตปฏิรูประเบียบข้าราชการ (Civil Service Reform League) ขึ้น มีสำนักงานกลางอยู่ที่กรุงนิวยอร์ค[33] หลังจากที่ประธานาธิบดี James A. Garfield ได้ถูกฆาตกรรมโดยบุคคลผู้หนึ่งซึ่งผิดหวังในการหาทางเข้ารับราชการแล้ว สภาคองเกรสก็ได้ผ่านกฎหมายเพนเดิลตัน (Pendleton Act) ปี ค.ศ. 1883 ออกมา เป็นการวางรากฐานของกฎหมายเกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือน ซึ่งยึดถือเป็นหลักเรื่อยมาจนตราบเท่าทุกวันนี้ ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา บทบาทของระบบข้าราชการพลเรือนก็เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น จนกระทั่งปัจจุบันนี้ในสหรัฐอเมริกา ข้าราชการของรัฐบาลกลาง (federal government) แทบทั้งหมดได้อยู่ภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือนหรือระบบคุณความดี ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วได้ดำเนินไปในระยะเวลาเสี้ยวหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ปัจจุบันนี้ประมาณร้อยละเก้าสิบของข้าราชการของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาได้ใช้ระบบข้าราชการพลเรือน[34] ในปี ค.ศ. 1953 Wallace S. Sayre ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ระบบข้าราชการพลเรือน (หรือระบบคุณความดี) ได้มีชัยในการต่อสู้กับระบบอุปถัมภ์ในทางปฏิบัติทุก ๆ กรณี[35]

สำหรับในประเทศไทย ระเบียบข้าราชการพลเรือนได้เริ่มมาจากระบบครอบครัว (Paternal System) คือ พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ ข้าราชการหรือข้าราชบริพารเปรียบเสมือนลูก ๆ หรือคนในครอบครัว ต่อมาก็คลี่คลายไปเป็นระบบทหาร (Military System) คือ ยามปกติเป็นข้าราชการพลเรือนยามสงครามข้าราชการพลเรือนเปลี่ยนสภาพเป็นทหาร ต่อมาเมื่อแยกทหารกับข้าราชการพลเรือนออกจากกันในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถแล้ว ระเบียบข้าราชการพลเรือนก็เป็นไปในรูประบบอุปถัมภ์ คือใครเป็นข้าราชการก็นำบุตรหลานพรรคพวกเข้ามารับราชการ และเลื่อนตำแหน่งกันขึ้นไปตามแต่จะมีพรรคพวก จนเกือบจะถือได้ว่าเป็นการสืบมรดกตกทอดกันไปทีเดียว[36]

จนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการก็ยังคงดำเนินไปในระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะตาม

---

[33] Pfiffner, *op. cit.*, p. 217.

[34] *Idem.*

[35] Norman J. Powell, *Personnel Administration in Government* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1956), p. 73.

[36] ประวัติ ฆ นคร, "ระเบียบข้าราชการในต่างประเทศ," *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 4, (เมษายน 2503), หน้า 38.

หัวเมืองหาบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นข้าราชการได้ยาก เมื่อยังไม่มีโรงเรียนมหาดเล็กและโรงเรียนข้าราชการพลเรือน พระมหากษัตริย์ก็ทรงเลือกข้าราชการในราชสำนักบ้าง นายทหารบ้าง ซึ่งได้ทรงทราบคุณลักษณะความประพฤติอยู่แล้ว พระราชทานไปช่วยรับราชการตามหัวเมือง[37] เมื่อตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบซึ่งตั้งอยู่ในพระบรมมหาราชวังขึ้น ผู้สำเร็จจากโรงเรียนนี้จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการ แต่บุคคลที่จะมีโอกาสเข้าเรียนก็เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ คัดเลือก[38] ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนออกใช้ในประเทศไทย ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของแต่ละกระทรวง[39] จนกระทั่งปี พ.ศ. 2471 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 จึงได้โปรดเกล้า ฯ พระราชทานพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกออกมา เพื่อให้ระบบข้าราชการได้เป็นไปตามระบบคุณความดี

เป็นที่น่าสังเกตว่า อังกฤษก็ดีหรือสหรัฐอเมริกาก็ดี ซึ่งเป็นประเทศที่ได้ประกาศใช้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนก่อนไทย ได้นำระบบคุณความดีมาใช้ภายหลังจากที่การปกครองประเทศนั้น ๆ ได้เปลี่ยนมาใช้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว แต่ระบบคุณความดีของไทยได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ครั้งที่ยังมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนหน้าที่จะได้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเสียอีก จากข้อแตกต่างอันนี้อาจพิจารณาต่อไปได้ว่า มูลเหตุของการนำระบบคุณความดีเข้ามาใช้ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกานั้น เนื่องมาจากการต่อสู้ของกลุ่มชนเบื้องล่างที่ใฝ่หาความยุติธรรม กล่าวได้ว่าเป็นการ "ดัน" ขึ้นไปจากข้างล่าง ส่วนในประเทศไทยนั้นเป็นไปในลักษณะที่พระมหากษัตริย์ทรงเล็งเห็นประโยชน์และพระราชทานลงมาให้เอง เป็นการ "ลั่ง" ลงมาจากข้างบน ผลซึ่งจะตามมาจากการนำระบบคุณความดีเข้ามาใช้ ย่อมแตกต่างกันในระหว่างกลุ่มคนที่เพียงแต่ "ได้รับ" ลงมาจากเบื้องบน กับกลุ่มคนที่ "ต้องการ" และเพียรต่อสู้ให้ได้มา

---

[37] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *เทศาภิบาล* (พระนคร : ร.พ. เจริญธรรม, 2495), หน้า 326.

[38] Kasem Udyanin and Rufus D. Smith, *The Public Service in Thailand : Organization, Recruitment and Training* (Brussels : International Institute of Administrative Science, 1954), p. 48.

[39] *Ibid.*, p. 36.

IV. ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณความดีในประเทศไทยสมัยปัจจุบัน

ในประเทศไทยระบบข้าราชการได้เป็นไปในรูประบบอุปถัมภ์มาเป็นเวลาช้านานดังได้กล่าวมาแล้ว ต่อมาจึงได้นำหลักของระบบคุณความดีเข้ามาใช้โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2471 และได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อความเหมาะสมตามกาลสมัยอีกหลายครั้งหลายหน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงที่ได้ตราพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับ ได้กระทำในปี พ.ศ. 2476, 2479, 2482, 2485 และ 2495 จนครั้งสุดท้าย กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้เป็นหลักอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2497[40]

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยสาระสำคัญของระบบคุณความดีหลายประการ[41] เช่น

1. กำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของผู้ที่จะสมัครเข้ารับราชการเพื่อจะให้ได้คนดีไว้ปฏิบัติราชการ

2. กำหนดให้มีการเปิดรับสมัครสอบแข่งขันและสอบคัดเลือกโดยเปิดเป็นการทั่วไป

3. กำหนดให้บรรจุตามลำดับที่ที่สอบได้ เพื่อเลือกสรรเอาผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงกว่าผู้อื่นไว้เป็นข้าราชการ

4. กำหนดให้มีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการในการบรรจุครั้งแรกก่อนไม่น้อยกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้เพื่อคัดเลือกให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่ตำแหน่งจริง ๆ อีกชั้นหนึ่ง

5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนชั้นเลื่อนเงินเดือน เพื่อให้เป็นไปโดยยุติธรรมและเหมาะสมแก่การที่จะบำเหน็จความดีความชอบ อันจะเป็นทางส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ

---

[40] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 71 ตอน 17, (วันที่ 15 มีนาคม 2497), หน้า 1-96. สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบวิวัฒนาการพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทยแต่แรกจนถึงปัจจุบันจะดูได้จากหนังสือ *ประมวล พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471–2502* ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

[41] หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์, *op. cit.*, p. 23-26.

6. กำหนดให้มีการสอบคัดเลือกเมื่อจะเลื่อนชั้นข้าราชการ ทั้งนี้เพื่อจะเลือกสรรบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ แต่งตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่

7. กำหนดกรณีที่จะให้ข้าราชการพ้นจากหน้าที่ราชการได้ไว้ว่ามีกรณีใดบ้าง โดยไม่ปล่อยให้ผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากราชการตามใจชอบด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง และหากจะให้พ้นจากราชการเพราะกระทำผิดก็จะต้องสอบสวนพิจารณาตามวิธีการที่กำหนดไว้ เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ

8. กำหนดให้มี ก.พ. เป็นคณะกรรมการกลาง วางระเบียบควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ และให้อยู่ในมาตรฐานที่ได้ระดับกันทุกกระทรวงทบวงกรม

ส่วนตามหลักของระบบคุณความดีในข้อที่ว่า จะต้องเป็นกลางในทางการเมืองนั้น ได้มีระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ออกเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2499 มีสาระสำคัญว่า ข้าราชการพลเรือนจะนิยมหรือเป็นสมาชิก หรือจะไปประชุมในพรรคการเมืองเป็นการส่วนตัวได้ แต่ในทางที่เกี่ยวกับประชาชนและในหน้าที่ราชการต้องกระทำตัวเป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง[42] แต่ในขณะนี้ตามกฎหมายประเทศไทยไม่ได้นำระบบพรรคการเมืองเข้ามาใช้ในการบริหารประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย หากจะตีความโดยเคร่งครัดว่าการบรรจุบุคคลเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองหรือเหตุผลส่วนตัวเป็นการใช้ระบบเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์แล้ว ก็อาจถือได้ว่ายังมีการเปิดโอกาสให้ใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบข้าราชการของไทย ดังจะเห็นได้จากข้อความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 109 ซึ่งบัญญัติว่า "การแต่งตั้งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งบุคคลซึ่งเห็นสมควรตามเหตุผลทางการเมือง..."[43] มาตรา 111 บัญญัติว่า "ข้าราชการการเมืองในตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรีออกจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีคำสั่งให้ออก โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะเป็นการออกโดยมีความผิดหรือไม่มีความผิดก็ตาม..."[44] และข้อความ

[42] *Ibid.*, p. 26.

[43] พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, *op. cit.*, p. 71.

[44] *Ibid.*, p. 73.

ในมาตรา 117 ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ กงสุล และตำแหน่งอื่นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศได้ *เมื่อมีเหตุผลสมควรในทางการเมือง*[45]

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยจะได้เป็นไปตามหลักของระบบคุณความดี โดยมีกฎหมายเป็นหลักประกันการประพฤติปฏิบัติไว้แล้วก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็ยังเปิดโอกาสให้นำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ได้ทั้งตามกฎหมายและในทางปฏิบัติ สำหรับตำแหน่งข้าราชการบางตำแหน่ง เช่น ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ กฎหมายได้ยอมให้นำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ได้อย่างชัดแจ้ง นอกจากนี้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นในชั้นสูง ๆ อาจมีการเลื่อนชั้นได้โดยไม่ต้องผ่านการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อวัดความรู้ความสามารถ กล่าวคือในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติว่า[46]

> การเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นเอกขึ้นเป็นชั้นพิเศษ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือข้าราชการที่ ก.พ. เทียบไม่ต่ำกว่าชั้นเอก ซึ่งมีความประพฤติ ความรู้และความสามารถที่จะเลื่อนเป็นชั้นพิเศษได้ และผู้นั้นได้เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือเป็นข้าราชการที่ ก.พ. เทียบไม่ต่ำกว่าชั้นเอกมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปี แล้วเสนอชื่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งเลื่อนชั้นต่อไป

จากหลักเกณฑ์ที่วางไว้เช่นนี้ แม้จะได้ระบุให้พิจารณาถึงความประพฤติ ความรู้และความสามารถของบุคคลที่จะได้รับการเลื่อนชั้น แต่ก็คงจะไม่มีผู้ใดกล้ายืนยันว่ากฎหมายได้วางหลักไว้อย่างรัดกุมแล้วที่จะป้องกันมิให้มีการนำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ ในที่สุดการที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบคุณความดีหรือไม่เพียงใด สำหรับตำแหน่งข้าราชการชั้นสูง ๆ ดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและคณะรัฐมนตรี) เป็นอันมาก

---

[45] *Ibid.*, pp. 75-76.

[46] *Ibid.*, p. 41.

v. ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณความดีกับการบริหารราชการ

ในการบริหารราชการหรือการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม ส่วนประกอบอย่างหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน การบริหารงานนั้นกล่าวอย่างกว้าง ๆ ก็คือ "การปฏิบัติร่วมกันของกลุ่มคนเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายร่วมกัน"[47] เมื่อศึกษาถึงการบริหารงานของรัฐมีสิ่งสำคัญที่จะต้องศึกษาอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ[48]

(1) ศึกษาเกี่ยวกับคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนอันได้แก่ข้าราชการทั้งหลายที่ร่วมกันปฏิบัติราชการ

(2) ศึกษาเกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการที่ใช้ในการบริหารราชการว่ามีวิธีที่ดีที่สุดอยู่อย่างไร มีข้อจำกัดขัดข้องอันเป็นอุปกรณ์หรืออุปสรรคต่อการบริหารอย่างไรบ้าง

ประสิทธิภาพของการบริหารราชการจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการรวมทั้งตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานด้วย เรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลนี้ได้เป็นที่สนใจและมีความก้าวหน้าในทางวิชาการมาก จนเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่าการศึกษาเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เป็นแขนงวิชาที่สำคัญแขนงหนึ่งในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารงานบุคคลนั้นเป็น "ศิลปในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุดทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ"[49] ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าเรื่องของตัวบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการนั้น เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณากันนับแต่แรกที่มีการเลือกสรรเข้ารับราชการทีเดียว

เมื่อพิจารณาถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดีในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ สำหรับระบบคุณความดีนั้นน่าจะมีส่วนดีหรือมีประโยชน์ต่อการบริหารราชการอยู่มาก ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามรักษาหลักการของระบบคุณความดีไว้ด้วยการพยายามกำจัดระบบ

---

47 Simon, *op. cit.*, p. 3. แปลโดยผู้เขียน

48 ชุบ กาญจนประกร, "การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์," บรรยายในการประชุมสัมมนาหมวดสังคมศึกษา ณ วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จ เมื่อ 29 ส.ค. 2504.

49 Felix B. Nigro, *Public Administration : Readings and Documents* (New York : Rinehart & Co., Inc., 1951), p. 201. แปลโดยผู้เขียน

อุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกออกไปจากการที่ได้พิจารณาถึงความหมาย และลักษณะของระบบคุณความดีมาแล้วก็คงจะพอเห็นได้ว่าระบบคุณความดีมีประโยชน์ต่อการบริหารในข้อที่

1. ทำให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถได้เข้ารับราชการ เพราะก่อนที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางราชการบุคคลเหล่านั้นย่อมได้ผ่านการสอบแข่งขันทดสอบความรู้ความสามารถมาแล้ว และในการที่จะเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็ต้องผ่านการสอบคัดเลือก แต่ความดีในข้อนี้จะรักษาไว้ได้เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการสอบว่ามีความถูกต้องเหมาะสมและยุติธรรมเพียงใด

2. ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติเท่ากันทุกคนมีโอกาสเข้ารับราชการได้เท่ากัน

3. ข้าราชการมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ ส่งเสริมให้มีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ประสิทธิภาพของราชการดีขึ้น

4. ป้องกันมิให้การเมืองเข้ามาทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเปลี่ยนแปลง โดยไม่แน่นอน ขาดความสม่ำเสมอ

5. ระบบคุณความดีย่อมส่งเสริมให้ข้าราชการมีขวัญดีในการทำงาน

ส่วนระบบอุปถัมภ์นั้น ถึงแม้จะถูกกำจัดไปโดยมีระบบคุณความดีเข้ามาแทนที่ก็ตาม แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอยู่ในทุกประเทศ ทุกสมัยไม่มากก็น้อย ตามเหตุการณ์และกรณีแวดล้อมต่าง ๆ[50] แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศนำในการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือนประเทศหนึ่ง ซึ่งได้นำระบบคุณความดีเข้ามาใช้ในการบริหารประเทศมาเป็นเวลาช้านานร่วม 80 ปีแล้ว ก็ยังมีระบบเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์คงเหลืออยู่[51] จึงเป็นที่น่าคิดว่า ระบบอุปถัมภ์อาจจะมีประโยชน์หรือใช้เป็นอุปกรณ์ต่อการบริหารราชการได้อยู่บ้าง ระบบนี้จึงมิได้ถูกทอดทิ้งเสียโดยสิ้นเชิง

ในระบบบริหารของไทย ตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเริ่มแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนกไปจนถึงเสมียนพนักงานนั้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งในระดับสูง ๆ มีลักษณะเป็นตำแหน่งทางการเมือง เป็นตำแหน่งนอกเหนือ

---

[50] ชุบ, "ระบบอุปถัมภ์," *op. cit.*

[51] Simon, *op. cit.*, p. 314.

(political overhead) จากตำแหน่งของข้าราชการประจำ (career service) หน้าที่ของข้าราชการในตำแหน่งการเมืองเบื้องสูงนั้น เป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารในระดับสูง เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ เป็นผู้นำในการบริหาร เป็นผู้วางแผนปฏิบัติงาน และต้องรับผิดชอบในนโยบายและผลงานต่อรัฐสภา พรรคการเมือง และประชาชน[52] เมื่อพิจารณาดูหน้าที่ของข้าราชการในตำแหน่งการเมืองดังกล่าวแล้วจะเห็นว่ามีความจำเป็นมิใช่น้อยที่จะต้องอาศัยระบบอุปถัมภ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การประสานงานเป็นไปด้วยดี มีความร่วมมือพร้อมเพรียงกัน ซึ่งจะช่วยให้มีความสะดวกรวดเร็วในการวินิจฉัยสั่งการ การวางแผนปฏิบัติงานตลอดจนการรับผิดชอบร่วมกัน ตำแหน่งบางตำแหน่งที่ใกล้ชิดรัฐมนตรี เช่นตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่ต้องการความไว้เนื้อเชื่อใจ ตำแหน่งที่ร่วมกันวางแผนหรือวินิจฉัยสั่งการต้องการแนวความคิดในทางเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน มิฉะนั้นย่อมมีแต่การขัดแย้งไม่อาจวินิจฉัยเป็นที่ยุติได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวมาแล้วเป็นลักษณะที่ไม่อาจหามาได้ด้วยการสอบแข่งขันตามหลักการแห่งระบบคุณความดี ยิ่งกว่านั้นเมื่อพิจารณาในแง่ที่ว่าระบบคุณความดีให้ความมั่นคงในตำแหน่งแก่ข้าราชการแล้ว หากจะให้ข้าราชการประจำซึ่งรับราชการเป็นอาชีพมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งใช้ระบบคุณความดีตลอดไปถึงตำแหน่งการเมืองเบื้องสูงด้วยแล้ว ตำแหน่งเหล่านั้นก็จะกลายเป็นตำแหน่งผูกขาดตัดตอน ผูกขาดอำนาจบริหารตลอดกาลไปนับว่าเป็นการขัดต่อหลักแห่งระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

เนื่องจากได้มีการขัดแย้งกันอยู่ในเรื่องการใช้ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดี ในสหรัฐอเมริกาได้มีการพยายามที่จะวางมาตรฐานว่า งานอย่างใดจึงจะใช้ระบบอุปถัมภ์บรรจุบุคคลเข้าทำงานได้ ในที่สุดคณะกรรมการพิจารณาการจัดองค์การฝ่ายบริหารของรัฐบาลสหรัฐหรือที่เรียกว่า The Second Hoover Commission ได้เสนอว่า ควรแยกงานเป็นสองอย่าง อย่างหนึ่งคือตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางโครงการแผนงานต่าง ๆ ถือว่าเป็นข้าราชการการเมือง (the non-career executives) ควรจะให้พรรคการเมืองผู้ครองอำนาจเป็นผู้เลือก เพราะพรรคการเมืองผู้ครองอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการต่อประชาชน ส่วนอีกอย่างหนึ่งได้แก่งานที่ผู้ปฏิบัติจะต้องผ่านการฝึกอบรม มีความชำนาญ และไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง

---

52 Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (4th ed.; New York: The Macmillan Co., 1955), pp. 195-208.

เพื่อบริหารงานของรัฐบาลต่อเนื่องกันไปโดยไม่ขาดตอน งานที่ถือว่าอยู่ในประเภททางการเมือง (non-career) มีลักษณะดังต่อไปนี้[53]

(1) ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูง (Senate) หรือไม่ก็ตาม

(2) ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนรับมอบอำนาจฝ่ายบริหาร ในการทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับวางนโยบาย แผนงาน กำหนดวัตถุประสงค์ และหลักในการปกครอง ควบคุมการปฏิบัติของหน่วยใต้บังคับบัญชาต่าง ๆ เป็นการเพิ่มเติมจากที่ได้กระทำไปแล้ว

(3) ตำแหน่งทุกตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้คำแถลงต่อสาธารณะเกี่ยวกับนโยบายใหม่ ๆ หรือให้เหตุผลชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย หลักเกณฑ์ หรือแนวความคิดในการปกครอง ซึ่งจะใช้ควบคุมนโยบายของกระทรวงหรือหน่วยรองของตนในการปฏิบัติดังกล่าว ข้าราชการการเมือง (non-career executives) อาจจะเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง หรือสั่งผู้แทนเข้าทำการอภิปราย ถกแถลงแบบประเมินผล และชี้แจงเหตุผลสนับสนุนนโยบาย โครงการ หรือการดำเนินงานของกระทรวงต่อสาธารณชน

(4) ตำแหน่งส่วนมากที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะบุคคลหรือเป็นความลับ เช่น ผู้ช่วยส่วนตัว (personal aids) เลขานุการฝ่ายความลับ (confidential secretaries) และพนักงานขับรถส่วนตัว

ถึงแม้จะได้มีการพยายามแบ่งแยกงานออกเป็นส่วนดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นความยากลำบากในการที่จะค้นหาเส้นแบ่งเขตระหว่างตำแหน่งข้าราชการอันมีลักษณะเป็นการเมืองที่อาจใช้ระบบอุปถัมภ์ได้ กับตำแหน่งข้าราชการประจำอันพึงใช้แต่ระบบคุณความดีโดยเฉพาะ จะเห็นว่าตำแหน่งหน้าที่ราชการในระดับสูง ๆ นั้นบางตำแหน่งก็สามารถกำหนดได้แน่ชัดว่าสมควรจะถือว่าเป็นตำแหน่งฝ่ายการเมือง เช่น ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี และตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ในระดับรอง ๆ ลงมา เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้อำนวยการ ฯลฯ บางตำแหน่งก็บรรจุ

[53] Powell, *op. cit.*, pp. 88-89.

จากข้าราชการประจำ บางตำแหน่งก็บรรจุจากฝ่ายการเมือง[54] ศาสตราจารย์ Leonard D. White มีความเห็นว่า ในองค์การของรัฐบาลไม่อาจขีดเส้นแบ่งที่แน่นอนได้ในระหว่างหน้าที่ระดับการเมือง (political level) กับระดับงานประจำ (career level)[55] ฉะนั้นการที่จะกำหนดเป็นมาตรฐานแน่ชัดว่างานชนิดใดจึงจะนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลได้นั้นย่อมทำไม่ได้เสมอไป จะกำหนดได้ก็แต่เพียงว่า งานที่จะบรรจุบุคคลโดยระบบอุปถัมภ์นั้นควรจะเป็นงานประเภทที่ค้ำจุนการเมือง และเป็นอุปกรณ์ต่อการนำในทางบริหาร (executive leadership) แต่ต้องไม่มากเกินไป จนทำให้นักการเมืองกลายเป็นนายหรือตัวโกง (corrupter) ของสังคมและข้อที่ควรระลึกอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า ในสังคมต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน การที่จะนำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ได้เพียงใดนั้น ย่อมแล้วแต่ความต้องการและความจำเป็นของสังคมนั้น ๆ แม้ในสังคมเดียวกันยังมีความต้องการต่างกันในเวลาที่ต่างกัน ฉะนั้น ระบบอุปถัมภ์อาจจะจำเป็นสำหรับที่แห่งหนึ่งในขณะใดขณะหนึ่งแต่อาจไม่จำเป็นสำหรับอีกที่หนึ่งในระยะเวลาอีกเวลาหนึ่งก็ได้[56]

IV. สรุป

จากการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และระบบคุณความดีที่ได้กระทำมาแล้วในหัวข้อต่าง ๆ โดยลำดับมานั้น จะเห็นได้ว่าทั้งระบบคุณความดีและระบบอุปถัมภ์ต่างก็มีคุณลักษณะบางประการอันมีทางที่จะนำมาใช้เป็นอุปกรณ์ในการบริหารราชการได้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในการนำระบบดังกล่าวมาใช้เพื่อส่งเสริมให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้นมิได้อยู่ที่ว่าจะใช้ระบบใดระบบหนึ่งจึงจะบังเกิดผลดีที่สุด แต่เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าจะใช้ระบบใดมากน้อยเพียงใดในสังคมแต่ละแห่งในระยะเวลาแต่ละเวลา ระบบคุณความดีนั้นมุ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ โดยจัดให้มีข้าราชการที่ดีมีความรู้ความสามารถไว้ในราชการ ให้ความมั่นคงในตำแหน่ง เสริมสร้างกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

---

[54] สมชาย หิรัญกิจ, "การเมืองกับการบริหารราชการ," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, (มกราคม 2504), หน้า 84.

[55] White, *op. cit.*, p. 209.

[56] Powell, *op. cit.*, pp. 81-88.

แก่ข้าราชการ เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้ารับราชการ และป้องกันมิให้การบริหารราชการต้องหย่อนประสิทธิภาพลงเพราะสาเหตุทางการเมือง ส่วนระบบอุปถัมภ์นั้นอาจนำมาใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการในส่วนที่ต้องการความลับและเสถียรภาพทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในการประสานงานการวางนโยบาย และความรวดเร็วในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารในระดับสูง ประเทศต่าง ๆ ล้วนมีประวัติในการใช้ระบบอุปถัมภ์มาด้วยกันทั้งนั้น แต่ปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาสู่การใช้ระบบคุณความดีกันเป็นส่วนมาก โดยยังมิได้ทิ้งระบบอุปถัมภ์เสียโดยสิ้นเชิง ซึ่งประเทศไทยเราก็ตกอยู่ในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ในระดับงานประจำซึ่งต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญงาน การใช้ระบบคุณความดีย่อมจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการได้ดีกว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้การใช้ระบบอุปถัมภ์ ย่อมจะเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้มีความรู้ความสามารถซึ่งตั้งใจปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่มีพรรคพวกเกิดความท้อถอยและเสียกำลังใจในการทำงาน อันเป็นผลกระทบกระเทือนไปถึงประสิทธิภาพของราชการในที่สุด ส่วนงานในระดับการเมืองเบื้องสูงนั้น ต้องการบุคคลที่มีแนวความคิดและนโยบายที่สอดคล้องต้องกัน ต้องการบุคคลซึ่งเป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจได้และเป็นผู้ที่จะช่วยค้ำจุนการเมืองหรือการบริหารราชการในระดับสูงให้เป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วและมีเสถียรภาพตามสมควร ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ ยากที่จะหามาได้ด้วยการใช้ระบบคุณความดี จึงจำเป็นต้องใช้ระบบอุปถัมภ์ แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่เคร่งครัดในระบบคุณความดีย่อมจะกล่าวหาได้ว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์นั้นคือการเล่นพวก และโต้แย้งว่าการที่ยอมให้บุคคลใดมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการโดยอาศัยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมืองได้นั้นย่อมไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะเชื่อถือได้ว่าบุคคลนั้นจะใช้อำนาจด้วยความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ปัญหาอีกอย่างหนึ่งอยู่ที่เป็นการยากที่จะหาข้อยุติได้ในการพิจารณาว่าเส้นแบ่งเขตที่แน่นอนในระหว่างหน้าที่ซึ่งอยู่ในระดับทางการเมืองและหน้าที่อันเป็นระดับงานประจำนั้นอยู่ ณ ที่ใด

ในที่สุดความคิดเห็นอันขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายที่นิยมระบบคุณความดีกับฝ่ายที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงมีอยู่ต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด แต่เมื่อระบบทั้งสองต่างก็เป็นอุปกรณ์ต่อการบริหาร

แต่ละระบบต่างทำหน้าที่อุดช่องโหว่ แก้ไขข้อบกพร่องของกันและกัน ก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องให้ระบบทั้งสองทำหน้าที่ในส่วนที่ดีให้แก่การบริหารราชการต่อไป ข้อสำคัญนั้นอยู่ที่ว่าจะต้องระวังมิให้มีการนำระบบใดระบบหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์สำหรับชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งข้อนี้ย่อมขึ้นอยู่กับคุณธรรมประจำใจของผู้มีอำนาจเป็นอย่างมาก หากผู้มีอำนาจคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวหรือพรรคพวกและใช้ระบบอุปถัมภ์ประกอบกับระบบคุณความดีในลักษณะและขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการโดยแท้จริง ประเทศชาติก็ย่อมจะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบทั้งสองเป็นอย่างดี และเป็นทางนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นส่วนรวม.

"...คำว่า **อารยธรรม** มีความหมายตรงข้ามกับคำว่า **ป่าเถื่อน** เหมือนกับคำว่า **วัฒนธรรม** ซึ่งตรงข้ามกับคำว่า **ความโง่เง่า** เป็นประการแรก... ความรู้คือการศึกษาถึง แรมบดังดท์, เชคสเปียร์ หรือมองเตรเวดี ส่วนวัฒนธรรมนั้นคืออารมณ์ของเราเมื่อเราดูเรื่อง **ไนท์วอทช์** หรือการแสดงละครเรื่อง **แมคเบธ**

"ปัจจุบัน วิทยุ, แผ่นเสียง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์ที่แพร่หลาย, ภาพยนตร์และโทรทัศน์ ซึ่งเรารวมเรียกว่า ตัวสื่อสารขนานใหญ่นั้นกำลังท่วมทันพวกเราด้วยความฝันจำนวนมหึมาซึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นวัฒนธรรมขนานใหญ่ อย่างไรก็ดีรู้สึกว่าวัฒนธรรมทางปัญญาของเราดูจะคัดค้านกับวัฒนธรรมที่ไหลมาเทมาแบบนี้ ความจริงมีอยู่ว่าระดับความคิดที่ปรากฏอยู่ในภาพยนตร์ที่สร้างจากเรื่อง **สงครามและสันติภาพ** และ **แอนนา คาเรนินา** นั้นด้อยกว่า นวนิยายที่ดอสต์ตอยท์เซียนชั้นมาอย่างเปรียบกันไม่ได้ และเป็นความจริงที่ว่า ระดับความคิดที่ปรากฏอยู่ในภาพยนตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระดับความรู้สึกนั้นค่อนข้างจะต่ำมาก แต่หากไม่มีภาพยนตร์แล้ว ผู้ที่ได้ชมภาพยนตร์เรื่อง **แอนนา คาเรนินา** หลายล้านคนก็คงไม่มีโอกาสติดตามไปอ่านหนังสือนั้นในภายหลัง จะเห็นได้ว่า ภาพยนตร์คาวบอยตะวันตกยังไม่เข้ามาแทนที่พลาโต้ หรือบัลซัค แต่มันก็เข้ามาแทน **สามทหารเสือ** และ **เกาะมหาสมบัติ** เข้าให้แล้ว"

จาก ปาฐกถาเรื่อง การขยายตัวของวัฒนธรรมขนานใหญ่
โดย อังเดร มาลโรซ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
วัฒนธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส
แสดง ณ นิวยอร์ค พฤษภาคม 2505

บ้านกับการบริหาร

โดย นายอากาศเอก มานะ สังขวิจิตร

เมื่อได้ศึกษาในเรื่องหลักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งบรรยายโดยอาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร นักศึกษาทุกคนจะต้องเขียนข้อเขียนประจำภาค (Term paper) ส่งตามระยะเวลาที่กำหนดโดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสอบความรู้ ผู้เขียนได้ชะงักงันอยู่หลายวันจึงได้มองเห็นว่า "บ้าน" (Family) เป็นหน่วยเล็กที่สุดในการเริ่มต้นของ "รัฐ" (State) บ้านได้ย่อส่วนลงมาจากรัฐ หรือรัฐได้ขยายจากบ้านอย่างได้ส่วนสัด ดังนั้นแทนที่จะศึกษาหลักรัฐประศาสนศาสตร์ โดยศึกษาจากหลักการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นการบริหารราชการของรัฐ อันมีหน่วยงานและกิจการสลับซับซ้อนและไพศาล จึงน่าจะลองเปลี่ยนมาศึกษาการบริหารงานของบ้านอันเป็นหน่วยงานที่ย่อส่วนลงมาจากรัฐดูบ้าง รู้สึกว่าจะเป็นการง่ายต่อการศึกษาและอาจช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงหลักรัฐประศาสนศาสตร์พอสมควร

ผู้เขียนได้มีประสบการณ์กับบ้านมาพอสมควร บ้านของตนเองและบ้านของผู้อื่น บ้านของผู้มีทรัพย์สิน บ้านของผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนบ้านของชาวต่างชาติ เช่น "บ้านจีน" "บ้านแขก" "บ้านฝรั่ง" "บ้านญวน" สมัยเมื่อผู้เขียนเป็นเด็ก 30 กว่าปีมาแล้ว ขณะที่อยู่เทพศิรินทร์ ชอบไปเล่นน้ำกับเพื่อน ๆ ที่ป่าร์คนายเลิศ ถนนเพลินจิตต์ สิ่งที่ประทับใจผู้เขียนมาจนถึงบัดนี้ก็คือ "บ้านฝรั่ง" ซึ่งมีอยู่มากบริเวณนั้น อันนี้หาใช่อิทธิพลของคำว่า "หากจะหาความสุขกันละก็ ต้องกินข้าวจีน... มีเมียญี่ปุ่น... อยู่บ้านฝรั่ง" มาทำให้ผู้เขียนมีความลำเอียงก็หาไม่ เพราะเท่าที่เคยเห็นมา ชาวตะวันตกทุกฐานะไม่ว่าจะมีบ้านขนาดเล็กหรือบ้านขนาดใหญ่ บ้านของเขาจะน่าอยู่ ร่มรื่น สะอาด มีระเบียบเรียบร้อย เงียบสงบ มีการจัดแบ่งสันปันส่วนอย่างน่าดู ผู้เขียนนึกนิยมมานานแล้ว ครั้นเมื่อได้มีโอกาสมาศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์นี้ ได้หวนกลับไปนึกถึงเรื่องบ้านก็หายสงสัย เมื่อได้ทราบว่าวิชาการบริหารนี้ได้มีการศึกษาค้นคว้าและพัฒนากันมานานแล้ว จนถึงเป็นหลักวิชาเป็นศาสตร์ (Science) และได้นำออกปฏิบัติ และออกบริหาร (Administer) อย่างมีประสิทธิภาพจนเป็นศิลป์ (Art) นี่ก็คงแสดงให้เห็นแล้วว่าวิชา "การบริหาร" ได้มีรากฐานและมีผู้สนใจศึกษาค้นคว้า ให้หาหลัก

วิชาที่จะนำไปบริหารต่อกิจการอาชีพแทบทุกสาขา เช่นการบริหารราชการแผ่นดิน (Public Administration) การบริหารธุรกิจ (Business Administration) แม้แต่บ้านก็สามารถนำเอาหลักวิชาการบริหารไปใช้อย่างได้ผล

บทความนี้จะได้ทำการศึกษาในเรื่องการบริหารบ้านโดยเฉพาะ ซึ่งใช้ข้อคิดเห็นจากประสบการณ์ประกอบกับหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นหลักในการพิจารณาประกอบกับการค้นคว้าจากหลักฐานทางตำราในห้องสมุดของคณะและจากเอกสารและอื่น ๆ

บ้านเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

เราจะศึกษาจากบ้านไปหารัฐ หรือศึกษาจากรัฐมาหาบ้านก็คงได้ผลเช่นเดียวกัน เพราะบ้านเป็นที่อยู่ของคนเหมือนกับรัฐเป็นที่อยู่ของพลเมือง ทั้งนี้ยอมเป็นที่ทราบดีแล้วว่าคนเป็นสัตว์โลกประเภทหนึ่งซึ่งเด่นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับสัตว์โลกทั้งหลายที่มีอยู่ทั่วไปในพิภพ แต่คนมีลักษณะพิเศษที่สมองมีการ "พัฒนา" จึงสามารถยกระดับชีวิตเหนือสัตว์ทั้งหลาย และพัฒนาโดยไม่หยุดยั้งจากยุคหินมาจนถึงยุคปรมาณู แม้ปัจจุบันก็ได้พัฒนาเข้าสู่ยุคอวกาศแล้ว

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ไม่ปรารถนาจะอยู่โดดเดี่ยว และทราบดีว่าการรวมกันนั้นน่าจะให้เกิดกำลัง ประสบการณ์อันนี้จึงได้ค่อย ๆ ให้บทเรียนแก่มนุษย์ ความคิดคำนึง (Thinking) อันเกิดจากการรู้การเห็นจากสิ่งที่อยู่รอบ ๆ ตัวนั้นได้ก่อให้เกิดการกระทำ (Action) การกระทำก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อม (Environment) และสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความคิดคำนึงโดยหมุนเวียนกันไป มนุษย์จึงมีความโน้มเอียงที่จะอยู่รวมกันเป็นชุมชน โดยเริ่มต้นจากความสัมพันธ์ทางเพศ มนุษย์ชายอันทรงพลังให้ความคุ้มครองและผูกขาดแก่มนุษย์หญิง ตั้งเป็นครอบครัวขึ้น ความจำเป็นที่ต้องการอาหารทำให้เกิดการค้นคว้าหาทางผลิตอาหารโดยยังชีพ เช่นการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ และได้สร้างที่อยู่อาศัยขึ้น "บ้าน" จึงเกิดขึ้นมา และบ้านนี่เอง เป็นฐานของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค จนถึงเป็นรัฐ

จุดกำเนิดเศรษฐกิจและสังคมของรัฐได้เริ่มต้นขึ้นจากบ้าน จะเห็นได้ว่ารัฐคือกลุ่มชนที่ต้องมีสมาชิก มีหน้าที่ มีสถาบัน มีข้อบังคับ มีเจ้าหน้าที่ปกครอง มีรายได้และมีความคิดเห็นร่วมกัน รัฐมีสาระประกอบ 5 ประการคือ ต้องมีพลเมือง มีดินแดน มีรัฐบาล มีอธิปไตย และมีเอกราช[1]

---

[1] บุญชนะ อัตถากร, *หลักวิชาการเมืองและการปกครอง* (พระนคร : ร.พ. จิตรวัฒนา, 2503), หน้า 6.

บ้านก็มีลักษณะทำนองเดียวกันหากแต่ย่อส่วนลงมา เช่นบ้านต้องมีพลเมืองอย่างน้อยก็สองคน ผัวเมีย อย่างมากก็อาจมีหลายคนคือ ญาติพี่น้อง คนรับใช้ ผู้อาศัยอะไรอีกมากมายเหล่านี้ล้วนเป็นสมาชิกของบ้าน บ้านจำต้องมีดินแดน มีสถาบัน แม้จะไม่มีตัวบ้านหรือพื้นที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตัวเองก็อาจจะเช่าหรือจับจองอยู่ ภายในบ้านก็มีระเบียบข้อบังคับของบ้านวางไว้ตามสมควร มีอำนาจอธิปไตย เพื่อให้บ้านได้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย ประการสุดท้ายเอกราชก็เป็นสิ่งที่บ้านต้องการและปรารถนา

หากจะพิจารณาบ้านในขั้นต่อไปในทัศนะของนักบริหารก็ควรได้พิจารณาถึงหน้าที่จะเห็นวิวัฒนาการทั้งรัฐและบ้านตามลำดับขั้น เดิม "รัฐ" มีนโยบายเพียงทำหน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบเท่านั้น (Peace & Order) ส่วนกิจการอื่น ๆ คงให้ประชาชนดำเนินการไปเอง รัฐหาควรเข้าแทรกแซงไม่ อดัม สมิท (Adam Smith) เคยกล่าวไว้ว่าผู้ทรงอธิปไตยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพียงสามประการ หน้าที่สามประการนี้เป็นความสำคัญมากซึ่งเป็นที่ประจักษ์แจ้งแก่สามัญชนแล้ว คือ

ประการที่หนึ่ง มีหน้าที่คุ้มครองสังคมจากความทารุณและการบุกรุกจากสังคมอิสระอื่น ๆ

ประการที่สอง คือหน้าที่คุ้มครองสมาชิกทุกคนแห่งสังคมจากความอยุติธรรมหรือการกดขี่จากสมาชิกอื่น ๆ ของสังคม หรืออีกนัยหนึ่งมีหน้าที่จัดให้มีความยุติธรรมอย่างเที่ยงแท้

ประการที่สาม หน้าที่ก่อสร้างและการดำรงไว้ซึ่งสิ่งก่อสร้างและองค์การสาธารณะบางประการ ซึ่งถึงอย่างไร ๆ เอกชนหรือคณะบุคคลก็ไม่ใฝ่ใจที่จะก่อสร้างหรือทะนุบำรุง เพราะจะไม่มีผลกำไรกลับคืนมาคุ้มค่าใช้จ่าย[2]

แต่ "รัฐ" ในปัจจุบันนี้ห่างไกลไปจากที่ อดัม สมิท กล่าวไว้มาก รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้เข้าแทรกแซงใน "กิจการ" ซึ่ง อดัม สมิท ไม่เห็นเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

"บ้าน" ก็เช่นเดียวกับรัฐ บ้านเมื่อ 50 ปีก่อนกับบ้านในปัจจุบันนี้ผิดกัน เมื่อเทียบกันแล้วบ้านในสมัยก่อนความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินมีอยู่ในวงจำกัด เพราะการใช้จ่าย

---

[2] พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไชยยันต์, *กฎหมายการคลัง* (พระนคร : ร.พ. ธรรมศาสตร์, 2488), หน้า 9.

(Consumption) ไม่เจริญเช่นปัจจุบัน อาหารประจำวัน ก็มีอาหารแห้ง เช่น ข้าวสาร พริก กะปี หอม กระเทียม เกลือ ส่วนอาหารสด เช่น ผักปลา ก็หาเอาจากบริเวณบ้าน กุ้ง หอย ช้อนเอาจากในคลอง รายได้เดือนละ 20 บาท ก็พอกินพอใช้ ผู้ใช้แรงงานมีรายได้เดือนละ 8 บาท 10 บาทเท่านั้น ผู้ที่ได้รับการศึกษาดีซึ่งมีจำนวนน้อยมาก มีรายได้เดือนละ 60 บาท 80 บาท ก็มากมายเหลือเกินแล้ว การศึกษายังไม่เจริญเช่นทุกวันนี้ ในสมัยนั้นการศึกษาพื้น ๆ ก็เพียงแต่อ่านออกเขียนได้ ก็ภาคภูมิพอแล้ว จะเรียนไปถึงไหนทำไมกัน เมื่ออ่านออกเขียนได้แล้วก็มักจะออกจากโรงเรียนมาช่วยพ่อแม่เลี้ยงน้อง หรือเป็นแรงงานในด้านการปศุสัตว์ และสัตว์พาหนะ คือเลี้ยงวัว เลี้ยงควาย เลี้ยงเป็ด เลี้ยงไก่ หากเป็นลูกผู้หญิงก็ยิ่งไม่เห็นทางว่าจะเรียนไปทำไมกัน ถ้าถึงขั้นอ่านออกเขียนได้กลับจะเป็นผลเสียต่อการปกครอง เพราะจะทำให้ติดต่อกับเพศตรงข้ามในทางเสียได้ง่ายขึ้น หากท่านเหล่านั้นได้มีโอกาสมาเห็นสตรีไทยผู้คงแก่เรียนในปัจจุบัน ล้วนแต่มีปริญญาแสดงว่าเป็นผู้รู้ในสาขาวิทยาการต่าง ๆ มากมายแล้ว คงจะตกใจไม่น้อย เพราะทำให้ติดต่อกับเพศตรงข้ามได้ง่ายขึ้น การรักษาพยาบาลก็อยู่ในวงจำกัด เช่นการคลอดบุตรใช้หมอตำแยกลางบ้านก็จัดว่าวิเศษแล้ว ใครป่วยไข้ก็รักษากันด้วยสมุนไพรหรืออาจารย์ที่ดีข้างบ้าน รดน้ำมนต์ มิฉะนั้นก็ให้หมอผีมาเป่าไล่รังควานญ บ้านใดมีสกุลมีทรัพย์สินนั้นแหละจึงจะถึง "คุณหมอ" ถือร่มยาโต ๆ ก่อนจะเริ่มรักษาก็ต้องมีเงินค่าเบี้ยหับ ค่ายกครู ตรวจแล้วหมอจะรับหรือไม่รับต้องคิดดูก่อน หมอประเภทนี้เป็นชั้นแพทย์แผนโบราณ เพราะแพทย์แผนปัจจุบันหรือโรงพยาบาลมีเฉพาะที่กรุงเทพ ฯ แล้วก็นับแห่งได้ ถนนหนทางไม่ต้องพูดถึง ทั้งประเทศไทยมีถนนเพียงในกรุงเทพ ฯ เท่านั้น ต่างจังหวัดติดต่อกันด้วยทางเกวียน อย่างดีก็มีถนนผ่านกลางตลาดในเมือง 1 สาย ในด้านกำลังไฟฟ้าไม่ต้องพูดถึง บ้านใช้ได้เป็นกำลังส่องสว่าง บ้านที่มีฐานะหน่อยก็ใช้ตะเกียงหลอดตะเกียงลาน ชั้นผู้มีอันจะกินขนาดเศรษฐีนั้นแหละถึงจะใช้ตะเกียงเจ้าพายุ

ในสมัยดังกล่าวบ้านจึงมีส่วนสัมพันธ์กับรัฐที่ทำหน้าที่เพียงรักษาความสงบและความเรียบร้อย แต่เมื่อชุมชนได้เจริญขึ้น สังคมเห็นว่าสมควรจะได้มีระดับการครองชีพที่ดีกว่านี้ จึงเกิดมีความต้องการหลายอย่าง รัฐจึงถือนโยบายตามความปรารถนาของประชาชน คือทำหน้าที่คุ้มครองให้ความยุติธรรม (Justice) และอำนวยสวัสดิการ (Welfare) ให้แก่ประชาชน[3] รัฐได้เปลี่ยนจากลักษณะป้องกันประเทศ มาเป็นรัฐสวัสดิการ คือพยายามพัฒนาทั้งเศรษฐกิจ

[3] บุญชนะ อัตถากร, *op. cit.*, หน้า 9.

และสังคมสำหรับเมืองไทยได้เริ่มสนใจต่อเศรษฐกิจและสังคมตามหลักของตะวันตก ในแผ่นดินพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4[4] แห่งราชวงศ์จักรี แต่เพิ่งมาเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในแผ่นดินสมเด็จพระบรมมหาราช โดยรัฐถือเอาความผาสุกของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้รวมถึงการยกฐานะและมาตรฐานการครองชีพ

ฉะนั้น บ้านในสมัยปัจจุบันจึงต่างกับบ้านในสมัยก่อน การศึกษาเพียงอ่านออกเขียนได้นั้นไม่พอแล้ว อย่างน้อยพื้นฐานขั้นต้นต้องสำเร็จชั้นประถมปีที่ 4 และมีความโน้มเอียงที่จะเป็นชั้นประถมปีที่ 7 ความรู้ขั้นดำเนินอาชีพเพียงแค่มัธยมปีที่ 6 ไม่เพียงพอแล้ว อย่างน้อยต้องสำเร็จวิชาชีพขั้นต้น ชั้นกลางหรือชั้นสูงเพื่อสามารถประกอบอาชีพในชั้นช่างฝีมือ ความเห็นแต่เดิมที่ว่าความรู้ไม่สำคัญเดี๋ยวนี้กลับตรงข้าม เพราะทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดก็คือคนเรานี่เอง ในทุกวันนี้ชีวิตดำเนินไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น มีถนนหนทางติดต่อไปทั่วประเทศ มีกำลังไฟฟ้าใช้กันไม่แต่ในกรุงเทพ ฯ นครหลวง แม้ตามต่างจังหวัดก็มีทั่วทุกจังหวัดและกำลังจะขยายไปถึงอำเภอและตำบลซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นฐานในทางเศรษฐกิจ คนเกิดเพิ่มขึ้น คนตายน้อยลง เพราะเรารู้จักการอนามัยและสาธารณสุขการรักษาพยาบาลเจริญกว่าแต่ก่อนมากมาย ประชาชนรู้จักและศรัทธาในแพทย์แผนปัจจุบัน โรงพยาบาลได้กระจายเกิดขึ้นทั่วทุกจังหวัดและกำลังออกไปสู่อำเภอ

ในฐานะบ้านเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ บ้านก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย การดำรงชีวิตภายในบ้านถ้ามองในหลักวิชาของการบริหารแล้วบ้านจึงมีทั้งกิจการคลัง กิจการสาธารณสุข กิจการศึกษา กิจการเศรษฐกิจและอื่น ๆ แม้กระทั่งกิจการต่างประเทศและกิจการกลาโหมก็จำเป็นต้องมีบ้าง

บ้านกับการบริหาร

เราได้ทราบแล้วว่า "บ้าน" เป็นฐานของ "รัฐ" เป็นกระจกเงาของรัฐและโดยที่ประเทศไทยเป็นรัฐศักดินามีความเป็นอยู่ล้าหลังกว่าอารยประเทศ ระดับการครองชีวิตของคนไทยอยู่ในระดับต่ำจึงจัดว่าเป็นประเทศที่ด้อยความเจริญ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน จึงจำต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยกลไกของการบริหาร ดังเช่น รัฐได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่จะให้

[4] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *เทศาภิบาล* (พระนคร : ร.พ. เจริญธรรม, 2494), หน้า 7.

ประชาชนมีระดับการครองชีพเพื่อจะได้พ้นจากความล้าหลังทั้งหลาย จึงได้หาทางทำให้เศรษฐกิจเจริญขึ้น คือให้พัฒนาขึ้น ขณะนี้ประเทศไทยกำลังอยู่ในระยะของการดำเนินการตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Country)[5] คำว่า กำลังเจริญ หรือกำลังพัฒนานี้ย่อมกินความกว้างขวางและจำต้องเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ คือต้องพัฒนาทั้งเศรษฐกิจ และทั้งสังคม ให้สนับสนุนเกื้อกูลกัน อย่าให้ขัดแย้งหรืออย่าให้ตึงกัน ดังนั้นการบริหารจึงเป็นหัวใจสำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างถูกต้อง มีหลักเกณฑ์ เป็นระเบียบ มีเหตุมีผล ดังนั้นพร้อม ๆ กับที่รัฐได้มีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง เพื่อให้เจริญ ประชาชนควรจะได้พิจารณาปรับปรุง "บ้าน" อันเป็นรากฐานของรัฐไปในโอกาสเดียวกัน โดยตั้งวัตถุประสงค์ซึ่งกล่าวอย่างไทย ๆ ได้ง่าย ๆ ว่าทำให้เกิดความร่มเย็นผาสุก

คำว่า "ความร่มเย็นผาสุก" รู้จักมานานแล้ว และทุกคนที่ปรารถนาเช่นนี้ก็มีวิธีการต่าง ๆ ตามความเชื่อ ตามฐานะ บางบ้านก็ตั้งศาลพระภูมิ มีพิธีกรรมบวงสรวงด้วยศีรษะอย่างสูง เห็นว่าความสุขความทุกข์ ความเจ็บไข้ ภัยพิบัติฝากไว้กับพระภูมิฯ จะบันดาลให้ บางบ้านก็พยายามจับงานมงคลขึ้นที่บ้านอย่างน้อยปีละครั้งในวันตรุษสงกรานต์ที่เรียกกันฟัน ๆ ว่า ทำบุญบ้าน ทำบุญอัฐิบรรพบุรุษ มีการสวดพระปริต เลี้ยงพระ เลี้ยงญาติเป็นการใหญ่ ทั้งนี้เพื่อหวังให้เกิดศิริมงคล ความร่มเย็น ความผาสุกแก่บ้าน แก่คนที่อยู่ในบ้านนั้นและแน่ละแทบทุกบ้านจะมีหิ้งบูชาตามลัทธิความเชื่อของตน เช่นพระพุทธรูป, เทวรูป, พระเยซูไครส์, แม่พระ, บรรพบุรุษ บางบ้านขนาดหนักถึงกับมีลูกกรงกั้นไว้บูชาจุดธูปเทียนสวดมนต์ภาวนาทุกค่ำเช้า เพื่อให้เกิดความผาสุกร่มเย็นแก่บ้าน

พิธีกรรมดังกล่าวนี้ ความจริงก็เป็นเพียงมงคลเดียวเท่านั้นเอง ความร่มเย็นและผาสุกดังได้กล่าวไว้ว่า "บ้าน" ในยุคของรัฐสวัสดิการนั้น มีกิจกรรมหลายประการที่ผู้อยู่ในบ้านจะต้องกระทำจึงจะบรรลุถึงความร่มเย็นและผาสุก อันนี้เองถ้าพูดให้กระทัดรัดเราเรียกว่า "การบริหาร" หรือกล่าวกันให้ชัด ๆ "การบริหาร" ควรจะมีลักษณะดังนี้ :-

1. ต้องกำหนดจุดมุ่งหมายไว้โดยแน่ชัด
2. ทุกคนจะต้องมีความพยายามร่วมกัน

---

5 บุญชนะ อัตถากร, *การคลัง การเศรษฐกิจและการบริหาร* (พระนคร : ร.พ. สุทธิสารการพิมพ์, 2504), หน้า 37.

3. นอกจากจะมีความพยายามร่วมกันแล้ว จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้[6]

ความร่มเย็นผาสุกในบ้านนั้นหาได้เกิดจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์มาดลบันดาลให้ไม่ หากเกิดจากการกระทำของผู้อยู่ในบ้านนั้นเอง การกระทำอันนั้นแหละหากได้จัดระเบียบให้เข้าทำเข้าทางโดยตั้งวัตถุประสงค์ของบ้านไว้ว่า ต้องการอะไรแล้วให้ทุกคนในบ้านนั้นได้ใช้ความพยายามเพื่อให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์นั้นแล้วต้องกระทำมิใช่เพียงแต่คิด หากแต่ลงมือกระทำเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการคือความร่มเย็นผาสุก กิจกรรมที่ดำเนินไปนั้น เรียกว่า "การบริหาร"

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า บ้านเป็นส่วนย่อยเล็กที่สุดของรัฐ ฉะนั้น การบริหารบ้านก็คงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับรัฐมาก ก่อนอื่นก็จะต้องคำนึงถึงการจัดตั้ง "บ้าน" ตามกำลังและฐานะนับตั้งแต่จะเช่าหรือจะมีอยู่ของตนเอง นั่นคือ การจัด (Organization) อย่างไรก็ตามบ้านที่จะนับว่าเป็นระเบียบเรียบร้อยได้นั้น มีลักษณะควรพิจารณาดังนี้คือ

บ้านมีลักษณะแสดงออกให้เห็น Group Element คือ เป็นสภาพที่ ๆ มีบุคคลแต่ 2 คนขึ้นไปมาอยู่รวมกัน คนจะมากหรือน้อยย่อมแล้วแต่ขนาดของครอบครัว ความสัมพันธ์จะมีลักษณะตัวต่อตัว (Face-to-face relations) ซึ่งตรงข้ามกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐซึ่งแม้ว่าจะมีลักษณะเป็น Group Element เหมือนกัน แต่ก็มีลักษณะไพศาลกว่ามากมาย การติดต่อระหว่างบุคคลจะเป็นทางการยิ่งขึ้น Face-to-face relations จะค่อย ๆ หายไป คือมีลักษณะเป็น Impersonal relations ซึ่งจะทำให้การที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำค่อย ๆ ห่างไปไม่เหมือนกับผู้ที่เป็นผู้ใหญ่ในบ้านที่ย่อมใช้คุณสมบัติความเป็นผู้นำควบคุมและเข้าถึงจิตใจคนในบ้านได้ดีกว่า

การบริหาร (Administration) นั้น โดยทั่ว ๆ ไปมีลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการคือ การวางองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง การจัดองค์การและการจัดการงาน ดังจะแยกพิจารณาในลำดับต่อไปดังนี้

1. องค์การ ในที่นี้หมายถึง "บ้าน" ซึ่งอาจจะเป็นบ้านของเราเองหรือบ้านเช่า แต่ได้จดทะเบียนไว้ตามกฎหมาย มีหมายเลขทะเบียนบ้าน มีทะเบียนสำมะโนครัวไว้โดยถูกต้อง

---

[6] Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox, *Introduction to the Principle of Public Administration in Thailand* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1958), p. 19.

ว่ามีใครเป็นเจ้าบ้าน มีทะเบียนผู้อยู่ในครอบครัว ตลอดจนทะเบียนผู้พักอาศัย อันนี้หากอยู่ในเขตเทศบาลเจ้าหน้าที่ทะเบียนท้องถิ่นก็ทำการควบคุม หากอยู่นอกเขตเทศบาล เจ้าพนักงานทางอำเภอก็ทำการควบคุมอยู่ อย่างไรก็ตาม ในการจัดบ้านหรือองค์การย่อมมีหลักอยู่ 6 ประการคือ

ก. **การแบ่งงาน** ได้มีการแบ่งงานและมอบหมายการงานในบ้านให้แน่นอนว่าจะให้ผู้ใดทำอะไร เช่นหน้าที่หุงข้าว และทำกับข้าว จ่ายตลาด หน้าที่รวบรวมเสื้อผ้าไปซัก รีด นำเข้าเก็บ หน้าที่กวาดถูบ้าน เก็บที่นอน ปูที่นอน หน้าที่รดน้ำต้นไม้ พรวนดิน ถางหญ้า หน้าที่ขับรถ บำรุงรักษาทำความสะอาดซ่อมแซมรถ

ข. **การประสานงาน** เมื่อได้มีการแบ่งมอบหน้าที่การงานออกไปโดยแน่ชัดแล้ว ทุกคนภายในบ้านปฏิบัติตามหน้าที่ของตนเท่านั้นยังไม่พอ ยังจะต้องมีการประสานงานกันในระหว่างงานในหน้าที่ต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ตอนเช้า รถยนต์สตาร์ทไม่ติดจำเป็นต้องเข็น คนขับรถก็ขอแรงบุคคลอื่น ๆ เช่นคนทำสวน คนเดินโต๊ะ ให้ช่วยเข็นหน่อย ถ้าบุคคลเหล่านั้นไม่มีการร่วมมือ ต่างก็บอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของเขา เขาไม่ได้ถูกจ้างให้มาเข็นรถ เช่นนี้เพียงคนขับรถคนเดียวก็ไม่สามารถที่จะทำให้รถติดเครื่องได้ในเมื่อเครื่องสตาร์ทเสีย ดังนั้นการร่วมมือประสานงาน จึงเป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร เสมือนกับวงดนตรี ทุกคนต่างก็มีผีมือในเครื่องดนตรีของตนทุกคน แต่เมื่อนำมาเล่นเป็นวงไม่สามารถจะร่วมวงกันได้ ต่างคนต่างเป่าจะฟังไม่เป็นเพลง ตรงกันข้ามถ้ามีการร่วมมือประสานงาน แม้ว่าเครื่องดนตรีแต่ละชิ้นหากนำมาเล่นจะฟังไม่เป็นเพลง ปู๊ด ๆ ป๋าด ๆ แต่ถ้านำเข้าวงเล่นพร้อม ๆ กันแล้ว จะฟังเป็นเพลงได้ไพเราะมีจังหวะจะโคน นี่ก็เป็นผลจากการร่วมมือประสานงานกัน การร่วมมือประสานงานในบ้านก็เหมือนกับที่อื่น ๆ คือมีแนวคิดเป็นหลักอยู่ 3 ประการ คือไม่ควรมีการขัดแย้งกันในการปฏิบัติงาน ไม่ควรเหลื่อมล้ำในการทำงานตามหน้าที่ ไม่ควรก้าวก่ายซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน

ค. **มีการบังคับบัญชาและการรับผิดชอบที่แน่ชัด** อันนี้เป็นหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดบ้าน ดังได้กล่าวแล้วว่า "บ้าน" ก็เหมือน "รัฐ" ที่ทุกคนในบ้านดูอยากจะมีอำนาจในการบริหารเสียจริง ๆ ดังนั้นเพื่อความสันติสุขของบ้าน "พ่อบ้าน" กับ "แม่บ้าน" จึงควรตกลงกันในเรื่อง "อำนาจ" เสียก่อนว่าใครจะเป็นผู้มีสิทธิในการบังคับบัญชา

บ้าน (Right to command) โดยปกติแล้วแม่บ้านจะเป็นผู้ใช้สิทธินี้ เพราะแม่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบกิจการทั้งสิ้นภายในบ้าน ส่วนพ่อบ้านนั้นสำหรับกิจการภายในบ้านควรทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษา (Staff) โดยแม่บ้านเป็นผู้บริหารงานหลัก (Line) แต่ความยุ่งยากจะมีขึ้นในภาวะที่บ้านนั้นมี "ผู้ใหญ่" อยู่ด้วย เช่น บิดา มารดา หรือพี่ป้าน้าอาและญาติ ผู้ใหญ่ก็ต้องการ "อำนาจ" เช่นเดียวกัน อันนี้เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่รบกวนความสงบสุขของบ้าน จะได้ยินกันเสมอว่า "ฉันเลี้ยงแกมานะ ทำไมฉันไม่มีสิทธิในบ้านนี้" จนในที่สุดมักจะลงในแบบว่า "ฉันกลายเป็นคนอาศัยไปแล้วหรือนี่ ผัว (เมีย) แกดีกว่าฉันแล้วหรือ ฉันเป็นแม่ (พ่อ) แกนะ" พ่อบ้าน แม่บ้านจะพูดไม่ออกหรือไม่ก็จะพูดกันขนานใหญ่ที่เดียว หาความสงบสุขไม่ได้จึงสมควรจะจัดสายการบังคับบัญชา (Line of authority) ให้แน่ชัด แม้ "บ้าน" ซึ่งเป็นหน่วย (Organization) เล็ก ๆ ก็ควรคำนึงถึงในเรื่องนี้ หลักประการอื่น ๆ อีก 3 ประการ คืออำนาจในการบังคับบัญชาควรจะได้ส่วนกับความรับผิดชอบ มีเอกภาพในการบังคับบัญชา และขอบเขตในการควบคุมให้พอดีด้วย ดังเช่นหากบ้านมีขนาดใหญ่ หลักการดังกล่าวก็มีความจำเป็นเพิ่มขึ้นไปตามส่วน เช่นอาจแต่งตั้งผู้ดูแลบ้านขึ้นมามีอำนาจรับผิดชอบกิจการของบ้านทั้งหมด (เรียกว่าแม่บ้าน) ถ้าเป็นโรงเรียนเรียกว่า "ครูแม่บ้าน" "อาจารย์แม่บ้าน" ถ้าเป็นวังใหญ่ ๆ เรียกว่า "เจ้ากรม" อาจมีผู้ทำงานบริการใกล้ชิดไว้วางใจเข้านอกออกในเรียกว่า "ต้นห้อง" อาจมี "ต้นห้องคุณผู้ชาย" "ต้นห้องคุณผู้หญิง" แล้วอาจมีหัวหน้าตามเพศ เช่น "หัวหน้าคนรับใช้ผู้ชาย" "หัวหน้าคนรับใช้ผู้หญิง" หรือ หัวหน้าตามสายงาน เช่น หัวหน้าครัวคาว หัวหน้าครัวหวาน หัวหน้าคนเดินโต๊ะ หัวหน้าคนซักรีด หัวหน้าคนทำสวน หัวหน้าคนขับรถ บุคคลที่เข้าทำหน้าที่รับใช้ต่าง ๆ เหล่านี้ หากมีจำนวนมากขึ้นก็จำเป็นต้องนำหลักของการจัดหน่วยงานดังกล่าวแล้วมาจัด โดยถือหลักว่างานต่าง ๆ ภายในบ้านนั้นเมื่อได้แบ่งงานออกไปตามหน้าที่ต่าง ๆ แล้วจะต้องมีการประสานงานกันและงานมารวมกันอีกครั้ง (Reintegrate) ที่ตัวผู้รับผิดชอบในการบริหารบ้านนั้น

2. การบริหารปกครองผู้คนภายในบ้าน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรีปัจจุบันได้กล่าวว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานทุกอย่าง แต่คนเป็นปัจจัยสำคัญกว่าเงิน บ้านก็เช่นเดียวกัน เริ่มต้นด้วยการจัดหรือก่อตั้งสถาบัน (บ้าน) ขึ้นมาก็จำเป็นจะต้องมี คน เป็นผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีจำนวนแล้วแต่ขนาดของบ้าน ดังนั้นความเรียบร้อยหรือความยุ่งยากทั้งหลายของบ้านจึงอยู่ที่คนในบ้าน เริ่มแต่ผู้ที่จะมาเป็นคู่ ไปจนถึงสมาชิก

ในบ้าน ดังนั้นการที่จะให้ทุก ๆ คนในบ้าน ได้เห็นแก่ประโยชน์สุขส่วนรวมของบ้าน ได้ทำงานตามที่หน้าที่ที่ได้มอบหมาย มีการร่วมมือ และประสานสามัคคี พยายามกระทำความดีหาชื่อเสียงมาสู่บ้านและวงศ์ตระกูลได้อย่างไรนั้น อยู่ที่การบริหารบุคคล เริ่มตั้งแต่การรับบุคคลเข้ามาอยู่ในบ้าน แม้บ้านจะมิใช่เป็นองค์การใหญ่โตถึงขนาดต้องประกาศรับสมัครกำหนดคุณวุฒิ มีการสอบคัดเลือก เพราะบ้านมีความต้องการคนเพียงไม่กี่คน แต่ในสังคมบางแห่งก็กระทำกัน เช่นการประกาศหาคู่ ประกาศรับสมัครคนใช้ประเภทต่าง ๆ แล้วก็ทำการคัดเลือกกัน ทั้งนี้เพื่อหาคนดีที่สุด ถ้าเป็นญาติหรือสังขญาติ ก็ต้องพิจารณากันว่าถ้ารับไว้ในบ้านจะนำความเดือดร้อนประการใดมาให้บ้าง บางบ้านก็จะพิจารณาถึงประสิทธิภาพว่าถ้ารับไว้จะได้รับผลประโยชน์คุ้มกับข้าวสุกที่เสียไปหรือไม่ การบริหารบุคคลในบ้านยังจักต้องพิจารณาบรรจุแต่งตั้งให้ทำงานในตำแหน่งอะไรตามที่มีความสามารถตามภาษิตบริหารที่ว่า Don't put the square nut in the round hold. เช่น ซักผ้า รีดผ้า ทำกับข้าว ทำสวน ขับรถเลี้ยงเด็ก พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในงานนั้น และกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ กำหนดที่กินอยู่ให้ การปกครองบังคับบัญชา วิธีปฏิบัติงานตลอดจนถึงสอดส่องทุกข์สุข การรักษาพยาบาล การอบรม สั่งสอนทั้งหลายแหล่เหล่านี้เป็นการบริหารบุคคลทั้งสิ้น บุคคลในบ้านจึงมีส่วนสำคัญต่อการบริหารบ้านที่จะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้เพียงใด

3. การบริหารการคลัง แม้คนจะเป็นปัจจัยสำคัญกว่าเงินในการทำงานทุก ๆ อย่าง แต่เงินก็มีความสำคัญอันดับรองลงไป ในการบริหารงานซึ่งมีปัจจัยคือ คน เงิน วัสดุและการดำเนินงานนั้นสำหรับ "บ้าน" ก็เช่นกัน เงินเปรียบเสมือนโลหิตหล่อเลี้ยงร่างกาย ถ้าขาดเงินก็ไม่สามารถจะตั้งเป็นบ้านอยู่ได้โดยเฉพาะในปัจจุบันสังคมเมืองไทยมีความพยายามใคร่จะเปลี่ยนจากสังคมเกษตร (Agraria) เป็นสังคมอุตสาหกรรม (Industria) ความจำเป็นในการครองชีพทำให้บ้านที่รวมกันอยู่เป็นตระกูลใหญ่ ๆ กระจายออก ความเจริญที่ได้รับทำให้บ้านมีสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ที่ต้องการเช่นต้องการไฟฟ้าแทนตะเกียง ต้องการน้ำประปาแทนน้ำคลอง ต้องการพัดลมแทนพัดด้ามจิ้ว ต้องการอ่านหนังสือพิมพ์แทนเสียงซุบซิบนินทา ต้องการฟังวิทยุมากกว่าฟังเสียงจิ้งหรีดเรไร ต้องการนั่งรถยนต์มากกว่าเดิน และต้องการอยู่ตึกมากกว่าอยู่กระต๊อบ สิ่งที่จะส่งความสำเร็จได้ก็อยู่ที่ความสามารถของแต่ละคน ในการที่จะหาเงินให้พอเพียงและใช้จ่ายไปตามความปรารถนา การจะทำเช่นนี้ได้จำเป็นต้องรู้จักดำเนินการต่อการหาเงินและใช้

เงินที่หามาได้ให้ถูกวิธี กิจกรรมเช่นนี้พูดอย่างนักวิชาการก็เรียกว่าการบริหารการคลัง (Finance administration) กล่าวกันอย่างง่าย ๆ ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะหาเงินมาให้พอกับความต้องการในการใช้จ่ายเพื่อให้ทุกคนในบ้านมีการกินดีอยู่ดี และมีความเจริญก้าวหน้าไม่มีโรคภัยเบียดเบียน ความจริง "การคลัง" ของบ้านต่างกับ "การคลัง" ของรัฐอยู่บ้าง เช่น คนธรรมดาพยายามหารายได้ให้มากที่สุดที่จะหาได้[7] บางคนหาไม่ได้ในทางสุจริต ทางทุจริตก็เอา และทุกคนเชื่อมั่นว่ายิ่งหามากเท่าใดยิ่งดี เมื่อตัวเองใช้ไม่หมด ส่วนที่เหลือก็ยังตกเป็นของลูกหลานใช้ได้ต่อไป คนธรรมดาจะใช้จ่ายมากหรือน้อย โดยปกติย่อมถือเอารายได้เป็นเกณฑ์ เมื่อหาได้มากก็จ่ายมาก เมื่อหาได้น้อยก็จ่ายน้อย แต่ "รัฐ" ต้องปฏิบัติตรงกันข้าม คือต้องหารายได้เพียงเฉพาะเท่าที่จำเป็นต่อกิจการที่ต้องกระทำ รัฐคำนวณเสียก่อนว่าจำเป็นต้องจ่ายเงินเท่าใด แล้วจึงหารายได้เพียงเท่าที่จำเป็นต้องจ่าย

รายได้เป็นปัจจัยตัวสำคัญของบ้าน บ้านที่มีรายได้มากมักจะมีการกินดี อยู่ดี มีการศึกษาดี มีการเที่ยวเตร่พักผ่อนอย่างดี มีการรักษาพยาบาลอย่างดีและมีหลักประกันอันมั่นคง บ้านที่มี "รายได้สูง" ย่อมมีโอกาสที่จะประสบความร่มเย็นผาสุกมากกว่าบ้านที่มีรายได้ต่ำ แต่นี่เป็นเพียงข้อสันนิษฐาน (Assumption) เท่านั้น ในข้อเท็จจริงแล้วจะต้องมีการ "บริหาร" ในด้านการเงินเป็นอย่างดีด้วย หาไม่แล้วการที่มี "เงินมาก" จะไม่มีความหมายต่อคำว่า "ร่มเย็นผาสุก" เสมอไป มีตัวอย่างให้เห็นว่า คนที่เงินเดือน 1,200 บาท กับคนที่เงินเดือน 700 บาท มีบ้านที่ทางราชการให้อยู่โดยไม่เสียเงินมีบุตรครอบครัวละ 4 คนเท่ากัน ปรากฏว่าบ้านของผู้ที่เงินเดือน 1,200 บาท ขาดความสุข มีแต่ความเดือดร้อนอยู่ตลอดเวลา ส่วนบ้านของผู้ที่เงินเดือน 700 บาทนั้นตรงกันข้าม ทุกคนในบ้านยิ้มแย้มแจ่มใส มีการกินอยู่สมอัตภาพไม่ขาดแคลน มิหนำซ้ำยังมีเงินเหลือเก็บหอมรอมริบไว้ และยังมีส่วนหนึ่งที่นำไปลงทุนหมุนเวียนเกิดดอกออกผล ทั้งนี้เพราะบ้านที่มีเงินเดือน 700 บาท ได้มีการบริหารการคลังที่ดีกว่า โดยมีนโยบายการคลัง รู้จักเศรษฐกิจการคลัง จึงสามารถบริหารการคลังของบ้านตนอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การบริหารการคลัง จึงมีความจำเป็นต่อ บ้าน มาก การดำเนินชีวิตชนิดตามบุญตามกรรมหรือคอยอาศัยหมอดูให้คอยช่วยทำนายว่า เมื่อไรจึงจะรวยหรือการอ้อนวอนสิ่งศักดิ์สิทธิ์ให้บันดาลหาได้มีส่วนช่วยเหลือบ้านได้ไม่

---

[7] พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, *op. cit.*, หน้า 3.

"การบริหารการคลัง" ก็คือ การพยายามหารายได้มาให้เพียงพอกับรายจ่าย ดังได้เรียนแล้วว่า ในเรื่องนี้ "รัฐ" กับ "เอกชน" ตรงข้ามกัน คือ เอกชนจะพยายามหาเงินให้ได้มากที่สุดแล้วจ่ายไปเท่าที่มีรายได้ แต่บางบ้าน ไม่ถึงหลักอันนี้ คือจ่ายไปตามความพอใจของตน แล้วก็หารายได้มาให้พอ อันนี้เองที่ทำให้บ้านเดือดร้อน ทำให้ผู้มีหน้าที่หาเงินต้องพยายามไปหามาให้พอ ย่อมทราบแล้วว่า "รายได้" ของเอกชนนั้นส่วนใหญ่มีอยู่ 4 ประการคือ ค่าจ้าง เงินเดือน ดอกเบี้ย ค่าเช่า กำไร

"รายได้" ที่จะหาจาก 4 ประเภทนี้ ย่อมมีขีดความสามารถและขอบเขต เช่น ผู้ที่มีเงินเดือนก็จะมีรายได้เพียงแต่เท่าที่ได้รับใน 1 เดือนเป็นต้น ผู้ที่จะหารายได้จาก "กำไร" ก็จะต้องดำเนินธุรกิจ เช่นการค้าหรือประกอบการอุตสาหกิจ โดยนำเอาปัจจัยในการผลิตคือ ทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน ทุน มาดำเนินการก่อให้เกิดผลผลิตหรือบริการนำออกสู่ท้องตลาด โดยเมื่อหักทุนต่าง ๆ ออกแล้ว ก็จะเหลือเป็นกำไรซึ่งในบ้านเรามีผู้ประกอบการมากมาย เช่น การจัดบริการในการขนส่ง การเพาะกล้วยไม้ขาย การเลี้ยงไก่ หรือการหารายได้เพิ่มขึ้น เช่น การปลูกบ้านให้เช่า หรือการนำเงินไปฝากธนาคารออมทรัพย์ หรือซื้อพันธบัตรรัฐบาล บางคนก็ออกเงินให้กู้ จนที่สุดก็เล่นแชร์ ซึ่งเป็นการออมทรัพย์ชนิดที่แพร่หลายอยู่ขณะนี้ การหารายได้เพิ่มขึ้นเช่นนี้ กล่าวได้ว่าเป็นวิธีก่อให้เกิดความมั่นคงแก่บ้าน แต่บางบ้านหาเป็นเช่นนั้นไม่ กลับหารายได้ด้วยการ "ก่อหนี้" ความจริงนักบริหารถือว่า "หนี้" เป็นวิธีการหนึ่งที่จะนำความเจริญมาสู่ หากว่าเป็นการกู้มาเพื่อการลงทุน หนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นทั้งรัฐ และบ้าน

รัฐกู้มาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น รายได้ประชาชาติ (National Income) จะได้เพิ่มขึ้น[8] พลเมืองจะได้มีฐานะดีขึ้น บ้านเมืองก็จะเจริญก้าวหน้า

บ้านเอกชนที่มีรายได้จากธุรกิจนานาชนิดนั้นจำเป็นต้องก่อหนี้ ซึ่งเราทราบกันทั่ว ๆ ไปว่า credit เพราะธุรกิจน้อยอย่างเหลือเกินที่จะใช้เงินทุนแท้ลงไป 100% จึงจำต้องอาศัยการก่อหนี้ รัฐจึงสามารถดูภาวะเศรษฐกิจได้จากหนี้ว่า หากเศรษฐกิจรุ่งเรืองหนี้เอกชนจะสูงขึ้น หากเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อใด หนี้เอกชนก็จะลดลง[9]

แต่ตามข้อเท็จจริง "บ้าน" ของคนไทยในปัจจุบันนี้ ก่อหนี้มิใช่เพื่อการลงทุน หากก่อหนี้เพื่อการบริโภค และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่น่าเชื่อ คือ ยอมจ่ายดอกเบี้ยถึงร้อยละ 5

---

[8] บุญชนะ อัตถากร, *op. cit.*, หน้า 172.

[9] บุญชนะ อัตถากร, *หัวข้อหลักวิชาการคลัง* (พระนคร: ร.พ. นิยมวิทยา, 2504), หน้า 45.

บางแห่งก็ร้อยละ 10 ร้อยละ 15 ต่อเดือน แม้จะเป็นอัตราที่สูงน่าตกใจเพียงใด แต่ก็ปรากฏว่าอัตราดอกเบี้ยขนสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือนก็ยังมี หนี้ของเอกชนที่ก่อขึ้นมาเพื่อบริโภคนี้เองที่ทำให้บ้านเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง

รายได้ของบ้านนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีรายได้จากการช่วยเหลือเช่นจากการให้ให้ด้วยความเสน่หา หรือมรดก หรือจากหน่วยสวัสดิการในรูปให้การช่วยเหลือ เช่นเวลาคลอดบุตร หรือเวลาประสบภัย เป็นต้น

แต่ก็ยังมีเงินอีกประเภทหนึ่งที่ได้มาโดยไม่สุจริต เช่น เงินที่ทางราชการพึงควรจะได้มากกลับได้น้อย หรือที่ควรจะจ่ายน้อยก็ต้องจ่ายมาก หรือเงินที่ได้มาโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ รายได้อันมิชอบเหล่านี้ ถ้าบ้านใดปรากฏในรายการของเงินได้ก็จะนำมาซึ่งความเดือดร้อนให้แก่บ้านมิฉันใดก็ฉันหนึ่ง มิวิธีใดก็วิธีหนึ่ง

การบริหารการคลังของบ้านเกี่ยวกับการหาเงินโดยปกติเป็นหน้าที่ของพ่อบ้าน แต่ก็มีไม่น้อยรายที่แม่บ้านได้มีส่วนอยู่ด้วย ส่วนรายจ่าย เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าเป็นหน้าที่ของแม่บ้านและมักจะเป็นเช่นนั้น เพราะรู้สึกว่าแม่บ้านจะเป็นนักบริหารมาแต่กำเนิด เพราะดูมีความรู้สึกซาบซึ้งกับคำว่า ผู้ที่ถือถุงเงินเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจ ซึ่งพ่อบ้านก็ยอมมอบอำนาจให้เสียด้วย โดยรู้สึกว่ากิจการภายในบ้านควรเป็นเรื่องของแม่บ้าน ตนเองทำหน้าที่เป็นผู้หารายได้เข้าสู่บ้านก็รู้สึกว่าจะเหน็ดเหนื่อยพอแล้ว และในที่สุดก็จะมีภาวะเท่ากับลูก ๆ คือตื่นเช้าขึ้นมาก็เข้าแถวต่อท้ายลูกเพื่อรับเบี้ยเลี้ยงประจำวัน แม่บ้านทำหน้าที่สำนักงบประมาณไปด้วยเสร็จ สมาชิกผู้ใดมีรายจ่ายพิเศษจะต้องให้แม่บ้านพิจารณาอนุมัติก่อน ความจริงก็เป็นวิธีที่นำความสงบสุขมาสู่บ้านวิธีหนึ่ง เพราะหากพ่อบ้านผู้ใดคิดยึดอำนาจกำถุงเงินเสียเองก็มักจะมีสิ่งอื่นติดตามขึ้นมา ทีแรกก็ลับ ๆ ล่อ ๆ พอแดงขึ้นมาก็หมดหนทางแก้ไข ผลที่สุดก็มีบ้านน้อยขึ้นมาและยากนักหนาที่จะจัดให้บ้านน้อยอยู่ภายใต้หลังคาบ้านใหญ่ได้ และอันนี้เองที่เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้การบริหารบ้านประสบความล้มเหลวลงขนาดย่อยยับ ถึงกับ "บ้านแตก"

รายจ่ายส่วนใหญ่ของบ้านใช้ไปในการบริโภค ซึ่งหมายความรวมถึงการอุปโภคด้วย โภคกรรมเป็นปัญหาใหญ่ไม่เพียงแต่ในการบริหารบ้านเท่านั้น การบริหารรัฐก็เช่นเดียวกัน เพราะจะเป็นเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจด้วย นักเศรษฐศาสตร์กล่าวว่า นับตั้งแต่ ค.ศ. 1936 มา ทฤษฎีของเคนส์ (John Maynard Keynes) ถือว่า รายได้รวมของบุคคล (ประชาชาติ) คือ

ศูนย์กลางของระบบเศรษฐกิจ รายได้ของประชาชาติจะมากหรือน้อย อยู่ที่รายจ่ายในการบริโภค กับรายจ่ายในการลงทุน ถ้าคนบริโภคมาก คนลงทุนเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ ก็มากตาม เมื่อการประกอบกิจการต่าง ๆ มีมาก วัตถุดิบก็ขายได้มากขึ้น คนก็มีงานทำมากขึ้น การจับจ่ายใช้สอยก็เพิ่มขึ้นเป็นวงจรหมุนเวียนไป คนก็มีงานทำมากขึ้น เศรษฐกิจของสังคมส่วนรวมจะคึกคัก รายได้ประชาชาติก็จะมากขึ้น ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจจะเจริญหรือตกต่ำ จึงขึ้นอยู่กับรายได้ประชาชาติ และเมื่อรายได้ประชาชาติขึ้นอยู่กับโภคกรรมอีกทีหนึ่ง ก็อาจกล่าวได้ไม่ผิดว่าเรื่องเศรษฐกิจทั้งหลายขึ้นอยู่กับโภคกรรมด้วย[10]

สำหรับบ้าน ในขั้นต้น โภคกรรม ก็มีบทบาทเพียงให้ชีวิตดำรงอยู่ได้ คือจ่ายในสิ่งที่จำเป็นแก่ชีวิต เช่น อาหาร บ้านที่อยู่ เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เมื่อมีรายได้สูงขึ้นก็จ่ายมากขึ้น คนเราย่อมบริโภคภายในกรอบรายได้ของตน เคนส์ กล่าวว่า คนเราอาจบริโภคเกินกว่าที่ตนทำมาหาได้เป็นครั้งคราว แต่นั่นเป็นข้อยกเว้น การจะดำรงชีวิตแบบนั้นเสมอไปไม่ได้ แต่สำหรับสังคมเมืองไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ปรากฏว่าคนใช้สอยเกินกว่ารายได้เป็นส่วนมาก ทั้งนี้ เพราะค่าของการครองชีพสูงขึ้นไม่ได้ส่วนกับรายได้ ทำให้ต้องนำ "ทุน" ออกใช้ เมื่อใช้ "ทุน" ก็เริ่มเป็นหนี้ การจ่ายเกินรายได้นี้เป็นเหตุหนึ่งทำให้บ้านขาดความผาสุก แต่ก็มีบ้านมิใช่น้อยที่ได้ปฏิบัติตามหลักของเคนส์ คือรายได้ที่ได้มาจัดเป็นรายจ่ายเสียส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งประหยัดไว้เป็นเงินออมดังกล่าวมาข้างต้น "การประหยัดเป็นการสร้างอนาคต" เป็นคำขวัญอันเหมาะสมยิ่งของรัฐบาลในยุคพัฒนานี้ จะเห็นว่ามีข้าราชการมิใช่น้อยเงินเดือนอัตรา 600 บาท มีบุตร 2 คน ในระยะ 10 ปีสามารถเก็บเงินปลูกบ้านของตนอยู่เองโดยมิต้องเช่าเขาอยู่ แม้บุคคลประเภทนี้จะมีน้อยกว่าผู้ที่มิได้ประหยัด แต่ก็ยังชี้ให้เห็นว่าบุคคลที่พบความสำเร็จในการออมนั้นยังมีอยู่ และพิสูจน์ให้เห็นว่าการประหยัดเป็นการสร้างอนาคตได้อย่างไร

มีผู้ถามผู้เขียนว่าการประหยัดทำให้เกิดระเบียบวินัยได้อย่างไร ? ขณะนี้ผู้เขียนยังมิได้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็ตอบไปอย่างสามัญสำนึกว่า "การประหยัด" เป็นการต่อสู้กับ "ความต้องการ" เพราะ ความต้องการ ทำให้เกิดการจับจ่ายใช้สอย เห็นอะไรก็อยากได้ เห็นอะไรก็อยากซื้อ เสื้อผ้ามีมากมายก็ยังบอกว่าไม่พอ ต้องซื้ออีกเพราะจะใส่ไปงานซ้ำกันไม่ได้ อาหารก็ต้องกินร้านดี ๆ แพง ๆ จึงจะอร่อย วิทยุที่มีใช้ไม่ได้ ต้องเปลี่ยนเป็นแบบ

---

[10] อรุณา ภานุพงศ์, หลักเศรษฐศาสตร์ (พระนคร: ร.พ. ประชาสงเคราะห์, 2502), หน้า 60.

สเตอริโอเสียงแปดทิศทาง ทีวี เครื่องเดียวไม่พอต้องสองเครื่องเพราะมีส่งถึง 2 สถานีอยากจะดูพร้อม ๆ กัน รถยนต์ที่นั่งอยู่ล้าสมัยต้องเปลี่ยนใหม่ เหล่านี้เป็นปัจจัยความต้องการทั้งสิ้น หากรู้จักประหยัดก็จะเกิดข้อจำกัดเป็นแนว เป็นตรอก มีหลักมีอุดมคติ จึงทำให้เกิดเป็นระเบียบวินัยขึ้น ต่อมาเมื่อได้เข้าศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แล้วจึงรู้สึกว่าอาจหาคำตอบปัญหานี้ได้โดยอาศัยหลักวิชา ตามที่จะได้กล่าวต่อไป

ดังได้กล่าวแล้วจะเห็นว่ารายได้ รายจ่าย เป็นหัวใจสำคัญในชีวิตและความเป็นอยู่ของบ้าน การบริหารในด้านนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพจึงควรทำในรูป "งบประมาณ" คือ กะประมาณว่ามีรายได้เข้ามาประมาณเท่าใด และจะต้องใช้จ่ายออกไปเท่าใด เป็นการใฝ่หาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะให้ผลอย่างแน่นอนดีกว่าการที่จะใช้จ่ายตามอารมณ์ ซึ่งบ้านเป็นจำนวนมากที่ปรับทุกข์ว่าการครองชีพเดือดร้อน เงินเดือน 900 บาท ไม่พอใช้จ่าย ครั้นได้ 1,000 บาท ก็ไม่พอ ทำงานจนได้เงินเดือน 1,500 บาท 2,000 บาท ก็ยังบอกว่าแย่ มิหนำซ้ำยังมีหนี้สินล้นพ้นตัว เดือดร้อนไปทั้งบ้าน เมื่อได้ทำการศึกษาดูก็ปรากฏว่าบ้านนั้นมีการบริหารงานคลังอย่างไม่มีหลัก ไม่มีเกณฑ์ ใช้จ่ายตามอารมณ์ไม่คำนึงถึง "ดุลย์" ในการใช้จ่ายไม่ยอมรับรู้ถึงสภาพของทุน ไม่ใฝ่หาถึงวิธีการที่จะพัฒนา "ก่อหนี้" โดยไม่คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยและความสามารถในการชำระต้นคิดแต่เพียงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้ผ่านไปเท่านั้น ในที่สุดก็กลายเป็นดินพอกหางหมู จนสลัดไม่หลุดก็เหลือวิธีเดียวคือ ทุจริต และผลของการทุจริตก็มีอยู่ทางเดียวคือ "อาชญากร" หรือไม่ก็ "อัตวินิบาตกรรม" หรืออย่างอ่อน ๆ ก็ตกอยู่ในความทุกข์ระทมจนตรอมใจตาย นั่นก็คือ อวสานของบ้าน ที่มีการบริหารการคลังอย่างขาดประสิทธิภาพ

บ้านที่มีการบริหารในด้านการหาเงินและจ่ายเงินในการกะประมาณทำเป็นเอกสารไว้แน่นอนที่เรียกว่างบประมาณนั้น ควรจะต้องมีบัญชี ซึ่งจะเป็นความสะดวกในการใช้จ่ายเงิน เพราะบัญชีจะเป็นเครื่องควบคุมการเงินของบ้านให้ใช้จ่ายไปตามงบประมาณที่ตั้งไว้ "บัญชี" นั้นมีวิธีการที่ง่ายที่สุด คือ "รับ" มาเท่าใด "จ่าย" อะไรไปเท่าใดหักแล้วคงเหลือ คงขาดเท่าใด จนถึงวิธีที่สลับซับซ้อนจนถึงขนาดเป็นวิทยาการที่ต้องศึกษากันโดยเฉพาะ "การบัญชี" ให้ประโยชน์ต่อกิจการเป็นอย่างยิ่ง "บ้าน" ที่เห็นความสำคัญของการบัญชีจะได้รับผลสำเร็จอย่างงดงาม ตรงกันข้าม บ้านที่ไม่สนใจกับการบัญชีจะใช้จ่ายไม่ชนเดือน เพราะเมื่อมีการ

ลงบัญชีก็เป็นการง่ายที่จะรู้ว่าเราได้ใช้จ่ายไปเท่าใดแล้ว ขณะนี้เหลือเงินเท่าใด จะต้องใช้อีกเท่าใด ที่ใช้ไปนั้นใช้ไปถูกประเภทที่ตั้งใจไว้หรือไม่ การกระทำเช่นนี้เราเรียกว่า การตรวจบัญชี และจะต้องมีแสดงสรุปยอดการใช้จ่ายเป็นรายเดือน รายปี ตามวาระเรียกว่าการรายงานบ้านใด ถ้าได้มีการทำงบประมาณว่าจะได้เงินจากทางไหนมาบ้าง ได้เมื่อใด ได้เท่าใด แล้วก็ตั้งใจจะใช้จ่ายอะไร ใช้เมื่อใด ใช้เท่าใด แล้วก็มีการลงบัญชีให้เป็นการถูกต้อง มีการแบ่งประเภทบัญชี วิธีการตามหลักวิชา มีการตรวจตราตามวาระจัดว่าบ้านนั้นมีการบริหารการคลังที่มีเสถียรภาพ

แต่ถ้าจะให้สมบูรณ์ในเรื่องนี้ยังมีข้อที่น่าคิดอีกประการหนึ่ง คือ บ้านไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก มีข้อเท็จจริงอยู่ประการหนึ่งคือ จะมีสิ่งของในบ้านที่จะต้องใช้เป็นประจำอยู่จะขาดไม่ได้ และเราย่อมทราบว่าในระยะเวลาหนึ่ง คืออาทิตย์หนึ่ง หรือเดือนหนึ่งจะใช้จำนวนเท่าใด เช่น ในเดือนหนึ่งจะใช้ข้าวกี่ถัง น้ำปลากี่ขวด พริก กะปิ หอม กระเทียมเท่าใด สบู่กี่ก้อน ฯลฯ ของเหล่านี้ถ้าซื้อรวมกันจะถูกกว่าซื้อปลีก ถ้าผู้รับผิดชอบในบ้านคิดให้ดีแล้ว จะเห็นว่ารวมกันซื้อจะประหยัดเงินได้ไม่ใช่น้อย มีบางท่านกล่าวว่าถ้าซื้อรวมจะต้องใช้เงินก้อนใหญ่ ถ้าซื้อปลีกคงจะจ่ายไปทีละเล็กละน้อยไม่รู้สึกว่าหมดเปลือง ก็จริงที่คนเราจะรู้สึกว่าในการที่ได้ใช้เงินอยู่เสมอนั้นมีความสุข แต่ถ้าให้ใช้เป็นก้อนเป็นครั้งละมาก ๆ ก็รู้สึกไม่สบายใจ แต่ความจริงแล้วหากได้ใช้ระบบจัดซื้อ (Purchasing) ที่ถูกต้องจะได้ของราคาถูกลง และได้คุณภาพมาตรฐาน รวมทั้งการรักษาและการเก็บ (Storage and stock control) จะประหยัดเงินได้ไม่น้อย บ้านไทยเราส่วนมากไม่คำนึงในข้อนี้ สาเหตุที่สำคัญคือขาดเงินเป็นก้อน อันเนื่องจากการขาดวิธีงบประมาณประกอบกับนิยมในเรื่องเงินเชื่อที่พ่อค้าขายปลีกมีชั้นเชิงให้ซื้อเชื่อ ซึ่งทำให้เสียเปรียบในเรื่องราคาแก่พ่อค้าขายเชื่อยิ่งขึ้น เพราะพ่อค้าจะบวกค่าดอกเบี้ยในอัตราที่น่าใจหายเข้าไปด้วย ดังนั้นการจัดการเกี่ยวกับเงินของบ้านจึงเป็นปัจจัยอันสำคัญอันหนึ่งต่อวัตถุประสงค์ของบ้านที่วางไว้

4. การจัดองค์การและการปฏิบัติงานบ้าน องค์การก็ดี การบริหารบุคคลก็ดี การบริหารการคลังก็ดีเป็นหลักใหญ่ที่ผู้บริหารควรจะทราบ แต่ในการปฏิบัตินั้น ผู้ปฏิบัติจำต้องใฝ่หาวิธีการ (Techniques) ที่จะจัดทำงานทั้ง 3 ประเภทนั้นให้ดีขึ้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันนี้เป็นจุดประสงค์ของการศึกษาวิชาจัดองค์การและการปฏิบัติงานซึ่งอาจจะเรียกสั้น ๆ ว่า O & M

เพราะวิชานี้ประกอบด้วยคำสองคำคือ Organization และ Management[11] คือทำการศึกษาถึงการแยกแยะหรือวิเคราะห์กิจการของบ้านที่จะต้องกระทำโดยต่อเนื่องเป็นกระบวนการ ซึ่งตามหลักวิชา ประกอบด้วย planning, organizing, staffing, directory, coordinating, reporting, budgetting แต่อาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร เห็นว่าหลักอันนี้จะสมบูรณ์ขึ้นหากได้เพิ่ม Policy และ Authority และเพื่อให้ง่ายแก่การจดจำ จึงได้เรียกกิจกรรมแห่งกระบวนการนี้ว่า "พา–พอสด์–คอร์บ" (PAPOSDCORB) ซึ่งสมาชิกทุกคนภายในบ้านจะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่ได้รับมอบอย่างมี "ประสิทธิภาพ" เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของบ้านร่วมกัน

ตามที่ได้อภิปรายมานี้หัวใจของการบริหารคือ "ประสิทธิภาพ" ซึ่งเป็นผลจากการแปลง "Input" ของบ้านให้เป็น "Output" โดยใช้ขบวนการอันต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง รู้จักแก้ไขสิ่งที่บกพร่องผิดพลาดในการดำเนินกิจกรรมของบ้านและสนับสนุนสิ่งที่ดีมีประโยชน์ ประกอบกับตั้งตนอยู่ในศีลในธรรมของศาสนา เมื่อถึงระยะนี้การจะนับถือบูชาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายแหล่ที่ตนเคยมีใส่ ก็น่าจะทำได้เพื่อให้การดำเนินชีวิตให้บ้านที่ใฝ่หานั้นได้ประสบความร่มเย็นผาสุกโดยแท้จริง

สรุป

เมื่อได้ศึกษาเรื่อง "บ้านกับการบริหาร" มาพอสมควรแล้ว ก็พอที่จะหวนกลับไปหาข้อสงสัยว่าทำไม ถ้าจะกินข้าวกันให้เอร็ดอร่อยจึงต้องไปกินข้าวจีน ถ้าจะให้มีความผาสุกในชีวิตคู่ต้องมีเมียญี่ปุ่น ถ้าจะอยู่บ้านให้มีความผาสุกสะดวกสบายละก็ ... อยู่บ้านฝรั่ง ปัญหาสองประการแรกผู้เขียนไม่กล่าวถึงเปิดโอกาสให้ท่านผู้สนใจใช้หลักวิชาวิจัยทำการค้นคว้าต่อไป ส่วนประการที่สามคือ "บ้านฝรั่ง" ผู้เขียนกำลังจะขมวดเข้ามาถึงอยู่แล้ว ผู้เขียนได้พิจารณาเรื่อง "บ้าน" ในอุดมคติของผู้เขียนโดยใช้หลักการบริหาร (The Principle of Administration) ที่อาจารย์ ดร. ชุบ ท่านได้ครอบให้มาและอาจารย์ บุญชนะ อัตถากร ผู้บรรยายวิชาการบริหารการคลัง (Public Finance Administration) ผู้อ่านคงจะเห็นแล้วว่าหลักวิชาในการบริหารแผ่นดินนั้น สามารถนำมาใช้กับบ้านได้เป็นอย่างดี ถ้าจะพูดกันอย่างนักบริหารก็ว่า เราสามารถจะนำเอาหลักการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้กับบ้าน ก็จะได้ผล

---

[11] มาลัย หุวะนันทน์ และ บุญชนะ อัตถากร, *การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน* (พระนคร : ร.พ. รุ่งเรืองธรรม, 2500), หน้า 31.

อย่างมีประสิทธิภาพ คือสำเร็จผล ประหยัดและได้รับความพึงพอใจ และเป็นเช่นนี้จริง ๆ เวลาผู้เขียนไปเที่ยวตามต่างจังหวัดก็ชอบดูบ้านดูเมืองตามวิสัยนักทัศนาจร ได้สังเกตดูบ้านของชาวบ้านชาวเมืองแล้ว บ้านของ "นักบริหาร" จะต้องมี "แวว" กว่าบ้านทั้งหลายในระดับเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นบ้าน "นายอำเภอ" หรือบ้าน "ผู้ว่าราชการจังหวัด" จะมีจุดเด่นออกมาให้เห็น ทั้งนี้เพราะท่านเหล่านั้นเป็นนักบริหาร บ้านช่องของท่านจึงพลอยร่มรื่น สะอาด มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสดชื่น

ผู้เขียนอดเป็นห่วงไม่ได้ว่าผู้อ่านจะนึกตำหนิว่าจะแก่หลักวิชามากไปเสียแล้ว เรื่องพื้น ๆ "พ่อบ้าน" "แม่เรือน" ใคร ๆ ก็เป็นได้ จะต้องถึงขั้น "บริหาร" กันทีเดียวหรือ ถ้าเช่นนั้นก็ขอนำท่านไปพบกับศาสตราจารย์หลวงพิณพาทย์พิทยเภท ท่านว่า "การบริหารราชการแผ่นดิน ก็เหมือนกับการบริหารทั่วไป หากทำการบริหารไปโดยอาศัยความชำนาญ ไหวพริบและสามัญสำนึกที่เรียกว่า Practical Administration ย่อมผิดกับการปฏิบัติงานของผู้ที่ได้ร่ำเรียนที่เรียกว่า Scientific Administration เมื่อเปรียบเทียบสองประเภท ดังกล่าวแล้ว ประเภทหลังย่อมมีภาษีมากกว่า..." และท่านได้กล่าวต่อไปว่า "...หากทั้งความรู้และความชำนาญมามีได้ในบุคคลคนเดียวกัน ท่านผู้นั้นจะมีประสิทธิภาพสูงยิ่งโดยไม่มีปัญหา..."[12] นั่นเป็นการบริหารราชการแผ่นดินนะครับ แต่บ้านก็ทำนองเดียวกันเราเป็นพ่อบ้านแม่เรือนกันมาด้วยความชำนาญ เป็นมรดกตกทอดกันมา ขณะเราเป็นเด็กเห็นพ่อทำอย่างไร เราก็ทำอย่างนั้น ลูกผู้หญิงก็เช่นกันเห็นแม่ปกครองบ้านด้วยการใช้เสียงฆ้อ ตวาด ดุด่า ไม่ว่าคนใช้ ไม่ว่าลูก ไม่ว่าผัว ตัวเองโตขึ้นมาก็เข้ารอยเดียวกับแม่ หรือตรงข้ามถ้าคุณแม่เป็นกุลสตรีที่แท้จริง รู้จักความเป็นนายต่อผู้น้อย พูดจาไพเราะเพราะพริ้ง แม้จะทำงานเหน็ดเหนื่อยผู้น้อยก็รักเคารพญาติมิตรของสามีก็นิยม เขาเรียกว่ามีมนุษยสัมพันธ์ รู้จักปรนนิบัติ เอาอกเอาใจสามี ลูก สาวโตขึ้นมาก็ใช้วิธีการของคุณแม่ ตัวเองก็หอมหวล ข้อเท็จจริงอันนี้จึงมีคำ ๆ หนึ่งที่เจ็บแสบนัก เวลาไปทำอะไรไม่ดีแล้วมีคนว่า "คนอะไร พ่อแม่ไม่สั่งสอน" ใครโดนคำนี้เข้าจะเจ็บปวดยิ่งนัก การปกครองบ้านเรือนแบบนี้จึงเป็น Practical Administration ดีกันไป ถ้าไม่ดีก็บ้านแตกสาแหรกขาด หากได้ปกครองบ้านเรือนอย่างใช้หลักวิชาการบริหารย่อมจะได้ผลแน่นอนกว่า หากเรายอมรับว่าชาวตะวันตกเขาเป็นผู้นำในการศึกษา มีความชำนาญทั้งในทาง

---

[12] หลวงพิณพาทย์พิทยเภท, "หลักแห่งการรับผิดชอบและกิจกรรมของนักบริหาร," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2504), หน้า 7.

Art และ Technology เขามีรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกันมานานจนซาบซึ้งถึงการปกครอง เขามีชีวิตอยู่ด้วยการแข่งขัน เขารู้จักคำว่าออมทรัพย์เป็นอย่างดีเขารู้ซาบซึ้งถึงของการออมว่าเป็นต้นเหตุให้มีการลงทุน เมื่อมีการลงทุน ก็ทำให้เพิ่มผลผลิต เมื่อผลผลิตสูงขึ้น รายได้ก็สูงขึ้น แล้วเขาก็จะมีการกินดีอยู่ดีบ้านช่องเขาก็มีหลักฐานมั่นคง นี่เป็นคุณลักษณะของชาวตะวันตก การที่เขาจัดระเบียบชีวิตความเป็นอยู่ของเขาเช่นนี้เองจึงมีอิทธิพลครอบคลุมไปจนถึงบ้านที่เขาอยู่ จนเป็นเหตุให้เราเกิดความนิยมชมชื่นถึงกับมีคำพังเพยดังกล่าวแล้ว

บทความนี้อาจจะทำให้ผู้อ่านเห็นว่าผู้เขียนโปรชาวตะวันตก มักจะมีผู้กล่าวเสมอว่าเป็นการน่ารังเกียจในการที่หลับหูหลับตาเอาอย่างเขา จนไม่มีอะไรเป็นของเราเลย คำกล่าวนี้ผู้เขียนก็มีความเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนต้องการให้ไทยเรามีหลักวิชาและศิลปของไทยเราทุกสาขาวิชาชีพ เราจะได้มีความภูมิใจในประสิทธิภาพของชาติเรา แต่ถ้าพูดกันอย่างสัตย์จริงแล้ว เราก็ต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่าเรายังเป็นประเทศด้าหลัง (Underdeveloped country) หรือพูดให้มีขวัญดีหน่อยก็ว่าประเทศเรากำลังพัฒนา (Developing country) เรายังขาดนักวิชาการในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ อีกมาก ทั้งนี้ รวมทั้งผู้ชำนาญการตลอดจนช่างฝีมือ เมื่อไม่มีนักวิชาการก็ไม่มีทฤษฎี เมื่อไม่มีผู้ชำนาญการก็ขาดวิธีการ เมื่อขาดช่างฝีมือ การผลิตก็อยู่ในระดับต่ำ ในที่สุดก็ต้องนั่งกอดเข่าไม่รู้จะทำอย่างไร เช่นนี้เองเราจึงต้องเอาอย่างเขา ส่งคนไปเรียนมา แล้วก็มาสั่งสอนกัน เพื่อผลิตทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) กันก่อนเพื่อมาดำเนินการผลิตให้ได้ผล เราจึงจำเป็นต้องเอาอย่างเขา บางท่านกล่าวว่า "ไม่ได้, หลักวิชาและวิธีการที่ไปจำลองเขามานั้น ต้องมาดัดแปลงให้เหมาะสมกับบ้านเรา" และยังมีข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งก็คือ นับแต่รัชกาลของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงเป็นต้นมา ไทยเราต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศผู้ทรงคุณวุฒิมาช่วยเหลือให้คำแนะนำแทบทุกสาขาวิชาชีพตลอดมา แม้จนบัจจุบันนี้ นับประสาอะไรวิชาการบริหารซึ่งฝรั่งเขาเรียนกันมาหลายสิบปีแล้ว ไทยเรายังเพิ่งได้มีโอกาสศึกษากันในบ้านเราอย่างเป็นกิจจะลักษณะเมื่อ 5–6 ปีมานี้เอง และเป็นสาเหตุให้ผู้เขียนเกิดทัศนะว่า นอกจากจะนำไปใช้กับกิจการของรัฐกิจการของธุรกิจแล้ว หากได้นำการบริหารไปใช้กับบ้าน ก็อาจนำความร่มเย็นผาสุกมาให้แก่ครอบครัวได้เป็นอย่างดี แม้ว่าบ้านจะเป็นเพียงสิ่งที่เรียกว่า Primary Organization เป็นสังคมที่เป็นกันเองเกิดขึ้นตามธรรมชาติ (unconcious, informal และ personal society) ก็ตาม

ย่อเรื่อง

รำลึกถึงพระคุณของ
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
พระบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ของไทย

โดย

ศาสตราจารย์ วิลเลี่ยม เจ. ซิฟฟิ่น

ในประวัติศาสตร์ชาติไทยปรากฏว่ามีวีระบุรุษและรัฐบุรุษที่ยิ่งใหญ่เป็นจำนวนมาก ซึ่งยากที่จะจัดลำดับความสำคัญได้ สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพนับว่าเป็นพระองค์หนึ่งซึ่งมีพระเกียรติคุณยิ่งในศตวรรษที่แล้วมานี้ พระองค์ทรงวางรากฐานของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ผลงานของพระองค์ท่านทำให้ประเทศชาติมีความมั่นคงและพ้นจากภยันตรายมาได้จนตราบเท่าทุกวันนี้ ซึ่งหากขาดพระองค์แล้วประวัติศาสตร์ไทยนับแต่ปี พ.ศ. 2436 (ร.ศ. 112) ก็อาจเปลี่ยนแปลงไปจากทุกวันนี้ นอกจากจะทรงเป็นนักบริหารแล้ว ยังนับได้ว่าพระองค์เป็นนักการทูต นักประวัติศาสตร์ นักปราชญ์ นักการเมือง และกวีอีกด้วย

ในการปฏิบัติภารกิจของพระองค์นั้น พระองค์ทรงใช้ ความกล้าหาญ ปรีชาญาณ ความภักดีต่อพระพุทธเจ้าหลวง และความมีวินัยอันดีเป็นองค์ประกอบ ดังจะเห็นได้จากฉันท์ที่ทรงนิพนธ์ขึ้นตอบพระพุทธเจ้าหลวงเมื่อครั้งฝรั่งเศสคุกคามไทย และทรงเปรียบไทยเสมือนรัฐนาวา จนกล่าวกันว่า เมื่อพระพุทธเจ้าหลวงทรงทอดพระเนตรแล้ว พระอาการประชวรก็ทุเลาลง

การบริหารนั้นบางท่านกล่าวว่า คือ "ศิลปที่จะปฏิบัติการที่เป็นไปได้" ซึ่งหมายถึงศิลปในการปฏิบัติในสิ่งที่เป็นไปได้ แต่ตามพระดำริของสมเด็จกรมพระยา ฯ แล้ว การบริหารนั้นยังเป็น "ศิลปที่จะปฏิบัติการที่จำเป็น" อีกด้วย หลักสำคัญในการบริหารของพระองค์ท่านประการหนึ่งซึ่งเห็นได้จากฉันท์ที่ทรงนิพนธ์ถวายพระพุทธเจ้าหลวงดังกล่าวแล้ว คือ ความกล้าหาญและความชำนาญจะช่วยให้สิ่งที่จำเป็นกลายเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ขึ้นมา หากศึกษาพระประวัติ

แล้ว จะพบว่าพระองค์ท่านไม่เคยทรงย่อท้อต่อการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์สำคัญของหน่วยงานที่กำหนดไว้เลย และทรงปฏิบัติงานต่าง ๆ แม้จะเป็นเรื่องปลีกย่อยก็ตามเพื่อที่จะให้นโยบายที่กำหนดไว้นั้นสัมฤทธิ์ผล

สมเด็จกรมพระยาฯ ทรงมีคุณสมบัติของนักบริหารที่ดีอย่างพร้อมมูล คือทรงสนพระทัยในกิจการต่าง ๆ อย่างแท้จริงไม่ว่าจะปลีกย่อยเพียงใด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้กลายเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และทรงมีความสามารถในการนำผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานให้บังเกิดผลสำเร็จได้ เมื่อครั้งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในระยะแรก ทรงเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารต่าง ๆ และวางรากฐานการบริหารที่ทันสมัยขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงของพระองค์นั้นมิใช่เพียงแต่ว่าจะเปลี่ยนแปลงของเก่า ๆ เท่านั้น หากทรงใช้พระวิจารณญาณที่รอบคอบเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่จะยังประโยชน์เท่านั้นและพยายามรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีเดิมไว้หากว่ามีประโยชน์ดังตัวอย่างในเรื่องชื่อกระทรวงมหาดไทยเป็นต้น แม้จะปรากฏว่าความหมายของชื่อนี้ตามรูปศัพท์ไม่ตรงกับงานแต่ก็ให้คงไว้ พระองค์ได้ทรงปรับปรุงงานด้านต่าง ๆ ทั้งด้านมหาดไทยและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งที่ทรงปรับปรุง คือ ระบบการบริหารงานบุคคลของกระทรวงมหาดไทย ทั้งด้านการสรรหาและการเลื่อนขั้น โดยจัดให้มีการสอบ มีการบันทึกประวัติเพื่อประกอบการพิจารณาในการเลื่อนขั้นตำแหน่งและความดีความชอบ

ผลจากการปรับปรุงงานในด้านต่าง ๆ ของพระองค์ท่านที่สำคัญมาก 2 ประการคือ ทรงก่อให้เกิด "ความรักหมู่รักคณะ" ขึ้น ซึ่งยังปรากฏอยู่ในกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันนี้ นอกจากนั้นการปรับปรุงกระทรวงมหาดไทยของพระองค์นับได้ว่าเป็นการวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน ปัจจุบัน สิ่งสำคัญที่สมเด็จกรมพระยาฯ ได้ทรงปฏิบัติในฐานะนักบริหารก็คือ ทรงสร้างสรรสนับสนุน และช่วยป้องกันไว้ซึ่ง *ระบบการบริหาร* อาจกล่าวได้ว่าการที่พระเกียรติคุณของพระองค์แผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางนั้นเนื่องมาจากสถาบันต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงก่อตั้งขึ้นและสามารถดำเนินงานต่อไปได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากที่พระองค์พ้นหน้าที่ไปแล้ว มากกว่าจะเป็นผลจากพระภารกิจต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงปฏิบัติมาเสียอีก

พระประวัติและพระภารกิจของพระองค์ท่านนับว่าให้บทเรียนต่าง ๆ แก่นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยเป็นอย่างมาก พระองค์ท่านทรงมีความรู้อย่างกว้างขวางและสนพระทัยในการศึกษาตลอดพระชนม์ชีพอันยาวนาน นอกจากจะทรงเป็นนักศึกษาแล้วยังทรงให้มีการศึกษาแก่ข้าราชการรายใต้บังคับบัญชาของพระองค์อีกด้วย โดยจัดให้มีการอบรมต่าง ๆ ซึ่งมิใช่แต่เพียงเพื่อให้ "ทันสมัย" หรือ "เหมาะสม" หรือ "เป็นแบบตะวันตก" หากแต่เป็นความจำเป็นเพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ที่ *เป็นประโยชน์* มิใช่เพียงการจดจำเพียงสอบได้เท่านั้น

ในการบริหารนั้นมักมีผู้กล่าวว่า เป็นการดำเนินการจากจุด ก. ไปยังจุด ข. แต่การบริหารที่สำคัญนั้นไม่อาจทำให้ประสบผลได้ง่าย ๆ ด้วยการดำเนินงานแบบเส้นตรง ดังจะเห็นได้จากวิธีการบริหารของสมเด็จกรมพระยาฯ ในการที่จะให้การบริหารในต่างจังหวัดทั่วประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น มิใช่แต่เพียงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่ได้ทรงปรับปรุงการบริหารงานของส่วนกลางคือกระทรวงเป็นอันดับแรก แล้วจึงขยายไปยังมณฑลและท้องถิ่น

การจากไปของพระองค์ท่านนั้นนำมาซึ่งความเศร้าสลดเป็นอย่างยิ่ง แต่สิ่งที่พระองค์ประทานไว้ให้ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งนั้น ยังคงสถิตสถาพรอยู่ดังจะเห็นได้จนทุกวันนี้ เช่น กระทรวงมหาดไทย ระบบข้าราชการพลเรือน และการศึกษาประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เป็นต้น

PRINCE DAMRONG RAJANUBHAB

FOUNDER OF MODERN THAI PUBLIC ADMINISTRATION--AN APPRECIATION

by **W.J. Siffin**

June 21, 2505 is the centennial of a most auspicious day in the history of modern Thailand. On that day one hundred years ago a son was born to King Mongkut, a child who came to be known as H.R.H. Somdej Krom Phya Damrong Rajanubhab.

In her long and lively history Thailand has had a plentiful share of heroes and great men, and it would be most difficult to rank one above all the others. But certainly one of the nation's most famous, most loved, and most talented men of the past century is Prince Damrong. Some men plant trees whose fruits are enjoyed by later generations. Prince Damrong planted many of the seeds of modern public administration in Thailand, and thus made a large and lasting contribution to the strength and survival of the nation he loved so well.

Some months ago, as I was looking over my notes on the development of the Thai civil service, I remembered that the great Prince had been born a hundred years ago, and I thought that it would be most fitting for this journal of public administration to honor his memory on the centennial of his birth. I was asked to contribute these brief comments, and I find it both pleasant and difficult to write them - - pleasant because Prince Damrong is such a superior and satisfying personality to contemplate, and difficult because I am so inadequate to the task of discussing his life and contributions. The best I can do is to offer a small testimonial. Countless Thais are better acquainted with Prince Damrong's life and writings than I am. I can add little or nothing to what they already know.

The man looms large in the history of Thailand in the late 19th and early 20th centuries A.D., which correspond to the middle 25th century of the Buddhist era. His works and his fame have outlasted his own span of years, which included more than three decades of service to his King and country.

Without Prince Damrong's contribution it is possible that the history of Thailand from B.E. 2436 (A.D. 1893) might have been different. Certainly the public administration of the nation would not have become so able and effective, and the domestic government of the nation would not have been so well organized. Prince Damrong's shining contribution was made possible because of the great trust and affection of King Chulalongkorn, his older half-brother. It was a trust well justified. Without the work and never-failing support of the Prince, the reign of Rama V could not have been so successful as it was.

The two greatest achievements of the Fifth Reign were the successful diplomatic accommodation with the west, particularly France and Great Britain, and the reformation of the government which largely replaced the traditional administration with a modern bureaucracy. These two developments were not entirely separate. National security was a major reason for administrative reform.

Prince Damrong's greatest service was in the development of the modern administrative system, but as every Thai knows, it was not limited to this. Prince Damrong was a diplomat, a historian, a scholar, a politician, and even a poet.

He was mortal, so I am sure he was not perfect, although I know nothing of the flaws in his personality. Perhaps his historical writing leaves something to be desired on grounds of scholarship, but he stimulated and supported the study of the history of Thailand more than any other person of his time. And Prince Damrong also made some of that history himself.

I am no learned judge of Thai poetry, but I doubt that in all Thai literature there is a more stirring poem than Prince Damrong's Reply in Verse to Rama V (translated by Professor James N. Mosel in the *Journal of the Siam Society*, Bangkok, Vol. XLVII, Part 1, June, 1959, pp. 104-111). The courage, the wisdom, the loyalty and the discipline of the man stand forth in its lines:

May it please you, sire; most noble one above us;
I stand in confidence and gratitude, and yet in tears.
Your lines have come to hand and eye
And my thought to your illness turns,
Your illness shared in truth by all your nation...
If blood and flesh could blend as balm or herb,
I would in haste give mine to heal...

The poem has its lesson for those who would passively accept the forces of fate. At a critical time, when the French threat was at its height, Damrong compared the nation to "a ship that flounders in the sea." He pointed out that "if doom so decrees, then every vessel shall be lost."

These things the hearts of mariners know well
But while their decks remain afloat
They meet the sea with their united strength
And bring their craft to shore, rejoicing to survive.

If their strivings fail, and they go down,
The world will call it fate and know their death was not in vain
But were neglect to still their toil
And make them vacillate, confused,
And cease to mend their ship,
The ship is lost...

So let us struggle on, and may the evil days pass, urged the Prince. I suppose every Thai knows the poem, and the story of its effects upon the morale of King Chulalongkorn. But I doubt if anyone thinks of this as an administrative poem, which in a sense it is.

Intelligent men will agree that public administration is essential in our times. Many of them will probably add that it is also a dull, tedious subject, full of details and endless problems which can never be satisfactorily solved. And this is true, as any student at the Institute of Public Administration can testify. But it is only part of the truth, and not the most important part.

Some writer on public administration--I forget who it was--described administration as "the art of the possible," meaning that administration is concerned with doing practical, sensible things. Of course this is true--but it is only one part of the truth. Prince Damrong would have described administration as "the art of the *necessary*," leaving Fate to determine what was possible. His administrative sailors would meet the sea with their united strength, and never cease to mend their ship.

Boldness and courage lie at the heart of great administration. These were the virtues Prince Damrong urged in his poem--and practiced in his ministry. Here, I believe, is the essence of administrative wisdom--to be concerned with what is necessary, and not merely what seems possible. And in this poem, too, I find one key to the administrative genius of the great Prince, a courage and boldness which--tempered with other skills--made possible that which was necessary.

Prince Damrong's writings are full of warmth and humor as well as wisdom. They reveal the other characteristics of the man which made him great.

The most important of these was his fundamental dedication to something beyond himself. Prince Damrong may, for all I know, have been a very pround man. He certainly must have had a great sense of self-confidence, or he would not have undertaken such ventures as the reorganization of the Ministry of Interior. Perhaps he was quite impatient with small and foolish

men--I don't know. But all his efforts were devoted to a purpose which he regarded as greater than himself--his King and his country. This fundamental unselfishness is beyond any doubt the most important characteristic of the man--it is the sun which shines upon his works and makes them glow. It is the purpose which gave meaning to all that he did or sought to do.

Being able to see beyond the mirrored walls of his own ego, Prince Damrong was able to concentrate his attention upon "the necessities" which are the ultimate underlying aims of administration. He was never diverted from the main goals of his organization. In the crude language of American administration, he could "think big". He did not mistake the details of activity for the substance of its purpose.

Courage, unselfishness, and a sense of purpose are essential to great administration, but even these are not enough. At least two more traits are required: a persistent attention to the detailed activity by which purposes are converted into practical possibilities, and the ability to lead the men whose efforts will inevitably produce success of failure for the administrative organization. Prince Damrong had both these talents. And in this incredible combination of abilities lay the greatness of the man as an administrator.

When I think of Prince Damrong, a number of incidents in his eventful life always come into my mind--his first days in the Ministry of Interior, his amazing inspection trip to the North, and the wisdom and adaptability with which he proceeded to form a new system of domestic government to carry forward the aims of King Chulalongkorn.

On April 1, 1892, Prince Damrong was appointed Minister of Interior. Seven days earlier he had returned from a tour of Europe, Egypt, and India, expecting to resume his work as Minister of Education. His new instructions were to develop the administration of the provinces into a modern system of domestic government in order to eliminate an excuse for foreign aggression. The French had already occupied Luang Prabang. Foreign relation were rapidly reaching a crisis. Within little more than a year French gunboats would invade the Menam Chao Phya. And at the age of 30, Prince Damrong was assigned to reorganize that most tradition-ridden of all Thai ministries, the very center of the ancient *kin muang* system, and to produce an effective, modern system of domestic government. He inherited a small headquarters staff. As Phya Mahaammarthyatibordi later noted, "When it came to the border provinces, they had only heard the names, but did not know exactly where they were--even on the map they could hardly tell where they were. So they did not know how the foreigners menaced the borders both in the east and the west and it was useless to discuss these events with them at that time."

With consummate wisdom, Prince Damrong proceeded to acquaint himself with the affairs of the Ministry, making no important changes in the first months (with the exception of Phya

SriSahatep's premature effort at local government reorganization at Bang Pa-in). In six months Damrong felt he had a grasp of the work of central headquarters, and in October, 1892, he set out on an inspection tour which revealed the full range of the problems he faced. This celebrated tour included a venture in tax collection which indicated the shrewdness of the new Minister. And it gave Prince Damrong time to study. He returned to Bangkok, barges loaded almost to sinking with tax money, with a clear sense of purpose and the plan of the Tesapiban system.

In his first months as Minister Damrong had become acutely aware of the financial problems he faced. His cleverness in meeting them was an auspicious omen. In discussing financial needs with the Minister of Finance before making his inspection, Prince Damrong was told that large quantities of *suai* had not been collected in the provinces, and was asked if he would collect the money. The Prince was wisely reluctant to go into the provinces in the unpopular role of a tax collector. He explored the matter with Phya Woraput Pokai, head of the Department of Suai in the Finance Ministry, and the two men devised an ingenious scheme. When Prince Damrong went north, he took with him the records of delinquent taxes; he met with the officials responsible for collection and he offered them a chance to settle their delinquent accounts at fifty percent of the indebtedness. Some even borrowed money to take advantage of this bargain, and Prince Damrong collected 200,000 ticals during his inspection without incurring any serious resentment. All of this was in coin, as paper currency was not in use at the time. The money was turned over to the Ministry of Finance, and in commending Prince Damrong for his efforts, King Chulalongkorn also cautioned him to be economical in his plans for the development of the Ministry.

Money never ceased to be a problem for the Ministry of Interior, but the shortage of funds did not prevent the rapid development of the tesapiban system. The practical wisdom and shrewdness which produced 200,000 ticals continued to produce results.

Behind the practical wisdom lay a grasp of the grand objective of the Ministry. Prince Damrong himself has written of the many hours he spent in thought and study as his three launches moved up the river from Bangkok. He examined the ancient laws governing provincial administration, and concluded that

> ...the purpose of public administration must be the maintenance of the peace and contentment of the people. This new concept is different from the old one. The old concept was that the nation should be free from danger, such as the danger of bandits. This was called 'to be in peace,' and can be traced in the law. Thus if the governor was able to maintain order and peace so that no robbery occurred, he would be regarded as achieving his purpose...

"The concept that the country must be improved even in time of peace is a new one..." And this was the concept that guided Prince Damrong in planning the new Ministry of Interior, and the new system of domestic government which it was to administer.

The monthon pattern of organization was one basic reflection of Damrong's genius. The use of monthons was not entirely new; King Chulalongkorn had established five monthons in the years before 1892. But Damrong's plan called for an integrated network of regional organizations, linking the provinces and the capital, undermining the traditional *kin muang* system, and in effect centralizing real control over the provinces by decentralizing a part of that control to the new regional power centers.

The monthon system grew in a fairly flexible fashion, as resources permitted and needs demanded. Under Prince Damrong, the tesapiban system led to the establishment of perhaps the first systematic executive development training program in Thailand. This began in January, 1894 (B.E. 2437), with the first of a series of annual meetings of monthon commissioners, called tesapiban meetings.

Prince Damrong had asked King Chulalongkorn to issue a statement to the monthon commissioners who had come to the week-long conference. The King's memorandum was a document of historic significance to Thai administration:

> The greatest difficulty of the present day is the protection of our territory... Today we have Britain at our left and France at our right... We can no longer live in isolation as once we did. In our protection of the country three measures can be taken: friendly diplomatic relations, the maintenance of defensive forces, and orderly administration. We will administer the country well if we foster opportunities for the people to earn livings so that they are benefited by the government. Then they will pay the taxes which are the economic foundation of the government. Consequently, an effective administration and a fostering of the way of providing for the livelihood of the people are the most important; the final purposes of the Kingdom.

"...Effective administration and a fostering of the ways of providing for the livelihood of the people..." -- these were the prime concerns of the new Ministry of Interior, and one of the great accomplishments of modern Thailand was the development of that Ministry to carry out its task under the leadership of Prince Damrong. Of course other organizations were also involved. Some of them, ministries established under the great reorganization of A.D. 1892, were of limited effectiveness in their early years. Others depended greatly for their effectiveness upon the Ministry of Interior, which in effect became almost a "Ministry for Domestic Government."

The development of the Ministry of Interior after 1892 was also to a very great extent the development of modern public administration in Thailand. Many of the ideas and techniques of present-day administration can be traced back to Damrong's ministry.

But Prince Damrong began his contribution to modern administration in Thailand before he became Minister of Interior. About A.D. 1881 Pra Ong Chao Disavara Kumar, as the Prince was then called, conceived of the idea of forming a Survey Department. The great Indian trigonometric mapping survey was at that time being carried to the western borders of Thailand under the direction of a British surveyor, Mr. James McCarthy. In A.D. 1881 McCarthy was hired by the Royal Telegraph Department to survey a telegraph line between Bangkok and Moulmein.

Prince Damrong, a young lad of only nineteen, occupying a responsible officer's position in the royal bodyguard, quickly recognized the usefulness of mapping surveys, and in 1882 as a result of his suggestions McCarthy was engaged as the Thai government surveyor and instructed to establish a school to train thirty men from the royal bodyguard in the techniques of surveying and mapping. About ten of them developed into able students and workers. McCarthy was made a captain in the royal bodyguard, and with his assistants began the slow, difficult work of making an accurate map of the country. In 1885 his organization was designated the Royal Survey Department. One of the early modern administrative organizations established during the Fifth Reign, it produced maps and informations which were of increasing value in later years, as boundary conflicts needed to be settled, railway lines needed to be planned, and modern military administration came into existence. Established in part as a result of Prince Damrong's support, it was perhaps the earliest of his long list of contributions to the administration of the Kingdom.

In 1892 Prince Damrong reaped a reward for his help in creating the Royal Survey Department, for he obtained from it an administrative assistant who rose to a position of great power and responsibility in the Ministry of Interior. Nai Seng Wiriyasiri was a young man educated at Reverend Samuel McFarland's Suan Anand school. He graduated about A.D. 1883 and was assigned to work under Prince Damrong, an officer of the royal bodyguard. When McCarthy was employed, Nai Seng was assigned to him as student and enterpreter. Under McCarthy's guidance young Seng learned cartography, travelled widely, assisted in mapping the frontiers, developed a full command of English, and acquired wisdom and administrative talent. In April, A.D. 1892, having achieved the rank of Luang Tesachit Pichan he was in the north at Luang Prabang when Prince Damrong summoned his home to join the staff of the Ministry.

Ultimately he became vice-minister, and under his later title of Phya Maha-ammarthyatibordi he helped write the history of the Ministry--as well as make it.

Prince Damrong went forward to make other significant contributions to government and administration. He was instrumental in the establishment of Siriraj Hospital and the medical school which evolved from it. He became the first head of the Department of Public Instruction and then in A.D. 1889 was elevated to the position of Minister of Education. During this time King Chulalongkorn was experimenting with a new pattern of ministerial organization, as a careful prelude to the 1892 reorganization. On the basis of the ability which Prince Damrong showed in these years of trouble and change, the King decided that Damrong should be appointed to the more difficult and challenging post of Minister of Interior.

It was in the great and creative period of Prince Damrong's ministry that the foundations of modern Thai public administration were established, and the Ministry of Interior pointed the way to this development. Not all of Prince Damrong's developments were completely new. The payment of monthly salaries to officials, for example, first began in the years before 1892. But Prince Damrong, wisely and carefully choosing practices which would advance the Ministry's--and the nation's--aims, developed within the Ministry of Interior a complex, specialized, and generally efficient *system* of modern administration.

Prince Damrong was no radical; he did not make changes simply for the sake of making changes. He carefully retained tradition wherever it promised to be useful. The traditional name of the Ministry, for example, was kept, even though it was not a literally correct description. The traditional provincial governors were not swept aside. Instead they were brought under control and gradually absorbed into a new governmental system: controlled by the monthon from above, limited by the district officers and the re-established pattern of village government from below, checked by the royal page inspectors and by new laws, regulations and a new system of communications, the ancient Ayudhyan tradition of *kin muang* government in the provinces was gently but quite effectively smothered.

Personnel problems were a persistent difficulty of the new ministry. One of them was simply finding able people who would go and "live in the jungle." In the early years, Prince Damrong delayed the extension of the monthon system rather than appoint monthon commissioners who would not be satisfactory. He developed a training program for young officials of local government, again moving carefully and experimentally. And out of Prince Damrong's concern with the effective selection and training of officials grew the Civil Service School which later became one of Thailand's great universities.

The personnel system of the ministry also developed careful means for the selection of personnel for promotion. Examinations were required, and records were developed in which the quality of the work of officials was recorded for use in considering whether they were to be advanced.

An elaborate and logical salary plan was evolved, including pay differentials for officials in "hardship posts," as we would now call difficult positions located far from the Capitol. The pay was not too low, according to the living standards of the time.

In the development of this system, great emphasis was placed upon sound, practical administrative arrangements. The annual tesapiban meetings became planning conferences at which new arrangements or improvements were carefully and thoroughly discussed, and at which the established methods were examined and criticized.

Two great results came out of this development: one was the growth of a tradition and an *esprit de corps* which one still finds in the Ministry of Interior. Times and conditions have changed beyond description, and many forces have had their effect upon the Ministry. But a senses of continuity remains as well, and in such places as the Department of Interior the influence of the great Prince can still be felt, in the morale and in the sense of responsibility which one finds there.

The other great result of the development of the Ministry of Interior was the establishment of the foundations of the present civil service system. Many of the practices and the ideas behind the modern civil service system have their birthplace in the Ministry of Interior, whose influence upon selection, training, and pay policies became very great. Its practices and theories spread to other Ministries - - sometimes when departments were transferred out of the Ministry of Interior as they grew able to stand on their own feet, for the Ministry of Interior was also the birthplace of a number of important agencies of modern Thai government.

Financial and judicial reform - - important elements of the great governmental reconstruction of King Chulalongkorn - - were greatly supported by the Ministry of Interior. In cooperation with the Ministry of Justice under Prince Rabipattanasak, the Prince of Ratburi, judical reforms were carried to the provinces, and a truly national system of justice developed. The Ministry of Interior originally aided in the administration of justice, its officials serving as provisional judges until the law school founded in A.D. 1897 gradually produced a supply of officials for the Ministry of Justice.

Again, in A.D. 1896 an Outside (Provincial) Revenues Department was established in the Ministry of Interior as part of the great fiscal reform of the 1890's, and the Ministry gave much

help to the important effort to improve the income of the Kingdom. Regulation of forestry, a vital matter which involved the protection of valuable teak resources and delicate dealings with British commercial interests, became one of the responsibilities of the Ministry. Public health was also assigned to the Ministry, and the list of its functions which have grown into separate ministries or departments could be extended.

No one man could have assumed all the responsibilities of the Ministry of Interior, not even a Prince Damrong. The Prince actually spent much time during the years between 1892 and 1910 as personal counselor to the King, although he never abandoned his detailed attention to the chief affairs to the Ministry, including his periodic inspection trips. But the greatness of Prince Damrong as an administrator lies in the fact that he constructed, and supported, and protected an *administrative system*--it was not the actual work he did himself that made him great; it was rather the institution which he built, an institution in which many men were able to make large and lasting contributions. A consummately able administrator, Prince Damrong was never afraid to delegate authority, to the monthon commissioners, to the royal page inspectors, to the vice-minister who held great power, and to countless others. He was able to instill in these a sense of purpose, and he was able to make good use of imperfect humans through wisdom, discipline, and understanding.

As a person, the greatness of Prince Damrong was by no means limited to his administrative talent, as I have said already. But as one of the truly great administrators of the modern world, the greatness of the Prince is demonstrated by the fact that he built institutions which continued to work effectively long after he had left them.

There is a sadness in the thought of the departure of Prince Damrong from the Ministry of Interior, and later from the affairs of government, but there is a great glory in it too, for when he left, he did not take his contribution with him. It remained, and you can find it there even today, in the Ministry of Interior, in the civil service system, and in the history of his era.

It would be my fond hope that Prince Damrong will continue to leave his mark upon Thai public administration, and that its students, present and future, will ever have an opportunity to know and revere his greatness, and his contribution to the nation.

The life and work of Prince Damrong offers many lessons for the Thai student of public administration. Consider his education, for example. Prince Damrong received his basic education in Thailand, not in a foreign country. He later travelled and studied abroad, of course--but his education was the result of his earnest use of great ability. To learn, he did not first find it necessary to travel. Prince Damrong had a great knowledge of the world and a wide range of

nterests. His education never ended, for he was a student all his life, and one important part of his contribution to Thailand is a fund of wisdom and learning for the generations which followed him.

A student is simply a person who seeks knowledge and understanding. The good administrator must always be a student, for he can never have too much of these things. There is no better example of this fact than the life of Prince Damrong. He was a life-time student, and he made students of his officials. The Ministry of Interior under Prince Damrong developed an impressive training apparatus--not because this was "modern," or "proper" or "Western" but simply because it was necessary. The tesapiban meetings, the provincial schools, the Royal Pages School, the "Golden Book" which was studied so diligently by young officials seeking advancement in the Ministry--these and other training devices were developed because Prince Damrong recognized that administrators much ever be students, and that their study must be concerned with *useful* knowledge and understanding, not merely memorized facts with which to pass some examination. The modern tradition of training in the Thai civil service goes back to the great reforms of King Chulalongkorn; and Prince Damrong contributed as much to its development as any man. In this tradition and its meaning there is an important lesson for today's students of public administration.

Another basic lesson can be no better illustrated that by a study of Prince Damrong's life and work: in administration, one often proceeds from point A to point B by indirection. "Administration does not move in a straight line," in other words. Major changes and large purposes are not accomplished in any simple fashion. The aim of integrating provincial government into a national system, for example, involved establishing control over the traditional provincial governors. This could not be done by merely issuing orders or changing laws. Rather, to get to this "point B" it was necessary first to develop a more effective central headquarters in the Ministry of Interior, to plan and develop a monthon system, to reorganize local government, to develop fiscal resources, to select and train hundreds of officials, and to do many other things--meanwhile never losing sight of the basic aim. There is much profit in studying the career of Prince Damrong. It is full of invaluable cases in public administration. The story of his life and his work should be required study for those who would be administrators in Thailand. I can think of no more fruitful enterprise in this hundredth year of his birth than an administrative biography of Prince Damrong, the father of modern public administration in Thailand.

AUTOBIOGRAPHICAL NOTE

by **Prince Damrong***

H.R.H. Prince Damrong (Krom Phya Damrong Rajanubhab), Grand Cross of the Order of the Royal House of Chakri; of the Nine Gems; of the Chula Chom Klao; of the White Elephants (highest class); of the Crown of Siam (highest class); the Dusdi Mala Medal.

Grand Cross of the Order of St. Michael and St. George; of the Legion of Honour; Officier de l'Instruction; Grand Cross of the Crown of Italy; of St. Maurice & St. Lazarus of Italy; of the Order of the Dannebrog (Denmark); of the Redeemer (Greece); of the Order of Gustavas Vasa (Sweden); of the Order of the Rising Sun, etc. etc.

Privy Councillor; First Grand Councillor; First Grand Court Officer; General in the Army; Special A.D.C. to the King, etc. Member of the Supreme Council of State; President of the Royal Institute; Member of the Finance Commission, etc.

Vice Patron of the Siam Society; Hon. Patron of the Royal Bangkok Sports Club; Vice Patron of the Golf Association of Siam; President of the Society for the Promotion of Animal Welfare; Hon. President of the l'Alliance Française, Bangkok; Hon. Member of the Bar Association of Siam; Hon. Member of the Teachers' Association of Siam; of the Royal Geographical Society of London; of the Ecole Française d'Extrême-Orient, Hanoi; of the Academy of Fine Arts, Turin, Italy; of the Academy of Arts, Berlin; of the Societe Asiatique, Paris; of the Kern Institute, Leyden, Holland.

Born 21st June 1862, son of H.M. King Mongkut of Siam.

Education in Siamese, Pali and English under Siamese and English tutors in the Palace Schools. Religious education in the Paranives and Nives Dharmapravati Temples.

Cadet and Officer in King Chulalongkorn's Bodyguard Regiment 1875-1885. Organised the Survey Department 1885. Organised the Department of Education 1887. Chief of Staff of the Army 1887-1890. Minister of Education 1890-1892. Minister of the Interior 1892-1915. President of the Council of the National Library 1915. Minister of Privy Seal 1923-1925. Member of the Supreme Council of State since 1925. President of the Royal Institute since 1926.

* The Editor wishes to express his sincere appreciation to Princess Poonpisamai Diskul for permitting the Institute to publish this short autobiography.

Address: Varadis Palace, Bangkok.

Publication: *"Siamese School Primer"* (1884) in use in school in Siam since date of publication.
"History of Siam: First King of the Bangkok Dynasty" (1901).
"History of Siam: Second King of the Bangkok Dynasty" (1914).
"Commentary on the History of Siam: Ayudhya Period" (1914).
"The Establishment of the Siamese Buddhist Sect in Ceylon" (1914).
"Chinese Porcelain in Siam" (1917).
"Siamese Embassies to Europe in the 15th Century" (1918).
"Our Wars with Burma: Ayudhya Period" (1919).
"Our Wars with Burma: Subsequent to Ayudhya" (1919).
"Treatise on Siamese Dramaturgy" (1923).
"History of the Administration of the Buddhist Brotherhood in Siam" (1923).
"A Visit to Angkor" (1924).
"Buddhist Monuments in Siam" (1926).
"Siamese Musical Instruments" (1928).
"Ranks of Royalty in Siam" (1929).

Recreation: Golf.

สพฺพปาปสฺส อกรณ์ กุสลสฺสูปสมฺปทา
สจิตฺตปริโยทปนำ เอตำ พุทฺธนสาสนำ

การไม่ทำบาปทั้งปวง การบำเพ็ญแต่กุศล การทำใจให้ผ่องใส
นี่เป็นคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าทุก ๆ พระองค์

THE ROLE OF H.R.H. PRINCE DAMRONG RAJANUBHAB IN THE MINISTRY OF INTERIOR*

by Charkrit Noranitipadungkarn

This article is written in memory of the late H.R.H. Prince Damrong Rajanubhab, the most important figure in the administration of Thailand during King Chulalongkorn's reign, on the centenary celebration which took place on June 21, 1962.

Prince Damrong's fame is so widespread that we can hardly limit our discussion to a single field of knowledge. But the most important source of his reputation which attracts us here is the recollection of his role in the Ministry of Interior.

When King Chulalongkorn announced the revolution of the administration of the country, it was due to many internal and external problems which forced him to do so, and what the King seriously needed was the wisest and most prudent statesman to save the situation.

At that time, Prince Damrong, who was only 30 years old, was named by the King to undertake the responsibility of supervising all the *muangs* except those constituting the Bangkok area. His most significant duty was to arrange for a modern and efficient provincial administration, and improvement in the system and management of the newly founded Ministry of Interior.

Prince Damrong devoted himself to study and planning for the reorganization of central and field office administration. He brought into his planning works western techniques which led to more efficient and effective administration.

Prince Damrong's first outstanding work was the creation of new admintstrative divisions called *monthons* or circles, or small group of provinces. A resident high commissioner was appointed to head each group, with authority over the *chao muangs* or governors and acting under the orders of the Minister. The aim was to speed up communications between the central government and outlying areas, to increase the amount of effective government control over the interior provinces, and to establish a system which could carry a much greater volume of communications than was possible under the old arrangement.

Prince Damrong succeeded in reforming the old laws governing rural administration. The provincial act of B.E. 2440 and the provincial regulations of B.E. 2441 were the basic government administration along with the new concept. In B.E. 2443 and B.E. 2444, the Prince further succeeded in bringing the Thai vassal states of Laos and Islam into a unified Kingdom of Thailand, with special provisions of the law designed to win the support and loyalty of these people.

* Summary of ความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ต่อ กระทรวงมหาดไทย

What should attract our consideration most is the fact that Prince Damrong in revising rural administration, was able to eliminate the "*kin muang*," the system which made effective administration impossible, and to replace it with a modern civil service system. Under the new law new officials were paid monthly salaries from the government treasury, and were closely checked and recruited for their competence in administration.

The *kin muang* system, which was formerly popular not only in Thailand but also in other countries of this area, originated from the old notion that upon occupying the office, the provincial governor had to sacrifice his own affairs and happiness for the safety and happiness of the people. Thus, in turn, the people who were protected by the provincial governor, had to show their gratitude to him as their patrons by supporting him with such goods and service as they were able to render.

Weak points of the *kin muang* system were: (1) the governors were not appointed on ability, but rather on influence; (2) due to poor communications between Bangkok and upcountries, the governor's power was not closely controlled; and (3) the government had no "hands" in collecting state revenues, thus making it necessary to grant the right of tax collecting to private persons, expecially to foreigners. Consequently, leakage in revenue was very great to the deterrent of national development. Prince Damrong replaced this monopoly system. The Department of Outer Revenue was established to assume this work and government revenue collections increased yearly.

The Office of the Ministry of Interior was greatly improved under Prince Damrong with the introduction of the division of labor concept, with line, staff and auxiliary units and other modern activities. As a consequence of his reforms, Prince Damrong was becoming the "strong man" of the country, and the Ministry of Interior the centre of a multitude of activities, such as forestry, mining, public health, and education. The reasons why these unrelated works were attached to the Interior Ministry were because the King had complete confidence in the ability of Prince Damrong.

Any study about the behaviour and leadership of Prince Damrong would show that Prince Damrong *is* really the "Father of Thai Administration". Perhaps we can best conclude this short article about a great man with a quotation from Longfellow:

Lives of great men all remind us
We can make our lives sublime
And departing, leave behind us
Footprints on the sands of time.

RELATIONSHIPS BETWEEN KING RAMA 5 AND H.R.H. PRINCE DAMRONG*

by Chalie Iamkrasin

His Royal Highness Prince Damrong Rajanubhab is undoubtedly regarded as an eminent personality in the domain of Thailand's public services, sciences and arts. Through his perseverance and extensive researches, he rendered many outstanding services to his nation, religion and king, thus deserving the title of one of this nation's geniuses. It must be admitted that besides being a highly competent public administrator he was the father of Thai history and archaeology.

Throughout his 81 years of life, achievements in nearly all kinds of services were numerous. The Prince also performed his tasks with unfailing righteousness and experience, presenting no obstacle to due successes. In the field of arts which was of prime importance, the Literary Association came into being by dint of his own initiatives. Moreover, he made substantial contributions toward the completion of the National Library. The Damrong Library stands today as one of his copious living memorials.

A son of His Majesty King Rama IV and Dame Choom, H.R.H. Prince Damrong whose former name was Prince Disavarakumar was born on June 21, 1862. His great honor was evidenced by the fact that he had held a series of prominent positions such as lieutenant-general acting as deputy commander-in-chief of the army, Minister of Interior, and of Education, special royal envoy to reciprocate a visit to Tsar Nicholas II, advisory minister to King Rama VI, president of the Bangkok Royal Library, committee member of the Financial Council, Minister of the Royal Household Affairs and finally a general. During King Rama VII's reign, he was appointed member of the Privy Council and a President of the Royal Institute. He was also founder of the Diskul family.

A very intimate relationship existed between King Rama V and Prince Damrong—a relationship which, however, was chiefly concerned with promoting the nation along the path of modern civilization. In his youthful days, he used to have fun in the company of King Rama V, then a brother prince whom the younger Prince Damrong always loved and respected. Occasionally, he was given a chance to accompany the King and even to join him at the table. Whenever the King wanted the audience of Mr. Patterson, the English teacher, it was Prince Damrong who was assigned to bring him. The Prince therefore took this opportunity to talk to the King and kept him informed of what he desired to know.

---

* Summary of ความสัมพันธ์ของพระพุทธเจ้าหลวงกับกรมพระยาดำรง ฯ

It was undeniably true that King Rama V placed so much a confidence in him that he asked the Prince to assume the significant post of Minister of Interior at a time when Siam was confronted with the grave crisis of 1894 (Ratanakosin Era 112). And on the Prince's part, he was well aware that he had to cooperate wholeheartedly with the King in saving the life of the nation although at the expense of his sheer love of education.

During his tenure as the Minister of Interior, the Prince's distinguished capabilities in public administration was remarkably reflected in his many rhetoric speeches and was widely known among the government officials. In addition, he was the person who introduced a modern system of administration, a basis upon which 18 *monthols* comprising 71 provinces was established in the kingdom. Truly speaking, Prince Damrong is said to be the diamond that adorned the monarch's crown.

The King once gave his own ring to the Prince as his birthday gift and as a testimonial of their very close association. Another evidence of a most cordial relationship existing between them was explicitly manifested in the King's continuous flow of letters to Prince Damrong during the former's tour of Europe.

On the occasion of the centenary celebration of the Prince's birthday, this member of the Chakri Dynasty will once again and forever beam radiantly like one of the biggest diamonds which apart from decorating the crown was also the ever-glittering diamond proudly belonging to the Chakri Dynasty.

มา ตกฺกเหตุ	อย่าเชื่อถือโดยการคิด (เดา) เอา
มา นยเหตุ	อย่าเชื่อถือโดยนัย คือ คาดคะเนเอา
มา อาการปริวิตกฺเกน	อย่าเชื่อถือโดยการตรึกตรองตามอาการ คือ ตั้งนิษฐานเอา

กาลามสูตร อังคุตตรนิกาย จตุกนิบาต

RAJAVASDIDHARM –
ADMINISTRATOR'S TACTICS*

by Phra Maha Vichitr Tissadato

The purpose of this article is to stimulate the interest of officials in applying Buddhism in the practice of public administration.

The following text came from "Vidhura Jadok" (one of the stories of the incarnations of the Lord Buddha) in the tenth part of "Mahanibat Jadok". The scripture said that the King of Kuru had a very learned man at his court named Vidhura. It is said that he taught sons and daughters and relatives of civil servants the following:

1. A new civil servant with no fame and recognition should neither be too bold nor too timid otherwise it will be damageous to the job.

2. A civil servant should be careful and heedful. If his superior knowing his conduct, intelligence, and honesty would become intimate and trustful.

3. Whenever called to duty by the superior, carry on the job with honesty and without prejudice.

4. Prompt attention should be given to the assignment with no complaint.

5. Despite His Majesty's consent, his subjects must not walk on the carpet laid to be the royal path.

6. Don't use the same things possessed by the King or superiors, nor eat what the King or superiors eat. Be humble in every way.

7. Don't be presumptuous and make oneself equal to one's superior.

8. Whenever the King is enjoying the company of his officials and consorts, the King's servants should not act in friendly manners with any of these people, they must be modest and discreet.

9. The King's servants should not befriend with the King's ladies-in-waiting.

10. Affairs of the state should not be conducted in secrecy or privacy.

11. Don't steal the King's treasure.

12. Don't be tempted to engage in personal comfort such as sleeping.

13. Don't drink too excess.

---

* Summary of ราชวสดีธรรม–หลักปฏิบัติราชการ

14. Don't kill animals pardoned by the King.

15. Do not be arrogant because of one's rank and become presumptuous to the King by sharing his seats.

16. When having an audience with the King, sit within his sight and hearing.

17. Do not forget oneself when the King or superiors wish to befriend.

18. If appointed the King's councellor do not become arrogant nor proud to the King or superiors.

19. Despite permission to enter the royal palace, prior request at entrance should be made every time.

20. Whenever the King favours his son or any royal family member by granting the right of possession over the land, estate or to be the head of any state, do not express any immediate support or objection to that royal decision.

21. Whenever the King wishes to extend any promotion or granting reward to any one, consider thoroughly before interfering.

22. Do not be influenced by greed and do not irritate your superiors of fellows with your talking.

23. Do not spend the nation's budget extravagantly and lavishly.

24. Always maintain administrative duty and do not violate the law.

25. Do not be too fond of being in the company of female because it will spoil your record and alter your progress.

26. Do not be too talkative or be speachless.

27. Whenever your speech is required, be discreet. See that your talking is clear and expressive, and be silent at the right moment.

28. Public servants should have endurance and calmness, not be provoked easily or tend to use sarcastic words.

29. Be sincere and keep your words, be soft spoken and do not hurt anybody or provoke disintegration of the unit.

30. Respect your elders and support your parents in old age.

31. Be ashamed of wrong doings and immoral conducts and befriend members of the family.

32. Be modest and always have pleasant manners.

33. Be tactful in accomplishing assignment and do it promptly and effectively.

34. Be well-trained in self control, be strong but polite and not proud and agressive, be firm and untempted to all earthly temptation.

35. Be diligent in carrying out duty as public servants.

36. Be honest and stay clean in performing functions.

37. Estimate yourself and don't overstep your status.

38. Be humble, modest and respect your superiors.

39. Keep away from spies and foreign agents, stay loyal to your King and nation.

40. Seek company of learned and religious men and instill their goodness and wisdom.

41. Do not destroy but maintain the royal custom in giving alms and don't undertake any interferance when the King wishes to give alms to the poor.

42. Be wise, educated and know how to behave according to the time and place and have good judgement.

43. Be diligent in duty performance, do not be careless and negligent and use the best mean to achieve an end.

44. Always inspect the farm, livestocks and storage of the crops and estimate the family budget.

45. Do not favour any family member who misbehaves but praise, support and reward good servants.

46. Public servants should have modesty, honesty, and righteousness.

47. Public servants must get acquainted with the King's royal family's likings and always do as told and never go against their wills.

48. The King's attendants cannot react whatsoever in spite of their tempers.

49. Worship His Majesty because he is a learned man and is the only one who grants.

While it is true that these precepts are out dated, certain adaptions when in good taste will still produce a good deal of benefit to officials. The author wishes that all officials should heed these suggestions.

PATRONAGE AND MERIT SYSTEM*

by Tongchai Songprasasna

The author of this article wishes to point out how patronage and merit systems are usually practiced in the selection of personnel in the public service; how these systems are used; and whether they have anything to offer modern public administration.

The characteristics of patronage systems and merit systems as described by Marjorie Tallman, John M. Pfiffner, O. Glenn Stahl and Joseph B. Kingsbury were analysed. The author summarizes that the features of a merit system are as follows:

1. security of tenure;
2. the rule of competence;
3. political neutrality; and
4. equality of opportunity and equal treatment.

Patronage systems prevailed in England until 1855 when the British government established a civil service commission and a competitive examination system. In the United States, the Congress passed the Pendleton Act of 1833 which banned the patronage system from the federal government. The spoils system is still dominent in many of the State governments, however.

The first Thai civil service law came into being under the auspices of King Rama VII (Prachathipok) in 1928. The law established a civil service commission to control and supervise civil servants in all government ministries. Previously each ministry administered its own system. Thailand was still an absolute monarchy when the civil service law was first introduced, but the principle of merit in the public service was supported by the King. Thus the decision to adapt a merit system came from the ruler, unlike similar decisions in Great Britain and the United States. In these two countries the government had to yield to the insistent demand for reform by the people.

The characteristics of the Thai merit system (to 1954) are as follows:

1. provides for applicants' qualifications;
2. provides for open competitive examinations;

---

* Summary of ระบบอุปถัมภ์ กับ ระบบคุณความดี

3. selection from those receiving highest grades;
4. provides for a probationary period preceeding permanent appointment;
5. promotion in accord with competence;
6. provides security of tenure; and
7. places civil servants under the control and supervision of a civil service commission.

Nevertheless, the patronage system is still legally exercised in some parts of the Thai civil service. Some political positions at ranks below the minister level can be appointed and dismissed in accordance with political preferences. Civil servant's promotion from first class to special class depends upon the decision of the minister and the Council of Ministers.

The appointment of civil servants is an important aspect of public administration because it has direct influence on the efficiency of the public service. Competent persons are obviously needed, especially those who are in the career service. So the best and proper way to select efficient civil servants is to adhere to the merit system although political considerations are necessary in appointing high level policy making executives. In the United States, the Second Hoover Commission Report proposed that non-career executives should be selected by the in-power political party. However it is still hard to analyse or to distinquish between political jobs and career positions in governmental agencies.

The author concludes that both systems are good in their own way. Governments should use both wisely, so as to select the right man for the right job.

"ระบบการที่ยอมให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพจะเป็นระบบที่สนับสนุนให้เกิดความทุจริตด้วย..."

ปอล คาเมอริกค์
ที่ปรึกษาผู้ช่วย
คณะอนุกรรมการสอบสวนของวุฒิสภาสหรัฐ

HOME AND ADMINISTRATION*

by Group-Captain Mana Sangkavichithr

This article attempts to demonstrate that the principles of public administration are analyous to daily life in the home. In support of his own views, the writer has cited a well-known saying of the Thai people that anybody desiring to attain bliss must have Chinese food, a Japanese wife, and live in a Western-styled home. The author has already conducted research on the subject of home, but the right to carry out research on food and wife is left to others. He points out that a home is the smallest unit in any state. Scientifically and systematically, a state in the Western sense has long been well administered. Thus the Westerners have no doubt been familiar with systems of administration for a long time. This accounts for the orderly management by which Western homes have been, and still are, so well directed that they have influenced the Thai mind.

The Thai are increasingly accepting the view that they should live in a Western-styled homes. By the application of the science of public administration, he considers the reasons for this phenomenon. We can conclude he argues, that a home in which one can live happily must never be unconsciously managed. In other words, it must not be mismanaged. But a home must in fact be run by what Kingsbury and Wilcox have stated, *Introduction to the Principle of Public Administration in Thailand*, is decent administration :

1. setting a definite purpose;
2. everyone is perforce involved in a common course of action; and
3. one must achieve one's purpose at all costs.

A home is symbolized by the group element. In contrast to a state a home is a kind of face-to-face relationship; whereas a state is an impersonal relationships because of the complexity of its activities. However, a home may be characterized as a primary organization. One which necessitates proper management so as to attain perfect home life. In an academic context, such a thing is called an administration which consists mainly of 4 essential characteristics, viz : organization, personnel administration, finance administration, and organization and management.

By using the methods of separation and illustration, the author once carried out research on those very academic principles so that a home may efficiently be managed with a view to achieving the stated objective. The writer feels worried to have to make an application of administration to

* Summary of บ้านกับการบริหาร

a home which is considered as a tiny unit when compared with a state. Furthermore, we cannot deny that a home is an originating point of many activities. And as a determinant of human behavior it exerts considerable influence upon human beings. We should always manage and direct a home in such a manner as to provide maximum happiness and comfort to its occupants. Its administration should, under no circumstances, be handled in a random or purposeless manner, but should be done in accordance with the relevant academic principles. Professor Luang Pinpat Pitthyapet once remarked that practical and scientific administration differ greatly. In this connection, the author himself admits that it would be much better if the Thai people have their own art and technology in this particular matter of home administration. Since the end of the 19th century the Thai people have felt the need for Western arts and technology in home affairs. For this reason, the Institute of Public Administration was first brought into being in Thailand. That is why the author realizes the significance of administration, which is likely to be applied more or less to the Thai homes in general. Sooner or later Thai homes will surely be equal in administrative value and status to those of the Western world.

"สัตว์ทั้งหลาย แม้กล่าวเพียงคำสัตย์อย่างเดียว ก็ย่อมได้ไปเทวโลกได้เหมือนกัน ดังบาทคาถาว่า 'สจฺจํ ภเณ น กุชฺเฌยฺย' เป็นต้น แปลว่า บุคคลพึงกล่าวแต่คำสัตย์ ไม่พึงโกรธ"

สจฺจํ เว อมตา วาจา – ความสัตย์เท่านั้นเป็นวาจาที่ไม่ตาย

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

เทศาภิบาล. โดย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และ พระยาราชเสนา, พระนคร : คลังวิทยา, 2495, 444 หน้า

คำนำหน้าแรกของหนังสือเล่มนี้ ให้คำอธิบายคั้น ๆ ถึงคำ "เทศาภิบาล" ซึ่งเป็นชื่อของหนังสือว่า เป็นระบอบปกครองแบบหนึ่งที่ใช้กับการปกครองหัวเมืองของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 อันเป็นปีที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มาจนถึงปี พ.ศ. 2476 รวมเป็นเวลาได้ถึง 42 ปี จึงนับว่าเป็นระยะเวลาของการปกครองบ้านเมืองตอนหนึ่งที่น่าสนใจไม่น้อย

หนังสือเล่มนี้แบ่งเป็น 2 ภาค ภาคต้นว่าด้วยเหตุที่จัดการปกครองหัวเมืองอย่างเทศาภิบาลซึ่งพระองค์ท่านได้ทรงนิพนธ์ไว้ ส่วนภาคที่ 2 ว่าด้วยกระบวนจัดการปกครองหัวเมืองแบบเทศาภิบาลซึ่งพระยาราชเสนาได้จัดเรียบเรียงต่อให้เรื่องบริบูรณ์

ในภาคต้นของหนังสือ ได้ทรงกล่าวถึงการเริ่มต้นปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงกิจการด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ก็ได้แก่ การส่งเสริมการศึกษา การจัดรูปการบริหารและแนวทางปฏิบัติราชการ อันเป็นเครื่องแสดงให้ประจักษ์ชัดถึงพระราชประสงค์ของพระองค์ท่านที่มุ่งทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าใกล้เคียงกับประเทศที่เจริญให้อยู่เย็นเป็นสุขและปลอดภัยจากการรุกรานโดยประเทศที่มีอานุภาพเหนือกว่า พระนิพนธ์เรื่องนี้ทำให้ทราบถึงแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองบ้านเมืองสมัยเก่ามาเป็นแบบใหม่หลายตอน เป็นต้นว่าในแง่การส่งเสริมการศึกษาให้มีระดับสูงขึ้น และมีขอบเขตกว้างขวางออกไป ดังในตอนที่ว่า

> ...ทูลขอพระดำหนักเดิมที่สวนกุหลาบตั้งโรงเรียนฝึกหัดลูกผู้ดีที่เป็นนักเรียนนายร้อยทหารมหาดเล็ก ตั้ง "โรงเรียนพระดำหนักสวนกุหลาบ"... ครั้นโรงเรียนเจริญขึ้นมีเจ้านายและลูกผู้ดีสมัครเป็นนักเรียนมากเกินอัตรานักเรียนนายร้อย จะต้องจำกัดจำนวนนักเรียนรับฝึกสอนถึงผู้ที่จะไม่เป็นทหารด้วย... โปรดให้จัดเป็นโรงเรียนสำหรับลูกผู้ดีทั่วไปไม่

เฉพาะแต่ที่จะเป็นนายร้อยทหารมหาดเล็ก... ขยายการผึกสอนในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ให้มีทั้งชั้นประถมที่เป็นวิชาสามัญ เวลานั้นเรียกว่า "ประโยค 1" และชั้นมัธยมเรียกว่า "ประโยค 2" สำหรับไปรับราชการ (หน้า 3–4)

ปีหนึ่งในเวลาเมื่อโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบกำลังเจริญ พระเจ้าอยู่หัวเสด็จไปพระราชทานรางวัลนักเรียนแล้วทรงพระราชดำเนินเที่ยวทอดพระเนตรทั่วบริเวณโรงเรียน โปรดการที่จัดในโรงเรียนนั้นมาก ต่อมาไม่ช้า วันหนึ่งตรัสแก่ข้าพเจ้าว่า การศึกษาจะเป็นการสำคัญของบ้านเมืองในภายหน้า ข้าพเจ้าจัดโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบได้สำเร็จก็ดีแล้ว ให้ข้าพเจ้าคิดตั้งโรงเรียนให้มีแพร่หลายต่อออกไปจนถึงผึกสอนราษฎร ให้เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองด้วย... (หน้า 4–5)

ส่วนการเปลี่ยนแปลงระเบียบการปกครองบ้านเมืองโดยการปรับปรุงราชการในหน้าที่ของคณะเสนาบดีและการจัดตั้งตำแหน่งเสนาบดีบัญชาการกระทรวง ตลอดจนการเปลี่ยนแนวการปฏิบัติราชการ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่อันเป็นรากฐานของกระทรวงทบวงกรมในปัจจุบันนี้ก็มีปรากฏทั้งในภาคต้นและภาคที่ 2 ของหนังสือ

...คณะเสนาบดีเจ้ากระทรวงซึ่งบัญชาการตามแบบเก่ามีแต่ 6 คนน้อยตัวนัก ทั้งหน้าที่เสนาบดีซึ่งจัดเป็นอัครมหาเสนาบดี 2 คน เป็นจตุสดมภ์ 4 คน ก็พ้นสมัยไม่เหมาะกับการงานในปัจจุบันเสียแล้ว... จึงทรงกำหนดคณะเสนาบดีที่จะจัดใหม่เป็น 12 กระทรวง... เสนาบดีมีศักดิ์เสมอกันทั้ง 12 กระทรวง เลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 มิให้มีต่อไปดังแต่ก่อน... (หน้า 7–8)

จากกระแสพระราชดำรัสของสมเด็จพระบรมราชาธิบาย ซึ่งทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2435 ตอนที่ว่าด้วยหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีนั้น ก็ได้แสดงถึงปัญหาความจำเป็นในสมัยนั้นที่จะต้องเปลี่ยนวิธีการบริหารงานและเป็นเรื่องที่นักบริหารสมัยใหม่เอง ก็ยังประสบกันอยู่จนทุกวันนี้

ถ้าจะเทียบกับตำแหน่ง (อัครมหาเสนาบดีทั้งสอง) ในเวลานั้น กับตำแหน่งเสนาบดีในประเทศทั้งปวงที่มีอยู่ ก็จะต้องนับว่าเป็นเสนาบดีว่าการเมืองด้วย ว่าการยุติธรรมด้วย ว่าการทหารด้วย ว่าการคลังด้วย รวมกันในคนเดียวเหมือนกันทั้ง 2 ตำแหน่ง (และแต่ละ

ท่าน) เป็นเสนาบดีถึง 4–5 ตำแหน่ง ดังนี้การจึงได้ลับสนรุงรังไม่ใคร่จะตลอดไปได้... (หน้า 95–96)

เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในสมัยนั้น สมเด็จฯ ได้ทรงนิพนธ์ไว้อย่างน่าสนใจ โดยได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของข้าราชการซึ่งเพิ่งจะเริ่มตั้งสถานที่ราชการออกเป็นสัดส่วน และจัดระเบียบในสำนักงานเช่นในต่างประเทศ กระทรวงแรกที่จัดคือกระทรวงพระคลัง โดยให้ข้าราชการรับเงินเดือนแทนค่าธรรมเนียมที่เคยรับอยู่เดิม การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวนี้น่าจะมีผลไปถึงการปฏิบัติงานส่วนรวมเป็นอย่างมาก หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้น้อยแต่เดิม

...ถึงกระทรวงอื่น ๆ แต่ก่อนก็มีหน้าที่ทางตุลาการ ต้องชำระคดีอันเนื่องต่อกระทรวงนั้น ๆ แต่ *ตั้งทั้งศาลและสำนักงานกระทรวงที่บ้านเสนาบดี* ด้วยกัน เพราะฉะนั้นแต่ก่อนมา *เสนาบดีจึงบัญชาการกระทรวงที่บ้าน* แม้มีสำนักงานอยู่ที่อื่น เช่น กระทรวงมหาดไทยและกลาโหมก็ไม่ไปนั่งบัญชาการที่สำนักงาน เจ้าหน้าที่ในกระทรวงต้องไปเสนอราชการและรับคำสั่งเสนาบดีที่บ้านเป็นนิจ แต่ตามประเพณีเดิมข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ตั้งแต่เสนาบดีลงมาได้รับแต่เบี้ยหวัดประจำปีกับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการที่ทำ เป็นผลประโยชน์ในตำแหน่ง *หาได้รับเงินเดือนไม่* (หน้า 14–18)

สมเด็จฯ ได้ทรงกล่าวถึงความเป็นมาเกี่ยวกับการเสด็จออกขุนนางในท้องพระโรง วิธีกราบบังคมทูลและการปรึกษาหารือราชการโดยย่อ ในสมัยรัชกาลที่ 3 ที่ 4 และที่ 5 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานแผ่นดินอันมีผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของลักษณะ ปริมาณ และขอบเขต ของงาน วิธีกราบบังคมทูลจึงเปลี่ยนเป็นหนังสือราชการด้วย ทรงมีพระราชกิจเพิ่มพูนขึ้น อนึ่ง สมเด็จฯ ยังได้ทรงแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างแนวความคิดในเรื่องความมุ่งหมายของการปกครองบ้านเมืองอย่างเก่าและอย่างใหม่ไว้ด้วย ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แนวความคิดอย่างใหม่ของพระองค์ท่าน ก็ยังใหม่อยู่เสมอแม้ในปัจจุบันนี้

...ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ "บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข" ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ "อยู่เย็นเป็นสุข" นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า

"ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่างๆ" เช่น โจรผู้ร้ายเป็นต้น "ก็เป็นสุข" ข้อนี้สังเกตได้ในบางแผนกที่แก้กฎหมายในการปกครองแต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมแทบทั้งนั้น เพราะฉะนั้นตามหัวเมืองเจ้าเมืองกรมการก็มุ่งหมายแต่จะรักษาความเรียบร้อยในพื้นเมืองไม่ให้มีโจรผู้ร้ายเป็นที่ตั้ง ตลอดจนถึงเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ เมื่อเห็นว่าเมืองใดสงบเงียบไม่มีเหตุร้าย ก็ยกย่องว่าปกครองดี ต่อเมืองใดไม่เรียบร้อย โจรผู้ร้ายชุกชุมหรือราษฎรเดือดร้อนด้วยเหตุอื่น จึงให้ข้าหลวงออกไประงับ หรือมีเหตุการณ์ใหญ่โตเช่นเกิดทัพศึก เสนาบดีก็ออกไปเอง... ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขต้องจัดการ *ทำนุบำรุง* ในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคติเกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มเกิดขึ้นแต่ในรัชกาลที่ 4 และมาถือเป็นข้อสำคัญในรัฐศาสโนบายต่อรัชกาลที่ 5 สืบมา (หน้า 53–54)

เกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าในการรับราชการ หรือการ "เป็น" ข้าราชการของบุคคลที่ต่างศักดิ์ต่างฐานะกันนั้น สมเด็จฯ ได้ประทานความคิดเห็นไว้ซึ่งแสดงถึงน้ำพระทัยอันเที่ยงธรรมของพระองค์ท่าน อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่า ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นกุศมการณ์ของการบริหารงานบุคคลทุกวันนี้ก็ได้มีบทบาทอยู่แล้วในสมัยนั้น ซึ่งยังเป็นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ ความตอนนี้จึงมีความสำคัญยิ่งในการศึกษาถึงวิวัฒนาการด้านหนึ่งแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศเรา

> บรรดาข้าราชการที่มีหน้าที่ทำงานในศาลาลูกขุน (สำนักงานของกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น) ล้วนอยู่ในบุคคล 2 จำพวก จำพวกหนึ่งเกิดในตระกูลของข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ได้เข้าแหนในท้องพระโรงจนรู้ราชการงานเมืองบ้างแล้ว ได้รับ *สัญญาบัตรเป็นขุนนาง* อยู่กรมอื่นก่อนบ้าง ตรงมาเป็นขุนนางในกระทรวงมหาดไทยบ้าง... อีกจำพวกหนึ่งเป็นแต่ลูกคหบดีซึ่งสมัครเข้าฝึกหัดรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ยังเป็นเด็กหนุ่มฝากตัวเป็นศิษย์ให้นายเวรใช้สอย และฝึกหัดเป็นเสมียนมาแต่ก่อน จนมีความรู้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นโดยลำดับด้วยความสามารถจนได้เป็นรองนายเวรและนายเวร นายเวรฉวนขึ้นจากคนจำพวกเสมียนทั้งนั้น จึงชำนิชำนาญกระบวนการในกระทรวงยิ่งกว่าพวกผู้ดีที่ได้เป็นขุนนางโดยลำพัง แต่จำพวกนี้น้อยตัวที่จะได้รับสัญญาบัตรเป็นขุนนาง ถึงขณะนั้นนายเวรบางคนได้เป็นข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยถึงชั้นพระยาพานทองก็มี... (หน้า 24–25)

... ก็ตามกฎหมายแต่ก่อนนั้น ต่อบุคคลถือศักดินาแต่ 400 ไร่ขึ้นไปเป็นความในโรงศาล จึง *แต่งทนายว่าความแทนตัว* ได้ การเก็บภาษีอากรมักต้องเป็นถ้อยความกับราษฎรเนือง ๆ ถ้าเจ้าภาษีนายอากรต้องไปติดว่าความเสียในโรงศาลก็ไม่สามารถจะเก็บภาษีอากรได้ เพื่อจะแก้ไขความขัดข้องข้อนี้ เมื่อรัฐบาลตั้งใครเป็นเจ้าภาษีนายอากรจึงนับว่า *เป็นข้าราชการ* มียศเป็นขุนนางชั้นขุนถือศักดินา 400 ไร่ (หน้า 51–52)

จากหนังสือเล่มนี้ผู้อ่านจะได้รับความรู้ทั้งทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยราชการ อาทิ เช่น กรมป่าไม้ กรมโลหกิจ (สมัยที่จัดตั้งมีชื่อว่า กรมราชโลหกิจภูมิพิทยา) กรมตำรวจภูธร การเปลี่ยนระเบียบการจัดสำนักงานตามแบบใหม่ รวมถึงการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยสมัยเดิม และกิจการที่ได้รับการปรับปรุงในสมัยที่สมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2435–2457) นอกจากนั้นยังปรากฏเกร็ดความรู้ประกอบมากมาย เป็นต้นว่า ที่มาของคำต่าง ๆ เช่น อยู่เวร ศาลาลูกขุนใน คำอธิบายลักษณะการปกครองแบบกินเมือง ความหมายของตำแหน่งต่าง ๆ และลักษณะเฉพาะตำแหน่ง เช่น เจ้าเมือง และการว่าราชการบ้านเมือง กรมการ และกรมการจีน

กล่าวโดยทั่วไป สาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้อยู่ที่เรื่องการจัดการหัวเมืองแบบมณฑลเทศาภิบาลเริ่มแต่รัชกาลที่ 5 เหตุผลความจำเป็นเรื่องนี้มีชัดแจ้งอยู่แล้วจากความตอนหนึ่งของพระนิพนธ์ว่า

พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริตั้งแต่เริ่มทรงปรารภจะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้มั่นคง เห็นว่าที่หัวเมืองแยกกันขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยบ้าง ในกระทรวงกลาโหมบ้าง และกรมท่า (เมื่อก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงการต่างประเทศ) บ้าง บังคับบัญชาหัวเมืองถึง 3 กระทรวง ยากที่จะจัดการปกครองให้เป็นระเบียบแบบแผนเรียบร้อยเหมือนกันได้ทั่วพระราชอาณาจักร ทรงพระราชดำริเห็นว่าควรจะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงให้ขึ้นอยู่แต่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว และรวมหัวเมืองเข้าเป็น *มณฑล* มีผู้ปกครองมณฑลขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง จึงจะจัดการปกครองได้สะดวก ... ได้โปรดให้เริ่มรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล มีข้าหลวงใหญ่อยู่ประจำหลายมณฑล ... มีพระราชประสงค์จะเริ่มจัดหัวเมืองชั้นในก่อน แล้วจึงจะขยายแบบแผนให้เป็นอย่างเดียวกันให้แพร่หลายออกไปจนถึงตลอดชายพระราชอาณาเขต (หน้า 72–76)

การจัดการปกครองหัวเมืองแบบมณฑลเทศาภิบาลเป็นการแบ่งแยกงานในการกำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีเจ้ากระทรวง และกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการในการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดให้แก่ผู้บัญชาการมณฑล นับเป็นการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในแนวใหม่โดยมุ่งถึงประสิทธิภาพของงานดังที่ทรงนิพนธ์ไว้ว่า

ที่รวมหัวเมืองเข้าเป็นแบบมณฑลนั้น เห็นว่าเป็นหัวเมืองชั้นในก็ควรรวมเข้าเป็นมณฑลละ 5 เมือง หรือ 6 เมือง เอาขนาดท้องที่ ๆ ผู้บัญชาการมณฑลอาจจะจัดการและตรวจตราได้เองตลอดอาณาเขตเป็นประมาณ และให้มีเจ้านายหรือข้าราชการผู้ใหญ่อันชั้นยศอยู่ในระหว่างเสนาบดีกับเจ้าเมืองไปอยู่ประจำบัญชาการมณฑลละคน เป็นพนักงานจัดการต่าง ๆ ในอาณาเขตของตนตามคำสั่งของเสนาบดี ทั้งเป็นหูเป็นตา และเป็นที่ปรึกษาหารือของเสนาบดีด้วย ถ้าว่าโดยย่อก็คือแยกหน้าที่จัดการต่าง ๆ ตามหัวเมืองไปให้ผู้บัญชาการมณฑลเป็นผู้ทำ เสนาบดีเป็นผู้คิดแบบแผนและตรวจตราการที่ทำนั้น ประกอบกันจึงจะจัดการปกครองหัวเมืองให้ดีได้ดังพระราชประสงค์ ... (หน้า 77)

การจัดการปกครองหัวเมืองแบบใหม่นี้ มีผลกระทบกระเทือนถึงงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมากและมีผลไปถึงสถานการณ์ของตัวข้าราชการฝ่ายปกครองด้วย สมัยนั้นจึงเป็นสมัยแรกที่เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมา คืองบประมาณเงินเดือนและค่าก่อสร้างสถานที่ราชการซึ่งเป็นจุดสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงการบริหารการคลังของประเทศต่อไปอีกทอดหนึ่ง แต่ในเวลาเดียวกันก็จะสังเกตได้ว่า ระบบคุณธรรมในการรับราชการก็เริ่มขยายวงกว้างออกไปอีกในสมัยนั้น "...ข้อนี้ใคร ๆ ก็เห็นว่าจะต้องเลิกวิธีปกครองอย่าง 'กินเมือง'... จะต้องห้ามมิให้เจ้าเมืองกรมการหากินในหน้าที่ราชการ และต่อไปจะต้องใช้แต่ผู้ซึ่งทรงคุณวุฒิสมกับตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองกรมการ ซึ่งโดยมากภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างถิ่น เช่นเป็นชาวกรุงเทพฯ เป็นต้น เพราะเหตุทั้ง 2 อย่างนี้ รัฐบาลจำจะต้องให้เงินเดือนข้าราชการหัวเมืองให้พอเลี้ยงชีพ มิฉะนั้นก็ไม่มีใครเป็นเจ้าเมืองกรมการ ... ความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินหลวงเพิ่มขึ้นมีต่อออกไปจนถึงค่าสร้างศาลารัฐบาลและสถานที่ทำราชการอย่างอื่นขึ้นใหม่ ทั้งสร้างเรือนให้ข้าราชการผู้ไปจากต่างถิ่นที่อยู่อาศัยให้พอกัน..." (หน้า 78)

สำหรับภาค 2 ของหนังสือซึ่งพระยาราชเสนาได้เรียบเรียงต่อจากพระนิพนธ์ของสมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ ได้กล่าวโดยละเอียดถึงการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลตั้งแต่เริ่มการจัด

ตั้งมณฑลเทศาภิบาลจนกระทั่งถึงสมัยที่ได้ยุบเลิกมณฑลทั้งหมด ผู้เรียบเรียงได้กล่าวถวายสดุดี แด่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในตอนต้น และได้กล่าวถึงพระเกียรติคุณของ สมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ ไว้ในตอนท้ายที่จบการบรรยายเรื่องในภาค 2 แล้วด้วย ซึ่งนับเป็น ลักษณะในการเขียนหนังสือที่แปลกออกไป แต่ก็เป็นการแสดงถึงความรู้สึกนึกคิดของผู้เขียนที่มี ต่อบุคคลสำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องที่เขียนนั้น ผู้เขียนได้บรรยายถึงหน่วยงานและบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ ในกิจการปกครองหัวเมืองแบบเทศาภิบาล ตลอดจนวิวัฒนาการของการเทศาภิบาลโดยลำดับ

แนวความคิดในเรื่องการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการโดยพิจารณาถึงคุณสมบัติ ประสบการณ์ในราชการและแสดงความสามารถในการทำงานได้จริง การฝึกอบรมเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงานในหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ และเพื่อความเหมาะสมในอันที่จะได้รับการ พิจารณาเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ถือเป็นนโยบายสำคัญในขณะนั้น ดังปรากฏอยู่ใน หนังสือหลายตอน อาทิ

... ในบางมณฑลได้จัดให้มีการฝึกหัดถึงวิธีสอนความรู้สำหรับกรมการอำเภอ ... (หน้า 352)

ต่อมามณฑลอยุธยาได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนวิธีฝึกสอนใหม่ ... คือเลิกโรงเรียนเสีย เอาที่ว่าการเป็นที่ฝึกสอนที่เดียว ส่วนแผนกมหาดไทย แผนกยุติการ ก็สอนกันในเวลา ที่นักเรียนทำการเป็นเสมียนอยู่ในที่นั้น ๆ ส่วนหลักสูตรนั้น ได้คิดทำเป็นสมุดพิมพ์ขึ้นเล่ม หนึ่ง เรียกว่า *สมุดหลังทอง* พิมพ์หัวข้อการต่าง ๆ ทุกแผนก ทั้งบอกชื่อพระราชกำหนด กฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และท้องตราที่จะต้องเรียนไว้ในสมุดนั้น และไว้ที่ว่างสำหรับ จดบอกจำนวนวันที่ได้เรียนข้อใดกี่วัน และสำหรับลงชื่อผู้สอบไล่ความรู้ข้อนั้นด้วย เวลา คนเข้าเป็นเสมียนหรือนักเรียน จะได้จ่ายสมุดหลังทองนี้ให้คนละเล่ม เรียนข้อใดรู้ใน พนักงานแผนกใด หัวหน้าในพนักงานนั้นเป็นผู้สอบความรู้ เมื่อสอบได้ผู้สอบก็ลงชื่อให้ เป็นสำคัญไปทีละข้อ ๆ เมื่อเรียนจบในพนักงานหนึ่งแล้วก็ย้ายไปเป็นเสมียน เรียนความรู้ ในพนักงานอื่นต่อไปจนจบทุกวิชาเมื่อใดก็เข้าสอบไล่ความรู้ในที่ประชุมกรรมการ ผู้ใด สอบได้ ได้รับประกาศนียบัตร *รับตำแหน่งเป็นปลัดอำเภอได้* และยังมีประโยคพิเศษ ส่วนแผนกยุติการอีกชั้นหนึ่ง ผู้ใดสอบประโยคพิเศษได้ *ได้เลื่อนเป็นนายอำเภอก่อน* ... (หน้า 363–364)

...ต้องการบุคคลที่คงแก่เรียนมีคุณธรรมความดีนานาประการ ในอันที่จะรับราชการให้เกิดความเจริญแก่พระราชอาณาจักร และสามารถระงับทุกข์บำรุงสุขของอาณาประชาชนให้สัมฤทธิ์ผลดังพระราชประสงค์... จึงได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในกระทรวงมหาดไทย..."
(หน้า 336)

เนื่องจากความต้องการผู้มีความรู้เพื่อเข้ารับราชการ และได้มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเพื่อฝึกสอนวิชาที่จะเป็นประโยชน์ต่อราชการ ซึ่งได้วิวัฒนาการต่อไปตามลำดับจนกลายเป็นจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของเมืองไทย ทำให้ทราบถึงเหตุผลและความโน้มเอียงที่คนไทยนิยมการรับราชการภายหลังจากที่ได้สำเร็จการศึกษาทั้งจากขั้นมหาวิทยาลัย วิทยาลัย และโรงเรียน นอกจากนั้นการจัดลำดับขั้นและอัตราเงินเดือนของไทยซึ่งมุ่งจำแนกตำแหน่งมากกว่าการจำแนกลักษณะงานโดยละเอียด ก็เป็นผลสืบเนื่องมาแต่การจัดลำดับขั้นข้าราชการพลเรือนสมัยก่อน ซึ่งกำหนดขึ้นโดยเทียบกับยศทหาร ผู้เขียนได้บรรยายลำดับความเกี่ยวกับการจัดระเบียบฐานันดรข้าราชการประจำภูมิภาค ประวัตินามตำแหน่ง และการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมตำแหน่งต่าง ๆ ของข้าราชการที่ทำงานเกี่ยวกับการเทศาภิบาล เกณฑ์พิจารณาในการขอพระราชทานสัญญาบัตร และการขอบำเหน็จรางวัลให้ข้าราชการ การเทียบชั้นเครื่องราชอิสริยาภรณ์

แบบวิธีการเขียนหนังสือของสมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ ทำให้ผู้อ่านได้รับความรู้เกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองในสมัยนั้นจากส่วนกลางไปจนถึงส่วนภูมิภาค และความรู้ประกอบเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณี การค้า อุตสาหกรรม ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เกร็ดเรื่องเล่าประกอบเรื่องที่กำลังกล่าวถึง คำอธิบายให้ความกระจ่างแก่คนรุ่นหลังซึ่งไม่อยู่ในสมัยของเรื่องที่กล่าวถึงหรือไม่เข้าใจเรื่อง และประกอบด้วยความคิดเห็นส่วนพระองค์ เมื่ออธิบายเรื่องต่าง ๆ อ่านสนุกไม่เบื่อหน่าย พระนิพนธ์ของพระองค์ท่านเรื่องนี้ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาถึงคนรุ่นหลังเป็นสิ่งที่มีค่าสูงยิ่งสำหรับนักปกครองและนักศึกษา ส่วนดีเด่นอีกประการหนึ่งของเรื่องก็คือตอนที่ทรงนิพนธ์เกี่ยวกับประสบการณ์ของสมเด็จ ฯ เอง เมื่อแรกทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตอนนั้นได้ทรงแสดงถึงลักษณะของนักปกครองและความเป็นผู้นำของสมเด็จ ฯ ไว้อย่างชัดเจน เป็นหลักที่ผู้ปฏิบัติราชการทั่วไปควรยึดถือเอาเป็นแบบอย่างแม้ในปัจจุบันและอนาคต

พระยาราชเสนาผู้เรียบเรียงภาค 2 เพื่อให้เรื่องการปกครองหัวเมืองไทยแบบเทศาภิบาลได้ความบริบูรณ์ขึ้น ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องในแบบของการอธิบายความโดยละเอียด ถึงแม้บางตอนการจัดลำดับเนื้อเรื่องและหัวข้อจะทำให้เกิดความสงสัยอยู่บ้าง แต่เมื่ออ่านโดยตลอดแล้วก็พอเข้าใจได้ถูกต้อง

หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์มากในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปและความสัมพันธ์ของการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการศึกษาเปรียบเทียบถึงพัฒนาการของหลักการและการปฏิบัติในการบริหารสมัยก่อนกับสมัยปัจจุบันว่า ได้ก้าวหน้ามามากน้อยเพียงใดด้วย.

เพ็ญศรี วายวานนท์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุมนุมพระนิพนธ์. โดย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระนคร : คลังวิทยา, 2494, 608 หน้า

ชุมนุมพระนิพนธ์ไว้ทั้งสิ้นถึง 22 เรื่อง สั้นบ้าง และยาวบ้าง แต่ละเรื่องให้ความรู้ในสาขาวิชาการต่างๆมีทั้งประวัติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ ศาสนา วรรณคดี และรัฐประศาสนศาสตร์ เกี่ยวกับองค์ผู้ประพันธ์นั้น เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า พระองค์ท่านเป็นพระบิดาแห่งการปกครอง ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี จึงไม่จำเป็นจะต้องกล่าวถึงคุณลักษณะของพระนิพนธ์ของพระองค์ท่านในด้านเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ วิธีบรรยายอ่านแล้วก็เข้าใจง่าย เรื่องใดที่ยาว พระองค์ท่านก็แบ่งหัวข้อไว้เป็นหมวดหมู่สะดวกแก่การอ่าน

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือเก่าก็จริงอยู่แต่มีคุณค่าอย่างสูง จะหาอ่านได้ไม่ง่ายนัก ในที่นี้จะนำมากล่าวถึงโดยละเอียดแต่เพียง 4 เรื่อง เพราะเป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และวิชาที่เกี่ยวข้อง คือ เรื่องลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ เรื่องอธิบายมูลเหตุที่ไทยมีไมตรีกับฝรั่ง เรื่องตั้งเรื่องจดหมายเหตุเซอร์เซมสบรุก และเรื่องตำนานกฎหมายเมืองไทย

เรื่องลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ กล่าวถึงดินแดนประเทศสยามมีตั้งแต่ว่า เคยอยู่ใต้ปกครองของมอญ และขอม เมื่อชนชาติไทยอพยพลงมาจากตอนใต้ของ

ประเทศจีน ก็ได้มามีอำนาจในดินแดนนั้นเพราะเวลานั้น ทั้งมอญและขอมก็เสื่อมอำนาจลง สมเด็จกรมพระยาดำรงฯ ได้ให้ข้อคิดตอนนี้ไว้ว่า การที่ชนชาติไทยได้เป็นใหญ่ในดินแดนนี้ก็เพราะมีกำลังมากกว่าชนชาติอื่นซึ่งปกครองอยู่ก่อน แต่การที่ไทยสามารถปกครองดินแดนนี้มาได้นานตั้ง 700 ปี ก็เพราะคุณธรรมอย่างอื่นในอุปนิสัยของชนชาติไทย คุณธรรม 3 ประการนี้พระองค์ท่านกล่าวถึงก็คือ ความจงรักภักดีของชาติ ความปราศจากวิหิงสา และความฉลาดในการประสานประโยชน์ พระองค์ท่านได้ทรงบรรยายถึงคุณธรรมทั้ง 3 นี้ไว้อย่างละเอียด ลักษณะการปกครองประเทศสยามสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 อย่าง คือ เมืองทางฝ่ายเหนือปกครองตามประเพณีไทย นับถือพระเจ้าแผ่นดินเช่นบิดาของประชาชน ส่วนเมืองทางฝ่ายใต้ปกครองตามประเพณีขอม คือ ถือลัทธิตามชาวอินเดีย สมมุติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์ หรือเป็นพระอิศวร พระนารายณ์แบ่งภาคลงมา เป็นการปกครองในลักษณะนายกับบ่าว นอกจากนี้พระองค์ท่านยังได้บรรยายถึงวิวัฒนาการของการปกครองที่สมัย เริ่มแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีตามลำดับ และยังได้กล่าวถึงลักษณะการปกครองฝ่ายธุรการ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายศาสนาอีกด้วย

เรื่องอธิบายมูลเหตุที่ไทยมีไมตรีกับฝรั่ง กล่าวถึงสมัยที่ฝรั่งชาติแรกที่ได้ทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทย คือชาติโปรตุเกตในสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 สมเด็จกรมพระยาดำรงฯ ได้ทรงบรรยายถึงเส้นทางที่ฝรั่งชาติโปรตุเกตได้เดินทางมาทางตะวันออกโดยละเอียด การเดินทางของโปรตุเกตมาทางตะวันออกมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อแพร่คริสตศาสนา เพื่อค้าขาย และเพื่อขยายอาณาจักร ที่อินเดียโปรตุเกตก็ชิงเมืองมากและไม่ได้รับความสะดวกในการสอนคริสตศาสนา เพราะชาวเมืองเป็นอิสลามมาก เกิดรบพุ่งกันหลายครั้ง แต่เมื่อโปรตุเกตมาเป็นไมตรีกับไทย ไม่มีเรื่องราวเหมือนที่อินเดีย เพราะไทยเป็นประเทศพุทธศาสนาประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งไทยเป็นประเทศที่มีอำนาจปกครองบ้านเมืองได้สิทธิขาด

เรื่องนี้ชื่อเรื่องว่า มูลเหตุที่ไทยมีไมตรีกับฝรั่ง แต่เนื้อหาส่วนใหญ่กล่าวถึงมูลเหตุที่ฝรั่งมามีไมตรีกับไทยเสียมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามเรื่องราวตอนนี้นับเป็นเรื่องสำคัญมากเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ทางการทูตของไทย และก็เป็นเรื่องซึ่งไม่ปรากฏในพระราชพงศาวดาร จึงนับเป็นเรื่องที่ให้ประโยชน์มากเรื่องหนึ่งทางด้านประวัติศาสตร์ทางการทูตของไทย

เรื่องอธิบาย ต้นเรื่อง จดหมายเหตุเซอร์เซมสบรุก เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ทางการทูตของประเทศไทย กล่าวถึงสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ที่อังกฤษเริ่มเข้ามามีไมตรีกับไทย การติดต่อในขั้นต้นก็เพียงอนุญาตให้เรือพ่อค้าอังกฤษมาค้าขายได้ อังกฤษได้พยายามที่จะส่งทูตเข้ามาเจรจาแก้ไขสัญญาค้าขาย แต่ก็ไม่ได้รับผลสำเร็จในตอนต้น จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าประเทศไทย จำเป็นต้องเปลี่ยนนโยบายการต่างประเทศในสมัยนั้น เพื่อให้เข้ากับเหตุการณ์ต่าง ๆ อังกฤษเป็นชาติแรกที่มีสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทย หลังจากนั้นอเมริกาและฝรั่งเศสจึงได้ทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทยโดยลำดับ ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยเราต้องได้รับความลำบากในการเจรจากับฝรั่ง เพราะยังไม่มีผู้ใดรู้ภาษาอังกฤษพอที่จะเป็นล่ามได้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์พระองค์แรกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ที่ได้ทรงศึกษาภาษาอังกฤษ และเพราะพระปรีชาสามารถของพระองค์ที่ได้ช่วยแก้สถานการณ์ของประเทศในขณะนั้นได้ได้

เรื่องตำนานกฎหมายเมืองไทย กฎหมายไทยครั้งกรุงศรีอยุธยาที่จะทราบได้ในสมัยนี้ก็เพราะพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โปรดให้ชำระเรียบเรียงไว้เมื่อ พ.ศ. 2347 สมเด็จกรมพระยาดำรงฯ ได้ทรงสันนิษฐานว่า ลักษณะกฎหมายแต่โบราณคงจะทำเป็น 3 ชั้น ดังนี้คือ ชั้นที่ 1 เมื่อแรกตั้งกฎหมาย ตั้งด้วยประกาศพระราชกฤษฎีกา ชั้นที่ 2 เมื่อพระราชกฤษฎีกามีมาก ๆ เข้าจะสอบค้นยาก จึงตัดทอนพระราชกฤษฎีกาเก่าคงไว้แต่ใจความ และชั้นที่ 3 เพื่อจะจัดระเบียบกฎหมายเก่าให้สะดวกแก่การค้นได้ง่าย นาน ๆ จึงมีการชำระกฎหมายครั้งหนึ่ง กฎหมายในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มี 4 ลักษณะ คือ พระราชบัญญัติกฎหมายพระสงฆ์ พระราชกำหนดใหม่ และลักษณะโจร 3 เส้น นอกจากนี้พระองค์ท่านได้บรรยายอย่างละเอียดถึง ศักราชที่ใช้ในกฎหมาย และกฎหมายครั้งกรุงศรีอยุธยาว่ากฎหมายลักษณะใดมีกำเนิดในรัชกาลใด

เรื่องอื่น ๆ นอกจากนี้ก็ล้วนเป็นเรื่องที่ให้ความรู้ทางประวัติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ เกร็ดพงศาวดารและเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ อีก เช่นเรื่อง พระร่วง อธิบายเรื่องพระเทียรราชาได้ราชสมบัติ วินิจฉัยคำว่า "ตะแลงแกง" และคำว่า "สาระพา" เรื่อง "แม่ซื้อ" เหล่านี้เป็นต้น

หนังสือเล่มนี้ทั้งนักศึกษาและนักอ่านทั่วไปควรจะได้อ่าน เพราะนอกจากจะได้รับความรู้อย่างมากแล้วยังจะได้รับความบันเทิงอีกด้วย.

สิริจันทร สุจริตกุล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่ ส.ท.ท. ครั้งที่ 3, เล่ม 1-4. โดย สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรมมหาดไทย, 2505, 247 + 150 + 304 + 168 หน้า

ตามที่ทางสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้พยายามรวบรวมบทความวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการเทศบาลมาพิมพ์เป็นหนังสือขนาดย่อม ๆ หลายเล่ม เพื่อใช้แจกจ่ายเผยแพร่แก่ผู้เข้าประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาล ตลอดจนผู้ที่สนใจกิจการเทศบาลเป็นลำดับมานั้น นับได้ว่าเป็นความพยายามที่ก่อให้เกิดคุณานุประโยชน์แก่ผู้บริหารงานเทศบาลตลอดจนการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นอันมาก จึงเป็นสิ่งที่ควรยกย่องและสนับสนุนให้พยายามจัดทำและปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นอีกในการต่อไป

สำหรับในการแนะนำและวิจารณ์หนังสือชุดนี้ในที่นี้ แม้ว่าจะมีแง่ประเด็นต่าง ๆ ที่ควรจะยกขึ้นมากล่าวขวัญหลายอย่างก็ตาม ก็อดมีความรู้สึกไม่ได้ว่าควรจะพยายามกล่าวถึงการจัดพิมพ์เอกสารประเภทนี้ไว้ด้วย เพราะในอนาคตทางสันนิบาตเทศบาล ฯ เองก็คงจะจัดพิมพ์ขึ้นอีกและโดยที่ในปัจจุบันการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในแขนงงานหรือแขนงวิชาต่าง ๆ ก็นับวันจะแพร่หลายยิ่งขึ้นจนเป็นที่เชื่อกันได้ว่าจะมีเอกสารทำนองนี้เกิดขึ้นอีกมาก จึงใคร่แสดงความเห็นในด้านนี้ไว้เพื่อจะได้ช่วยกันปรับปรุงการพิมพ์เอกสารดังกล่าวให้อยู่ในมาตรฐานทางวิชาการสากลยิ่งขึ้น ส่วนความคิดเห็นของผู้รีวิวในส่วนเนื้อหาของหนังสือชุดนี้จะได้กล่าวในตอนถัดไป

1. การจัดพิมพ์เอกสารประกอบความรู้

ความรู้สึกประทับใจประการแรกที่บังเกิดแก่ผู้เขียนในขณะที่เปิดถุงหนังสือที่ทางสันนิบาตเทศบาล ฯ ได้กรุณาส่งมาให้ในฐานะที่ได้ร่วมเขียนบทความด้วย ก็คือ รู้สึกว่าหนังสือชุดนี้สวยงามกว่าชุดปี 2502 (การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาล

ทัณราชอาณาจักรครั้งที่ 2) และชุดปี 2503 (การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 1) ที่ผู้เขียนไปขอจากท่านผู้หนึ่งมามากที่เดียว โดยเฉพาะสิ่งที่ผู้เขียนคิดว่าเป็นการปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเอกสารชุดที่แล้วเป็นพิเศษก็คือ การที่หนังสือชุดนี้จัดพิมพ์เป็นขนาดกว้างยาวเท่ากันหมด และรวมบทความหลาย ๆ บทไว้ในเล่มเดียวกันจึงสามารถจัดรวมพิมพ์ไว้ได้เป็นเล่มขนาดพอเหมาะสี่เล่ม ผิดกับชุดที่แล้วซึ่งมีบางเล่มยาวใหญ่กว่ากันและส่วนมากพิมพ์บทความต่าง ๆ แยกกันเล่มละบทสองบทจึงเป็นคล้าย ๆ จุลสารเล่มเล็ก ๆ จำนวนมาก จนถึงกับผู้เขียนมีความรู้สึกเสียดายเกรงว่าจะพลัดพรากตกหล่นไปบ้างจึงเอาเชือกมัดรวมกันไว้เลยเป็นเหตุให้ไม่ค่อยได้แก้มาอ่านดู สำหรับชุดการประชุมใหญ่ครั้งที่สามนี้ โดยที่มีเพียงสี่เล่มและใช้สีสรรฉูดฉาดดี เหมาะแก่การเข้าชั้นเรียงไว้ ทำนอง "หยิบง่าย หายรู้ ดูก็งามตา"

หลังจากที่เปิดดูอย่างคร่าว ๆ และเลือกเล่มที่จะอ่านก่อนไว้แล้ว ผู้เขียนก็ลองหาที่ว่างๆ ในชั้นหนังสือดูเพื่อหาที่วางเก็บหนังสือก็เกิดลำบากใจไม่รู้จะเรียงอย่างไร เพราะแม้ที่สันปกจะพิมพ์ชื่อหนังสือไว้ก็มิได้บอกว่าเล่มไหนเป็นเล่มที่เท่าใด ที่หน้าปกก็ไม่มี แต่มีปรากฏอยู่ในหน้าชื่อเรื่อง จึงหยิบปกกามาเขียนที่สันปกว่า Vol. I, II, III และ IV ตามลำดับ แล้วจึงวางเรียงไว้ในชั้น

จากการที่ต้องเขียนเติมนี้เอง ผู้เขียนจึงระลึกถึงปัญหาอื่น ๆ อันเกี่ยวกับชื่อเรื่องของหนังสือชุดนี้ได้อีกหลายประการที่นักวิชาการและนักศึกษามาไต่ถามอยู่เสมอตลอดจนเจ้าหน้าที่ห้องสมุด ซึ่งไม่ทราบว่าจะทำบัตรและเก็บหนังสือนี้อย่างไร เพราะท่านเหล่านี้อาจต้องเขียนบทวิจารณ์หนังสือและข้อเขียนทางวิชาการอื่น ๆ ซึ่งต้องมีการอ้างอิงเอกสารต่าง ๆ ประกอบอยู่เสมอ ในการนี้แม้ว่าเราได้มีแบบแผนของการอ้างอิงไว้บ้างเพื่อรักษามาตรฐาน แต่ในบางครั้งก็มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นในกรณีที่ไม่ทราบว่าจะอ้างอย่างไรจึงจะถูกต้อง คือในการอ้างอิงนั้นตามปกติจะต้องแจ้งชื่อผู้เขียน ชื่อบทความที่อ้าง และ/หรือชื่อหนังสือที่อ้าง, ข้อความอธิบายลักษณะหนังสือ, ข้อความเกี่ยวกับการพิมพ์ (มีจังหวัด, โรงพิมพ์, และปีที่พิมพ์) และหน้าที่อ้างถึง ทั้งนี้ในกรณีหนังสือสามัญ หรือบทความที่ปรากฏอยู่ในวารสารวิชาการมักจะไม่เป็นปัญหานัก เพราะจัดพิมพ์ตามมาตรฐานอยู่แล้ว แต่ปัญหามักจะเกิดขึ้นแก่หนังสือประเภทอื่น ๆ สำหรับในที่นี้ จะได้ยกตัวอย่างจากเอกสารชุดที่แล้ว ๆ มา เพราะเป็นเอกสารที่นักศึกษาวิจัยอยู่เสมอและเพื่อที่ทางผู้จัดพิมพ์เอกสารจะได้รับไว้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงเพื่อช่วยนักวิชาการและนักศึกษาต่อไป

การอ้างอิงเท่าที่เคยแนะนำให้ผู้เขียนบทความทางวิชาการใช้อยู่มีลักษณะดังตัวอย่างจากเล่มสุดท้ายหน้าสุดท้ายจากชุดต่าง ๆ ที่ผู้เขียนมีอยู่ ดังต่อไปนี้

(1) นันทกา สุประภาตะนันทน์, *สมาคมเทศบาล*, เอกสารประกอบความรู้หมายเลข 31, การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ 2 วันที่ 12–20 ตุลาคม 2502 ณ ศาลาสันติธรรม, ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ กรมมหาดไทย, 2502), หน้า 32

(2) เฉก ธนะสิริ, *การสาธารณสุขในเขตเทศบาล*, เอกสารประกอบความรู้หมายเลข 27, การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยครั้งที่ 1 วันที่ 25 กันยายน–1 ตุลาคม 2503 ณ จังหวัดเชียงใหม่, สำนักงานเลขาธิการสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรมมหาดไทย, 2503), หน้า 25

(3) สอาด ปายะนันทน์, "หลักการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย," *เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่ ส. ท. ท. ครั้งที่ 3*, เล่มที่ 4 ของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรมมหาดไทย, 2505), หน้า 168

ข้อสังเกตจากตัวอย่างทั้งสาม

1. ตามหลักการอ้างอิงในเชิงอรรถนั้น ชื่อหนังสือให้ลงให้ตรงกับหนังสือเรื่อง (Title page) ทุกประการ เพราะชื่อที่หน้าปกอาจจะเป็นลวดลายหรือย่นย่อได้เพื่อความสวยงาม (ดู Kate Turabian, *A Manual for Writers of Term Papers, Theses, and Dissertations*, หน้า 16) ซึ่งหากจะยึดหลักนี้แล้วจะเกิดปัญหาหลายประการคือ

ก) ในชุดตัวอย่างที่ (1) ไม่มีหน้าชื่อเรื่อง ใช้กระดาษปกกับบทความเลย จึงใช้ข้อความในหน้าปกแทน แต่เห็นว่า หนังสือเล่มนี้เป็นเรื่องของผู้เขียนคนเดียวเรื่องเดียว จึงใช้ชื่อ สมาคมเทศบาล เป็นชื่อหนังสือส่วนถ้อยคำที่หน้าปกถือเป็นคำอธิบายชื่อหนังสือไป

ข) ในตัวอย่างที่ (2) มีหน้าชื่อเรื่อง แต่ไม่ตรงกับถ้อยคำในหน้าปก จึงใช้ข้อความในหน้าชื่อเรื่อง เป็นชื่อเรื่อง (ตามหลักเกณฑ์) และใช้ถ้อยคำในหน้าปกเป็นคำอธิบายชื่อเรื่อง

ค) ในตัวอย่างที่ (3) โดยที่เป็นหนังสือที่มีบทความหลายเรื่องรวมกัน ฉะนั้นชื่อข้อเขียนของนายสอาด ปายะนันทน์ จึงถือเป็นชื่อบทความ (พิมพ์ในเครื่องหมายอัญประกาศ) ส่วนชื่อหนังสือนั้นไม่มีแสดงเป็นอย่างอื่นเลยจึงต้องใช้ตามที่มีอยู่ในหน้าชื่อเรื่องซึ่งเขียนว่า "เอกสารประกอบความรู้เนื่องในการประชุมใหญ่ ส. ท. ท. ครั้งที่ 3 *ณ จังหวัดอุดรธานี เล่มที่ 4*" ซึ่งเกินกว่าที่ปรากฏในหน้าปก (ข้อความที่เกินได้ทำเป็นตัวเอนไว้) ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาว่าควรจะใช้อย่างไหน ผู้เขียนเห็นว่าใช้ตามหน้าปกดูจะเหมาะกว่า จึงต้องตัดคำที่เกินออก และลงคำว่า "เล่มที่ 4" ไว้ แต่ไม่ถือว่าเป็นชื่อเรื่องจึงไม่ทำเป็นตัวเอน

2. ตามตัวอย่างทั้งสามในทางวิชาการจะถือว่า คุณนันทกาและนายแพทย์เฉก เขียนหนังสือคนละหนึ่งเล่ม ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดสอาด เขียนบทความหนึ่งเรื่อง เครดิตในทางวิชาการอย่างแรกสูงกว่าอย่างหลัง

3. จะเห็นได้ว่า การถือความว่า "เอกสารประกอบความรู้ ฯลฯ" เป็นเรื่องชื่อหนังสือดูไม่ค่อยเหมาะสม ควรเป็นคำอธิบายชื่อเรื่องมากกว่า ซึ่งอาจจะทำได้โดยการจัดหนังสือประเภทนี้เป็นหนังสือชุดหรือเอกสารชุด (Series) แล้วใช้อธิบายชื่อเรื่องอีกต่อหนึ่ง ดังจะดัดแปลงจากตัวอย่างที่ (3) มาเป็นดังนี้ คือ

สอาด ปายะนันทน์, "หลักการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย," *รวมบทความเกี่ยวกับเทศบาล*, หนังสือชุดประกอบความรู้ในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3, เล่มที่ 4 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรมมหาดไทย, 2505), หน้า 168

ดังนี้[๔] จะเป็นการชัดเจนและสะดวกกว่า โดยเพียงแต่ตั้งชื่อหนังสือเสียใหม่ เช่น จะตั้งชื่อหนังสือชุดนี้ เล่มที่ 1 ว่า *เทศบาลกับการฆ่าสัตว์* เล่มที่ 2 ว่า *รวมรายงานของนายแฮมิลตัน* ก็ได้

4. การจัดทำหนังสือทำนองนี้ อาจจะจัดทำได้โดยจัดเป็นหนังสือชุด (Series) จากตัวอย่างที่ปรากฏในวงการพิมพ์หนังสือของต่างประเทศ เช่น McGraw-Hill Series in Political Science, หรือ Doubleday Short Studies in Political Science หรือหนังสือที่เรียบเรียง (Editing) ขึ้นมาในรูป Symposium หรือ Readings ก็ได้ ซึ่งอาจจะสรุปได้ย่อ ๆ เพื่อความสะดวกในการจัดพิมพ์หนังสือในทำนองนี้ในโอกาสต่อไป คือ

ก) เรียบเรียงขึ้น (Editing) เป็นเล่มเดียวกัน ดังในกรณีหนังสือชุดนี้ก็อาจทำเป็นรูปเล่มเดียวกันได้ การอ้างอิงก็จะกลายเป็น :

สอาด ปายะนันทน์ "หลักการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย," *รวมบทความเกี่ยวกับเทศบาล* เรียบเรียงโดยสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เพื่อประกอบความรู้ในการประชุมใหญ่ครั้งที่ 3 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรมมหาดไทย, 2505), หน้า 869

ในกรณีนี้ ก็ควรจัดรวมบทความประเภทเดียวกันไว้ในภาคเดียวกันได้ และหากจะจัดพิมพ์เป็นเล่มขนาดใหญ่กว่าปัจจุบัน จำนวนหน้าก็จะลดลงมาอีกพอเป็นหนังสือขนาดใหญ่เต็มภาคภูมิดี

ข) จัดเป็นหนังสือชุด (Series) มีหลายเล่ม โดยอาจจะตั้งชื่อเดียวกัน (อาจมีชื่อรองด้วย) และเรียงหน้ากันไป ตั้งแต่ต้นจนจบหรือไม่ก็ได้ดังนี้

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, *รวมบทความเกี่ยวกับเทศบาล : รายงานของนายแฮมิลตัน*, หนังสือชุดประกอบความรู้ในการประชุมใหญ่ครั้งที่ 3, เล่ม 2....

หรือ ตั้งชื่อแต่ละเล่มต่างกัน ไม่ต้องเรียงหน้ากัน (ไม่ต้องแจ้งเล่มที่ในชุดด้วยก็ได้) เช่นสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, *เทศบาลกับการฆ่าสัตว์*, หนังสือชุดประกอบความรู้ในการประชุมใหญ่ครั้งที่ 3....

2. เนื้อหาของเอกสารประกอบความรู้ ฯ เล่ม 1–4

ในการประชุมใหญ่ปีนี้ที่จังหวัดอุดรธานี ทางสันนิบาต ฯ ได้จัดรวบรวมบทความจัดพิมพ์เป็นหนังสือขึ้นสี่เล่ม ดังมีเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้ ในเล่มที่ 1 ประกอบด้วยบทความต่าง ๆ

35 บทความ ซึ่งได้รวบรวมมาจากคำบรรยายของผู้ทรงคุณวุฒิในการศึกษาอบรมสัตวแพทย์เทศบาลทั่วราชอาณาจักรครั้งที่ 1 (29 มกราคม–12 กุมภาพันธ์ 2505) จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสัตว์ประเภทต่าง ๆ และโรคของสัตว์ทั้งสิ้น ส่วนเล่มที่ 2 เป็นผลของการรวบรวมรายงานของนายแรนดี เอช. แฮมิลตัน ที่ปรึกษาเทศบาลนครกรุงเทพ/ธนบุรี และของสันนิบาตฯ ในเรื่องต่าง ๆ รวม 13 เรื่อง และเรื่องการควบคุมที่มีผลในทางป้องกันอัคคีภัยของนายประเสริฐ นาวารัตน์ อีกหนึ่งเรื่อง

เล่มที่ 3 ซึ่งเป็นเล่มหนาที่สุด (304 หน้า) นั้นประกอบด้วยบทความ 12 บท ส่วนใหญ่เป็นบทความเกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของเทศบาล เช่นอนามัย, สวนสาธารณะและสวนสัตว์, ศูนย์เยาวชน, การศึกษา, งานสงเคราะห์แม่และเด็ก, สวนเลี้ยงเด็กกลางวัน, นอกจากนั้นก็มีเรื่อง "เทศบาลในสมัยพัฒนา" (ของผู้เขียนเอง) และเรื่องของสหพันธ์เทศบาลนานาชาติ อันนับได้ว่าเป็นเรื่องแสดงทัศนคติและเปิดหูเปิดตา นอกจากนั้นก็มีเรื่อง "การจัดสวัสดิการในหน่วยงานเด็ก", "วิธีการกำหนดอัตราเงินเดือนและตำแหน่ง" และ "การจัดชั้นเนื้อ" ซึ่งสองเรื่องแรกอาจจัดเป็นความรู้ทางบริหารที่นักเทศบาลควรรู้แต่เรื่องสุดท้ายดูจะเกี่ยวกับความรู้ทั่ว ๆ ไป ซึ่งเจ้าหน้าที่เทศบาลควรทราบไว้ด้วยเหมือนกัน

ส่วนเล่มสุดท้ายคือเล่มที่ 4 นั้น ประกอบด้วยบทความคละกัน 3 ลักษณะ คือที่เกี่ยวกับเทศบาลไทยและต่างประเทศ สามเรื่อง, เกี่ยวกับความรู้ทางการบริหารเสียสองเรื่อง, อีกสองเรื่องนั้นเป็นเรื่องทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยโดยทั่วไปอีกเรื่องหนึ่ง และเกี่ยวกับการเกษตรโดยเฉพาะอีกเรื่องหนึ่ง

จากการวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ ข้างต้นและจากการที่ได้อ่านบทความต่าง ๆ แล้ว รู้สึกว่าหนังสือชุดนี้มีสาระประโยชน์มากเพราะเป็นการรวบรวมความคิดเห็นประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นที่รู้จักแพร่หลายกันทั่วไปทุกท่านและการจัดรวบรวมเรื่องครั้งนี้ก็มีเรื่องที่ก่อให้เกิดความคิดความรู้ในแง่มุมต่าง ๆ มาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการฆ่าสัตว์อันเป็นหน้าที่สำคัญของเทศบาล และในเรื่องที่แสดงความคิดอ่านริเริ่มของเทศบาลไทยที่จะขยายกิจกรรมออกไปในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานของนายแฮมิลตันเป็นส่วนมากและมีเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวแก่การขยายทัศนคติเกี่ยวกับเทศบาลอยู่ด้วย นอกจากนั้นก็มีเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเองและการบริหารงานทั่วไป

อย่างไรก็ดีหากจะติดตามบทความต่าง ๆ ที่พิมพ์ไว้ตามลำดับแล้ว ก็อาจจะมีความรู้สึกเสมือนเล่นเขย่งเก็งกอยอยู่บ้างเพราะยังไม่ได้จัดอันดับไว้ตามประเภทของเรื่อง ผู้ที่สนใจในเรื่องประเภทหนึ่ง ๆ จะต้องเปิดกลับไปมาหลายแห่ง รู้สึกว่าหากจะจัดประเภทเสียใหม่แล้วจะเป็นที่ดึงดูดความสนใจและช่วยในการอ่านยิ่งขึ้น เช่นควรนำเรื่อง "การจัดชั้นเมือง" ไปไว้ในเล่ม 1 ซึ่งเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ หรือย้ายเรื่อง "การควบคุมที่มีผลในทางป้องกันอัคคีภัย" ไปไว้ในเล่ม 3 ซึ่งควรมีแต่เรื่องอันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของเทศบาลเท่านั้น นำเรื่องเกี่ยวกับปรัชญาการเทศบาล การเทศบาลต่างประเทศ หลักการบริหารงานในแง่มุมต่าง ๆ และบทความปกิณกะไปไว้รวมกันในเล่มที่ 4 ก็จะดีมาก ทั้งนี้เป็นการรวมเรื่องประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน คือการฆ่าสัตว์เล่มหนึ่ง, รายงานของนายแฮมิลตันเล่มหนึ่ง (ซึ่งจะเป็นเครดิตอันดีต่อตัวเขาต่อไปด้วย), งานในหน้าที่ของเทศบาลเล่มหนึ่ง และรวมบทความอื่น ๆ อีกเล่มหนึ่ง

ความจริงข้อเสนอตามที่เขียนมานี้ก็คงจะน่าพึงสมเหตุสมผลอยู่ในหลักการ แต่ในเชิงปฏิบัตินั้นผู้เขียนก็รู้สึกเห็นอกเห็นใจเจ้าหน้าที่ผู้จัดพิมพ์หนังสือชุดนี้ไม่น้อย เพราะผู้เขียนเองก็มีประสบการณ์ด้านนี้อยู่บ้างพอที่จะทราบได้ว่าการจัดเรื่องเช่นนี้ก็ยากอยู่เหมือนกัน เพราะเป็นการรวมบทความจากผู้เขียนหลายคน บางคนเขียนสั้น บางคนเขียนยาว บางคนเขียนประเภทนั้นประเภทนี้ ที่ร้ายก็คือไม่แน่ว่าจะได้เรื่องจากใคร เมื่อใด ตามรูปการณ์นี้ บทความสำหรับเล่มที่ 1 (เรื่องการฆ่าสัตว์) และเรื่องที่ 2 (เรื่องรายงานของนายแฮมิลตัน และการป้องกันอัคคีภัย) คงจะได้มาก่อนอื่น จึงจัดพิมพ์ก่อน และการจะแยกเรื่องอัคคีภัยจากเล่มรายงานของนายแฮมิลตันก็อาจจะทำให้ได้เล่มเล็กไป (122 หน้า) ไม่ทัดเทียมกับเล่มอื่นไปก็เป็นได้ แต่ว่าหากทางสันนิบาต ฯ พอจะเจียดเจ้าหน้าที่เพื่อการนี้ได้เต็มที่สักหนึ่งหรือสองคนแล้ว ก็อาจจะทำตามข้อเสนอข้างต้นได้ โดยต้องหมั่นสืบดูว่า ท่านที่เลขาธิการสันนิบาต ฯ เชิญให้เขียนบทความนั้นจะมีท่านผู้ใดเขียนให้บ้าง จะเขียนเรื่องอะไร ยาวเท่าใด จะเสร็จเมื่อใด จะได้กะการณ์ถูก และส่วนไหนที่เรียบร้อยแล้วก็ส่งไปโรงพิมพ์ก่อนโดยยังไม่ต้องมีคำนำเพื่อจะได้แก้ไขภายหลังได้และเพราะคำนำนั้นไม่จำเป็นต้องพิมพ์ก่อนตัวเรื่อง เป็นหน้าแทรกได้

สำหรับเนื้อหาของหนังสือเล่มต่าง ๆ นั้น เล่มที่เห็นได้ชัดว่ามีประโยชน์ในทางปฏิบัติโดยตรงก็ได้แก่เล่มที่ 1 ซึ่งเป็นเรื่องที่นายสัตวแพทย์และพนักงานผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องรวมถึงคณะเทศมนตรี ปลัดเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งจะต้องปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา การที่ได้มีเอกสารทางวิชาการเป็นคู่มือเช่นนี้ย่อมเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จึงนับว่าเป็นความคิดที่ดีที่รวมเรื่องนี้ไว้

ด้วยกัน (ควรรวมเรื่องการจัดชั้นเนื้อในเล่ม 3 ไว้ด้วย) นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่า ผลงานชิ้นนี้จะเป็นที่อิจฉา หมายปองจากเจ้าหน้าที่เทศบาลในด้านอื่น ๆ ที่ทางสันนิบาต ฯ ยังมิได้จัดรวบรวมเรื่องไว้ให้ จึงหวังว่า ในอนาคตทางสันนิบาต ฯ จะได้รวบรวมเรื่องสำหรับประเภทงานอย่างอื่นด้วย

บทความกลุ่มที่นับว่าจะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ของเทศบาลก็ได้แก่ บทความประเภทบทความการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของเทศบาลอันเป็นแขนงเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนเสนอให้มารวมไว้ในเล่มที่ 3 เพราะแม้จะไม่ใช่การรวมบทความทางงานด้านเดียวอย่างในเล่ม 1 แต่ก็มีบทความเฉพาะแขนง ๆ ละบทสองบทครอบคลุมหลายแขนงงาน ทั้งนอกจากจะช่วยให้ความคิดอ่านแก่พนักงานที่ปฏิบัติงานนั้น ๆ แล้ว ยังเป็นโอกาสให้ได้อ่านกิจการงานในหน้าที่ของผู้ที่ร่วมงานอื่น ๆ ด้วย จึงเท่ากับเป็นเครื่องช่วยในการประสานงานให้ซาบซึ้งเข้าใจและให้เกียรติแก่ผู้ร่วมงานอื่น ๆ งานเทศบาลอันเป็นส่วนรวมก็จะก้าวหน้า และทุกท่านก็จะมีความสุขสบาย ดังนี้จึงหวังว่าพนักงานเทศบาลทุกท่านจะได้พยายามอ่านดูทุกบททุกตอน มิเลือกอ่านแต่เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับงานของตน

บทความกลุ่มที่ผู้เขียนเสนอให้รวมไว้ในเล่มที่ 4 นั้น แม้ว่าจะมีหลายรส และคู่ควรแก่การอ่านของผู้สนใจในงานเทศบาลทุกท่านแล้ว ก็รู้สึกว่าเป็นเรื่องที่ท่านที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเทศบาลในระดับหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาล ปลัดเทศบาลและเทศมนตรี และทางส่วนการปกครองท้องถิ่นควรจะต้องอ่านอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นบทความทางวิชาการด้านบริหารล้วน รัฐประศาสนศาสตร์ทั่วไปแล้ว ยังมีเรื่องเกี่ยวแก่การพัฒนาเศรษฐกิจการเทศบาลในต่างประเทศซึ่งจะช่วยเปิดหูเปิดตา แล้วยังมีเรื่อง "เทศบาลสมัยพัฒนา" ของผู้เขียนเองซึ่งรู้สึกกระดากใจที่จะนำมา "เชียร์" ในที่นี้ แต่ก็รู้สึกว่าเป็นเรื่องที่ได้พยายามไตร่ตรองหาเหตุผลแห่งความเจริญ ความเสื่อม ความมุ่งหมาย และมรรคา ที่จะเดินไว้มาก และจัดได้ว่าเป็นเรื่องที่ยาวที่สุดในเอกสารชุดนี้ด้วย

ส่วนเอกสารเล่มที่ 2 อันเป็นการรวมรายงานสำคัญที่ปรึกษาเทศบาล ฯ นั้น ผู้เขียนได้ขยักมาขอกล่าวในตอนท้ายที่สุดของบทวิจารณ์นี้ ก็เพราะรู้สึกว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เกือบจะที่สุดก็ว่าได้ เพราะเหตุที่เป็นรายงานของผู้ที่ทำงานด้านนี้ด้านเดียวมาแต่แรก จึงนับได้ว่าเป็นผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการเทศบาลในต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกามากพอสมควร จนกระทั่งทางราชการไทยได้ว่าจ้างมาเป็นที่ปรึกษา ฉะนั้นผลงานของท่านผู้นี้จึงน่าจะได้รับการ

สนใจเป็นพิเศษ สิ่งที่รู้สึกว่ารายงานของนายแฮมิลตันชุดนี้มีค่าอย่างมากในประการสำคัญที่สุด ก็คือความคิดริเริ่มของผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการเทศบาลชั้นสูงสุดของฝ่ายไทย เช่น นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพ, ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น และเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพอีกหลายท่าน ทั้งนี้ในทางวิชาการถือว่าผู้มีอำนาจบริหารที่มีความคิดริเริ่มนี้เป็นผู้ควรได้รับเครดิตในความคิดริเริ่มและหากจะมีผลงานสำเร็จมาได้จากความคิดท่านองนี้ก็นับได้ว่าเป็นเครดิตโดยตรงทั้ง ๆ ที่การวางแผนงานละเอียดและการศึกษาในเรื่องนั้น ๆ เป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญ คือที่ปรึกษา ฯ และการปฏิบัติการจนเป็นผลสำเร็จเป็นผลงานของพนักงานประจำก็ตามที สมดังภาษิตบริหารที่ว่า Expert is on tap; executive is on top. คือนักบริหารเป็นหัวหน้าเป็นผู้สั่งการ นักวิชาการเป็นผู้คิดการที่ตามจะ (เคาะ) สั่งมา

เรื่องที่นายแฮมิลตันได้ทำรายงานผลการศึกษาไปยังบุคคลต่าง ๆ ที่นำมาตีพิมพ์ในเล่มนี้มีถึง 13 เรื่อง ซึ่งครอบคลุมถึงการตั้งธนาคาร การออกพันธบัตร การควบคุมการจัดสรรที่ดิน รายได้เทศบาลต่างประเทศ การนำม้าไปตามถนนและทางเท้า การรับคำแนะนำจากพนักงาน การเก็บภาษีทรัพย์สิน การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (3 เรื่อง) การควบคุมอาคาร การติดโคมไฟ การมอบ "กุญแจ" แก่แขกคนสำคัญ นับว่าครอบคลุมเรื่องที่น่าสนใจหลายเรื่องอันเท่ากับเป็นผลสะท้อนของความคิดริเริ่มของฝ่ายนักบริหารไทย ตลอดจนการยอมรับรู้อย่างมีเกียรติว่าเรื่องอะไรที่เรายังไม่ทราบ ยังไม่รู้จะปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญหาทางแก้ไขให้ นับว่าเป็นการวางรากฐานเพื่อวางนโยบายที่ถูกต้องตามหลักวิชา

เป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้เขียนก็อดแสดงความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับรายงานของนายแฮมิลตันบ้างมิได้ จึงขออนุญาตอภิปรายเสียสักเล็กน้อย คือเรื่องที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะทดลองปฏิบัติตามคำแนะนำของที่ปรึกษา ฯ (เฉพาะในหลักการ) ก็มีเรื่อง การออกพันธบัตร การควบคุมการจัดสรรที่ดิน การเก็บภาษีทรัพย์สิน การหาทางเพิ่มพูนรายได้ของเทศบาลให้มีอำนาจเรียกเก็บภาษีหลายชนิดขึ้น (ไม่ใช่เพิ่มอัตราภาษีเดิม หรือเรียกเก็บจากแหล่งใหม่ แต่เป็นการแบ่งเก็บภาษีที่รัฐบาลเคยเก็บมาให้เทศบาลเก็บแทน) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เหล่านี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ส่วนเรื่องที่เป็นการประดับความรู้กระจุ๋มกระจิ๋มสมควรเผยแพร่ให้เทศบาลอื่น ๆ ได้รู้บ้างก็ได้แก่เรื่อง ประเพณีมอบ "กุญแจ" การนำม้าไปตามถนนและทางเท้า การรับคำแนะนำจากพนักงานเทศบาลและวิธีการติดโคมไฟฟ้าตามถนน แต่หากจะมอง

ไปอีกแง่หนึ่งก็อดกระดากใจไปไม่ได้ว่า เรื่องเช่นนี้ผู้บริหารงานเทศบาลก็น่าจะพอรู้อยู่บ้างแล้ว เว้นแต่เรื่องโคมไฟฟ้าซึ่งยาวถึง 20 หน้าว่าถ้าเรายังไม่มีเจ้าหน้าที่โดยตรงก็น่าจะถามเขาไว้

ส่วนเรื่องที่ผู้เขียนใคร่ติงไว้ก็คงมีแต่เรื่องธนาคารเพื่อพัฒนาเทศบาลนั้น รู้สึกว่า วงเงินเพียง 6 ล้านบาทจะพอให้ยืมได้หรือ จะให้ยืมประเภทสร้างถนน ฯลฯ จะได้งานสักเพียงไรอย่างเก่งก็คงจะยืมได้สัก 2 ราย ปีเดียวก็คงหมดเงิน เจ้าหน้าที่ธนาคารจะพลอยว่างเหว่ไปเพราะไม่มีงานทำ และในเวลานี้ก็มีกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลอยู่แล้ว ทั้งยังรู้สึกว่าถ้าออกพันธบัตรได้ จะได้เงินเป็นกอบเป็นกำกว่า ทั้งไม่ต้องตั้งเจ้าหน้าที่ไว้ประจำด้วย ปัญหาที่น่าติงไว้แต่ต้นบ้างในโครงการอื่น ๆ ก็เช่นกัน มิใช่เป็นปัญหาในหลักการ แต่เป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติว่าเจ้าหน้าที่จะทำงานได้ผลดีโดยสุจริตใจเพียงไร เช่นการควบคุมการครอบครองอาคารขึ้นอีกทอดหนึ่งเพิ่มจากการควบคุมการออกแบบก่อสร้างที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็เห็นจะยอมรับได้ว่าเป็นหลักการที่ดี แต่ตามการปฏิบัตินั้นจะทำความสะดวกให้แก่ประชาชนได้เพียงใด เพราะลำพังงานชั้นเดียวก็ต้องใช้เวลาและความพากเพียร และทุนทรัพย์ของผู้ขออนุญาตอยู่มากแล้ว หากจะเพิ่มขึ้นอีกขั้นหนึ่งผลได้ของทางการจะคุ้มผลเสียของเอกชนหรือไม่ ยังเป็นเรื่องที่น่าคิดมาก ทำนองนิทานเรื่องคนเลี้ยงเลี่ย

ดังนี้จะเห็นได้ว่ารายงานของนายแฮมิลตันนี้ เป็นเล่มที่จะอำนวยประโยชน์แก่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานเทศบาลมาก เพราะจะได้รับทราบความคิดต่าง ๆ และเพราะว่าตนจะต้องเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการว่าจะปฏิบัติการอย่างใดลงไปหรือไม่

อาจจะกล่าวได้โดยสรุป รวมยอดงานของสันนิบาตเทศบาล ฯ ที่ได้จัดพิมพ์เอกสารเหล่านี้ขึ้นว่า เป็นผลงานที่ทรงคุณค่าแก่ผู้สนใจในงานเทศบาล ทุกชั้นทุกระดับ โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหารและนักศึกษา นักวิชาการด้านนี้ไปชั่วกาลนาน ผู้วิจารณ์ขออนุโมทนาในวิริยกิจของผู้เขียนบทความเหล่านี้ และผู้จัดพิมพ์ในวิทยาทานครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง หากจะมีกรณีที่ผู้วิจารณ์ได้นำเอกสารชุดนี้มาอภิปรายมากไปดังในตอนที่หนึ่ง ก็ขอเรียนย้ำด้วยความจริงใจว่า อยากจะเห็นผลงานที่ดียิ่งขึ้นไป เป็นประการสำคัญ

อมร รักษาสัตย์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

The Future of Underdeveloped Countries. By **Eugene Staley,** published for the Council on Foreign Relations, New York: Frederick A. Praeger, 1961, 483 pp.

ในฐานะที่ ดร. สเตลีย์ เป็น Senior International Economist และ Research Director แห่ง The Industrial Development Center, Stanford Research Institute มหาวิทยาลัยแสตนฟอร์ด ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความเจริญก้าวหน้าของโลก และนโยบายของสหรัฐในการพัฒนาประเทศที่ด้อยพัฒนาทั้งมวลมาตั้งแต่ พ.ศ. 2496 จึงได้สำรวจและวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาประเทศต่าง ๆ และนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตรัสเซีย ในการพัฒนานั้น ดร. สเตลีย์ จึงอยู่ในฐานะของผู้ที่ทราบเรื่องดีมากผู้หนึ่ง

จุดสำคัญของหนังสือฉบับนี้มุ่งถึงประโยชน์และความมุ่งหมายของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายและของสหรัฐ ในการพัฒนาประเทศที่มีพื้นฐานทางประชาธิปไตยสมัยปัจจุบัน หนังสือฉบับนี้จึงเสนอผลสำรวจและวิเคราะห์สามประการด้วยกัน ประการแรกก็คือปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ ประการที่สองกล่าวถึงเป้าหมายและนโยบายของประเทศผู้นำฝ่ายคอมมิวนิสต์ แผนการและกลวิธีที่ใช้เพื่อครองอำนาจทางเศรษฐกิจในย่านประเทศที่ด้อยพัฒนา และประการที่สามก็คือนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่จำเป็นต้องเอื้อมมือเข้าไปช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศเหล่านี้โดยระมัดระวัง มิให้ตกเป็นเหยื่อของการโฆษณาชวนเชื่อของฝ่ายคอมมิวนิสต์

การพัฒนาประเทศให้เจริญขึ้นตามวิถีทางประชาธิปไตย ย่อมไม่อาจจะสำเร็จลงได้หากปราศจากความเจริญอันแท้จริงในการผลิต ซึ่งในที่นี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน การเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์ซึ่งได้แก่การศึกษาและสาธารณสุข และการปรับปรุงบริหารในการจัดองค์การ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้บังเกิดผลดีที่สุด ผู้ประพันธ์ได้ให้แนวทางอันมีประโยชน์ยิ่งทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับ *ปัญหาการพัฒนาประเทศ* โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอาณาบริเวณด้อยพัฒนา เช่น ปัญหาและวิธีสร้างทุน, ปัญหาวัตถุดิบและการนำวิธีอุตสาหกรรมมาใช้ และการรับความช่วยเหลือจากภายนอก

อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ในการพัฒนาประเทศที่มีรายได้น้อยคือ "ทุน" ปัญหาการสร้างทุนภายในประเทศจึงสำคัญยิ่ง ผู้แต่งได้แนะนำวิธีการสร้างทุน เช่น การเก็บภาษีอากร การกู้ยืม และการระดมทุนภายในประเทศ อนึ่ง การพัฒนาประเทศนั้นจักต้องให้ได้ระดับกับอัตราการเกิด

ของพลเมือง ประเทศใดมีพลเมืองเพิ่มขึ้นในปีหนึ่ง ๆ ตั้งแต่ 1 ½ % ขึ้นไป แต่การลงทุนสุทธิไม่เกิน 5% ต่อปีของรายได้ประชาชาติแล้ว ย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนได้ หรือแม้แต่จะตรึงมาตรฐานการครองชีพไว้ก็ไม่พอ ฉะนั้น ปัญหาสำคัญของผู้นำประเทศด้อยพัฒนา ก็คือพยายามหาวิธีสร้างทุนภายในประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากไม่พอก็ย่อมจำเป็นอยู่เองที่จะต้องพิจารณารับความช่วยเหลือในด้านเงินทุน วิชาการและเครื่องมือเครื่องใช้จากภายนอกประเทศ ซึ่งทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย นอกจากปัญหาการสร้างทุนและการรับความช่วยเหลือจากภายนอกแล้ว ผู้แต่งยังได้กล่าวถึงปัญหาทางวัตถุดิบและการนำเอาวิธีการอุตสาหกรรมมาใช้ ซึ่งหมายความถึงการเพิ่มการหัตถกรรมและอุตสาหกรรมการเกษตรอีกด้วย เช่น การลงทุนขนาดใหญ่ การใช้เครื่องมือที่ให้กำลัง วิชาการและการจัดองค์การ การกระจายแรงงาน รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยนสินค้าในระบบเศรษฐกิจการใช้เงินเป็นต้น การพัฒนาเหล่านี้ย่อมต้องอาศัยการพัฒนาด้านคมนาคมและการขนส่ง การค้าส่งและปลีก การเงิน การบริหาร การศึกษาอบรม และการสาธารณสุข

ผู้แต่งได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจตามนัยทางการเมืองซึ่งให้ประโยชน์อย่างมากในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ผู้อ่านจะได้รับประโยชน์จากการวิเคราะห์ปัญหาเหล่านี้ เพราะอาจจะนำไปใช้พิจารณาตัดสินใจวางนโยบายหรือกำหนดแผนปฏิบัติการทางเศรษฐกิจให้ถูกต้องยิ่งขึ้น นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังให้ประโยชน์แก่นักบริหารที่จะทราบปัญหาที่จะต้องเผชิญในอนาคต เพื่อหาทางป้องกันและแก้ไขให้การปฏิบัติตามนโยบายให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้ กล่าวคือ ความจำเป็นทางสังคมและทางการเมืองซึ่งได้แก่ความจำเป็นในการสร้างสถาบันและการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อย่างหนึ่งและผลที่จะเกิดตามมาทางการเมืองอีกประการหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้ผู้แต่งพยายามศึกษาและวิเคราะห์อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกประเทศอันมีอยู่เหนือการพัฒนา และผลที่จะได้รับจากอิทธิพลเหล่านั้น ประการสุดท้ายได้กล่าวถึงปัญหาการปฏิรูปทางการเกษตร การสร้างทุน และความเจริญของพลเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อจากวิธีการผลิตอย่างเก่ามาเป็นอย่างใหม่ เหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการพัฒนา เพราะความเคยชินและพฤติกรรมอันเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมของพลเมืองย่อมเป็นอุปสรรคที่เปลี่ยนแปลงได้ยากที่สุดขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ผู้แต่งยังได้ให้ข้อสังเกตจากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจกับประชาธิปไตยนั้นมักจะไม่สัมพันธ์กันตลอดไป บางกรณีการพัฒนา

เศรษฐกิจก็ดูเหมือนจะสนับสนุนเกียรติภูมิของเอกชน และช่วยให้มีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น แต่บางกรณีกลับนำไปสู่การรวมอำนาจซึ่งยังผลให้เกียรติภูมิของเอกชนต้องถูกดึงให้ถอยหลังห่างไกลออกไปอีก

การศึกษาถึงประวัติ แผนการณ์และกลวิธีของประเทศผู้นำฝ่ายคอมมิวนิสต์ตั้งแต่สมัยคาร์ลมากซ์จนกระทั่งถึงเมาเซตุง ก็นับว่าเป็นบทเรียนอันสำคัญยิ่งแก่ประชาชนชาวโลกเสรีที่จะพึงตระหนักถึงภัยอันเกิดจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ผู้แต่งได้บรรยายถึงวิธีการปลุกปั่นก่อกวน องค์การต่าง ๆ และการโฆษณาชวนเชื่อของคอมมิวนิสต์ในประเทศด้อยพัฒนา และแนวนโยบายของคอมมิวนิสต์ที่กีดกันการช่วยเหลือของสหประชาชาติและแผนการณ์ข้อลี่ของสหรัฐในประเทศด้อยพัฒนาเหล่านั้น

ผู้แต่งได้กล่าวถึงความจำเป็นและความเป็นมาของความช่วยเหลือของสหรัฐและประเทศทางฝ่ายตะวันตก เพื่อพยุงฐานะทางเศรษฐกิจในอาณาบริเวณด้อยพัฒนา แล้วลงท้ายด้วยหัวข้อแนะนำในการกำหนดนโยบายของสหรัฐซึ่งในฐานะที่เป็นประเทศประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นประชาชนและสมาคมต่าง ๆ จึงมีส่วนร่วมกับรัฐบาลด้วย และตอนสุดท้ายได้กล่าวถึงแนวโน้มแห่งความคิดเห็นและนโยบายของสหรัฐ แนวปรัชญาใหม่ ๆ ในการร่วมมือกันพัฒนาโลก และความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลประเภทสองฝ่ายและหลายฝ่ายในสมัยปัจจุบัน

จากแนวความคิดของผู้แต่ง เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ของสหรัฐในระยะหลัง ๆ นี้ ย่อมเป็นบทเรียนให้เราทราบว่าการ "หมายพึ่ง" ความช่วยเหลือจากภายนอกเพื่อพัฒนาประเทศนั้น ไม่ควรจริงจังและยึดถือเป็นหลักสำคัญจนเกินไป เพราะนโยบายการช่วยเหลือจากมิตรประเทศย่อมเปลี่ยนแปลงได้ อย่างน้อยผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนได้เสียของสมาคมต่าง ๆ และของประชาชนในประเทศของเรา ย่อมมีอิทธิพลต่อการวางนโยบายไม่มากก็น้อย

จะอย่างไรก็ตาม หนังสือฉบับนี้นับว่ายังประโยชน์ในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์อยู่มาก เพราะกล่าวถึงปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจหลายประการ ส่วนบทเรียนจากการคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์และแนวโน้มนโยบายระหว่างประเทศของสหรัฐนั้นก็เหมาะอย่างยิ่งสำหรับ

ผู้อ่านทั่วไป และผู้เกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมืองและทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ภาษาที่ใช้ในหนังสือฉบับนี้อยู่ในระดับปานกลาง การใช้ถ้อยคำสำนวนดูจะได้รับการระมัดระวังกลั่นกรองเป็นพิเศษ ทำให้เข้าใจง่าย

เสริมชัย พลพัฒนาฤทธิ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ. โดย ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, ใน *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2503), หน้า 79–120

หลังจากที่ได้อ่านบทความเรื่อง "ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ" ของอาจารย์ ดร. ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์ แล้ว ข้าพเจ้าก็บังเกิดความรู้สึกสองประการคือ ในประการแรกที่เดียว รู้สึกว่าที่ ดร. ศักดิ์ ได้เขียนบทความนี้ขึ้นมาเผยแพร่นั้น นับว่าเป็นประโยชน์และคุณค่าแก่นักบริหารและนักศึกษาทางการบริหารทั่ว ๆ ไปอย่างมาก เพราะเหตุว่าข้าราชการไทยได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างไทย ๆ ก็ย่อมที่จะอดมีความรู้สึกยึดเหนี่ยวในคติธรรมที่คนได้รับการอบรมสั่งสอนมามิได้ คติธรรมเหล่านี้อาจจะมีบางประการที่ไม่ตรงกัน หรือไม่เป็นไปในแนวเดียวกันกับหลักที่นักบริหารสมัยใหม่ในต่างประเทศ และข้าราชการไทยบางคนยึดถืออยู่ก็ได้ หลักสากลอันนี้คือหลักที่ถือว่าประสิทธิภาพเป็นมาตรการสำคัญที่สุดของนักบริหาร ดังที่ศาสตราจารย์ ลูเธอร์ กูลิค ได้กล่าวไว้ซึ่งได้นำมาลงไว้ใน *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (มกราคม 2505) หน้า 547 แล้ว การนำหลักสากลอันนี้มาเผยแพร่จึงจะเป็นชะนวนให้ข้าราชการและนักบริหารอื่น ๆ หันมาพินิจพิเคราะห์ดูคติธรรมประจำใจของตนอยู่บ้างไม่มากก็น้อย

ฉะนั้น โดยส่วนรวมจึงอาจกล่าวได้ว่าบทความนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอันมาก แต่ในขณะเดียวกันในประการที่สอง ข้าพเจ้าก็อดรู้สึกไม่ได้ว่า บทความดังกล่าวยังขาดประเด็นหรือความสำคัญบางตอนไปบ้าง ซึ่งก็ย่อมเป็นของธรรมดาของการเขียนบทความขนาดสั้น ๆ เท่านี้จะให้ครบถ้วนทุกแง่ทุกมุมย่อมเป็นไปไม่ได้ ประกอบกับความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ย่อมไม่เหมือนกันเสมอไป ดังนั้นในบทวิจารณ์นี้จึงใคร่ขอหยิบยกประเด็นสำคัญบางข้อมาพิเคราะห์เพื่อเพิ่มเติมเสริมแต่งข้อความซึ่งข้าพเจ้ารู้สึกว่าเป็นความสำคัญที่ควรจะได้นำมาพิจารณาในการกล่าวถึงประสิทธิภาพด้วย ดังต่อไปนี้

บทนิยาม

การที่ผู้เขียนเรื่องนี้กล่าวไว้ในหน้า 80 ว่า "ได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านนำเอาความหมายของคำ 'ประสิทธิภาพ' ตามกล่าวแล้วไปใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการขององค์การฝ่ายบริหารจากจำนวนเงินขององค์การได้รับมาจากงบประมาณประจำและใช้จ่ายไป เทียบกับผลงานที่ปฏิบัติได้ ถ้าผลงานที่ปฏิบัติได้มีมูลค่าสมกับเงินที่ใช้จ่ายหรือมากกว่าเงินที่ใช้ก็ถือว่า การปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้าม ก็ถือว่า ไม่มีประสิทธิภาพ" นั้น อาจเป็นความนึกคิดหรือความเข้าใจของผู้เขียนเอง คงมิใช่ความเข้าใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารราชการนั้น กิจการบางอย่างถึงแม้รัฐบาลรู้อยู่ว่าขาดทุนก็จำเป็นต้องทำ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และการบริหารราชการนั้น จะใช้กำไรขาดทุนเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพเหมือนอย่างขององค์การธุรกิจการค้าหาได้ไม่ แต่ผู้เขียนได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ในหน้า 81 เป็นการขยายบทนิยามของคำ "ประสิทธิภาพ" ออกไปอีก พอจะทำให้เข้าใจความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ" อยู่บ้าง แต่เห็นว่าอาจจะยังไม่ชัดเจนดีนัก เพื่อให้เห็นเด่นชัดใคร่ขอนำคำของศาสตราจารย์บางท่านมาอ้างอิง เช่น

James C. Charlesworth กล่าวว่า "การดำเนินงานอาจจะมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ประหยัดและกลับกันตรงกันข้ามก็ได้"[1]

Dwight Waldo: "ประชาชนธรรมดาชอบเปรียบเทียบการดำเนินงานของราชการบริหารกับการทำงานของระบบหากำไร ซึ่งเป็นที่คุ้นเคยกับเขา ดังนั้นเขามักจะพบว่าการบริหารราชการเป็นการล้มเปลือง, ไม่มีประสิทธิภาพ, เชื่องช้า, และเป็น red tape ...เขาเหล่านั้นมิได้เข้าใจหรือตระหนักถึงความแตกต่างขั้นมูลฐานระหว่างการบริหารราชการของรัฐบาลกับธุรกิจที่มุ่งหากำไร ... *ราชการมิใช่กิจการที่มุ่งหากำไร* จะใช้การคำนวณผลทางเศรษฐกิจหาได้ไม่ ราชการต้องแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งวงการธุรกิจไม่เคยได้รู้ ... ย่อมเป็นการผิดที่จะวัดหรือตัดสินประสิทธิภาพขององค์การรัฐบาลโดยเปรียบเทียบกับกิจการที่ต้องขึ้นอยู่กับความผันผวนของตลาด"[2] และ

---

1 Jame C. Charlesworth, *Governmental Administration* (New York: Harper & Brother, Publishers, 1951), p. 35.

2 Dwight Waldo, *Ideas and Issues in Public Administration* (New York: McGraw—Hill Book Company, Inc., 1953), pp. 54-55.

"แต่ในขอบข่ายของรัฐบาล ผลงานมิได้มีราคาปรากฏในตลาด ไม่อาจนำไปขาย หรือไปซื้อมาได้"[3]

ในหนังสือ *Management in the Public Service*, John D. Millett เขียนไว้ว่า "ประสิทธิภาพอาจจะเป็นคุณภาพทางการเงิน: ความสัมพันธ์ระหว่างเงินที่ใช้จ่ายและรายได้ที่ได้รับ หรือประสิทธิภาพอาจจะหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างเงินค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับความพอใจ หรือผลประโยชน์ที่ตนได้รับ"[4] และ

"คำว่า ประสิทธิภาพ กลายเป็นความหมายสำหรับคนเป็นจำนวนมากว่าประหยัด, การตัดทอนค่าใช้จ่ายลง"[5]

จากถ้อยคำดังกล่าวข้างต้นของศาสตราจารย์หลายท่าน พอจะชี้ให้เห็นถึงความหมายที่แท้จริงของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ได้อย่างดี การที่ผู้เขียนเรื่องนี้กล่าวไว้ในหน้า 84 เป็นทำนองสรุปสั้น ๆ ว่า "*ประสิทธิภาพ" เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนทุน ที่ใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน กับผลที่ได้ซึ่งอาจเป็นชิ้นเป็นอันนั้นได้ หรืออาจเป็นความพอใจและเป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป ซึ่งนับเป็นจำนวนเลขไม่ได้ ถ้าการปฏิบัติงานนั้นได้ผลสมกับทุนที่ใช้จ่ายไป ก็ถือว่าการปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าได้ผลน้อยไม่คุ้มกับทุนที่ลงไป เรียกว่า ขาดทุน หรือหย่อนประสิทธิภาพ"* จึงน่าจะมิใช่ความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในทางบริหารราชการที่ถูกต้อง ผู้อ่านอาจเข้าใจผิด เพราะความหมายใกล้ไปทางประสิทธิภาพในทางบริหารธุรกิจมากกว่า

ในที่นี้ จะใคร่ขอให้พิจารณาถึงความหมายที่แท้จริงของคำว่า "ประสิทธิภาพ" เท่าที่ใช้กันอยู่จนถึงปลายศตวรรษที่ 19 คำว่า "ประสิทธิภาพ" (efficiency) และคำว่า "สัมฤทธิ์ผล" (effectiveness) ใช้แทนกันได้ มีความหมายใกล้กัน แต่อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ นี้ คำว่า "ประสิทธิภาพ" มีความหมายอีกนัยหนึ่ง คือ อัตราส่วนระหว่าง input และ output[6] ความพยายามและผลที่ได้รับ, รายจ่ายและรายได้, ค่าใช้จ่ายและความพอใจในผล

---

[3] *Ibid.*, p. 56.

[4] John D. Millett, *Management in the Public Service* (New York: McGraw—Hill Book Company, Inc., 1954), p. 4.

[5] *Ibid.*, p. 253.

[6] Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: The Macmillan Company, 1957), p. 180.

เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ในความหมายเฉพาะที่ใช้กันทั่วไปในทางวิศวกรรม ในครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 และในทางธุรกิจและเศรษฐศาสตร์เมื่อตอนต้นศตวรรษที่ 20 เท่านั้น[7]

ในการอธิบายคำว่า ประสิทธิภาพ กับสมรรถภาพ ผู้เขียนอธิบายว่า พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า "สมรรถภาพ" ไว้สั้น ๆ ว่า หมายถึง "ความสามารถ" และว่าถ้าจะพิจารณาให้ละเอียดลึกซึ้งจะเห็นว่า ความสามารถนั้นอาจเป็นความสามารถของมนุษย์ สัตว์ หรือเครื่องจักร ถ้าจะพิจารณาตาม Encyclopaedia of the Social Sciences แล้ว เครื่องจักร, เครื่องยนต์ ใช้คำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) แทนที่จะใช้คำว่า "สมรรถภาพ" (capability) หรือความสามารถตามที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่าง

ความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" อย่างง่าย ๆ ตามความหมายที่กว้างที่สุด คือ การเลือกหาทางที่สั้นที่สุด โดยวิธีที่ถูกที่สุด (ราคาถูก) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ประสงค์[8] หรือ "ประสิทธิภาพ" คือ การที่จะสามารถบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยเสียค่าใช้จ่ายทางกำลังคนและวัสดุน้อยที่สุด ทั้งนี้ คำนึงถึงคุณค่าทางสังคม (social values) เช่นเดียวกับคุณค่าทางเศรษฐกิจ (economic values) ด้วย[9] หน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล ควรพยายามทำให้วัตถุประสงค์สำเร็จ โดยประหยัดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนและวัสดุ[10]

สาเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพ

ผู้เขียนได้กล่าวถึงสาเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพ โดยแยกออกเป็นสาเหตุมูลฐานและสาเหตุอื่น ๆ สำหรับสาเหตุมูลฐานนั้น เท่าที่ผู้เขียนได้ยกเอาสาเหตุของการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรเป็นปฐมเหตุ ทำให้มีการขยายขนาดขององค์การและจำนวนผู้ปฏิบัติงานในองค์การนั้น น่าจะนับเป็นสาเหตุที่ออกจะค่อนข้างกว้างขวางเกินไปเป็นสาเหตุโดยทั่วไป เกือบจะมิใช่สาเหตุมูลฐาน ความจริงยังมีสาเหตุที่สำคัญ ๆ อีกมาก เช่น การจัดรูปองค์การไม่ดี ขาดคน ปริมาณงานและคนไม่ได้สัดส่วนกัน การปรับปรุงวิธีการงบประมาณ การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล ฯลฯ

---

[7] Summer H. Slichter, "Efficiency," *Encyclopaedia of the Social Sciences*, ed. Edmin. R.A. Seligman. V. (1959), 437.

[8] Simon, *op. cit.*, p. 14.

[9] John M. Pfiffner and R. Vance Presthus, *Public Administration*, 3rd ed. (New York: The Ronald Press Company, 1953), p. 78.

[10] *Ibid.*, p. 346.

ในหน้า 89 ผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตประการหนึ่งว่า ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความรู้สึกในประโยชน์ขององค์การมากกว่าผู้น้อย มีความเป็นห่วงและเป็นกังวลในความสำเร็จหรือไม่สำเร็จและความเจริญความเสื่อมขององค์การ คล้าย ๆ ประโยชน์ของตนเอง บางท่านตื่นแต่เช้าตรู่รีบไปทำงานก่อน 8.00 น. และอยู่ที่ทำงานจนถึง 17–18 น. รู้สึกว่าเป็นคำกล่าวที่อาจจะไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงนัก จะถือเป็นหลักไม่ได้ จนกว่าจะได้มีการวิจัยกันให้ถ่องแท้เสียก่อน เพราะมีเสียงปรารภหนาหูเหมือนกันว่าผู้ใหญ่มักไม่ใคร่เอาใจใส่ในกิจกรรมขององค์การนัก ไม่เหมือนผู้น้อยที่ต้องเหนื่อยยากตรากตรำ

สำหรับสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนได้นำเอาผลของการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร (Executive Development) ของกระทรวงมหาดไทย เมื่อปลายเดือนมีนาคม 2503 มาลงไว้ด้วยก็นับว่าเป็นประโยชน์ในการพิจารณาด้านประสิทธิภาพของการบริหารราชการของไทยเราตามสมควร

วิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ

ผู้เขียนได้แยกอธิบายเป็น 2 ประการ คือ วิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยทั่วไป และวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพเฉพาะกรณีโดยหน่วยย่อยขององค์การเมื่อประมวลดูแล้วได้แก่การวางแผน การควบคุมและสั่งการ การรายงาน และการประเมินผล การสำรวจ (Survey) การวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Work Measurement) และการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน (Work Simplification) หัวข้อต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้อธิบายเหล่านี้ เป็นวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการบริหารราชการได้จริง แต่ยังไม่ครบถ้วน มีข้อที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมอีก จึงจะขอนำหัวข้อของการวิเคราะห์ทางการบริหาร (Administrative analysis) ซึ่งอาจจะนำมายึดถือเป็นแนวทางในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารราชการได้ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบ ดังนี้ คือ

1. การสำรวจการจัดองค์การ (Organization Survey)
2. การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้ง่ายขึ้น (Work Simplification)
3. การสำรวจสถานที่ทำงาน (Space-layout Survey)
4. การสำรวจเครื่องจักรเครื่องกลไกและเครื่องมือเครื่องใช้ (Survey of Machines and Equipment)
5. การวิเคราะห์แบบฟอร์มต่าง (Form Analysis)
6. การพัฒนาคู่มือวิธีดำเนินงาน (Development of Procedure Manuals)

7. การสำรวจความต้องการกำลังคนเพิ่มเติม (Survey of Requests for Additional Personnel)

8. การสำรวจปริมาณงานและตำแหน่งหน้าที่ (Position-Classification Survey)

9. การสำรวจค่าจ้างและเงินเดือน (Wage & Salary Survey)

10. การวิเคราะห์งบประมาณ (Budget Analysis)[11]

จะเห็นได้ว่าในหัวข้อ 10 ข้อที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ยกมาอธิบายโดยตรงเพียง 4 ข้อ คือ ข้อ 2, 3, 4 และ 5

นอกจากนี้ก็มีหลักทั่วไปในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของ Professor Herbert A. Simon อีก 4 ประการ คือ[12]

1. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เพิ่มพูนขึ้นได้โดยความชำนาญงานเฉพาะอย่างในบรรดากลุ่มต่าง ๆ

2. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เพิ่มพูนขึ้นโดยการจัดกลุ่มสมาชิกให้ขึ้นอยู่กับในสายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่

3. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เพิ่มพูนขึ้นได้โดยการจำกัด Span of control ณ จุดหนึ่งจุดใดในสายการบังคับบัญชาให้เหลือจำนวนน้อย

4. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เพิ่มพูนขึ้นได้โดยจัดกลุ่มผู้ปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ตาม (ก) วัตถุประสงค์ (purpose) (ข) วิธีการ (process) (ค) ลูกค้า (clientele) หรือ (ง) สถานที่ (place)

กล่าวโดยสรุปแล้ว บทความเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการพอจะเป็นแนวทางในการพิจารณาศึกษาเรื่องนี้อยู่บ้าง หากแต่ว่าผู้เขียนได้อธิบายความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในแง่ของการบริหารราชการไม่ชัดเจนพอ และประสิทธิภาพตามที่ผู้เขียนอธิบายมีความหมายใกล้ไปในทางประสิทธิภาพในทางบริหารธุรกิจมากกว่าที่จะเป็นประสิทธิภาพในทางการบริหารราชการ

พ.ต.ต. สงคราม ลิขิสุนทร

ฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธรชายแดน

---

11 John M. Pfiffner and S. Owen Lane, *Manual for Administrative Analysis* (Dubuque, Iowa: W.C. Brown Co., 1951), pp. 4-5.

12 Simon, *op. cit.*, pp. 20-21.

สารนิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

TO DEVELOP RURAL AREAS IN THAILAND BY COMMUNITY DEVELOPMENT PROCESS

by ***Sub. Lt. Supot Panichprapai***

The government is now, and has always been responsible for the improvement of conditions in rural areas. And this responsibility has fallen largely such on ministries as Agriculture, Public Health, Education and Interior. Each ministry is a specialist in its own field but villagers do not live in accord with the way in which ministries are organized. Life is an organic whole, it cannot be divided into compartments. When we speak of people in terms of poverty, ill-health, and illeteracy we cannot afford to overlook the inter-looking character of these needs. Education, economic development, and public health are so inter-related and mutually dependent that the success of one depends upon the success of the other. Though there has been improvement, the conditions under which most villagers live is still substantially one of poverty, disease and ignorance. Their lives leave much to be desired, for they are underhoused, underfed, underclothed, and only half-literate. These conditions have become the main obstacle to economic and social development.

The National Community Development Program was made an integral part of the National Economic Development Program on October 20, 1960. Both plans share the common objectives of improving the standard of living and the social and cultural well-being of the people as a whole. The role of the Community Development Program is to develop villagers, the bulk of our population, to become self-reliant, responsive citizens, capable and willing to participate effectively in the task of developing all aspects of their communities and their nation.

The National Community Development Program was prepared by the Interior Department in 1959 and was promulgated as part of the National Economic Development Program in 1960. The ultimate objective of the program is the improvement and enrichment of all phases of village life.

Specific targets planned for the Community Development Program are:

(1) Development of a coordinated inter-ministerial program of community development.

(2) Establishment of an effective training program for community development workers and related personnel.

(3) Establishment of an effective training program for village leaders.

(4) Providing stimulation with a view to inducing active participation in community action and self-help projects designed:

(a) to introduce improved agricultural practices appropriate to the economy of a particular region;

(b) to develop income-producing employment;

(c) to create better sanitation and favorable conditions of community life;

(e) to foster community cultural activities; and,

(f) to set up needed public facilities.

(5) Increasing the effectiveness of government services in the villages by coordinating the work of representatives of the technical ministries.

To achieve the objectives mentioned above, emphasis needs to be placed upon some of the more important principles:

(1) The changing of the attitudes of village people is of strategic importance, no less than is their material achievements.

(2) The development of village leadership and the revitalizing of village organizations and institutions are indispensable to the success of the program.

(3) The development of village people to become self-reliant, responsive citizens capable and willing to assume full responsibility in developing themselves, their communities and the nation at large.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : การเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นชนบทไทย
ด้วยกระบวนการพัฒนาการท้องถิ่น
โดย ร.ต. สุพจน์ พาณิชประไพ ร.ป. (จุฬา),
รป. ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย ช + 255 + 1)

DEFENSE ECONOMY OF THAILAND

by ***Colonel Abhichart Dhiradhamrong***

National defense involves not only men and arms, but also other economic strengths. To achieve both national security and prosperity, economic and social development planning must be taken into account along with military defense requirements. Without a better understanding of economic conditions and the relationships between the national economy and defense requirements, a sound national security policy cannot be formulated.

National defense in a less-developed country like Thailand possess at least three basic problems. First, the over-all national development program must aim primarily at increasing the national income and improving standards of living. Second, there is a tendency among the people and government officials to become overly dependent upon one or another of the Great Powers for national survival, and to maintain the attitude that it is not necessary to extend their own efforts in the national defense. Finally, there is the simple question of finance : How to utilize a limited defense budget to the best possible advantage.

The purpose of this thesis is, therefore, to describe existing economic conditions concerning national defense and their trends; to discuss the problems and difficulties involved; and to suggest certain measures by which these problems may be remedied.

The thesis consists of eight chapters. Chapter I deals with basic problems of national security : military requirements, economic mobilization and organization for defense. This chapter suggests with the following :

1. Creation of an office responsible for the promotion of production, the utilization of national resources, and mobilization planning in the office of the Prime Minister.

2. Promotion of the production and utilization of national resources in support of the national defense.

3. Administration of public finances in such a way that military activities will not be impeded.

4. Further requests for foreign aid, both military and economic.

5. Execution of economic warfare.

Problems concerning manpower, raw materials, energy, industry, transportation and telecommunications are discussed in Chapter II, III and IV. The principal manpower problems in Thailand at the present time are underemployment, a lack of skilled labour, and inexperience

in industrial technology and management. Moreover, other problems will arise in wartime because of the increase of personnel in the armed forces which will deplete manpower resources for economic development. To solve these wartime problems, the writer recommends that the government increase the labour force and working hours, increase the number of skilled labours, increase production efficiency, and allocate labour in accord with the military and civilian requirements.

Concerning energy resources, the author foresees no major peace-time problems. Electric power will increase to 508,000 kilowatts by 1963. A major portion of the increase will be generated by the Yanhee hydro-electric plant. However, a plan for solving the problem of power shortages due to enemy destruction of power plants and distribution systems in wartime should be prepared. Lignite is the mine energy resource used for many power plants in Thailand. Oil production at Fang, Chiangmai is not at full capacity due to the quality of crude oil. More than 900 million baht worth of oil products is imported yearly. The 5,000 barrel refinery at Bangjak will operate very soon while another 38,000 barrel refinery is going to be constructed. The problem of an adequate oil supply in wartime is largely a problem of transportation to be arranged by allied countries which own the oil. The physical security of the refinery and tanks is a major problem requiring coordination between military and civilian authorities. Wood and charcoal are still vital energy resources for steam locomotives and household cooking. These resources will cause no major defense problem in the foreseeable future.

A major problem in most, it not all, underdeveloped countries is the need for economic diversification. Only 2% of the economically active population of Thailand is now engaged in industry, while 80% are employed in agriculture, foresting and fishing. The Thai industrialization program includes the promotion of industry by granting special privileges to investors. It is estimated that national income in the industrial category will increase 12% yearly during 1961 to 1963. The writer draws attention to certain works concerning the preparation of industrial mobilization which are the functions of the Department of Military Industry, Ministry of Defense. It is considered that, in case no National Mobilization Office is created, the functions should be broadened to the extent that the Department will be able to solve the economic and military requirement problems in wartime. In connection with industrial zoning to locate industrial facilities outside the Bangkok metropolitan area, it is pointed out that the effort is not only a social development activity but also a measure of civil defense. The writer, therefore, recommends that the representatives of the Ministry of Defense and the Department of Civil Defense should participate in the planning of Bangkok and Dhonburi Zoning.

Adequate and dependable transportation and telecommunication systems are important for both national development and defense. Priorities in economic and social development programs are roads, adequate water, power, and schools. To ensure that these improvements are acceptable for military and economic purposes, military and civilian authorities should coordinate their effort.

The writer discusses in Chapter V the defense budget, defense finances and stabilization. The defense budget, he suggests, should be based on military requirements which arised from the national defense plan. Defense expenditures should be calculated as a percentage of the national income or national product. A study of the defense expenditures of serveral nations comparable to Thailand indicates that the defense costs of Thailand are considerably less.

Defense financing by taxation has more advantages than by loan. Taxation should be applied not only for stabilization purposed, but also to insure that the burden of national defense is shared equitably. Defense financing by loan may cause inflation, and of course the loans must be repaid, ultimately through taxation. In time of war, however, it will be necessary to borrow in support of the war effort. Direct stabilization controls during wartime should include price control, wage stabilization, stabilization subsidies and consumer rationing.

Chapter VI is devoted to a discussion of foreign assistance received by Thailand. The major portion of economic aid has been provided by the United States. Military assistance furnished by the United States also has played an important role in the modernization of the Royal Thai Armed Forces. Other economic and technological assistance has been provided by the United Nations, the Colombo Plan, Germany and Japan. According to the six years national economic development plan, Thailand expects to receive 500 million baht worth of foreign grant assistance yearly.

Economic warfare is discussed in Chapter VII. The writer indicates that Thailand is already engaged in economic warfare, in particular from the economic penetration by the Chinese Communists. The only economic warfare measure executed by Thailand is an answer to this penetration. Thailand has no clear and definite economic warfare policy. The collection and processing of information and other preparations for economic warfare should be the responsibility of a permanent working group comprising representatives of the government agencies concerned.

In summary, this study deals with economic condition and problems concerning national defense. The discussion and recommendations made should be helpful to interested government agencies and authorities. National security and economic growth depend upon and contribute to one another. The success of the national defense program depends not only upon sound military

planning, the efficiency of the Armed Forces, the national product and income, but also upon the interest and sacrifice of the citizenry, politicians, government administrators and officials. A suitable defense program is not possible unless the people and administrators preceive the need for national survival and are willing to sacrifice for it.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : *เศรษฐกิจการป้องกันราชอาณาจักร การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อการป้องกันประเทศไทย*
โดย พ.ย. อภิชาติ ชีรำรง รป.ม. (เกียรตินิยมดี)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย 11 + 155 + 4)

หนังสือดี

หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และวิเคราะห์การบริหารงานสหกรณ์หาทุนในประเทศไทย โดย สงัด เอกทัศ์ บ.บ., ศส. บ., รป.ม. (เกียรตินิยม) มี 240 หน้า ติดต่อขอซื้อได้ที่ผู้แต่ง ณ กระทรวงสหกรณ์ จำหน่ายปกติราคาเล่มละ 22 บาท ถ้าส่งทางไปรษณีย์เล่มละ 25 บาท

การเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นชนบทไทยด้วยกระบวนการพัฒนาการท้องถิ่น โดย ร.ต. สุพจน์ พาณิชประไพ ร.บ., รป.ม. มี 256 หน้า ติดต่อสั่งซื้อได้ที่กองปฏิบัติการส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทย (พระที่นั่งนงคราญสโมสร) เล่มละ 25 บาท

ประมวลปัญหาและทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พิมพ์ครั้งที่ 6 รวบรวมโดยประวัณ ณ นคร ออกสู่ตลาดปลายเดือนกรกฎาคม ศกนี้ สั่งซื้อได้ที่บริการสงัดการ ก.พ. เล่มละ 50 บาท

ข่าวคณะ

INSTITUTE NEWS

คณะรัฐประศาสนศาสตร์เปิดสมัยการศึกษาภาคต้นประจำปี 2505 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ศกนี้ ในภาคนี้ปรากฏว่ามีจำนวนนักศึกษาใหม่ทั้งสิ้น 40 คน ในจำนวนนี้เป็นนักศึกษาที่สอบคัดเลือกเข้ามาได้ 27 คน ส่วนอีก 13 คนเป็นผู้ที่กระทรวงทบวงกรมคัดเลือกส่งมา สำหรับนักศึกษาเดิมที่ขึ้นทะเบียนเข้าเรียนในภาคการศึกษาที่สองและที่สาม ปรากฏว่ามีจำนวนรวม 87 คน

ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2505 คณะนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดให้มีการรับประทานน้ำชาร่วมกัน ณ ตึกของคณะ ฯ เพื่อเปิดโอกาสให้นักศึกษาใหม่ได้พบปะสังสรรกับบรรดาอาจารย์ นักศึกษารุ่นพี่ และเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมงานของคณะ ฯ ในโอกาสนี้ท่านคณบดีได้กล่าวคำปราศรัยและให้ Dr. Brett ซึ่งจะอำลาจากเราไปได้พูดความในใจด้วย หลังจากนั้นก็มีการกล่าวต้อนรับต่าง ๆ ของนักศึกษา งานสิ้นสุดลงเมื่อเวลา 18.30 น.

การศึกษาภาคต้นจะสิ้นสุดลง หลังจากการสอบไล่ประจำภาค ในระหว่างวันที่ 15-19 ตุลาคม 2505 และการศึกษาภาคสองก็จะเริ่มขึ้นในวันที่ 1 พฤศจิกายน โดยจะเริ่มลงมือรับสมัครนักศึกษาในตอนประมาณต้นเดือนกันยายนศกนี้

สำหรับสมัยการศึกษานี้ ทางคณะ ฯ ได้อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติมมาอีก 3 ท่าน คือ อาจารย์ ดร. ชวัช มกรพงศ์ ซึ่งสำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาโทและเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์และปริญญาโททางเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยอินเดียนา เข้าทำการสอนเป็นอาจารย์ประจำของคณะ ฯ นอกจากนั้นทางคณะ ฯ ได้เชิญอาจารย์ประวัณ ณ นคร หัวหน้ากองวินัยและเรื่องราว และอาจารย์ชูชาติ ประมูลผล หัวหน้ากองระเบียบข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มาเป็นอาจารย์ผู้บรรยายพิเศษอีกด้วย

ในระยะนี้ นักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น อาทิเช่น เข้าร่วมทำบุญตักบาตรในบริเวณมหาวิทยาลัยในตอนเช้าวันที่ 27 มิถุนายน 2505 ซึ่งเป็นวันสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และในตอนค่ำก็ได้จัดส่งนักศึกษาของคณะไปร่วมแสดงบนเวทีหอประชุม ในชุด *สยามานุสสติ*

โดยมี พ.อ. ศิริ สุทธิมณฑล, ร.ท. เพชร สุทธิสาร, พ.ท. อุดม เพชรศิริ, น.อ. มานะ สังขวิจิตร และคุณพิศล ณ ถลาง เป็นผู้แสดง ครั้งนับเป็นครั้งที่สองที่คณะได้ส่งชุดบันเทิงเข้าร่วมแสดงกับชุดของนักศึกษาคณะอื่น ๆ ในครั้งแรกนั้นได้จัดส่งชุดรำวงเรื่อง ผีกลัวคน เข้าร่วมในการแสดงบนเวทีเนื่องในโอกาสจัดงานรื่นเริงเพื่อเฉลิมฉลองวันขึ้นปีใหม่ของศึกษ์

ในระหว่างรอบสามเดือนนี้ มีนักศึกษาเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เสร็จ และผ่านการสอบปากเปล่า ได้รับปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต รวม 4 ราย ดังต่อไปนี้ คือ คุณอร่าม เอี่ยมอรุณ, คุณเกรียงไกร เชมะวิชานุวัติ, ร.ต. สุพจน์ พาณิชประไพ และ พ.อ. อภิชาติ ชีรชำรง

ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2505 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะกรรมการพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการช่วยเหลือและร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ(ก.ศ.ว.) ได้เป็นเจ้าภาพในการจัดเลี้ยงเพื่อเป็นเกียรติแก่ Mr. Thomas E. Naughten ผู้อำนวยการองค์การยูซอมประจำประเทศไทย เนื่องในการอำลาจากประเทศไทยและเพื่อต้อนรับ Mr. John C. Ewer ผู้อำนวยการคนใหม่ ณ โรงแรมเอราวัณ Mr. Naughten ผู้นี้ ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการยูซอมในประเทศไทยมาเป็นเวลาถึง 5 ปี และเป็นผู้ที่ได้รับความยกย่องโดยทั่วไปว่า เป็นนักบริหารที่มีความสามารถเป็นเลิศในงานเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ และท่านเป็นผู้ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการดำเนินงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ตลอดมา จึงขอถือโอกาสอำนวยพรให้ท่านประสบแต่โชคดีตลอดไป

และในระยะใกล้เคียงกันนี้ คือ ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2505 ฯพณฯ พลเอกถนอม กิตติขจร และคุณหญิง ก็ได้จัดให้มีการเลี้ยงเพื่อเป็นเกียรติแก่ Dr. Cecil C. Brett และภรรยา ณ โรงแรมเอราวัณ เนื่องในการอำลาจากประเทศไทย Dr. Brett ได้เดินทางมายังประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ในฐานะศาสตราจารย์ผู้บรรยาย ต่อมาได้รับตำแหน่งหัวหน้าที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกันประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์สืบต่อจาก Dr. John E. Stoner ในปี พ.ศ. 2503 เมื่อ Dr. Brett เดินทางกลับแล้ว Dr. Woodworth G. Thrombley ที่ปรึกษาฝ่ายวิจัยจะได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทนสืบต่อไป

ข่าวการเดินทางไปประชุมและทำงานต่างประเทศที่สำคัญได้แก่ข่าว ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ คณบดีได้เดินทางไปประชุมองค์การกรรมกรระหว่างประเทศที่กรุงเจนีวา

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในฐานะหัวหน้าผู้แทนไทย เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2505 และได้เดินทางกลับถึงประเทศไทยในวันที่ 5 กรกฎาคม ศกเดียวกัน

อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ ไปร่วมประชุม International Institute of Administrative Sciences ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และดูงานทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศภาคพื้นยุโรป เป็นเวลาประมาณ 1 เดือน โดยทุนขององค์การยูซอม อาจารย์ ดร. อาษาได้ออกเดินทางจากประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2505

อาจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ ได้รับเชิญจาก East-West Center แห่งมหาวิทยาลัยฮาไวอิ ให้เป็น East-West Center Visiting Scholar เพื่อร่วมทำการวิจัยเกี่ยวกับการรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบโดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารในสังคมที่กำลังพัฒนาร่วมกับคณะศาสตราจารย์จากประเทศต่าง ๆ อีก 3 ประเทศ เป็นเวลา 10 เดือน โดยกำหนดจะออกเดินทางจากประเทศไทยประมาณปลายเดือนสิงหาคม ศกนี้ ในระหว่างที่อาจารย์ ดร. อมร ไปต่างประเทศนี้ อาจารย์โสรัจ สุจริตกุล ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองวิชาการและสอบไล่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะได้ทำการสอนวิชาสัมมนาการบริหารเปรียบเทียบแทน

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2505 อาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร ได้รับเชิญไปร่วมประชุมฝ่ายสังคมศาสตร์ ณ ทำเนียบรัฐบาล เกี่ยวกับเรื่องโครงการจัดตั้งศูนย์การวิจัยแห่งชาติ

ในระหว่างวันที่ 4–15 มิถุนายน 2505 Dr. Woodworth G. Thrombley อาจารย์ เชวง เรืองสุวรรณ อาจารย์เพ็ญศรี วายวานนท์ และอาจารย์ชัดติยา อมรทัต ได้เดินทางไปสำรวจและสัมภาษณ์ข้าราชการตามโครงการวิจัยเรื่อง "รายได้และค่าครองชีพของข้าราชการประจำปี 2504–2505" ณ จังหวัด เชียงใหม่ พิษณุโลก และนครสวรรค์ ซึ่งเป็นจังหวัดตัวแทนกลุ่มภาคเหนือ ต่อมาในวันที่ 7–12 กรกฎาคม 2505 อาจารย์ไทยทั้งสามท่านก็ได้ออกเดินทางไปสำรวจจังหวัดตัวแทนกลุ่มภาคใต้ คือ จังหวัดนครศรีธรรมราช และปัตตานี ตามลำดับ

Miss Ruby Salvador ผู้ซึ่งได้รับปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์จากมหาวิทยาลัยมนิลาประเทศฟิลิปปินส์ ได้รับทุนดูงานจากองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เดินทางมาถึงประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2505 เพื่อทำการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบและจะได้เข้าประจำทำงานอยู่ในฝ่ายวิจัยของคณะฯ เป็นเวลา 1 ปี

ข่าวเกี่ยวกับการฝึกอบรมที่น่าสนใจ ประมวลได้ดังนี้ วันที่ 18–22 มิถุนายน 2505 กองทัพเรือได้จัดให้มีการอบรมตามหลักสูตรการสอนเชิงประชุม ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ ในการนี้กองทัพเรือได้เชิญอาจารย์มัลลี เวชชาชีวะ เป็นผู้บรรยาย ผู้เข้าร่วมอบรมตามหลักสูตรครั้งนี้ ได้แก่นายทหารชั้นนายพล จำนวน 14 ท่าน

ในระหว่างเดือนมิถุนายน–กรกฎาคม 2505 กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการของกระทรวงขึ้น ณ ห้องประชุมของกระทรวง ในการอบรมนี้ ทางกระทรวง ฯ ได้เชิญอาจารย์ชวัช ฉัตระเนตร และอาจารย์กริช เกตุแก้ว ไปเป็นผู้บรรยาย ในวันที่ 25 มิถุนายน และ 5 กรกฎาคม ตามลำดับ

วันที่ 9 กรกฎาคม–7 สิงหาคม 2505 กรมไปรษณีย์โทรเลขได้จัดให้มีการฝึกอบรมตามหลักสูตรครูผู้ฝึกแก่ข้าราชการชั้นเอกและชั้นโท และได้เชิญอาจารย์ชวัช ฉัตระเนตร ไปเป็นผู้บรรยายในการฝึกอบรมดังกล่าว

วันที่ 18–27 กรกฎาคม 2505 กระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีการอบรมตามหลักสูตรครูผู้ฝึกแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อันประกอบไปด้วยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย นายอำเภอ และนายตำรวจ ในการนี้ ทางกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะ ฯ เป็นผู้จัด โดยมีอาจารย์มัลลี เวชชาชีวะ เป็นผู้ดำเนินการตามโครงการนี้

ในระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม–12 สิงหาคม ศกนี้ ทางกระทรวงมหาดไทยจะได้จัดให้มีการฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอเป็นรุ่นที่ 3 ขึ้นที่จังหวัดยะลา โดยมีปลัดจังหวัดและนายอำเภอของจังหวัดภาคใต้เข้าร่วมในการฝึกอบรมครั้งนี้ อาจารย์ที่ได้รับเชิญไปบรรยายในการนี้ได้แก่อาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร อาจารย์ปถม ชาญสรรค์ อาจารย์ชวัช ฉัตระเนตร อาจารย์กริช เกตุแก้ว และอาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ การฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอนี้ได้ทำไปแล้ว 2 รุ่น คือ รุ่นที่ 1 เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์–10 มีนาคม 2505 ณ ศูนย์พัฒนาการศึกษาภาค 9 จังหวัดอุดรธานี และรุ่นที่ 2 เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม–15 มิถุนายน 2505 ณ ศาลาประชาคม นิคมสร้างตนเอง พระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี

ข่าวเกี่ยวกับฝ่ายห้องสมุดที่น่าสนใจได้แก่ข่าวการประชุมคณะกรรมการ โครงการสหบัตรสาขารัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2505 ณ ห้องโสตทัศนะศึกษาของคณะ ฯ การประชุมนี้จัดขึ้นเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างข้อตกลงตามโครงการสหบัตร และเพื่อพิจารณาหา

ทางให้การใช้สหบัตรได้ดำเนินไปโดยกว้างขวางยิ่งขึ้น ในการนี้ผู้เข้าร่วมประชุม 11 คน โดยมีพลตรี เต็ม หอมเศรษฐี ประธานคณะกรรมการ ฯ เป็นประธานในที่ประชุม

สภาวิจัยแห่งชาติ ได้ส่งคุณสมจิตต์ ยรรยง หัวหน้าแผนกสถิติและรายงาน และทำหน้าที่บรรณารักษ์ศูนย์บริการเอกสาร (Documentation Center) ของสภาวิจัยแห่งชาติมาทำการคัดลอกหนังสือ และเอกสารอ้างอิงที่มีอยู่ในห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อให้การประสานงานตามโครงการสหบัตรได้เป็นไปอย่างใกล้ชิด และเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งซื้อหนังสือประเภทนี้สำหรับศูนย์บริการเอกสารดังกล่าว นอกจากนั้น สำนักงบประมาณ ก็ได้จัดส่งคุณเทพินทร์ ชวางกูร มาฝึกงาน ณ ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเวลา 3 เดือน เพื่อเตรียมปฏิบัติงานตามโครงการปรับปรุงห้องสมุดของสำนักงบประมาณต่อไป

ในระหว่างวันที่ 7–17 ตุลาคม 2505 องค์การรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก (EROPA) จะได้จัดการประชุมประจำปีขึ้น ณ ศาลาสันติธรรม กรุงเทพ ฯ การประชุมปีนี้รัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพและได้มอบหมายให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการประชุมครั้งนี้ และเมื่อวันที่ 5–6 กรกฎาคม ศกนี้ Dr. Carlos P. Ramos ผู้อำนวยการสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก ได้เดินทางมายังประเทศไทยและได้เข้าพบอาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร ผู้รักษาการแทนคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และบรรดาอาจารย์เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดการประชุมดังกล่าว

นอกจากนั้นยังมีผู้มีเกียรติเข้าเยี่ยมชมกิจการของคณะ ฯ ดังรายนามต่อไปนี้

Dr. U.G. Foa, UNESCO Social Psychologist

Dr. Elizabeth Gurney, Statistican, Bureau of the Census, Washington, D.C.

Professor Gerard J. Mangone, Maxwell Graduate School, Syracuse University

Mr. Noel Reininger, Reed College, Oregon

Miss Parlinah, Librarian, Institute of Public Administration, Gadja Mada University, Jogjakarta, Indonesia.

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

รางวัลของความดี*

เมื่อต้นเดือนมกราคมศกนี้ ศาสตราจารย์วิลเลี่ยม เจ. ซิฟพีน แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา ได้มีหนังสือมาคุยกับมิตรสหายที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มีข้อความตอนหนึ่งว่าในเดือนมิถุนายน 2505 นี้ ตอนปลาย ๆ เดือนวันที่เท่าใดท่านจำไม่ได้แน่ จะเป็นวาระครบร้อยปีของวันประสูติของ "ปรินซ์ดำรง" ผู้ทรงมีพระคุณต่อประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะทรงปฏิบัติราชการสำคัญ ๆ มามากมาย และที่เกี่ยวกับพวกเราโดยเฉพาะคือพระองค์ทรงเป็นปรมาจารย์ของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ จึงสมควรที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์จะได้หาทางประกาศพระกิตติคุณของสมเด็จเป็นพิเศษในโอกาสนี้ เช่นอาจจะจัดหาเรื่องที่เกี่ยวกับพระองค์ท่านมาลงใน *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* สำหรับตัวท่านเองก็ยินดีจะช่วยเขียนเวลาเขียนส่งมาร่วมได้สักเรื่องหนึ่ง

คำปรารภของศาสตราจารย์ ซิฟพีน จับใจข้าพเจ้าเป็นอย่างยิ่ง และทำให้ข้าพเจ้ารู้สึกว่าคณะรัฐประศาสนศาสตร์ควรจะหาทางเฉลิมฉลองพระกิตติคุณของ "ปรินซ์ดำรง" หรือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพอย่างดีที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ เพื่อแสดงกตัญญูกตเวทีต่อปรมาจารย์ของเรา โดยเฉพาะในโอกาสที่องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้เลือกพระองค์ท่านเป็นบุคคลสำคัญของโลกและให้ฉลองวันประสูติครบรอบร้อยปีของพระองค์ท่านในประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การนี้ทุกประเทศด้วย ในสภาวการณ์เช่นนี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าสิ่งที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์จะร่วมงานเฉลิมฉลองที่รัฐบาลไทยจัดขึ้นเป็นทางการและงานฉลองของ UNESCO ได้อย่างเหมาะสมที่สุดคือ จัดทำวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ถวายต่อสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นการเผยแพร่พระกิตติคุณและเป็นอนุสรณ์ที่จะยั่งยืนอยู่ตลอดไป

---

* บรรณาธิการขอขอบคุณ คุณโสรัจ สุจริตกุล ที่ได้ช่วยอ่านและแก้ไขบทความนี้ให้น่าอ่านยิ่งขึ้น

เท่าที่ได้เคยศึกษาถึงชีวิตและผลงานของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพมาบ้างนั้น ข้าพเจ้ามิได้ติดใจสงสัยเลยว่า พระองค์ทรงเป็นอัจฉริยบุรุษที่แท้จริงควรแก่การสรรเสริญและบูชา เมื่อทราบว่าทางยูเนสโกได้เสนอให้บรรดาประเทศต่าง ๆ ร่วมฉลองวันประสูติครบรอบร้อยปีของพระองค์ให้สมกับที่เป็นมหาบุรุษของโลกคนหนึ่ง ข้าพเจ้าก็รู้สึกปลาบปลื้มใจมาก แต่ก็อดกังขาไม่ได้ว่า พระองค์ทรงมีคุณวิเศษประการใดบ้างที่สมควรแก่เกียรติอันยิ่งใหญ่รับนับถือกันไปทั่วโลกเช่นนั้น ข้าพเจ้าจึงได้พยายามศึกษาดูชีวิตและผลงานของพระองค์อีกรอบหนึ่ง ก็พบคำตอบหลายประการซึ่งอาจจะประมวลเป็นสองประเด็นได้ว่า พระอัจฉริยนั้นแฝงอยู่ในผลงานของพระองค์อย่างหนึ่งและในพระจริยวัตรอีกอย่างหนึ่ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานของพระองค์นั้น ท่านที่สนใจทั้งหลายก็คงจะทราบได้แล้วว่าพระองค์ทรงปฏิบัติการมากมายหลายอย่างหลายประเภท ตลอดเวลาสามแผ่นดินนั้นได้ก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติเพียงใด เพียงแต่จะดูจากคำประกาศตั้งกรมต่าง ๆ และสมุดประวัติในราชการก็เหลือที่จะคณานับอยู่แล้ว แต่ปริมาณหรือแม้จะรวมถึงคุณภาพของงานที่ทรงปฏิบัตินั้นหาได้เป็นเครื่องทำให้พระองค์เด่นกว่าอัจฉริยบุคคลอื่น ๆ ก็หาไม่ แต่ถ้าได้รวมทั้งผลดีที่งานนั้นได้ก่อให้เกิดขึ้น และพระวิริยะอุตสาหะ ตลอดจนความตั้งพระทัยในการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลดีมีประโยชน์แก่คนส่วนรวมแล้ว นั่นแหละแววแห่งความเป็นอัจฉริยบุรุษอันเยี่ยมยอดถึงขั้นเป็นคนสำคัญของโลกจึงปรากฏเห็นชัดขึ้น ข้าพเจ้าเสียดายที่ไม่ศิลปที่จะแสดงความรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของพระองค์ที่มีต่อประเทศชาติมาเป็นตัวหนังสือได้ แต่เห็นมีความอยู่ตอนหนึ่งซึ่งข้าพเจ้าเชื่อว่าได้แสดงผลงานของสมเด็จได้อย่างมีรสชาติ ให้เห็นแววดังกล่าวได้อย่างชัดเจนที่สุด ข้อความนี้คือคำประกาศพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้เลื่อนกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นกรมหลวง และข้าพเจ้าขออัญเชิญมาเฉพาะตอนที่นับว่าเป็นกุญแจไขความให้เห็นความสำคัญของสมเด็จได้ชัดเจนที่สุดดังนี้ :

> ...พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้ทรงรับจัดการวางแบบอย่างปกครองทั้งปวงซึ่ง *เป็นการใหญ่ยิ่งยากที่จะสำเร็จได้* อาศัยพระสติปัญญาอันสุขุมคัมภีรภาพและพระอุตสาหะ ฉันท วิริยะ อันแรงกล้าประกอบด้วยการศึกษาแบบอย่างและความเป็นไปอยู่ทั้งภายในและภายนอก กอปรไปด้วยพระสติปัญญาตริตรองเลือกเฟ้นทั้งมีความซื่อตรงในความ

ลัดยสุจริตมิได้หนักไปในอคติทั้งปวง ควรยกย่องว่าเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้เริ่มจัดตั้งการกระทรวงใด กรมใด ก็ทรงสามารถที่จะจัดการฉลองพระเดชพระคุณ ให้สำเร็จเป็นคุณมั่นคงยั่งยืนเป็นหลักฐานแบบอย่าง ได้ดังพระราชประสงค์ทุกหน้าที่มา เป็นเหตุให้เจริญพระเดชานุภาพ และเป็นความสุขแก่ประชาราษฎร์ทั่วพระราชอาณาเขต นับว่า เป็นความชอบพิเศษยิ่งใหญ่ . . .

จะเห็นได้จากข้อความข้างต้นนี้ว่า สมเด็จทรงทำงานยากยิ่งให้สำเร็จได้มากหลายอย่าง และมิใช่จะสำเร็จได้ผลงานตามพระราชประสงค์อย่างเดียว ผลสำเร็จนี้ยังเป็นคุณมั่นคงยั่งยืนและเป็นหลักฐานมาจนทุกวันนี้ นอกจากนั้นผลงานเหล่านั้นยังเป็นเหตุให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติซึ่งยังอยู่ในภาวะคับขันตลอดรัชกาล และก่อให้เกิดความสุขแก่ประชาชนทั้งประเทศด้วย

ท่านที่ได้อ่านบทความของศาสตราจารย์ซิฟพีน ในตอนกลางวารสารเล่มนี้แล้ว ก็คงจะสังเกตเห็นการวิเคราะห์ผลงานของสมเด็จตรงกันกับความข้างต้น คือความสำคัญของงานของสมเด็จนั้นมิได้อยู่ที่ทำมาก ทำดี แต่อยู่ที่ทำแล้ว ได้ผลดีมั่นคงยั่งยืน จะเห็นได้จนกระทั่งทุกวันนี้ว่างานเกือบทั้งหมดของพระองค์ท่านที่ทรงดำริริเริ่มและปฏิบัติการไปนั้นเป็นผลดีจริง และยั่งยืนตลอดมาจนทุกวันนี้ ทั้งนี้มิใช่สักแต่ยั่งยืนชนิดยอบแยบจะล้มมิล้ม แต่เป็นความถาวรมั่นคงคือได้ขยายตัวเจริญมาโดยลำดับ

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่ทรงปฏิบัติราชภารกิจมาก ทรงทำให้ได้ผลดี เป็นหลักฐานสืบมานี้แหละจะช่วยฉายแสงแห่งอัจฉริยภาพของพระองค์โดยแท้

ในแง่ที่สองที่เกี่ยวกับพระจริยวัตรประจำวันนั้นก็เป็นตัวอย่างยอดยากที่จะหาได้เช่นกัน คือ พระองค์ไม่เพียงแต่จะไม่หมกมุ่นในอบายมุขทั้งปวง มีสุรา นารี พาชี กีฬาบัตร เป็นอาทิเท่านั้น แต่ไม่ทรงแตะต้องเสียเลย ในส่วนคุณเชิงธรรมอื่น ๆ นอกจากทรงดำรงอยู่ในศีลธรรมความดีแล้ว ก็ทรงมีพระคติเป็นแนวทางดำรงชีวิตที่มีเกียรติ มีความซื่อตรง เช่นไม่ทรงโปรดการมีพวกเขาพวกเรา ทรงโปรดปรานคนทำงานดี ทรงรังเกียจคนประจบสอพลอ ไม่ทรงแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เพราะความสนิทชิดชอบ จะเห็นได้ว่า ไม่มีพระญาติวงศ์อันสนิทของพระองค์ เช่น พระโอรสธิดา ได้รับการแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ ที่ใดเลย ทั้ง ๆ ที่พระองค์ทรงมีอำนาจที่จะตั้งได้

นอกจากจะทรงครองพระองค์อย่างตรงไปตรงมาในราชการแล้ว ยังทรงปฏิบัติราชการด้วยความอุตสาหะ พากเพียร เป็นอย่างยิ่ง ครั้งหนึ่ง เมื่อได้ทรงตรากตรำทำงานหนักตลอดเวลาจนพระสุขภาพทรุดโทรม และทรงเห็นว่า จะทรงเป็นเสนาบดีจะเสียประโยชน์แก่ราชการมหาดไทยต่อไป จึงกราบบังคมทูลลาออกเสีย มิเสียดายแก่ยศศักดิ์ลาภสักการ ครั้นพระสุขภาพดีขึ้นแล้ว เมื่อพระมหากษัตริยาธิราชทรงมีพระราชดำริว่าสมเด็จพอจะรับราชการในตำแหน่งใดได้ ก็ทรงยินดีรับโดยมิอิดเอื้อนว่าเป็นงานใหญ่ไปเล็กไป ด้วยฉันทาคติใด ๆ ทรงปฏิบัติตามพระบรมราชโองการโดยสุดกำลังความสามารถทุกครั้ง

พระคุณธรรมที่ดำรงพระชีวิตโดยสะอาดปราศจากมลทินนี้เองที่เป็นสิ่งสำคัญยิ่งอีกอย่างหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมพระบารมีให้เด่นเหนืออัจฉริยบุรุษทั้งมวล

จากการพิจารณาทั้ง 2 ประเด็นคือ ผลงานและพระจริยวัตรของพระองค์ทำให้ข้าพเจ้าหมดความกังขาใด ๆ ในการที่ได้ทราบว่าชาวต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ ได้ยอมรับคนไทยคนหนึ่งเป็นรัฐบุรุษสำคัญของโลก อย่างไรก็ดี ข้าพเจ้ายังมีความรู้สึกน้อยใจอยู่บ้างในแง่ที่ว่า งานนี้จะได้ริเริ่มขึ้นโดยคนไทยด้วยกันเองก็หาไม่ ทำให้อดหวนคนึงถึงคำพูดที่ได้ยินคุ้นหูอยู่เสมอว่า *คนไทยไม่ค่อยคิดถึงความดีของคน ไม่ค่อยตอบแทนคุณความดีให้ใคร* และ *คนไทยลืมง่าย* ในฐานะที่เป็นคนหนึ่งเหมือนกันที่นึกถึงพระองค์ท่านทีหลังชาวต่างประเทศ ข้าพเจ้าจึงได้พยายามวิเคราะห์ดูว่าทำไมจึงมีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้ ซึ่งหลังจากที่ได้พยายามหาคำตอบให้แก่คำนึกของตนเองมาหลายเดือนแล้ว ก็รู้สึกว่ามีคำตอบที่พอฟังได้สองข้อคือ ในประการแรกทีเดียว ข้าพเจ้าเชื่อว่า ถ้าเราถามคนไทยที่ได้รับการศึกษาดีพอสมควรแล้ว ทุกท่านก็คงตอบได้ว่า สมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ คือใคร พระองค์ทรงทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างไรบ้าง คงไม่มีคนไหนที่ได้รับการศึกษาในเมืองไทยแล้วไม่รู้จักพระองค์ท่าน จึงพออนุมานได้ว่าคนไทยรู้จักพระเกียรติคุณของพระองค์ท่านดีพอสมควรอยู่ ในประการที่สองอันเป็นสาเหตุให้ลืมนึกถึงโอกาสนี้ก็คงจะเป็นเพราะการจำวันเกิดคนนี้มิใช่ธรรมเนียมไทยมาแต่ก่อน ถ้าเราถามคนกลุ่มข้างบนนี้ว่า สมเด็จประสูติเมื่อใด ก็คงหาคนตอบได้ยากเต็มที อย่าว่าแต่วันเกิดของพระองค์ท่านเลย แม้ของบิดามารดาบังเกิดเกล้าของเราเองก็คงไม่ใคร่มีใครจำได้ เมื่อได้พิเคราะห์คำตอบดูแล้ว ก็พอช่วยให้คลายความโทรมนัสไปได้บ้าง แม้จะไม่หายเสียทีเดียว ที่

ไม่หายขาดนั้นก็เพราะเกรงว่าในอนาคตเราก็คงจะลืมนึกถึง วันฉลองของผู้มีพระคุณแก่ประเทศชาติอื่น ๆ อีกจนได้ ทั้งนี้จนกว่าวงการต่าง ๆ โดยเฉพาะในวงการศึกษาจะรู้จักให้การศึกษาแก่อนุชนให้รู้จักวีรชนของชาติดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ข้าพเจ้าหวังว่ากรณีของสมเด็จ ตลอดจนบทบรรณาธิการนี้คงจะช่วยให้พวกเราได้เอาใจใส่และสำนึกในคุณความดีของอัจฉริยบุรุษของไทย และพยายามที่จะหาทางให้รางวัลตอบแทนคุณความดีท่านเหล่านั้นก่อนที่จะมีชาวต่างประเทศมาบอกให้ปฏิบัติ

ท้ายที่สุด ในโอกาสวันประสูติครบรอบร้อยปีของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระมหาบุรุษของไทยและของโลกนี้ ข้าพเจ้าขอเชิญชวนท่านผู้อ่านทุกท่านได้พร้อมกันร่วมกับคนทั้งโลก รำลึกถึงพระอิทธิคุณของพระองค์ท่านในอภิลักขิตสมัยนี้ด้วย เทอญ.