

นโยบายการพัฒนาอีสานของรัฐบาลสยามตั้งแต่ สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึง สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ.2453-2477¹

พีรภัทร ห้าวเหิม² และ สมศรี ชัยวณิชยา³

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาอีสานของรัฐบาลสยามตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ.2453-2477 โดยศึกษาผ่านบันทึกข้าหลวงผู้ตรวจราชการแผ่นดินในระหว่าง พ.ศ.2453-2477 จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลสยามได้เริ่มดำเนินนโยบายการพัฒนาอีสานมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และยังสืบเนื่องนโยบายในการพัฒนามาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลได้เข้าไปพัฒนาระบบการศึกษาในอีสานให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา การจัดตั้งโรงเรียนราษฎร นอกจากนี้ยังปรับปรุงระบบการสาธารณสุขโดยให้จัดตั้งโรงพยาบาลประจำมณฑล ปรับปรุงเส้นทางคมนาคม โดยการสร้างทางหลวงมณฑล ในด้านเศรษฐกิจได้ส่งเสริมการผลิตข้าว การปศุสัตว์เพื่อการค้าขายและส่งออก และยังมีนโยบายด้านการประกันพระราชอาณาเขตระหว่างอีสานของสยามกับลาวของฝรั่งเศส

คำสำคัญ: นโยบายการพัฒนาอีสาน, พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ

Abstract

This paper aims to study the development policies of the Government of Thailand since the King Rama VI reign of King Rama VII during the years 1910–1934. By studying past records as governor during the Inspector General. During the year 1910–1934 According to studies, it has been found that Thai government policy has begun to develop the Northeast since the reign of King Rama V. The sequel to the policy development in the reign of King Prajadhipok. The government has to

¹ บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ในชื่อ “นโยบายการพัฒนาอีสานของรัฐบาลสยามตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ.2453-2477”

² นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี Email: pheeraphat_h@cmu.ac.th

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำสาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

develop the education system in the Northeast to progress even further. The legislation on education. The establishment of private school It also improves the public health system by establishing a provincial hospital. Improve transportation routes by creating a county highway. On the economy to promote rice production, the livestock for trade and export. The livestock for trade and export. It also has a policy to demarcate the boundary between Isan Region of Siam and Laos, France.

Keyword: Development policy of Isan, Isan, King Vajiravudh, King Prajadhipok

บทนำ

ก่อนหน้าที่ยุคสยามจะเข้าไปปกครองอีสานใน พ.ศ.2325 นั้น พื้นที่ภาคอีสานเป็นอิสระปลอดจากการครอบงำทางการเมืองใดๆ จากสยาม ลาว และกัมพูชา ด้วย ภาคอีสานตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นที่ราบสูงโคราช ซึ่งแบ่งออกเป็น แอ่งโคราช และแอ่งสกลนคร มีแนวเทือกเขาสูงทิศตะวันตกเป็นปราการป้องกันจากเมืองในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ส่งผลให้ผู้ปกครองเมืองในบริเวณภาคอีสานมีความสัมพันธ์และรับแบบแผนวัฒนธรรมล้านช้าง เมื่อเข้าสู่ พ.ศ.2321 พระเจ้ากรุงธนบุรีได้กรีธาทัพเข้ายึดหัวเมืองในภาคอีสาน สืบเนื่องจากขุนนางท้องถิ่นเมืองนางรองเป็นกบฏไปเข้าร่วมกับนครจำปาศักดิ์ ความขัดแย้งในระดับรัฐจึงเกิดขึ้น เมื่อพระองค์ยึดลาวใต้ได้ จึงเดินทัพขึ้นไปยึดลาวเหนือ คือ นครเวียงจันทน์ และนครหลวงพระบาง เมืองดังกล่าวได้ตกเป็นประเทศราชของสยามนับตั้งแต่บัดนั้น

เมื่อรัฐบาลสยามได้เข้าไปปกครองอีสานอย่างเต็มตัว รัฐบาลราชสำนักจึงมีนโยบายในการบริหารจัดการหัวเมืองขึ้น และหัวเมืองประเทศราช โดยให้มีอิสระในการปกครองตนเอง¹ แต่ต้องส่งส่วยบรรณาการให้กับสยามทุกปี หัวเมืองขึ้นในอีสานและลาวจะต้องถวายความภักดีต่อสยามด้วยการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาสาบาน นอกจากนี้ยังต้องส่งบุตรหลานมาเล่าเรียนในกรุงเทพฯ ด้วย² ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 1-4 อีสานยังคงดำรงอยู่ในสภาพของเมืองขึ้นที่ยังไม่ได้รับการผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยาม กระนั้นชนชั้นปกครองท้องถิ่นก็ยังคงแสดงความภักดีต่อสยามอย่างต่อเนื่อง การกระทำกิจการอันใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการขอตั้งเมือง การขอสลักเหล็ก การขอแยกเมือง จะต้องมีการส่งหนังสือราชการไปยังส่วนกลางซึ่งเรียกเอกสารราชการนี้ว่า “ใบบอก”³

ความสนใจของรัฐบาลสยามที่มีต่อหัวเมืองอีสานคือ การควบคุมกำลังคนและทรัพยากร เนื่องจากกำลังคนเป็นแรงงานสำคัญในการใช้ประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ การส่งสมกำลังคนจำนวนมากยังสะท้อนให้เห็นถึงบุญบารมีของผู้ปกครองด้วย สยามได้ใช้ระบบสลักเหล็กโดยแบ่งออกเป็นไพร่และทาสทำหน้าที่ในการเก็บส่วย ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่รัฐเรียกเก็บจากราษฎร ซึ่งประกอบไปด้วย ของป่า อาทิจำรุง ข้าง นรมาด ป่าน สี่ฝิ่ง ซี่ฝิ่ง ชัน กระวาน น้ำรัก ครั่ง นอกจากนี้ยังมีแร่ธาตุสำคัญ ได้แก่ ทองคำ ทองแดง

¹ ในการปกครองตนเองของเมืองในอีสาน ใช้ธรรมเนียมแบบลาวล้านช้าง หรือที่เรียกว่า อาญาสี่ มีตำแหน่งผู้ปกครองสูงสุดประกอบด้วย เจ้าเมือง อุปฮาด ราชวงศ์ และราชบุตร

² ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน ธวัชชัย ไพทิล. (2534). ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอาณาจักรหลวงพระบาง เวียงจันทน์ และ จำปาศักดิ์ ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 5. ปริญญา ศ.ม. (เอกประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

³ ใบบอก ถือเป็นหนังสือราชการของสยามที่ใช้มาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เกลือ เหล็ก แร่พลวง และดีบุก¹ อย่างไรก็ตามการปกครองในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.2325-2369 เป็นไปอย่างหลวมๆ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งในคราวกบฏเจ้าอนุวงศ์ ทำให้ผู้ปกครองสยามเล็งเห็นถึงปัญหาในการให้ชนชั้นปกครองท้องถิ่นมีอำนาจปกครองเมืองตนเอง ประกอบกับความหวาดวิตกในภัยคุกคามจากอังกฤษกับฝรั่งเศส จึงทำให้รัฐบาลสยามเริ่มมีนโยบายในการกระชับอำนาจที่รัดกุมยิ่งขึ้น ดังปรากฏในคราวปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2435

การสถาปนาอำนาจของฝรั่งเศสในเวียดนาม และปริณทลของภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงใน พ.ศ.2431 สร้างความวิตกกังวลให้ชนชั้นสยามมากยิ่งขึ้น ด้วยหวังเกรงว่าฝรั่งเศสจะเข้ายึดอีสาน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเริ่มดำเนินนโยบายกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแผ่นดิน ด้วยการดำเนินการตั้งอำนาจจากท้องถิ่นเข้าสู่พระมหากษัตริย์

การดำเนินนโยบายการพัฒนาอีสานในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในระยะแรกเริ่มคือการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.2435-2453 การศึกษาในอีสานยังคงต้องอาศัยวัดเป็นสถานที่จัดการเรียนการสอน² และอาศัยพระสงฆ์ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดสรรพวิชาความรู้ให้แก่บุตรหลานของราษฎร ประกอบความล่าช้าของการศึกษาในอีสานจึงทำให้รัฐบาลเริ่มออกประกาศให้มีการจัดการศึกษา พ.ศ.2441 และเริ่มดำเนินการจัดการเรียนการสอนใน พ.ศ.2442 โดยให้พระสงฆ์และครู เป็นผู้ทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ ตั้งแต่ระดับมูลศึกษา ประถมศึกษา และมีธยมศึกษา³

ในด้านการดำเนินนโยบายการพัฒนาด้านการคมนาคมพบว่า การคมนาคมในอีสาน รวมทั้งหัวเมืองฝ่ายเหนือ ยังเป็นไปด้วยความลำบาก หากจะต้องเดินทางไปยังเมืองหนองคาย จะใช้เวลา 30 วัน โดยการสัญจรทางน้ำ และเดินทางบกเป็นระยะทาง 495 ไมล์⁴ ดังนั้นปัญหาสำคัญในอีสานนอกเหนือจากระบบการศึกษาที่ล่าช้าแล้วคือ ระบบการคมนาคม ซึ่งเริ่มพัฒนาดีขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในด้านการดำเนินนโยบายการพัฒนาระบบสาธารณสุขพบว่า การสาธารณสุขในอีสานยังไม่ก้าวหน้า และราษฎรไม่รู้จักการดูแลสุขภาพที่ดี จึงทำให้เกิดโรคทางสุขภาพเช่น โรคคหิวดกโรค มีราษฎรล้มตายจำนวนมาก⁵ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งโรงพยาบาลแต่ก็อยู่ในปริณทลของกรุงเทพฯ เท่านั้น ในส่วนตามหัวเมืองต่างๆ รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มิชชันนารีทำหน้าที่รักษาพยาบาลราษฎรในเมืองหลักของมณฑล นอกจากโรคคหิวแล้ว ยังมีโรคไทฟอยด์, โรคบิด และโรคสำไส้ด้วย อย่างไรก็ตามการจัดการสุขภาพเพียงจะเริ่มเด่นชัดใน พ.ศ.2451 เมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขภาพ ร.ศ.127 ในอีสานเริ่มดำเนินการที่ตำบลโพกลาง มณฑลนครราชสีมาเป็นที่แรก⁶

¹ พรรณิกา ฉายากุล. (2558). *เอกสารประกอบการสอนอารยธรรมอีสาน*. หน้า 66.

² พิรุฬห์ สวัสดิ์รัมย์. (2530). *การปฏิรูปการศึกษาในมณฑลอีสาน พ.ศ.2442-2475*. หน้า 36.

³ แหล่งเดิม. หน้า 45.

⁴ เตช บุนนาค. (2532). *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435-2458*. หน้า 6.

⁵ คึกขารายละเอียดเพิ่มเติมใน ยุวดี ตปนียากร. (2522). *วิวัฒนาการของทางการแพทย์ไทยตั้งแต่สมัยเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ สุกิจ ด่านยุทธศิลป์. (2534). *การสาธารณสุขแบบสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2453-2468*. หน้า 53.

ส่วนนโยบายการพัฒนากิจการพระศาสนา รัฐบาลได้ผนวกคณะสงฆ์อีสานเข้ากับคณะสงฆ์กรุงเทพฯ เพื่อให้ช่วยต่อการควบคุมและบริหารจัดการในท้องถิ่น ทั้งยังได้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) บังคับใช้เป็นกฎหมาย เพื่อควบคุมความประพฤติของคณะสงฆ์อีสานให้ประพฤติตามหลักพระธรรมวินัยตามแบบอย่างของคณะสงฆ์ส่วนกลาง และที่สำคัญคือการใช้แบบเรียนพระสงฆ์ส่วนกลางมาใช้ในอีสาน ซึ่งประสบความสำเร็จและเป็นที่น่าพอใจ¹

ตามที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ.2435 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในการเข้าไปหัวเมืองในภาคอีสาน ซึ่งออกมาในรูปแบบของพระราชบัญญัติ การดำเนินการกิจการต่างๆ รัฐบาลดำเนินการผ่านข้าหลวงประจำมณฑล และถ่ายทอดไปยังผู้นำท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่าการเข้าไปบริหารจัดการของรัฐบาลสยามในอีสานได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจการปกครองภายใน รวมทั้งเกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม และทางเศรษฐกิจด้วย อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายการพัฒนาดังกล่าวมานี้ เป็นเพียงระลอกแรกของรัฐบาลเท่านั้น หากพิจารณาเอกสารในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะพบว่า อีสานได้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นและก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

การกำหนดนโยบายพัฒนาหัวเมืองอีสานในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7

เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการในการเข้ามากำหนดนโยบายพัฒนาอีสาน ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับอีสานสองชิ้นซึ่งให้ภาพของอีสานในมุมมองที่มีลักษณะค่อนข้างใกล้เคียงกัน และเพื่อให้เห็นถึงปัจจัยที่รัฐบาลสยามต้องกำหนดนโยบายเข้ามาพัฒนาอีสาน ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบจากงานของอุศนา นาครีเคน² และ อริญชย์ วรรณชาติ³ มีรายละเอียดดังนี้

ผลการวิเคราะห์งานทั้งสองข้างต้นพบว่า อุศนา นาครีเคน ได้ใช้กรอบความคิดเกี่ยวกับการรับรู้⁴ และกรอบความคิดอาณานิคมภายในสำหรับการศึกษามุมมองของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ที่มีต่อหัวเมืองอีสาน หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ โดยชี้ให้เห็นว่า ความรับรู้ของรัฐบาลสยามที่มีต่ออีสานก่อน พ.ศ.2369 เป็นความรู้ที่มีได้เกิดจากการลงพื้นที่ตรวจราชการของชนชั้นนำสยามโดยตรงแต่เป็นชุดความรู้ที่มาจากท้องถิ่น หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ ชนชั้นนำสยามตระหนักว่าการเข้ามาควบคุมอำนาจเจ้าเมืองในท้องถิ่นอีสานมีความสำคัญ และจากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลสยามต้องเข้ามาพัฒนาหัวเมืองอีสานให้เป็นส่วนหนึ่งของสยาม กรอบความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับงานของอริญชย์ วรรณชาติ ที่ใช้กรอบความคิดอาณานิคม

¹ กิติรัตน สิทพันธ์. (2533). *การรวมคณะสงฆ์อีสานเข้ากับคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.2434 - พ.ศ.2468*. หน้า 146-147.

² อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ.2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (สาขาวิชาประวัติศาสตร์). เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

³ ความรู้เรื่องอีสานของชนชั้นนำสยาม พ.ศ.2433-2475. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (สาขาวิชาประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ อุศนา นาครีเคน ให้ความหมายว่า การรับรู้ในที่นี้หมายถึงสิ่งที่สร้างหรือประมวลขึ้นด้วยความรู้หรือความเข้าใจต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่มีการเลือกรับ การตีความ การให้ความหมาย การจัดการข้อมูลในเรื่องเหล่านั้น ซึ่งมาจากการสังสม ความรู้และความเข้าใจที่มีต่อเนื่องกันมา หรือจากประสบการณ์ จนทำให้เชื่อว่าสิ่งที่ตนรับรู้นั้นกลายเป็นเรื่องจริง และนำไปสู่ปฏิกิริยาของคนหรือสังคมในภาวะจะเข้ามาจัดการต่อสิ่งต่างๆ ด้วยกรอบของการรับรู้

ภายในเช่นเดียวกัน¹ ในการมองผ่านการสร้างชุดความรู้ของอีสานผ่านการตรวจราชการ โดยชี้ให้เห็นถึงปัจจัยของการคุกคามโดยมหาอำนาจตะวันตก เป็นแรงผลักดันให้เกิดการเข้าไปตรวจราชการเพื่อให้เห็นสภาพที่เป็นจริงของอีสาน

จากปัจจัยที่เกิดจากการคุกคามโดยฝรั่งเศสตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2400 ทำให้รัฐบาลสยามต้องส่งข้าราชการเข้าไปรับผิดชอบในแต่ละท้องที่ของอีสานมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาในท้องที่ให้เป็นไปตามนโยบายและใช้ความสามารถในการปรับวิธีการให้เป็นไปตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น² โดยการเข้ามาให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลสยามจะ “... ทำให้ประชาชนพลเมืองรู้คุณค่าของการปกครองและของรัฐบาลขึ้นแพร่หลายเป็นอย่างดี ...”³ การกระทำดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลสยามที่จะเข้าไปดำเนินนโยบายพัฒนาอีสานซึ่งเริ่มดำเนินการหลังเหตุการณ์กบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ.2469 เริ่มต้นด้วยการลดอำนาจหัวเมืองที่เคยเข้าร่วมกับเจ้าอนุวงศ์ลง ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเริ่มสถาปนาอำนาจของสยามด้วยการตั้งธรรมยุติกนิกายในอุบลราชธานี รวมไปถึงการนำเอาพิธีกรรมของรัฐมาใช้ในการสร้างความจงรักภักดีจากข้าราชการในหัวเมือง เมื่อถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงส่งข้าราชการระดับพระเจ้าน้องยาเธอเข้ามาปกครอง ทำหน้าที่แก้ปัญหาซึ่งเป็นผลกระทบจากการขยายอำนาจของฝรั่งเศสในอีสาน ซึ่งมุ่งความสนใจไปที่ประเด็นทางการเมือง รายงานที่ได้จากข้าราชการส่วนกลางที่ส่งเข้าไปในพื้นที่ก็ไม่ให้ความสนใจกับความเป็นไปในเรื่องอื่นๆ ในท้องถิ่นอีสาน⁴

ดังนั้นการวางนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับอีสานจึงอยู่บนจินตนาการของผู้ปกครองมากกว่าความเป็นจริงดังปรากฏในคำปรารภของสมเด็จพระมหาพรยาตาราชานุกาพเกี่ยวกับรายงานของกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ถึงความว่า “... ในเรื่องราชการแลที่จะเลือกสรรตัวคนมณฑลอีสานนี้ ข้าพระพุทธเจ้า (สมเด็จพระมหาพรยาตาราชานุกาพ - ผู้เขียน) มีความลำบากอยู่ ด้วยตนเองยังไม่ได้เคยไปรู้เห็นการในท้องที่พระยาศรีสุทนต์ (ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย - ผู้เขียน) ก็ยังไม่เคยเหมือนกัน จะประมาณการตามจดหมายและใบบอก กรมขุนสรรพสิทธิประสงค์ก็ไม่มีใครจะได้บอกในกระบวนพรรณนาการในท้องที่ให้ทราบมาแต่ไรๆ การในมณฑลนี้เหมือนกับมณฑลอุดรได้แต่ประมาณเอาว่าที่จะเป็นเช่นนี้ ...”⁵ และเมื่อดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง และบริเวณที่เป็นมณฑลบูรพาของสยามตกเป็นรัฐในอารักขาของฝรั่งเศสใน พ.ศ.2446 และ 2449 ทำให้ความขัดแย้งเรื่องเขตแดนมีมากขึ้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับผู้วางนโยบายจึงต้องเดินทางเข้าไปตรวจราชการในอีสานกันอย่างต่อเนื่อง นำโดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพใน พ.ศ.2449

¹ สุเทพ สุนทรภัสส์ ให้ความหมายว่า ระบบอาณานิคมภายใน (Internal Colonialism) หมายถึงการที่ส่วนกลางมีอำนาจทางการเมืองเหนือกว่า และมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทุกอย่างจากดินแดนส่วนภูมิภาคที่อยู่รอบนอก การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) โดยไม่ทั่วถึงจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาครอบนอก เป็นเหตุให้ดินแดนบางแห่งเจริญและบางแห่งไม่เจริญ ซึ่งเป็นกระบวนการในการพัฒนาประเทศ ผลที่ตามมาคือ ความไม่เสมอภาคทางการกระจายทรัพยากรและอำนาจทางการเมืองระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาครอบนอก ดังนั้นกรอบความคิดอาณานิคมภายในจึงหมายถึงการที่กลุ่มผู้คุมอำนาจหรือส่วนกลางจะพยายามรักษาเสถียรภาพและผูกขาดความได้เปรียบของตนไว้ โดยอาศัย “แผนนโยบาย” ที่จะส่งผลทำให้การแบ่งชนชั้นที่มีอยู่ในสังคม กลายเป็นสถาบันการกำหนดมอบหมายบทบาททางสังคม

² อุศนา นาครีเคน. (2548). อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ.2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475. หน้า 213.

³ พระยาสุนทรพิพิธ. (2515). *บันทึกความจำ (3) เมื่อเป็นปลัดจังหวัดสุโขทัย (ศรีสะเกษ)*. หน้า 31-33.

⁴ อุศนา นาครีเคน. (2548). เล่มเดิม. หน้า 191.

⁵ หจช, มร.5 ม.57/14. มณฑลอีสาน (11 สิงหาคม ร.ศ.119 - 20 พฤษภาคม ร.ศ.119).

อริยชัย วรธนชาติ ระบุว่า ภายหลังที่สยามกับฝรั่งเศสได้เผชิญหน้ากันในเหตุการณ์ พ.ศ.2436 รวมไปถึงการสถาปนาอำนาจในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงเริ่มผ่อนคลายเป็นลง พื้นที่อีสานได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติสยามที่มีขอบเขตชัดเจน หรือเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนจินตกรรมของชนชั้นนำสยามที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้¹ ดังนั้นการสถาปนาอำนาจของสยามเหนืออีสานจึงมีส่วนผลักดันมาจากอิทธิพลของฝรั่งเศสที่รุกคืบเข้าสู่อีสานด้วย นอกจากนี้ยังนำไปสู่การสร้างชุดความรู้ผ่าน “การตรวจราชการ” ในอีสานโดยชนชั้นนำสยามระดับผู้กำหนดนโยบาย เพื่อความสามารถที่จะจัดการปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในอีสาน โดยความรู้ที่ได้จากการตรวจราชการนั้นล้วนมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อการครอบครองและพัฒนาอีสานให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลสยาม ซึ่งถือเป็นความพยายามที่จะแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านวัตถุดิบจากดินแดนรอบนอก ผ่านการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองอีสาน² เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลสยามจึงไม่สามารถจะนิ่งเฉยอยู่เพียงแค่การสั่งการจากทางส่วนกลาง หรือรอรับข้อมูลจากท้องถิ่นดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อน การแสวงหาความรู้เกี่ยวกับอีสานของรัฐบาลสยามจึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้ชนชั้นนำสยามที่ดูแลรับผิดชอบในสายงานต่างๆ สามารถกำหนดมาตรการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายสำหรับเข้าไปพัฒนาอีสานได้อย่างมีประสิทธิภาพ³ จากที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่าการแสวงหาความรู้เรื่องอีสานของรัฐบาลสยาม มีความสัมพันธ์ต่อการวางนโยบายพัฒนาด้านต่างๆ ของส่วนกลาง โดยเฉพาะการส่งเสริมการลงทุนที่สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบเงินตรา ดังนั้นการแสวงหาข้อมูลผ่านการลงพื้นที่ตรวจราชการในมณฑลต่างๆ จึงกลายเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน และวางนโยบายของรัฐบาลสยามต่ออีสาน เพื่อรัฐบาลสยามจะได้รับประโยชน์จากการเข้าไปจัดการพื้นที่อีสานได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴

อาจกล่าวได้ว่า การเดินทางมาตรวจราชการของกลุ่มผู้ปกครองดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่ากรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของรัฐบาลสยามที่จะต้องทำให้ส่วนภูมิภาค “เจริญ” ด้วยการเข้ามา “พัฒนา” ตามแนวทางของกรุงเทพฯ ดังนั้นการเข้ามาทำความเข้าใจในพื้นที่จะทำให้สามารถรับรู้ถึงศักยภาพของพื้นที่ได้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นฐานความรู้ในการ “กำหนดนโยบาย” ให้ท้องถิ่นมีระบบเดียวกันกับทางส่วนกลาง ทั้งด้านการปกครอง คมนาคม เศรษฐกิจ และการศึกษา⁵ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การสร้างชุดความรู้ หรือการรับรู้ที่เกิดจากการเข้าไปตรวจราชการในอีสานของข้าราชการจากส่วนกลาง มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเพื่อนำไปพัฒนาอีสานในแต่ละหัวเมือง ปรากฏออกมาในรูปแบบของ “รายงานการตรวจราชการ” การขยายการปกครองของรัฐบาลสยามเข้าไปในอีสานด้วยการปฏิรูปการปกครองเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทุกด้าน

¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน เบน แอนเดอร์สัน. (2552). ชุมชนจินตกรรม: บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม. แปลโดย ชาวนิธิ เกษตรศิริ และคณะ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

² สุเทพ สุนทรเกสัช. (2540). ระบบอาณานิคมภายในกับภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: ตัวแบบเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของอีสานกับรัฐบาลกลางของประเทศไทย, ใน *มานุษยวิทยากับประวัติศาสตร์รวมความเรียงว่าด้วยการประยุกต์ใช้แนวความคิดทางทฤษฎีทางมานุษยวิทยาในการศึกษาข้อมูลทางประวัติศาสตร์*. หน้า 384-405.

³ อริยชัย วรธนชาติ. (2553). *ความรู้เรื่องอีสานของชนชั้นนำสยาม พ.ศ.2433-2475*. หน้า 185.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 217.

⁵ อุศนา นาศรีเคน. (2548). เล่มเดิม. หน้า 192.

อันประกอบด้วยด้านการเมือง คมนาคม เศรษฐกิจ การศึกษา ส่งผลให้คนอีสานมีความรู้สึกรู้ว่ากรุงเทพฯ คือ ศูนย์กลาง และสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลสยาม¹

1. นโยบายการพัฒนาอีสานของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453-2468

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นทรงราชย์ใน พ.ศ.2453 นโยบายที่ได้มีการดำเนินมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงดำเนินการสืบต่อ นโยบายการพัฒนาอีสานที่มีความเด่นชัดมากในต้นรัชกาลที่ 6 คือ นโยบายทางการศึกษา ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา ปลาย พ.ศ.2453 ในมณฑลอีสาน โปรดให้มีการซ่อมแซมหลังคาโรงเรียนวัดจอมศรี แขวงอำเภอรอนนาคมน มณฑลอีสาน การตั้งโรงเรียนที่วัดหลวง ตำบลเมืองกลาง แขวงอำเภอกกลางศรีสะเกษ จังหวัดอุษัณห์ พ.ศ.2455 โปรดให้มีการตั้งโรงเรียนในมณฑลอีสานรวมทั้งสิ้น 18 โรงเรียน พ.ศ.2461 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2464 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลนครราชสีมา พระองค์ทรงตระหนักดีว่าการศึกษาของราษฎรเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการอย่างเป็นทางการด่วน นอกเหนือจะสนับสนุนให้มีการเรียนการสอนในมณฑลต่างๆ ของอีสานแล้ว ยังส่งเสริมวิชาการอาชีพซึ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 เพื่อบังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ เรียนหนังสืออยู่ในโรงเรียน จนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนแล้ว ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการศึกษาขึ้นใหม่ เรียกว่าโครงการศึกษา พ.ศ.2464 ซึ่งได้ดัดแปลงมาจากโครงการศึกษา ฉบับ พ.ศ.2456 ฉบับแก้ไข พ.ศ.2458 ข้อความที่ใช้ก็คล้ายกันในโครงการได้มีคำแนะนำให้หาทางเลี้ยงชีพอย่างอื่นบ้างนอกจากความนิยมอาชีพเป็นเสมียน ซึ่งยังคงมีอยู่²

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านกิจการคมนาคม

ใน พ.ศ.2454 โปรดให้เปิดทำการรับส่งโทรเลขขึ้นที่เมืองสกลนคร และเมืองนครพนม ในท้องที่มณฑลอุดร และยังได้เปิดทำการไปรษณีย์และโทรเลขธนาณัติขึ้นที่เมืองนครพนมและเมืองขอนแก่น, สร้างสะพานขึ้นที่ลำห้วยหลวงในมณฑลอุดร กิจการคมนาคมในมณฑลนครราชสีมา กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดสร้างเส้นทางคมนาคมในมณฑล อาทิ การสร้างสะพานข้ามมาบห้วยบ้าน ด้วยข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา มีใบบอกมาว่า ที่ตำบลมาบห้วยบ้านเวลาฤดูน้ำหลากเกิดน้ำท่วม เกวียนและราษฎรสัญจรไปมาไม่สะดวก หลวงบริรักษ์นครเขตรักษาอำเภอสันติเยะ จึงได้บอกบุญตามบรรดาราษฎรเพื่อช่วยกันสมทบทุนจัดสร้างสะพานไม้ข้ามมาบห้วยบ้าน³ ในมณฑลร้อยเอ็ด

¹ แหล่งเดิม, หน้า 234.

² ศุภการ ศิริไพศาล. (2547). การปรับตัวสู่สังคมสมัยใหม่ของไทยผ่านระบบการศึกษาตามแบบตะวันตก พ.ศ.2430-2481. หน้า 134.

³ แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง สร้างสะพานข้ามมาบห้วยบ้าน ในมณฑลนครราชสีมา. (2455, 24 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 29 ตอนที่ 0ง. หน้า 1932.

พ.ศ.2456 ได้มีการสร้างสะพานขึ้นที่ห้วยยางเขตรักษาป่าบ้านดงท้อซึ่งอำเภอสระบุรี มณฑลร้อยเอ็ด 2 สะพาน และสร้างสะพาน และศาลาขึ้นที่ตำบลตลาดท้อซึ่งอำเภออุไทยสารคาม

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านกิจการความมั่นคง

พ.ศ.2454 โปรดให้โอนการปกครองท้องที่เมืองเชียงคานไปขึ้นมณฑลอุดร¹ และออกประกาศเรียกคนเป็นทหารในมณฑลอุดร มณฑลอิสาน ตามข้อบังคับเรียกคนเข้ารับราชการเป็นตำรวจภูธร ร.ศ.126 (พ.ศ.2450) พ.ศ.2456 โปรดให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ในมณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี และมณฑลร้อยเอ็ด² พ.ศ.2455 ให้ตัดเขตอำเภอเมืองรัตนบุรีในมณฑลนครราชสีมาไปรวมในมณฑลอุบลราชธานี

พ.ศ.2455 มีพระบรมราชโองการ ประกาศ แยกมณฑลอิสานออกเป็น 2 มณฑล คือ มณฑลอุบลราชธานี และ มณฑลร้อยเอ็ด³

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านการพระศาสนา

กิจการทางพระพุทธศาสนายังคงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ ราษฎรยังออกทรัพย์ส่วนตัวเพื่อร่วมกันปฏิสังขรณ์ซ่อมแซมวัดต่างๆ สร้างสะพาน ศาลา กุฏิและบ่อน้ำขึ้นในตำบลต่างๆ ในมณฑลอุดร

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านเศรษฐกิจ

ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศกำหนดอัตราเงิน ผู้ที่ได้เสียภาษีอากรต้องในจำพวกยกเว้นเกณฑ์ทหารในมณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด โดยมีใจความว่า “...ผู้ที่ติดกิจการค้าขายเพาะปลูกมาก ซึ่งได้กระทำโดยกำลังทรัพย์ของตนเอง แลทำด้วยกำลังแรงของตนเอง อันปรากฏด้วยได้เสียภาษีอากร ตามซึ่งจะได้กำหนดอัตราโดยได้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาให้ทราบ ว่า ในเมืองมณฑลใดเป็นอัตราเท่าใด ยกเว้นตลอดเวลาที่ได้ติดกิจการ ซึ่งเสียภาษีอากรอยู่ไม่ต่ำกว่ากำหนดอัตราที่ได้ประกาศไว้...”⁴ บัดนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กำหนดอัตราเงินตามความในมาตรา 13 ข้อ 9 นั้นดังนี้ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ดเป็นอัตราเงินไม่ต่ำกว่าปีละ 40 บาท นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศเก็บเงินค่าอนุญาตฆ่าสัตว์ในท้องที่อำเภอเมืองนครไทย มณฑลพิษณุโลก และอำเภอด่านซ้าย มณฑลอุดร ในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2461

¹ ประกาศโอนการปกครองเมืองเชียงคานไปขึ้นมณฑลอุดร. (2455, 25 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 28 ตอนที่ 0ง. หน้า 622.

² ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารในมณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด. (2456, 21 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 30 ตอนที่ 0ก. หน้า 287.

³ ประกาศแยกมณฑลอิสานออกเป็น 2 มณฑล คือ มณฑลอุบลราชธานี 1 มณฑลร้อยเอ็ด 1. (2455, 14 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 29 ตอนที่ ก. หน้า 8.

⁴ ประกาศกำหนดอัตราเงินผู้ที่ได้เสียภาษีอากรต้องในจำพวกยกเว้นเกณฑ์ทหาร ในมณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด. (2456, 21 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 30 ตอนที่ ก. หน้า 289.

ใน พ.ศ.2456 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะฆ่าโค กระบือ และสุกร ตามหัวเมืองในมณฑลร้อยเอ็ด และมณฑลอุบลราชธานี

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านการจัดการทรัพยากร

โปรดให้ประกาศใช้กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่า พ.ศ.2456 ในมณฑลอุดร เพื่อกำหนดชนิดของไม้ ขนาดของไม้ และอัตราค่าภาคหลวงประเภทไม้หวงห้ามซึ่งประกอบไปด้วย ไม้พยุง, ไม้มะเกลือ, ไม้ประดู่, ไม้เขว้า, ไม้แดง, ไม้รัก, ไม้ยาง, ไม้พะยอม, ไม้เต็ง, ไม้รัง, ไม้ตะเคียน, ไม้ก้นกระรา, ไม้ตะแบก, ไม้มะค่า เป็นต้น¹ จนกระทั่ง พ.ศ.2457 จึงได้ประกาศใช้ในมณฑลนครราชสีมา นอกจากนี้กระทรวงเกษตรธิการ ได้จัดสร้างทำนบกั้นน้ำในมณฑลนครราชสีมา พ.ศ.2458 ซึ่งประกอบด้วยทำนบบ้านวัด, ทำนบบ้านคอนเมือง และทำนบที่ลำไชระโยง โดยการสร้างทำนบกั้นน้ำในครั้งนี้ ราษฎรได้ช่วยกันเรียจเงินสำหรับการจัดสร้าง โดยการสร้างทำนบกั้นน้ำในครั้งนี้ส่งผลให้เกิดประโยชน์ในด้านการทนน้ำขึ้นในสำหรับการเพาะปลูกในมณฑลนครราชสีมา รวมทั้งเพื่อใช้เก็บกักน้ำไว้สำหรับราษฎรใช้อุปโภคบริโภค และสัตว์พาหนะ รวมทั้งใช้สำรองในฤดูแล้งด้วย²

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านการสาธารณสุข

สืบเนื่องจากปัญหาการแพร่ระบาดของ อหิวาตกโรค โรคบิด โรคลำไส้ ทำให้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมโรคระบาด พ.ศ.2456, พระราชบัญญัติจัดการปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ พ.ศ.2456, พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2456, พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457, พระราชบัญญัติแก้ไขการจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง พ.ศ.2458, พระราชบัญญัติเกี่ยวกับคนเกิด-คนตาย, พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2465³, พระราชบัญญัติการแพทย์ พ.ศ.2466 และพระราชบัญญัติสภาอากาศสยาม พ.ศ.2467 ดังนั้นการออกกฎหมายควบคุมโรคระบาดมีความเด่นชัดในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โรงพยาบาลหัวเมืองที่ได้มีการจัดสร้างในอีสานครั้งแรกคือ โรงพยาบาลเมืองนครราชสีมา โดยพระยาราชชนกุล (อวบ เปาโรหิต) เป็นผู้ดำเนินการเรียจเงินและจัดสร้างตั้งแต่ พ.ศ.2450⁴ นอกจากการสนับสนุนด้านการสาธารณสุขของราษฎรแล้ว ด้านการป้องกันโรค มีนโยบายหลักอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ การป้องกันโรค การรักษาโรค และการส่งเสริมสุขภาพอนามัย โดยมีการเผยแพร่ความรู้ด้านสุขศึกษาในหมู่ประชาชน และนักเรียนเพื่อป้องกันโรค, การโฆษณาด้วยการฉายภาพยนตร์เกี่ยวกับสุขอนามัยที่ถูกต้อง เช่น เรื่องการกำจัดขยะ, เรื่องอันตรายจากหนู และเรื่องการทำจัดสิ่งโสโครก เป็นต้น⁵

¹ ประกาศให้ใช้กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่า พระพุทธศักราช 2456 ในมณฑลอุดร. (2465, 15 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 39 ตอนที่ 0ก. หน้า 285.

² สร้างทำนบในมณฑลนครราชสีมา. (2458, 17 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 32 ตอนที่ 0ง. หน้า 1642-1643.

³ การออกพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2456 เพื่อควบคุมการนำเข้ามามาในประเทศ การขาย การไม่ให้เฉพาะปลูกและการใช้ยาเสพติดซึ่งให้โทษ

⁴ สุกิจ ตำนานยุทธศิลป์. (2534). เล่มเดิม. หน้า 138.

⁵ หจข, ม.12/11. รายงานกรมสาธารณสุขประจำพุทธศักราช 2465, 2466, 2467. อ่างใน สุกิจ ตำนานยุทธศิลป์. (2534). การสาธารณสุขแบบสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2453-2468. หน้า 146.

ดังนั้นการออกพระราชบัญญัติระงับโรคระบาดได้มีการประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.2456 โดยมีโรคระบาดที่สำคัญ 3 โรคด้วยกันคือ กาฬโรค อหิวาตกโรค และไข้ทรพิษ การจัดการเหล่านี้ให้อยู่ในอำนาจของสมุหเทศาภิบาลจัดการระงับโรคระบาดไม่แพร่หลายออกไป เช่น บังคับให้ประชาชนในเขตที่มีโรคระบาดชำระบ้านเรือนให้สะอาด ให้ทำลายบ้านเรือนที่เป็นบ่อเกิดของโรค ตลอดจนบังคับให้ประชาชนที่อยู่ในท้องที่เกิดกาฬโรคช่วยกันจับและทำลายหนูซึ่งเป็นสัตว์พาหะของโรคดังกล่าว การออกกฎหมายฉบับนี้ได้ส่งผลให้อัตราการตายของราษฎรจากโรคเหล่านี้ลดลง

ด้านการศาลยุติธรรม

พ.ศ.2457 ในมณฑลร้อยเอ็ดได้จัดสร้างศาลยุติธรรมประจำมณฑลเอาไว้ตัดสินคดีความต่างๆ ในปริมณฑลอำนาจของเมืองในปกครอง

ในการสำรวจสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรและสภาพทางเศรษฐกิจของราษฎรอีสานในระหว่าง พ.ศ.2453-2454 ในรายงานราชการมณฑลอีสาน¹ พบว่ามีรายงานสำคัญด้วยกัน 8 เรื่อง ประกอบด้วย 1) การบำรุงบ้านเมือง 2) การเกณฑ์ผู้คนใช้ราชการ 3) การจัดกำนันผู้ใหญ่บ้าน 4) การรักษาพยาบาล 5) การโจรผู้ร้าย 6) การภาษีอากร 7) การส่งสินค้าขึ้นไปแลมา และ 8) การนิยมแลนับถือของราษฎร ซึ่งจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

กิจการบำรุงบ้านเมือง และการเกณฑ์ผู้คนใช้ราชการ

เมืองพรหมขันธ์ (พรหมกัน, จงกัล) ได้มีการเกณฑ์ราษฎรสร้างถนน เมื่อถึงฤดูการทำนาให้หยุดการสร้างถนน เมื่อพ้นฤดูการทำนาแล้วจึงให้กลับมาสร้างถนนต่อ นอกจากนี้ยังมีการว่าจ้างให้แ้ว้วทางทางและตัดเสาโทรเลขซึ่งใช้เวลาทางประมาณ 7 วัน โดยให้ค่าจ้างต่อคนละ 3 เหรียญ เสาโทรเลขหมาเป็นรายต้น คือ ให้ผู้ที่ถูกเกณฑ์ตัดและปักพาดสายให้แล้วเสร็จ ให้ค่าจ้างต้นหนึ่งเป็นเงิน 4 เหรียญ

การจัดกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ได้ใช้รูปแบบโครงสร้างในการจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามแบบสยาม

การจัดการรักษาพยาบาล

ไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด ยังคงเป็นไปตามรูปแบบการรักษาแบบดั้งเดิม นอกจากนี้เจ้าเมืองพรหมขันธ์ยังได้แจกตำราวิธีป้องกันโรคให้กำนันตามตำบลต่างๆ เพื่อให้คำแนะนำสำหรับราษฎรได้รู้และทราบวิธีในการรักษาตัว

การจัดการโจรผู้ร้าย

เจ้าพนักงานฝรั่งเศสได้จัดที่พัก ณ บ้านโกนเกี๋ยล บริเวณช่องจอม บ้านกระเปียงบัว ตรงช่องเสม็ดเป็นที่พักโดยมีหัวหน้า 2 คน พลทหารหรือตำรวจอีก 12 คน สำหรับการตรวจตราจับกุมผู้ร้าย และตรวจดูผู้คนที่เดินทางสัญจรระหว่างช่องเขาพนมดงรัก

¹ หจข, มร.6 ม/14. รายงานราชการมณฑลอีสาน (พ.ศ.2453-2454).

การจัดการภาษีอากร

แต่เดิมมีการเก็บภาษี 2 อย่างคือ 1) เก็บเงินค่าราชการแก่ชายซึ่งมีอายุตั้งแต่ 21 ปี ถึง 60 ปี และ 1 คนละ 2 เหรียญใหญ่ และ 3 กัก เท่ากับ 4 บาท 28 สตางค์ 2) ชักภาษีจากพวกพ่อค้าซึ่งนำสิ่งของไปขายทางลุ่มเขา 11 ชักต่อ 1 สิ่งที่น่าไปขาย ด้าน

การส่งสินค้าลงไปแลขึ้นมาต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วยสินค้าขาลง พวกชาวบ้านในท้องที่เขตจังหวัดสุรินทร์ ได้นำข้าวเปลือกและสุกรไปขายบ้าง ส่วนสินค้าขึ้นมาจากลุ่มเขานั้น มีปลาร้าและปลาแห้ง เอาขึ้นมาจากชายในแขวงเมืองสุรินทร์เป็นบางครั้งคราวไม่สม่ำเสมอ หรือเป็นสินค้าพื้นเมือง

การนิยมแลนับถือของราษฎร

ไม่ค่อนผู้ตักเนื่องจากราษฎรได้รับความกดขี่จากเจ้าพนักงานฝรั่งเศส ในหนึ่งสัปดาห์ชาวบ้านถูกบังคับให้หาโคมาส่งให้เจ้าพนักงานฝรั่งเศสเพื่อฆ่ากินสัปดาห์ละหนึ่งตัว ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับราษฎรเป็นอันมาก

นอกจากนี้แล้วยังมีรายงานของหลวงเทพนิรินทร์ เรื่องการอพยพของราษฎรลาวข้ามมาฝั่งมาตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตอำเภอพนานิคม โดยมีการสืบทราบมาว่า ทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงมีความกันดารและขัดสนข้าวปลาอาหารต่าง ๆ ไม่บริบูรณ์ และราษฎรยังถูกเจ้าพนักงานฝรั่งเศสเกณฑ์แรงงานให้ตัดไม้เพื่อสร้างเส้นทางคมนาคม ขุดคลองตามลำแม่น้ำโขง และใช้แรงงานให้หาปลิงของไปส่งระหว่างเมือง สร้างความเดือดร้อนให้กับราษฎรเป็นอันมาก จนไม่มีเวลาไปทำมาหากิน

รายงานราชการมณฑลอุบล¹

ในรายงานฉบับนี้เป็นฉบับของ พ.ศ.2457 เกี่ยวกับการออกตรวจจับโจรผู้ร้ายในจังหวัดอุบล จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดสุรินทร์ โดยแบ่งออกเป็น 2 กอง และ 3 กอง กองหนึ่งจะออกตรวจเป็นระยะเวลา 15 วัน นอกจากนี้ยังมีรายงานฉบับ พ.ศ.2458 ที่รายงานเกี่ยวกับการตรวจราชการตามท้องที่อำเภอต่าง ๆ บริเวณริมน้ำโขง ประกอบไปด้วยเรื่องสำคัญ 4 เรื่องดังนี้

1) การเก็บภาษีที่รัฐบาลอินโดจีนได้ประกาศให้เก็บเงินขึ้นใหม่นั้น คือ โค กระบือเก็บเป็นรายตัวหนึ่งปีละ 50 เซนต์ ผิดกับการเก็บตามเดิม เพราะแต่เดิมเก็บภาษีเมื่อขายออกจากเมือง โคตัวละ 2 เหรียญ กระบือตัวละ 3 เหรียญ กับเก็บจากต้นหมาก, มะพร้าวเป็นรายต้น หมากต้นหนึ่งปีละ 25 เซนต์ มะพร้าวต้นละ 40 เซนต์ ทั้ง 2 อย่างที่กล่าวมานี้แต่เดิมยังไม่เคยเรียกเก็บ

2) ในกรณีที่เกิดสงคราม เจ้าพนักงานชาวฝรั่งเศสที่เป็นทหารกองหนุนต้องถูกเรียกไปในการสงครามเป็นอันมาก และมีเจ้าพนักงานเหลืออยู่รักษาเมืองเพียงเล็กน้อย ในระยะนี้เจ้าพนักงานและพ่อค้านายห้างชาวฝรั่งเศสได้พากันออกจากเมืองตามริมแม่น้ำโขงเป็นอันมาก และในเวลาทีพระยาวิเศษสิงหนาทไปตรวจราชการ เมื่อถึงตำบลบุงเขี้ยวท้องที่อำเภอเขมราฐ ก็มีฝรั่ง 1 คนกำลังเดินทางไปเมืองไซ่งอน และมีพ่อค้าที่โดยสารเรือเมล์มาจากเมืองเวียงจันทน์ ในเที่ยวโดยสารนั้นมีฝรั่งอีก 6 นายที่โดยสารเพื่อจะไปเข้าร่วมทัพที่ไซ่งอน พวกเขาแสดงอาการอย่างน่าเศร้าสลดใจเหมือนว่ากำลังจะไปตาย กับได้ทราบวาทาง

¹ หจช, มร.6 ม/14. รายงานราชการมณฑลอุบล.

ตอนใต้ เช่นเมืองปากเซ เจ้าพนักงานที่เป็นฝรั่งก็ออกไปเช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าพนักงานต้องออกไปช่วยทัพ ชนชั้นปกครองพื้นเมืองต้องออกมาปฏิบัติราชการแทน เช่นการชำระคดีความ เป็นต้น

3) ตามเมืองริมน้ำโขงในเวลานี้เจ้าพนักงานฝั่งซ้ายได้อนุญาตให้ราษฎรเล่นการพนันต่างๆ ได้ เป็นตำบลๆ เช่นที่ตำบลบ้านเรือนหินแขวงเมืองสองคอนตรงข้ามกิ่งอำเภอชานุมาร ได้มีการเรียกเก็บค่าใบอนุญาตบ่อนหนึ่งวันละ 4 เหรียญ

4) รัฐบาลฝรั่งเศสได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในอินโดจีน หากว่าเกิดการต่อสู้ระหว่างทหารญวนและทหารเขมร และหากมีการล่องลำเข้ามาในพระราชอาณาเขต สมควรที่จะต้องเตรียมการป้องกันในขั้นต้น

รายงานอุปราชภาคอีสานคิดจัดการบำรุงทางน้ำ, ทางบกในท้องที่ภาคอีสาน¹

เป็นรายงานที่วาดด้วยนโยบายการจัดการระบบชลประทาน รายงานเมื่อระหว่างวันที่ 27 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2465 โดยมีใจความสำคัญว่า สืบเนื่องจากมณฑลอุบลมีความกันดารมาก ถ้าหากว่าคิดทำการสร้างทางน้ำในที่ลุ่มลาดห้วยหนองคลองเขินให้น้ำขังไว้ใช้ได้ตลอดทั้งปีอาจเป็นผลดี ท้องที่ภาคอีสานนี้มีสายน้ำสำคัญอยู่ 5 สาย มีน้ำเดินตลอดปี และนอกจากลำน้ำมูลแล้ว เป็นลำน้ำที่มีความไม่แน่นอนเนื่องจากขึ้นเร็วลงเร็ว จึงไม่เหมาะแก่การใช้เรือสัญจร ควรคิดทำทำนบหินและซีเมนต์ปิดกั้นเมื่อน้ำล้นกว่าระดับทำนบแล้วให้ไหลข้ามได้แล้วชุดลำเหมืองออก 2 ฝั่ง ผ่านชายโคกและที่ราบ ส่วนลำน้ำอื่นควรปิดทำนบกั้นน้ำเอาไว้ให้ราษฎรได้ใช้

ส่วนเรื่องการสร้างเส้นทางคมนาคม รายงานฉบับนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญในการสร้างทางหลวงของมณฑล โดยมีนโยบายให้ตัดไม้สิ่งกีดขวางเพื่อให้เกวียนสามารถผ่านไปไต่เท่านั้น และเพื่อความสะดวกยิ่งขึ้นจึงควรจัดสร้างสะพานข้ามห้วยและลำน้ำก็เพียงพอแล้ว ในส่วนของมณฑลร้อยเอ็ดและมณฑลอุดร เมื่อยังไม่มีการเชื่อมเส้นทางรถไฟของแผ่นดิน จึงได้กำหนดให้สร้างทางหลวงแผ่นดินขึ้นสู่หัวเมืองฝ่ายเหนือ เพื่อให้ง่ายต่อการขนส่งสินค้า และสมควรบำรุงทางน้ำเพื่อใช้สำหรับกิจกรรมการเพาะปลูกด้วย

จะเห็นได้ว่าในช่วงระหว่าง พ.ศ.2454-2465 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการเข้าไปพัฒนาอีสานอย่างต่อเนื่อง ตามที่ได้อธิบายเอาไว้แล้ว ในระหว่าง พ.ศ.2454-2463² มีเชื้อพระวงศ์และข้าหลวงเดินทางไปตรวจราชการในอีสานรวมทั้งสิ้น 11 ครั้งดังนี้

¹ หจช, มร.6 ม/14. รายงานอุปราชภาคอีสานคิดจัดการบำรุงทางน้ำ, ทางบกในท้องที่ภาคอีสาน.

² เดิม วิภาคย์พจนกิจ. (2546). *ประวัติศาสตร์อีสาน*. หน้า 474-486.

พุทธศักราช	การตรวจราชการ
2449	สมเด็จพระยามะพรหมยาดำรงราชานุภาพเสด็จตรวจราชการหัวเมืองอีสาน
2452	พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นพิไชยมหินทโรดม เสด็จมาตรวจราชการโรงสายใหม่ที่เมืองอุบลราชธานี
2453	ขุนพิณสุรินทรการ ข้าราชการตรวจราชการมณฑลอีสาน พ.ศ.2453-2454 ตามคำสั่งจาก พระยาชลบุรานุรักษ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลอีสาน ประกอบไปด้วยเรื่อง การบำรุงบ้านเมือง, การเกณฑ์ผู้คนเข้ารับราชการ, กำหนดผู้ใหญ่บ้าน, การพยาบาล, โจรผู้ร้าย, การเก็บภาษีอากร, การขนส่งสินค้า และการนิยมนับถือของราษฎร
2454	พระยาศรีธรรมศกราช (เจริญ จารุจินดา) ตรวจราชการมณฑลอีสาน
2454	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช เสด็จตรวจราชการหัวเมืองอีสานบริเวณจังหวัดอุดรธานี-นครพนม-มุกดาหาร-อำนาจเจริญ-ม่วงสามสิบ-อุบลราชธานี
2454	พระยาชลบุรานุรักษ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอีสาน ออกตรวจราชการในท้องที่จังหวัดสุรินทร์ ประกอบไปด้วยเรื่องการทำนา ภาวะอดอยากของราษฎร และการปิดทำนบกั้นน้ำ โดยมอบหมายให้หม่อมเจ้านิสกร ปลัดจังหวัดสุรินทร์และขุนประดิษฐ์ยุทธการ ปลัดจังหวัดสุรินทร์ ดำเนินการปิดทำนบกั้นน้ำในฤดูแล้งเพื่อให้ทันฤดูฝนในปีถัดไป นอกจากนี้พระยาชลบุรานุรักษ์ยังได้ไปตรวจราชการอำเภออำนาจเจริญ อำเภอพิบูลมังสาหาร อำเภออุดรอุบล
2453-2461	พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลอุดร และข้าราชการเมืองขอนแก่นตรวจราชการมณฑลอุดร พ.ศ.2453-2461
2454-2455	หลวงสุริยามาศย์ ข้าราชการออกตรวจการทำนาในมณฑลนครราชสีมา เกี่ยวกับนโยบายการกักตุนข้าวไม่ให้จำหน่ายออกนอกมณฑล
2454-2458	ข้าราชการตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา ว่าด้วยความเคลื่อนไหวทางชายแดนไทยกับฝรั่งเศสบริเวณพรมแดนจังหวัดบุรีรัมย์
2455	พระเจ้าบรมวงศ์ กรมหลวงอดิศรอุดมเดช เสด็จตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา-อุดรธานี-นครพนม-มุกดาหาร-อำนาจเจริญ-ยโสธร-คำเขื่อนแก้ว-เขื่องใน-อุบลราชธานี
2455	ข้าราชการตรวจราชการมณฑลร้อยเอ็ด พ.ศ.2455
2455	หม่อมเจ้าธำรงศิริ ศรีธวัช ตรวจราชการมณฑลร้อยเอ็ด
2456 ¹	พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิรยศิริ) ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยไปตรวจราชการเมืองนครราชสีมา
2457	หม่อมเจ้าคำรบ ตรวจราชการตำบวงภูธรในมณฑลนครราชสีมา, มณฑลร้อยเอ็ด, มณฑลอุดร และมณฑลอุบลราชธานี รวมจำนวน 4 มณฑล
2458	พระเจ้าน้องยาเธอ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ เสด็จตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา มณฑลอุบลราชธานี

พุทธศักราช	การตรวจราชการ
2458	พระยาวิเศษสิงหนาท สมุหเทศาภิบาลมณฑลอุบลราชธานี และข้าราชการตรวจราชการมณฑลอุบล พ.ศ.2458 เกี่ยวกับโจรผู้ร้ายที่ออกปล้นชิงทรัพย์ รวมทั้งรายงานเรื่องความเคลื่อนไหวในแดนฝรั่งเศษ
2458	กรมพระกำแพงเพชร อัครโยธิน เสด็จตรวจราชการมณฑลนครราชสีมาและมณฑลพายัพ พ.ศ.2458 ประกอบด้วย เรื่องสำมะโนครัวประชากร, สภาพเศรษฐกิจ, การทำมาหากินของราษฎร และด้านสาธารณสุข และตรวจราชการมณฑลอุบลราชธานี
2460	พระยาสีหราชเดโช (หม่อมหลวงช่วง) ตรวจราชการเมืองพิบูลมังสาหาร มีราชทูตญี่ปุ่นพร้อมคณะผู้ติดตามเดินทางมาด้วย
2460	พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชินยาทนเรนทร เสด็จตรวจราชการมณฑลอุบลราชธานี
2461	กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เสด็จตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา-มณฑลอุบลราชธานี
2461	พระยาราชวิจิฉัย (อุทัยวรรณ อมาตยกุล) อธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตรวจราชการหัวเมืองอีสานจากนครราชสีมา-ขอนแก่น-มหาสารคาม-ร้อยเอ็ด-ยโสธร และอุบลราชธานี
2461	พระยาศรีธรรมมาธิราช ² ปลัดทูลฉลอง กระทรวงมหาดไทย ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าหลวงใหญ่ตรวจราชการชายแดน
2463	กรมพระกำแพงเพชร อัครโยธิน เสด็จตรวจราชการกิจการรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นครั้งที่ 2 และตรวจความก้าวหน้าการสร้างเส้นทางบริเวณช่องเม็ก และเสด็จไปยังเมืองนครจำปาศักดิ์ โดยมีเจ้ายุติธรรมธร (เจ้าราชดภัย หยุย) รอรับเสด็จ
2465	พระยาราชบุณยกุล อุปราชภาคอีสานคิดจัดการบำรุงทางน้ำและทางบกในท้องที่ภาคอีสาน
2467-2469	พระยาศรีธรรมมาธิราช ออกตรวจราชการมณฑลพายัพ จนถึงมณฑลอุบลราชธานี โดยล่องเรือตามลำแม่น้ำโขงเพื่อสำรวจแนวเส้นพรมแดนตั้งแต่เมืองเชียงคานจนถึงปากน้ำมณฑลอุบล

¹ พ.ศ.2456 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการประกาศให้ทราบโดยทั่วกันเรื่องให้รวม “มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี และมณฑลร้อยเอ็ดเป็นภาคเรียกว่า ภาคอีสาน” ดังนั้นคำเรียกว่า “อีสาน” เพิ่งจะเริ่มใช้จริงในสมัยรัชกาลที่ 6 จากนั้น พ.ศ.2465 จึงเปลี่ยนให้เป็น “ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”

² พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นข้าหลวงใหญ่ตรวจราชการชายแดนพระราชอาณาเขต ติดต่อกับอินโดจีนฝรั่งเศษร่วมกับข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศษ ในเรื่องการพิจารณาปักปันเขตแดนตามลำแม่น้ำโขงที่เป็นเกาะหรือดอน เริ่มตั้งแต่พรมแดนเมืองเชียงรายจนถึงอุบลราชธานีที่ด่านปากมูล

2. นโยบายการพัฒนาอีสานของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2468-2477

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ขึ้นทรงราชย์ในปลาย พ.ศ.2468 รัฐบาลของพระองค์ต้องเผชิญกับปัญหาขาดสภาพคล่องในท้องพระคลังมหาสมบัติ อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายงบประมาณด้านความมั่นคงของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ใช้งบประมาณส่วนใหญ่ไปในการสนับสนุนกิจการของกองทัพ และกิจการเสือป่า สำหรับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประกอบไปด้วยนโยบายสำคัญๆ ดังนี้

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านการปกครอง

พ.ศ.2468 ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศให้รวม “มณฑลอุบลราชธานี” และ “มณฑลร้อยเอ็ด” ซึ่งแยกมาจากมณฑลอีสานตั้งแต่ พ.ศ.2455 ให้รวมเข้ากับมณฑลนครราชสีมาดังความว่า “...ยกเลิกมณฑลร้อยเอ็ดและมณฑลอุบลราชธานี ยกจังหวัดร้อยเอ็ด, มหาสารคาม, กาฬสินธุ์, อุบลราชธานี, ชุขันธ์, สุรินทร์ รวม 6 จังหวัด มารวมกับจังหวัดนครราชสีมา, ชัยภูมิ, บุรีรัมย์ รวมเป็น 9 จังหวัดด้วยกันเรียกมณฑลนครราชสีมา โดยประกาศอย่างเป็นทางการวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2468 เป็นปีที่ 1 ในรัชกาลปัจจุบัน...”¹

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านการศึกษา

กิจการการศึกษาในมณฑลอุดรระหว่าง พ.ศ.2469-2477 รัฐบาลยังให้การสนับสนุนทางการศึกษาอย่างเต็มกำลัง เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ รัชกาลที่ 7 ระบุว่า ในระหว่าง พ.ศ.2471-2475 รัฐบาลได้สนับสนุนการสร้างโรงเรียนสำคัญในท้องที่ต่างๆ ในอีสานประกอบด้วย โรงเรียนน้ำพอง เมืองขอนแก่น, โรงเรียนบ้านผือ เมืองอุดรธานี, โรงเรียนประชาบาล เมืองนครพนม, โรงเรียนประชาบาล เมืองบุรีรัมย์, โรงเรียนประชาบาล อุบลวิทยาคม เมืองอุบลราชธานี, โรงเรียนประชาบาล เมืองขอนแก่น, โรงเรียนเพ็ญประชาอนุกุล มณฑลอุดร, โรงเรียนภูเวียงวิทยายน, โรงเรียนตามจังหวัดต่างๆ ในท้องที่มณฑลนครราชสีมา, โรงเรียนวัดกลาง เมืองบุรีรัมย์, โรงเรียนวัดกลาง นครธรรม เมืองอุบลราชธานี, โรงเรียนศรีประชาอนุกุล เมืองชูขันธ์, โรงเรียนหนองคายวิทยาคาร และโรงเรียนหนองบัววิทยายน เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้จะมีการส่งเสริมนโยบายทางการศึกษา ยังพบว่ามีปัญหาในการดำเนินการ ซึ่งเกิดจากการขาดแคลนงบประมาณ การขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญ

ในระหว่าง พ.ศ.2464-2474 ประเทศตกอยู่ในสภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ การเก็บเงินค่าการประถมศึกษาได้ยกเลิกไปใน พ.ศ.2473 เพื่อไม่ให้เป็นภาระหนักแก่ราษฎรแล้วได้พระราชทานจากท้องพระคลังมาชดเชยให้เป็นเงินสามล้านบาท การยกเลิกเงินบำรุงการศึกษามีไว้จะเป็นผลเสียที่รัฐบาลขาดเงินรายได้ที่จะบำรุงการศึกษาเท่านั้น แต่ยังทำให้ความหวังของกระทรวงธรรมการที่จะให้ประชาชนจัดการศึกษาตนเองเป็นอันสิ้นสุดไป และโอกาสที่จะให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าการประถมศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนที่จะต้องบำรุงและควบคุมดูแลก็เป็นอันยุติลงไปด้วยเช่นเดียวกัน²

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านพระพุทธศาสนา

ได้มีการสร้างและปฏิสังขรณ์วัดโพธิ์ศรีใสสะอาด เมืองอุดรธานี, สร้างและปฏิสังขรณ์ วัดสุปฏิหาราม เมืองอุบลราชธานี เป็นต้น

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านคมนาคม

ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติมตอนรัชกาลที่ 7 วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2472 - 22 เมษายน พ.ศ.2474, ประกาศยกเลิกการห้ามมิให้บรรทุกกระบือออกจากกรุงเทพฯ

¹ พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่องยุบและรวมการปกครองมณฑลต่างๆ. (2468, 31 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 42 ตอนที่ 0ก. หน้า 423-425.

² ศุภการ ศิริไพศาล. (2547). เล่มเดิม. หน้า 139.

พ.ศ.2474, ประกาศเปิดการเดินรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ (โคราชไปอุบล) วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2471 - 30 มีนาคม พ.ศ.2473 นอกจากนี้ยังมีการเปิดเดินเส้นทางระหว่างเมืองบุรีรัมย์กับสุรินทร์ การทำทางในจังหวัดอุบลราชธานี การทำถนนในจังหวัดชุนธ์ การทำถนนในจังหวัดนครพนม การออกประกาศ หนังสืออนุญาตให้สร้างทางเดินรถ จากตำบลสี่คิ้ว อำเภอจันทัก จังหวัดนครราชสีมา ถึงอำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ ในคำกราบบังคมทูลของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ระบุว่า ราษฎรในท้องที่ต่างๆ ของจังหวัดอุบลราชธานี ได้ยินยอมยกที่นาของตนเพื่อการสร้างถนนสายต่างๆ เช่นที่บ้านหนองบ่อท้องที่อำเภอเขื่อง, บ้านโพนเมือง ตำบลสี่คิ้ว บ้านนาขาว อำเภอเขื่อง เป็นต้น และได้มีการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางหลวงจากบ้านป่งหวาย ท้องที่อำเภอวารินชำราบ ถึงอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี ในระหว่าง พ.ศ.2474-2475 มีการก่อสร้างถนนและสะพานในท้องที่เมืองต่างๆ ได้แก่ สร้างทางในจังหวัดร้อยเอ็ดและกาฬสินธุ์, สร้างสะพานในจังหวัดบุรีรัมย์, สร้างถนนในจังหวัดสกลนคร, จังหวัดหนองคาย, จังหวัดนครพนม สร้างสะพานในจังหวัดนครพนม, จังหวัดนครราชสีมา, จังหวัดอุดรธานี, จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น

ในวันที่ 5 กันยายน พ.ศ.2469 ได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการให้ใช้พระราชบัญญัติรถยนต์ใหม่ณฑลอุดรทั่วทุกจังหวัด และในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2471 มีพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติรถจ้าง ร.ศ.124 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2460 ทั่วทุกจังหวัดในมณฑลนครราชสีมา มณฑลอุดร¹ ดังมีข้อความว่า “...บัดนี้ทรงพระราชดำริว่า การใช้นยานพาหนะล้อเลื่อนในท้องที่หัวเมืองมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดรได้เจริญแพร่หลายมากกว่าแต่ก่อน ถึงเวลาสมควรจะใช้พระราชบัญญัติเหล่านี้เพื่อควบคุมการใช้นยานพาหนะล้อเลื่อนที่สัญจรไปตามทางหลวง รักษาความปลอดภัยของประชาชน ทั้งให้การบังคับบัญชาเป็นระเบียบเรียบร้อยตามกฎหมายข้อบังคับของกรมทาง ว่าด้วยระเบียบการใช้นยานพาหนะบนทางหลวงของแผ่นดินและมณฑล ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2466 ...” นอกจากนี้ คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน ยังได้เสนอให้รัฐบาลจัดทำเส้นทางคมนาคมและพัฒนากิจการสาธารณสุขในด้านการกำจัดโรคคุดทะราดด้วย²

ใน พ.ศ. 2471 นอกเหนือจากการเปิดเส้นทางรถไฟในอีสานตอนใต้แล้วในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดการเดินไปรษณีย์อากาศระหว่างไทยกับอินโดจีนของฝรั่งเศสด้วย นอกจากนี้ยังพระราชวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุรเดชะ ยังมีพระดำริให้จัดสร้างทางขึ้นลงเครื่องบินในท้องที่ภาคอีสานดังความตอนหนึ่งว่า “... จำเดิมแต่สนามกีฬาประจำจังหวัดต่างๆ ในมณฑลอุดรแล้วเสร็จเป็นที่ขึ้นลงของเครื่องบินได้โดยสะดวก ทางราชการได้เปิดสายการบินรับส่งไปรษณีย์ทางอากาศ และรับส่งผู้โดยสารระวางจังหวัดนครราชสีมา จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองคาย นอกจากนี้ เมื่อมีโรคระบาดหรือภัยพิบัติบังเกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วน ก็ใช้พาหนะทางอากาศรับส่งทุกจังหวัด แต่ระวางจังหวัด 1 ถึงจังหวัด 1 มีระยะห่างไกล ถ้าเครื่องบินเกิดขัดข้องขึ้นในอากาศ ก็หาที่ร่อนลงได้ยาก อาศัยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น จึงได้ดำริสร้างที่ขึ้นลงของเครื่องบินในระวางทางตั้งแต่จังหวัด 1 ถึงจังหวัด 1 กำหนดระยะให้พอเสมอ เมื่อเครื่องบินขัดข้องขึ้นในอากาศจะได้ร่อนลงได้สะดวก ได้เริ่มสร้างขึ้นลงเครื่องบินระวางทางนี้มาแต่ พ.ศ.2467 บัดนี้ที่ขึ้นลงเครื่องบินได้แล้วบ้างบางแห่งคือ

¹ ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติรถจ้าง ร.ศ.124 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2460 ทั่วทุกจังหวัดในมณฑลนครราชสีมาและมณฑลอุดร. (2471, 9 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 45 ตอนที่ 0ก. หน้า 136-137.

² ศศิธร คงจันทร์. (2558). *กบฏผีบุญในภาคอีสานระหว่าง พ.ศ.2479-2502*. หน้า 70.

1) ที่ขึ้นลงของเครื่องบินบ้านแต่แต่ อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น 2) ที่ขึ้นลงของเครื่องบินบ้านโนนหัน อำเภอกุเวียง จังหวัดขอนแก่น 3) ที่ขึ้นลงของเครื่องบินบ้านบึงกาฬ อำเภอยักษ์บุรี จังหวัดหนองคาย 4) ที่ขึ้นลงของเครื่องบินบ้านศรีมงคล อำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม และ 5) ที่ขึ้นลงของเครื่องบินบ้านหัวดอน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม พื้นที่ซึ่งสร้างเป็นที่ขึ้นลงเครื่องบินนี้ มีโซดหิน และป่าไม้ ต่อไม้ หนองน้ำทุกแห่ง กว่าจะทำเป็นที่เรียกเครื่องบินขึ้นลงได้ ต้องอาศัยความพยายามและรวมแรงกัน ทำด้วยความอุตสาหะบากบั่นเพื่อประโยชน์แก่การบินจึงสำเร็จสมประสงค์ ...”¹

ใน พ.ศ.2472 ทางส่วนกลางได้มีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับพาหนะในหัวเมือง ดังความว่า “... บัดนี้ทรงพระราชดำริว่า ทางเกวียนในมณฑลนครราชสีมา และมณฑลอุดร โดยมาราษฎรในท้องที่และเจ้าของเกวียนได้เป็นผู้จัดสร้างทำขึ้น เพื่อความสะดวกแก่การขนสินค้าในพื้นที่เมืองตลอดจนถึงการไปมาของประชาชนที่จะเชื่อมต่อทางรถไฟ สมควรที่จะงดการเก็บค่าธรรมเนียมจอดเทียบและออกใบอนุญาตสำหรับเกวียน เพื่อบำรุงการคมนาคม ในทางเหล่านี้ให้มหาชนได้รับความสะดวกเป็นประโยชน์แก่การค้าขาย ให้เจริญยิ่งขึ้น อาศัยพระมหากรุณาธิคุณอันมีแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และความหวังพระราชหฤทัยในความเจริญของพระราชอาณาจักร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้งดการเก็บค่าธรรมเนียมจอดเทียบและออกใบอนุญาตสำหรับเกวียนในมณฑลนครราชสีมา และมณฑลอุดรตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ...”²

ระหว่าง พ.ศ.2474-2476 รัฐบาลได้ขยายเส้นทางรถไฟขึ้นหัวเมืองอีสานตอนเหนือได้สำเร็จ โดยต่อขยายเส้นทางจากนครราชสีมาถึงชุมทางบัวใหญ่ใน พ.ศ.2474³ และขยายถึงชุมทางเมืองขอนแก่น ใน พ.ศ.2476 ส่งผลให้การขนย้ายสินค้าจากหนองคาย อุดรธานีที่มีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีโครงการส่วนต่อขยายไปยังอุดรธานี นครพนม และหนองคาย⁴

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านความมั่นคงของประเทศ

ในเอกสารส่วนพระองค์ สบ.2 สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ปีที่ 196 ได้กล่าวถึงข้อตกลงว่าด้วยระเบียบการในเขตปลอดภัยและการเดินอากาศในลำแม่น้ำโขง และบำรุงตบแต่งลำแม่น้ำโขง วันที่ 11 เมษายน - 22 มิถุนายน พ.ศ.2472 , การกำหนดเส้นเขตแดนแม่น้ำโขง พ.ศ.2472 ซึ่งยังไม่สามารถตกลงกับรัฐบาลอินโดจีนฝรั่งเศสได้จนถึงเหตุการณ์กรณีพิพาทดินแดน พ.ศ.2484

ในการตรวจราชการของพระยาราชเสนาเกี่ยวกับการปักปันเขตแดนระหว่างอีสานของสยามกับลาวของฝรั่งเศสใน พ.ศ.2469 พระยาราชเสนาได้กราบบังคมทูลว่า ตนเองและข้าราชการผู้ชำนาญการแผนที่ ทั้งฝ่ายบกและน้ำกับผู้รู้ภาษาฝรั่งเศสได้ไปตรวจดูลักษณะของลำแม่น้ำโขง เพื่อให้การดำเนินการทำอนุสัญญา ระหว่างสยามกับประเทศอินโดจีนฝรั่งเศสเป็นไปด้วยดี บริเวณลำแม่น้ำโขงรวมทั้งหมดตั้งแต่เหนือจดใต้มี

¹ แจ้งความกระทรวงกลาโหม เรื่อง ที่ขึ้นลงของเครื่องบินในมณฑลอุดร. (2471, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 45 ตอนที่ 0ง. หน้า 2036-2037.

² ประกาศงดการเก็บค่าธรรมเนียมจอดเทียบเกวียนในมณฑลนครราชสีมา และมณฑลอุดร. (2472, 1 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 46 ตอนที่ 0ก. หน้า 257.

³ แจ้งความกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม แผนกรมรถไฟหลวง เรื่อง เปิดการเดินทางรถไฟจากสถานีโนนวัดถึงบัวใหญ่. (2474, 26 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 48 ตอนที่ 0ง. หน้า 299-300.

⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวง ต่อจากขอนแก่นไปจังหวัดหนองคาย และนครพนม. (2472, 23 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 46 ตอนที่ 0ก. หน้า 381-384.

ความยาวประมาณ 885 กิโลเมตร มีเกาะแก่งรวม 141 เกาะ หากจะตรวจสอบให้ชัดเจนอาจจะต้องใช้เวลาถึง 4 เดือน เกาะหรือดอนบางแห่งเหมาะสมแก่การเพาะปลูก เป็นที่ต้องการของราษฎรทั้งสองฝั่งโขง บางครั้งก็เกิดการวิวาท และรุกล้ำแย่งกันทำการเพาะปลูก จนเจ้าพนักงานฝ่ายสยามและฝรั่งเศสต้องไปพร้อมกันเพื่อทำการแบ่งปันที่ให้กับราษฎรอาศัยทำมาหากินเพื่อระงับข้อพิพาท

อย่างไรก็ตามคณะข้าหลวงตรวจลำแม่น้ำโขงได้มีหนังสือกราบบังคมทูล สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดังสรุปได้ว่า ฝ่ายฝรั่งเศสยอมให้เกาะดอนหรือหาดในลำแม่น้ำโขงเป็นของสยาม 9 แห่ง นอกจากนี้ในเรื่องของการเก็บภาษีในพื้นที่ปลอดทหาร 25 กิโลเมตร หากว่าสยามปฏิบัติตามความตกลงพิเศษว่าด้วยการค้าและการศุลกากรแดนต่อแดน ฝรั่งเศสก็ยินยอมที่จะให้อำนาจเก็บภาษีในเขต 25 กิโลเมตร

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านการสาธารณสุข

พ.ศ.2470 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันไข้ทรพิษ พ.ศ.2456 ในท้องที่มณฑลอุดร และมีการสนับสนุนจากรัฐบาลให้จัดสร้างโรงพยาบาลประจำจังหวัดขอนแก่น พ.ศ.2469 และโรงพยาบาลประจำจังหวัดบุรีรัมย์ พ.ศ.2474 เพื่อให้เป็นสถานพยาบาลในท้องถิ่นที่ราษฎรสามารถเข้ารับการรักษาทางการแพทย์ได้รวดเร็วและสะดวกยิ่งขึ้น¹

นโยบายการพัฒนาอีสานด้านเศรษฐกิจ

หลังจากที่การสร้างเส้นทางรถไฟระหว่างเมืองนครราชสีมาถึงอุบลราชธานีใน พ.ศ.2473 ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ กลายมาเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการค้าขาย และเกิดชุมชนบริเวณชุมทางรถไฟ ซึ่งส่งผลให้ราษฎรได้มีรายได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามความเปลี่ยนแปลงของระบบการคมนาคมในอีสาน ได้ส่งผลให้เกิดการหมดบทบาทของกลุ่มพ่อค้านายฮ้อย ที่ใช้โคเทียมเกวียนเป็นพาหนะในการเดินทางไปค้าขายตามเมืองต่างๆ ราษฎรริมแม่น้ำโขงมักประกอบอาชีพ หาของป่า โดยมีผลิตผลที่หาได้เช่น สีเสียด แก่นคุณ (ไม้ฝาดกินแทนหมาก) หมากสง หวายปอต่างๆ น้ำมันยาง นอกจากนี้ยังประกอบอาชีพทำนาเกลือ ทำกระเบื้อง อิฐ ปั้นโอ่งต่างๆ ซึ่งจะทำในช่วงที่ว่างเว้นจากการทำนา และยังมี การปลูกข้าวเจ้า ทำไร่ ปลูกต้นไม้ล้มลุก ทำสวนหม่อนเลี้ยงไหม ปลูกอ้อย ทำน้ำตาลโตนด มีอาชีพงานฝีมือ เช่น ช่างไม้ ช่างเหล็ก ช่างทอผ้า ช่างทำแคน ช่างจักสาน ช่างทำธูป อาชีพทำปศุสัตว์ หรือเป็นแพทย์พื้นเมือง และยังมีกรล่าเนื้อ เพื่อนำหนังสัตว์ไปจำหน่าย รวมทั้งรับจ้างต่างๆ²

วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2469 ได้มีการประกาศผ่อนผันงดการเก็บเงินรัชชูปการ พ.ศ.2469 ให้แก่ราษฎรหมู่บ้านจา ตำบลบงเหนือ ท้องที่อำเภอบ้านหัน จังหวัดสกลนคร มณฑลอุดร ซึ่งถูกเพลิงไหม้บ้านเรือน และทรัพย์สินเสียหายรวม 21 ราย จากที่ได้กล่าวมาว่ารถไฟที่ได้ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจอีสานแล้ว ยังมีชาวจีนที่เข้ามามีบทบาทในการเป็นพ่อค้าคนกลาง ระหว่าง พ.ศ.2470-2477 ในช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ ราคาข้าว ไม้สัก ติบูก ยางพาราของไทยตกต่ำ และขายในตลาดต่างประเทศไม่ได้ รัฐบาลจึงได้ว่าจ้าง ศาสตราจารย์ ดร.คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน เข้ามาสำรวจ

¹ หจข, มร.7 ม/10.โรงพยาบาลจังหวัดบุรีรัมย์.

² หจข, มร.7 ม/8. รายงานพระราชเสนาตราตรวจราชการลุ่มน้ำโขง (พ.ศ.2469-2470).

สภาพเศรษฐกิจของสยาม และอีสาน¹ โดยเสนอให้รัฐบาลพัฒนาพันธุ์พืชอื่นๆ แทนการปลูกข้าว ซึ่งไม่เหมาะสมกับพื้นที่ตั้งและสภาพภูมิศาสตร์ซึ่งเป็นที่ราบสูง โดยเสนอให้สร้างสถานีทดลองปลูกฝ้าย ยาสูบ และต้นหญ้า

คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน ได้เสนอให้รัฐบาลสยามดำเนินนโยบายพัฒนาอีสานในด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะเรื่องน้ำ ได้เสริมให้ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าทำการสำรวจและขุดบ่อน้ำสะอาดไว้ใช้ ส่วนด้านคมนาคมไม่มีอะไรเพิ่มเติมเนื่องจากรัฐบาลได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว และยังมีมีการเสนอให้สร้างประตูน้ำในเขตพื้นที่ใกล้กับแม่น้ำโขงเพื่อความสามารถในการผันน้ำมาใช้สำหรับการเพาะปลูก โดยการสร้างเขื่อนทดน้ำเพื่อเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูทำนา และเสนอให้รัฐบาลสำรวจหนองน้ำและบึงเพื่อให้ราษฎรสามารถใช้เป็นที่จับปลา เก็บน้ำไว้ใช้บริโภค เลี้ยงสัตว์ และสำหรับการเพาะปลูกในฤดูแล้ง เป็นต้น²

พ.ศ.2472 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จตรวจโบราณวัตถุสถานมณฑลนครราชสีมา ดังความกราบบังคมทูลว่า "... ด้วยข้าพเจ้าไม่ได้ไปมณฑลนครราชสีมามากกว่า 20 ปี เห็นว่าในเดือนมกราคมนี้ จึงประสงค์จะขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตกราบถวายบังคมลาไปตรวจโบราณวัตถุสถานกับทั้งเพื่อศึกษาความเป็นไปในหัวเมืองมณฑลนครราชสีมา ตลอดจนถึงจังหวัดชูนันท์และอุบล ข้าพเจ้าได้ปรึกษาพระยาเพ็ชรดา สมุหเทศาภิบาล เพื่อจะมีให้ใช้เวลา พระยาเพ็ชรดากะโปรแกรมมาให้เป็นเวลา 18 วัน จึงคิดด้วยเกล้าว่า จะออกจากกรุงเทพฯ วันที่ 21 มกราคม แลกลับมาถึงกรุงเทพฯ ณ ราววันที่ 7 กุมภาพันธ์ ..."³

การเสด็จตรวจราชการของกรมพระยาดำรงราชานุภาพในครั้งนี้ เป็นหนึ่งในความใฝ่พระทัยของพระองค์ที่จะสร้างพิพิธภัณฑ์สถานขึ้นตามจังหวัดต่างๆ แต่ในขณะนั้นงบประมาณของราชบัณฑิตยสถานมีน้อย ประกอบกับการรักษาโบราณวัตถุในต่างจังหวัดก็ยังไม่ปลอดภัยเพียงพอ ด้วยเหตุนี้เมื่อพบโบราณวัตถุขึ้นใด ก็จะทรงขอมาเก็บรักษาไว้ในพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พระนคร การเสด็จในครั้งนี้เป็นการเสด็จตรวจสภาพทั่วไปของแหล่งโบราณสถานทางประวัติศาสตร์ในท้องที่อีสานใต้ โดยเสด็จปราสาทหินพาย จังหวัดนครราชสีมา ปราสาทหินเขาพนมรุ้งและปราสาทเมืองต่ำ จังหวัดบุรีรัมย์ ปราสาทบ้านระแงง อำเภอสรีร์ฐภูมิ จังหวัดสุรินทร์ ปราสาทกำแพงใหญ่ อำเภอกุฑมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ ปราสาทเขาพระวิหาร และบ้านไฟใหญ่ อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี

ในการเสด็จครั้งนี้สรุปสาระโดยคร่าวๆ ได้ดังนี้ วันที่ 22 มกราคม 2472 เสด็จทอดพระเนตรสถานพระนารายณ์หลักเมือง และโรงเรียนตัวอย่างประจำมณฑลนครราชสีมา ในปัจจุบันคือ โรงเรียนราชสีมาวิทยาลัย เพื่อประทานโอวาทแก่นักเรียน จากนั้นได้เสด็จทอดพระเนตรโรงพยาบาลสุขาภิบาลแห่งแรกของมณฑล (ปัจจุบันคือโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา) จากนั้นจึงเสด็จตรวจศาลาว่าการมณฑลและศาลยุติธรรมมณฑล (ปัจจุบันคือ โรงเรียนศิริวิทยากร และโรงเรียนรวมมิตรวิทยา) แล้วเสด็จไปทอดพระเนตรโรงเรียนฝึกหัดครูมูลกสิกรรม (ปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา) วันที่ 23 มกราคม เสด็จรถไฟสายจิระไปยังเมืองพิมายเพื่อทอดพระเนตรปราสาทหินพิมายและโบราณวัตถุในวันที่ 24 มกราคม จากนั้นในวันที่ 25 มกราคม เสด็จโดยรถไฟไปอำเภอลำปลายมาศแล้วเสด็จรถยนต์ไปอำเภอนางรอง ในระหว่างวันที่ 26 มกราคม - วันที่ 3 กุมภาพันธ์ เสด็จตรวจโบราณวัตถุปราสาทหินเขาพนมรุ้ง ปราสาทเมืองต่ำ

¹ ศศิธร คงจันทร์. (2558). เล่มเดิม. หน้า 69.

² คาร์ล ซี. ชิมเมอร์แมน. (2525). *การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม*. ชิม วีระไวทยะ แปล. หน้า 165-171.

³ ชุนบริบาลบุรีภัณฑ์. (2472). *จดหมายเหตุการณ์เสด็จตรวจโบราณวัตถุสถาน มณฑลนครราชสีมาของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ พ.ศ.2472*. หน้า 17.

แล้วเสด็จไปเมืองชูนันท์ และเสด็จทอดพระเนตรปราสาทหินบ้านระแงง อำเภอศรีขรภูมิ เสด็จศรีสะเกษเพื่อทอดพระเนตรปราสาทหินเขาพระวิหาร แล้วเสด็จไปอุบลราชธานี ทอดพระเนตรโบราณวัตถุที่วัด สุปัญญาราม และที่อำเภอม่วงสามสิบ จากนั้นจึงเสด็จกลับกรุงเทพฯ ในวันที่ 18 มกราคม 2472

พ.ศ.2476 รัฐบาลได้เชิญนาย เอมส์ เอ็ม แอนดรูส์ ให้เข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจอีสาน โดยเขาได้รายงานว่า “... ในภาคอีสาน รายจ่ายในการทำนาไม่ปรากฏว่า แตกต่างกันมากมายระหว่างหมู่บ้านต่างๆ แต่ดูสูงขึ้นในตำบลต่างๆ ใกล้นครราชสีมา อุบลราชธานี และขอนแก่นกว่าตำบลอื่นๆ ทั้งนี้เหตุผลคงจะเป็นเพราะสามตำบลตามลำดับนี้ แห่งหนึ่งเป็นสถานีชุมทาง อีกสองแห่งเป็นจุดหมายปลายทางของรถไฟสายอีสานและเนื่องด้วยผลการค้าขายและความเจริญอย่างมากขึ้นในศูนย์กลางของสามจังหวัดนี้ การกลไกรวมจึงได้ดำเนินไปทางการค้ามากกว่าตำบลอื่นๆ ที่อยู่ไกลออกไปกว่านั้น นอกจากตำบลใกล้นครราชสีมาแล้ว รายได้จากพืชผลส่วนมากได้จากข้าวเหนียว หมู่บ้านในนครราชสีมา มีรายได้จากพืชผลเมื่อเฉลี่ยแล้ว สูงเกือบสองเท่าของส่วนเฉลี่ยที่เป็นรายได้ที่สูงที่สุดของภาคอีสาน และส่วนเฉลี่ยสูงนี้ได้จากข้าวเจ้า ... ซึ่งเหมาะสำหรับส่วนเป็นเป็นสินค้าออก... ข้าวเจ้า ข้าวซึ่งขายกันในท้องตลาดนั้น อาจปลูกเป็นสินค้าและส่งเป็นสินค้าออกได้ ขณะเดียวกันข้าวเหนียวกลับเป็นสินค้าและส่งเป็นสินค้าออกไม่ได้ เพราะตลาดสำหรับข้าวเหนียวมีจำกัดเฉพาะภาค คือ ภาคอีสาน พื้นดินและบริเวณใดที่ใช้ปลูกข้าวเหนียวขึ้นได้ ตามธรรมชาติก็ใช้ปลูกข้าวเจ้าขึ้นเหมือนกัน ฉะนั้น ราษฎรภาคอีสานของประเทศสยาม ก็สามารถปลูกข้าวธรรมดาได้ และเขาควรปลูก ถ้าจะให้การปลูกข้าวในภาคมีกำไรในทางโภคกิจ ...”¹

ในระหว่างการปกครองของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการส่งเชื้อพระวงศ์และขุนนางเดินทางไปตรวจราชการในภาคอีสาน ระหว่าง พ.ศ.2468-2477 ดังนี้

พุทธศักราช	การตรวจราชการ
2469	พระยาราชนเรนทรตรวจราชการมณฑลอุดรและตรวจราชการลุ่มแม่น้ำโขง
2469-2470	จอมพล สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต อภิรัฐมนตรีและเสนาบดีกระทรวงกลาโหมเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดรและมณฑลพิษณุโลก
2470	มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา เพื่อวางแผนสร้างทำนบลำตะคอง
2471	พระยาจำแลนบดี (ชิต สุนทรวร) ตรวจราชการเมืองอุบลราชธานี โดยมีพระวิภาคย์พจนกิจ นำตรวจราชการชายแดน
2471	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีวิวัต เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เสด็จตรวจราชการเมืองอุบลราชธานี เมืองปากเซ และเมืองจำปาศักดิ์
2471-2472	กระทรวงธรรมการตรวจราชการหัวเมืองภาคอีสาน
2472	สมเด็จพระยาต๋องราชานุภาพเสด็จตรวจราชการมณฑลนครราชสีมา เพื่อเก็บข้อมูลวัตถุโบราณและบันทึกภาพโบราณสถานในจังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี

¹ เอมส์ เอ็ม แอนดรูส์. (2480). รายงานการสำรวจโภคกิจตามชนบทสยามครั้งที่ 2 พ.ศ.2477. หน้า 33-43 อ้างใน ศศิธร คงจันทร์. (2558). เล่มเดิม. หน้า 70-71.

พุทธศักราช	การตรวจราชการ
2472	กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เสด็จตรวจราชการทางหลวงในมณฑลนครราชสีมา <ul style="list-style-type: none"> - 2468 เสด็จตรวจความคืบหน้าการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี และข้ามแดนไปตรวจดูระบบการคมนาคมของฝรั่งเศสในแดนลาว - 2469 เสด็จตรวจความคืบหน้าของสถานีรถไฟเมืองบุรีรัมย์ รวมทั้งกิจการไปรษณีย์เมืองนครราชสีมา บุรีรัมย์ และสุรินทร์ - 2469 เสด็จตรวจราชการรอยต่อมณฑลนครราชสีมาและมณฑลปราจีน - 2471 เสด็จตรวจความคืบหน้าการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนครราชสีมา-อุบลราชธานี - 2472 เสด็จตรวจราชการความคืบหน้าการก่อสร้างเส้นทางสายอุบลราชธานี-ขอนแก่น - 2473 เสด็จตรวจราชการกิจการรถไฟเมืองนครราชสีมา-ขอนแก่น และเรื่องข้าว
2472	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร เสนาบดีกระทรวงธรรมการเสด็จตรวจราชการมณฑลนครราชสีมาและจังหวัดอุบลราชธานี
2472	ศาสตราจารย์ ดร.คาร์ล ซี ซิมเมอร์แมน ออกสำรวจสภาพเศรษฐกิจของประเทศสยามและภาคอีสานตั้งปรากฏใน “รายงานการสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม พ.ศ.2473-2474”
2475	เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ (หม่อมราชวงศ์สท้าน สนิทวงศ์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ เดินทางไปตรวจความคืบหน้าในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ในมณฑลนครราชสีมา
2475	เรจินัล เลอ เมย์ เดินทางสำรวจสภาพเศรษฐกิจอีสาน
2476	พระยาพลพลพยุหเสนา (พจ พหลโยธิน) ตรวจราชการทางทหารในภาคอีสาน
2477	เจมส์ เอ็ม แอนดรู เดินทางสำรวจสภาพเศรษฐกิจชนบทในอีสานระหว่าง พ.ศ.2477-2480

ในระยะ 8 ปีของการปกครองแผ่นดินของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญในการเข้าไปพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรทั่วประเทศ โดยในรัชกาลของพระองค์ทรงทรงสนับสนุนกิจการด้านการศึกษาอย่างมาก มีการอนุญาตให้จัดสร้างโรงเรียนตามหัวเมืองต่างๆ ในอีสานเพื่อให้บุตรหลานของราษฎรได้รับการศึกษาตามรูปแบบอย่างสมัยใหม่ นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงระบบการสาธารณสุขในอีสานให้พัฒนามากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยมีการสมทบทุนจัดสร้างโรงพยาบาลประจำจังหวัดขึ้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดขอนแก่น ด้านการคมนาคมได้เปิดเส้นทางเดินรถไฟถึงอุบลราชธานีสำเร็จ ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้ามากขึ้น ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้เข้าแทนที่ระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม โดยมีพระเจ้าพี่ยาเธอฯ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีกิจการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเจรจาขอปักปันเขตแดนบริเวณมณฑลอุดร และเมืองรายทางตามลำแม่น้ำโขงใน พ.ศ.2469 กับรัฐบาลอินโดจีนฝรั่งเศส

บทสรุปและอภิปรายผล

ตลอดระยะเวลา 24 ปีของการปกครองโดยรัฐบาลสยามตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อีสานได้รับการพัฒนาไปในทิศทางที่ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นทั้งในด้านการศึกษา ระบบสาธารณสุข การคมนาคม การจัดการระบบชลประทาน สุขอนามัยของพลเรือน และกิจการด้านความมั่นคงของประเทศ ระหว่างอีสานของสยามกับลาวของฝรั่งเศส รัฐบาลได้ส่งเชื้อพระวงศ์ ข้าหลวง และผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติลงพื้นที่ไปสำรวจสภาพทางสังคม การคมนาคม เศรษฐกิจและการศึกษา การเข้าไปตรวจราชการของข้าราชการจากส่วนกลาง รวมไปถึงชาวต่างชาติที่รัฐบาลสยามว่าจ้างมาเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล มีเป้าหมายเพื่อศึกษาสภาพปัญหาของหัวเมืองอีสานในแต่ละท้องที่ซึ่งมีปัญหาค่อนข้างแตกต่างกันออกไป ดังนั้นการลงพื้นที่ตรวจราชการจึงต้องการเข้าใจปัญหาของพื้นที่นั้นๆ เมื่อความเข้าใจของส่วนกลางรับรู้ผ่านรายงานการตรวจราชการ ขั้นตอนต่อมาคือการกำหนดนโยบายเข้าไปแก้ไขหรือพัฒนาหัวเมืองอีสาน

จากการค้นคว้าของผู้วิจัยทำให้ค้นพบว่ารัฐบาลสยามมีขั้นตอนในการดำเนินนโยบายพัฒนาหัวเมืองอีสานซึ่งมีกระบวนการด้วยกัน 3 ขั้นตอนคือ 1) การพิจารณาจากรายงานตรวจราชการก่อนหน้าเพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหา 2) พิจารณาจากรายงานตรวจราชการที่ข้าราชการลงพื้นที่ด้วยตนเอง โดยข้าราชการจากหัวเมืองจะโทรเลขส่งรายงานตรวจราชการแนบข้อเสนอสำหรับการกำหนดนโยบายไปพร้อมเพื่อให้ส่วนกลางพิจารณาเข้าที่ประชุมเสนาบดี และส่งต่อไปถึงพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพิจารณารายงาน 3) เมื่อกระบวนการข้อ 2 เข้าถึงหน่วยโครงสร้างชั้นบนสุดแล้วผู้แทนพระองค์จึงจะดำเนินการส่งหนังสือตอบกลับไปยังกระทรวงต้นสังกัดเพื่อรับทราบและโทรเลขแจ้งผลการกำหนดนโยบายที่จะพัฒนาหัวเมืองไปยังส่วนท้องถิ่นต่อไป แต่ในอีกกรณี ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้ลงพื้นที่ตรวจราชการอาจจะดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาท้องถิ่นเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงส่งรายงานผลการดำเนินนโยบายกลับไปยังส่วนกลาง

จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการกำหนดนโยบายพัฒนาหัวเมืองอีสานมีขั้นตอนที่ละเอียด และรัฐบาลสยามต้องพิจารณาถึงผลตอบรับของการเข้าไปดำเนินนโยบายโดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หากโครงการใดที่มณฑลในอีสานได้เสนอไปรัฐบาลสยามเห็นว่าไม่เป็นผลดีต่อส่วนกลางก็จะไม่ดำเนินการ ส่วนบางโครงการที่เป็นประโยชน์โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจรัฐบาลสยามก็จะอนุญาตให้ดำเนินการทันที ดังจะเห็นได้จากการขยายเส้นทางรถไฟตั้งแต่ พ.ศ.2468-2476 ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดเพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้าเข้าออกอีสานอันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพัฒนาเส้นทางคมนาคมเพื่อการค้า สรุปการดำเนินนโยบายตามกระบวนการกำหนดนโยบายในการพัฒนาหัวเมืองอีสานในสองรัชสมัย คือ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้วิจัยขอสรุปสาระสำคัญดังนี้ 4 ด้าน คือ

ด้านการปกครอง รัฐบาลสยามให้ความสำคัญต่อหัวเมืองอีสานในเรื่องของการปรับปรุงหัวเมืองหรือท้องที่ต่างๆ ดังปรากฏว่าในต้นรัชกาลที่ 6 มีการยุบย้ายท้องที่ต่างๆ ในหัวเมืองอีสานบ่อยครั้งเช่น ที่อำเภอเชียงคาน เมืองเลย ที่อำเภอวารินชำราบ เมืองอุบลราชธานี นอกจากนี้ยังได้ประกาศแยกมณฑลใน พ.ศ.2455 ประกอบด้วยมณฑลร้อยเอ็ดและอุบลราชธานี เพื่อให้ข้าราชการสามารถเข้าถึงราษฎรได้อย่างใกล้ชิดและเข้าไปดำเนินนโยบายพัฒนาตามท้องที่ต่างๆ ให้เจริญมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงเรื่องการศาล การปราบปรามโจรผู้ร้าย รวมไปถึงการเกณฑ์คนเข้ารับราชการซึ่งเป็นนโยบายที่ดำเนินการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5

ด้านการคมนาคม รัฐบาลสยามให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเส้นทางคมนาคมในหัวเมืองอีสานค่อนข้างมาก เนื่องจากอีสานมีพรมแดนติดต่อกับลาวของฝรั่งเศส จึงทำให้มีสินค้าล้งไหลเข้าออกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นโครงการขยายเส้นทางรถไฟจึงถือเป็นโครงการแห่งชาติที่รัฐบาลสยามใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อเข้าไปพัฒนาตงจะเห็นได้จาก การวางโครงการขยายเส้นทางรถไฟใน พ.ศ.2460 ไปยังหัวเมืองรอบนอกเมืองนครราชสีมา และขยายถึงบุรีรัมย์ใน พ.ศ.2468, สุรินทร์ พ.ศ.2469, อุบลราชธานี พ.ศ.2474, บัวใหญ่ พ.ศ.2474 และขอนแก่น พ.ศ.2476 ส่วนทางบกซึ่งให้เกียรน รถยนต์ใช้สัญจรปรากฏว่า รัฐบาลให้สร้างถนนขนานกับแนวเส้นทางรถไฟเนื่องจากจะทำให้การขนส่งสินค้าสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนเส้นทางบกอื่นๆ กระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้ราษฎรเรียโรเงินกันเองเพื่อใช้ทุนทรัพย์เหล่านี้จัดสร้างถนน สะพาน บุรณะวัดวาอาราม และสิ่งปลูกสร้างที่เป็นสาธารณประโยชน์

ด้านการเศรษฐกิจ มีส่วนสัมพันธ์กันกับการพัฒนาระบบคมนาคมในอีสาน กล่าวคือ รัฐบาลขยายทางรถไฟเพื่อให้สามารถสนับสนุนการขนส่งข้าวไปยังกรุงเทพฯ เพื่อการค้า ในขณะที่เดียวกันการเข้ามาของพ่อค้าชาวจีนก็มีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจอีสานเจริญเติบโต มีการนำสินค้าข้าวของเครื่องใช้ที่ทันสมัยมาจำหน่ายให้แก่พลเมืองตามเมืองใหญ่ๆ เช่น นครราชสีมา ขอนแก่น อุบลราชธานี นอกจากนี้รัฐบาลสยามยังได้ออกกฎหมายต่างๆ อันส่งผลให้พลเมืองอีสานต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเช่น การเสียเงินรัชชูปการ 4 บาทต่อปี, การเสียเงินค่าพาหนะล้อเลื่อน, รถจ้าง, รถยนต์, การเสียเงินค่าใบอนุญาตฆ่าสัตว์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการหารายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สำคัญในอีสานก็คือ การส่งเสริมให้ผลิตข้าวเพื่อการส่งออก และการเลี้ยงปศุสัตว์เพื่อการส่งออก ดังจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ.2468 ข้าวเป็นสินค้าส่งออกของอีสานคิดเป็น 7% ของปริมาณข้าวในประเทศ และเพิ่มขึ้นเป็น 18% ในพ.ศ.2478 นอกจากนี้จากปัญหาการทำนาไม่ได้ผลดีในสมัยรัชกาลที่ 6-7 รัฐบาลแก้ไขด้วยการสร้างทำนบกั้นกักน้ำซึ่งดำเนินนโยบายมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ก็ประสบผลสำเร็จ นอกจากจะป้องกันน้ำไหลเข้าท่วมท้องนาได้ ยังทำให้พลเมืองมีน้ำกินน้ำใช้ในปริมาณมาก

ด้านการศึกษา นับตั้งแต่การปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อพ.ศ.2441 รัฐบาลรัชกาลที่ 6 ได้ส่งเสริมการศึกษาแก่บุตรหลานของราษฎรในหัวเมืองอีสานอย่างต่อเนื่องดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้ พ.ร.บ.โรงเรียนราษฎร พ.ศ.2461 เพื่อให้ราษฎรรวมทรัพย์สินเพื่อสร้างโรงเรียนสำหรับชุมชน ต่อมาได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.ประถมศึกษา พ.ศ.2464 ส่งผลให้บุตรหลานของราษฎรในอีสานทุกมณฑลต้องเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ และยังมีโรงเรียนกสิกรรมที่ส่งเสริมในเรื่องการทำมาหาเลี้ยงชีพด้านเกษตรกรรม เช่น การปลูกข้าว ปลูกพืชเศรษฐกิจ ปศุสัตว์ รัฐบาลยังส่งเสริมให้ราษฎรประกอบอาชีพเสริมเพื่อการค้า เช่น หัตถกรรมทอผ้า ทำนาเกลือ ทำเครื่องปั้นดินเผา รับจ้างทั่วไป ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่รัฐบาลอาศัยโรงเรียนในการส่งเสริมและสนับสนุนตัวผู้เรียนให้มีความนิยมและขยันในการประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเอง เมื่อพิจารณาบริบทของการดำเนินนโยบายพัฒนาการศึกษาในอีสานสมัยรัชกาลที่ 6-7 พบว่ามีอัตราการขยายตัวทางการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปีกล่าวคือ การประกาศใช้ พ.ร.บ.ประถมศึกษา พ.ศ.2464 ได้ขยายออกเป็นวงกว้างในท้องที่ชนบทห่างไกลในสมัยรัชกาลที่ 7 ทำให้มีการตั้งโรงเรียนสอนบุตรหลานของราษฎรขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเน้นให้สอนวิชาจริยศึกษาที่มีเป้าหมายเพื่อการสร้างพลเมืองที่ดี ใช้ภาษาไทยเพื่อสร้างความเป็นไทย ส่งเสริมให้ออกกำลังกายเพื่อที่จะมีร่างกายแข็งแรงเป็นกำลังของชาติ เป็นต้น

ดังนั้นผลจากการเข้ามาตรวจราชการของข้าราชการจากส่วนกลางจึงมีส่วนสัมพันธ์ต่อการกำหนดนโยบายพัฒนาหัวเมืองอีสาน เนื่องจากความรู้ที่รัฐบาลสยามได้จากท้องถิ่นช่วยเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนิน

นโยบายพัฒนาหัวเมืองอีสานเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมและบริบทของแต่ละพื้นที่ ความรู้ที่ปรากฏในรายงานตรวจราชการจึงมีส่วนผลักดันต่อการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ โดยรัฐบาลสยามเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองที่มีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางอำนาจ รวมไปถึงมีส่วนช่วยต่อการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นการลงพื้นที่ตรวจราชการของข้าราชการส่วนกลางจึงเป็นภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินนโยบาย โดยใช้วิธีการลงพื้นที่สำรวจปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งได้ข้อคิดเห็นจากราษฎรโดยตรง อันนำมาสู่การเข้าถึงปัญหาและความเดือดร้อนที่แท้จริงของราษฎร

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้น

- แจ้งความกระทรวงกลาโหม เรื่อง ที่ขึ้นลงของเครื่องบินในมณฑลอุดร. (2471, 7 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 45 ตอนที่ 0ง. หน้า 2036-2037.
- แจ้งความกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม แผนกรมรถไฟหลวง เรื่อง เปิดการเดินรถไฟจากสถานีโนนวัดถึงบัวใหญ่. (2474, 26 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 48 ตอนที่ 0ง. หน้า 299-300.
- แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง สร้างสะพานข้ามมาบห้วยบ้าน ในมณฑลนครราชสีมา. (2455, 24 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 29 ตอนที่ 0ง. หน้า 1932.
- ประกาศกำหนดอัตราเงินผู้ที่ได้เสียภาษีต้องในจำพวกยกเว้นเกณฑ์ทหาร ในมณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด. (2456, 21 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 30 ตอนที่ ก. หน้า 289.
- ประกาศงดการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนเกี่ยวในมณฑลนครราชสีมา และมณฑลอุดร. (2472, 1 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 46 ตอนที่ 0ก. หน้า 257.
- ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารในมณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ด. (2456, 21 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 30 ตอนที่ 0ก. หน้า 287.
- ประกาศแยกมณฑลอีสานออกเป็น 2 มณฑล คือ มณฑลอุบลราชธานี 1 มณฑลร้อยเอ็ด 1. (2455, 14 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 29 ตอนที่ ก. หน้า 8.
- ประกาศให้ใช้กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่า พระพุทธศักราช 2456 ในมณฑลอุดร. (2465, 15 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 39 ตอนที่ 0ก. หน้า 285.
- ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติรจจ้ง ร.ศ.124 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2460 ทั่วทุกจังหวัดในมณฑล นครราชสีมาและมณฑลอุดร. (2471, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 45 ตอนที่ 0ก. หน้า 136-137.
- ประกาศโอนการปกครองเมืองเชียงคานไปขึ้นมณฑลอุดร. 25 มิถุนายน 2455. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 28 ตอนที่ 0ง. หน้า 622.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวง ต่อจากขอนแก่นไปจังหวัดหนองคาย และนครพนม. (2472, 23 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 46 ตอนที่ 0ก. หน้า 381-384.
- สร้างทำนบในมณฑลนครราชสีมา. (2458, 17 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 32 ตอนที่ 0ง. หน้า 1642-1643.
- หจข. มร.5 ม.57/14. มณฑลอีสาน (11 สิงหาคม ร.ศ.119 - 20 พฤษภาคม ร.ศ.119).
- หจข. มร.6 ม/14. รายงานราชการมณฑลอีสาน (พ.ศ.2453-2454).

หงช. มร.6 ม/14. รายงานราชการมณฑลอุบล.

หงช. มร.6 ม/14. รายงานอุปราชภาคอีสานคิดจัดการบำรุงทางน้ำ, ทางบกในท้องที่ภาคอีสาน.

หงช. มร.7 ม/10. โรงพยาบาลจังหวัดบุรีรัมย์.

หงช. มร.7 ม/8. รายงานพระยาราชเสนาตรวจราชการลุ่มน้ำโขง (พ.ศ.2469-2470).

เอกสารชั้นรอง

ขุนบริบาลบุรีภัณฑ์. (2531). *จดหมายเหตุการณ์เสด็จตรวจโบราณวัตถุสถาน มณฑลนครราชสีมาของ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ พ.ศ.2472*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินติ้ง.

คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน. (2525). *การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม*. ซิม วีระไวทยะ แปล. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

เดช บุนนาค. (2532). *การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เดิม วิภาคย์พจนกิจ. (2546). *ประวัติศาสตร์อีสาน*, พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เบน แอนเดอร์สัน. (2552). *ชุมชนจินตกรรม: บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม*. แปลโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

พรรณีภา ฉายากุล. (2558). เอกสารประกอบการสอนอารยธรรมอีสาน. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

พระยาสุนทรพิพิธ. (2515). *บันทึกความจำ (3) เมื่อเป็นปลัดจังหวัดอุษัณห์ (ศรีสะเกษ)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

สุเทพ สุนทรภัสช. (2540). ระบบอาณานิคมภายในกับภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: ตัวแบบเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของอีสานกับรัฐบาลกลางของประเทศไทย, ใน *มานุษยวิทยากับประวัติศาสตร์ รวมความเรียงว่าด้วยการประยุกต์ใช้แนวความคิดทางทฤษฎีทางมานุษยวิทยาในการศึกษาข้อมูลทางประวัติศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

----- (2548). ระบบอาณานิคมภายในกับภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: ตัวแบบเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของอีสานกับรัฐบาลกลางของประเทศไทย, ใน *มานุษยวิทยากับประวัติศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

วิทยานิพนธ์

กิติรัตน์ สีหพันธ์. (2533). *การรวมคณะสงฆ์อีสานเข้ากับคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.2434 - พ.ศ.2468*. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิรุฬห์ สวัสดิ์รัมย์. (2530). *การปฏิรูปการศึกษาในมณฑลอีสาน พ.ศ.2442 - 2475*. ปริญญาโท ศึกษาศาสตร์. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ศศิธร คงจันทร์. (2558). *กบฏผีบุญในภาคอีสานระหว่าง พ.ศ.2479 - 2502*. ปริญญาโท ศึกษาศาสตร์. (สาขาประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

- ศุภการ ศิริไพศาล. (2547). *การปรับตัวสู่สังคมสมัยใหม่ของไทยผ่านระบบการศึกษาตามแบบตะวันตก พ.ศ.2430 - 2481*. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุกิจ ด่านยุทธศิลป์. (2534). *การสาธารณสุขแบบสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453-2468*. วิทยานิพนธ์ กศ.ม. (วิชาเอกประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- อริญชัย วรรณชาติ. (2553). *ความรู้เรื่องอีสานของชนชั้นนำสยาม พ.ศ.2433-2475*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (สาขาวิชา ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุศนา นาศรีเคน. (2548). *อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ.2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475*. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (สาขาวิชาประวัติศาสตร์). เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.