

บทที่ 4

การปรับปรุงการบริหารราชการในหัวเมืองอีสาน

การที่เมืองต่าง ๆ ในภาคอีสานมีลักษณะการบริหารราชการโดยเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นที่สืบทอดอำนาจมาตามวงศ์ตระกูล ทำให้มีความเป็นอิสระสูง ความผูกพันกับอำนาจรัฐที่กรุงเทพฯ ส่วนใหญ่เป็นการส่งส่วยทรัพยากร สิ่งของในท้องถิ่นตามกำหนด อำนาจของรัฐที่มีต่อหัวเมืองในภาคอีสานจึงมีน้อย ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้เริ่มเข้ามาจัดการบริหารมากขึ้น ทั้งโดยการส่งกองข้าหลวงสักเลกเข้ามา ทำให้ทราบจำนวนชาวยุทธที่ชัดเจน จึงส่งผลถึงผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นทั้งในด้านเกณฑ์แรงงานและส่วย ต่อมา มีการส่งขุนนางเข้ามาปกครอง เช่น พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น ศรีเพ็ญ) ไปกำกับราชการที่นครจำปาศักดิ์ จึงมีการกำหนดนโยบายการบริหาร โดยรัฐมากขึ้นเพื่อปกครองดูแลดินแดนในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ทั้งหัวเมืองในภาคอีสาน หัวเมืองในลาวและในเขมร สาเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องมีการปรับปรุงการบริหารราชการในภาคอีสานเนื่องจากอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตก ฝรั่งเศสที่เข้ามาในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงหลังจากที่ยึดครองญวนได้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2426 แล้วเริ่มขยายอิทธิพลเข้าสู่เขมรและลาวด้วยความสนใจและต้องการผลประโยชน์จากการค้าและหวังที่จะเดินทางด้วยแม่น้ำโขงไปสู่จีนตลอดทั้งเป็นการแข่งขันกับอังกฤษ เมื่อเจ้าเมือง กรมการเมืองของหัวเมืองต่าง ๆ ในภาคอีสานต้องเผชิญกับการเข้ามาของฝรั่งเศสก็อาจมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาใหญ่นำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประเทศ และอาจนำไปสู่การเสียดินแดน ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องเข้ามาดูแลจัดการปกครองและนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารราชการต่อไป

เนื่องจากภาคอีสานเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะทางด้านยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นระยะที่ฝรั่งเศสกำลังแผ่อำนาจ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการจัดการปกครองภายในของไทยเองที่หลวม ระบบบริหารไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น การปกครองแบบเดิมจึงไม่เหมาะสมกับสถานะที่เปลี่ยนไป ดังพระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แก่ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2430 ว่า

“.....จึงเห็นว่าการปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วง

มาถึงปัจจุบันนี้บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลา ให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง.....”¹

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหัวเมืองชั้นนอกมีการแบ่งฐานะและความใหญ่ของเมืองเป็นลำดับชั้นเอกถึงจัตวา ส่วนการบริหารราชการก็มีชั้นเสนาบดีสามตำแหน่ง คือ สมุหนายก สมุหกลาโหม และกรมท่า ทำให้การบริหารไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เสนาบดีแต่ละคนต่างบริหารรับผิดชอบหัวเมืองในสังกัดคนหัวเมืองในสังกัดบางครั้งก็มีมากเกินไปจนเกินความสามารถของเสนาบดีที่จะดูแลได้ทั่วถึง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการคมนาคมไม่สะดวก ฉะนั้นเสนาบดีออกตรวจราชการด้วยตนเองไม่ได้ เมื่อมีราชการก็เพียงแต่ส่งไปยังเจ้าเมือง กรมการเมืองเท่านั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองปกครองอย่างอิสระในการบริหารราชการมีปัญหา ไม่ค่อยทราบและเข้าใจอย่างถูกต้อง ดังเช่น มีเรื่องคนแตกตื่นว่ามีพระบรมราชโองการให้ริบเงินเหรียญฝรั่ง

ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระราชกระแส ความว่า

“...เพราะเหตุที่พระราชบัญญัติประกาศอันใดไม่ทราบถึงหัวเมือง เป็นแต่ลงราชกิจจานุเบกษาแล้วก็แล้วกันแทบจะทุกเรื่อง ควรจะปันหน้าที่ของมหาดไทย ซึ่งจะออกท้องตราส่งพระราชบัญญัติซึ่งออกใหม่ไปยังเทศาภิบาลทั้งปวงทุกครั้ง แล้วให้ข้าหลวงเทศาภิบาลประกาศในหัวเมืองเหล่านั้นต่อไป”²

นอกจากนี้แล้วเนื่องจากปัญหาการคมนาคมไม่สะดวก พันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปตรวจงานเองได้ ฉะนั้นได้แต่ส่งท้องตรา ข้อบังคับ และแบบแผนออกไปให้เจ้าเมืองจัดการ ทำให้เข้าใจคำสั่งต่างกันไป การติดตามผลงานยากที่จะรู้ได้ง่าย ฉะนั้นรัฐบาลได้ทำการรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล ส่งข้าราชการยกระหว่างเสนาบดีกับเจ้าเมืองไปอยู่ประจำบัญชาการมณฑลละคน นโยบายนี้ต้องการเลิกประเพณีกินบ้านกินเมือง คือให้เจ้าเมืองเก็บรายได้เลี้ยงชีพตัวเอง³

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำรัส “...ไทยต้องเร่งจัดการปกครองเพราะต่างประเทศจะรุกไทยอยู่แล้ว ถ้ายังไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อยปล่อยให้หละหลวมอย่างที่เป็นอย่างเวลานี้เข้าไปเห็นจะเป็นภัยแก่บ้านเมือง”⁴

ส่วนการปกครองประเทศราช ราชธานีไม่ได้เข้ายุ่งเกี่ยวกับการปกครองภายใน เพียงแต่แต่งตั้งเจ้าเมืองในท้องถิ่นนั้นปกครองดูแลกันเอง และมีพันธะส่งส่วยเครื่องราชบรรณาการมายังราชธานีเท่านั้น ลักษณะการปกครองเช่นนี้ทำให้การบริหารประเทศไม่มีความเป็นเอกภาพ ประเทศราชต่างมีสิทธิปกครองตนเอง ดังสำเนาพระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงจมื่นไวยวรนาถ ดังนี้ “เมืองประเทศราชทั้งปวงส่งแต่ต้นไม้เงิน ทอง เป็นเครื่องราชบรรณาการ ไม่ได้เสียดินแดนอาณาเขตแก่กรุงเทพฯ เหมือนหนึ่งเมืองเหล่านั้นจะสมัครขึ้นอยู่กับเราเพียงใดก็ได้ จะไปขึ้นคนอื่นเมืองใดก็ได้ ด้วยเราไม่ได้เกี่ยวข้องในการบ้านเมืองอันใด ครั้นจะจัดการอย่างอื่นก็จะเป็นที่สะดุ้งสะเทือน และขาดผลประโยชน์ของเจ้าเมืองใหม่ไป”⁵

ฉะนั้น ราชธานีจึงมิได้ควบคุมหัวเมืองลาวมากนัก ทำให้ปลื้มตัวเป็นอิสระได้ง่าย หรือบางครั้งสมัครไปขอความคุ้มครองจากชาติอื่น ทำให้เกิดการวิวาทกับประเทศที่ต้องการเข้าไปมีอำนาจในดินแดนแถบนี้ การที่ประเทศราชมีอิสระในการปกครองตนเองเต็มที่นี้ บางครั้งประชาชนก็ได้รับความลำบากเมื่อเจ้าเมืองไม่ได้ตั้งอยู่ในความยุติธรรม ใช้อำนาจทางราชการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ความยุ่งยากดังกล่าวจะเห็นได้จากรายงานของจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ตอนปราบฮ่อครั้งที่ 2 ว่า

“...ในระหว่างเดินทัพมานั้น ข้าพเจ้าได้ระลึกถึงถ้อยคำราชบรรณาการถึงความเดือดร้อน ซึ่งได้รับจากข้าหลวงฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารที่มาตั้งรักษาการอยู่ จึงคิดเห็นว่าเมืองประเทศราชก็ดี เมืองที่เป็นเมืองช่วยก็ดี เมืองเหล่านี้ถ้าจะปล่อยไว้ให้คงอยู่ดังที่เป็นอยู่แล้วก็มีแต่จะเสื่อมประโยชน์กรุงเทพฯ จำไป ด้วยผู้รักษาการบ้านเมืองไม่ใช่ตั้งอยู่ในทางธรรม เมื่อราษฎรได้รับความเดือดร้อนเพราะผู้รักษาการเบียดเบียนเป็นผลประโยชน์ตนเอง การเก็บส่วยซึ่งจะได้เป็นพระราชทรัพย์หลวงก็จะเก็บได้โดยยาก ควรจะจัดการใหม่ให้ดีขึ้น ผลประโยชน์จึงจะมีแก่กรุงเทพฯ มาก ทั้งราษฎรจะค่อยมีความสุขบ้าง...”⁶

จะเห็นได้ว่า สภาพบ้านเมืองเช่นนี้เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง และสื่อให้เห็นว่าการปกครองภายในยังไม่รัดกุม ฉะนั้นจึงมีพระราชดำริว่า ไทยจะเข้มแข็งก็ต่อเมื่อสามารถเข้าควบคุมการปกครองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราโชบายในการปรับปรุงการบริหาร

ราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา

สาเหตุการปรับปรุงการบริหารราชการ

ในการปรับปรุงการบริหารราชการหัวเมืองต่าง ๆ ในภาคอีสานนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัจจัยภายในประเทศ

การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของภาคอีสานเกิดขึ้นจากปัญหาภายในประเทศหลายประการ ดังนี้

1.1 ความหละหลวมในการปกครองที่เจ้าเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จ และสืบทอดอำนาจตามวงศ์ตระกูล ทำให้ส่วนกลางไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง และเมื่อเผชิญกับการเข้ามาของชาติตะวันตกจึงมีความจำเป็นต้องมีนโยบายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

1.2 ปัญหาความรั่วไหลในระบบการเก็บภาษีอากร

1.3 ปัญหาการคมนาคมที่ทุรกันดาร ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองห่างเหินกัน ทำให้ไม่มีเอกภาพเท่าที่ควร

1.4 ปัญหาโจรผู้ร้าย เนื่องจากมีปัญหาโจรผู้ร้ายปล้นชิงทรัพย์และยังมีฮ่อมารุกราน ประชาชนจึงระส่ำระสาย มีการอพยพ ประสบความทุกข์ยากลำบาก ดังเช่น ต้องสู้ซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษ มาทำการค้าแถบนี้ก็ประสบปัญหาโจรผู้ร้ายเช่นกัน ดังตัวอย่างจากหนังสือร้องทุกข์ถึงกงสุลอังกฤษว่า “ข้าพเจ้ามองโกม...ทำเรื่องรวมมาขึ้นต่อท่านกงสุลอังกฤษ ณ กรุงเทพฯ ให้ทราบ ด้วยข้าพเจ้ากับพวก 25 คน ได้เดินทางมาค้าขายเมืองลาวได้พักอยู่ที่เมืองเชียงขวาง ครั้น ณ วันแรม 2 ค่ำ เดือน 10 ปีฉลู เวลาใกล้รุ่ง มีผู้ร้ายย่องเบาเข้ามาลักเอาเงิน ของไป เมื่อจับผู้ร้ายมา อุบฮาดกับกรมการเมืองบริคัลเข้าแย่งชิงเอาเสียหาให้ไม่ ความเห็นของข้าพเจ้าจึงล้ามาจนทุกวันนี้ ซึ่งกรมการเมืองบริคัลกับท้าวคำแนนสมรู้เป็นใจเข้าด้วยผู้ร้ายดังนี้ ข้าพเจ้าเป็นสัตว์ผู้ยากได้รับความเดือดร้อนนักขอท่านกงสุลโปรดช่วยข้าพเจ้าตามแต่ท่านจะเห็นควร”⁷

จากเอกสารนี้ ทำให้มีความเข้าใจว่า เจ้าเมืองและกรมการเมืองรู้เห็นเป็นใจกับผู้ร้าย ทำให้เป็นปัญหาต่อการปกครอง และมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร ในขณะที่เจ้าเมืองมีอำนาจมาก ทางส่วนกลางยังไม่มีมาตรการอะไรมากนักที่จะควบคุม

การกระทำของผู้ปกครองท้องถิ่น ฉะนั้นบางครั้งเจ้าเมืองและกรมการเมืองจึงทำการหลายอย่างซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของตน

สำหรับปัญหานี้ ต่อมากงสุลอังกฤษได้มีหนังสือถึงรัฐบาลไทยขอให้ชำระพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชหัตถเลข่าไปถึงเจ้าฟ้ามหามลทิน กรมพระบารามประไพกษัตริย์ว่า

“...กงสุลอังกฤษมีหนังสือมาขอให้ชำระเรื่องหนึ่งนั้น การแต่ชั้นเมืองโพธิ์พิไสย เมืองบริคณหนิคม จะให้พระยาประทุมเทวาภิบาล ชำระก็เห็นจะได้แต่การต่อไปที่อื่นอีก ถ้าพระยาประทุมเทวาภิบาลจะชำระไม่ได้จะต้องมีข้าหลวงขึ้นไป ในเวลานี้ก็เป็นฤดูฝน และระยะทางก็ไกลนัก กลัวจะเป็นการลำบากมากอยู่ ถ้าเห็นว่าข้าหลวงจะยังขึ้นไปไม่ได้เวลานี้จะมีตราบังคับให้พระยาประทุมเทวาภิบาลชำระได้ส่วนไปก่อน เมื่อไม่แล้วสำเร็จไปได้ จึงให้ข้าหลวงขึ้นไป มีหนังสือตอบกงสุลไปเสียอย่างนี้ก็เห็นจะเป็นแล้วกันไป”⁸

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้เจ้าเมืองท้องถิ่นรับผิดชอบคดีนี้เอง และจัดการให้เรียบร้อย เนื่องจากมีปัญหาเรื่องความทุรกันดารและระยะทางที่ห่างไกล ถ้าหากต้องส่งข้าหลวงจากส่วนกลางขึ้นไปชำระ แต่ขณะเดียวกันก็ทรงพระวิตกว่าเจ้าเมืองจะทำได้แค่ไหน ถ้าทำไม่ได้จึงจะส่งข้าหลวงจากส่วนกลางขึ้นไปดำเนินการ

สำหรับปัญหาข้อและโจรผู้ร้ายนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความสำคัญและต้องเร่งจัดการอย่างรวดเร็ว เพื่อความสงบสุขของราษฎรและมีให้กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ต่างชาติแทรกแซงได้ง่าย ดังพระราชหัตถเลข่าถึงสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ว่า

“ความเรื่องนี้เป็นเหตุให้ฉันมีความวิตกต่อไป ด้วยในเมืองเชียงขวาง และเมืองขึ้นเขตแดนพวน อ้ายฮ้อฮังมารบกวนเบียดเบียน ราษฎรไม่ตั้งลงเป็นภาคภูมิเรียบร้อยได้ การทำมาหากินสิ่งใดไม่สะดวก คนในพื้นที่นั้นก็คงเป็นคนขัดสนแทบทั้งสิ้น เมื่อเป็นคนขัดสนดังนั้นแล้วก็คงจะเป็นโจรผู้ร้ายไปทั้งบ้านทั้งเมืองอยู่แล้ว เจ้าเมืองกรมการที่เราแต่งตั้งไปก็ต้องพากันถอยต่ำลงมาอยู่ท่าใหม่ ท่าเรือ ไม่มีอำนาจแลกำลังที่จะรักษาบ้านเมืองไปได้...อำนาจแลกำลัง

ของเจ้าเมืองกรมการเพียงเท่าใดก็ทราบคืออยู่แล้ว ถ้าถูกเข้าเหมือนดังความเมือง
เชียงใหม่ก็จะได้รับความลำบากมาก”⁹

เหตุการณ์ทางเชียงใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นคือ เหตุการณ์เมื่อปี พ.ศ. 2426 – 2427 ได้
เกิดข่าวลือทั่วนครเชียงใหม่ หัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลพายัพ ตลอดทั้งในเมืองเชียงตุง เมือง
ย่างกุ้ง โดยชาวพม่ากล่าวกันทั่วไปว่าต่อไปเมืองเชียงใหม่กับเมืองเชียงตุงจะรวมเป็นแคว้น
เดียวกัน ปรากฏว่าข่าวนี้เกิดขึ้นเนื่องจากนายร้อยเอก เซอร์ ยอร์ชสก็อต ผู้สำเร็จราชการ
อังกฤษเมืองเชียงตุงได้ประกาศว่า พระนางเจ้าวิกตอเรียพระเจ้ากรุงอังกฤษได้มีพระราชดำริ
จะขอเอาเจ้าหญิงคารวาร์คีมาเป็นพระราชธิดานูธรรม แล้วจะทรงตั้งเป็นทายาทเจ้าผู้ครอง
นครเชียงใหม่ด้วย พระเจ้าอินทวิไชยยานนท์ พระราชบิดา จึงทรงประกาศว่าไม่เป็น
ความจริง และเจ้านายในพระราชวงศ์ฝ่ายเหนือยังจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์สยามอยู่
ตลอดกาล ทั้งนี้เรื่องราวนี้เกิดขึ้นภายหลังที่ได้ผ่านพิธีโสกันต์ไปแล้วไม่นานนัก จนเรื่องไป
ถึงพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้า
น้อยยาเธอกรมหมื่นพิชิตปรีชากร (พระองค์เจ้าอัศฉานยกุล) เสด็จขึ้นมาพระราชทานคุณชล
และพระขำรงค์ฝั่งเพชร พระราชทานเป็นพิเศษ

ในปี พ.ศ. 2429 ได้รับราชการฝ่ายในและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
สถาปนาพระอิสริยยศขึ้นเป็นพระราชชายา เมื่อมีปัญหาในราชสำนัก พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริสและตรัสตักเตือนสติเจ้านายฝ่ายในให้ทรงทราบ
ความนัยและความสำคัญของเจ้าหญิงแห่งนครเชียงใหม่ พระราชบุตรของพระเจ้า
อินทวิไชยยานนท์ พระเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่องค์ที่ 7 กับแม่เจ้าทิพย์ไกรสรมหาเทวี¹⁰

1.5 ปัญหาการแย่งชิงตัวเด็ก เป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากนโยบายการตั้งเมือง
ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ขณะนั้นมีวัตถุประสงค์จะเกลี้ยกล่อมประชาชนที่อยู่ตามป่าดง
ให้กลับเข้ามา เนื่องจากประชาชนในแถบนี้ได้เกิดความแตกตื่นตกใจระส่ำระสายหลบหนีภัย
แตกกระจายไปยังที่ต่าง ๆ เมื่อครั้งสมัยกรุงธนบุรีที่ได้ขยายอำนาจมาบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงด้วย
การโจมตีจำปาศักดิ์ ในปี พ.ศ. 2319 และเวียงจันทน์ในปี พ.ศ. 2321 ตลอดทั้งเมื่อเกิดกรณี
เจ้าอนุวงศ์ขึ้น ในปี พ.ศ. 2369 – 2371 ทางกรุงเทพฯ โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระบรมราโชบายในการรวบรวมผู้คนเข้ามาตั้งบ้านเมือง
และได้กำหนดว่าบุคคลใดที่สามารถเกลี้ยกล่อมประชาชนมาได้มาก สามารถตั้งเมืองได้และ
แต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง แต่เมื่อมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็กลับมี
ปัญหา โดยเมื่อประชาชนได้มาตั้งถิ่นฐานแล้วปรากฏว่า การเกลี้ยกล่อมผู้คนนั้นกลายเป็นว่า

ต้องการยศตำแหน่งและผลประโยชน์จากตัวเล็ก ถ้าเจ้าเมืองใดมีเลกมากก็จะได้รับผลประโยชน์จากตัวเล็กและมีเกียรติยศมากขึ้นด้วย ฉะนั้นบางครั้งจึงเกิดการก่อกบฏเมืองสังกัดเมืองอื่นมาด้วย ซึ่งตัวเล็กขณะนั้นมีอิสระที่จะเลือกสมัครอยู่กับเจ้าเมืองไหนก็ได้ จึงเกิดปัญหาการแย่งชิงตัวเล็ก ทำให้มีเรื่องราวเข้ามาถึงกรุงเทพและจะตัดสินใจอะไรลงไปก็ยาก เพราะโจทย์และจำเลยมาไม่พร้อมกัน เนื่องจากระยะทางไกล บางครั้งใช้เวลาเดินทางเป็นเดือน บางทีเห็นว่าตนจะแพ้ก็ตั้งใจไม่มาหรือถ่วงเวลาเสีย ทำให้หัวเมืองต่าง ๆ มีความรู้สึกหวาดกลัวทางกรุงเทพฯ แก้ปัญหาไม่ได้ จึงเข้าลักษณะที่มีมือใครยาวสาวได้สาวเอา เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะเจ้าเมืองต่างก็ต้องการมีเลกในสังกัดมาก ๆ และตัวเล็กนี้มีฐานะเสมือนฐานรองรับอำนาจของเจ้าเมือง ถ้ามีมากก็จะได้รับประโยชน์และเกียรติยศ มีกำลังในการป้องกันมากขึ้น อำนาจเจ้าเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้อาจจะเกิดปัญหาต่อราชธานีได้ ดังนั้นความยุ่งยากสับสนในเรื่องนี้จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ต้องมีการปรับปรุงให้เรียบร้อย

1.6 ปัญหาการแย่งชิงเขตแดน เมื่อมีการก่อกบฏประชาชนและตั้งเมืองขึ้นทางราชธานีเป็นผู้อนุมัติการตั้ง แต่มิได้กำหนดอาณาเขต จึงมีปัญหาตั้งเมืองซ้อนกันเมื่อมีเมืองมากขึ้น ปัญหานี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานุวราลงกรณว่า

“...ว่าด้วยชิงเขตแดนกันเล่า มักจะให้ไปทำแผนที่ด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย ฝ่ายข้างผู้ที่จะชนะจะทำแผนที่ลงมาใน 5 เดือน 6 เดือน ฝ่ายผู้แพ้ 3 ปี จึงค่อยส่งลงมา ไม่มีผู้ใดเตือนโดยจะให้ข้าหลวงผู้น้อยขึ้นไปชันสูตรตัดสิน ข้าหลวงคนหนึ่งขึ้นไปก็เห็นไปอย่างหนึ่ง คนหนึ่งขึ้นไปก็เห็นเป็นอย่างหนึ่ง ต้องกล่าวโทษกันลงมาชำระอุทธรณ์ค้างไปใหม่เหมือนพระยามหาอำมาตย์ขึ้นไปตัดสินไว้อย่างหนึ่ง ฝ่ายหนึ่งลงมาร้องเจ้าพระยาภูธราภัยตัดสินไปอย่างหนึ่งเล่า ความเขตแดนนั้นก็เลยค้างอยู่เป็นที่วิวาทชวักถลาไปมา การไม่แล้วไปได้...”¹¹

ฉะนั้นปัญหานี้จึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการปกครองที่ยังมีลักษณะไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง

2. ปัจจัยภายนอกประเทศ

ปัญหานี้เกิดขึ้นจากชาติมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะที่เข้ามาด้านภาคอีสานคือ ฝรั่งเศสได้แสดงที่ท่าคุกคามโดยการแทรกแซงและต้องการดินแดนแถบนี้ไปเป็นของตน

จึงเป็นเหตุผลักดันให้ไทยต้องหาทางแก้ไขเหตุการณ์เพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้ เหตุการณ์ที่ตึงเครียดนี้จะเห็นได้จากหนังสือที่เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูล เมื่อ พ.ศ. 2427 มีความว่า “ภัยอันตรายที่จะมีมานั้นต้องมาแต่ข้างนอกพระราชอาณาเขต และมาจากประเทศที่มีอำนาจมากกว่ากรุงสยาม... ในเวลาทุกวันนี้ฝรั่งเศสได้ไปใกล้กรุงสยามมาก และจะคิดขึ้นมาเวลาใดก็อาจสามารถที่จะทำได้ในเวลานั้นเอง”¹²

ต่อมาในปี พ.ศ. 2428 จมื่นไวยวรนาถ (เจิม แสงชูโต) ได้ทูลเกล้าถวายความเห็น ว่า “กรุงสยามทุกวันนี้ภัยก็เข้ามาถึงแล้ว ในฝ่ายตะวันตกก็เป็นของอังกฤษ ส่วนทางตะวันออกเป็นของฝรั่งเศส เห็นด้วยเกล้าว่า... ต้องจัดการบ้านเมืองก่อนกว่าจัดการทหาร... ครั้นจะจัดการทหารก่อนกว่าจัดการบ้านเมือง ฝรั่งเศสก็จะมีความสะดวกขึ้นจะเห็นไปว่า คอเวอนแมนสยามจะสร้างกำลังทหารไว้ต่อสู้ จึงได้ไปจัดการทหารที่ต่อเขตแดน”¹³

จุดอ่อนประการหนึ่งที่ทำให้ฝรั่งเศสมีโอกาสแทรกแซงได้ก็คือ ปัญหากรณีพรหมแดนไม่แน่นอน เมื่อก่อนนี้ไม่มีปัญหาอะไรเพราะในสายตาของคนเอเชียด้วยกัน การยอมรับในอำนาจของชาติใดที่มีเหนือดินแดนเหล่านั้นก็เพียงพอแล้ว แต่ในสายตาของชาวตะวันตกแล้ว เรื่องพรหมแดนเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการกำหนดแน่นอนลงไป และไทยกำลังมีข้อกังวลในเรื่องการจัดระเบียบการปกครองภายในใหม่ การปราบปรามโจรสลัดภายในและการรุกรานของฮ่ออีกอย่างหนึ่ง ฉะนั้นปัญหาฝรั่งเศสจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาและดำเนินไปอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องเขตแดน ปรากฏว่าเมื่อฝรั่งเศสได้ญวนหมดใน พ.ศ. 2428 ต่อมาได้เริ่มแทรกแซงเข้ามาบริเวณฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง โดยใช้ความไม่แน่นอนของเส้นแบ่งเขตแดนนี้เป็นเครื่องมือในการขยายอิทธิพลเข้ามา ดังจดหมายของนายอาร์มอนด์ อัครราชทูตฝรั่งเศสประจำกรุงเทพฯ มีไปยังผู้ว่าราชการในโคชินไชน่า เมื่อปี พ.ศ. 2425 ว่า “กระผมคิดว่าในไม่ช้า เราอาจทำความพอใจให้ตัวเราเองได้จากการปราศจากซึ่งเส้นแบ่งเขตแดนที่แน่นอนในทุกวันนี้และไม่เป็นที่น่าสงสัยว่าอีกไม่ช้านัก เราอาจจะดึงเอาส่วนหนึ่งออกมาจากดินแดนที่ไม่แน่นอนนั้นได้”¹⁴

แม้มณฑลอุดรซึ่งอยู่ใกล้เคียงก็มีปัญหาทางด้านชายแดน ไม่น่าไว้วางใจดังที่กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ชายแดนและมณฑลอุดร แลเห็นว่าควรจะจัดส่งบุคคลที่มีความสามารถเข้ากันกับกรมการเมืองในบริเวณนั้นได้ออกไปประจำ เพื่อจะได้แก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ ดังที่กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

“ในเรื่องหนทางไกลนั้น ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สร้างทางรถไฟ ทางโทรเลข มีโทรเลขที่ย่นหนทางให้ใกล้กันเข้าได้มาก โดยว่าจะส่งคนส่งของไปมาข้างอยู่ก็ดี ให้มีผู้ซึ่งเป็นไว้วางพระราชหฤทัยเป็นผู้ใหญ่มีสติปัญญาพอจะรับผิดชอบและมีอำนาจบังคับการได้เด็ดขาด อยู่ทางเมืองหนองคายแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นเมืองใหญ่สำหรับบังคับการหน้าด่านปลายแดนแล้ว มีโทรเลขพอให้รู้การตื่นลึกลับหนทางถึงกรุงเทพฯ แล้วก็จะเป็นการรักษาประโยชน์แผ่นดินได้ดีพอทันกาลเวลา...อาเช่น นายหมวดนายกองส่วยร้องขัดข้องไม่ยอมเสียส่วยก็ดี ในข้อเช่นนี้เป็นการที่ผู้รู้การตื่นลึกลับหนทางหนักเบาในราชการซึ่งอยู่ในที่นั้น จึงจะจัดได้ตามปัญหาที่เห็นสมควร จะมีผู้ที่ต้องรับคำสั่งแก่กรุงเทพฯเช่นนี้แล้วเห็นจะเสียที่เสมอกว่าจะส่งไปถึงกัน ได้ก็ช้านานหลายเดือนจนการเดินทางไปอย่างอื่นเสียแล้ว และจะทำให้อย่างเช่นเรียกกันว่าเพียงลูกศรหมดศรแล้วหมดความคิด การเช่นนี้ต้องการความไว้วางใจในสติปัญญา ความเห็นชอบแก่ราชการของข้าหลวงผู้อยู่ในที่นั้นมากนัก”¹⁵

จากข้อความนี้ทำให้เห็นถึงวิธีการควบคุมหัวเมืองให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เป็นลักษณะการปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงมีพระราชดำริเห็นด้วยที่จำเป็นต้องมีผู้ไว้วางพระทัย และมีความสามารถขึ้นไปดูแลหัวเมืองเหล่านี้ดังที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมว่า

“ด้วยราชการทางเมืองพวนและเมืองคำเกิด คำมวน หนักแน่นประการใด เธอทราบอยู่แล้ว เห็นว่ากำลังพระยาสุริยเดชรับไม่อยู่ตามที่ฉันได้พูดกับเธออยู่แต่ก่อนนั้น ครั้งนี้เห็นว่าถ้าไม่มีผู้ใหญ่ที่มีสติปัญญา ถ้ามีหัวพอจัดการได้เองขึ้นไปแล้วคงจะได้วุ่นใหญ่กันเสียเป็นแน่ ถ้าจะให้ผู้อื่นขึ้นไปกลัวจะไม่เข้ารอยกันยากกับคนที่อยู่เก่า ๆ ถ้าไม่เป็นการร่อนรนจวนแจก็ไม่เป็นไร แต่การครั้งนี้เห็นว่าช้าไม่ได้ ถ้าผู้ที่ขึ้นไปจะต้องขึ้นไปงกันอยู่นานเห็นจะสู้เธอขึ้นไปไม่ได้”¹⁶

จากหลักฐานนี้ จะเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในบริเวณชายแดนซึ่งเกี่ยวกับมหาอำนาจตะวันตกนี้เป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ต้องเข้าจัดการปกครองให้กระชับขึ้น ตลอดจนจัดการปรับปรุงด้านต่าง ๆ ให้ดีขึ้นด้วย แต่สภาพเมืองไทยขณะนั้น

ยังไม่พร้อมที่จะปรับปรุงให้มั่นคงในระยะเวลาอันรวดเร็วได้ เพราะการปกครองที่ไทยจัดมาแต่ก่อนเป็นอุปสรรคที่สำคัญดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2430 ว่า

“การปกครองบ้านเมืองของเราซึ่งได้จัดมาแต่ก่อนนั้น ได้แบ่งเสนาบดีเป็น 6 ตำแหน่ง ยกเป็นอัครมหาเสนาบดี 2 คือ สมุหนายกได้บังคับการฝ่ายพลเรือนทั่วไป สมุหพระกลาโหม ได้บังคับกรมฝ่ายทหารทั่วไป ฉะนั้นราชการในกรมมหาดไทย กรมกลาโหม จึงต้องมีทั้งการทัพศึก ทั้งการที่จะรักษาทำนุบำรุงบ้านเมืองและการเก็บส่วยเก็บบรรณาการ และการที่จะระงับคดีความต่าง ๆ ปนกันอยู่ในหน้าที่นั้น จึงเป็นมากเหลือสิ้น ทำการไปไม่ใคร่ตลอดทุกสิ่งทุกอย่างได้”¹⁷

จากพระราชดำรัสจะทำให้เห็นว่า ระบบการปกครองของไทยในขณะนั้นยังล้าสมัยอยู่ยากต่อการบริหารราชการ มีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไป โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับการขยายอำนาจของฝรั่งเศส ซึ่งได้ให้ความสนใจดินแดนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ปัจจัยที่ทำให้ฝรั่งเศสสนใจดินแดนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง มีดังนี้

1. เหตุการณ์ในประเทศได้ผลักดันให้ฝรั่งเศสดำเนินนโยบายจักรวรรดินิยมเพื่อชดเชย คือ

1.1 การแพ้สงครามฝรั่งเศส-โปรตุเกส ในปี พ.ศ. 2413 ฝรั่งเศสพ่ายแพ้ทำให้เสียอิทธิพลและชื่อเสียงมาก เศรษฐกิจตกต่ำ จึงชดเชยด้วยการมีนโยบายโฆษณาแสวงหาอาณานิคมว่าเป็นวิธีการฟื้นฟูเกียรติยศและอำนาจ ชักจูงความสนใจของประชาชนออกจากปัญหาภายในประเทศ

1.2 บทบาทองค์การศาสนา นับตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกมีบทบาทสำคัญในการขยายอำนาจมาทางตะวันออก โดยคิดว่าควรรนำศาสนา วัฒนธรรมที่สูงส่งมายังดินแดนที่ป่าเถื่อน โดยเชื่อว่าเป็นการทำบุญกุศล

1.3 สมาคมภูมิศาสตร์ ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้มีการตั้งสมาคมภูมิศาสตร์ขึ้นหลายแห่งในเมืองใหญ่ ๆ มีบทบาทสำคัญที่ทำให้ประชาชนสนใจการแสวงหาอาณานิคม สนับสนุนการสำรวจดินแดนและนำไปสู่การแสวงหาเมืองขึ้นของประเทศนั้น ๆ ต่อไป เช่น สมาคมภูมิศาสตร์แห่งปารีสสนับสนุนและให้ทุนแก่คณะสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงของดูคาร์ต เดอ ลาเกร (Doudart de Lagree) และฟรังซิส การ์นิเยร์ (Francis Garnier)

ซึ่งปฏิบัติงานระหว่างปี พ.ศ. 2409 – 2411 โดยได้กล่าวไว้ว่า “ฝรั่งเศสต้องเข้ายึดครองดินแดนแถบนี้เพื่อเป็นการสกัดกั้นอิทธิพลที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอังกฤษในไทยให้หยุดอยู่กับที่ เพื่อรักษาดุลอำนาจให้ทัดเทียมกับอังกฤษ และเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสในระยะต่อมาและเศรษฐกิจของฝรั่งเศสเอง”¹⁸ ความเห็นนี้เองที่เป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายขยายอิทธิพลของฝรั่งเศสในระยะต่อมา

2. สถานการณ์ภายนอกประเทศฝรั่งเศส

2.1 ประเทศฝรั่งเศสเห็นความสำคัญของลาวต่อผลประโยชน์ประเทศตนเองอย่างยิ่ง คือ

2.1.1 ความสำคัญของลาวในการเมืองและการทหาร เพราะว่ามี

ความสำคัญต่อความปลอดภัยของอาณานิคมฝรั่งเศส คือ ญวนและเขมร การที่ดินแดนลาวอยู่ในอิทธิพลไทยภายใต้อังกฤษทำให้ฝรั่งเศสไม่สบายใจระแวงว่า อังกฤษจะเข้ามามีอิทธิพลเหนือลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน ถ้าหากไทยและอังกฤษตกลงกันได้ ฝรั่งเศสก็จะไม่มีโอกาสใช้แม่น้ำโขงเป็นเส้นพรมแดนทางด้านตะวันตกของอาณานิคมอินโดจีนได้

2.1.2 ความสำคัญของลาวทางเศรษฐกิจ ฝรั่งเศสหวังว่าจะเป็นตลาดสินค้าและแหล่งระบายผลเมืองจากญวน ถ้าฝรั่งเศสสามารถควบคุมบริเวณแม่น้ำโขงได้ก็จะผูกขาดการค้าทางตะวันตกของจีนได้ เพื่อชดเชยการสูญเสียผลประโยชน์ทางตะวันออกที่เสียให้อังกฤษ

2.2 ความสำเร็จของอังกฤษในการแสวงหาอาณานิคม ทำให้ฝรั่งเศสพยายามแข่งขันเพื่อถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง

ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ฝรั่งเศสมีท่าทีที่เรงร้อนและพยายามขยายอิทธิพลเข้ามาบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้กระทบกับไทยซึ่งมีอำนาจปกครองลุ่มแม่น้ำโขงอยู่ในขณะนั้น

2.3 ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศส การเข้ามาของฝรั่งเศสทำให้เกิดข้อขัดแย้งกับไทย ดังนี้

ขัดแย้งเรื่องดินแดน หลังจากที่ฝรั่งเศสได้ญวนในปี พ.ศ. 2428 แล้ว ต่อมาก็ได้แสดงความสนใจที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในดินแดนลาว โดยเฉพาะแคว้นพวนเมื่อครั้งเกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์ เจ้าอนุฯ ได้ยกไปขึ้นกับญวน เจ้าเมืองพวนจึงส่งบรรณาการทั้งไทยและญวน มีลักษณะเป็นเมืองสองฝ่ายฟ้า ฉะนั้นเมื่อฝรั่งเศสได้ญวนจึงอ้างสิทธิในดินแดนดังกล่าว ฝรั่งเศสได้ใช้ความไม่แน่นอนในเส้นแบ่งเขตแดนเป็นเครื่องมือขยายอำนาจ ซึ่งนำไปสู่วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ฉะนั้นไทยจึงแสดงสิทธิเหนือดินแดนแถบนี้โดยได้ส่งกองทัพไปปราบ

ข้อที่แคว้นพวนดังปรากฏจดหมายเหตุฝรั่งเศสคนหนึ่งประจำกรุงเทพฯบรรยายเหตุการณ์นี้ว่า “...ใน พ.ศ. 2418 เนื่องจากการยกกองทัพเพื่อไปปราบพวกปล้นสะดมซึ่งมาจากทางทิศเหนือ กองทัพชาวสยามได้บุกกรุงอาณาจักรของชาวลาว ซึ่งเป็นเพื่อนบ้านของนครหลวงพระบาง และเป็นเมืองราชบรรณาการของญวนและของไทยพร้อมกัน กองทัพสยามได้กวาดต้อน พลเมืองจากพวนเป็นจำนวนมากพอ”¹⁹ แต่อย่างไรก็ตามฝรั่งเศสก็ยังอ้างสิทธิและให้ส่ง บรรณาการแก่ญวนและให้ขุนนางญวนเป็นผู้เก็บภาษี

เกี่ยวกับการปราบฮ่อเพื่อแสดงสิทธิเหนือดินแดนแถบนี้ นั้น ในปี พ.ศ. 2428 – 2429 ได้โปรดให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคมเป็นแม่ทัพ ปราบแถบหัวพันทั้งห้าทั้งหก เรื่องเกี่ยวกับฝรั่งเศสนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราโชวาทลับ (ไปรวัด) พระราชทานแก่ข้าหลวงที่ขึ้นไปจัด ราชการในหลวงพระบางหลังจากถูกฮ่อโจมตี พ.ศ. 2431 ว่า

“...เห็นด้วยว่าเจ้านครหลวงพระบางในเวลานี้มีความหวาดหวั่นด้วยเรา ย้อนมาถึงแล้ว จะคิดเห็นไปว่ากองทัพกรุงเทพฯ ออกไปปราบปรามพวกฮ่อ พวกฮ่อก็ไม่มีความข่าเกรงขามเข็ดขยาดฝีมือ พวกกองทัพพลอยฮ่อก็ยกคิดเข้ามาจน เสียเมืองหลวงพระบาง...กองทัพกรุงเทพฯต่อสู้กับฮ่อได้จริงแต่ไม่ป้องกัน อันตรายเมืองหลวงพระบาง ได้อย่างหนึ่งอย่างใดเลย ถึงว่าจะมีข้าหลวงอยู่ ประจำกับบ้านเมือง ข้าหลวงก็ไม่เป็นผู้คิดอุปถัมภ์รวมทุกข์ร่วมสุขอันใด มีศรัทธาก็คิดแต่จะเอาตัวรอด ฝ่ายมองซิเออร์ปาวีที่เป็นแต่ผู้อื่นมิได้เกี่ยวข้อง ด้วยก็ไม่หลบหนีเอาตัวรอดไปเสียให้ห่างไกล รับอาสาจะออกต่อสู้แลยัง คิดตามมาช่วยประคับประคองตลอดจนถึงบ้านปากลาย จะเห็นไปว่าฝรั่งเศส เป็นคนซื่อตรงและกล้าหาญ ฝ่ายมองซิเออร์ปาวีไปอยู่กับลาว เห็นกริยา อาการความกลัวความขลาดของลาวก็จะได้ช่องออกอวดอ้างกำลังของฝรั่งเศส ที่จะช่วยป้องกันอันตรายให้แข็งแรง และจะไม่คิดเบียดเบียนผลดทอน ประโยชน์แลอำนาจยศศักดิ์...ถ้าเจ้านครหลวงพระบางคิดถึงเวลาที่ข้าหลวง ขึ้นไปไว้ยศ ไว้อำนาจ ข่มขู่ก็จะเห็นไปว่าถ้าเอาฝรั่งเศสเป็นที่พึ่งจะไม่ต้อง ข่มขู่เช่นไทย...”²⁰

2.4 ความขัดแย้งเรื่องกำลังคน ฝรั่งเศสพยายามเกลี้ยกล่อมประชาชนออกไป ดั้งที่ฝรั่งเศสมีหนังสือกำกับให้องค์ลี ท้าวสุทธีสาร นายไพร่มีอาวุธครบมือเข้ามา

เกลี้ยกล่อมพวกครอบครัวหลวงหารณะที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บ้านห้วยเค็ด แขวงเมืองประชุม
 หนาโดยให้ขึ้นไปตั้งบ้านเรือนอยู่ ณ เมืองคำเกิด ในการเกลี้ยกล่อมนี้ฝรั่งเศสได้ให้เงินและ
 เสื้อผ้าสิ่งของทำให้เกิดปัญหาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น เพราะขณะนั้นกำลังคนคือ
 ทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการบ้านเมือง ตลอดจนได้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติ
 ราชการเกิดขึ้นเมื่อมีประชาชนบางคนไปเข้าอยู่ภายใต้อำนาจฝรั่งเศสแล้วไม่ยอมเสียส่วย
 ฉะนั้นในเวลานั้นไทยจึงวางนโยบายปกครองเอาใจเจ้าเมืองชายพระราชอาณาเขตเพื่อมิให้
 เอาใจออกห่างไปเข้ากับฝรั่งเศสดังโอบอกของอุปฮาด ผู้ว่าราชการเมืองมุกดาหารที่ส่งเงิน 12
 ตำลึง 2 บาท หม้อทอง 1 ใบ งาช้าง 2 กิ่ง ของพระนาครัตนวงษา เจ้าเมืองวังมดไปยัง
 พระยามหาอำมาตย์ ณ เมืองนครจำปาศักดิ์ พระยามหาอำมาตย์เห็นเป็นเจ้าเมืองชายพระราช
 อาณาเขต ฉะนั้นจึงให้ส่งคืนแล้วให้ส่งสอนชี้แจงเจ้าเมือง กรมการ ท้าวเพียงชั้นนอกให้รู้
 ขนบธรรมเนียมกรุงเทพ ²¹

นโยบายไทยเพื่อคุ้มครองดินแดนลุ่มแม่น้ำโขง

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญในการปกป้องคุ้มครองดินแดนทางบริเวณลุ่มแม่น้ำ
 โขง เนื่องจากสิ่งดังต่อไปนี้

1. การปราบฮ่อใน พ.ศ. 2418 และ 2426

เนื่องจากดินแดนสิบสองจุไทย หัวพันทั้งห้าทั้งหก หลวงพระบางและเมือง
 พวน รัฐบาลไทยถือว่าเป็นดินแดนในพระราชอาณาเขต ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุร้าย คือฮ่อโจมตี
 เมืองพวนแตกและยังส่งกำลังจะมาตีเมืองหลวงพระบางและหนองคาย รัฐบาลจึงต้องส่งกำลัง
 ไปปราบและไทยมีนโยบายกีดกันเจ้าเมืองพวนมิให้สนิทสนมกับญวน จึงแต่งตั้งท้าวขันตี
 เจ้าเมืองพวนไปเป็นเจ้าเมืองเชียงขวาง ญวนทราบจึงให้ท้าวยะเจ้าเมืองเชียงคำซึ่งฝักใฝ่กับ
 ญวนขอตัวท้าวขันตีไปอยู่เมืองพวนตามเดิม ซึ่งราชบุตรท้าวขันตีกับโกลดิเวิน ท้าวเพียง
 ไพร่พล เมืองพวนจะมีความผิดประการใด ขออนุญาตโปรดให้กลับไปเป็นเจ้านายอยู่
 บ้านเมืองฝั่งบุญทั้งสองฝ่ายฟ้าเป็นสุขดังเก่า ฉะนั้นพระสุริยภักดี (เวก บุญยรัตพันธุ์) จึงได้
 ชักชวนบรรดาท้าวเพียง กรมการเมืองพวนลงมาอยู่กรุงเทพฯ เพื่อเป็นการกีดกันมิให้ไปเข้ากับ
 ญวน รวมทั้งท้าวขันตีเจ้าเมืองพวนซึ่งไทยได้จำขังไว้ตลอดเวลา

2. การใช้นโยบายเอาใจเจ้าเมืองชายพระราชอาณาเขต

เพื่อดึงดูดและเป็นการดึงประชาชนเอาไว้ เช่น พระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ ก็ได้กราบบังคมทูลว่า ฝรั่งเศสเข้าแทรกชายพระราชอาณาเขตโดยเข้ามาเป็นบาทหลวงบ้าง เทียนเกลี้ยกล่อมบ้าง ควรที่ทางฝ่ายไทยจะแจกเสื้ออัดหลัก โหมดตาด แพร ผ้าม่วงเงินให้แก่ เจ้านาย กรมการ นายหมวดนายกองที่คุมท้าวเพี้ยไพร่ที่อยู่ชายพระราชอาณาเขต ซึ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วย²² โดยโปรดให้แจกเสื้อผ้าแก่ เจ้าเมือง กรมการ เจ้าหมื่น นายกอง คุมเลกอยู่ชายพระราชอาณาเขตและงดเก็บส่วยกับ ท้าวเพี้ยไพร่ชายพระราชอาณาเขต จากปัญหาทั้งหมดนี้ทำให้รัฐบาลวิตกถึงสถานการณ์ โดยเฉพาะเมื่อต้องเกี่ยวข้องกับตะวันตกและความยุ่งยากสับสนในการปกครองดูแลหัวเมือง แถบภาคอีสาน จึงจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงด้านต่าง ๆ ต่อไปดังที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปการได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนี้

“...ถือว่าเมืองลาวเหล่านี้ ทุกวันนี้ก็ยังไม่ได้ผลประโยชน์มาใช้สมกับที่ควร จะได้มาก แต่ก่อนก็ยกไว้เป็นตอนหนึ่งเหมือนเมืองประเทศราช แปลกก็ เล็กน้อยแต่มีเงินส่วย ตัวเงินก็ได้ไม่คุ้มกับที่ต้องจ่ายไปรักษาแลแต่ก่อนยังไม่มี ใครจะมาแย่งชิงก็ทอดทิ้งไว้ให้ลาวรักษาเมืองไปได้ ครี้งนี้มีฝรั่งเศสตั้งท่าจะ ครอบครองเอา เห็นแน่ว่าถ้าปล่อยไว้ไม่จัดการก็จะหลุดไป ไซ้จะเสียเพียง เกียรติยศ ความลำบากกับฝรั่งเศสจะมีมากด้วย เมืองลาวหลุดไป แล ประโยชน์ที่จะเกิดได้แก่กรุงสยามโดยความรู้วิชาทุกวันนี้ก็จะไม่มีขึ้นได้ จึง จำเป็นต้องคิดรวบรัดเข้ารักษาเมืองลาวเหล่านี้เสียเองก่อน โดยเลือกเฟ้นหาผู้ที่ ควรไว้วางพระราชหฤทัยได้ว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์มั่นคง เป็นผู้องอาจแล ฉลาดเฉลียวมีสติปัญญาที่จะรักษาการณ์โดยพระบรมราโชบายได้แล้วออกไป จัดการรักษาเมืองเหล่านั้นตามแนวทางที่แข่งขันกันให้เป็นที่มั่นคงแลให้เกิดมี ผลประโยชน์ให้คุ้มกับเงินที่ได้ออกไปให้จงได้”²³

ความคิดที่จะปรับปรุงการปกครองมีมาตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าให้กรมหมื่นพิชิตปรีชากรทรงตรองจัดการราชการหัวเมืองใน พ.ศ. 2426 แต่ขณะนั้นสถานการณ์ยังไม่ดี รัฐบาลจึงเพียงแต่งตั้งพระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น ศรีเพ็ญ) ไปกำกับราชการ ณ เมืองนครจำปาศักดิ์และสงขลาหลวง หลวงภักดีณรงค์

(ทัต ไกรฤกษ์) ไปรักษาราชการเมืองอุบลราชธานี

ต่อมารัฐบาลเริ่มไม่ไว้วางใจสถานการณ์ชายแดนด้านนี้ เพราะฝรั่งเศสแสดงที่ท่าจะยึดครองดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงทั้งหมด ฉะนั้นรัฐบาลจึงหันมาเอาใจใส่หัวเมืองฝ่ายตะวันออกเพิ่มขึ้น โดยจัดรูปการปกครองใหม่ใน พ.ศ. 2433 โดยแบ่งหัวเมืองออกเป็น 4 กองใหญ่ แต่ละกองมีข้าหลวงกำกับ 1 คน และข้าหลวงใหญ่กำกับราชการ ณ จำปาศักดิ์ ลักษณะเช่นนี้เป็นการแสดงถึงความพยายามของส่วนกลางที่จะขยายอำนาจการปกครองจากกรุงเทพฯ ไปยังหัวเมืองลาวให้กระชับยิ่งขึ้น

การจัดข้าหลวงไปประจำยังหัวเมืองลาวนี้ รัฐบาลหวังว่าข้าหลวงจะคอยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรและแก้ไขปัญหาวินิจฉัยอันเกิดจากการกระทำของฝรั่งเศส แต่ปรากฏว่าข้าหลวงเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เป็นที่พอใจของรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อเกิดกรณีวิวาทกับฝรั่งเศสแต่ละครั้ง ข้าหลวงมักไม่แก้ปัญหาด้วยตนเอง แต่จะคอยฟังคำสั่งจากกรุงเทพฯ เสมอ ดังที่กรมหลวงเทเวศวงศวิโรปการได้ทรงดำหนิการปฏิบัติหน้าที่ของข้าหลวงไว้ว่า “ข้าหลวงทำอะไรไม่เป็น จนฝรั่งเศสเข้ามาละเมิดศิลา ตัดต้นไม้ก็ห้ามปราม ถ้าไม่มีตามออกไปก็ทำอะไรไม่ถูก” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชดำริตรงกับกรมหลวงเทเวศวงศวิโรปการดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาตอนหนึ่งว่า “...การเรื่องห้ามฝรั่งเศสไม่ให้ทำอะไร มิไม่มีหนังสือเดินทางไม่ให้เข้ามาในพระราชอาณาเขต เป็นต้น ดูข้าหลวงหัวเมืองด่านทางทุกตำบลยังไม่มีผู้ใคร่รู้เลยว่าควรทำอย่างไรบ้าง การที่ห้ามปรามดูเป็นที่น่าหัวร่อทุก ๆ เรื่อง ต้องไปหลอกไปขู่อย่างเดีย ๆ ตื่น ๆ แล้วก็ไม่สามารถสำเร็จสักรายเดียว”²⁴ ตัวอย่างเช่น คำสั่งของข้าหลวงที่ทำให้ทรงพระพิโรธมากก็คือ คำสั่งของพระยาสุริยเดชข้าหลวงเมืองหนองคาย ที่มีไปถึงหลวงณรงค์นายทหารผู้รักษาด่านที่ทุ่งเชียงคำ มีใจความตอนหนึ่งว่า “...ถ้าฝรั่งเศสจะคุมทหารยกเข้ามาในทุ่งเชียงคำมากนักน้อยเท่าใด จะมาทำอำนาจประการใดก็อย่าให้หลวงณรงค์มีความหวั่นหวาด ให้ตั้งมั่นรักษาอยู่ในท่าที่ ฝรั่งเศสจะมาคิดแทรกแซงลงประการใดก็ทำเนาถึง โดยที่สุดฝรั่งเศสจะมาตั้งกระบวนรบพุ่งอย่างไรก็อย่าให้หลวงณรงค์บังคับทหารและไพร่ผู้รบเป็นอันขาด ถึงเขาจะมาฟันรันแทงยิงทหารถ้ายิงหลวงณรงค์ตาย ถ้ายับหลวงณรงค์ไปก็ต้องเอาชีวิตฉลองพระเดชพระคุณ...”²⁵

แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยารัตนบดินทร์ มีความว่า “พระยาสุริยเดชบังคับไปยังหลวงณรงค์ว่า...นั้นไม่ชอบ เป็นการเหลือเกินที่มนุษย์จะทำตามได้ และเป็นการเสื่อมเสียเกียรติอย่างยิ่ง เพราะผู้ซึ่งไป

รักษาพระราชอาณาเขตจะต้องนั่งเป็นท่อนไม้อยู่เช่นนั้น จะเป็นประโยชน์อันใด คำสั่งเช่นนี้เหมือนเอาคนไปปักเป็นหลักแทนเสาหิน ให้แก่คำสั่งเสียใหม่ว่า ถ้าฝรั่งเศสจะล่วงเกินเข้ามาให้ห้ามปราม ถ้าฝรั่งเศสเอาศาสตราวุธมายิง ฟัน ให้ต่อสู้จนเต็มกำลัง”²⁶

จากความบกพร่องของข้าหลวงชุดเก่า ทำให้รัฐบาลวิตกมาก ดังนั้นจึงมีการปรึกษาหารือที่จะส่งข้าหลวงต่างพระองค์ขึ้นไปประจำหัวเมืองลาว เพื่อกำกับราชการให้เข้มแข็ง ตลอดจนแก้ไขเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้วางนโยบายในการปรับปรุงการบริหารราชการหัวเมืองต่าง ๆ ในภาคอีสานต่อไป

นโยบายการปรับปรุงการบริหารราชการ

ในการปรับปรุงการบริหารราชการหัวเมืองต่าง ๆ ในภาคอีสานนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้มีสำเนาโทรเลขฉบับที่ 48/11454 ถึงพระองค์เจ้าวัฒนา หมากแข็ง (22 มกราคม พ.ศ. 2445) ทรงสังเกตเห็นบัญชีจำนวนข้าราชการ ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2445 (ขณะนั้นถึงเดือนเมษายนเป็นการเปลี่ยนศักราชใหม่) ว่าจำนวนข้าราชการทุกเมืองซึ่งจะจัดใหม่ในศกหน้า เป็น 2 สำหรับคือ สำหรับเจ้าเมืองกรมการอย่างเก่า และสำหรับข้าหลวงอำเภออย่างใหม่ ดูยังไม่เป็นการตกลงว่าจะจัดอย่างใดแน่ และในเมืองหนึ่งที่จะให้มีผู้ปกครองเป็นสองสำหรับเช่นนี้เกรงว่าจะไม่เรียบร้อยได้ แต่การที่จะจัดอย่างไรต่อไปนั้นจำเป็นที่จะต้องปรึกษากัน ขอให้จัดวางพอปะทะปะทั้งทำไปก่อนสักปีหนึ่ง โดยมีสาระสำคัญคือ

1. ต้องเอาอกเอาใจเจ้าเมืองกรมการชั้นเก่าไว้ และการจัดอย่างไรให้เขาได้รับผลประโยชน์ตามสมควร อย่าให้ต้องถึงเดือดร้อนทูลนทูลราย
2. จัดป้องกันการโจรผู้ร้ายในพื้นที่บ้านเมืองให้สงบเรียบร้อย
3. ราษฎรในมณฑลนั้น ได้รับความยากแค้นขัดสน ด้วยเรื่องฝิ่นมาก ควรจัดทะนุบำรุงให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขพอให้กลับตั้งตัวได้²⁷

พร้อมกันนี้ทางส่วนกลางก็พยายามลดทอนอำนาจผู้ปกครองในท้องถิ่นลง แล้วขยายอำนาจเข้ามาแทนที่ดังที่ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม ทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย “ด้วยเมืองหนองคายนั้นเปน เมืองของเราตั้งขึ้นใหม่ ตั้งแต่ครั้งเราปราบปรามเวียงจันทน์ เพราะเมืองนี้แต่เดิมแตก

เสียดังแต่ครั้งเราตีเวียงจันทน์ครั้งก่อนแล้ว คนที่ตั้งอยู่ในเมืองนี้เป็นคนเมืองยโสธร หาใช่คนเวียงจันทน์ไม่ เพื่อกเขาเหล่ากอกก็เป็นเชื้อเจ้าข้างจำปาศักดิ์มา ที่เราไม่ให้เป็นเจ้าบ้างก็เป็นการหนักอยู่ชั้นหนึ่ง”²⁸

การปรับปรุงการบริหารราชการหัวเมืองต่าง ๆ ในภาคอีสานและหัวเมืองบริเวณลุ่มน้ำโขงนั้น ได้ดำเนินการดังนี้ พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้รวมหัวเมืองลาวเข้าด้วยกัน และจัดการปกครองเป็น 4 กอง²⁹ คือ หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ หัวเมืองลาวฝ่ายกลาง หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ และมีข้าหลวงกำกับอยู่ที่นครจำปาศักดิ์อีก 1 คน เพื่อควบคุมการปกครองทั้ง 4 กองอีกชั้นหนึ่ง



ภาพที่ 4.1 พระยากำแหงสงคราม
ที่มา (สุรจิตต์ จันทรสาขา. 2543, หน้า 143)

หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ ได้แก่ หัวเมืองเอก 16 หัวเมือง หัวเมืองโท ตรี จัตวา
 อีก 36 หัวเมือง หัวเมืองเอก คือ หนองคาย เชียงขวาง บริคัณฑนิคม โพนพิสัย ชัยบุรี
 ท่าอุเทน นครพนม สกลนคร มุกดาหาร กุมภทาสัย บุรีรัมย์ หนองหารใหญ่ ขอนแก่น
 คำเกิด คำมวน หล่มสัก เวลานั้นโปรดเกล้าฯ ให้พระอนุชิตบริหาร (จันทร์) เป็นข้าหลวง
 ประจำอยู่เมืองหนองคาย ต่อมาโปรดฯ ให้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ
 ครั้งหลังสุดเป็นพระยากำแพงสงครามรามภักดี อันเป็นต้นสกุลอินทรกำแพงแห่ง
 นครราชสีมา หัวเมืองขึ้นมีดังต่อไปนี้ พานพร้าว ชูระคมหงส์สถิต กาสี กุมภวาปี แสน
 พวน จัน สุข โพนสิม (เมืองเหล่านี้ขึ้นกับเชียงขวาง) ตะโปน วัง เรณูนคร รามราช
 อาทมาต (ต่อมาเรียกอาจสามารถขึ้นนครพนม) อากาศอำนวย มหาชัยกองแก้ว จำพร ผาบึง
 วังคำ ทาง (เมืองเหล่านี้ขึ้นกับคำมวน) กุสุมาลย์มณฑล วานรนิวาส พรรณานิคม
 สว่างแดนดิน ภูคดสอง วาริชภูมิ จำปาชนบท โพธิ์ไพศาลนิคม พาตุการภูมิ
 (ขึ้นมุกดาหาร) หนองสูง นางรอง หนองหาร พล ภูเวียง มัญจาคีรี คำพองน้อย เถย
 ด่านซ้าย วังสะพุง ต่อมาเปลี่ยนเป็นมณฑลลาวพวนและมณฑลอุดรตามลำดับ ในพ.ศ. 2436
 เมืองไทยเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศส มณฑลอุดรจึงเหลือเมืองใหญ่อยู่เพียง
 6 เมือง คือ อุดรธานี ขอนแก่น นครพนม สกลนคร หนองคาย เถย ตั้งกองบัญชาการที่
 เมืองอุดรธานี ในปี พ.ศ. 2434 เนื่องจากราชการทางหัวเมืองลาวพวนมากขึ้น พระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์
 ศิลปาคมเป็นข้าหลวงใหญ่ไปจัดราชการหัวเมืองลาวพวน ประจำอยู่ ณ เมืองหนองคาย³⁰
 ซึ่งทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลอุดรถึง พ.ศ. 2442

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) และมีการลงนามในสนธิสัญญา ทำให้
 ต้องถอนกองกำลังออกมาโดยต้องอยู่ห่างจากแม่น้ำโขง 25 กิโลเมตรนั้น พระเจ้าน้องยาเธอ
 กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคมได้ตัดสินพระทัยตั้งกองกำลังอยู่ที่ตำบลบ้านเดื่อหมากแข้ง
 โดยพระองค์ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตามหนังสือลงวันที่
 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2436 โดยทรงเห็นว่ามิมีประโยชน์ดังนี้

1. ถ้าฝรั่งเศสคิดข้ามมาฟากนี้ คงจะมาจับเมืองหนองคายก่อน เพราะเป็น
 เมืองบริบูรณ์ ถ้ามาจับเมืองหนองคายแล้วจะได้มาได้ทันเวลา
2. บ้านนี้ระยะทางกึ่งกลางที่จะไปมาบังคับราชการในแขวงนี้ได้ตลอด
 ไม่ใกล้ไกลข้างไหน
3. โทรเลขที่ทำในแขวงลาวพวนนี้ต้องมารวมในบ้านนี้ทั้งสิ้น

4. เสบียงอาหารแต่ก่อนมา ข้าวที่จะเลี้ยงไพร่พลนั้นด้วยเมืองลาวหาได้เก็บ ค่านาไม่ เก็บแต่หางข้าวตามพันธุ์ข้าวปลูกขึ้นฉางไว้ ถ้ามีข้าหลวงหรือกองทัพก็ต้องจ่ายเลี้ยง ข้าหลวงและกองทัพ ถ้าสิ้นข้าวคงฉางนี้แล้วจึงต้องจ่ายเงินหลวงจัดซื้อเพิ่มเติม ถ้าข้าหลวง ตั้งอยู่ที่เมืองน้อยข้าวไม่พอก็ต้องจัดซื้อ ไม่ได้ใช้ชนข้าวเมืองอื่นมาเจือจาง ที่ตำบลบ้านนี้ เป็นบ้านอยู่ในระหว่างเมืองหนองคาย เมืองหนองหาร เมืองขรแก่น เมืองกุมภวาปี เมือง กุมภวาปีไสย จะได้ใช้เสบียงเมืองเหล่านี้ไม่ต้องออกเงินหลวงให้เปลืองพระราชทรัพย์

5. เมืองสกลนคร แม้ว่าจะเป็นภูมิฐานใหญ่โตสบายก็จริง แต่ปีนี้ น้ำท่วม เสบียงอาหารเสียน ถ้าจะเอาของข้าหลวงเข้าไปตั้งก็จะต้องเสียเงินมาก แลมีหน้าข้าจะไม่มี ที่ซื้อข้าวเอาด้วย อีกประการหนึ่งระยะทางโทรเลขตั้งแต่กรุงเทพฯ ขึ้นไปเมืองหนองคาย อย่างเร็ว 8 วัน อย่างช้า 12 วัน แต่ถ้าจะเข้าไปตั้งอยู่ที่เมืองสกลนครแล้ว โทรเลขจะต้อง 14 วันอย่างเร็ว 18 วันเป็นอย่างช้า

6. ได้คิดดูในตำบลบ้านนี้ก็อยู่นอก 25 กิโลเมตร ตามแผนที่ฝรั่งเศส ซึ่ง มองซิออร์ปาวีเป็นผู้กระทำส่งพระราชทานขึ้นไป ไม่มีข้อเถียงอันใดในเรื่อง 25 กิโลเมตร ³¹

หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือมีหัวเมืองเอก 12 หัวเมืองและเมืองโท ศรี จัตวา ขึ้นกับหัวเมืองเอก 29 หัวเมือง รวมเป็น 41 หัวเมือง หัวเมืองเอก ได้แก่ เมือง อุบลราชธานี เมืองกาฬสินธุ์ เมืองสุวรรณภูมิ เมืองมหาสารคาม เมืองร้อยเอ็ด เมือง ภูแล่นช้าง เมืองกมลาไสย เมืองเขมราฐธานี เมืองยโสธร เมืองสองคอนดอนดง เมืองนอง และเมืองศรีสะเกษ และเมืองโท ศรี จัตวา ขึ้นหัวเมืองเอก 29 หัวเมือง มีดังนี้ เสนางคนิคม พิบูลมังสาหาร ตระการพืชผล มหาชนะไชย ชานุมานมณฑล พนาณิคม เกษมสิมา แสงบาดาล กุฉินารายณ์ ท่าขอนยาง กันทรวิชัย สหัสขันธ์ เสลภูมินิคม เกษตรวิสัย พนมไพรแดนมฤค จตุรพักตร์พิมาณ พยัคฆภูมิพิสัย วาปีปทุม โกสุมพิสัย ราชบุรี โจงเจียม เสมียะ (ขึ้นเขมราฐ อยู่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง) คำเขื่อนแก้ว อำนาจเจริญ ลำนาหนองปรือ พอง พลาน พิน ราชสีเสล

หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก ประกอบด้วยหัวเมืองเอก 11 เมือง และหัวเมืองโท ศรี จัตวา อยู่ในการปกครองของหัวเมืองเอกนั้น ๆ มาก่อน 26 หัวเมือง รวมเป็น 37 หัวเมือง หัวเมืองเอกเหล่านี้คือ เมืองนครจำปาศักดิ์ เมืองเชียงแตง เมืองแสนปาง เมือง สิทันดอน เมืองอัตปือ เมืองสาละวัน เมืองคำทองใหญ่ เมืองสุรินทร์ เมืองสังขะ เมือง ขุขันธ์ เมืองเดชอุดม และหัวเมืองขึ้นต่าง ๆ ดังนี้ คำทองน้อย เซล้าเถา (ต่อมาเปลี่ยนเป็น ธาราบริวัต) โพนทอง บัวบุญตริก นครเพ็ง กุสุมาลย์คีรี สุวรรณคีรี วาปีไพรบูรณ์

(ขึ้นนครจำปาศักดิ์ อยู่ห่างจากทางหลวงสายปากเซ-สุวรรณเขต 12 กิโลเมตร) มหุรสาผล
 อุทุมมธรา ตูตนคร สะพังภูผา วารินชำราบ โคมประดิษฐ์ ตูตวารี มูลป่าโมกข์ สะพาด
 (เดิมขึ้นนครจำปาศักดิ์ ต่อมาโอนไปขึ้นเมืองคำทองใหญ่) สุรพินทนิคม ชุมพลบุรี
 พรหมจันทร์ (หรือจกัล ขึ้นสังฆะปัจจุบันอยู่ในกัมพูชา) ศรีขรภูมิพิไสย กัณฑารมย์
 มโนไพร (ขึ้นจุจันท์ในรัชกาลที่ 3 ปัจจุบันอยู่ในกัมพูชา) กัณฑาลักษณ์ อุทุมพรพิไสย
 ภูวลสะอาง

หัวเมืองลาวฝ่ายกลาง มีหัวเมืองเอก 3 หัวเมือง และหัวเมืองโท ศรี จัตวาอีก 16
 หัวเมือง รวมเป็น 19 หัวเมือง หัวเมืองเอก ได้แก่ เมืองนครราชสีมา เมืองชนบท เมือง
 ภูเขียว บรรดาหัวเมืองขึ้นหัวเมืองลาวฝ่ายกลางมีดังนี้ พิมาย รัตนบุรี นครจันทิก ปักธงชัย
 พุทไธสง ตะลุง (ประโคนชัย) สูงเนิน โชคชัย ด่านขุนทด สันติยะ (โนนไทย) กลาง
 (โนนสูง) นอก (บัวใหญ่) ชัยภูมิ จัตุรัส บำเหน็จณรงค์ เกษตร์สมบูรณ์ ต่อมาเมือง
 วิเชียรบุรี เมืองไชยบาล ได้มาสังกัดในมณฑลนครราชสีมาด้วย ³²

หัวเมืองทั้ง 4 กองนี้มีข้าหลวงประจำกองละ 1 คน เพื่อบังคับบัญชาราชการ
 ตัดสินความอุทธรณ์หรือเร่งรัดช่วยราชการ ดังนี้

1. พระยามหาอำมาตยาธิบดี พระพิศณุเทพ (ช่วง) ข้าหลวงเมือง
 นครจำปาศักดิ์ ให้เรียกว่า ข้าหลวงประจำหัวเมืองลาวตะวันออก
2. พระยาราชเสนา ต่อมาเป็นพระยาศรีสิงหเทพ (หัด ไกรฤกษ์) และ
 พระยาภักดีณรงค์ ต่อมาเป็นพระยาภักดีณรงค์ (สิน ไกรฤกษ์) ข้าหลวงเมืองอุบลราชธานี
 ให้เรียกว่าข้าหลวงประจำหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ
3. พระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ ต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยา
 กำแหงสงครามรามภักดี (จันทร์ อินทรกำแหง) เป็นปลัดข้าหลวงเมืองหนองคาย ให้เรียกว่า
 ข้าหลวงประจำหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ
4. พระพิเรนทรเทพ ภายหลังได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยา
 อนุชิตชาญชัย ครั้งหลังเป็นพระยาสีหราชฤทธิไกร (ทองคำ สีหอุไร) เป็นข้าหลวงเมือง
 นครราชสีมา ให้เรียกว่า ข้าหลวงประจำหัวเมืองลาวฝ่ายกลาง

ให้พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น ศรีเพ็ญ) เป็นข้าหลวงใหญ่ ณ เมือง
 นครจำปาศักดิ์ มีอำนาจบังคับบัญชาว่ากล่าวหัวเมืองทั้ง 4 กองได้ตามควรแก่ราชการ ต่อมา
 ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2433 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ย้ายไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่
 มณฑลเขมร ³³

ต่อมาในปี พ.ศ. 2434 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้จัดเขตแดนหัวเมืองลาวเสียใหม่ คือ

1. ให้รวมหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเข้ากับหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันตกเฉียงเหนือ เรียกชื่อว่าหัวเมืองลาวกาว โปรดให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร เสด็จออกไปตั้งรักษาราชการอยู่ ณ เมืองนครจำปาศักดิ์
2. หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ เรียกว่าหัวเมืองลาวพวน โปรดให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสด็จขึ้นไปตั้งรักษาราชการอยู่ ณ เมืองหนองคาย
3. เมืองหลวงพระบางและเมืองขึ้น เรียกว่า หัวเมืองลาวพุงขาว โปรดให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ บังคับบัญชาราชการเมืองหลวงพระบางและเมืองขึ้น
4. เมืองนครเชียงใหม่และเมืองขึ้น เรียกว่า หัวเมืองลาวเฉียง โปรดให้พระยาไกรโกษาเป็นข้าหลวงใหญ่อยู่รักษาราชการ ณ นครเชียงใหม่³⁴

ในปี พ.ศ. 2435 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรับปรุงการปกครองหัวเมืองในภูมิภาค นครราชสีมาจึงมีฐานะเป็นมณฑลหนึ่งในมณฑล นครราชสีมาอันมีหัวเมืองต่าง ๆ ดังนี้ เมืองนครราชสีมา เมืองนครจันทน์ เมืองปักธงชัย เมืองพิมาย เมืองนางรอง เมืองบุรีรัมย์ เมืองพุทไธสง เมืองรัตนบุรี เมืองประโคนชัย เมืองชัยภูมิ เมืองบำเหน็จณรงค์ เมืองจัตุรัส เมืองภูเขียว เมืองเกษตรสมบูรณ์ เมืองวิเชียรบุรี เมืองบัวชุม เมืองไชยบาล เมืองกำแพงนครราชสีมา เมืองเพชรบูรณ์ รวมเป็น 19 หัวเมืองแล้วแบ่งเป็น 4 บริเวณ คือ บริเวณนครราชสีมา บริเวณนางรอง บริเวณชัยภูมิ และบริเวณวิเชียรบุรี³⁵

เมืองนครราชสีมาก่อนการปรับปรุงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2435 นั้น เป็นหัวเมืองชั้นนอก อยู่ห่างจากราชธานีออกไปเป็นระยะทางไกล มีเมืองขึ้นอยู่ในความปกครองของตนมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีแล้ว และมีความสำคัญในฐานะเป็นหัวเมืองโท ฉะนั้นเมืองนครราชสีมาจึงมีผู้ปกครองและกรมการเมืองทำหน้าที่แบบจตุสดมภ์ตามอย่างเมืองหลวง และมีกรมการเมืองซึ่งจัดลักษณะเช่นเดียวกับราชธานี คือ มีผู้ปฏิบัติหน้าที่จตุสดมภ์เป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองในการทำหน้าที่บริหารราชการหัวเมืองนั้น ในขณะที่หัวเมืองอื่นในภาคอีสานมีการปกครองตนเองตามประเพณีนิยมแบบหลวงพระบางเวียงจันทน์ มาแต่โบราณแบบอาญาสี่ ผู้ปกครองหัวเมืองเหล่านี้เป็นคนพื้นเมืองในท้องถิ่นที่สืบเชื้อสายกันมา³⁶

พลเมืองนครราชสีมาส่วนมากเป็นคนไทย แต่พูดสำเนียงคล้ายลาวตะวันออกเฉียงเหนือ และเขมร สังฆราชปาลเลอกัวซ์ บาทหลวงชาวฝรั่งเศสได้เข้ามาอยู่เมืองไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวว่า พลเมืองของเมืองนครราชสีมาครั้งหนึ่งเป็นคนสยาม อีกครั้งหนึ่งเป็นคนเขมร จำนวนประชากรมีประมาณ 60,000 คน แต่ในตัวเมืองมีเพียง 7,000 คนเท่านั้น³⁷ นอกจากนี้แล้วยังมีคนที่เชื่อสายขนบธรรมเนียมและภาษาลาวปนอยู่ รวมทั้งมีชาวจีนซึ่งส่วนมากประกอบอาชีพทางการค้าขาย ชาวจีนที่นี้โดยมากมีความเป็นอยู่อย่างไทย ๆ แต่งตัวเป็นไทยหรือลาวปน ผมก็ไว้ยาวบ้าง ตัดสั้นบ้าง ไม่ใคร่มีเงินเปี้ยเท่าใดนัก³⁸ สำหรับหัวเมืองลาวกลางนั้น ได้แก่ เมืองนครราชสีมาและเมืองขึ้นตั้งที่ว่าการ ณ เมืองนครราชสีมาตามเดิม มีพระยาประสิทธิ์ศีลการเป็นข้าหลวง

ก่อนที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะได้ทรงจัดระบบการปกครองส่วนภูมิภาคให้เป็นแบบเทศาภิบาลทั่วพระราชอาณาจักรใน พ.ศ. 2435 นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดแบ่งกลุ่มหัวเมืองขึ้นนอกออกเป็นมณฑลอยู่แล้ว 6 มณฑล พร้อมทั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงใหญ่ต่างพระองค์ออกไปบัญชาการปกครองประจำมณฑล มณฑลที่ได้จัดตั้งขึ้นก่อน พ.ศ. 2435 ในส่วนของภาคอีสาน ได้แก่



ภาพที่ 4.2 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม ข้าหลวงต่างพระองค์สำเร็จราชการหัวเมืองลาวพวน
ที่มา (นายหนวย. 2531, หน้า 82)

1. มณฑลลาวพวน เปลี่ยนมาจากหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ เหตุที่เรียกว่ามณฑลลาวพวนเพราะเมื่อก่อน ปีพ.ศ. 2436 ได้รวมหัวเมืองทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงหลายเมืองเข้าเป็นมณฑลเดียวกันกับหัวเมืองทางฝั่งขวา แล้วส่งข้าราชการไปเป็นข้าหลวงรักษาราชการอยู่เฉพาะที่เมืองเชียงขวาง ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ในแคว้นพวน อันเป็นนามที่มาแห่งมณฑลนี้ และเรียกกันเป็นสามัญในสมัยนั้น ประกอบกับพลเมืองในแถบหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือก็มีสายสัมพันธ์มาจากชาวเมืองพวน และมีชาวเมืองพวนที่เข้าอยู่ทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงด้วยเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงตกไปอยู่ในปกครองของฝรั่งเศส หัวเมืองที่ตั้งกัมณฑลลาวพวนทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงก็ตกเป็นของฝรั่งเศสด้วย ฉะนั้นเมืองใหญ่ของมณฑลนี้ที่ยังเหลืออยู่ในดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง จึงเหลืออยู่เพียง 6 เมือง คือ อุดรธานี ขอนแก่น นครพนม สกลนคร หนองคาย และเลย ตั้งกองบัญชาการมณฑลที่บ้านเดื่อหมากแข้ง หรือเมืองอุดรธานี สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ทรงดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่



ภาพที่ 4.3 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ข้าหลวงใหญ่หัวเมืองลาวทวิมา (กรมศิลปากร. 2532, หน้า 36)

2. มณฑลลาวกาว เปลี่ยนชื่อมาจากหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกและหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันตกเฉียงเหนือ มีเมืองใหญ่ 7 เมือง คือ อุบลราชธานี นครจำปาศักดิ์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ ตั้งบัญชาการมณฑลที่เมืองอุบลราชธานี สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ ต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายกลับเข้ามายังพระนคร แล้วโปรดฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ เสด็จขึ้นไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่มณฑลลาวกาว เมื่อปี พ.ศ. 2436

3. มณฑลลาวกลาง มี 3 เมือง คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ตั้งที่ว่าการ มณฑล ณ เมืองนครราชสีมา ในปี พ.ศ. 2434 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ เสด็จไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ และในปีเดียวกันนี้ได้ทรงย้ายไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่มณฑลลาวพุงขาว ณ เมืองหลวงพระบาง พระยาประสิทธิ์ศิลปการ (สะอาด สิงหเสนี) ได้มาดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่มณฑลลาวกลางแทน³⁹

ใน พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้โอนหัวเมืองต่าง ๆ ที่สังกัดกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม ให้มารวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทย เพียงกระทรวงเดียว เพื่อความสะดวกในการวางนโยบายการปกครองและการบริหาร ทรงจัดการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล

การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลได้โปรดให้มีข้าราชการสำหรับบัญชาการมณฑล มณฑลละกอง มีตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลละ 1 คน ข้าหลวงรอง 3 ตำแหน่ง คือ

1. ข้าหลวงมหาดไทย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นและการจดหมายเหตุ
2. ข้าหลวงยุติธรรม เป็นพนักงานตรวจตราเร่งรัดการถือยศความโรงศาลทั่วทั้งมณฑล
3. ข้าหลวงคลัง เป็นพนักงานจัดเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินในมณฑล และมีตำแหน่งผู้ช่วยเสมียนพนักงานตามสมควร

ให้มีผู้ว่าราชการเมืองพึงบังคับบัญชาข้าหลวงเทศาภิบาล และเปลี่ยนวิธีสั่งการซึ่งเคยมีตราสั่งตรงถึงผู้ว่าราชการเมืองแต่ก่อนมาสั่งต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ส่วนการที่หัวเมืองมีใบบอกต่อเสนาบดีก็ให้บอกแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล

ส่วนตำแหน่งทางการปกครองเดิมของหัวเมืองในภาคอีสานตอนเหนือ คือ อาญาสี่ ได้แก่ เจ้าเมือง อุบลราชธานี ราชบุรี ราชบุตร นั่นก็ค่อย ๆ ขยับเลิกไปและทำการขยับเลิกหมดใน พ.ศ. 2450 โดยให้ใช้คำว่า ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมืองแทน⁴⁰

ในปี พ.ศ. 2440 ทรงมีพระบรมราชโองการ ให้ประกาศใช้ลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ทั่วประเทศ เป็นการปกครองในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ให้ราษฎรมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขได้อย่างทั่วถึง และเป็นการรักษาพระราชกำหนดกฎหมาย ราษฎรไม่ต้องเดินทางไปฟ้องร้องต่อเจ้าเมืองดังแต่ก่อน

ในการบริหารการปกครองหลังจากใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้มีการเรียกชื่อต่างไป คือ ในระดับเมืองสำหรับตำแหน่งเจ้าเมือง เปลี่ยนเป็นผู้ว่าราชการเมือง ระดับอำเภอ เดิมเรียกท้าวฝ่ายก็เปลี่ยนเป็นนายอำเภอ ระดับตำบลเดิมเรียกตาแสง เปลี่ยนเป็นกำนัน และระดับหมู่บ้านเดิมเรียกว่าพ่อบ้านหรือนายบ้านก็เปลี่ยนเป็นผู้ใหญ่บ้าน⁴¹

หลังจากที่บางเมืองได้ตกไปอยู่ในการปกครองของฝรั่งเศสในอินโดจีนแล้ว เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงประกาศเปลี่ยนแปลงนามมณฑล และจัดพื้นที่บางมณฑลในปี พ.ศ. 2442 ดังนี้

1. มณฑลฝ่ายเหนือให้เรียกว่า มณฑลอุดร และได้จัดปกครองพื้นที่ที่เป็น 5 บริเวณ คือ บริเวณหมากแข้ง บริเวณธาตุพนม บริเวณน้ำเหือง บริเวณพาศี และบริเวณสกลนคร โดยตั้งบัญชาการมณฑลที่บ้านเดื่อหมากแข้ง คือจังหวัดอุดรธานีในปัจจุบัน
2. มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ ให้เรียกว่ามณฑลอีสาน เป็นมณฑลเทศาภิบาลที่รวมหัวเมืองเข้าด้วยกัน 5 บริเวณ คือ บริเวณอุบลราชธานี บริเวณจำปาศักดิ์ บริเวณขุขันธ์ บริเวณสุรินทร์ และบริเวณร้อยเอ็ด ตั้งบัญชาการมณฑลที่เมืองอุบลราชธานี
3. มณฑลนครราชสีมา ได้แก่ บริเวณเมืองนครราชสีมา นางรอง และชัยภูมิ เมื่อ พ.ศ. 2444 ได้มีประกาศเปลี่ยนชื่อบริเวณนางรองเป็นเมืองบุรีรัมย์

ต่อมาได้เพิ่มอีก 4 เมือง คือ เมืองเพชรบูรณ์ บัวชุม วิเชียรบุรี และไชยบาล เพราะเมืองทั้งสี่นี้ยังไม่อาจจัดเป็นมณฑลต่างหากได้ แล้วจึงได้จัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 4 บริเวณ คือ

1. บริเวณเมืองนครราชสีมา ได้แก่ เมืองนครราชสีมา เมืองพิมาย เมืองปักธงชัย และเมืองนครจำปาศักดิ์ โดยมีพระยากำแหงสงครามเป็นข้าหลวง
 2. บริเวณเมืองนางรอง ได้แก่ เมืองนางรอง เมืองบุรีรัมย์ เมืองประโคนชัย เมืองพุทไธสง และเมืองรัตนบุรี มีหลวงรังสรรค์สารกิจเป็นข้าหลวง
 3. บริเวณเมืองชัยภูมิ ได้แก่ เมืองชัยภูมิ เมืองจัตุรัส เมืองบำเหน็จณรงค์ เมืองภูเขียว และเมืองเกษตรสมบูรณ์ยังไม่มีข้าหลวงได้จัดให้ร้อยโทนายไต้รักษาราชการแทน
 4. บริเวณเมืองเพชรบูรณ์ ได้แก่ เมืองเพชรบูรณ์ เมืองวิเชียรบุรี เมืองบัวชุม เมืองไชยบาล และเมืองกำแพง 42 ยังไม่มีข้าหลวงให้ร้อยตรีนายรัตนรักษาราชการแทน
- สำหรับการจัดการปกครองนครจำปาศักดิ์นี้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมหมื่นนครสวรรค์ศักดีนฤมิตรสำเร็จราชการกรมมหาดไทย รับพระบรมราชโองการให้เรียบเรียงพระบรมราโชวาท พระราชทานแก่เจ้ายุติธรรมธร เจ้านครจำปาศักดิ์ ความว่า
1. การซึ่งจะพุดจาได้ต่อบด้วยข้อราชการกับคนต่างประเทศ ให้ปริกษาข้าหลวงซึ่งให้อยู่ช่วยเป็นพนักงานชำระถ้อยความเกี่ยวกับคนต่างประเทศ พุดอะไรรับรองพร้อมกัน ให้ยื่นคดีที่ข้าหลวง
 2. ในเมืองนครจำปาศักดิ์ใช้กฎหมายกรุงเทพฯ ลาว และข่า ฉะนั้นเป็นปัญหาเวลาตัดสิน หลบหลีกได้ ฉะนั้นให้ใช้กฎหมายกรุงเทพฯ เพราะว่าเป็นตามสัญญาพระราชไมตรีที่ทำกับนานาประเทศ แต่ท้องถิ่นผู้คนประเพณีต่างกัน ฉะนั้นถ้ามีข้อขัดข้องให้ชี้แจงรายละเอียดมาเพื่อแก้ไขใช้เฉพาะในจำปาศักดิ์
 3. ในหัวเมืองลาวซึ่งเป็นพระราชอาณาเขตแต่เดิมมาเคยไปจับข่านอกพระราชอาณาเขตมาซื้อขายกันเป็นทาสต่อ ๆ ไปเหมือนหนึ่งโค กระบือ ซึ่งเป็นสัตว์เดียรัจฉาน ทรงพระมหากรุณาแก่ข่าผู้ไม่มีความผิด มิได้เป็นเชลยตีทัพจับมาได้ จะต้องได้รับความทุกขเวทนาลำบากสืบไปซึ่งบุตรและหลาน จึงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีท้องตราประกาศห้ามมิให้ผู้ใดผู้หนึ่งไปจับข่ามาซื้อขายกันต่อไป
 4. หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ ฝ่ายตะวันออก ลาวไพร่บ้านพลเมืองทำมาหากินหาเงินได้โดยยาก จะให้มีบ่อนเบี้ยการพนันเหมือนในกรุงเทพฯ ราษฎรก็จะพากันมั่วเมาไปด้วยการเล่น ทำมาหาได้ก็จะมาเสียในการเล่นเสียหมดจะพากันยากจนขัดสน ก่อการเป็นโจรผู้ร้ายชุกชุมขึ้น ฉะนั้นให้เลิก

5. เลกช่วยหัวเมือง ข้ามเมือง ถ้าเข้ามาหากินและสมัครขึ้นบังคับเมืองที่ตนทำกินให้หักโอนได้ เงินค่าราชการเก่าค้างใช้เมืองเก่าให้เสร็จ ห้ามโอนไปอยู่เมืองที่ตนมิได้ทำกิน

6. ตั้งเมืองใหม่ ตั้งได้เพราะ

6.1 หมู่บ้านตำบลใดมีคนมา 40 หลังเรือน 50 ขึ้นไป ระยะห่างกับเมืองใหญ่หรือเมืองขึ้น มีศาลาชำระความหลายคืน ราษฎรเป็นถ้อยความลำบากจึงต้องมีเจ้าเมืองตั้งศาลาในตำบลหมู่บ้านนั้น

6.2 มีคนนอกพระราชอาณาเขตเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร หรือไปตีทัพจับมาได้เป็นเชลยมากด้วยกัน ให้ตั้งทำมาหากินอยู่ที่ตำบลหนึ่ง ห่างจากศาลาชำระความที่มีอยู่แล้วหลายคืน และผู้คนมากพอตั้งได้ควรจะตั้งเมืองขึ้นใหม่ได้อีก

6.3 ที่ปลายเขตแดนซึ่งต่อกับเมืองปัจเจกมิตรหรือได้ถิ่นฐานบ้านเมืองเป็นของประเทศอื่นมาควรตั้งเป็นเมือง

ถ้าจะตั้งในที่เขตแขวงเดิมซึ่งใกล้ชิดไม่ควรตั้งเพราะถิ่นฐานตำบลเดิมมีศาลา 2 ตำบล ทำให้หลบหลีกย้ายศาลาได้ และพลเมืองก็พวกเดิมมิใช่ได้มาใหม่และอาจรุกที่เขตอื่นเกิดวิวาท จะต้องชี้แจงเหตุผลและมีแผนที่

7. คนจำปาศักคืออพยไปอยู่ที่อื่น สมัครอยู่กับจำปาศักก็เก็บส่วยได้ตั้งได้เพียงเจ้าหมื่นนายหมวดคุมไพร่เก็บส่วย⁴³

ในการปรับปรุงการบริหารราชการของหัวเมืองต่าง ๆ มณฑลอิสานนั้นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องการจัดวางแผนการปกครองมณฑลอิสาน ความว่า

1. ไม่ให้โครงการรวดเร็วเกินไปซึ่งเปนทางที่จะทำได้ด้วยยากและจะเปลืองเงินมากด้วย... การอย่างใดซึ่งยังจะจัดทำไม่ได้ด้วยท้องที่ยังไม่เหมือนมณฑลชั้นใน เช่น วิธีเก็บภาษีอากรเป็นต้นต้องไว้อย่างเดิมก่อน แต่อย่างไรก็ดีการที่จะจัดใหม่นี้เงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ในมณฑลอิสานจะพอใช้หรือมากยิ่งขึ้นไม่ต้องวิตกในทางผลประโยชน์

2. มณฑลอิสานแบ่งการปกครองเป็น 4 จังหวัด คือ อุบล ร้อยเอ็ด สุรินทร์ ขุขันธ์... ในชั้นนี้จะจัดข้าราชการชั้นผู้ว่าราชการเมืองที่มีอิทธิยาไศรยดี แลชำนาญแบบแผนการปกครองหัวเมืองชั้นในส่งไปเปนปลัดมณฑลประจำจังหวัดละคน... นำที่ของปลัดมณฑลเหล่านี้ไม่ให้อยู่ประจำที่ ให้เที่ยวเดินตรวจจัดวางแบบแผนการปกครองในท้องที่จังหวัดของ

ตนตามที่จัดวางลงได้ ด้วยใช้ข้าราชการพื้นเมืองที่มีอยู่แล้วหรือจัดหาฝึกหัดขึ้นในท้องถิ่นนั้นค่อยเปลี่ยนค่อยแปลงไปโดยลำดับ ส่วนเมืองน้อย ๆ ที่ได้ตั้งไว้แต่เก่าก่อนมากมายไม่ต้องเลิกโดยทันทีค่อยเลิกค่อยเปลี่ยนไปโดยลำดับจัดแต่การปกครองเป็นประมาณ บางเมืองจัดการปกครองอย่างหัวเมือง บางเมืองอย่างอำเภอ บางเมืองก็เล็กเลวเต็มทีก็ให้อำนาจเจ้าเมืองเสมอเท่านั้น ให้เข้าระเบียบพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นเป็นประมาณ

3. ที่เมืองอุบลให้ตั้งโรงเรียนการปกครองขึ้นแห่งหนึ่ง เรียกบุตรหลานเจ้าเมืองกรมการเก่าเข้ามาฝึกหัดสำหรับข้าราชการ... คนเมืองใดไม่เข้าไปรับราชการเมืองนั้นเพื่อจะเลิกอ้างความเข้าใจที่ว่าเปนชาติวงศ์เจ้าบ้านผ่านเมืองนั้น ๆ ได้รับความดีสืบตระกูลวงศ์ต่อกันมา แต่ผู้ที่ฝึกสอนขึ้นรับราชการเหล่านี้ให้ได้รับพระราชทานเงินเดือนเสมอเหมือนข้าราชการหัวเมืองชั้นใน ไม่ให้ขาดผลประโยชน์

4. การภาษีอากรเห็นว่ายังไม่ควรเปลี่ยนแปลงอย่างใด คือ ให้เก็บส่วยไปอย่างเดิมด้วยเปนการเก็บง่ายใช้ใต้อหุ้ยน้อย ราษฎรก็คุ้นเคยดีอยู่แล้ว ถ้าไปเปลี่ยนการภาษีอากรเก็บเป็นอย่างอื่นเก็บก็ยาก ราษฎรก็จะรู้สึกเดือดร้อนแลเงินก็เห็นจะไม่ไ้มากกว่าอย่างเก็บส่วยทุกวันนี้ แต่จะจัดส่งข้าหลวงสรรพากรออกไปประจำมณฑลตรวจจัดการวิธีเก็บให้ดีขึ้น... แต่ข้าราชการทั้งปวงที่เลือกสรรจะจัดส่งไปครั้งนี้จะทรงเห็นได้ว่าเลือกคนที่ดีแลควรไว้ใจได้จริง ๆ ส่งไป เพราะเห็นว่าเปนราชการหัวเมืองไกลจะตรวจตราดูแลกันไม่ได้เสมอเหมือนอยู่ที่ใกล้... และทรงมีความเห็นว่าข้าราชการที่ส่งไปควรมีให้ผลประโยชน์พอแก่ความลำบาก ⁴⁴

จะเห็นได้ว่าในการจัดการปกครองนั้นมโนนโยบายที่จะให้ส่วนกลางมีอำนาจปกครองหัวเมืองได้อย่างแท้จริง และทอนอำนาจเจ้าเมืองท้องถิ่นลงโดยตัดการสืบอำนาจตามวงศ์ตระกูล ตลอดทั้งใช้การบริหารราชการแบบส่วนกลาง รับนโยบายจากส่วนกลางเพื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ในการจัดการปกครองในมณฑลอิสานนี้ในเวลาต่อมารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ปี พ.ศ. 2453 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีธรรมสุภราชไปรับราชการในตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล จึงได้จัดการปกครองเพราะมีผลประโยชน์มาก มีพลเมืองมากถึงหนึ่งล้านห้าแสนคน พื้นที่กว้างเกินกำลังปกครองให้เรียบร้อยได้ จึงให้แยกร้อยเอ็ดออกมาเป็นร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ โดยมีพื้นที่ทั้งหมด ประชากร 624,029 คน การแยกตั้งใหม่ทำให้ต้องเสียเงินปีละ 80,000 บาท แต่ก็ทำให้เก็บผลประโยชน์ได้ละเอียด ปีเดียว 2 ปีก็คุ้ม ⁴⁵

นอกจากนี้แล้วรัฐบาลในส่วนกลางได้มีนโยบายในการปรับปรุงการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ในภาคอีสาน มีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้อุปประเทศราชและรวมมาเป็นหัวเมืองในราชอาณาจักรเพื่อส่งเสริมความเป็นเอกภาพของชาติให้มั่นคง โดยมุ่งจัดการแตกแยกของชนชาติต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักรให้หมดสิ้นไป
2. รวมการบังคับบัญชาหัวเมือง ซึ่งเคยแยกกันอยู่ 3 กรม คือ มหาไทร กลาโหม และกรมท่าให้มารวมอยู่ในมหาไทรกระทรวงเดียว เพื่อให้การปกครองเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน ขจัดความสับสนเปลือง ลำช้าในการปฏิบัติงาน และแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดการปกครอง
3. รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามภูมิสำเนา ให้สะดวกแก่การปกครอง มีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล
4. การเปลี่ยนแปลงตามนโยบายนี้จะค่อยจัดเป็นขั้น ๆ มิให้เกิดความยุ่งเหยิงในการเปลี่ยนแปลง



ภาพที่ 4.4 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร
ที่มา (มูลนิธิสารานุกรมวัฒนธรรมไทย. 2542 เล่ม 3, หน้า 994)

ในการปรับปรุงการบริหารราชการนี้จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบและอำนาจสูงพอที่จะดำเนินงานได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้มีข้าหลวงต่างพระองค์ออกไปปกครองดูแลและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แทนพระองค์โดยมีอำนาจสูงกว่าที่เคยมีมาทั้งหมด ในการแต่งตั้งบุคคลขึ้นไปเป็นข้าหลวงต่างพระองค์ ดุแลดินแดนหัวเมืองลาวกาวระยะแรกในปี ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2434) นั้น ได้โปรดให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงพิชิตปรีชากรขึ้นไปรับราชการสนองพระเดชพระคุณ เนื่องจากเป็นดินแดนที่มีปัญหาทั้งการปกครองภายใน และปัญหาเกี่ยวกับฝรั่งเศสที่กำลังรุนแรงขึ้น ซึ่งคุณสมบัติที่ทำให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงพิชิตปรีชากรได้ทรงดำรงตำแหน่งข้าหลวงต่างพระองค์นั้นปรากฏว่า พื้นฐานเดิมท่านเคยเป็นองคมนตรีของสภารองที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินในคราวแรก พ.ศ. 2417 ต่อมาได้ทรงเป็นอธิบดีศาลฎีกาพระองค์แรกเมื่อ พ.ศ. 2418 ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษมอีกด้วย และเคยเป็นข้าหลวงต่างพระองค์รับกระแสนับสั่งขึ้นไปเมืองเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2427 เมื่อรัฐบาลอังกฤษจะขอตั้งศาลต่างประเทศขึ้นที่นั่นเป็นครั้งแรก⁴⁶ ในลักษณะเช่นนี้พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงพิชิตปรีชากรจึงเป็นบุคคลที่มีพระปรีชาสามารถสูงม รับผิดชอบพอที่จะเข้าจัดการปกครองในดินแดนที่ห่างไกลและมีปัญหาเกี่ยวกับต่างประเทศได้

ดังเช่นเมื่อพระองค์เสด็จถึงยังหัวเมืองลาวกาวนั้น ได้ทรงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

“หัวเมืองเหล่านี้การปกครองภายในยุ่งเหยิงเข้าลักษณะที่ว่าการหลวงก็ไม่มี การราษฎร์ก็ชุ่น เจ้าเมืองท้าวเพี้ยแย่งชิงตัวแลกกัน วิวาทแย่งชิงเขตแดน บ้านเมืองแก่กัน เมื่อมีเรื่องร้ายแรงเกิดขึ้น เจ้าเมืองไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองได้ ต้องรอฟังคำสั่งจากทางกรุงเทพ ทำให้การบริหารประเทศไม่ทันกับเหตุการณ์ ประกอบกับดินแดนในหัวเมืองเหล่านี้มีเขตแดนติดต่อกับดินแดนของประเทศมหาอำนาจ จึงจำเป็นจะต้องจัดการปกครองอย่างรอบคอบและจัดกำลังป้องกันอย่างเข้มแข็งจึงจะสามารถรักษาเมืองเหล่านี้ได้”⁴⁷

คำกราบบังคมทูลของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากรแสดงให้เห็นถึงความยุ่งยากลำบากในการปกครองของหัวเมืองลาวในขณะนั้นได้ดี ต้องประสบกับปัญหาการแย่งชิงตัวแลก การวิวาทแย่งชิงเขตแดนซึ่งเจ้าเมืองไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ต้องอาศัยอำนาจและคำสั่งจากกรุงเทพฯ ซึ่งชักช้าไม่เหมาะกับสถานการณ์ขณะนั้นที่ฝรั่งเศสกำลังขยาย

อำนาจเข้ามาโดยเข้ายึดทุ่งเชียงคำแถบหัวพันทั้งห้าทั้งหกเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2434 ระยะนี้จึงเป็นระยะที่เหตุการณ์บ้านเมืองกำลังเปลี่ยนแปลงก้าวมาสู่ความเจริญตามแบบแผนใหม่ โดยเริ่มปรับปรุงการปกครองหัวเมืองลาวเมื่อ พ.ศ. 2433 – 2434 ให้รวมหัวเมืองเป็นภาค แล้วจัดพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำหลายพระองค์ ดังนี้

1. รวมเมืองนครจำปาศักดิ์ 1 เมืองเชียงแตง 1 เมืองแสนปาง 1 เมืองสีทันดร 1 เมืองสาละวัน 1 เมืองอัตปือ 1 เมืองศรีสะเกษ 1 เมืองอุษา 1 เมืองโสทร 1 เมืองเขมราฐ 1 เมืองกมลาไสย 1 เมืองกาฬสินธุ์ 1 เมืองภูแล่นช้าง 1 เมืองสุวรรณภูมิ 1 เมืองร้อยเอ็ด 1 เมืองมหาสารคาม 1 และเมืองเล็ก เรียกในเวลานั้นว่าภาคลาวขาว และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากรเป็นข้าหลวงใหญ่ มีข้าหลวงรองและข้าหลวงประจำเมืองอีกตามสมควร

2. ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้รวมเมืองหนองคาย 1 เมืองเชียงขวาง 1 เมืองบริคัณฑ์นิคม 1 เมืองโพนพิสัย 1 เมืองนครพนม 1 เมืองท่าอุเทน 1 เมืองไชยบุรี 1 เมืองสกลนคร 1 เมืองมุกดาหาร 1 เมืองขอนแก่น 1 เมืองหล่มสัก 1 และเมืองเล็ก เรียกในครั้งนั้นว่าภาคลาวพวน และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงประจักษ์ศิลปาคมเป็นข้าหลวงใหญ่

3. ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมเมืองนครเชียงใหม่ 1 นครลำปาง 1 นครลำพูน 1 เมืองน่าน 1 เมืองแพร่ 1 เมืองเถิน 1 และเมืองชั้นหัวเมืองเหล่านี้เรียกในครั้งนั้นว่า ภาคลาวเฉียง โดยมีข้าหลวงใหญ่ 1 คน คือ พระยาไกรโกษา (เทศ ภูมिरัตน)

4. ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมเมืองหลวงพระบางราชธานี 1 พวกสิบสองปันนา 1 พวกสิบสองจุไทย 1 หัวพันทั้งห้า 1 หัวเมืองขึ้นในพระราชอาณาเขต รวมเรียกเวลานั้นว่า ภาคลาวพุงขาว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำภาคนั้น แต่หาเสด็จไม่คงประจำอยู่ ณ เมืองนครราชสีมา เมื่อได้ดำเนินการปกครองโดยมีข้าหลวงต่างพระองค์นี้ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น ศรีเพ็ญ) ข้าหลวงใหญ่ได้ย้ายกลับกรุงเทพฯ

ในภาคลาวขาวซึ่งพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่นั้นมีปัญหาмаกคั้งที่ทรงกราบทูลกรมหลวงเทวะวงศัวโรปกการ ว่า “นึกเสียน้ำใจอยู่ว่าเป็นกำม จึงจำต้องมา เมื่อเป็นฉะนี้จึงสืบหาตัวผู้รู้จะเล่าสิ่งเหล่านี้ก่อนออกมาไม่ได้ การควบคุมแลช่วยสาอากรสารพัดอย่างก็ยุ่งเหยิงเกินแก้มีแต่เมืองอุบล แลยังเป็นแบบเป็นอย่างในทาง

ราชการ แลคดียังมีบ้าง แต่ลงไปข้างล่างแล้วเหลือฟ้า... รวมความได้ว่าขึ้นชื่อว่าคนที่ออกมา
รับราชการทางนี้แล้ว มาขายมายังราชการให้เป็นเงินเอาไปบ้านอย่างเดียวกันที่ฉัน
ทุกซักร้อนทุกวันนี้ แต่เพียงคนทำราชการจริงไม่มีพระออกเต็มบ้าน หลวงออกเต็มเมืองก็มี
แต่ข้าพวงเสียดินบน เลยแต่กินเนื้อหลวง ค้มเลือดคน ใช้อย่างอื่นทำไม่ได้”⁴⁸ เป็น
ภาระอันหนักแก่กรมหลวงพิชิตปรีชากรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไป เพราะในสภาพที่มี
ความตึงเครียดกับต่างชาตินั้นจำเป็นต้องรวมชาติเข้าให้มีเอกภาพ ความสามัคคีและ
ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีเป้าหมายในการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง นับตั้งแต่
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2435 ด้วยการเปลี่ยนลักษณะการปกครองหัวเมืองของประเทศให้
เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ มีแบบแผนที่เป็นอย่างเดียวกันทั่วทุกส่วนของพระราช
อาณาเขต โดยอยู่ใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานเดียว คือ มหาดไทยและแบ่งเขตการ
ปกครองเป็นลำดับขั้น มีข้าราชการผู้ใหญ่ มีอำนาจแทนส่วนกลาง ยกเลิกการปกครอง
โดยแบ่งเชื้อชาติในรูปของประเทศราชเพื่อให้เกิดเอกภาพ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในการปกครองท้องถิ่น⁴⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้กรม
หลวงพิชิตปรีชากรคิดตราครุฑที่จะจัดราชการหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก เพื่อเป็นแนวทาง
ในการปรับปรุง กรมหลวงพิชิตปรีชากรได้กราบบังคมทูลความเห็น ดังนี้

1. หัวเมืองเหล่านี้มีอาณาเขตติดต่อกับดินแดนประเทศมหาอำนาจ จำเป็น
ต้องจัดการปกครองอย่างรอบคอบจึงจะป้องกันเหตุร้ายได้
2. บรรดาเมืองหน้าด่านที่ติดกับเมืองสำคัญควรมีกำลังป้องกันอย่างเข้มแข็ง
จึงจะรักษาเมืองเหล่านี้ได้
3. การปกครองภายในของหัวเมืองเหล่านี้ยุ่งเหยิง เจ้าเมืองทำวเพี้ยแย่งชิง
ตัวลกกันหรือไม่กี่วิวาทแย่งชิงเขตแขวงบ้านเมืองแก่กัน โจรผู้ร้ายชุกชุม เวลามีเรื่องร้ายแรง
เกิดขึ้น ไม่สามารถตัดสินใจเองได้ต้องรอพึ่งส่งจากกรุงเทพฯ กว่าคำสั่งจะไปถึงเรื่อง
ก็บานปลายไปถึงไหน ๆ แล้ว
4. ควรจัดส่งข้าหลวงใหญ่จากกรุงเทพฯ ไปรักษาราชการตามหัวเมืองสำคัญ ๆ
รีบส่งเจ้าหน้าที่กองแผนที่ไปสำรวจดินแดนเพื่อทำแผนที่ให้เสร็จเรียบร้อยเร็วที่สุด”⁵⁰

เมื่อทรงตรวจราชการเมืองศรีทันดรและหัวเมืองใกล้เคียงในเดือนเมษายน พ.ศ.
2435 แล้ว ทรงรายงานสภาพหัวเมืองลาวฝ่ายใต้ ดังนี้

1. กำลังและอำนาจของกรุงเทพตั้งแต่จำปาศักดิ์ลงไปมีอิทธิพลน้อยมาก เพราะระยะทางลำบาก ขาดการดูแลเอาใจใส่ และที่สำคัญที่สุดคือราษฎรไม่รู้จักรุงเทพฯ เลย

2. ความเป็นอยู่ของราษฎรมิได้เป็นไปได้โดยอาศัยอำนาจพระราชอาณา แต่ต้องถูกขูดรีดจากผู้มีอำนาจในเมือง นอกเมืองก็ถูกผู้ร้ายขูดรีด

3. ชาวต่างชาติมีหลายชาติ แสวงหาไพร่ในท้องถิ่นซึ่งต้องการคนคุ้มครอง จากศัตรูที่นำกลัวคือฝรั่งเศส เพราะมีการเคลื่อนไหวกทางทหารตามชายแดนเสมอ

4. พวกข้าหลวงเบียดเบียนให้ราษฎรเอาของมาให้ ถ้าไม่มีต้องเสียเงิน 2-6 บาท ถ้าไม่มีให้กู้ก่อน ถ้าใช้ไม่ได้ก็กลายเป็นทาส⁵¹

จากปัญหาเหล่านี้ กรมหลวงพิชิตปรีชากรได้โปรดให้เลิกการเบียดเบียนราษฎร ยกเลิกธรรมเนียมเกณฑ์เลี้ยงข้าหลวงและไพร่ให้ข้าหลวงใช้สอย ซึ่งเป็นธรรมเนียมมาตั้งแต่ ครั้งพระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น ศรีเพ็ญ) เสีย

การปรับปรุงการบริหารราชการ

การปรับปรุงการบริหารราชการในหัวเมืองภาคอีสาน ได้มีขึ้นหลายลักษณะดังนี้

1. ด้านการปกครอง

ให้มีข้าราชการจากกรุงเทพเป็นข้าหลวงกำกับราชการทุกหัวเมืองเพื่อกำกับ ราชการอย่างใกล้ชิด ไม่ให้เจ้าเมืองกรมการใช้อำนาจตามอำเภอใจและปราบปรามโจรผู้ร้าย อันเป็นนโยบายในยุคนั้น ยกเลิกกองเจ้าเมือง กองอุปฮาด กองราชวงศ์ และกองราชบุตร หัวเมืองใหญ่ให้แบ่งการปกครองเป็น 8 เส้น หัวเมืองเล็กให้แบ่งการปกครองเป็น 4 เส้น เนื่องจากมีราชการน้อยส่วนข้าราชการผู้ใหญ่ของเมือง คือ อาญาสี่ให้ยังคงเดิม ให้เป็นผู้บังคับบัญชานายเส้น นายแขวง และเมืองขึ้นของตนไปตามเดิมก่อน ให้มีการเลือกกรมการ เมืองรองจากอาญาสี่เป็นนายเส้น นายแขวง กรมการผู้ช่วย ส่วนตาแสง จำบ้าน สารวัตร ให้เป็นไปตามเดิมส่วนท้าวฝ่ายให้ยกเลิกเสีย ให้เลิกไพร่ ขึ้นสังกัดตามแขวงของตน เลิกอยู่ เมืองใดก็ต้องเป็นเลขของเมืองนั้น ถ้าย้ายไปอยู่เมืองอื่นก็ให้จำหน่ายตามความเป็นจริง เพราะ พบว่ามักเบียดบังจำนวนเลขไว้ เช่น ขุนชั้นธลบทัญชีไว้ 6,000 คน เมื่อสำรวจจริงได้ถึง 15,000 คน⁵² โปรดให้ข้าหลวงออกไปกำกับราชการหัวเมืองชายแดนอีกหลายแห่ง เช่น

1. พระประชาบดีกิจ รักษาราชการเมืองเชียงแตงและธาราบรีวัตร
2. พันพิศนุราช รักษาราชการเมืองอัตปือ
3. พระศรีพิทักษ์ กำกับราชการในเขตเมืองสุรินทร์ บุขันธุ์ ศรีสะเกษ

สังฆะ

4. จมื่นศักดิ์บริบาล ไปจัดราชการเมืองสุวรรณภูมิ
5. นายสุดจินดา จัดราชการเมืองกาฬสินธุ์และเมืองภูแล่นช้าง
6. นายรองชิต จัดราชการเมืองร้อยเอ็ด⁵³

ในการจัดข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ไปปกครองนี้ บางครั้งก็เกิดปัญหาขึ้นได้เช่นกัน ดังปรากฏในเรื่องเมืองสุรินทร์ว่า “หลวงชนสารสุทธารักษ์ (หว่าง) ได้เป็นข้าหลวงกำกับราชการมีอำนาจเด็ดขาดหัดเทียมเจ้าเมือง นับเป็นครั้งแรกที่มีคนอื่นเข้ามามีส่วนปกครองชาวเมืองสุรินทร์โดยใกล้ชิดด้วยความไม่เข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีและความเป็นอยู่ที่ดีพอ ปรากฏว่า หลวงชนสารสุทธารักษ์ ได้ใช้อำนาจลงทัณฑ์ผู้กระทำผิดจนเสียชีวิตก็มี อันมิชอบด้วยลักษณะการปกครองของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวชาวสุรินทร์นับแต่ไหนแต่ไรมาคุ้นเคยกับการปกครองแบบพ่อปกครองลูกสืบเชื้อสายกันมา เมื่อมีชาวเมืองอื่นมาร่วมในการปกครองและใช้อำนาจเช่นนี้ก็ได้รับความขมขื่นใจมาก พระพิไชยณรงค์ภักดี (บุญนาค) เจ้าเมืองไม่อาจขัดขวางได้ เพราะเห็นว่าถ้าใช้อำนาจจะทะอำนาจก็จะร้ายฉานกันทั้งนี้ แต่พอได้โอกาสก็ทูลกรมหลวงพิชิตปรีชากร แต่ยังไม่จัดการอะไรพอดีเกิดเหตุการณ์ ร.ศ. 112⁵⁴ ได้มีการเกณฑ์กำลังจากหัวเมืองต่าง ๆ เมืองละ 800 คน เมื่อเลิกสงครามแล้วจึงมีการย้าย

นอกจากนี้แล้วกรณีเมืองมหาสารคาม ก็มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างเจ้าเมืองท้องถิ่น กับข้าหลวงจากส่วนกลาง โดยพระเจริญราชเดช (ท้าวซึ้ง) เจ้าเมืองมหาสารคามคนที่ 2 ได้มีรายงานทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร ข้าหลวงใหญ่สำเร็จราชการหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก ณ เมืองอุบลราชธานี กล่าวโทษนายรองชิต ข้าหลวงที่ประจำเมืองมหาสารคาม ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2435 ความว่า

“พระภักดีณรงค์ กรมมหาดไทยข้าหลวงที่สอง ประจำหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก ณ เมืองอุบลฯ มีหนังสือลงวันที่ 24 พฤษภาคม ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2434) ใจความว่าได้แต่งตั้งให้นายรองชิต ข้าหลวงผู้ช่วย ราชการหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือมาชำระบัญชีสำม โนครวัท้าวเพี้ยตัวเลขในเขตเมืองมหาสารคาม เมืองขึ้นเมืองมหาสารคามชำระความอาญา อุทร นกรบาล แต่ที่

เป็นความอุกฉกรรจ์มีข้อความหลายประการ แล้วอยู่ในหนังสือของท่าน
พระภักดีณรงค์ กรมมหาดไทยข้าหลวงนั้นแล้ว

นายรองชิตข้าหลวงบังคับ มิให้อุปฮาด ราชวงษ์ เมืองแสน เมืองจัน
ท้าวเพี้ยกรมการไปปรับว่ากล่าวชำระคดีความ สุข ทุกข์ต่าง ๆ ของราษฎร ณ
ศาลากลางที่โปรดเกล้าให้ยกขึ้นไว้สำหรับว่าราชการคดีความเมืองนั้น แล้ว
บังคับให้อุปฮาด ราชวงษ์ ท้าวเพี้ย กรมการทำหนังสือสัญญาทัณฑ์บนขึ้นให้
ไว้ต่อนายรองชิตข้าหลวงฉบับหนึ่ง และว่าถ้าพวกกรมการเมืองไม่ยอมทำ
หนังสือสัญญา นายรองชิตจะรื้อศาลากลางออกเสียจากที่เก่า กลัวรื้อศาลากลาง
ต้องยอมทำหนังสือสัญญาว่าไม่ชำระความที่ศาลากลางให้ไว้ต่อนายรองชิต ๆ
กับหมื่นวิจิต เสนาขุนอักษร เอาหนังสือทำเนียบนายรองชิตข้าหลวงเป็น
ศาลาปลุกยาราชการและชำระคดีความทุกวันนี้กับคดีความอาญา อุทธรณ์
นครบาลและหนังสือเบิกช่องเดินทาง หนังสือสารกรมธรรม์ทนาย ลูกหนี้และ
ตัวพิมพ์รูปพรรณ ช้าง ม้า โค กระบือ ซึ่งเมืองแสน เมืองจัน กรมการได้ชำระว่า
กล่าวเป็น...จ่ายราชการบ้านเมืองมาแต่เดิมนั้น นายรองชิตข้าหลวงก็บังคับมิให้
เมืองแสน เมืองจัน กรมการว่ากล่าวต่อไป นายรองชิตข้าหลวง หมื่นวิจิต
เสนาขุนอักษร โยธา พวกนายรองชิตข้าหลวง รวบรวมไปชำระว่ากล่าวเอาไป
ชำระเป็นอนุาประโยชน์ของนายรองชิตทั้งสิ้น แต่เมื่อมีราชการต่าง ๆ งาน
เฉลิมพระชนม์พรรษา ส่งท้องตราให้กรมการท้าวเพี้ยออกเงิน ถ้าหาเงิน
ไม่ได้ก็ให้เข้าชื่อทำสารกรมธรรม์กู้เงินของเงินมาใช้สอย รวม 5 ชั่ง
จนทุกวันนี้

โค กระบือ จรจัด หาเจ้าของไม่ได้ ตาแสงกำนันจับกุมส่งมามอบให้เลี้ยง
รักษาไว้สำหรับจัดจ่ายใช้ราชการ นายรองชิตข้าหลวงก็รวบรวมเอาไว้ทั้งสิ้น
นายรองชิตข้าหลวงยกไปถึงมหาสารคาม ข้าวเปลือกเหนียวมีอยู่ในฉางเก่า
2,500 ถัง นายรองชิตให้เบิกดวงออกจำหน่ายแจกให้กับขุนหมื่นตระลาการ
เสมียน ทนาย บุตร ภรรยาและบ่าวทาสของนายรองชิต กับพวกคนโทษที่
จำต้องเวรจำอยู่ในคุกนั้นกับพระราชทานเสมอเป็นนิตอยู่ทุกวัน จนข้าว 2,500
ถัง นั้นหมดสิ้นไปแล้วบังคับให้เลิกถอนรื้ออยู่ฉางเก่าที่มีท้องตราโปรดให้จัด
ยกปลูกขึ้นไว้สำหรับใส่ข้าวหลวงนั้นรื้อถอนเสียจนสิ้น แล้วขนไม้เก่าใหม่ไป
ปลูกไว้ ยกขึ้นไว้นอกเมืองริมทำเนียบนายรองชิตข้าหลวง ตั้งอำนาจเกียดกัน

และชำระความเก็บเอาผลประโยชน์แต่ตัวทั้งสิ้น บังคับกดขี่ท้าวเพี้ย ทำให้
ได้รับความทุกข์ยาก เดือดร้อนเหลือสติกำลังที่จะอดทนต่อไปไม่ได้ พระบารมี
ปกเกล้าโปรดกระหม่อมเป็นที่ยิ่ง...”⁵⁵

สาระสำคัญของเอกสารนี้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับปรุง
ระบบบริหารราชการของส่วนกลาง โดยส่งข้าราชการจากส่วนกลางออกมาปกครองเป็น
การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และลดทอนบทบาท อำนาจของเจ้าเมืองท้องถิ่นลง ตลอดจนทั้ง
ลดการได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย ทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างเจ้าเมือง กรมการ
ท้องถิ่นในระบบเดิมกับข้าหลวง ข้าราชการที่ส่งไปจากส่วนกลาง ในส่วนของเจ้าเมือง
กรมการเมืองเดิมก็รู้สึกถึงความสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์เป็นอย่างมาก นอกจากนี้
อีกฉบับหนึ่ง พระเจริญราชเดช เจ้าเมืองซึ่งเมื่อมีการปรับปรุงระบบบริหารราชการใหม่นั้น
ได้มีการตั้งเจ้าเมืองเดิมให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการเมืองมหาสารคาม ก็ได้ฟ้องร้องเรื่อง
นายรองชิต ข้าหลวงมายังพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร อธิบดีข้าหลวงใหญ่
สำเร็จราชการหัวเมืองลาวกาวฝ่ายตะวันออก ณ เมืองอุบลราชธานี

ความว่า เมื่อ ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2434 นายรองชิตข้าหลวงบังคับให้ออก
เร่งเก็บข้าวเปลือกเหนียว กับท้าวเพี้ยตัวไพร่แขวงเมืองมหาสารคามและเมืองขึ้นเสมอคนละ
2 ถัง เก็บได้ข้าวเปลือกเหนียวรวมข้าว 3,746 ถัง ขึ้นไว้ในฉางที่นายรองชิตเรียกไปปลูกไว้
ในทำเนียบนั้นแล้วดวงเบิกออกจ่ายให้ขุนหมื่นตระลาการเสมียนทนายผู้คุมบุตร ภรรยาและ
ข้าทาสของนายรองชิตกับเพี้ยเมืองปาก ซึ่งเป็นพวกนายรองชิตไปรับประทานอยู่เสมอเป็นนิจ
ทุกเดือนกำหนด ห้าวันเบิกครั้งหนึ่ง ดวงจำหน่ายให้ท้าวเพี้ย ราษฎรไทย จีน ขาย 2 ถังเป็น
เงิน 3 บาท ดวงขาย 800 ถัง ได้เงิน 15 ชั่ง 2 ตำลึง 1 บาท นายรองชิตเก็บไว้เป็น
ประโยชน์เรียกเอาบัญชีไป... กับท้องตราบังคับด้วยชื่อราชการต่าง ๆ และบัญชีรายวันที่ขาย
ข้าว ซึ่งนายรองชิตข้าหลวงเรียกไปเก็บไว้จะตรวจดู นายรองชิตข้าหลวงก็ขัดข้องไว้
ยังไม่ยอมส่งให้ข้าหลวงในฉางหลวงนั้นบกพร่องบางเบาหมดลงทุก ๆ วัน⁵⁶

นอกจากนี้ยังมีข้อขัดแย้งเรื่องเกณฑ์คนคือในวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2435
ประชุมท้าวเพี้ยกรมการที่ทำเนียบนายรองชิตข้าหลวง ว่ามีโจรผู้ร้ายห้าคนถือปืนเวลา
กลางคืน ไปลี้ลมประตูทำเนียบนายรองชิต ๆ จะเข้าจับก็กลัวถูกคนร้ายยิง แล้วบังคับมาถึง
พระเจริญราชเดชจัดเวรให้ได้ครบกำหนดเวรละ 8 คน มาอยู่ยามเฝ้ารักษาประตูทำเนียบ
นายรองชิตให้ผลัดเปลี่ยนกันเวรละ 8 คน ให้ได้ครบเวรละ 8 คน เสมอทุกวันอย่าให้ขาด
ถ้าเวรขาดหรือจัดคนเวรไม่ได้ครบ 8 คน นายรองชิตข้าหลวงเอาตัวพระเจริญราชเดชกับ

กรมการท่าไทยโดยขนาดตามอาญาท่านข้าหลวง พระเจริญราชเดชจึงกลัวพระราชอาญาขัด
ไม่ได้ก็ต้องเกณฑ์ขุนหมื่นท้าวเพียรราษฎรเลือกหาคนที่มั่นคงมาผลัดเปลี่ยนกันเฝ้ารักษาประตู
ทำเนียบมอบส่งตัวให้นายรองชิตเวรละแปดคนตามบังคับเสมอทุก ๆ วันมิได้ขาด ⁵⁷

จากการที่พระเจริญราชเดช ได้มีหนังสือกราบทูล ฟ้องร้องไปยังข้าหลวงใหญ่
ณ เมืองอุบลราชธานี แสดงให้เห็นถึงอำนาจของข้าหลวงที่ส่งมาจากส่วนกลางเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ยังมีกรณีบิดา มารดา ญาติพี่น้องของ อำแดง สิมมา แจ้งต่อ
พระเจริญราชเดช ความว่า อำแดง สิมมา เอาปลามาถูกอำแดงซึ่งภรรยาขุนอักษรโยธา
แย่งปลาและเอาทองคำให้ เห็นเป็นทองคำแว้งละลายใช้ไม่ได้ ฉะนั้นขอเปลี่ยนจึงถูกจับกุม
เข้าทำเนียบให้นายรองชิต ๆ ตามไม่รู้หรือห้ามเลือกปลา อำแดง สิมมา บอกไม่ทราบ
เพ็งกลับจากบ้านนอก นายรองชิตข้าหลวงให้เอาหว่ายเขี่ยน 5 ที และขัง 1 คิน จึงให้ผู้รับ
ตัวกลับไปบ้าน ตั้งแต่ นายรองชิตมาอยู่ คุณด้วราษฎรชาย หญิง ที่หาความผิดมิได้มาก

นายรองชิตข้าหลวงขึ้นมาอยู่เมืองมหาสารคามเกาะกุมคุณด้วราษฎรชาย หญิง
มีชื่อที่หาความผิดมิได้มากดขี่ข่มเหงเขี่ยนดี ขังคุก เรียกเอาเงินค่าฤชาธรรมเนียมเหลือเกิน
ทำให้พวกราษฎรได้รับความเดือดร้อนมีอยู่หลายเรื่องหลายรายและมีการเกณฑ์คนมาเข้าเวร
พระเจริญราชเดชและกรมการเห็นว่า เป็นเทศกาลราษฎรทำนา ร้องขอให้ลดหย่อนคนเวร
ลงมา นายรองชิตข้าหลวงก็ไม่ให้เท่าทุกวันนี้ ⁵⁸

พระเจริญราชเดช ได้กราบทูลข้าหลวงใหญ่ว่าเมื่อพฤษภาคม พ.ศ. 2434
พระภักดีณรงค์ข้าหลวงมีหนังสือหาตัวข้าพระพุทธรเจ้าลงมาเมืองอุบล ข้าพระพุทธรเจ้า
กำนันบานายรองชิต ๆ ให้จัดเงินไว้ให้ใช้ราชการ 5 ชั่ง ข้าวเปลือกเจ้าได้รับประทานตลอดปี
ถ้าไม่ได้ข้าวเสียบกับเงินห้าชั่งส่งให้ไว้ก็จะทำโทษข้าพระพุทธรเจ้า ฉะนั้นจัดเงิน 2 ชั่ง 7
ตำลึง 2 บาท ซื่อได้ข้าวเปลือกเจ้า 200 ถัง กับเงินตรา 5 ชั่ง มอบไว้แล้วมาอุบล ⁵⁹

จากเอกสารนี้ทำให้เห็นถึงอำนาจของข้าหลวงจากส่วนกลางอย่างยิ่ง
นอกจากนี้พระเจริญราชเดชยังได้กราบทูลพระเจ้านั่งยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากรข้าหลวง
ใหญ่ ณ เมืองอุบลราชธานี ความว่า

เพี้ยเมืองจันกรมการในตำแหน่ง ทำบาญชีย์คุมท้าวเพี้ยตัวเล็ก เพี้ยเมืองจัน
คุมเล็ก สัม } ในกองเพี้ยเมืองจันควบคุมนั้นก็มิอยู่เป็นอันมาก เห็นเพี้ยเมืองขวา น้องเพี้ย
ด้วย } เมืองจัน ผู้ถึงแก่กรรมเมืองซ้าย } สามคนนี้ชื่อสัตย์มั่นคง เป็นถือกเถาเคยคุม
ชานน }

ท้าวเพี้ยตัวเล็กเก็บเงินด้วยของหลวงทูลเกล้าถวายและทราบขนบธรรมเนียมราชการต่าง ๆ

ฉะนั้นตั้งเพี้ยเมืองขวาน้องเพี้ยเมืองจันเลือนขึ้นเป็นที่เพี้ยเมืองจัน เพี้ยเมืองซ้ายเลือนเป็นเพี้ยเมืองขวา เพี้ยชานนเลือนขึ้นเป็นเพี้ยเมืองซ้าย นายรองชิตข้าหลวง หมื่นพิชิตเสนา ขุนอักษร

โยธา ตรีลาการเกาะกุมคุมเอาตัวเพี้ยเมือง

จัน	}	ออก ไปถึงทำเนียบ...เรียกเอาหมายตั้ง
ซ้าย		
ขวา		

ทั้ง 3 ฉบับไว้ และประกาศถอดออก ...กระทำคดีข่มเหง ข้าพระพุทธเจ้ากับท้าวเพี้ยกรมการให้ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนเหลือสติกำลังที่จะทนอำนาจอาญาต่อไป...⁶⁰

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากอยู่ในระยะเวลาที่มีการปรับปรุงการปกครองแผ่นดิน ข้าหลวงจากส่วนกลางจึงพยายามยกเลิกระบบการบริหารราชการแบบท้องถิ่น และสืบทอดอำนาจในวงศ์ตระกูลมาเป็นระบบบริหารราชการตามแบบส่วนกลาง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

การกราบทูลร้องเรียนข้าหลวงใหญ่ในเรื่องต่าง ๆ ยังมีอีกดังนี้ พฤษภาคม พ.ศ. 2434 นายรองชิตข้าหลวงขึ้นไปถึงเมืองมหาสารคามบังคับเกณฑ์ ให้ทำทำเนียบเรือนสองหลัง หอนั่งหนึ่งเรือน ไฟเรือนหนึ่งรวมสี่หลัง จึงแบ่งหน้าที่เกณฑ์ถูกท้าวเพี้ยตัวเล็กกองบ้านอิเตี้ย คำไฮ นายกองบ้านอิเตี้ย คำไฮ เห็นว่าตำบลบ้านอยู่แขวงเมืองร้อยเอ็ด เป็นระยะทางไกล แล้วเป็นเทศกาลจะทำนา จึงคัดเฉลี่ยกันจัดเงินตรา 1 ชั่ง มาซื้อเรือนเพี้ยมหามนตรีสามห้องเงินตรา 5 ตำลึง กับจ้างให้เพี้ยมหามนตรีซื้อชนไม้เรือนไปยกให้ด้วยเพี้ยมหามนตรีก็รับซื้อ ชนไม้เครื่องเรือนไปยกเรือนไฟ หลังหนึ่งสามห้องมุงด้วยหญ้าแฝก เสร็จแล้ว นายรองชิตข้าหลวงบังคับให้เรือหญ้าแฝกเสีย แล้วบังคับให้ทำเฉลี่ยอีกด้านหนึ่ง เพี้ยมหามนตรีจึงจัดซื้อเรือนผู้มีชื่ออีกหลังหนึ่งเป็นเงินตรา 15 ตำลึง มาจัดยกทำเนียบ ทำยังหาทันแล้วไม่ นายรองชิตจึงเอาตัวเพี้ยมหามนตรีไปเขียนต้นขาด้วยไม้หวาย 30 ที แดกโลหิตไหลทั้ง 30 แผล แล้วบังคับให้เร่งยกทำต่อไปให้แล้วโดยเร็ว...มุงไม้กระดานให้กับ นายรองชิตตามกำหนดเสร็จแล้ว นายรองชิตกลับบังคับเรียกเอาเงินตราชั่งหนึ่งกับเพี้ยมหามนตรี เหตุว่าเพี้ยมหามนตรีไปลงเอาเงินกับท้าวเพี้ยตัวไพร่มีชื่อ เพี้ยมหามนตรีร้องว่าหาได้ลงเอาเงินกับท้าวเพี้ยตัวไพร่ไปแลจะขอสืบเอาความจริงก่อน นายรองชิตหาฟังไม่ว่าถ้าไม่หาเงินตราชั่งหนึ่งมาส่งให้ จะเอาตัวจำตรวนขังคุกจนตาย เพี้ยมหามนตรีทนอำนาจนายรองชิตมิได้ จึงพาบุตรภรรยาทำหนังสือสารกรมธรรม์กู้เงินจีนมีชื่อ 1 ชั่ง ไปเสียให้นายรองชิตข้าหลวง เพี้ยมหามนตรีกับบุตรภรรยาได้รับความทุกข์ยากต้องเป็นลูกหนี้ผู้มีชื่อจนเท่าทุกวันนี้ ขอพระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อมเป็นที่พึ่ง⁶¹

จากเอกสารของพระเจริญราชเดชที่ได้กราบทูลข้าหลวงใหญ่ แสดงให้เห็นความขัดแย้งเป็นอย่างมากระหว่างเจ้าเมืองท้องถิ่นที่มีอำนาจปกครองบ้านเมืองมาในลักษณะสืบวงศ์ตระกูล และมีลักษณะการปกครองแบบดั้งเดิมในระบบอาญาสี่ กับข้าหลวงที่มาจากส่วนกลางซึ่งรับนโยบายและระบบการบริหารราชการแบบใหม่ เพื่อให้สามารถมีอำนาจปกครองในภูมิภาคต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ทำให้รัฐมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น จึงมีการแทรกแซงและลดทอนอำนาจเจ้าเมืองท้องถิ่นลง

ดังนั้นในการปรับปรุงการปกครองนี้ กรมหลวงพิชิตปรีชากรได้พยายามใช้วิธีที่นุ่มนวล คือ ยังคงลักษณะการปกครองเดิมไว้บ้าง แต่เพื่อให้หัวเมืองทั้งหลายอยู่ในอำนาจของส่วนกลาง จึงมีการส่งข้าหลวงไปปกครองคู่กับเจ้าเมืองเดิมที่สืบเชื้อสายกันมาในลักษณะกินเมืองด้วย เพื่อเป็นการค่อย ๆ ลดอำนาจส่วนท้องถิ่นและดึงอำนาจเข้าส่วนกลาง แต่ก็ยังเกิดปัญหาได้ถ้าหากว่าข้าหลวงที่ส่งไปนั้นยังไม่เข้าใจท้องถิ่นที่ตนไปอยู่ดีพอ นอกจากนั้นปัญหาโจรผู้ร้ายก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณา เพราะการที่ทรงโปรดเกล้าให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เป็นแม่กองตรวจจับผู้ร้ายส่งถวายพระเจ้านั่งยาเธอกรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ราชระตติสินนั้นน่าจะบอกให้ทราบถึงสภาพความเดือดร้อนวุ่นวาย และปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้อันนำไปสู่การจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครองแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโปรดให้กรมหลวงพิชิตปรีชากรได้ประกาศให้ราษฎรในมณฑลลาวท้าวทำสาธารณธรรมต่าง ๆ ด้วยกระดาดพิมพ์หลวง ถ้าใครไม่ทำสาธารณธรรมด้วยกระดาดพิมพ์หลวง ภายหลังจากวันประกาศใช้ ห้ามมิให้ข้าหลวงผู้ว่าราชการกรมการรับพิจารณา เพื่อมิให้มีการนอกรีตราษฎรได้ เพราะจะต้องทำตามแบบพิมพ์ของหลวงเท่านั้น และเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐด้วย นอกจากนี้ยังโปรดฯ ให้พระยาภักดีณรงค์ ข้าหลวงได้เปิดโรงเรียนอุบลลาสิกสถานขึ้นเพื่อสอนหนังสือไทย ณ เมืองอุบล เป็นการพยายามสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงของชาติ

หลังเหตุการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) แล้วได้โปรดให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์มาเป็นข้าหลวงต่างพระองค์มณฑลอีสาน ก่อนหน้านั้นได้เคยดำรงตำแหน่งข้าหลวงต่างพระองค์ที่หลวงพระบางแม้มิได้เสด็จไปหลวงพระบางจริง ๆ หากประทับอยู่นครราชสีมาก็น่าจะทรงคุ้นเคยและรู้ปัญหาในแถบนี้อยู่แล้ว และถ้าหากพิจารณาถึงพระอัยยาศัยส่วนพระองค์ก็น่าจะพิจารณาจากการประชุมเสนาบดีในวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2434 ได้ตกลงให้พระองค์เป็นข้าหลวงต่างพระองค์ที่หลวงพระบาง ซึ่งผู้เข้าประชุมประกอบด้วย พระองค์เจ้าสวัสดิ์ กรมหลวงเทเวศร์วังหน้า ปรปการ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์

กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ และพระยาภาสกรวงศ์ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิที่มีความเห็นว่า กรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์มีความเหมาะสม เพราะเหตุท่านมีอธยาศัยพระทัยขึ้นบานอยู่โดยธรรมชาติของท่าน ถ้าให้ไปรับราชการในที่ไกลจะดี

กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เห็นว่าความรู้สึกรับผิดชอบสุขุม กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงษ์ เห็นด้วยเกล้าฯ ว่ากรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ทำการรู้ผ่อนผันเต็มพระทัยที่จะทำงานในเมืองป่าดง ข้าราชการซึ่งโดยเสด็จก็มีตัวมากและขึ้นไปทำการใหญ่ ๆ ได้

พระยาภาสกรวงศ์ ยืนยันว่าข้าหลวงเมืองหลวงพระบางควรเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ ด้วยมีพระทัยมั่นคง คงจะทรงจัดการบ้านเมืองอย่างใหม่ให้สมพระราชประสงค์ จากคุณสมบัติเหล่านี้จึงทำให้พระองค์เหมาะสมที่จะทรงดำรงตำแหน่งข้าหลวงต่างพระองค์เป็นอย่างยิ่ง ได้เสด็จถึงอุบลในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2436 และทรงมีนโยบายในการปกครองดังเอกสารที่พระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสรรพสิทธิประสงค์ได้ปรึกษากับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และท่านได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

“ถึงเวลาแล้วที่จะจัดวางแบบแผนปกครองมณฑลอีสานให้เหมือนกับหัวเมืองมณฑลชั้นในอื่น ๆ เพื่อให้การปกครองเป็นแบบแผนอย่างเดียวกันทั่วพระราชอาณาจักร แต่การที่จะจัดเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองมณฑลอีสานนี้ ต้องเดินโดยความคิด 2 ประการ คือ อย่างหนึ่งไม่ให้โครมครามรวดเร็วเกินไป ซึ่งเป็นหน้าที่จะทำให้ยากและเปลืองเงินมากด้วย อย่างที่สองนั้น การอย่างใดซึ่งยังจะจัดทำไม่ได้ด้วยท้องที่ยังไม่เหมือนมณฑลชั้นในเช่นวิธีเก็บภาษีอากรเป็นต้นต้องคงไว้อย่างเดิมก่อน...

....ส่วนเมืองน้อย ๆ ที่ได้ตั้งไว้แต่เก่าก่อนมากมายไม่ต้องเลิกโดยทันทีค่อยเปลี่ยนไปโดยลำดับจัดแต่การปกครองเป็นประมาณ บางเมืองจัดการปกครองอย่างหัวเมือง บางเมืองอย่างอำเภอ บางเมืองที่เล็กเลวเดิมทีก็ให้อำนาจเจ้าเมืองเสมอกำนัน ให้เข้าระเบียบพระราชบัญญัติปกครองท้องที่เป็นประมาณ

ที่เมืองอุบลให้ตั้งโรงเรียนการปกครองขึ้นแห่งหนึ่งเรียกบุตรหลานเจ้าเมืองกรมการเก่าเข้ามาฝึกหัดสำหรับรับราชการ ผู้ใดมีคุณวุฒิควรรับราชการใดได้ก็แต่งตั้งไปรับราชการตามควรแก่คุณวุฒิ แต่การแต่งตั้งนี้มีความที่ต้งกำหนดไว้อย่างหนึ่ง คือ คนเมืองใดไม่ให้ไปรับราชการเมืองนั้น เพื่อจะเลิกล้าง

ความเข้าใจที่ว่าเป็นชาตวิงษ์เข้าบ้านผ่านเมืองนั้น ๆ ได้รับสมบัติสืบตระกูลวงศ์
ต่อกันมา⁶²

ฉะนั้นจะเห็นได้ถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปจัดการปกครองให้
กระชับมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการแผ่อำนาจของตะวันตกและความห่างเหินของหัวเมือง
ยิ่งอยู่ไกลและการคมนาคมลำบากก็ยิ่งมีอำนาจมาก เพราะเสนาบดีไม่สามารถติดตามไปดูได้
ฉะนั้นจึงมีผู้มีอำนาจและอิทธิพลในแต่ละเมืองอยู่แล้ว รัฐบาลเป็นเพียงยอมรับอำนาจของ
ท่านเหล่านั้นให้เป็นเจ้าเมืองเท่านั้น แม้ตั้งข้าราชการในหัวเมืองก็ต้องตั้งตามข้อเสนอของ
เจ้าเมืองเพื่อป้องกันเหตุร้ายหรือความวุ่นวายจากการแข็งเมือง ทั้งเจ้าเมืองบางเมืองก็ขัดแย้ง
กัน ได้แก่ เรื่องเขตแดน ส่วย และตำแหน่ง

การเป็นเจ้าเมืองสืบตามวงศ์ตระกูล บางครั้งทำให้ขาดผู้นำที่มีความรู้
ความสามารถเข้าใจนโยบาย จงรักภักดีต่อรัฐบาล เจ้าเมืองจึงมีอำนาจเหลือล้นและอิสระใน
การปกครองมาก เพราะขึ้นกับการปฏิบัติของเจ้าเมืองแต่ละคน ความเป็นเอกภาพของชาติจึง
ไม่มั่นคง ดังนั้นการปรับปรุงการบริหาร การปกครองจึงเป็นการกระทำเพื่อความเป็นอันหนึ่ง
อันเดียวกันของชาติ เพื่อเผชิญกับปัญหาภายในประเทศและการล่าอาณานิคม ซึ่งการจะเผชิญ
และแก้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่างดี จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องให้การปกครองอยู่ภายใต้
นโยบายเดียวกันทำให้ต้องตัดทอนอำนาจเจ้าเมืองลงโดยให้ควบคุมหัวเมืองได้จริง มีสาย
บังคับบัญชาแน่นอน แต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถและไว้วางพระราช
หฤทัยไปเป็นข้าหลวง ยกเลิกระบบกินเมือง สืบเชื้อสายกันมิได้ ยกเลิกการปกครอง
ประเทศราช แต่ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรเช่นกัน ซึ่งเจ้าประเทศราชและเจ้าเมือง
ย่อมกระทบกระเทือนอำนาจสิทธิและผลประโยชน์⁶³

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพระราชดำริไว้แล้วจึงมีพระ
บรมราชาบายค้อยเป็นค้อยไป แล้วเอาเจ้าเมืองเหล่านั้นเข้ามารับราชการภายใต้ระบบใหม่
โดยได้รับเงินเดือนและโยกย้ายไปที่ต่าง ๆ ตามความเห็นของรัฐบาล พระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชกระแส “อะไร ๆ ก็นี้กวัดกันอย่างเดียวแต่เรื่องตั้งข้าม
เมืองความรู้สึกในใจของคนเหล่านั้นจะเปนอย่างไรอยู่เวลานี้คาดไม่ถูก ถ้าไม่เปนการร้อนขึ้น
พร้อมกันหมดก็ไม่เป็นไร ข้อที่รู้สึกร้อนขึ้นพร้อมกันหมด ไซ้ว่าจะคิดเปนขบพทตโทอันใด
แต่จะกันคนไปเปน โอบโปลิชั่นต่อการปกครองมาก ถ้ากระทรวงมหาดไทยแลกรมขุน
สรรพสิทธิ ซึ่งได้เหนการแลหยังรู้เข้าใจคน จัดการสำเร็จได้ตลอดก็ดี อนุญาตให้จัด”⁶⁴
และเมื่อเจ้าเมืองเก่าถึงแก่กรรมก็จะตั้งข้าราชการส่วนกลางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทน บางเมือง

ก็ถูกยุบเป็นอำเภอหรือตำบลดังที่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หนังสือลงวันที่ 4 กันยายน พ. ศ. 2541

“...พระยาประทุมเทวา ผู้ว่าราชการเมืองหนองคายได้ถึงแก่กรรม ส่วน การปกครองเมืองหนองคาย เห็นด้วยเกล้าว่าราชการเมืองหนองคายไม่มากมายจนถึงกับ แต่งตั้งเป็นเมืองต่อไป ถ้าได้ยุบลงเป็นอำเภอก็จะเป็นการสะดวกดี...” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชกระแสตอบ ลงวันที่ 5 กันยายน ดังนี้ “...การที่จะยุบเมือง หนองคายเป็นอำเภอก็ควรแล้วจะยุบ แต่เข็ววังสนี้มีใครที่เข้มแข็งอยู่บ้างควรจะปลุกเลี้ยง อย่าให้เป็นที่เศร้าสลดนัก...”⁶⁵

เมื่อกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์เสด็จถึงอุบลราชธานี ได้ทรงสร้าง ความสัมพันธ์กับเจ้าท้องถิ่นด้วยการขอนางเจียงคำ ธิดาท้าวสุรินทร์ชมภู (หมั่น) ซึ่งเป็นบุตร ของราชบุตร (สุ่ย) มาเป็นชายา และได้จัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลอย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2437 โดยเรียกว่ามณฑลลาวท้าว การปกครองแบบมณฑลนี้เป็นการรวมเขต ตั้งแต่ 2 เมืองขึ้นไปแล้วแต่จำนวนมณฑลเมืองว่ามากหรือน้อยให้มากกว่าหรือน้อยให้สะดวก ในการปกครอง เป็นลักษณะการปกครอง 2 ชั้น ฐานะหน้าที่ของมณฑลถือเป็นสาขาของ รัฐบาลไปแต่ตั้งอยู่ในภูมิภาคใกล้ชิดกับราชการและราษฎรเป็นตัวแทนของกระทรวงต่าง ๆ เพื่อความเบาแรงและถ่วงดุลให้แก่รัฐบาลเป็นศูนย์กลางทำให้เกิดเอกภาพในการปรับปรุง การปกครองนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการพระราชบัญญัติการ ปกครองท้องที่ใน ร.ศ. 116 ว่า “...ลักษณะการปกครองท้องที่ คือแบบแผนการที่ต้องจัด อำเภอ กำนัน รักษาการตามท้องที่ทั้งปวงนั้น เป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครอง บ้านเมือง เพราะเป็นต้นเค้าของการที่จะขอมรักษาการปกติเรียบร้อยในพื้นที่บ้านพื้นเมือง ตลอดจนงานที่จะตรวจตรากิจสุขทุกข์ของอาณาประชาราษฎร์และที่จะรักษาอำนาจพระราช กำหนดกฎหมาย อนึ่ง ลักษณะปกครองท้องที่นี้ก็ได้มีแบบแผนในพระราชกำหนดกฎหมาย และประเพณีสืบมาแต่โบราณ แต่อาไศรย์เหตุที่ราชการบ้านเมืองทุกวันนี้ได้เปลี่ยนแปลงมา ในทางเจริญโดยลำดับ จึงต้องแก้ไขลักษณะการปกครองท้องที่ให้ทันกับความเจริญของ บ้านเมือง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดให้ตราไว้เป็นพระราชบัญญัติ...เรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่รัตนโกสินทร์ ศก 116”⁶⁶

ดังนั้น จึงทรงให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติเพื่อทำการปกครองให้หัวเมืองชั้นในดังนี้ ทรงยกเลิกอาญาสี่และให้เรียกชื่อใหม่ ดังนี้

เจ้าเมือง	เรียกว่า	ผู้ว่าราชการเมือง
อุปฮาด	"	ปลัดเมือง
ราชวงศ์	"	ยกกระบัตรเมือง
ราชบุตร	"	ผู้ช่วยราชการเมือง
นายแขวงหรือนายเส้น	"	นายอำเภอ
ตาแสง	"	กำนัน
นายบ้านหรือกวนบ้าน	"	ผู้ใหญ่บ้าน ⁶⁷

ได้มีการจัดลำดับการบังคับบัญชาและมีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งในการบริหารราชการหลังจาก
ได้มีพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่รัตนโกสินทร์ศก 116 ดังแสดงในแผนภูมิที่ 4.1



แผนภูมิที่ 4.1 แสดงการบริหารการปกครองหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่
ร.ศ. 116

ที่มา (อรวรรณ นพคารา. การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑล
อุดร ระหว่าง พ.ศ. 2438 – 2453, หน้า 164)

การปกครองก็ใช้ข้าราชการพื้นเมืองที่มีอยู่แล้วหรือจัดการฝึกขึ้นในท้องถิ่นนั้น
ค่อยแปลงไปโดยลำดับ แสดงให้เห็นว่าในการปรับปรุงการปกครองนั้นยังใช้ข้าราชการ
ท้องถิ่นอยู่ โดยได้รับเงินเดือนแทนผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยได้รับ ส่วนในข้าราชการ
ชั้นผู้ใหญ่ นั้น ส่วนมากจะเป็นข้าราชการจากกรุงเทพ ซึ่งรู้และปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล
ส่วนเมืองเล็ก ๆ น้อยที่เคยตั้งก่อนหน้านี้นั้นตามนโยบายการรวบรวมพลเมืองและขยายอาณาจักร
นั้นก็ให้คงอยู่และค่อย ๆ เลิกไปตามลำดับ คือ “บางเมืองจัดการปกครองอย่างหัวเมือง
บางเมืองจัดการปกครองแบบอำเภอ บางเมืองที่เล็กเลวเต็มที่ใช้อำนาจเจ้าเมืองเสมอเท่านั้น”
แสดงให้เห็นถึงนโยบายการจัดการปกครองอย่างเป็นระบบ มีการควบคุมเป็นลำดับขั้น

เปลี่ยนชื่อมณฑลเพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อ พ.ศ. 2433
ได้เริ่มลักษณะการปกครองแบบมณฑลขึ้น แต่ยังมีใช้รูปแบบที่สมบูรณ์ ในระยะนี้สมเด็จพระเจ้า
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากรเป็นข้าหลวงต่างพระองค์ ซึ่งเสด็จมาใน พ.ศ.
2434 ได้เรียกว่ามณฑลลาวท้าว ต่อมาในปี พ.ศ. 2442 ประกาศเปลี่ยนชื่อโดยใช้ทิศตามที่ตั้ง
โดยเรียกว่ามณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะรัฐบาลต้องการสร้างความรู้สึกรู้สึกว่าเป็นคนไทย
และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2433 ได้มีพระบรมราชโองการว่า
“...ชื่อมณฑลบางมณฑล ดังเช่น มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ...เหล่านี้
เป็นคำยาว เรียกยาก แต่ชื่อมณฑลเหล่านี้ก็เรียกชื่อตามทิศที่ตั้งมณฑลนั้น ๆ ทรงพระราชดำริ
เห็นว่าชื่อทิศของโบราณมีอยู่เป็นคำสั้น เรียกว่าง่ายกว่าชื่อมณฑลที่เรียกอยู่ทุกวันนี้ จึงทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อมณฑล...”

มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ ให้เรียกมณฑลอิสาน และในสมัยการปกครอง
เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลตามทำเนียบกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 126 (2450) สมัยพระเจ้า
บรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์เป็นข้าหลวงต่างพระองค์นี้ได้แบ่งมณฑลอิสาน
ออกเป็น 13 เมือง 26 อำเภอ คือ

- | | |
|----------------------|--|
| 1. บริเวณอุบลเขมรราช | แบ่งเป็น 3 เมือง มีอุบลราชธานี ยโสธร |
| 2. บริเวณร้อยเอ็ด | แบ่งเป็น 5 เมือง ร้อยเอ็ด สุวรรณภูมิ
มหาสารคาม กมลาสัย
กาฬสินธุ์ |
| 3. บริเวณสุรินทร์ | แบ่งเป็น 2 เมือง สุรินทร์ สังขะ |
| 4. บริเวณบุรีรัมย์ | แบ่งเป็น 3 เมือง บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ เดชอุดม |

การจัดการปกครองโดยแบ่งเป็นบริเวณนี้ อาจพิจารณาได้ว่าเพราะเป็น ความประสงค์ที่จะจัดการปกครองให้รัดกุม โดยส่งข้าหลวงจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปเป็นข้าหลวง บริเวณ ควบคุมเจ้าเมืองต่าง ๆ มีข้าหลวงตรวจการประจำเมืองควบคุมอีกชั้น แสดงให้เห็น ถึงอำนาจของส่วนกลางที่ได้ขยายไปควบคุมอำนาจของเจ้าเมืองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2544 ได้ประกาศแยกมณฑลภาคอีสาน ออกเป็น 2 มณฑล คือ

1. มณฑลอุบล ประกอบด้วยเมืองอุบล ขุขันธ์ สุรินทร์
2. มณฑลร้อยเอ็ด ประกอบด้วยเมืองร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์

พ.ศ. 2468 ยุบมณฑลอุบลและร้อยเอ็ดมารวมกับมณฑล นครราชสีมา ประกอบด้วย นครราชสีมา ไซยภูมิ บุรีรัมย์ เรียกว่ามณฑลนครราชสีมา⁶⁸

มีการจัดตั้งกองตำรวจภูธรขึ้น เพื่อรักษาการและตรวจท้องที่ต่าง ๆ เพื่อ ป้องกันเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยให้พระยาวาสุเทพ (ยี่ เขา) ชาวเดนมาร์ก ซึ่งเป็นเจ้ากรม ตำรวจภูธรรับจัดการให้ โดยให้ครูฝึกจากกรุงเทพฯ มีการคัดเลือกคนในท้องถิ่นที่มีอายุ 18 – 25 ปี โดยเอาจากเมืองต่าง ๆ 20 – 60 คน ให้อยู่เป็นตำรวจ 2 ปี ปรากฏว่ามีตำรวจใหม่ทั้งหมด 800 คน

การจัดตั้งกองตำรวจภูธรนี้ จึงเป็นมาตรฐานสำคัญที่รัฐบาลรักษา ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและให้คุ้มครองแก่ประชาชนอันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายดียิ่งขึ้น

ให้มีการทำพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา เพื่อแสดงความจงรักภักดี ดังเช่น หลักฐาน

“เมื่อ ณ เมษายน ร.ศ. 113 เป็นวันพระราชพิธีรับพระราชทานน้ำ พระพิพัฒน์สัตยานุสัตยา ข้าพระพุทธเจ้าพร้อมด้วยข้าหลวงฝ่ายทหาร พลเรือน แลกรมการเมืองอุบลและเมืองขึ้นได้เชิญพระบรมรูปประดิษฐาน ณ ที่อันสมควร อาราธนาพระภิกษุ...สวดพระปริตคาถา กระทำ น้ำพระพิพัฒน์สัตยานุสัตยา...อ่านคำปฏิญาณแข่งน้ำเฉพาพระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ แลจุ่มอาวูตามวิธีแล้วได้พร้อมกันบ้ายหน้าต่อกรุงเทพมหานคร ถวายบังคมต่อฝ่าละอองธุลีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว”⁶⁹

การกระทำพระราชพิธีนี้จะป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้เจ้าเมืองท้องถิ่นรู้สึกใกล้ชิดและ ยอมรับอำนาจของส่วนกลางมากขึ้น

2. ด้านการศึกษา

ได้มีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเจริญแก่ผู้คนและบ้านเมือง ดังนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนมากไม่รู้หนังสือ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับปรุงบ้านเมืองตามแบบแผนใหม่ จึงควรปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการศึกษาของประชาชนด้วย เช่น

พระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ทศทวิไชย เมื่อเป็นข้าหลวงพิเศษช่วยตรวจราชการปราบกบฏผู้มีบุญได้รายงานว่า

“...ถ้าได้รับจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเสียได้ตลอดทั่วถึงกันแล้ว ราษฎรได้พากันศึกษาวิชาการหนังสือเจริญขึ้นเมื่อใด การบ้านเมืองก็จะเจริญตาม แลพวกราษฎรคงจะไม่หลงเชื่อในสิ่งที่ผิด... เพราะการวิชาหนังสือนี้เป็นที่ก่อเกิดแห่งความตรึกตรอง รู้จักประมาณการหนักเบาของราษฎรพื้นเมืองที่รู้หนังสือ...”⁷⁰

พ.ศ. 2445 ได้ประกาศตั้งพระราชกณะ เจ้าคณะมณฑล 14 รูป ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 เจ้าคณะมณฑลได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการศึกษาในมณฑลอีสานคือ พระญาณรักจิต เจ้าอาวาสวัดสุปัฏนาราม อุบลราชธานีได้ให้ความเห็นได้ว่า “...ควรจะเริ่มจัดตั้งโรงเรียนแถบารุงให้เจริญขึ้นโดยรวดเร็ว ถ้าวิชาหนังสือนี้แพร่หลายขึ้นแล้ว ย่อมมีประโยชน์แก่บ้านเมืองหลายอย่างคือ ราษฎรในพื้นที่เมืองเมื่อได้รู้หนังสือนี้แพร่หลายขึ้นคงเกิดความตรึกตรองจะไม่หลงเชื่อการหลอกลวงในสิ่งที่ผิดอย่างตื้น ๆ ซึ่งกระทำให้ยุ่งยากแก่ราชการดังที่เป็นมาแล้ว”⁷¹ และในเดือนมกราคม พ.ศ. 2450 มหาคไทยได้มีสารตรากราบทูลสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสุทธพดิธิประสงค์เรื่องการศึกษาว่า “...ด้วยมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้จัดการศึกษาสำหรับพลเมือง คือว่าต้องให้ราษฎรทุกคนที่เป็นผู้ชาย ผู้มีอายุอยู่เวลาเล่าเรียนได้เล่าเรียนจนมีความรู้ควรแก่อัตภาพทุกคน ต้องให้มีสถานที่เล่าเรียนพอแก่จำนวนผู้จะเล่าเรียน แม้เอาวัดเป็นโรงเรียนก็เป็นการสมควร เพราะวัดมีหน้าที่จะสอนกุลบุตรตามพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์และวัดเคยเป็นโรงเรียนมาแล้วแต่โบราณ การศึกษาขึ้นนี้เจ้าคณะมณฑลกับข้าหลวงธรรมการจะต้องตรวจตราดูแลจัดการ กระทรวงธรรมการได้ตั้งข้าหลวงธรรมการประจำอยู่แล้ว”⁷²

ฉะนั้นการศึกษาจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยและเข้ากันบนนโยบายปรับปรุงประเทศ เพื่อหาคนเข้าทำงานบรรจตาม

ความสามารถเป็นการลดอิทธิพลจากตระกูลขุนนางหัวเมือง และเรื่องการศึกษานี้เป็นเรื่องที่ต้องเริ่มทำหลังจากที่ได้เกิดกบฏผู้มีบุญขึ้นซึ่งทำให้เกิดความวุ่นวาย เนื่องจากประชาชนหลงเชื่อในสิ่งที่ไม่มีความหมาย จึงทำให้การศึกษาเจริญขึ้นมาเรื่อย ๆ

การจัดการด้านการศึกษาของภาคอีสานที่เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการทำให้หัวเมืองในภาคอีสานมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับอำนาจรัฐส่วนกลาง ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของชาติมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในภาวะที่ต้องเผชิญกับการขยายอำนาจของฝรั่งเศสที่เข้ามาสู่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง โดยทรงมีพระบรมราโชบายให้มีการสอนภาษาไทยแทนการศึกษาเดิมที่ใช้ตัวอักษรธรรม อักษรไทยน้อย และขอม ซึ่งการเรียนการสอนภาษาไทยนี้เป็นที่นิยมเรียนกันนับตั้งแต่มีข้าหลวงออกไปรักษาราชการประมาณ 10 ปีมาแล้ว⁷³ ผู้ที่เรียนในระยะแรกมักเป็นบุตรหลานเจ้าเมือง

การสอนภาษาไทยให้แพร่หลายทั่วไปแก่ราษฎรจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐส่วนกลางสามารถเป็นไปโดยใกล้ชิดยิ่งขึ้น เนื่องจากในอดีตนั้นหัวเมืองโบราณในภาคอีสานจะมีการเรียนการสอนที่วัดและใช้ตัวอักษรไทยน้อย อักษรธรรม ในการบันทึกเรื่องราวต่าง ๆ เช่น ประเพณี พิธีกรรม คำราชา ประวัตินบ้านเมือง วรรณคดี ฯลฯ และใช้ตัวอักษรขอมในเรื่องเกี่ยวกับศาสนา พระอภิธรรม เมื่อมีการส่งถ่ายหรือรายงานราชการ ในใบบอกเจ้าเมืองก็จะเขียนโดยใช้ตัวอักษรไทยน้อย ทำให้เป็นปัญหาในการสื่อสารของทางราชการซึ่งต้องให้ภิกษุชาวอีสานที่มาบวชเรียนในฝ่ายธรรมยุติกนิกายที่วัดบวรนิเวศวิหารเป็นผู้อ่านให้

ต่อมารัฐได้ตั้งโรงเรียนสอนการปกครองขึ้นที่จังหวัดอุดรธานี เมื่อปี พ.ศ. 2449 ปรากฏว่าเจ้าเมืองและกรมการเมืองต่าง ๆ ในภาคอีสานต่างก็ยินดีส่งบุตรหลานมาเรียนกันเป็นจำนวนมาก⁷⁴ เพราะเป็นการทำให้บุตรหลานมีโอกาสรับราชการในระบบราชการแบบใหม่ต่อไป ตลอดทั้งเป็นการศึกษาแบบใหม่ที่ใช้ตัวอักษรไทยภาคกลางด้วย จึงเป็นการทำให้เชื้อสายเจ้าเมืองท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจรัฐส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ในการศึกษาก็นำเอาแบบเรียนเร็วไปจำหน่ายด้วย และจัดการศึกษาโดยให้เรียนที่วัด มีพระเป็นผู้สอน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรในตำบลนั้นอุดหนุนครูด้วยการทำบุญตักบาตรข้าวสารเดือนละ 2 ครั้ง⁷⁵ หรืออาจจะถวายข้าวเปลือกหรือให้มีสลากภัตต์และเครื่องกัณฑ์เทศน์⁷⁶ เงินนิตยภัตก็แล้วแต่ในแต่ละท้องถิ่นที่จะปฏิบัติ แต่ถ้าหากหาพระสงฆ์สามเณรไปสอนมิได้ก็ให้หาฤๅษีไปสอน โดยราษฎรช่วยกันบริจาคเป็นเงินเดือนให้ครู⁷⁷

การจัดการศึกษานี้รัฐมีจุดมุ่งหมายว่าเมื่อเด็กชายมีอายุถึง 15 ปี ต้องอ่านเขียนหนังสือไทยได้⁷⁸ และให้ถือว่าการให้ใช้ตัวหนังสือไทยทั่วไปเป็นอย่างเดียวกันเป็นเรื่องสำคัญ อย่างไรก็ตามการส่งเสริมทางด้านการศึกษาบางครั้งก็มีอุปสรรค คือในปีที่แห้งแล้งเกิดความอดอยากจำเป็นต้องผ่อนผันให้เด็กงดเรียนเพื่อไปช่วยผู้ปกครองประกอบการทำงานหาเลี้ยงชีพ⁷⁹ ซึ่งปรากฏว่าบางครั้งรวมถึงกับต้องอพยพไปอยู่ที่อื่นที่พอจะมีอาหารบริโภค

กล่าวได้ว่าการจัดให้ผู้คนในภาคอีสานได้เรียนและรู้ภาษาไทยมีความสำคัญทางการเมืองการปกครองมาก เพราะทำให้มีความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของชาติมากตลอดทั้งนำไปสู่ความสำนึกถึงความเป็นไทย และต่อไปถ้าเส้นทางคมนาคมดีเดินทางได้สะดวกในการติดต่อกับกรุงเทพฯก็จะยิ่งทำให้พลเมืองในแถบนี้รู้สึกตัวเป็นไทยยิ่งขึ้น⁸⁰ โดยในปี พ.ศ. 2439 มีการสอนภาษาไทยขึ้นแห่งแรกที่วัดสุปฏิญนาราม ซึ่งเป็นวัดฝ่ายธรรมยุติกนิกายที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกในภาคอีสาน และให้ชื่อโรงเรียนว่าอุบลวิทยาคม ในปี พ.ศ. 2442 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนวัดสอนภาษาไทยขึ้นทั้งภาคอีสาน⁸¹

3. ด้านเศรษฐกิจ

ใน พ.ศ. 2431 ก่อนจะมีการปรับปรุงอย่างเป็นทางการนี้ได้มีการประกาศให้ราษฎรเลิกใช้เงินที่ทำเองโดยรัฐบาลจ่ายเงินตราของรัฐบาลไปจำหน่าย มีอัตรา ทองแดง ชักเสี้ยว โสฬส เดิมราษฎรใช้ทองเหลืองหล่อใช้ซื้อขายกันเองเรียกว่า ลาด มีอัตราแลกเปลี่ยน 30-80 ลาด ต่อบาท เพราะขนาดของเงินลาดไม่เท่ากัน การใช้เงินตราระบบเดียวกันทำให้การค้าดำเนินไปโดยสะดวก การค้าขยายตัวขึ้น

นอกจากนี้ก็มีการเกณฑ์แรงงานราษฎรทำถนน ตลาดเพื่อเป็นแหล่งค้าขายด้วย จึงปรากฏว่าในระยะนี้เริ่มมีชาวจีนเข้าไปตั้งร้านค้าและรับแลกเปลี่ยนสินค้า ทำให้บ้านเมืองมีความเจริญขยายตัวขึ้น มีตราโปรดเกล้าฯ สั่งประกาศชักภาษีสัตว์พาหนะ ซึ่งพ่อค้านำไปขายต่างประเทศ กำหนดให้ใช้ในหัวเมืองลาวกาวคือ โคน ล่อ ลา ชักตัวละ 2 บาท กระบือตัวละ 3 บาท ม้าตัวละ 4 บาท ช้าง ตัวละ 30 บาท ส่วนภาษีฝิ่นมีพวกจีนกะประมุขกันแต่เพียง 80 ชั่ง พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากรจึงทรงจัดการเจ้าหน้าที่ภาษีฝิ่นให้เป็นของรัฐบาลทำ โปรดให้พระยาราชเสนา (ทัต) พระพิศณุเทพ พระศรีพิทักษ์ (หว่าง) เป็นเจ้าหน้าที่จัดการภาษีฝิ่น และได้ออกประกาศห้ามมิให้เจ้าหมู่เก็บเงินส่วยแก่ตัวไพร่โดยไม่มีกำหนดอัตราและไม่มีฎีกาใบเสร็จให้เป็นคู่มือแก่ผู้เสียเงินเหมือนดังแต่ก่อน

การปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจเหล่านี้ เป็นวิธีควบคุมทางด้านภาษีอากรให้ กระชับขึ้นและมีให้รวดเร็วไหลมากดังแต่ก่อน ตลอดจนเพื่อความเป็นระเบียบและความสุขของ ราษฎรด้วย แต่การถูกควบคุมและตัดทอนผลประโยชน์นี้น่าจะเป็นเหตุที่ทำให้เจ้าเมือง กรมการเมืองท้องถิ่นที่เคยมีอิสระในการปกครองรู้สึกในการสูญเสียผลประโยชน์และอำนาจ ได้เช่นกันและทางส่วนกลางได้พยายามแก้ปัญหาความยุ่งยากทางด้าน เศรษฐกิจ โดยการให้ ข้าราชการบำรุงความร่มเย็นเป็นสุขแก่ประชากรโดยการงดเก็บเงินช่วยจากราษฎรที่อยู่ตาม ชายแดนเป็นการชั่วคราว ตลอดจนให้หาทางทำการแจกจ่ายสิ่งของที่จำเป็น เช่น เสื้อผ้า แก่ราษฎรที่ยากจน⁸² ลักษณะเช่นนี้เป็นการพยายามที่จะดึงประชาชนไว้มิให้ไปอยู่ได้บังคับ ชาวต่างชาติ เป็นการบำรุงความสุขแก่ประชาชนและได้มีประกาศให้เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่ยัง ค้างชำระช่วยสาอากรให้จัดการชำระให้เรียบร้อย ระหว่างนี้ให้งดเก็บจากราษฎร พ.ศ. 2434 - 2435 เมื่อชำระเรียบร้อยแล้วจึงจะทำการเก็บต่อไปได้⁸³

เนื่องจากไทยต้องทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2436 ในสัญญานั้น มีข้อระบุว่า “คอเวอนแมนต์สยามขอมปรึกษาการ จะจัดการต่อคอเวอนแมนต์กรุงฝรั่งเศส ในกำหนด 6 เดือน ในระหว่างซึ่งคอเวอนแมนต์ทั้ง 2 ฝ่ายยังไม่ได้จัดการตกลงเรียบร้อยแล้ว ห้ามมิให้สยามตั้งด่านเก็บภาษีจากสิ่งหนึ่งสิ่งใดในบริเวณ 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาแม่น้ำโขง สัญญาดังกล่าวนี้ได้ระบุนำให้ไทยจัดเก็บภาษีอากรขาเข้าและขาออกในเขต 25 กิโลเมตรจาก ฝั่งขวาของแม่น้ำโขง แม้ในสัญญาจะระบุเขต 25 กิโลเมตรจากฝั่งขวาของแม่น้ำโขง แต่ผลย่อมกระทบต่อพระราชอาณาเขตใกล้เคียงด้วย ทำให้ไทยมีอุปสรรคในการจัดเก็บภาษี อากร เพราะฝรั่งเศสเก็บเพียงส่วนเดียว ถ้าไทยเก็บภาษีอากรราษฎรอาจอพยพไปอยู่กับฝรั่งเศสได้ กรมหลวงเทวะวงศัวโรปกการได้ให้ความเห็นว่า “ฉะนั้นหาทางเดียวที่จะแก้ไขได้คือ เลิกเก็บ ภาษีอากรแล้วหันมาเก็บส่วนเดียว ถึงแม้ว่าจะได้ผลประโยชน์น้อยกว่าภาษีอากรก็ต้องยอม เพราะว่าหัวเมืองชายฝั่งแม่น้ำโขงกลายเป็นเมืองหน้าด่านที่ไทยจำต้องรักษาไว้ให้มั่นคง⁸⁴ และประชาชนขัดสนกว่าภาคอื่นเพราะหาเลี้ยงชีพได้น้อยจึงให้เก็บส่วนตามเดิม แต่ก็มี อุปสรรคในการเก็บ คือกรมการเมืองเข้าไปเก็บในเขตห่างจากฝั่งของแม่น้ำโขง 25 กิโลเมตร มิได้ ประชาชนก็มักอพยพไปอยู่ได้ความคุ้มครองของฝรั่งเศสเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียด้วย เช่น ด่านซ้ายเข้าไปอยู่กับเมืองแก่นท้าว นอกจากนี้ยังมีปัญหาอัตราส่วนไม่แน่นอน (ปกติ สามบาทสองสลึง) ราษฎรไม่ต้องการถูกเกณฑ์แรงงานจะต้องเสียเงินเดือนละ 4 - 6 บาท ฉะนั้นต่อมา พ.ศ. 2446 จึงประกาศเก็บภาษีอากร

4. ด้านการทหาร

กรมหลวงพิชิตปรีชากรได้โปรดให้มีการเกณฑ์ทหารและมีกองทัพตามนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีพระราชดำริให้จัดคนในหัวเมืองเป็นทหารประจำการ จึงโปรดให้มีการเกณฑ์ทหารขึ้นเป็นครั้งแรกในไทย เพราะหัวเมืองแถบนี้มีเหตุการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจเกิดขึ้น โดยให้ตาแสง อำเภอบ้านตรวจชายฉกรรจ์ อายุ 25-35 ปี สูงไม่ต่ำกว่า 170 เซนติเมตร ชายฉกรรจ์ที่คัดเลือกได้จะได้รับการฝึกหัดเป็นทหารหลวง มีเงินเดือน เบี้ยเลี้ยงและเสื้อยศ ให้รับราชการคนละ 3 ปี เมื่อครบตามกำหนดจะได้สิทธิพิเศษคือไม่ต้องถูกเกณฑ์เข้ารับราชการใด ๆ อีก ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียส่วย ไม่ต้องมีมูลนาย นอกจากนายทหารและกรมยุทธนาธิการ เมื่อต้องคดีใด ๆ นายทหารจะให้ความช่วยเหลือเหมือนเมื่อตอนรับราชการ บุคคลที่มีความชอบจะได้เลื่อนยศศักดิ์ตามความสามารถ ส่วนบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทหารคือชาวต่างประเทศ ภิกษุ ศิษย์วัดและสามเณรที่อายุไม่เกิน 21 ปี สำหรับสามเณรที่อายุเกิน 21 ปี ให้ถือเป็นชายฉกรรจ์ด้วย

การเกณฑ์ทหารนี้เป็นการจัดกำลังอย่างสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก เพื่อรับสถานการณ์ทั้งภายในประเทศซึ่งมีปัญหาโจรสลัดชุกชุม และปัญหาต่างประเทศซึ่งเริ่มมีข้อขัดแย้งกับฝรั่งเศส การเกณฑ์ทหารจึงเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยรับรองความปลอดภัยของชาติได้ และในขณะเดียวกันน่าจะมีผลต่อการทอนอำนาจของเจ้าเมือง กรมการเมืองในท้องถิ่นด้วย ซึ่งแสดงถึงความพยายามในการเข้ามามีอำนาจของรัฐบาลและรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับฝรั่งเศสต่อไป มีการเก็บเงินค่าราชการ โดยเก็บปีละ 4 บาท แต่เพื่อป้องกันมิให้เจ้าเมืองกรมการเมืองกระทบกระเทือนมากนักจึงใช้วิธีเพิ่มเงินเดือนให้ ปกติให้เสียตั้งแต่เดือนเมษายนถึงสิ้นเดือนมกราคม ถ้าพื้นที่แล้วระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ให้เก็บ 8 บาท เดือนมีนาคมให้เก็บ 12 บาท ถ้าพื้นที่ไปถือว่าเป็นหลักเลี้ยงราชการจะต้องถูกปรับคนละ 30 บาท ถ้าไม่มีต้องทำงานโยธา 1 เดือน เรียกว่าคนกองการ ถ้ามีผู้แจ้งให้เจ้าหน้าที่จับได้ ผู้แจ้งจะได้รับเงินรางวัล 20 บาท การตั้งค่าปรับสูงอาจเป็นการกระตุ้นให้ราษฎรไปเสียเงินค่าราชการตามกำหนด

5. ด้านการศาล

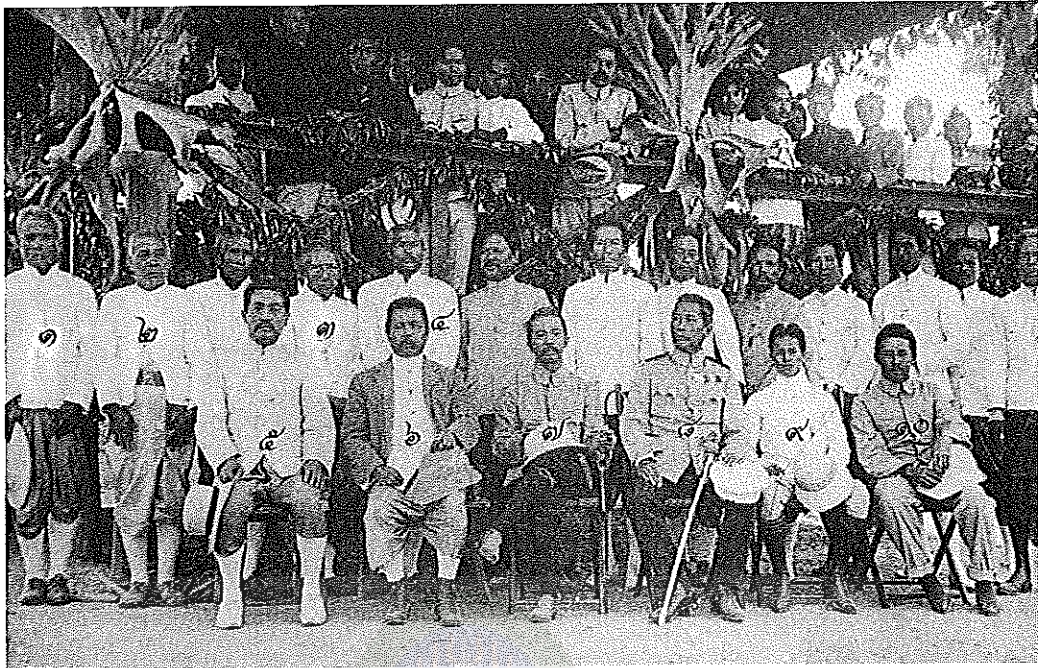
ระบบการศาลเดิมนั้นขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยและตั้งศาลขึ้น เฉพาะเรื่องและยังไม่มีที่ทำการศาล คณะตุลาการได้รับการแต่งตั้งเป็นครั้งแรกเพื่อพิจารณาคดีตามที่

ข้าหลวงต่างพระองค์เห็นชอบ เช่น เมื่อ พ.ศ. 2445 เรื่องกบฏผู้มีบุญ การตั้งนั้นจึงมีหลายระดับแล้วแต่คดีที่เกิดขึ้น เช่น ระดับศาลหมู่บ้าน ศาลอำเภอ ศาลต่างเมือง ศาลข้าหลวงและมีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการขึ้นศาลไว้อย่างละเอียด ถ้าโจทก์และจำเลยไม่พอใจ มีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้

ความไม่เป็นระเบียบทางการศาลเช่นนี้ทำให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2450 ว่า “...ศาลที่จะจัดนั้น.... คือ ยกศาลที่อยู่ในมหาดไทยให้ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม”⁸⁵ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า “...บัดนี้ ทรงพระราชดำริเห็นสมควรที่จะจัดตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลอีสาน....จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสุทธพาสรีประสงค์ ข้าหลวงต่างพระองค์ มณฑลอีสานกับพระบริรักษ์จรัญวัตร ข้าหลวงพิเศษประจำศาลยุติธรรมในหัวเมือง พร้อมกับจัดการศาลยุติธรรมในหัวเมืองแล้วให้ศาลนี้เกิดขึ้นในกระทรวงยุติธรรม”⁸⁶

ระยะแรกการตั้งศาลขึ้น 3 ศาล ที่อุบลเรียกศาลมณฑล ที่ร้อยเอ็ดและสุรินทร์ เรียกศาลเมือง ส่วนขุนขึ้นซึ่งขาดตัวบุคคลที่จะไปจัดตั้งจึงอนุโลมให้ไปฟังเรื่องศาลใกล้เคียงได้ นับตั้งแต่วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2451⁸⁷ การจัดตั้งศาลนี้ทำไปอย่างรวดเร็วก็เนื่องจากต้องตั้งศาลต่างประเทศอยู่แล้ว สำหรับในเรื่องกระบวนการยุติธรรมนี้ ในบางเมืองยังมีปัญหาในการดูแลนักโทษ ดังที่พระยาราชเสนาปลัดทูลฉลองกรมมหาดไทยฝ่ายเหนือได้กราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า “ได้เข้าไปตรวจดูในตรางเมืองนครราชสีมาเห็นคนโทษชุกชุมอดอยากล้มตายอยู่เนื่อง ๆ ได้ถามพระพิเรนทรเทพฯ ข้าหลวงแลกรมการเมืองนครราชสีมาว่า ไม่ได้จ่ายเข้าให้คนโทษรับพระราชทานฤฯ พระพิเรนทรเทพฯข้าหลวงและกรมการเมืองความต่อข้าพระพุทธเจ้าว่าเมืองนครราชสีมาเป็นธรรมเนียมมาแต่เดิม คนโทษที่มีญาติ ๆ ก็ส่งให้รับพระราชทาน ที่ไม่มีญาติต้องเที่ยวขอราษฎรรับพระราชทานเลี้ยงชีวิต หาได้จ่ายเข้าหลวงคงเมืองให้รับพระราชทานเหมือนกับเมืองอื่นๆ ไม่ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าแต่ก่อนราษฎรทำนาได้ผลเมล็ดเข้ามากราคาถูก คนโทษเที่ยวขอราษฎรรับพระราชทานภ้อเลี้ยงชีวิตได้แลในปีรัตนโกสินทรศก¹⁰⁸ } นี้ฝนแล้งราษฎรทำนาหาได้เต็มพุมไม่เข้าแพง คนโทษ¹⁰⁹

เที่ยวขอรับพระราชทาน ก็ขัดสนหากอรับพระราชทานไม่...ฉะนั้นให้จ่ายเข้าคงเมือง ให้คนโทษรับพระราชทานภ้อเลี้ยงชีวิตต่อไป”⁸⁸



๑. พระยาพนมมนครานุรักษ์ (กา พิมพานนท์) ผู้ว่าราชการเมืองนครพนม ๒. พระยาศิวังษ์
 ประวัติ (เมฆ จันทรสชา) อดีตเจ้าเมืองมุกดาหาร จางวางกำกับราชการเมืองมุกดาหาร
 ๓. พระยาประจันตประเทศธานี (โง่นคำ พรหมสาขา) ผู้ว่าราชการเมืองสกลนคร
 ๔. พระยาพิสัยสรเดช (คำสิงห์ สิงสิริ) ผู้ว่าราชการเมืองโพนพิสัย ๕. พระยาสุนทร
 เทพกิจจารักษ์ (เลื่อง ภูมิรัตน์) ข้าหลวงประจำเมืองนครพนม ๖. พระยาศรีสุริยราชวรา
 นุวัตร (โพธิ เนติโพธิ) สมุหเทศาภิบาลมณฑลอุดร ๗. สมเด็จพระยาตำราญานุภาพ
 ๘. พระยากำแหงสงคราม (จันทร์ อินทรกำแหง) สมุหเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา
 ๙. ม.จ. ประสพประสงค์ ชุมพล ๑๐. พระยาราชนิภูลวิบูลย์ภักดี (อวบ เปาวโรหิต)

ภาพที่ 4.5 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวง
 มหาดไทย เสด็จตรวจราชการเมืองนครพนมและเมืองมุกดาหาร เมื่อ พ.ศ. 2449
 ที่มา (สุรจิตต์ จันทรสชา. 2543, หน้า 159)

ผลการปรับปรุงการบริหารราชการ

ในการปรับปรุงการบริหารราชการหัวเมืองในภาคอีสานนั้นรัฐบาลกลางได้ผลดีในการเชื่อมโยงอำนาจเข้ามายังภูมิภาคนี้ แต่ทั้งนี้ทางรัฐบาลกลางก็ตระหนักดีถึงการจะเกิดปัญหาขึ้น สำหรับเจ้าเมือง กรมการเมืองท้องถิ่นที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์และอำนาจ เพราะระบบภาษีอากรและผลประโยชน์ที่เคยได้รับจากส่วนแบ่งก็ยกเลิก แต่ใช้วิธีส่งข้าราชการจากส่วนกลางมาเก็บแล้วให้ผลประโยชน์เป็นเงินเดือน ทางรัฐบาลได้รับผลประโยชน์มากขึ้น หรือทางด้านการปกครองซึ่งยกเลิกการปกครองสืบอำนาจกันตามวงศ์ตระกูลมาเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งทำให้เจ้าเมือง กรมการเมืองท้องถิ่นอยู่ในสภาพข้าราชการรับเงินเดือน ต้องโยกย้ายตามคำสั่งของรัฐบาลและยังมีข้าราชการส่วนกลางมาควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่งนี้ จักว่าเป็นความสำเร็จของรัฐบาลที่พยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และทุกส่วนของอาณาจักรเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้นโยบายการบริหารของส่วนกลาง เพื่อให้เกิดเอกภาพ ความสามัคคี ความมั่นคง ซึ่งจำเป็นจะต้องมีขึ้นเพื่อให้ระบบทุกอย่างเป็นแบบแผนเดียวกันทั้งหมด เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานและมีความเข้มแข็งพอที่จะเจรจาปัญหาต่าง ๆ กับชาติตะวันตกได้

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ นี้ย่อมกระทบกระเทือนต่อบุคคลต่าง ๆ เช่นกัน แม้ผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้จะถูกดึงเข้าในระบบใหม่ เข้าเป็นข้าราชการประจำของรัฐบาล แต่ก็มีได้มีฐานะยศศักดิ์ที่สูงนัก แต่กลับดูเหมือนถูกตัดไปจากตำแหน่งสูง ๆ ในระบบที่ได้ปรับปรุงใหม่ อาจจะเพราะไม่ได้รับความไว้วางใจนับตั้งแต่เกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์เป็นต้นมาก็ได้ขึ้นต่อกรุงเทพโดยตรง มิได้อยู่ในฐานะกึ่งอิสระแต่อย่างใด และอาจจะรวมทั้งความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดในเรื่องภาษาขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนปัญหาฝรั่งเศสทำให้ต้องรีบปฏิบัติการโดยเร็ว ระบบมณฑลเทศาภิบาลจึงนำมาใช้โดยมิได้มีโอกาสพิจารณาเป็นพิเศษเฉพาะกรณีเลย จึงก่อให้เกิดกบฏที่ทำให้รัฐบาลต้องปราบอย่างเด็ดขาด

การปรับปรุงการบริหารราชการจึงทำให้เกิดการรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลาง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดบูรณภาพของชาติ ทำให้จัดการปกครองได้อย่างมีระเบียบและรัฐบาลมีอำนาจมากขึ้น กรุงเทพกลายเป็นศูนย์กลางรวมของอำนาจและความเจริญทั้งปวง ที่ได้รับการปูพื้นฐานที่สำคัญนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ปัญหาของท้องถิ่นและทัศนะของผู้ปกครองท้องถิ่น

ต่อนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่กำหนดให้หัวเมืองต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม ตลอดจนปัญหา
 ข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าเมืองท้องถิ่นกับข้าหลวงที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง เนื่องจากนโยบาย
 การปรับปรุงการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งต้องการ
 รวบรวมหัวเมืองทั้งหลายให้เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีลักษณะความเป็นชาติเดียวกัน เพื่อ
 มิให้ชาติตะวันตก เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส แทรกแซงได้ ดังนั้นรัฐส่วนกลางจึงมีอำนาจ
 อย่างแท้จริง โดยเฉพาะหัวเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังมีปัญหาถูกฝรั่งเศสรุกราน
 จึงเป็นปัญหาทางการเมืองทั้งภายใน ประเทศที่ทำให้ต้องทอนอำนาจเจ้าเมืองท้องถิ่นลง และ
 ปัญหากจากต่างประเทศที่รัฐส่วนกลางเห็นว่าจะต้องเข้ามาแก้ปัญหาที่ฝรั่งเศสเองโดยตรง
 และด้วยนโยบายของรัฐที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่ นโยบายของเจ้าเมืองท้องถิ่นและ
 หัวเมือง ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้พระบรมวงศานุวงศ์
 ชั้นผู้ใหญ่ระดับพระเจ้าน้องยาเธอออกมาปฏิบัติราชการเป็นข้าหลวงต่างพระองค์ ซึ่งสามารถ
 ตัดสินพระทัยได้ทันทีเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น และเพื่อดูแลการบริหารราชการใกล้ชิดอย่างที่
 ไม่เคยปรากฏมาก่อนเลย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เชิงอรรถ

- ¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2516). พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 126.
- ² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร.5 ม. 57/14 มณฑลอีสาน. (13 มีนาคม 2445).
- ³ กระทรวงมหาดไทย. (2513). พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 2. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, หน้า 17.
- ⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.
- ⁵ อรวรรณ นพดารา. (2520). การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436 – 2453. ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, หน้า 49.
- ⁶ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี. (2504). ประวัติการจอมพลและมหาอำมาตย์ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี. พระนคร : โรงพิมพ์ศรีหงษ์, หน้า 620.
- ⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 6. จ.ศ. 1239 – 1243. (2420 – 2424), หน้า 80 – 82.
- ⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.
- ⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84 – 85.
- ¹⁰ ปราณี ศิริธร ณ พัทลุง. (2538). เพ็ชรลานนา เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่ : บริษัทแมเนเจอร์ มีเดียกรุ๊ป จำกัด (มหาชน), หน้า 13 – 15.
- ¹¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. สารบาญสมุดพิเศษ เล่ม 29 จ.ศ. 1245 (2426), หน้า 233.
- ¹² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร.5 ม. 1.4/1 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103. (2427).
- ¹³ ไพฑูรย์ มีกุล. (2517). การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน พ.ศ. 2436 – 2453. กรุงเทพฯ : หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, หน้า 23.

- ¹⁴ นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2509). การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 25.
- ¹⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 เอกสารลับชุดฝรั่งเศสและ อังกฤษ ร. 5 ผ. 11/1 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงเทเวศร์วรวงศ์วิโรปกรณ์. (14 มกราคม 2434).
- ¹⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/6 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม. (23 พฤษภาคม 2434).
- ¹⁷ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2516). ประวัติศาสตร์และการเมือง. หน้า 127 – 128.
- ¹⁸ จิราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ. (2519). วิกฤตกาลสยาม ร.ศ. 112. เอกสารการนิเทศการศึกษา. กรมการฝึกหัดครู. พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, หน้า 3.
- ¹⁹ นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2509). การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 38.
- ²⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รล. 3/32 พระบรมราโชวาทลับ (ไปรเวท) พระราชทานข้าหลวงประจำเมืองหลวงพระบาง.
- ²¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/1 ใบบอกพระยาศรีสหเทพ ทูลกรมหมื่นสมมติอมรพันธ์. (13 สิงหาคม 2432).
- ²² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/5 พระยาศรีสหเทพทูลพระเจ้านั่งยาเชอพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์. (7 กันยายน 2434).
- ²³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 2.3/4 เรื่องจัดการตั้ง ส่ง เปลี่ยนข้าหลวงหัวเมืองลาวท้าว. (29 มิถุนายน 2434).
- ²⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 เอกสารลับชุดฝรั่งเศสและ อังกฤษ ร. 5 ผ. 11/1 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงเทเวศร์วรวงศ์วิโรปกรณ์. (20 มิถุนายน 2434).
- ²⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/6 ใบบอกที่ 39 พระยาสุริยเดชกราบเรียนเจ้าพระยารัตนบดินทร์. (15 ตุลาคม 2434).

- ²⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/6 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยารัตนบดินทร์.
- ²⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/41 รายงานมณฑลอุดร. (7 สิงหาคม 2444 – 7 กรกฎาคม 2453).
- ²⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/31 เรื่องจัดหัวเมืองในมณฑลลาวพวนเรียกว่าเมืองเอก โท ศรี จัตวา. (28 พฤศจิกายน – 7 มีนาคม 2439).
- ²⁹ เดิม วิชาลย์พจนกิจ. (2513). ประวัติศาสตร์อีสาน เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. หน้า 402 – 421.
- ³⁰ อรวรรณ นพดารา. (2520). การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ในมณฑลอุดร พ.ศ. 2436 – 2453. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, หน้า 2.
- ³¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/12 กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม ทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ. (17 พฤศจิกายน 2436).
- ³² เดิม วิชาลย์พจนกิจ. (2513). ประวัติศาสตร์อีสาน เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, หน้า 404 – 421.
- ³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 422 – 423.
- ³⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 46/3 กรมหมื่นสรรพลัทธิจักราชการเมืองนครราชสีมา.
- ³⁵ พวงไข่มุกข์ คุนารัตนพฤกษ์. (2521). ความสำคัญของเมืองนครราชสีมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 33 – 34.
- ³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93 – 96.
- ³⁷ สัจจราชपालเลอแก้วซ์. (2506). เล่าเรื่องเมืองไทย. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, หน้า 29.
- ³⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 46/1. เรื่องหนังสือราชการของมหาดไทย บอกข้าหลวงเมืองนครราชสีมา.
- ³⁹ พวงไข่มุกข์ คุนารัตนพฤกษ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

- ⁴⁰ นิวัฒน์ พ. ศรีสุวรรณนท์. (2512). ไทยลาวอีสาน. อุตรธานี : โรงพิมพ์อีสาน, หน้า 153.
- ⁴¹ อรวรรณ นพดารา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 162 – 164.
- ⁴² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 46/10 รายงานจัดการต่าง ๆ ทางมณฑลนครราชสีมา.
- ⁴³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 57/29 เรื่องพระบรมราโชวาท พระราชทานแก่เจ้ายุติธรรมธร เจ้านครจำปาศักดิ์. (2428).
- ⁴⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 57/14 มณฑลอีสาน. (27 ธันวาคม 2450).
- ⁴⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงมหาดไทย ร. 6 ม. 3.2/7 เห็นควรแบ่งการปกครองในมณฑลอีสาน ตั้งเป็นมณฑลขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง เรียกว่า มณฑลร้อยเอ็ด. (15 มีนาคม 2454).
- ⁴⁶ เต็ม วิชาลัยพจนกิจ. (2513). ประวัติศาสตร์อีสาน เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, หน้า 452.
- ⁴⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. สมุดพิเศษ เล่ม 25. กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2426).
- ⁴⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 62.1/32 กรมหลวงพิชิตปรีชากรกราบทูลกรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ. (28 กุมภาพันธ์ 2434).
- ⁴⁹ พรรณงาม เจริญธรรมสาร. (2519). การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 159.
- ⁵⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย สมุดพิเศษ เล่ม 25. กรมหมื่นพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (2426).
- ⁵¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 62.1/35 กรมหลวงพิชิตปรีชากรกราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ. (25 เมษายน 2435).

⁵² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย.
ร.5 ม. 62.1/34. กรมหลวงพิชิตปรีชากรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
(15 พฤศจิกายน 2435).

⁵³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย.
ร.5 ม. 62.1/34 กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว. (1 สิงหาคม 2435).

⁵⁴ ไพบูลย์ สุนทรารักษ์. (2508). เรื่องเมืองสุรินทร์. หนังสือที่ระลึกงานศพนาย
ทองพูน สุนทรารักษ์. นครราชสีมา, 26.

⁵⁵ สมุดฝรั่ง เล่มที่ 1 อักษรไทยน้อย อักษรไทย ภาษาไทย. สำนักศิลปะและ
วัฒนธรรม. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. 17 – 19. เอกสารพระเจริญราชเดช (ท้าวฮึง).
เจ้าเมืองมหาสารคาม คนที่ 2 (พ.ศ. 2422 – 2443) คุณชายแหวน ภวภูตานนท์ ณ มหาสารคาม
เหลนพระเจริญราชเดช (ท้าวฮึง) มอบให้ศูนย์ศิลปวัฒนธรรม สถาบันราชภัฏมหาสารคาม
เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2534.

⁵⁶ สมุดฝรั่ง เล่มที่ 1 อักษรไทยน้อย อักษรไทยภาษาไทย. สำนักศิลปะและ
วัฒนธรรม. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, หน้า 21 – 22.

⁵⁷ สมุดฝรั่ง เล่มที่ 1. เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

⁵⁸ สมุดฝรั่ง เล่มที่ 1. เรื่องเดียวกัน, หน้า 26 – 27

⁵⁹ สมุดฝรั่ง เล่มที่ 1. เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁶⁰ สมุดฝรั่ง เล่มที่ 1. เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

⁶¹ สมุดฝรั่ง เล่มที่ 1. เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

⁶² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารราชการที่ 5 กระทรวงมหาดไทย
ร. 5 ม. 57/14 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว. (27 ธันวาคม 2450).

⁶³ บรรจง ตันศยานนท์. (2519). การเมืองแห่งการรวมชาติขั้นต้นศึกษาเฉพาะ
กรณีพัฒนาทางการปกครองของไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 124.

⁶⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย.
ร.5 ม. 57/14 มณฑลอิสาน. (27 ธันวาคม 2450)

- ⁶⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย. ร.5 ม. 59/41 มณฑลอุดรธานี. (4 กันยายน 2451).
- ⁶⁶ ไพฑูรย์ มีกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.
- ⁶⁷ เต็ม สิงห์จิว. ฝั่งขวาแม่น้ำโขง. (เล่ม 2), 104. และธีรชัย บุญมาธรรม. (2542). ประวัติศาสตร์สังคมอีสานตอนบน พ.ศ. 2318–2450. โปรแกรมวิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 156.
- ⁶⁸ ประยูร กาญจนกุล. (2475). เทศาภิบาล เล่ม 32, หน้า 307, 319.
- ⁶⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร.5 ม. 57/3 เรื่องประชุมข้าราชการในมณฑลลาวกาวถือน้ำ. (8 เมษายน 2437– พฤศจิกายน 2438).
- ⁷⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร.5 ม. 2.18/11 พระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ทศวิไชยกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ. (30 สิงหาคม 2445).
- ⁷¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร.5 ม. 2.18/11 รายงานตอนที่ 2 ของพระยาสุริยเดชวิเศษฤทธิ์ทศวิไชย. (31 สิงหาคม 2445).
- ⁷² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร.5 ม. 57/14 สารตราเจ้าพระยาจักรีกราบทูลกรมขุนสรรพลธิธิประสงค์. (มกราคม 2450).
- ⁷³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงศึกษาธิการ ร.5 ศ. 12/8 รายงานตรวจจัดการคณะกรรมการพระศาสนาและการศึกษาในมณฑลภาคตะวันออกเฉียงเหนือของพระญาณรักจิตผู้อำนวยการ (8 กันยายน 2443).
- ⁷⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงศึกษาธิการ ร.5 ศ. 5/6 โรงเรียนสอนการปกครองจังหวัดอุดร (27 เมษายน 2450).
- ⁷⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงศึกษาธิการ ร.6 ศ. 4/22 โรงเรียนแลการเล่าเรียนมณฑลอิสาน (11 พฤษภาคม 2453).
- ⁷⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงศึกษาธิการ ร.6 ศ. 4/22 โรงเรียนแลการเล่าเรียนมณฑลอิสาน (24 พฤศจิกายน 2453).
- ⁷⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงศึกษาธิการ ร.6 ศ. 4/22 โรงเรียนแลการเล่าเรียนมณฑลอิสาน (15 ธันวาคม 2453).

⁷⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงศึกษาธิการ ร. 6 ศ. 1/1 รายงานประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล แผนกกระทรวงธรรมการ (23 กันยายน 2453).

⁷⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงศึกษาธิการ ร. 6 ศ. 1/14 รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 5 ประจำปีพุทธศก 2455.

⁸⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารส่วนบุคคล สบ. 2.47/69 บันทึกรายงานเสด็จตรวจราชการภาคอีสาน ของจอมพลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต (พ.ศ. 270).

⁸¹ ประวัติวัดสุปฏิหาราม. (2496). สมเด็จพระมหาวิรวงศ์โปรดไ้พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภช ครบ 100 ปี แห่งวัดสุปฏิหาราม จังหวัดอุบลราชธานี 1 มกราคม 2496 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย), หน้า 61-62.

⁸² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 59/5 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว – เจ้าพระยารัตนบดินทร์.

⁸³ ไพฑูรย์ มีกุศล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

⁸⁴ ดวงฤดี กาลบุตร. (2509). การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 199.

⁸⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 57/14 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (25 มีนาคม 2450)

⁸⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 57/14 ประกาศตั้งข้าหลวงพิเศษจัดศาลยุติธรรมในมณฑลอีสาน. (27 เมษายน 2451).

⁸⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 57/14 กรมขุนสรรพสิทธิประสงค์ทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ. (9 สิงหาคม 2451).

⁸⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ร. 5 ม. 2.12ก/1 นครราชสีมา. (11 มกราคม 2433).