

บทบาทของพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ในการบริหารจัดการปกครองมณฑลอยุธยา พ.ศ. 2446-2472

The Role of Phraya Boranratchathanin (Porn Tejagupta) in Administrative Management of Ayutthaya County during 1903-1929

ธานี สุขเกษม / Thanee Sukkasem

รองศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์
Associate Professor Dr. Responsible for the Master Degree of Political Science Curriculum,
Phetchabun Rajabhat University

พัชยา เลือดชัยพฤกษ์ / Patchaya Leudchaiyapuk

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์
Assistant Professor Responsible for the Bachelor Degree of Political Science Curriculum,
Phetchabun Rajabhat University

วันที่รับบทความ 20 กรกฎาคม 2564 / แก้ไขบทความ 3 พฤศจิกายน 2564 / ตอรับบทความ 26 ธันวาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ในการบริหารจัดการปกครองมณฑลอยุธยาในช่วงปี พ.ศ. 2446 ถึง พ.ศ. 2472 เป็นการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์โดยใช้เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรองเป็นข้อมูลสำคัญ ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงเวลาของการดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยานั้น พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ได้บริหารจัดการปกครองมณฑลอยุธยาและหัวเมืองอื่น ๆ ของมณฑลในด้านต่าง ๆ ได้แก่ (1) การปกครอง (2) การศาล (3) การศึกษา (4) การอนามัย (5) การคลังและการเก็บภาษีอากร (6) การโยธา และ (7) ด้านอื่น ๆ ผลงานของท่านได้บรรลุเป้าหมายตามพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่มีสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดี ผลจึงทำให้มณฑลอยุธยามีการพัฒนาทุก ๆ ด้าน จนถึงปัจจุบัน จึงนับได้ว่าพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) เป็นบุคคลสำคัญผู้หนึ่งของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

คำสำคัญ : พระยาโบราณราชธานินทร์ การบริหารจัดการปกครอง มณฑลอยุธยา

Abstract

This article is historical study whose primary objective was to study the role of Phraya Boranratchathanin (Porn Tejagupta) in administrative management of Ayutthaya county during 1903-1929. The key information was collected via relevant documents from both primary and secondary sources. The results revealed that during the term as governor

(Khaluang Thesaphiban) of Ayutthaya county, he accomplishedly administered the county and other provinces in the following aspects: 1) government 2) court 3) education 4) hygiene 5) finance and taxation 6) civil work and 7) others. His performance achieved both King Chulalongkorn's Royal Plans and the policies of Ministry of Interior whose minister was Krom Phraya Damrong Rajanupab, leading to the development of Ayutthaya county in every aspect. As a result, Phraya Boranratchathanin should be praised and recognized as one of important persons of Phranakhon Si Ayutthaya province.

Keywords : Phraya Boranratchathanin, Administrative Management, Ayutthaya County

บทนำ

พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) เป็นบุคคลสำคัญท่านหนึ่งที่คนทั่วไปมักจะรู้จักท่านในหลาย ๆ บทบาท อาทิเช่น นักประวัติศาสตร์ และนักโบราณคดี ผู้เชี่ยวชาญ นักปกครองระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยที่เรียกว่า “สมุหเทศาภิบาล” และบุคคลสำคัญที่สร้างคุณประโยชน์ให้กับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น ดังจะพบว่า คนทั่วไปมักจะรับรู้บทบาทที่โดดเด่นของท่านในเชิงวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีเกี่ยวกับอยุธยา เนื่องจากท่านเคยดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา เป็นเวลาเกือบ 30 ปี ซึ่งท่านได้ใช้เวลาในช่วงนี้ทุ่มเทกำลังกายและสติปัญญาในการศึกษาค้นคว้า ตรวจสอบ ค้นหา รวบรวม และอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุอย่างชนิดที่ “เทียวดูทั่วทุกหัวระแหง” (สมเด็จพระยาธรรมาธิราชธรรมาธิบดีฯ, 2554, หน้า 14) จนกระทั่งพัฒนาการมาเป็น “อยุธยาพิพิธภัณฑสถาน” ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าบทบาทของท่านในฐานะนักประวัติศาสตร์และโบราณคดีได้รับการยกย่องขึ้นมาให้โดดเด่นเหนือบทบาทด้านอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด ทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงแล้วบทบาทอีกด้านหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ราชการของท่านโดยตรงที่แทบจะไม่มีผู้กล่าวถึง หรือกล่าวถึงก็มีน้อยมาก คือ บทบาทของท่านในฐานะนักปกครอง

ดังนั้น จึงควรที่จะพิจารณาบทบาทของพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ในฐานะนักปกครองผู้เป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคในช่วงสมัยนั้นเรียกว่า “แบบมณฑลเทศาภิบาล” ซึ่งพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ได้ชื่อว่า เป็นสมุหเทศาภิบาลที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดกว่าผู้ใด (พ.ศ.2446-2472)

บทความเรื่องนี้จึงเป็นการศึกษาบทบาทของพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ในการปฏิรูปการปกครองมณฑลอยุธยา ระหว่างปี พ.ศ. 2446 ถึงปี พ.ศ. 2472 และวิเคราะห์ผลของการดำเนินการดังกล่าว เป็นวิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (historical approach) โดยใช้ข้อมูลเอกสาร (documentary study) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอแบบการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (analytical description) โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (primary sources) และเอกสารชั้นรอง (secondary sources) ควบคู่กันไป

แนวคิดเรื่องการปกครองระบบเทศาภิบาล

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เป็นยุคของการปฏิรูปหรือยุคของการทำให้ประเทศมีความทันสมัย ซึ่งมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปในรัชสมัยของพระองค์สืบเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ (1) สภาพการเมืองการปกครองในประเทศแบบเดิมที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง (2) การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ อังกฤษได้เข้าประชิดพรมแดนไทยด้านตะวันตกและด้านใต้ ส่วนฝรั่งเศสเข้าประชิดพรมแดนไทยด้านตะวันออก ปัจจัยดังกล่าวได้เร่งเร้าให้เกิดการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ ในปี พ.ศ. 2435 และด้านอื่น ๆ พร้อมทั้งดำเนินการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ แบบใหม่ มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นใน พ.ศ. 2437 เพื่อสร้างเอกภาพทางการเมืองการปกครองและรักษาเอกราชของประเทศให้พ้นจากภัยคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก โดยจัดให้มีการวางแผนการปกครองทั่วราชอาณาจักรอย่างสืบเนื่องกันจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ยุบเลิกไป แต่หลักการปกครองหัวเมืองบางประการก็ยังคงอยู่ ดังนั้น การปกครองระบบมณฑลเทศาภิบาล จึงนับได้ว่ามีความสำคัญต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลถือได้ว่าเป็นกระบวนการรวมชาติ รวมประเทศ และโยงอำนาจเข้าสู่สถาบันกษัตริย์ ตลอดจนเป็นกระบวนการรักษาอธิปไตยของไทยในท่ามกลางการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกอย่างชัดเจน ซึ่ง โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ (2560, หน้า 24) ตั้งข้อสังเกตว่า การจัดรูปแบบการปกครองระบบมณฑลเทศาภิบาล เป็นการเลียนแบบการปกครองของอังกฤษในพม่าอย่างแน่นอน

หลังจากจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางโดยมีกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางดำเนินการปกครองประเทศและควบคุมหัวเมืองทั่วประเทศแล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทนหรือหน่วยงานประจำท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยอันได้แก่ การจัดรูปแบบการปกครองระบอบเทศาภิบาล ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงนำมาใช้ในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, 2545, หน้า 168-170)

1. ลักษณะการปกครองระบบเทศาภิบาล

การเทศาภิบาล คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาล รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค อันเป็นที่ใกล้ชิดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่อาณาประชาราษฎร์อย่างทั่วถึงกัน ทั้งนี้โดยให้มีระเบียบแบบแผนที่เป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศด้วย จึงได้แบ่งการปกครองให้มีลักษณะเป็นลำดับขั้น กล่าวคือ เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นสัดส่วนโดยให้มีลักษณะคล้ายกับกระทรวงในราชธานี อันจะนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็วในการระงับทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์ ดังนี้

มณฑล คือ การรวมเขตจังหวัดตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป อาจจะมากบ้างน้อยบ้างสุดแต่ความสะดวกในการปกครองบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาลจัดเป็นมณฑลหนึ่ง มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นข้าราชการ

สูงสุดในมณฑล ฐานันดรของสมุหเทศาภิบาลเป็นตำแหน่งรองจากเสนาบดีเจ้ากระทรวง และเหนือกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการเจ้าพนักงานทั้งปวงในมณฑล

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลก็คือ เป็นผู้บัญชาการและตรวจตราเหตุการณ์ทั้งหมด และราชการในมณฑลที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐบาล มอบให้เป็นหน้าที่ของเทศาภิบาลรับข้อเสนอและสั่งราชการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นผลทำให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความรวดเร็วกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก นอกจากนี้เป็นเรื่องที่เกินอำนาจหน้าที่ของมณฑลหรือเป็นปัญหา เทศาภิบาลจึงบอกเข้ามายังกระทรวง และเจ้ากระทรวงจะรับพิจารณาและบัญชาการไปยังสมุหเทศาภิบาล หรือจะนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาแล้วแต่กรณี ราชการที่มณฑลติดต่อกับกระทรวงย่อมมีน้อยกว่าที่จังหวัดติดต่อดโดยตรงกับกระทรวงเป็นรายจังหวัดดังแต่ก่อน การดำเนินการเช่นนี้นับว่าเป็นคุณประโยชน์แก่ประชาชนที่มาติดต่อกับราชการให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็วกว่าครั้งที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาล และฝ่ายกระทรวงในกรุงเทพฯ ก็ไม่ต้องมีภาระที่ต้องรับข้อเสนอจากจังหวัด ซึ่งมีมากกว่ามณฑลหลายเท่า อันเป็นเหตุให้เกิดผลล่าช้าต่อราชการ และยังมีผลกระทบต่อราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อน และต้องการความช่วยเหลือจากราชการ เมื่อมีการนำรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ ก็ได้แบ่งเบาภาระจากกระทรวงมหาดไทยได้อย่างมาก อีกทั้งเป็นการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งต้องพึ่งราชการให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็ว

จังหวัด แต่ก่อนเรียกว่า “เมือง” รวมอำเภอตั้งแต่สองอำเภอขึ้นไปถึงหลายอำเภอก็ตาม ได้จัดเป็นจังหวัดหนึ่ง รองถัดจากมณฑลลงมา โดยมีอาณาเขตพอสมควรแก่ความเจริญและความสะดวกในการตรวจตราปกครองของผู้ว่าราชการเมือง จังหวัดหนึ่งมีข้าราชการผู้ใหญ่เป็นตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง และมีกรมการจังหวัดคณะหนึ่ง

อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นส่วนรองถัดจากจังหวัดลงมาตามลำดับ นโยบายในการปกครองหัวเมือง ในสมัยที่สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ยึดหลักที่ว่า อำนาจของการปกครองควรจะเข้ามารวมอยู่จุดเดียวกันหมด ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลกลางจะไม่ให้การบังคับบัญชาหัวเมืองกระจัดกระจายไปอยู่กับกระทรวง 3 กระทรวงดังแต่ก่อน คือ ฝ่ายมหาดไทย ฝ่ายกลาโหม และกรมท่า และจะไม่ยอมให้หัวเมืองต่าง ๆ มีอธิปไตยอย่างเช่นแต่ก่อน ระบบการปกครองแบบ “เทศาภิบาล” จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้น หลักของการปกครองแบบเทศาภิบาลได้ระบุไว้ในประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 113 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 วันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 113, หน้า 306-307) ซึ่งรวมหัวเมืองทั้งหมดมาไว้ใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 วันที่ 30 พฤษภาคม ร.ศ. 116, หน้า 105-125) และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 113 (เทศ บุนนาค, 2524, หน้า 22) ตามกฎหมายเหล่านี้รัฐบาลจะจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ชั้นต่ำสุดจนถึงสูงที่สุด เริ่มต้นด้วยพลเมืองมีสิทธิจะเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านของราว ๆ 10 หมู่บ้าน มีสิทธิเลือกตั้งกำนันของตำบล และตำบลหลาย ๆ ตำบล มีพลเมืองประมาณ 10,000 คนรวมเป็นอำเภอ หลาย ๆ อำเภอรวมกันเป็นเมืองหลาย ๆ เมืองรวมเป็นมณฑล

2. ลักษณะการปกครองมณฑลเทศาภิบาล : มณฑลอยุธยา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453) ได้จัดให้มีการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น สำหรับมณฑลอยุธยาได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114) โดยได้รวมเอา 7 หัวเมือง คือ กรุงเก่า อ่างทอง สระบุรี ลพบุรี อินทบุรี (ปัจจุบันคืออำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี) พรหมบุรี (ปัจจุบันคืออำเภอพรหมบุรี จังหวัดสิงห์บุรี) และสิงห์บุรี เข้าเป็นมณฑล และตั้งที่ว่าการมณฑลที่มณฑลกรุงเก่า ในรัชกาลที่ 7 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอยุธยาเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2469) ต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมเมืองอินทร์บุรีและพรหมบุรีกับเมืองสิงห์บุรี (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2/25 “เรื่องราชการเมืองสิงห์บุรีรวมเมืองพรหม 1 เมืองอินทร์ 1 เมือง เข้าเป็นเมืองสิงห์บุรี” (28 สิงหาคม ร.ศ. 115-15 ธันวาคม ร.ศ. 115)

3. สาเหตุเฉพาะของการปกครองมณฑลอยุธยา

1) ปัญหาทางด้านการปกครอง เป็นผลมาจากระบบการปกครองในขณะนั้นยังไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ ทำให้ไม่สามารถปกครองดูแลราษฎรให้มีความเป็นอยู่อย่างมีความสุขได้อย่างทั่วถึง กล่าวคือ เจ้าเมืองคิดจะปราบปรามโจรผู้ร้ายก็จะใช้บุคคลที่มีอิทธิพลสำหรับปราบปรามโจรผู้ร้าย ทำให้ไม่กล้าปล้นสะดม และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน วิธีการดังกล่าวเรียกว่า “เลี้ยงขโมยไว้จับขโมย” แต่วิธีการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากมาก เพราะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเมืองมักจะประพฤติตนไปในทางทุจริตเสียเอง ด้วยการเป็นหัวหน้าของโจร ปัญหากรรมการเมืองประพฤติตนทุจริตนั้น เมื่อได้จัดการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว ได้จัดให้มีกรรมการอำเภอและตำรวจภูธร ประจำอยู่ตามท้องถื่น จึงไม่ต้องอาศัยกรรมการในท้องถื่นเหมือนอย่างแต่ก่อน

ความบกพร่องของการบริหารการปกครองในหัวเมืองนั้น เกิดจากการที่ผู้ว่าราชการเมืองและกรรมการเมืองไม่มีเงินเดือนประจำ ทำให้บรรดาคนเหล่านั้นเบียดบังเงินภาษีอากรตามโอกาสที่จะทำได้ เช่น เรียกทรัพย์สินเงินทองจากผู้กระทำผิด การปล่อยคดีให้ค้างคั่งโดยไม่มีการพิจารณาคดี ฯลฯ ตัวอย่างเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างปัญหาการปกครองกับปัญหาทางเศรษฐกิจ

สรุปได้ว่า การที่มณฑลอยุธยามีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องผู้ว่าราชการเมืองและกรรมการเมือง เบียดบังเงินผลประโยชน์ของทางราชการไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปกครองแบบเก่าไม่รัดกุมพอ เปิดช่องทางให้ผู้ว่าราชการเมือง และกรรมการเมืองทุจริตเบียดบังเงินภาษีอากรได้ และการที่เจ้าเมืองไม่มีเงินเดือนทำให้เจ้าเมืองคิดหาผลประโยชน์ในทางไม่ชอบ ก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คิดปรับปรุงการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล มีข้าหลวงเทศาภิบาลปกครองดูแลหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง

2) ปัญหาด้านการศาล ปรากฏว่า หัวเมืองแถบมณฑลอยุธยามีคดีต่าง ๆ คั่งค้างมากมาย ราษฎรที่ถูกจับขังอยู่ในคุกเป็นเวลานาน เพราะไม่ได้มีการพิจารณาคดีให้เสร็จสิ้น เป็นการเสียเวลาทำมาหากินของราษฎร บางครั้งผู้ว่าราชการเมืองและกรรมการเมืองก็หาประโยชน์โดยเรียกทรัพย์สินจากผู้ร้ายที่จับตัวได้แล้วก็ปล่อยตัวไป ในเรื่องผู้ว่าราชการเมืองและกรรมการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ราชการหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองเช่นนี้ ก็เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่มีเงินเดือนประจำ จึงต้องหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบอันเป็นผลเสียหายแก่ทางราชการ ทำให้ราษฎรมองภาพเจ้าหน้าที่ไปในทางที่ไม่ดี แต่เมื่อได้จัดเป็นมณฑลเทศาภิบาล มีข้าหลวงควบคุมอย่างใกล้ชิด ทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทุเลาเบาบางลงไปได้

3) ปัญหาโจรผู้ร้าย หัวเมืองเขตมณฑลอยุธยา นั้น ปรากฏว่ามีโจรผู้ร้ายทำการก่อความสงบสุขของราษฎรอยู่เสมอ ต้องผลัดเปลี่ยนตัวผู้ว่าราชการเมืองอยู่เสมอ และการเลือกสรรข้าราชการในกรุงเทพฯ ที่มีกำลังและความสามารถออกไปรับราชการ เหตุที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมเนื่องมาจากสาเหตุดังนี้ คือ

(1) หัวเมืองในมณฑลอยุธยาเป็นดินแดนที่มีอาณาเขตกว้างขวาง และมีอาณาเขตติดต่อกับเมืองสุพรรณบุรี เมืองนครชัยศรี ซึ่งระหว่างเขตแดนดินติดต่อกันนี้เป็นป่าดง เหมาะในการหลบซ่อนตัวของโจรผู้ร้าย จึงทำให้มีโจรผู้ร้ายชุกชุม และโดยมากโจรผู้ร้ายจะชอบขโมยสัตว์พาหนะ วัว ควาย การที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมเช่นนี้ ทำให้ราษฎรไม่เป็นอันทำมาหากิน

(2) การตั้งร้านจำหน่ายสุรายาฝิ่น ซึ่งเดิมนายอากรพอใจจะตั้งขายที่ใดก็ได้ บางทีก็เข้าไปขายในวัดร้าง และตำบลที่ไม่มีบ้านเรือนผู้คน อันเป็นช่องทางให้โจรผู้ร้ายเข้าประชุมพักอาศัย เมื่อปล้นได้ของกลางก็เอามาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน และนายอากรบางคนก็รับซื้อของโจร กรมการเมืองก็ไม่สามารถตรวจตราได้ จึงทำให้เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 40/1 “เรื่องราชการมณฑลกรุงเก่า” วันที่ 5 มิถุนายน ร.ศ. 114)

(3) การที่มีโจรผู้ร้ายลอบลักสัตว์พาหนะ ยานพาหนะมาก เพราะจะมีช่องตั้งกองรับซื้อของโจร และมีการตั้งโรงรับจำนำในตลาดหรือตามโรงบ่อน อันเป็นช่องทางทำให้เกิดโจรผู้ร้ายลักลอบขโมยทรัพย์สินของราษฎรแล้วมาจำนำ ทำให้ท้องที่มีโรงจำนำมีคดีความเกิดขึ้นมากมาย

(4) เนื่องจากเจ้าเมืองและกรมการเมืองแถบนี้มักจะรู้เห็นเป็นใจกับโจรผู้ร้าย หรือเลี้ยงโจรผู้ร้ายไว้ เพื่อผลประโยชน์ของตน และในบางครั้งถึงกับประพฤตินั้นเป็นโจรเสียเอง ทำให้มณฑลอยุธยาก่อนที่จะจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลมีโจรผู้ร้ายชุกชุมมาก และคดีความโจรผู้ร้ายในเขตมณฑลอยุธยาก็มีมากมายเกินความสามารถของผู้ว่าราชการเมือง และกรมการเมืองจะปราบปรามได้ จนกระทั่งเมื่อได้มีการปรับปรุงการปกครอง โดยจัดการปกครองหัวเมือง เป็นมณฑลมีข้าหลวงเทศาภิบาลดูแลต่างพระเนตรพระกรรณสามารถดูแลการปกครองได้อย่างทั่วถึง ราษฎรมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขกว่าแต่ก่อน

หัวเมืองต่าง ๆ ในแถบมณฑลอยุธยาเป็นหัวเมืองที่มีปัญหาหลายประการ ปัญหาที่เด่นชัดคือ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุม จนราษฎรไม่เป็นอันทำมาหากิน ปัญหาเกี่ยวกับคดีความที่ค้างศาลมาก ทำให้เสียเวลาทำมาหากินของราษฎร และปัญหาเกี่ยวกับเจ้านายทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ราษฎร และเพื่อให้การปกครองเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน รัฐบาลจึงได้รวมเขตเมืองจัดตั้งเป็นมณฑลอยุธยาในปี พ.ศ. 2438 เนื่องจากมณฑลอยุธยาไม่มีปัญหาการรุกรานจากต่างชาติอันเป็นปัญหาร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับมณฑลชายแดน ฉะนั้นมณฑลอยุธยาจึงได้รับเลือกเป็นแหล่งสำหรับทดลองโครงการใหม่ ๆ ที่ได้ริเริ่มขึ้น

พระยาโบราณราชธานินทร์กับการดำเนินงานบริหารจัดการปกครองอยุธยา

พ.ศ. 2446-2472

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มณฑลอยุธยาได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2438 (ร.ศ. 114 ในระยะแรกเรียก มณฑลกรุงเก่า) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลอยุธยาคคนแรก คือ พลตรีเจ้าพระยาบรมวงศ์เธอ กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ (เดช บุนนาค, 2532, หน้า 369) พระองค์ได้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลอยู่ในช่วง พ.ศ. 2438-2446 และผู้ที่มาดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาต่อมา คือ พระยา

โบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ซึ่งได้เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา ตั้งแต่ พ.ศ.2446-2472 (กระทรวง มหาดไทย, 2511, หน้า 299 ; นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, 2521, หน้า 188) ในขณะนั้นยังดำรงตำแหน่งพระยาโบราณบุรารักษ์ ปลัดเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา

สำหรับประวัติโดยสังเขปของพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) จากพระนิพนธ์ของ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ระบุว่า ท่านจบการศึกษาจากโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เริ่มรับราชการในกรมศึกษาธิการ พ.ศ. 2433 อายุ 19 ปี และย้ายไปรับราชการกระทรวงพระคลัง ต่อมา พ.ศ. 2436 สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงชวนท่านมารับราชการในกระทรวงมหาดไทย เริ่มต้นที่ตำแหน่งเสมียนเอกพันพุ่มนุราช เมื่ออายุ 25 ปี ได้เลื่อนเป็นหลวงอนุรักษ์ภูเบศวร และพระอนุรักษ์ภูเบศวร ผู้รักษากรุงศรีอยุธยา จากนั้นดำรงตำแหน่งปลัดเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระยาโบราณบุรารักษ์ และพระยาโบราณราชธานินทร์ ตามลำดับ ส่วนที่พำนักของท่านที่มณฑลอยุธยาคือ บ้านพรพินิต จวนเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา คือ บริเวณป้อมเพชรปัจจุบัน (วรรณศิริ เดชะคุปต์ และปรีดี พิศภูมิวิถี, 2554, หน้า 6-10, 28)

พ.ศ. 2446 รัชกาลที่ 5 โปรดให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ เสด็จย้ายไปดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลปราจีน เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในมณฑลนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาโบราณบุรารักษ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้รั้ง (ผู้รักษาราชการ) สมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา

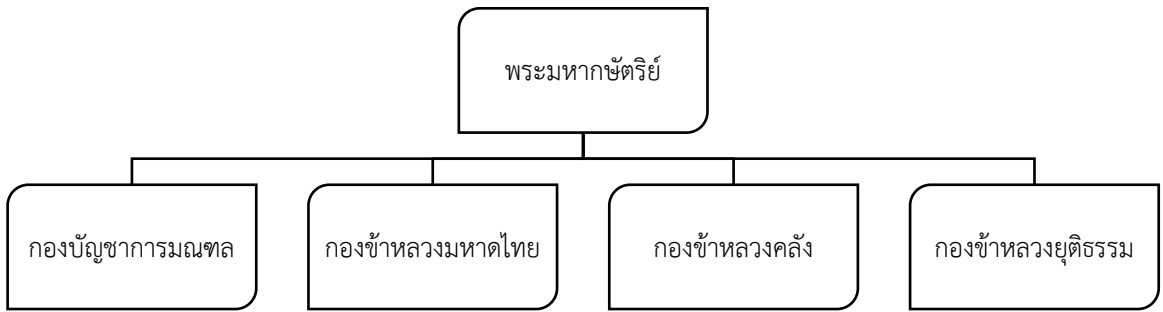
ในสมัยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา ในระยะแรกพระองค์ได้ปรับปรุงด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการปกครองและด้านการศาล ซึ่งมีผลต่อความสงบสุขของราษฎร เมื่อพระยาโบราณบุรารักษ์ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล สืบทอดต่อจากกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ในปี พ.ศ. 2446 ท่านได้สานงานต่อเนื่อง ดังต่อไปนี้

1. การปกครอง

ในการปรับปรุงด้านการปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นงานสำคัญอันดับแรกที่จะต้องดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองส่วนกลาง การปรับปรุงด้านการปกครองแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะใหม่ ๆ คือ (1) การปรับปรุงแบบแผนการปกครองในมณฑล (2) การสรรหาตัวบุคคลเข้ามารับราชการ (3) การป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน (นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, 2521, หน้า 189-190) ในด้านการปกครอง ได้จัดการปรับปรุงด้านการปกครองเป็นอันดับแรก เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการปกครองส่วนกลาง การปรับปรุงทางด้านการปกครอง ได้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) การปรับปรุงแบบแผนการปกครอง แบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

(1) การจัดรูปแบบการปกครองในมณฑล ได้จัดรูปหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น ได้แก่ กองบัญชาการมณฑล กองข้าหลวงมหาดไทย กองข้าหลวงคลัง และกองข้าหลวงยุติธรรม โดยจัดให้มีข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ เข้าดูแลรับผิดชอบหน่วยงานเหล่านั้น ตำแหน่งข้าราชการที่สำคัญ ได้แก่ ข้าหลวงเทศาภิบาล ทำหน้าที่บังคับบัญชารับผิดชอบราชการในมณฑลทั่วไปทั้งมณฑล นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงคลัง และข้าหลวงยุติธรรม เป็นต้น การจัดรูปหน่วยงานและจัดข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ทำหน้าที่แตกต่างกันไปนี้เป็นไปเหมือนกันทุกมณฑล (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2545, หน้า 191-192)



ภาพที่ 1 รูปแบบการจัดหน่วยงานการปกครองมณฑลอยุธยา
ที่มา : จักรกฤษณ์ นรินทิพดุงการ, 2545, หน้า 191.

การจัดรูปการปกครองในมณฑลอยุธยา จัดรูปหน่วยงานและตำแหน่งทางราชการไว้ดังนี้ (สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชูปถัมภ์ และพระยาราชเสนา, 2545, หน้า 169-170)

- กองบัญชาการมณฑล มีตำแหน่งข้าราชการคือ ข้าหลวงเทศาภิบาล เสมียนตรา และเลขานุการ มียศเป็น “ขุน” (สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชูปถัมภ์ และพระยาราชเสนา, 2545, หน้า 106)
 - กองข้าหลวงมหาดไทย มีตำแหน่งข้าราชการคือ ข้าหลวงมหาดไทย และพนักงานตรวจการ
- 3 นาย
- กองข้าหลวงคลัง มีตำแหน่งข้าหลวงคลังและผู้ช่วยข้าหลวงคลัง
 - กองข้าหลวงยุติธรรม มีตำแหน่งข้าหลวงยุติธรรมและผู้ช่วยข้าหลวงยุติธรรม (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/2 “มณฑลกรุงเก่า”, 16 กันยายน ร.ศ.117)

(2) การจัดรูปแบบการปกครองเมือง ได้จัดให้มีตำแหน่งข้าราชการในเมืองต่าง ๆ ดังนี้ คือ ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการ

พ.ศ.2441 มณฑลอยุธยาได้ประกาศใช้ “ข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ.117” ได้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองบางคน โดยยึดเอาความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ และตำแหน่งกรมการเมืองอันเป็นตำแหน่งข้าราชการอันดับรองมาจากผู้ว่าราชการเมือง แบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ

(2.1) กรมการเมืองในทำเนียบ ได้แก่ ข้าราชการประจำมีตำแหน่งปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการทั้ง 3 ตำแหน่งนี้ เป็นกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ส่วนกรมการเมืองชั้นผู้น้อย ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นรองมี 5 คน คือ จำเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา และสารเลข นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งโยธาธิการ และพะทำมะรง (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/2 “กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่ารายงานราชการหัวเมืองในมณฑล”, 16 กันยายน ร.ศ.117)

(2.2) กรมการเมืองนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิคุณาศักดิ์ที่ได้ตั้งบ้านเรือนในเมืองนั้นมีจำนวน 10 คน เป็นตำแหน่งประจำ 5 คน ตำแหน่งไม่ประจำ 5 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี กรมการเมืองนอกทำเนียบนี้เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่โดยรัฐบาล มีจุดประสงค์จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองรัฐบาลได้ต้องจ่ายเงินเดือนให้ เพราะบุคคลเหล่านี้มีฐานะดีอยู่แล้ว กรมการเมืองนอกทำเนียบเป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้นำราชการเมือง

(3) การจัดรูปแบบการปกครองอำเภอ ข้าราชการประจำในอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สมุหบัญชี เป็นต้น

หน่วยราชการในมณฑลระดับถัดลงไปจากเมือง คือ แขวงหรืออำเภอ กระทรวงมหาดไทยได้วางเขตอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ฉะนั้นมณฑลอยุธยาจึงได้แบ่งเขตอำเภอใหม่ คือ เมืองอยุธยา มี 11 อำเภอ เมืองลพบุรีมี 4 อำเภอ เมืองอ่างทองมี 4 อำเภอ เมืองสระบุรีมี 5 อำเภอ และเมืองสิงห์บุรีมี 4 อำเภอ

ตำแหน่งข้าราชการในอำเภอ มีทั้งข้าราชการที่เป็นกรรมการอำเภอและข้าราชการที่ไม่ใช่กรรมการอำเภอ กรรมการอำเภอประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ ส่วนข้าราชการที่ไม่ใช่กรรมการอำเภอ ได้แก่ เสมียนพนักงานจำนวนหนึ่งตามสมควรแก่ทางราชการ เป็นต้น

(4) การจัดรูปแบบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน การจัดตัวบุคคลผู้เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่างจากหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว คือ ใช้วิธีให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองของตนเอง การเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้ได้มีการทดลองเลือกตั้งเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะ บางปะอิน เขตเมืองกรุงเก่า ใน พ.ศ. 2435 (ร.ศ. 111) โดยมอบหมายให้หลวงเทศาภิบาลจัตติวิจารณ์เป็นผู้ดำเนินการได้ผลสำเร็จในการทดลองเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอินเป็นตัวอย่างให้มณฑลอื่นนำเอาไปเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามแบบอย่าง (จักรฤษณ์ นรินดีผดุงการ, 2545, หน้า 33-34)

การจัดรูปแบบของหน่วยการปกครองตำบล มีตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครอง วิธีการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ให้จัดตั้งจากบุคคลที่มีความซื่อสัตย์มั่นคงดีเป็นผู้ใหญ่บ้านที่พอจะว่ากล่าวบังคับราษฎรได้ แต่ต่อมาไม่มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน คงมีแต่กำนันทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันบกพร่องไปด้วย เนื่องจากขาดผู้ช่วยคอยดูแลทุกข์สุขของราษฎรในท้องที่และเขตท้องที่ภายในตำบลหนึ่ง ๆ ก็กว้างขวางมากเกินกำลังคนคนเดียวที่จะปกครอง ขอบกพร่องดังกล่าวได้รับการแก้ไขในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริเห็นควรที่จะเริ่มจัดการให้มีการทดลองจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นตัวอย่าง โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง โดยได้ทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิบาลจัตติวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ) ไปทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เกาะบางปะอินเป็นการทดลองก่อน (ถวัลย์ วรเทพพิพิงค์, 2510, หน้า 15 ; เศษ บุญนาค, 2532, หน้า 151)

สำหรับวิธีการดำเนินการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เกาะบางปะอิน ในขั้นแรกหลวงเทศาภิบาลจัตติวิจารณ์ได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยให้จัดทำบัญชีสำมะโนครัวที่จะจัดเป็นหมู่บ้าน คือการจัดรวมเจ้าของบ้านที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันราว 10 เจ้าของบ้าน ซึ่งเจ้าของหนึ่งจะมีเรือนก็หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้านและเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมในวัดพร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ แล้วให้เจ้าของบ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านกันในหมู่ของพวกเขาว่าใครจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อได้ดำเนินการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านขึ้นแล้ว หลวงเทศาภิบาลจัตติวิจารณ์ก็ได้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งกำนันโดยจัดประชุมที่ศาลาวัด ให้ราษฎรในท้องที่นั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในกลุ่มบ้านของพวกเขาว่าใครควรที่จะได้รับเลือกให้เป็นกำนัน

ผลของการทดลองเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บางปะอินนับว่าประสบความสำเร็จเป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นการเร่งเร้าพระราชประสงค์ที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้มณฑลต่าง ๆ ได้ดำเนินการเลือกตั้งกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ตามแบบที่ได้ทดลองที่บางปะอิน คือ ให้ราษฎรชายหญิงที่ตั้งบ้านเรือนประจำอยู่ในหมู่บ้าน ประชุมกันเลือกเอาบุคคลในท้องที่มีคุณงามความดีเป็นที่นิยมของราษฎรเป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง วิธีการเลือกตั้งอาจเปิดเผยหรือลับก็ได้ ให้นายอำเภอเป็นประธาน ผู้ได้รับคะแนนนิยมมากให้นายอำเภอเข้าไป ขอรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง ส่วนการเลือกตั้งกำนันให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเดียวกัน เลือกตั้งกันเอง ในระหว่างกลุ่มผู้ใหญ่บ้านยกมือขึ้นเป็นกำนันโดยมีนายอำเภอเป็นประธาน และผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้ออกกฎหมายตั้งให้เช่นเดียวกัน

2) การสรรหาตัวบุคคลเข้ารับราชการ เนื่องจากในสมัยนั้นเกิดปัญหาขาดแคลนตัวบุคคล ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในมณฑลทางกระทรวงมหาดไทยจึงหาทาง แก้ไขปัญหานี้ โดยตั้งโรงเรียนฝึกหัดกรมการอำเภอที่มณฑลกรุงเก่า เพื่อให้มีสถานที่ฝึกหัดและสอนความรู้ วิชาการปกครองแก่คน ซึ่งจะเป็นกรมการอำเภอแต่ปรากฏว่าได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร พระยาโบราณ- ราชธานินทร์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา จึงให้เลิกโรงเรียนแบบเก่าเสีย ให้ผู้ที่จะเป็นนักเรียนไป ฝึกหัดทำงานเป็นเสมียนในแผนกต่าง ๆ ของอำเภอ โดยนักเรียนแต่ละคนจะมี “สมุดหลังทอง” เป็นสมุด ประจำตัว ซึ่งบรรจุหัวข้อราชการต่าง ๆ ที่ต้องเรียน และมีที่ว่างสำหรับจดบอกจำนวนวันที่ได้เรียน เมื่อเรียนรู้งานในแผนกใดแล้ว หัวหน้าแผนกนั้นก็สอบความรู้ เมื่อสอบได้แล้วหัวหน้าแผนกก็ลงชื่อให้ เป็นสำคัญทำให้ไม่เสียเวลา และการเรียนภาคปฏิบัติงานในแผนกนั้น ทำให้ผู้สอนซึ่งมีความชำนาญงาน สามารถสอนได้ดีกว่าครูที่มีความรู้แต่ขาดความชำนาญ การฝึกอบรมกรมการอำเภอด้วยวิธีใหม่นี้ เป็นการ ช่วยแก้ปัญหาการขาดกรมการอำเภอปฏิบัติหน้าที่ราชการได้สำเร็จ วิธีการฝึกหัดกรมการอำเภอแบบใหม่นี้ กระทรวงมหาดไทยได้นำเอาหลักการต่าง ๆ มาปรับปรุงให้ดีขึ้น นำเอามาใช้ในการฝึกหัดข้าราชการแผนก ต่าง ๆ เป็นผลให้สามารถผลิตกรมการอำเภอส่งไปยังมณฑลต่าง ๆ ได้ทันกับความต้องการ (สมเด็จพระเจ้า ธรรมราชาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, 2545, หน้า 260-261)

3) การป้องกันรักษาความสงบสุขของประชาชน เนื่องในมณฑลอยุธยามีโจรผู้ร้ายชุกชุม ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนอยู่เสมอ พระยาโบราณราชธานินทร์ ในฐานะสมุหเทศาภิบาล จึงได้หาทางแก้ปัญหานี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การควบคุมตรวจตราสถานที่จำหน่ายสุรายาฝิ่น การยกเลิก โรงรับจำนำ การทำตัวรูปพรรณสัตว์พาหนะ เป็นต้น วิธีการที่น่าสนใจวิธีหนึ่ง คือ การกำหนดให้ราษฎร ต้องมีหนังสือในการเดินทางไปยังต่างเมือง และได้มีการตั้งด่านตรวจหนังสือเดินทาง ด้วยวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้มีผลทำให้คดีโจรผู้ร้ายลดลง ทำให้มณฑลอยุธยาเป็นมณฑลที่มีความสงบสุข (นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, 2521, หน้า 190)

2. การปรับปรุงด้านการศาล

เนื่องจากมณฑลอยุธยามีคดีความคั่งค้างในศาลเป็นจำนวนมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกองข้าหลวงพิเศษออกไปชำระความที่มณฑลอยุธยาเป็นแห่ง แรก การชำระคดีความของกองข้าหลวง นับว่าเป็นประโยชน์ต่อชาวอยุธยามากเพราะเป็นไปด้วยความ รวดเร็ว ประชาชนไม่เสียเวลาในการทำมาหากิน กล่าวคือ วิธีการชำระความของกองข้าหลวงพิเศษ เมื่อได้ สอนได้ความว่าทำความผิดจริง และจำเลยยอมรับสารภาพ ก็จะทำคำฟ้องและคำตัดสินให้จำเลยฟัง และในกรณีที่จำเลย คนใดถูกขังมานานพอแก่โทษก็ให้ส่งปล่อยไป (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสาร รัชกาลที่ 5, 8/5 “เรื่องประกาศตั้งกรมพิเศษชำระความหัวเมือง” วันที่ 21 กันยายน ร.ศ.115)

ปรากฏว่า วิธีการชำระสะสางคดีความที่มีมณฑลอยุธยา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถือว่าเป็นตัวอย่างอันดีสมควรที่มีมณฑลอื่นจะได้เอาเป็นตัวอย่างในการจัดศาลยุติธรรมในหัวเมืองต่อไป (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5, 8/5 “รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความหัวเมือง” 19 มกราคม ร.ศ. 114-17 มกราคม ร.ศ. 117)

การจัดตั้งศาลในมณฑลอยุธยาได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) ศาลแขวง บังคับคดีในเขตแขวง (2) ศาลเมือง บังคับคดีในเขตเมือง และ (3) ศาลมณฑล บังคับคดีในเขตมณฑลอยุธยา

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงด้านการศาล เนื่องจากมณฑลกรุงเก่ามีคดีความต่าง ๆ คั่งค้างอยู่ตาม โรงเรียนมากมาย มณฑลกรุงเก่าจึงเป็นมณฑลแรกที่มีกองข้าหลวงพิเศษออกไปชำระความที่ค้างอยู่เป็น แห่งแรก การชำระสะสางคดีความของกองข้าหลวงพิเศษนี้ เป็นประโยชน์ต่อชาวกรุงเก่ามาก เพราะทำให้ ผู้บริสุทธิ์พ้นโทษออกมา ส่วนผู้ที่ทำผิดจริงแต่ติดคุกนานแล้วก็ถูกปล่อยตัวออกมาได้ทำมาหากินเลี้ยง ครอบครัวต่อไป และการชำระความที่รวดเร็วทำให้ประชาชนไม่เสียเวลาทำมาหากิน นอกจากนี้ กองข้าหลวงพิเศษยังได้จัดตั้งศาลมณฑลขึ้นที่เมืองกรุงเก่าและตั้งศาลเมืองขึ้นในเมืองต่าง ๆ ในเขตมณฑล อยุธยา และยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน การจัดการด้านการศาลของ มณฑลกรุงเก่า จึงมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นแบบแผนที่ดีสำหรับมณฑลอื่นจะได้นำเอาไปเป็น ตัวอย่างในการจัดตั้งด้านการศาล (นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, 2521, หน้า 191)

3. การปรับปรุงด้านการคลังและการเก็บภาษีอากร

การปรับปรุงด้านการคลัง ได้มีการจัดระเบียบการคลังใหม่ โดยจัดตั้งคลังมณฑลขึ้นที่เมืองกรุงเก่า ส่วนในเมืองอื่น ๆ ในเขตมณฑลอยุธยา ก็จัดตั้งคลังเมืองขึ้น และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงินผลประโยชน์ แผ่นดิน การจัดรูปคลังมณฑลใหม่นี้ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและกระทรวงมหาดไทย จะทำหน้าที่ร่วมกันในการเก็บและรักษาเงินผลประโยชน์ภายในมณฑล ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วใน การปฏิบัติงาน เพราะเจ้าหน้าที่ของฝ่ายมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจในการบังคับบัญชาราชการภายในมณฑล ย่อมจะอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ยังจะทำให้เกิดการควบคุม ซึ่งกันและกัน ในระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองกระทรวง เป็นผลให้การทุจริตในการเก็บภาษีอากร และการทุจริตราชการทำได้ยากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงภาษีอากรในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ ได้ดำเนินการปรับปรุงภาษีอากรดังนี้ (นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, 2521, หน้า 192)

1) การจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล ซึ่งสามารถจำหน่ายสุราได้มาก ทำให้เก็บเงินได้มากกว่าเมื่อเป็น อากรผูกขาด

2) เรื่องเงินตรองราชการที่อำเภอ พระยาโบราณราชธานินทร์ขออนุญาตให้ใช้เงินผลประโยชน์เก็บ ไว้ว่าการอำเภอ มีกำหนดเดือนละ 50 บาท เพื่อใช้เป็นค่าเดินทางราชการ ค่าส่งนักโทษและค่าส่งเงิน ผลประโยชน์ ซึ่งเมื่อได้ตรองรายได้ไปเท่าใด ก็ให้ตั้งฎีกาเบิกใช้ในภายหลัง

มาตรการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระยาโบราณราชธานินทร์เป็นผู้ที่มีความสามารถในด้าน การปกครอง พยายามหาวิธีการปรับปรุงภาษีอากรเพื่อให้ได้เงินมากขึ้น เพื่อนำมาทะนุบำรุงบ้านเมืองให้ เจริญก้าวหน้า

นอกจากนี้ยังมีการจัดเก็บภาษีที่ดิน การออกโฉนดที่ดินแบบใหม่เป็นครั้งแรกในประเทศสยาม (วรรณศิริ เดชะคุปต์ และปรีดี พิศภูมิวิถี, 2554, หน้า 20) และมีการจัดเก็บค่านาอีกด้วย (ชัยยา โพธิ์แดง, 2528 ; ระยัษศรี กาญจนวงศ์, 2541)

4. การปรับปรุงด้านการศึกษา

ในการจัดการศึกษาในหัวเมือง กระทรวงมหาดไทยได้รับหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษาในหัวเมือง จึงได้จัดวัดให้เป็นสถานที่ศึกษาเล่าเรียน โดยอาศัยพระสงฆ์เป็นผู้สั่งสอน ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการผลิตครูจากโรงเรียนฝึกหัดครูออกไปได้มาก ก็ส่งครูไปสอนตามหัวเมือง ต่อมากระทรวงมหาดไทย จึงได้วางแนวทางการจัดการศึกษาของทวยราษฎร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2453 ซึ่งมีข้อสำคัญ คือ เด็กชายทุกคนอายุ 13 ปี จะต้องอ่านหนังสือออก โดยจะมีการออกตรวจสอบเมื่อได้สำรวจสำมะโนครัวประชากร โดยกำนันจะต้องถือเป็นหน้าที่เดือนในราษฎรส่งบุตรหลานเข้าศึกษาเล่าเรียน การศึกษาในมณฑลอยุธยาจึงแพร่หลายมากขึ้น มีการสร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้นหลายแห่ง ทั้งโรงเรียนหลวงและโรงเรียนราษฎร์ จึงเห็นได้ว่า การศึกษาในมณฑลอยุธยาแพร่หลายพอสมควร (นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, 2521, หน้า 193)

5. การปรับปรุงด้านการอนามัย

มณฑลกรุงเก่าเป็นแห่งแรกที่มีแพทย์ และพยาบาลออกไปรักษาคนไข้ตามหัวเมืองในมณฑลอยุธยา แต่แพทย์ และพยาบาลให้ประโยชน์แก่ราษฎรได้ไม่มากนัก ทางรัฐบาลจึงต้องส่งแพทย์จากส่วนกลางไปจัดการปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ เมื่อเกิดการระบาดขึ้น เพราะในสมัยนั้นโรคไข้ทรพิษเป็นโรคระบาดร้ายแรง ทำให้คนเสียชีวิตมาก นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีหนังสือที่พิมพ์ชี้แจงวิธีการป้องกันรักษาโรค รวมทั้งการระมัดระวังในการรับประทานอาหารและน้ำดื่มโดยพิมพ์เป็นสมุดเล่มเล็ก ขายเป็นแก่ประชาชนเล่มละ 2 อัฐ ปรากฏว่ามีผู้ซื้อดีมาก ทำให้ได้ความรู้ในการรักษาสุขภาพอนามัยดีขึ้น และรัฐบาลยังได้จัดให้มียาไอศสกลาขายให้แก่ราษฎรในราคาถูก (นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, 2521, หน้า 193)

เนื่องจากแพทย์ประจำมณฑลประจำเมืองมีน้อย ไม่พอแก่การรักษาคนไข้ และปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ รัฐบาลจึงจัดให้มีแพทย์ประจำตำบลโดยให้กำนันเป็นผู้เลือก และให้ได้รับการอบรมฝึกหัดวิชาการแพทย์จากแพทย์ประจำตำบลและแพทย์ประจำเมือง และให้ได้รับการอบรมฝึกหัดวิชาการแพทย์จากแพทย์ประจำมณฑลและแพทย์ประจำเมือง ซึ่งแพทย์ประจำตำบลนี้ทำประโยชน์ให้มาก สามารถปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษให้แก่ราษฎร ได้ทั่วทุกตำบล ทำให้ลดอัตราการเป็นไข้ทรพิษลง การจัดการอนามัยในมณฑลอยุธยา จึงถือได้ว่าเจริญขึ้นกว่าเดิม

6. การปรับปรุงด้านการโยธา

มณฑลอยุธยาได้มีการปรับปรุงด้านการโยธาซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารให้แก่ประชาชนมาก คือ การปรับปรุงการไปรษณีย์โทรเลข จัดให้มีการสร้างสายโทรเลขเพิ่มขึ้นหลายแห่งทั้งที่ติดต่อกันภายในมณฑล และระหว่างมณฑล นอกจากนี้ก็มีการสร้างทางรถไฟ เปิดเดินจากกรุงเทพฯ ถึงกรุงเก่า เมื่อต้นปี พ.ศ. 2439 (ชินดนัย ไหมเกตุ, 2562, หน้า 64) และมีรถไฟของเอกชนสายพระพุทธรบาท (ภาณุพงศ์ ชนสวัสดิ์, 2564, หน้า 38) ซึ่งมีคนโดยสารไม่มากนัก นอกจากในเทศกาลนมัสการพระพุทธรบาทคนโดยสารจึงจะมีมาก และยังมีการสร้างถนนจากตัวเมืองไปยังทางรถไฟ เพื่อเป็น

การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน แต่การสร้างสถานที่ราชการและตึกแถวตลาดยังมีน้อย โดยมากเป็นการซ่อมแซมสถานที่เก่า ๆ ฉะนั้นการโยธาในมณฑลอยุธยา จึงจัดได้ว่าทำเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารของประชาชน และเพื่อบำรุงความสุขให้แก่ประชาชนในมณฑลอยุธยามากกว่าเรื่องอื่นใด (นवलเพ็ญ ภาณุรัตน์, 2521, หน้า 194)

7. ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและการพิพิธภัณฑ

พระยาโบราณราชธานินทร์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้ง **อยุธยาพิพิธภัณฑ** ซึ่งท่านได้รับสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการอนุรักษ์และปรับปรุงโบราณวัตถุสถานในพระนครศรีอยุธยาไว้ให้ใกล้เคียงสภาพเดิมมากที่สุด ทั้งนี้เป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญในการรักษาเมืองกรุงเก่ามาก และทรงเห็นด้วยตามที่พระยาโบราณราชธานินทร์ได้จัดเก็บรักษาโบราณวัตถุไว้ที่พระราชวังจันทร์เกษม ซึ่งในเวลาต่อมาแนวพระราชดำรินี้ได้พัฒนามาเป็นการจัดพิพิธภัณฑตามหัวเมืองต่าง ๆ (วรรณศิริ เดชะคุปต์ และปรีดี พิศภูมิวิถิ, 2554, หน้า 20)

ผลของการปฏิรูปการปกครองมณฑลอยุธยา

สมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาที่มีความสามารถในการบริหารมณฑลอยุธยา ได้แก่ พลตรีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลระหว่าง พ.ศ. 2440-2446 และผู้ดำรงตำแหน่งคนต่อมา คือ พระยาโบราณราชธานินทร์ ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลทั้งสองคนได้จัดการแก้ไขและปรับปรุงด้านการปกครอง จนทำให้มณฑลอยุธยามีความสงบสุข นอกจากนี้มณฑลอยุธยายังเป็นแหล่งผลิตกรมการอำเภอป้อนมณฑลอื่น ๆ ในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ มณฑลอยุธยาเป็นแหล่งแรกที่คิดฝึกหัดข้าราชการแบบใหม่ได้ผลดีจนกระทรวงมหาดไทยถือเป็นหลักปฏิบัติต่อมา โดยนำมาปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้นในการนำมาฝึกข้าราชการแผนกต่าง ๆ ดังนี้

1. **ด้านการปกครอง** ได้จัดรูปการปกครองในมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ไว้อย่างเป็นระเบียบแบบแผนที่ดี นอกจากนี้มณฑลอยุธยาเป็นมณฑลแรกที่ได้จัดการทดลองเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านในด้านการป้องกันรักษาความสงบสุขของราษฎร ข้าหลวงเทศาภิบาลทั้งสองคนต่างก็พยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหาเรื่องโจรผู้ร้าย จนมณฑลอยุธยาเป็นมณฑลที่มีความสงบสุข นอกจากนี้มณฑลอยุธยายังเป็นแหล่งผลิตกรมการอำเภอป้อนมณฑลอื่น ๆ ในสมัยพระยาโบราณราชธานินทร์ มณฑลอยุธยาเป็นแหล่งแรกที่คิดฝึกหัดข้าราชการแบบใหม่ได้ผลดี จนกระทรวงมหาดไทยถือเป็นหลักปฏิบัติต่อมา โดยนำมาปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้น ในการนำมาฝึกข้าราชการแผนกต่าง ๆ

2. **ด้านการศาล** มณฑลอยุธยาได้มีกองข้าหลวงซึ่งมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธาน ได้จัดตั้งศาลมณฑล และศาลเมืองขึ้นในมณฑลอยุธยา ทำให้การพิจารณาคดีความในมณฑลเป็นระเบียบเรียบร้อย จนได้รับคำชมจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และให้มณฑลอื่นใช้เป็นแบบอย่างในการจัดด้านศาลด้วย

3. **ด้านการคลังและการภาษีอากร** การปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากร ทำให้สามารถนำรายได้เข้าแผ่นดินมากขึ้น จนเพียงพอต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ

4. **ด้านการศึกษา** มีการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน และสร้างโรงเรียนทั้งโรงเรียนหลวงและโรงเรียนราษฎร์ เพิ่มขึ้นหลายแห่ง

5. **ด้านการอนามัย** เริ่มมีแพทย์มาประจำมณฑลและเมือง รวมทั้งมีการวางแผนที่จะสร้างโรงพยาบาลประจำเมืองกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2455 คือ โรงพยาบาลปัญจมาธिरาชอุทิศ (เกื้อกุล ยืนยงอนันต์, 2529, หน้า 48)

6. **ด้านการโยธา** เริ่มมีการพัฒนาด้านการก่อสร้างตลาดหัวรอและถนนหนทางบ้างแล้ว โดยเฉพาะบริเวณภายในเกาะเมืองอยุธยา (ทศพร ศรีสมาน, 2550, หน้า 11 ; พัทธ์ แต่งพันธ์, 2555, หน้า 31)

7. **ด้านประวัติศาสตร์และพิพิธภัณฑสถาน** จากผลงานของพระยาโบราณราชธานินทร์ในการอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานของเมืองกรุงเทพฯ รวมถึงการจัดตั้งอยุธยาพิพิธภัณฑสถาน ซึ่งเป็นพิพิธภัณฑสถานแบบสมัยใหม่ จึงมีผู้สนใจเรื่องประวัติศาสตร์และโบราณคดีเกี่ยวกับอยุธยาอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เป็นเพราะความสนใจใฝ่ศึกษาของท่านที่เกิดจากการตรวจตราดูโบราณสถานวัตถุต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในพระราชพงศาวดาร จนทำให้ท่านเป็นผู้รู้เรื่องโบราณวัตถุสถานของอยุธยาอย่างลึกซึ้ง (ทศพร ศรีสมาน, 2550, หน้า 11-12) รวมทั้งได้มีการประกาศสงวนรักษาที่ดินเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาไว้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ห้ามเอกชนถือครองเพื่อการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานที่สำคัญในตัวเมืองเก่า (กรมศิลปากร, 2539, หน้า 33)

จะเห็นได้ว่า พระยาโบราณราชธานินทร์ เป็นผู้ที่มีความสามารถในการจัดการปกครองมณฑลอยุธยา ได้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้สำเร็จลุล่วงลงได้เป็นอย่างดี งานบางอย่างที่ได้รับริเริ่มจัดทำขึ้นก็นับได้ว่าเป็นผลดี ถ้าเปรียบเทียบกับมณฑลอื่น ๆ ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสรุปว่ามณฑลอื่นได้ทำอะไร พระยาโบราณราชธานินทร์ก็ทำได้อย่างนั้น บางเรื่องก็ดีกว่ามณฑลอื่น ถึงแม้มณฑลอยุธยาซึ่งเป็นมณฑลชั้นใน ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการรุกรานจากต่างประเทศ แต่มณฑลอยุธยาก็นับว่าเป็นแหล่งที่ใช้สำหรับทดลองโครงการใหม่ ๆ เช่น การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน การจัดตั้งศาลมณฑล การฝึกอบรมกรมการอำเภอ เป็นต้น เมื่อได้ทดลองที่มณฑลอยุธยาจนเป็นผลสำเร็จแล้ว ก็นำเอาไปใช้ในมณฑลอื่นตามแบบอย่างมณฑลอยุธยา มณฑลอยุธยาจึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็นมณฑลแม่แบบก็ได้ การปรับปรุงด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ แสดงให้เห็นว่า มณฑลอยุธยาเป็นมณฑลที่เจริญก้าวหน้าตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

บทสรุป

อาจกล่าวได้ว่า พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) เป็นสมุหเทศาภิบาลผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาอยุธยาในช่วงเวลาที่ท่านดำรงตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา (พ.ศ.2446-2472) ผลงานของท่านย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดแก่ชนรุ่นหลังในหลาย ๆ ด้าน แม้ภารกิจหลักของท่าน คือนักบริหารจัดการปกครองมณฑลที่ถือว่าเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขอย่างแท้จริง แต่งานอดิเรกที่ท่านสนใจศึกษา สืบค้นคว้าเกี่ยวกับโบราณสถานวัตถุของอยุธยา ก็ได้ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบาทในฐานะนักปกครองแม้แต่น้อย ผลงานด้านการจัดการปกครองมณฑลอยุธยาได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยของในหลวงรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดสนิทสนมกับพระยาโบราณราชธานินทร์ จนเรียกได้ว่า เป็นกัลยาณมิตรอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้น

เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

- กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2/25. “เรื่องราชการเมืองสิงห์บุรีรวมเมืองพรหม 1 เมืองอินทร์ 1 เมือง เข้าเป็นเมืองสิงห์บุรี”. 28 สิงหาคม ร.ศ.115 - 15 ธันวาคม ร.ศ.115. _____ . เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/1. “เรื่องราชการมณฑลกรุงเก่า”. 5 มิถุนายน ร.ศ.114. _____ . เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/2. “กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลกรุงเก่า รายงานราชการหัวเมืองในมณฑล”. 16 กันยายน ร.ศ.117. _____ . เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.40/2. “มณฑลกรุงเก่า”. 16 กันยายน ร.ศ.117. _____ . เอกสารรัชกาลที่ 5 ย. 8/1. “เรื่องประกาศตั้งกรมพิเศษชำระความหัวเมือง”. วันที่ 21 กันยายน ร.ศ.115. _____ . เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/5. “รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความหัวเมือง” 19 มกราคม ร.ศ.114 - 17 มกราคม ร.ศ.117.

เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 วันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ.113.
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 วันที่ 30 พฤษภาคม ร.ศ.116.

เอกสารชั้นรอง

- กรมศิลปากร. (2539). **นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา**. กรุงเทพฯ: กรมฯ.
- กระทรวงมหาดไทย. (2511). **ดำรงราชานุสรณ์ เพื่อเฉลิมพระเกียรติพลเอกและมหาอำมาตย์เอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องในการเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดพระอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงมหาดไทย 1 เมษายน 2511**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- เกื้อกุล ยืนยงอนันต์. (2529). **การเปลี่ยนแปลงภายในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาระหว่าง พ.ศ.2438-2500**. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2560). **การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : ประสบการณ์จากสิงคโปร์ ชาว และอินเดีย พ.ศ.2413-2415**. วารสารการ **บริหารปกครอง**, 6(1), 1-30.
- จักรกฤษณ์ นรินทิมตุงการ. (2545). **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ กระทรวงมหาดไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ชัยยา โพธิ์แดง. (2528). **การออกโฉนดที่ดินเมืองกรุงเก่า ระหว่าง พ.ศ.2444-2453**. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ชินดนัย ไม้เกตุ. (2562). **สถาปัตยกรรมบนเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาช่วงสมัยมณฑลกรุงเก่า ปี พ.ศ.2438-2476**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา. (2554). พระยาโบราณราชธานินทร์ฯ (พร เดชะคุปต์) ใน **กรุงเก่าเล่าเรื่อง**. หน้า 4-25. วรรณศิริ เดชะคุปต์ และปรีดี พิศภูมิวิถึ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา และพระยาราชเสนา. (2545). **เทศาภิบาล**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

เดช บุนนาค. (2524). การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ ใน **มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ**. หน้า 20-27. วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโภช อ่องสกุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์.

_____. (2532). **การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435-2458**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ถวัลย์ วรเทพพุดพิงษ์. (2510). **การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน**. วิทยานิพนธ์พัฒนาบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ทศพร ศรีสมาน. (2550). รำลึกถึงพระยาโบราณฯ ผู้ทรงคุณค่าต่อมณฑลกรุงเก่า. **ความรู้คือประทีป**. (1), 8-13.

นवलเพ็ญ ภาณุรัตน์. (2521). **การจัดการปกครองมณฑลกรุงเก่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2438-2453)**. ปริญญาโทศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

พัทธ์ แดงพันธ์. (2555). **การพัฒนาชุมชนเมืองกับการอนุรักษ์โบราณสถานในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาและปริมณฑล พ.ศ.2482-2544**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ภาณุพงศ์ ชลสวัสดิ์. (2546). บทบาทของกิจการรถไฟในอำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทศวรรษ 2440-2490. **วารสารวิชาการอยุธยาศึกษา**, 13(1), 38-56.

ระยับศรี กาญจนวงศ์. (2541). การจัดระเบียบการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ตามประกาศการออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ใน **พระพุทธเจ้าหลวงกับชาวกรุงเก่า**. หน้า 32-44. ศรีธันว์ อยู่สุขชี (บรรณาธิการ). พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์เทียนวัฒนา.

วรรณศิริ เดชะคุปต์ และปรีดี พิศภูมิวิถึ. (บรรณาธิการ). (2554). **กรุงเก่าเล่าเรื่อง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.