



ฐานะของกาทัน ผู้ใหญ่บ้าน สมัยปฏิรูปการปกครองรัชกาลที่ 5

3.1 การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435

การปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทยที่สำคัญและยิ่งใหญ่ ซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญกันมากที่สุดก็คือการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการทำให้ประเทศไทยมีความทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 การปฏิรูปดังกล่าวเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่ทำให้ประเทศไทยก้าวไปสู่อารยะ โดยที่สภาพสังคมไทยในยุคนั้นยังตั้งถิ่นฐานอยู่ตามเมืองโบราณ โดยที่มีรูปแบบการปกครองแบบตะวันออกบนฐานของอารยธรรมอินเดียและจีน ซึ่งสามารถจัดการกับปัญหาทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งประเด็นทางปรัชญาและค่านิยมได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อเทียบกับประเทศตะวันตกซึ่งมีการจัดองค์กรแบบทันสมัยกว่า โดยเฉพาะในเรื่องทหารและวิทยาการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้สังคมโบราณหรือจารีตนิยมมาเอเชียโดยเปรียบเทียบแล้วอยู่ในสภาพล้าหลัง เพราะขาดความสามารถในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่ประสบกับปัญหาการแผ่ขยายอาณานิคมของชาติตะวันตก¹

สังคมไทยก่อนที่จะมีการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ก็อยู่ในสภาพสังคมโบราณ การปกครองก็ยังอาศัยระบบที่มีมาครั้งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ก็ยังใช้กฎหมายตราสามดวงเป็นหลัก การจัดการสังคมก็ยังคงเป็นระบบเดิม ระบบราชการก็อาศัยโครงสร้างและระบบจากสมัยอยุธยา ระบบเศรษฐกิจก็ยังคงอิงเกษตรกรรม ส่วนการค้าก็กระทำกันกับทางฝั่งมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิกมีประเทศอินเดีย สำหรับจีน เป็นต้น²

¹ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 96.

²เรื่องเดียวกัน.

3.1.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูป

การพิจารณาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะพิจารณาเป็น 2 ด้าน คือ ปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยจากภายนอก³

ก. ปัจจัยภายในประเทศ

ความคลี่คลายของสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ ปี พ.ศ. 2428 เป็นปีที่อาจจะถือได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากกลุ่มอำนาจภายในที่สำคัญ 2 กลุ่ม ซึ่งเคยมีอำนาจมากจนสามารถทำลายอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชของพระองค์ในระบอบต้นรัชสมัย ได้สลายตัวลงโดยสิ้นเชิงแล้ว ความคลี่คลายของสถานการณ์ภายในดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมทั้งการมีความเคลื่อนไหวที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินการที่พระบรมวงศ์และเจ้านายได้ร่วมกัน เขียนคำกราบบังคมทูลถวายความเห็น เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ร.ศ. 103 น่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เร่งให้มีการปฏิรูปเกิดขึ้น อีกทั้งระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่เดิมขาดประสิทธิภาพ ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ขณะนั้นเป็นระบบที่ช้ากว่า 300 ปี กล่าวคือช้ามาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ถึงแม้จะมีการปรับปรุงบ้างก็เป็นแต่เพียงการปรับปรุงในส่วนย่อยเท่านั้น ในขณะที่สังคมขยายตัวและมีความซับซ้อนมากขึ้นตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่ผ่านมา ทำให้หน่วยบริหารที่มีอยู่ต้องทำงานสับสน เลอะ เลื่อนและขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรได้ตามสมควร ทำให้ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติ และไม่เป็นที่เชื่อถือของต่างประเทศ ทำให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตขึ้นในประเทศไทย ซึ่งเป็นการสร้างปัญหาให้กับการปกครองเป็นอันมาก

ข. ปัจจัยจากภายนอก

การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ซึ่งนอกจากจะทำให้ประเทศไทยต้องยอมให้ประเทศตะวันตกทั้งหลายมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทย ซึ่งหมายถึงว่าประเทศไทยต้องสูญเสียเสรีภาพและอธิปไตยทางด้านการศาลแล้ว ยังต้องสูญเสียเสรีภาพและอธิปไตยทางด้านการค้า การเก็บภาษีการค้า นอกจากนั้นยังต้องสูญเสียบูรณภาพ

³ ภากรตี มหาจันทร์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อมรรการพิมพ์, 2527), หน้า 97-98.

ดินแดนที่เคยเป็นประเทศราชของไทย เช่น เขมร เป็นต้น ส่วนประเทศเพื่อนบ้านของไทยอันได้แก่
พม่า ญวน และมลายู ก็ต้องสูญเสียเอกราชให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงว่าพรมแดนของ
ประเทศไทย ซึ่งเคยติดต่อกับพม่า มลายู และญวน โดยมีลาวและเขมร ซึ่งเป็นประเทศราชของ
ไทยอยู่ แต่เดิมนั้นต้องเปลี่ยนไป กล่าวคือ พรมแดนด้านตะวันตกและด้านใต้ต้องติดต่อกับพม่าและ
มลายูของอังกฤษ ส่วนด้านตะวันออกต้องติดต่อกับอินโดจีนของฝรั่งเศส ซึ่งมีระบบการปกครองที่
รัดกุมขึ้นกว่าเดิม สร้างความยากลำบากในการรักษาพระราชอาณาเขตให้แก่ประเทศไทยยิ่งขึ้น⁴

3.1.2 การดำเนินการปฏิรูป

ถ้าจะประเมินและวิเคราะห์การปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 อย่างเป็นระบบแล้ว พอจำแนกได้ดังนี้

ก. การปฏิรูปสังคมและการพัฒนาให้เกิดความทันสมัยในด้านต่าง ๆ

การพัฒนาให้เกิดความทันสมัยในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สยามเป็นสิ่งทันสมัย
ใหม่นั้น มีเหตุผลสำคัญสองประการคือเพื่อให้สังคมสยามเป็นสิ่งอารยะ ท้าให้มหาอำนาจตะวันตก
ใหม่สามารถจะเอาความเป็นอารยะมาเป็นข้ออ้างเพื่อเป็นเมืองขึ้น เหตุผลข้อที่สองก็คือความจำเป็น
ที่ต้องมีการปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงสังคมนั้นเกิดจากความเกี่ยวพันกับการสร้างรัฐชาติแบบทันสมัย

ดังนั้นอาจกล่าวสรุปได้ว่า การทำให้สังคมสยามทันสมัยนั้นมีจุดประสงค์
หลักและจุดประสงค์รอง รวมทั้งผลประโยชน์ที่ไม่ได้คาดหวังแต่เป็นผลพลอยได้ เช่น การพัฒนา
การคมนาคมและการสื่อสาร รถไฟ โทรเลข โทรศัพท์ ไฟฟ้า นั้น นอกจากจะเป็นการทำให้สยาม
เป็นสิ่งแบบสมัยใหม่ มีความเจริญเหมือนชาติตะวันตกแล้ว ยังมีส่วนงานการสนับสนุนการรวมศูนย์
อำนาจโดยการสื่อสารคมนาคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการสร้างรัฐชาติ แต่ที่เป็นผลพลอยได้ก็คือ
การขนส่งและการสื่อสารซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจเกิดความเจริญ
มีการขนถ่ายสินค้าซึ่งมีผลทำให้เกิดตลาดสำหรับผลผลิตทางเกษตร เพราะสามารถขนส่งได้ไกล

สำหรับการปฏิรูปเพื่อให้สยามเป็นสิ่งทันสมัยหรือเจริญแบบชาติตะวันตก
นั้น แทบจะเรียกได้ว่าเป็น "การปฏิรูปแบบปฏิวัติ" ที่เดียว เพราะแทบจะเป็นการพลิกแผ่นดินให้
เป็นสิ่งทันสมัยใหม่เกิดขึ้นโดยไม่กระทบกระเทือนโครงสร้างเดิมจนถึงกับทำให้ต้องแตกสลาย⁵

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

⁵ ลีจิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 103-104.

การปฏิรูปสังคมที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การเลิกทาส และการเลิกระบบไพร่⁶ โดยเฉพาะระบบไพร่เป็นระบบที่มีผลต่อทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจเป็นสถาบันเก่าแก่ซึ่งมีอายุกว่า 5 ศตวรรษ แต่เมื่อสภาวะสังคมเปลี่ยนไปก็ จำเป็นต้องมีการยกเลิกเพื่อให้อสอดคล้องกับสภาวะใหม่ของสังคม การเลิกทาสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถือกันว่าเป็นก้าวสำคัญยิ่งของการปฏิรูปสังคม แต่ก็กล่าวได้ว่าการเลิก ระบบไพร่ซึ่งมิได้มีการกล่าวถึงกันมากนัก มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

ระบบไพร่นั้นเป็นระบบที่กระทบหน้าที่หลายหน้าที่ ทั้งในแง่การระดมพล เพื่อป้องกันประเทศเพื่อการจัดระเบียบสังคม การจัดตั้งเพื่อรวมสรรพกำลัง เป็นฐานการเก็บภาษี การเป็นฐานทางการเมือง ฯลฯ แต่ขณะเดียวกันก็เป็นระบบที่ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความมั่นคงทางการเมือง แลเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรุงศรีอยุธยาต้องล่มสลาย

การยกเลิกระบบไพร่เกิดขึ้นโดยปริยายหลังจากการออกพระราชบัญญัติ ลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยกเลิกพันธะทางเศรษฐกิจและสังคม ตามระบบไพร่ของประชาชน อย่างไรก็ตาม ก่อนการออกพระราชบัญญัติ ร.ศ.124 ดังกล่าวก็ได้มี มาตรการในการผ่อนคลายนพันธะของไพร่ เช่น การกำหนดอายุไพร่ในการรับราชการให้ผ่อนคลาย ลง การลดราคาค่าราชการ ฯลฯ

การยกเลิกระบบไพร่นั้นมีเหตุผลสำคัญคือ การไม่สอดคล้องของระบบ ดังกล่าวกับสภาวะอันใหม่ซึ่งมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการปฏิรูปสังคมไทย

การยกเลิกระบบไพร่เป็นการปล่อยให้คนไทยได้รับเสรีภาพ ไม่ถูกเกณฑ์ แรงงาน และเป็นการปล่อยให้ชายฉกรรจ์เหล่านั้นประกอบกิจกรรมที่มีผลผลิตในทางเศรษฐกิจโดย ตอบสนองต่อพลังของระบบตลาดและเศรษฐกิจเงินตรา ทำให้ทรัพยากรมนุษย์อันมหาศาลนี้สามารถ เข้าไปกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงของสังคมให้เกิดความพลวัตยิ่งขึ้น แต่ที่สำคัญคือ ทั้งการเลิกทาสและ การเลิกระบบไพร่เป็นการปฏิรูปสังคมไทยก้าวสำคัญ ทำให้สังคมไทยมีลักษณะเสรีมากขึ้นตามแนว ของอารยประเทศทั้งหลาย

⁶ ภาณี มหาจันทร์, รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ พ.ศ.2394-2475, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 74-85.

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปเพื่อทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศอารยะ นั้น แทบจะเจาะเข้าไปทุกแง่มุมของชีวิต สังคม และ เศรษฐกิจ ซึ่งเคยชินกับสภาพการดำรงชีวิตแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตามก็ต้องกล่าวไว้ว่าที่นี้ว่าผลกระทบต่อชีวิตของสังคมไทยนั้นมีมากในเมืองหลวง และในหมู่ชนชั้นสูงในต่างจังหวัด โดยเฉพาะในหมู่บ้านได้รับผลกระทบไม่มากนัก ยกเว้นการเกิดมีการขนส่งแบบทันสมัย คือรถไฟ ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางภูมิศาสตร์มากขึ้น และทำให้สะดวกต่อการขนส่งมากขึ้น ซึ่งน่าจะมีผลต่อการเพาะปลูกของชาวบ้าน โครงการขุดคลองก็มีส่วนทำให้เกิดการขยายการเพาะปลูก โดยเฉพาะการเพาะปลูกข้าวมากขึ้น เพราะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของตลาดโลก การเลิกระบบไพร่และการเลิกทาสก็ได้นำไปสู่การปลดปล่อยแรงงานและเกิดความอิสระเสรีมากขึ้น⁷

ข. การปฏิรูปการปกครองและการสร้างชาติแบบสมัยใหม่

(1) การสร้างชาติแบบสมัยใหม่

การพัฒนาชาติ (nation-state) เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการพัฒนาการเมือง เพราะการที่จะเกิดการพัฒนาศถาบันการเมือง สังคม และ เศรษฐกิจนั้น จะต้องมีการจัดตั้งในรูปแบบของหน่วยชุมชนการเมืองที่ใหญ่ พอประชาชนมีความผูกพันต่อหน่วยการเมืองดังกล่าว มีเอกลักษณ์ร่วมกัน มีความรักดีต่อชุมชนการเมืองระบอบการปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ถือได้ว่าการพัฒนาการเมือง การปฏิบัติการในรูปแบบของชาติเป็นลักษณะหนึ่งของการพัฒนาการเมือง

การสร้างรัฐ (state-building) แบบทันสมัยคือการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นเอกราช มีการรวมศูนย์อำนาจ มีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกินเงินเดือนในฐานะข้าราชการประจำแทนการกินเมืองแบบมีอำนาจถึงอิสระ ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดเป็นรัฐชาติสยามขึ้นแทนที่ราชอาณาจักรสยาม⁸

การสร้างชาติ (nation-building) คือ การใช้ระบบการศึกษา โดยมีหลักสูตรจากส่วนกลาง ใช้ภาษากลางคือกรุงเทพฯ เป็นสื่อกลางการถ่ายทอดเพื่อให้เกิดการ

⁷ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 107.

⁸ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 101.

ผสมผสานกลมกลืน กล่าวคือทำให้ชาวไทยเผ่าพันธุ์และภาษาต่าง ๆ เป็นชาวไทยโดยมีวัฒนธรรม และภาษาร่วมคือภาษากรุงเทพฯ⁹

การสร้างชาติในนี้จุดสำคัญคือการรวมศูนย์อำนาจให้รัฐบาลกลาง มีอำนาจในการปกครองบริหารและการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติโดยมี ความรู้สึกว่าเป็นคนของหน่วยการเมืองนั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ตรงกับเผ่าพันธุ์เดิม เช่น เรียกตนเองว่า คนไทยแต่อาจมีเชื้อสายเขมร ลาว จีน เป็นต้น

ดังนั้น การสร้างชาติจึงต้องเริ่มที่การรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งในกรณี ของสยามนั้นได้มีการปูพื้นการปฏิรูปดังกล่าวมาเป็นระยะ ๆ แต่ได้มีการเริ่มต้นอย่างเต็มกำลังเมื่อ พ.ศ. 2435 โดยการยกเลิกระบบกินเมืองโดยเจ้าเมืองซึ่งมีการสืบต่ออำนาจโดยทางสายโลหิต แต่เปลี่ยนมาเป็นการปกครองแบบเทศาภิบาล แบ่งเป็นมณฑลและจังหวัด ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งจากกรุงเทพฯ กินเงินเดือนในฐานะข้าราชการคนหนึ่ง แทนการเป็นเจ้าเมืองซึ่งมีอำนาจ และศักดิ์คล้ายกับเจ้าครองนครรัฐ และเพื่อให้อำนาจเป็นไปตามจุดหมายก็ได้มีการปฏิรูปการ บริหารราชการแผ่นดินโดยตั้งกระทรวงแบบตะวันตกขึ้นมา ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวง กลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงนครบาล กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงยุทธานธิการ กระทรวงมรุธาธิการ กระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้บทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งได้เกริ่นมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย เพราะเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบต่อการ บริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ภายใต้การบริหารงานของกรมพระยาดำรง ราชานุภาพ ได้มีส่วนสำคัญยิ่งที่นำสังคมสยามซึ่งประกอบด้วยอาณาเขตและหน่วยการปกครองกิ่งอิสระ ที่กระจัดกระจายให้เข้าสู่ระบบของชาติสมัยใหม่ โดยรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ สามารถจะรวม อำนาจการปกครองและการบริหารเข้าเป็นหน่วยเดียวกัน การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวยังได้อาศัย ส่วนเสริมที่สำคัญจากกระทรวงอื่น ๆ เช่น กระทรวงพระคลังเพื่อการเก็บภาษีหารายได้แก่รัฐบาล กระทรวงกลาโหมในแง่การจัดกองทัพให้ทันสมัยและ เป็นปีกแผ่นดิน¹⁰

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

ต้องกล่าวว่าการสร้างรัฐชาติแบบสมัยใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประสบความสำเร็จและความสำเร็จดังกล่าวได้มีส่วนทำให้ประเทศสยามหลุดพ้นจากเงื้อมมือของรัฐที่ล่าอาณานิคม เพราะความแตกแยกซึ่งจะนำไปสู่การรบราฆ่าฟันจนเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองถูกจำกัดให้น้อยลง¹¹.

(2) การปกครองส่วนภูมิภาค

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมอบหมายนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการดังนี้¹²

ข้อ 1 ให้แก่วิธีการปกครองแบบประเทศราชาธิราช (Empire) เป็นอย่างพระราชอาณาเขต (Kingdom) ประเทศไทยรวมกัน

ข้อ 2 จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมือง ซึ่งเคยแยกกันอยู่ 3 กรม คือ มณฑลไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว

ข้อ 3 จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิลาเนาให้สะดวกแก่การปกครองและมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

ข้อ 4 การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริ จะค่อยจัดไปเป็นขั้น มีให้เกียดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

นโยบายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง หรือการปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าว ก็เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความอ่อนแอ ความยุ่งยากต่าง ๆ ของนโยบายการปกครองส่วนภูมิภาคในอดีต เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร รวมทั้งนโยบายในการจัดให้มีหน่วยงานที่เรียกว่า มณฑลเทศาภิบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางและหัวเมืองต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างยิ่งในด้านการประสานงาน ระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค และเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

¹² จักรกฤษณ์ นรินดีมตุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 81-82.

ตรวจตราให้ค่านะน้าแก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายการปกครองส่วนภูมิภาคแบบรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง (centralization) เช่นนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศในกาลเวลา เช่นนั้นเป็นอย่างยิ่ง¹³

กล่าวโดยสรุปคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์จะให้ยุบเมืองประเทศราชแล้วรวมเข้าเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคในลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) โดยการนำวิธีการปกครองแบบเทศาภิบาล แต่ในการจัดดำเนินการให้เป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามข้อจำกัดของโรคคหฤทัยภายในประเทศ อันได้แก่ เงินและบุคลากรที่มีอยู่

การดำเนินการปฏิรูปเริ่มต้นด้วยการวางแผนปรับปรุงหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยกำหนดรูปแบบให้คล้ายคลึงกับแบบแผนของไทยที่มีอยู่เดิมมากที่สุดกล่าวคือมีการแบ่งเขตการปกครองเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง แล้วจัดหน่วยเพิ่มเติมขึ้นอีกชั้นหนึ่งเรียกว่า "มณฑลเทศาภิบาล" เป็นหน่วยราชการที่เพิ่มเติมขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของระบบอำนวยการควบคุมเดิม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองนอกราชธานี รูปการปกครองส่วนภูมิภาคที่กำหนดให้มีสาขาของกระทรวงาญานนครหลวงรับหน้าที่ดูแลกิจการของตนในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ เราเรียกว่า ระบบเทศาภิบาล¹⁴

3.1.3 การปกครองระบอบ "เทศาภิบาล"

การจัดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ส่งผลให้มีโครงสร้างอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากการปกครองในระบบเดิมก็คือ การจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้อธิบายถึงลักษณะการปกครองแบบเทศาภิบาลว่า

¹³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 27.

¹⁴การตี มพาคันธี, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย, หน้า 104.



...การเทศาภิบาล คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาล ซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคเป็นสื่อกลางระหว่างประชากรของประเทศ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากรัฐบาล ซึ่งอยู่ในราชธานี ำให้ได้ใกล้ชิดกับอาณาประชาราษฎร์เพื่อที่เขาได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และเกิดความเจริญทั่วถึงกัน... จึงแบ่งเขตการปกครองโดยขนาดลดหลั่นกันเป็นชั้นอันดับกันดังนี้ คือ ส่วนใหญ่เป็นมณฑล รองถัดลงไปเป็นเมือง รองไปอีกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จัดแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดแผนงาน ำให้สอดคล้องกับทันองการของกระทรวง ทบวง กรมในราชธานี และจัดสรรข้าราชการที่มีความรู้ สติปัญญา ความประพฤติดีให้ไปประจำทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ให้มีภารกิจทั่วไกว่สับสนกับดั่งที่เป็นมาแต่ก่อน... 15

จากระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลดังกล่าว จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางพยายามที่จะขยายอำนาจเข้าควบคุมหัวเมือง ท้องถิ่นหมู่บ้านต่าง ๆ แทนที่จะปล่อยให้ท้องถิ่นจัดการปกครองกันเองดังแต่ก่อน ดังนั้นระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงเป็นการพยายามของรัฐที่จะรวมอำนาจการปกครองท้องถิ่นเข้ามาไว้ที่ส่วนกลาง และริดรอนอำนาจท้องถิ่นที่เคยมีบทบาทภายใต้ระบบ "กินเมือง" ลง¹⁶

¹⁵พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา), "การปกครองระบอบเทศาภิบาล" ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมรชติ อ่องสกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 6.

¹⁶กมเนตร ญาณโรสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 133-134.

การจัดระบบการปกครองมณฑลแบบเทศาภิบาล เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา เมื่อโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศจัดตั้งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับ กระทรวงมหาดไทย โดยได้รื้อฟื้นหัวเมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นกลาโหม กรมท่า มาขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย ทั้งหมด และพร้อมกันนี้ก็ได้อพยพหัวเมืองต่าง ๆ จัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งการดำเนินการตั้ง มณฑลแต่ละมณฑลนี้ไม่ได้เป็นไปพร้อมกันทีเดียว แต่จัดตั้งขึ้นตามลำดับความสำคัญของท้องถิ่น นั้น ๆ

แต่ละมณฑลจะมีข้าหลวงเทศาภิบาล หรือระยะหลังเรียกว่า สมุหเทศาภิบาล เป็นผู้มือนำสูงสุด นอกจากนั้นยังประกอบไปด้วยข้าราชการมหาดไทยฝ่ายต่าง ๆ อาทิเช่น ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง เลขาบุการ แพทย์ประจำมณฑล เป็นต้น ซึ่งข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุม บริหารราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง

การที่รัฐบาลริเริ่มนำหลักการปกครองประเทศแบบเทศาภิบาลนี้ เมื่อมองไป ในทัศนะหนึ่งก็เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบ "พลิกแผ่นดิน" โดยกฎหมายตามมาตราต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติและข้อบังคับ การปกครองแบบเก่า ๆ จะได้ถูกลบล้างไปสิ้น ข้าราชการใน กระทรวงมหาดไทยที่เคยเป็นทั้งตุลาการ ทหาร และสรรพากร จะเป็นข้าราชการปกครองเท่านั้น และจะต้องมีความรู้ที่เฉพาะเฉพาะสาขาของงานด้วย ฝ่ายเจ้าเมืองกรมการที่ไม่เคยขึ้นกับใคร เพราะว่าเสนาบดีอยู่ไกล บัดนี้มีข้าหลวงเทศาภิบาลมาอยู่ใกล้ จะทำอะไรจะต้องระวัง รายได้ ที่เคยได้สมัยเมื่อ "กินเมือง" ก็ค่อย ๆ หมดไป ในเมื่อรัฐบาลเริ่มต้นเก็บภาษีอากรค่าน้ำค่านาค่า ราชการเสียเอง รายได้ที่เหลืออยู่ก็คือเงินเดือนเท่านั้น และเมื่อได้เงินเดือนเป็นข้าราชการแล้ว รัฐบาลจะปลดหรือโยกย้ายไปไหนก็ต้องไป พลเมืองที่เคยเป็นบ่าวเป็นไพร่ บัดนี้มีสิทธิที่จะเลือก ผู้ใหญ่บ้าน นายกำนันของตนเอง เมื่อเป็นดังนี้ จึงดูคล้ายกับว่าการปกครองแบบเทศาภิบาลได้เข้ามาแปลงสภาพสังคมเก่าในหัวเมืองอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ¹⁷

¹⁷ เตช บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิบัติหรือวิวัฒนาการ" ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมรชติ อ่องสกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 23.

3.2 การทดลองใช้ระบบกักกันผู้หนีบ้านในการปกครองท้องถิ่น

3.2.1 สาเหตุที่รัฐต้องปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

สาเหตุของการปฏิรูปสังคมและการปกครองโดยส่วนรวมในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้อธิบายภาพพอสังเขปดังกล่าวแล้ว แต่สาเหตุของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของตำบล หมู่บ้านนั้น พิจารณาสาเหตุพอสรุปได้ดังนี้

ก. บัญหารัจรผู้ร้ายชุกชุม

สภาพสังคมชนบทภาคกลางของสยามก่อนการจัดปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่ามีกบระสบัญหารัจรผู้ร้ายชุกชุมอยู่เสมอ โดยเฉพาะผู้ร้ายที่ลักขโมยวัว ควาย สัตว์พาหนะของชาวบ้าน ดังเช่นมีรายงานของอำเภอเสนาใหญ่ มณฑลกรุงเก่า ในปี พ.ศ. 2435 ว่ามีผู้ร้ายลักวัว ควาย ไป 500 เศษ ใน พ.ศ. 2436 ลักไป 600 เศษ และใน พ.ศ. 2437 มีผู้ลักวัวไป 500 เศษ วัวควายเหล่านี้โดยมากมักพาไปขายถึงต่างถิ่นต่างแขวง เช่น ตำบลที่อ่างทอง มักพาไปขายที่แขวงเมืองนครชัยศรีและเมืองสุพรรณ เป็นต้น ซึ่งการพาไปขายยังต่างถิ่นเช่นนี้ทำให้ยากแก่การติดตามของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ดังได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนั้นบัญหารัจรผู้ร้ายชุกชุม บางครั้งก็มีความรุนแรงถึงขั้นก่ออาชญากรรม ทำให้เจ้าทรัพย์บาดเจ็บและถึงแก่ความตายลง ดังเช่นปรากฏหลักฐานว่า ที่ท่าเสา แขวงเมืองสระบุรี มีผู้ร้ายปล้นบ้านราษฎรรวม 12 หลังคาเรือน มีเจ้าทรัพย์ตาย 1 คน ที่กรุงเก่า ในปี พ.ศ. 2433 ในการปล้นบ้านเรือนราษฎรคนหนึ่ง ผู้ร้ายพาทรัพย์เจ้าทรัพย์บาดเจ็บ เก็บเอาทรัพย์สินของหนีไปได้ และที่แขวงเมืองอ่างทองปรากฏในรายงานของหลวงไชยสงคราม ปลัดผู้รักษาเมือง กรมการเมืองอ่างทองว่า มีผู้ร้ายปล้นราษฎรชุกชุมมากมายหลายเมืองด้วยกัน และในการปล้นบางราย ปลัดกรมการเมืองก็ยังไม่สามารถจับตัวผู้ร้ายได้¹⁸

ยิ่งกว่านั้นยังพบว่าภายใต้การปกครองหัวเมืองในขณะนั้นที่แต่ละเมืองต้องปราบปรามนักเลงผู้ร้ายตามกำลังสติปัญญาของตนเอง ด้วยรัฐบาลกลางเองยังไม่มีความคิดหรือยึดถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องเข้ามาจัดการทำนุบำรุงบ้านเมืองในยามปกติ ดังเห็นได้ว่ายังไม่มีการตั้ง

¹⁸คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 136-137.

โปลิศหรือตำรวจภูธรเป็นพนักงานตรวจจับผู้ร้าย ดังนั้นสภาพเช่นนี้จึงเปิดช่องให้ข้าราชการในท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าเมือง กรมการเมือง ตลอดจนกำนันบางคนได้ประพฤติตนเป็นนักเลง หรือนายช่องโจร ปล้นลัก และรับซื้อ ใต้ถอนวัวควายชาวบ้านเสียเอง ซึ่งพฤติกรรมของผู้นำท้องถิ่นในทางนี้ดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อราษฎรชาวบ้านในท้องถิ่นโดยตรง คือ ชาวบ้านต้องพึ่งพาและป้องกันตัวเองด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิเช่น ยอมประนีประนอมกับพลังอำนาจในท้องถิ่นโดยการเข้าสมัครเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูงของนักเลงผู้ร้าย หรือยินยอมเสียเงินรายได้บางส่วนของตนให้ผู้นำอำนาจเหล่านี้เพื่อแลกเปลี่ยนกับความคุ้มครองที่จะได้รับกลับมา หรือมิฉะนั้นราษฎรชาวบ้านในท้องถิ่นบางรายอาจแสวงหาทางออกโดยการพึ่งกำลังตนเอง ดังปรากฏตัวอย่างหลักฐานว่าในบางท้องถิ่นเมื่อชาวบ้านจะออกไปเดินาก็ไม่กล้าออกไปตอนเช้า แต่จะออกไปตอนสาย ๆ และเมื่อออกไปก็ต้องรวมกันไปเป็นกลุ่ม ๆ ละ 14-15 คน โดยนำอาวุธไปด้วย เสร็จแล้วก็ต้องรีบ ๆ กลับเพื่อไม่ให้เวลาเย็นมากเกินไป เนื่องจากเกรงคนร้ายจะมาแย่งชิงวัวควายในระหว่างทาง

สภาพสังคมชนบทภาคกลางที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมมาก และข้าราชการในท้องถิ่นบางคนยังได้ประพฤติตนเป็นนักเลงผู้ร้ายเสียเองเช่นนี้ นับหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พลังอำนาจแบบใหม่เป็นทางการในท้องถิ่น มีบทบาทอิทธิพล เข้มแข็งกว่าผู้นำท้องถิ่นแบบเป็นทางการในยุคก่อนการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 ซึ่งในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้นับได้ว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการบริหารงานของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในสมัยนี้รัฐมีความต้องการที่จะรวบอำนาจท้องถิ่นเข้าสู่ศูนย์กลาง และทำให้ผู้ปกครองท้องถิ่นแบบทางการ คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ราชการในฐานะเป็นตัวแทนอำนาจรัฐอย่างเข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในด้านการปราบปรามโจรผู้ร้ายรักษาความสงบสุขของราษฎรในท้องถิ่น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม เป็นเหตุให้นำมาซึ่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เพราะตราบดีที่อำนาจท้องถิ่นแบบใหม่เป็นทางการยังคงมีพลังอำนาจที่เข้มแข็งอยู่ในท้องถิ่น ก็ยากที่รัฐจะบรรลุเป้าหมายในการจัดการปกครองประเทศแบบใหม่ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรได้¹⁹

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

ข. ปัญหาที่เกิดจากข้าราชการท้องถิ่นเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนก่อนผลประโยชน์ของทางราชการ

ภายใต้การปกครองในระบอบ "กินเมือง" ที่ใช้กันมาแต่เดิมก่อนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งรัฐบาลกลางไม่ได้มีความพยายามอย่างจริงจังนักในการเข้าแทรกแซงการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ โดยตรงตามแห่งข้าราชการในหัวเมือง ท้องถิ่น ยังใช้ชีวิตการแต่งตั้งญาติพี่น้อง พวกพ้องของผู้ปกครองระดับสูงในเมื่อนั้นให้เข้าเป็น กรมการ กำนัน โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็ยังไม่ได้มีมาตรการที่ดีพอในการควบคุมดูแลการเงิน และการเก็บผลประโยชน์ทรัพย์สินของท้องถิ่นอย่างรัดกุม ดังนั้น ในลักษณะนี้จึงเปิดช่องให้ เจ้าเมือง กรมการเมือง และผู้นำท้องถิ่นแบบทางการคือ กำนันบางคนสามารถแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนและพวกพ้องได้โดยสะดวก ดังเช่น ในการเก็บผลประโยชน์ค่านา พบว่า กรมการกำนันบางคนเบียดบังผลประโยชน์ของรัฐโดยการปิดบังเนื้อที่นาของตน และพวกพ้องเพื่อทำให้เสียเงินค่านาน้อยกว่าความเป็นจริงและในบางกรณีก็ใช้ชื่อว่านาจกคชัมเขงราษฎรชู่เรียกเงินค่านาจากราษฎรเกินพิกัด ในการแสวงหาผลประโยชน์ในด้านภาษีอากรอื่น พบว่าในบางเมือง เช่นที่นครปฐม กรมการบางคนได้ยอมเป็นเครื่องมือของพวกนายอากรสุรา ยาฝิ่น โดยการรับเงินจากนายอากรเดือนละ 1 ชั่ง แล้วปล่อยให้เจ้าภาษีนายอากรคชัมเขงราษฎรชาวบ้าน เช่น จักรราษฎรมาตั้งชื่อหาว่าทาสุราเดือน คื่นเดือนบ้าง ซึ่งบางครั้งก็ไม่ใช่ความจริง แต่เพื่อช่มชู่เรียกเอาเงินจากราษฎรและเมื่อมีเรื่องร้องเรียนมาถึงข้าหลวง กรมการเมืองก็แก้งทำเฉยเสีย จนราษฎรชาวบ้านต้องงำปัญหาหาเงินมาเสียให้กับนายอากร จึงจะหลุดพ้นจากการถูกจองจำ

นอกจากนั้นทางด้านการศาล ก็ยังปรากฏว่า เจ้าเมือง กรมการเมือง กำนันบางคนมักรับสินบนจากผู้ร้ายที่จับกุมมาได้ หรือญาติ แล้วปล่อยตัวผู้ร้ายไป ซึ่งพฤติกรรมของผู้นำท้องถิ่นแบบทางการที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการได้โดยสะดวก เช่นนี้ เมื่อพิจารณาจากมุมมองของรัฐส่วนกลางแล้ว ก็นับได้ว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐได้ กล่าวคือรัฐส่วนกลางเองต้องสูญเสียรายได้จำนวนมากไป ขณะเดียวกันก็เสี่ยงต่ออำนาจท้องถิ่นที่ต่อไปอาจแข็งแรงแรงขึ้นได้ เนื่องจากการมีฐานอำนาจกำลังทางเศรษฐกิจ ย่อมไปสู่การมีอำนาจทางการเมืองในเวลาต่อมา ดังนั้นด้วยเหตุนี้ รัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่ ทั้งนี้

เพื่อมางานความจงรักภักดีของผู้นำท้องถิ่น และอีกทางหนึ่งเพื่อให้ได้รายได้และทรัพยากรจากท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น²⁰

ค. ปัญหาเกิดจากเส้นกำหนดเขตปกครองไม่ชัดเจน

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นสมัยนั้น ยังไม่มีเส้นแบ่งเขตปกครองที่รัดกุมและชัดเจน ท้องที่บางแห่งโดยเฉพาะที่มีสภาพเป็นป่าดง อยู่ห่างไกลออกไปจากตัวแขวง หรือเมืองอำนาจทางการเมืองเข้าไม่ถึง ไม่สามารถกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างเมืองระหว่างแขวงได้แน่นอน บางท้องที่ไม่อาจทราบได้ว่าขึ้นต่อหัวเมืองใดแน่ ซึ่งสภาพเช่นนี้นอกจากทำให้เกิดปัญหาเป็นแหล่งหลบซ่อนตัวของนักเลงผู้ร้ายดังได้กล่าวมาแล้ว ยังทำให้เกิดปัญหาด้านการเก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ ในบริเวณดังกล่าวด้วย ดังพบว่า บางท้องที่ได้เกิดการแก่งแย่งกันเป็นเจ้าของท้องที่ระหว่างปกครองของแต่ละเมือง เพื่อเก็บผลประโยชน์ในบริเวณดังกล่าว เช่น ในเขตติดต่อระหว่าง 3 หัวเมือง คือ ละโว้ เชียงเทรา สมุทรปราการ นครเขื่อนขันธ์ ท้องที่มีสภาพเป็นทุ่งนา ไม่มีต้นไม้ ลากลองที่จะกำหนดเขตแดนได้ว่า เขตแดนระหว่างเมืองอยู่ตรงไหน ในกรณีนี้ เจ้าเมืองสมุทรปราการกับเมืองละโว้ เชียงเทรา ต่างแย่งกันเก็บผลประโยชน์ค่านานาในทุ่งนาที่ตลอดมา เกิดการกล่าวโทษกันและกันว่า อีกเมืองหนึ่งล่วงล้ำเข้ามาเก็บค่านานาเขตเมืองของตนเสมอ นอกจากนี้ยังมีการยุยงไม่ให้ชาวนาเสียเงินค่านานาให้กับข้าหลวงเสนาของอีกเมืองหนึ่ง บราหณ์การณ์ดังกล่าวทำให้ชาวนาอยู่ในฐานะลำบากต้องอยู่ในภาวะจำยอมเสียค่านานาทั้งสองเมือง หากไม่แล้วต้องถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของอีกเมืองหนึ่งที่ตนยอมจ่ายเงินค่านานา

นอกจากนั้นในบางท้องที่ยังเกิดกรณีที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของเมืองหนึ่งขัดขวางการเข้าเก็บผลประโยชน์ของเจ้าภานายอากร เนื่องจากข้อขัดแย้งมีปัญหาเรื่องท้องที่เขตแดนดังกล่าว ดังเช่นปรากฏในความร้องเรียนของนายอากรเก็บค่านานา ในเขตแขวงกรุงเก่า รายหนึ่งว่า ได้ขายหนองปลา 5 หนองให้กับผู้มีชื่อลูกช่วงไป แต่หมื่นจินจกาศิผู้ช่วยกรมการพระพุทธรบาท กล่าวหาว่าหนองปลา 5 หนองนี้อยู่ในเขตแขวงพระพุทธรบาท ห้ามมิให้มีการซื้อขาย ซึ่งข้อพิพาทเรื่องเขตปกครองหนองน้ำดังกล่าวนี้ พบว่ารัฐส่วนกลางเองก็ไม่ทราบข้อเท็จจริงว่าตกลงขึ้นอยู่กับท้องที่เมืองใดแน่ จึงได้มีตราออกมาให้ขุนพิไชยสมบัติ เป็นข้าหลวงออกมาสืบถามเอาความจริงจาก กรมการ กำนัน และราษฎรที่อาวุโส

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

การที่ห้องที่หลายแห่งไม่สามารถกำหนดเขตอำนาจปกครองได้อย่างชัดเจนนี้ ได้ส่งผลกระทบต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ศูนย์กลางอำนาจอย่างมากกล่าวคือ ทำให้รัฐขาดรายได้จากการเก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ค่านา ภาษีอากรอื่น ๆ ในท้องที่ดังกล่าวไป หรือมีละเมิดก็ทำให้เกิดความล่าช้าในการเก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ ส่งรัฐ ทั้งนี้เพราะปัญหากรณีพิพาทขัดแย้งแย่งกันเป็นเจ้าของท้องที่ดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คิดปณิธิรูปจัดการปกครองท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้อำนาจทางการสามารถขยายลงสู่ท้องที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง²¹

ง. ภัยจากการเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตก

สำหรับผลกระทบจากการเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตกที่มีต่อหัวเมืองต่าง ๆ นั้น พบว่า ได้ก่อให้เกิดปัญหากรณีพิพาทระหว่างคนในบังคับต่างชาติ และราษฎรในท้องถิ่นอยู่เสมอ ๆ ซึ่งโดยมากแล้วมักจะเป็นคดีความเกี่ยวกับการลักขมยั่วควายของคนในบังคับ การวิวาทตีแทงกัน และความคิดใจเรื่องผลประโยชน์ทางการเงิน ซึ่งความพิพาทเหล่านี้แม้ว่าจะดูเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ภายใต้สถานการณ์ที่กำลังถูกบีบคั้นจากมหาอำนาจตะวันตก และสยามอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ปราศจากอำนาจในการต่อรองเช่นนี้ ในทัศนะของรัฐส่วนกลางเองก็คงแลเห็นว่าการกระทบกระทั่งใด ๆ ก็ตามที่จะมีต่อคนในบังคับต่างชาติ อาจนำไปสู่ข้อพิพาทที่เป็นเรื่องราวใหญ่โตได้

นอกจากนั้นแล้วการเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตก ยังก่อให้เกิดปัญหาที่คนในบังคับต่างชาติบางคนมักประพฤติตนเป็นนายช่องรับซื้อและรับไถ่ถอนวัวควายที่ถูกนักเลงผู้ร้ายปล้นมา ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้เกิดปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุมและยังสร้างความลำบากใจให้แก่ฝ่ายผู้ปกครองของสยาม เพราะไม่สามารถเอาตัวผู้ทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายสยามได้ เนื่องจากคนในบังคับได้รับความคุ้มครอง มีสิทธิพิเศษทางการศาลตามสนธิสัญญาที่ได้ทำไว้ และยิ่งกว่านั้นยังมีผลให้โจรผู้ร้ายที่ไม่ใช่คนในบังคับต่างชาติมักอ้างตนเป็นคนในบังคับด้วย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการจับกุมดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง²²

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

กล่าวโดยสรุป จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสภาพ
 วิจารณ์รายชุกชุมในหัวเมืองท้องถิ่นทั่วไป การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการของ
 ข้าราชการในท้องถิ่นและการกำหนดเขตปกครองไม่ชัดเจน ได้กลายเป็นปัญหาขึ้นมาตั้งแต่ในทศวรรษ
 มุมมองของส่วนกลางซึ่งมีความประสงค์ที่จะจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นใหม่ อย่างไรก็ตามใน
 ทศวรรษมุมมองของชาวบ้านท้องถิ่นแล้ว ชาวบ้านเองอาจไม่ได้ตระหนักเลยว่าสิ่งนี้เป็นปัญหาที่
 จะต้องจัดการปฏิรูปปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นใหม่ สภาพวิจารณ์ที่ชุกชุม ชาวบ้านท้องถิ่นอาจ
 รับรู้แต่เพียงว่าในช่วงนั้นมีวิจารณ์เพิ่มขึ้นหรือลดลงเท่านั้น หรือ กับการแสวงหาผลประโยชน์
 ของข้าราชการในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นอาจไม่ได้ตระหนักเลยว่านั่นคือการทุจริตเบียดบังผลประโยชน์
 ของรัฐมาเป็นของตน หากแต่เป็นสิทธิที่พึงมีพึงได้จาก การปฏิบัติหน้าที่ราชการ ขณะเดียวกันราษฎร
 ชาวบ้านก็อาจถือว่าเป็นการตอบแทนหรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกัน และเช่นเดียวกันกับปัญหา
 อื่น ๆ การกำหนดเขตอำนาจปกครองที่ชัดเจนตามแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ก็ไม่ใช่สิ่งที่อยู่ใน
 สำนึกหรือความเข้าใจของชาวบ้านมาก่อน²³

ดังนั้นจากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น
 เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มของส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว ปัญหาดังกล่าวประกอบด้วยภัยจากการ
 เข้ามาของมหาอำนาจตะวันตก จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความ
 จำเป็นที่จะต้องจัดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่เป็นแบบเทศาภิบาล เพื่อลดอิสระ จากัดขอบเขตของ
 อำนาจท้องถิ่นให้ชัดเจน และสถาปนาอำนาจส่วนกลางเข้ามามีส่วนควบคุมท้องถิ่นอย่างชัดเจนและ
 เข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม

3.2.2 การทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มดำเนินการปรับปรุง
 ประเทศเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากระบบ "กินเมือง" เป็นระบบ "เทศาภิบาล" นั้น พระบาท
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงร่วมกันปรึกษาและ
 ดำริว่า การจัดระเบียบวิธีการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลที่ประเทศไทยยึดถือมาแต่เดิมนั้น
 ได้เลือนลางลงไปเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ประโยชน์ของรัฐบาลและประชาชน
 อดเฉพาะอย่างยิ่งบ่อเกิดของความบกพร่องมาจากการปกครองชั้นหมู่บ้าน ซึ่งแต่โบราณมาตาม

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

พระราชกำหนดเก่า ข้อ 12 ได้มีความบังคับว่า "ให้ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง กรมการ เอาคนที่ชื่อสัตย์ มั่นคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่ว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งบวงได้นั้นให้ตั้งเป็นนายบ้านจงทุกบ้าน ทุกอำเภอ" และในพระราชกำหนดฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้หมู่บ้านไว้หลาย เรื่องหลายประการ แต่ในระยะต่อมา หัวเมืองต่าง ๆ ได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามความในพระราช กำหนดนี้ จนกระทั่งแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านเสื่อมสูญหายไป ไม่มีการเลือกสรรผู้หมู่บ้าน คงมีแต่พนักงานปกครองชั้นตำบล ที่เรียกว่ากำนัน เป็นแบบแผนการปกครองชั้นต้น ด้วยเหตุนี้จึง ทำให้การปฏิบัติราชการของกำนันพลอยเสื่อมไปด้วย เนื่องจากขาดผู้ช่วยเป็นหูเป็นตาในท้องที่ ครั้นจะทำการด้วยตนเอง ก็ไม่สามารถจะสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้ทั่วถึงได้ เพราะ เขตท้องที่ภายในตำบลหนึ่ง ๆ กว้างขวางมากเกินไปกำนันคนเดียวจะปกครอง

ข้อบกพร่องเช่นนี้จะต้องได้รับการแก้ไขและดัดแปลงให้ดีขึ้น เมื่อเริ่ม ดำเนินการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบเทศบาล เพราะแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านและตำบล นี้ ถือว่าเป็นรากฐานอันสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ²⁴

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงวางแผนอย่างรอบคอบในการ ที่จะใช้สถาบันปกครองระดับต่ำสุดของการปกครองท้องถิ่นแต่เดิมคือหมู่บ้านตำบล ในฐานะที่เป็น แนวทางในการดำเนินการปฏิวัติทางการปกครองการบริหารและสังคม พระองค์ทรงสรุปแผนงาน เกี่ยวกับการจัดตั้งตำบลหมู่บ้านไว้เมื่อปี พ.ศ.2435 ดังนี้²⁵

"...ฉันรู้สึกว่าจะต่อไปที่จะดำเนินการนั้นมีความสำคัญมากกว่า เรื่องอื่น ๆ การปกครองอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และการ ควบคุมดูแลราษฎรแต่ก่อนของเรานั้นส่วนใหญ่อิงอยู่กับการแบ่ง ราษฎรออกเป็นส่วน ๆ อีกนัยหนึ่งรัฐบาลใช้การเกณฑ์คนงานแหล่ง

²⁴จักรกฤษณ์ นรินดีตุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 94-95.

²⁵เดช บุนนาค, การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458, แปลโดยภรณี กาญจนวิจิตร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 150-151.

ในทันทีตามที่เขายู่โดยผ่านทางหัวหน้าตำบลและหมู่บ้านด้วยวิธีนั้น
 คนเหล่านี้สามารถที่จะออกคำสั่งโดยไม่คำนึงถึงเขตแบ่งอำเภอ
 ผลก็คือมีการขัดกันเรื่องเขต เรื่องแรงงานไพร่ และเรื่องเงิน
 ค่าราชการ ฉะนั้นวางแผนที่จะจัดระเบียบการปกครองในเรื่องนี้
 เสียใหม่ โดยปรับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เสีย ฉะนั้นต้องการให้
 ราษฎรอยู่ภายใต้ผู้ใหญ่มานานเขตที่ตนอยู่และผู้ใหญ่มานานหลาย ๆ
 คนก็ไปขึ้นกับกำนันหนึ่งคน ฉะนั้นไม่ต้องการให้ราษฎรเป็นทาสของ
 ขุนนางคนหนึ่งคนใด หรือเป็นคนรับใช้ของเจ้านายคนใดหรือให้
 แรงงาน หรือเงินค่าราชการแก่ส่วนหนึ่งส่วนใด ฉะนั้นต้องการให้
 ราษฎรเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกัน ถ้าเราสามารถมีรากฐานการ
 ปกครองเช่นนี้ได้ เราก็สามารถระดมราษฎรได้ สามารถสอบสวน
 การทำความผิด และกล่าวโดยทั่วไปจะสามารถปกครองราษฎร
 ได้ง่ายกว่าแต่ก่อน..."

ในปี พ.ศ. 2435 ในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 เสด็จไปพักก่อนพระราชพิธีอภิเษกที่เกาะสีชัง โดยมีสมเด็จพระยาตราพระราชานุภาพตามเสด็จ
 ไปด้วย และได้ทรงเรียกหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ) ไปเฝ้าเพื่อปรึกษาหาหรือกิจการที่
 จะจัดการปกครองท้องถิ่นตามหัวเมืองโดยได้รับสั่งว่า

"...เรามีหลักแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่มานาน กำนัน
 แขวงตามบ้านนอก หรือหัวเมือง เวลานั้นเป็นบ้าน ๆ กำนัน
 แขวงอะไรอยู่บ้างแล้ว การที่จะจัดใหม่ต่อไปนั้นเห็นว่าเป็น เรา
 ควรอนุกรมจัดท้องที่คล้ายคลึงกับที่เราจัดมีอยู่บ้างแล้วบางเมือง
 คือ กำหนดหลาย ๆ เจ้าบ้านที่อยู่ใกล้ติดต่อกันเป็นกลุ่ม ๆ
 หนึ่งเข้าเป็นหมู่บ้าน ในกลุ่มนี้เรียกว่า "หมู่บ้าน" แล้วให้
 ผู้ใหญ่มานานปกครองคนหนึ่งหลาย ๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียง
 กันมากนักพอสมควร ตั้งขึ้นเป็น "ตำบล" ให้มีกำนันเป็นหัวหน้า

ตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมเป็นแขวง หรืออำเภออันหนึ่งการ
รวมบ้านขึ้นเป็นหมู่บ้าน เป็นตำบล เป็นอำเภอเช่นนี้ คงมีเล็กบ้าง
ใหญ่บ้าง ต้องถือเอาภูมิประเทศท้องที่เป็นหลัก..."²⁶



อย่างไรก็ตามตำแหน่งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ที่การปกครองในอดีตตาม
พระราชกำหนดเก่าที่เจ้าเมืองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น แต่ในการปฏิรูปการปกครองท้องที่ของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตำแหน่งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทรงจัดขึ้นใหม่นั้นจะทรงให้
ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งเอง ซึ่งในการจัดการปกครองตำบลหมู่บ้านแบบใหม่ที่ราษฎรเลือกตั้งกษัตริย์
ผู้ใหญ่บ้านเองนั้น นอกจากสาเหตุจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมี
พระราชดำริเห็นเป็นโอกาสเหมาะที่จะเริ่มจัดให้มีแบบแผนการปกครองชั้นหมู่บ้านและตำบลนี้ เป็น
จุดเริ่มต้นและการสาธิตของการยอมรับความคิดเห็นแนวใหม่ที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ
ปกครองประเทศ หรือที่เรียกว่า "ระบอบประชาธิปไตย" เข้ามาใช้ภายในประเทศแล้ว²⁷ สาเหตุ
อีกประการหนึ่งนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการที่รัฐบาลได้ไปเรียนรู้งานการปกครองของอังกฤษในพม่าและ
มลายู ดังปรากฏว่าสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแบบ
ใหม่ ทั้ง 3 พระองค์ คือ กรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ได้เคยเสด็จเยี่ยม
พม่าในปี พ.ศ. 2434 และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเองก็ได้เสด็จพม่าในระยะสั้น ๆ ในปี พ.ศ. 2435
หลังจากนั้นใน พ.ศ. 2436 หลังจากที่ได้ทำการทดลองเลือกตั้งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอินแล้ว
สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพยังได้ส่งพระสฤณีพจนานกร (เส็ง วิริยศิริ) ไปสังเกตและศึกษา
การปกครองของอังกฤษในพม่าและมลายูโดยละเอียด²⁸

²⁶หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ), "แรกให้กำเนิดการปกครองท้องที่" ใน
อนุสรณ์การทอดกฐินพระราชทานกรมการปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,
2529), หน้า 34.

²⁷จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ,
หน้า 95.

²⁸เดช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458,
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 183.

เหตุผลสำคัญซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหาร อันจะเป็นข้อสนับสนุนแนวความคิดที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงชี้ให้เห็นก็คือว่า ความประสงค์ที่แท้จริงของการจัดหาผู้ปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนี้ ก็เพื่อจะให้ได้มีการสรรหาคนที่มีดีในหมู่บ้านขึ้นมาทำการปกครองดูแลชาวบ้านให้ได้รับความสุขสบายมากที่สุด และการนั้นควรจะสำเร็จได้ดีถ้ามอบหมายให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินกันเอาเอง ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ

...ใครเป็นคนดีในหมู่บ้านใด ราษฎรซึ่งอยู่ในหมู่บ้านนั้นย่อมจะรู้จักดีกว่าผู้อยู่ที่อื่น อีกประการหนึ่งที่ยอมให้ราษฎรเลือกสรรผู้หมู่บ้านตามใจสมัครเช่นนี้ ราษฎรคงจะต้องเลือกคนที่ดีจริง ๆ เพราะผู้หมู่บ้านเมื่อเขาจที่จะควบคุมบังคับบัญชาราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้านได้โดยตำแหน่ง ถ้าราษฎรไม่เลือกคนดี ราษฎรก็ย่อมจะไม่ได้รับความอุปการะตามควรหรือจะต้องได้รับความเดือดร้อน เพราะเลือกคนผิดนั้น ฝ่ายข้างผู้ที่จะเป็นผู้หมู่บ้านนั้นเล่า เมื่อเห็นได้ว่าราษฎรในหมู่บ้านนั้นพากันเลือกสรรหาให้เป็นผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวด้วยความนิยมนับถือ ก็ย่อมจะยินดีเต็มใจอุปการะแก่ราษฎร ถ้าหากว่าราษฎรโดยมากเลือกสรรหาผู้ดีเป็นผู้หมู่บ้านแล้ว ผู้หมู่บ้านคนนั้นประพฤติการทุจริตไม่ชอบธรรมประการใด ราษฎรก็เมื่อเขาจที่จะร้องขอให้เลือกสรรผู้หมู่บ้านใหม่ได้...²⁹

การทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้หมู่บ้าน ที่บ้านเกาะบางปะอินจำนวน 15 ตำบลนั้น ในรายงานของหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 ได้กล่าวถึงวิธีการดำเนินการดังนี้คือ ชั้นแรกหลวงเทศาจิตรวิจารณ์พร้อมกับ

²⁹จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 95-96.

ขุนวรกิจไพศาลและหลวงพลผู้เป็นกรรมการผู้ใหญ่ และเป็นนายแขวงตำบลที่จะจัดใหม่ได้ออกไปจัดทางหมู่บ้านใกล้เคียงบางปะอินก่อน อดยขึ้นต้นได้จัดทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อนแล้ว จึงจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว 10 เจ้าของ ๆ หนึ่งจะมีเรือนกี่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันที่วัดพร้อมด้วยราษฎรคนอื่น ๆ เมื่อถามว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าของบ้านแล้วก็ให้มารวมกัน ขอให้เลือกกันหมู่บ้านพวกเขาที่มาประชุมว่าควรจะทำใครเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเลือกได้แล้วหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งไว้ จนกว่าจะมีหมายตั้งของทางราชการออกมาให้ใหม่

ส่วนการเลือกตั้งกำนันนั้น เมื่อได้ตั้งผู้ใหญ่อุปสมถ์ที่จะจัดตั้งเป็นตำบลได้แล้ว หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น และได้เชิญผู้ใหญ่อุปสมถ์ที่เลือกมาแล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่อุปสมถ์เหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่อุปสมถ์คนหนึ่งของพวกเขา ว่าใครควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเลือกได้แล้ว หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ก็จะออกหมายตั้งชั่วคราวให้ผู้ที่ได้รับเลือกนั้นเป็นกำนันตำบลนั้นในการเลือกตั้งกำนันนี้ หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ได้อาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมด้วย เมื่อใครได้รับเลือกตั้งแล้วก็จะนิมนต์ให้สวดขยันโรตาให้พรกำนันที่ได้รับเลือกนี้ไว้ที่อุโบสถข้างคัมภีร์ของหลวงพลกรรมการเก่าตามที่เคยบังคับบัญชาเข้ามาแต่ก่อนให้ปกครองกันต่อไปตามเดิม³⁰

3.2.3 ฐานะและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่อุปสมถ์

หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่อุปสมถ์และกำนัน แต่ย่อ ๆ ไว้ดังนี้คือ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่
2. ป้องกันโจรกรรมผู้ร้าย
3. ถ้าเป็นความวิวาทเล็กน้อยให้กำนันไปเรียบเทียบตกลงกันได้ เว้นแต่

1) ไม่ยอมตกลงกัน 2) เป็นความฉกรรจ์ เช่น พยายามปล้นฆ่ากัน ฟันกันมีบาดแผลถึงสาหัส กำนัน (ถึงจะอยู่ใกล้ไกลก็ตามที่) ต้องนำส่งหลวงพลกรรมการนายแขวง ๆ จะได้ตัดสินว่ากล่าวเรียบเทียบ

³⁰หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ), "แรกให้กำเนิดการปกครองท้องที่" หน้า

ในชั้นความที่ไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์นายแขวงจะได้ส่งบอกกรุงเก่า³¹

ผลประโยชน์ตอบแทนของกำนันผู้ใหญบ้าน

ผลประโยชน์ตอบแทนที่กำนันจะได้รับคงอยู่ในรูปของสืบลดของเงินค่านา (คือเงินหลวงที่เก็บค่านาได้เท่าใดนายแขวงนี้แล้วสืบลดชักหนึ่ง หนึ่งส่วนนั้นมาแบ่งเป็นส่วนเล็กอีกสืบลส่วนให้ กำนัน 3 ส่วน นายแขวง 2 ส่วน เจ้าเมือง 1 ส่วน และข้าหลวงเสนาอีก 4 ส่วน) พบว่าสืบลส่วนลดค่านาส่วนที่เป็นของกำนันมีอัตราสูงสุดเพียง 100 บาทต่อปี สำหรับผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ กำนันจะได้รับ ค่ากฎหมายตราสิน ค่าอาัยัด ค่าเหยียบย่ำประเภทละ 1 บาท 32 อัฐ

ทั้งนี้จากรายงานของหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ซึ่งได้กล่าวถึงผลประโยชน์ของกำนัน ผู้ใหญบ้าน ดังนี้³²

...ผลประโยชน์ของหลวงพลฯและกำนัน เป็นประโยชน์ที่ได้รับมากดังนี้ สืบลค่านา เป็นสิ่งที่ได้มาก คือ เงินหลวงที่เก็บค่านาได้เท่าใดนายแขวงนี้แล้ว สืบลชักหนึ่ง ส่วนนี้มาแบ่งออกเป็นส่วนเล็กอีกสืบลส่วน

4 ส่วนเป็นของข้าหลวงเสนา

1 ส่วนเป็นของเจ้าเมืองกรุงเก่า

2 ส่วนเป็นของหลวงพลนายแขวง

3 ส่วนเป็นของกำนัน

ปีหนึ่งสืบลค่านาที่เป็นส่วนได้ของกำนัน เป็นมัธยมเพียง 100 บาท

(1) สืบลค่านา (2) ภาษีไม้ไผ่ (3) (รายงานเก่าลบเลือน

อ่านไม่ได้) ปีละ 20 บาท แต่กำนันในหมู่บ้านริมเกาะบางปะอิน

ไม่ได้รับผลประโยชน์ส่วนนี้ ได้แต่เพียงส่วนค่านา เพราะชาวบ้าน

เหล่านี้เป็นเลขสี่ตำบลและเลขข้าหลวงเสนาไม่ต้องเสียภาษีอากร

31 เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

32 เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

คำกฎหมายตราสกิน 1 บาท 32 อัฐ คำอายุต์ 1 บาท 32 อัฐ
ผลประโยชน์ส่วนนี้ไม่ใคร่ได้ เพราะทำไปที่ไรตระลาการนายแขวง
ก็แก่งติเสียว่าผิดเพี้ยนต่าง ๆ ว่าใช้ไม่ได้ จนตกลงราษฎรต้องมา
ทำที่หลวงพลจึงจะเป็นใช้ได้

ค่าธรรมเนียมทำสารกรมธรรม์ เป็นส่วนของหลวงพลนายแขวง
คำเหยียบย่ำที่นาราชฎร คือราชฎรจะจองที่ป่าเขาเป็นนาต้องเชิญ
กำนันไปเหยียบย่ำเป็นพยาน คำเหยียบย่ำที่น่านี้กำนันได้ตำบลละ
1 บาท 32 อัฐ...³³

จะเห็นได้ว่าคำตอบแทนหรือผลประโยชน์ของกำนันตามที่หลวงเทศาภิตรวิจารณ์
ได้กำหนดไว้ในคราวทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในครั้งนั้นคงเป็นผลประโยชน์จากการเก็บ
ภาษีอากรเป็นหลัก เช่น อากรค่านา อากรค่าน้ำ และภาษีไม้ไผ่ และเป็นที่น่าสังเกตก็คือผลประโยชน์
ต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับเฉพาะกำนันเท่านั้น ส่วนผู้ใหญ่บ้านไม่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

การทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บ้านเกาะบางปะอินนี้ อาจกล่าวได้ว่า
ประสบผลสำเร็จ เป็นส่วนใหญ่นการวางรากฐานรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่³⁴

หลังจากที่ได้ทดลองดำเนินการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอินแล้ว ก็ทรง
มีพระราชประสงค์ที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักรเพื่อให้สอดคล้องกับ
การที่จะจัดการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล ในครั้งนั้นจึงทรงโปรดเกล้าฯให้หลวงเทศาภิบาลวิจารณ์
เดินทางไปศึกษาและดูงานการจัดการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษที่ประเทศพม่าและมลายู โดยเดินทาง
ออกจากกรุงเทพ ไปพม่า เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) เสร็จจากพม่าจึงจะได้
แวะตรวจดูการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ทางแหลมมลายูต่อไป เหตุผลที่ทรงโปรดฯให้ไปศึกษาและดูงาน
การจัดการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในประเทศทั้งสองก็เพราะว่า

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

"...ในขณะนั้นเราได้ทราบอยู่ดีด้วยกันแล้วว่า เมื่อประเทศอังกฤษได้ประเทศพม่าตอนใต้ เขาได้จัดการปกครองท้องที่เป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว และเมื่ออังกฤษเข้าพม่าตอนเหนือ เขากำลังจัดการปกครองท้องที่อย่างเดียวกับพม่าตอนใต้อยู่แล้ว อย่างหนึ่งถ้ากระทรวงมหาดไทยรับหัวเมืองทั้งหมดมาจัดการปกครอง เราควรทราบถึงวิธีที่เขาจัดหัวเมืองที่ประเทศพม่าอย่างไรและทั้งควรทราบถึงวิธีการที่อังกฤษได้จัดการปกครองท้องที่อย่างใดในสเตรทส์เซ็ทเทอเมนต์ เขาปกครองลงมานานแล้วและในสหรัฐมลายูที่เขาเพิ่งจะลงมือจัดการ..."³⁵

ซึ่งการไปดูงานจัดการปกครองท้องที่ของอังกฤษที่ประเทศพม่าและมลายูของหลวงเทศาภิตรวิจารณ์คราวนั้น นับว่าเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลมาก โดยเฉพาะเรื่องการจัด การปกครองท้องที่ ซึ่งมีข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง อำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองลดหลั่นกันลงมาตามลำดับสายการบังคับบัญชา³⁶

ภายหลังจากการทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บางปะอินแล้ว ต่อมาจึงได้ลงมือจัดตั้งตำบล หมู่บ้าน อำเภอ ตามหัวเมืองใกล้ ๆ ที่มีการคมนาคมไปมาสะดวกเพิ่มขึ้นอีกครั้งเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) จึงได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายปกครองท้องที่ฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการจัดการปกครองท้องที่อย่างชัดเจน แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ต่อมาได้ถูกยกเลิกและได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แทนพระราชบัญญัติฉบับนี้ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง แต่สาระสำคัญของฉบับ ร.ศ.116 ก็ยังคงใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่อยู่ตราบเท่าทุกวันนี้³⁷

35 เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

36 เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

37 คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 149-150.

3.3 การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)

สมเด็จพระมหาพรตราชวราวุฒิกษัตริย์สยาม ได้ทรงนำร่างกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 115" เสนอต่อที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ประจำปี เมื่อ ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) ทานองเป็นการสาธิตโดยมอบหมายให้ข้าหลวงเทศาภิบาล ถือเอาเป็นแบบแผนในการออกไปจัดการปกครองท้องที่ และเพื่อที่จะหาข้อขัดข้องและปัญหาในการ บริหารซึ่งจะได้แก้ไขก่อน ระยะใช้ข้อบังคับชั่วคราวนี้เป็นเวลาหนึ่งปี ในปีต่อมากระทรวงมหาดไทย จึงได้ตราข้อบังคับฉบับนี้ ออกมาเป็นพระราชบัญญัติมีชื่อว่า "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" ซึ่งนอกจากจะบัญญัติถึงแบบแผนการปกครองชั้นอำเภอแล้ว ยังมีข้อบัญญัติถึงแบบแผนการ ปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้านด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ทันสมัยยิ่งในขณะนั้น และมีความสำคัญแก่องค์การ ปกครองของประเทศไทย กล่าวกันทั่วไปว่าเป็นรากฐานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในยุคล่าใหม่ ที่เดียว เพราะนอกจากจะได้บรรจุหลักเกณฑ์ซึ่งกล่าวถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วย บริหารราชการชั้นอำเภอไว้อย่างมากมายแล้ว ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ ตำบลและหมู่บ้านไว้ให้สอดคล้องรับกันกับราชการของอำเภอ นับเป็นการสะสางกฎหมายปกครองเก่า ๆ ที่เลอะเลือนและล้าสมัยให้เหมาะสมกับความประสงค์ในการปฏิรูปด้วย³⁸

3.3.1 โครงสร้างการปกครองของตำบลหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้จัดรูปแบบการปกครองเป็น ชั้นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ ตามพระราชบัญญัติ ดังนี้คือ

ก. การจัดหน่วยการปกครองชั้นหมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดในมณฑล แบบแผนที่ได้บัญญัติไว้ว่า กฎหมายแต่แรกกำหนดว่าครัวเรือนประมาณ 10 ครัวเรือน หรือมีราษฎรชายหญิงประมาณ 100 คน ให้จัดขึ้นเป็นหนึ่งหมู่บ้าน แต่ต่อมาเมื่อราษฎรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจึงได้ขยายเขตหมู่บ้านโดยถือเอา จำนวนประชากรประมาณ 200 คนเป็นเกณฑ์ แต่ถ้าหากว่าเป็นท้องที่มีบ้านเรือนตั้งห่างกันอันยากแก่

³⁸จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ, "สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตราชวราวุฒิกษัตริย์สยามกับกระทรวงมหาดไทย", หน้า 210-211.

การปกครอง ถ้าจัดมารวมกันก็ได้จัดเป็นหมู่บ้านต่างหาก แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน³⁹

ในหมู่บ้านหนึ่งนั้น ให้ราษฎรชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพ
ประจําอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือก เจ้าบ้านผู้ที่นับถือของตนเป็นผู้หมู่บ้านคนหนึ่ง ซึ่งการเลือกนี้
จะเลือกโดยเปิดเผย หรือออกเสียงเป็นการลับก็ได้ตามความเห็นพ้องของราษฎรส่วนใหญ่ และมี
นายอำเภอหนึ่งเป็นประธานพร้อมด้วยกำนัน และผู้หมู่บ้านคนอื่น ๆ ในตำบลนั้น ถ้าราษฎรส่วนใหญ่
เลือกบุคคลใดเป็นผู้หมู่บ้านแล้ว ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้นั้นไปรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง⁴⁰

นอกจากนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนด
คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้หมู่บ้านว่า 1) ผู้ที่ต้องเลือกเป็นผู้หมู่บ้านนั้นจะต้องเป็นชายที่มีอายุไม่ต่ำ
กว่า 21 ปี 2) เป็นคนนับถึกับพระราชาหนดกฎหมาย 3) ไม่เป็นทหารประจำการ ซึ่งหากว่า
ราษฎรเลือกผู้หมู่บ้านถูกต้องข้อห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งจะให้เลือกใหม่ก็ได้ แต่ถ้าต้องเลือกใหม่นี้
นายอำเภอต้องแจ้งความต่อผู้ว่าราชการเมืองให้ทราบเหตุผลทุกครั้ง⁴¹

การเลือกตั้งนี้ผู้เป็นประธานจะให้ราษฎรออกเสียงโดยเปิดเผยหรือโดย
ทางลับ ด้วยวิธีให้ราษฎรมาออกเสียงทีละคน เพื่อมิให้ผู้อื่นรู้ว่าได้ออกเสียงเลือกตั้งผู้ใดก็ได้ และ
ถ้าผลแห่งการเลือกตั้งนั้นมิได้มีมติเป็นเอกฉันท์ที่จะเลือกผู้ใดผู้หนึ่งแต่คนเดียวก็น่าให้ถือคะแนนเสียง
ข้างมากเป็นเกณฑ์ ผู้ใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่น ได้รับเลือกเป็นผู้หมู่บ้าน เมื่อราษฎรได้
เลือกตั้งผู้ใดเป็นผู้หมู่บ้านแล้ว นายอำเภอก็พาตัวผู้นั้นไปยังศาลากลาง เพื่อรับหมายตั้งจากผู้ว่า
ราชการเมือง

ผู้หมู่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังนี้

1. ไปอยู่เสียห่างท้องที่หมู่บ้านที่ได้รับมอบหมายให้ปกครองไม่มีกำหนดที่
จะกลับ หรือมีกำหนดเกินกว่า 6 เดือนขึ้นไป

³⁹ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์, ผู้รวบรวม "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116"
ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 (พระนคร : โรงพิมพ์เดลีเมส์, 2478), หน้า 22-67. และ
"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 31
(กรกฎาคม 2457) : 229-230.

⁴⁰"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116," มาตรา 8-9.

⁴¹เรื่องเดียวกัน มาตรา 10.

2. ต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ นับแต่ต้องถูกจำคุกขึ้นใบ
3. ใบมียศและตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่นบ้าน

ใหม่ได้

4. ถูกบ้านในหมู่บ้านนั้นเป็นส่วนมากร้องขอที่เปลี่ยน
5. กระทำทุจริตในหน้าที่
6. ถูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่นเสียจนเป็นหมู่บ้านใหม่ได้ และผู้ว่าราชการเมืองมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่นบ้านนั้นออกเสียจากตำแหน่ง⁴²

ถ้าผู้ใหญ่นบ้านออก และถ้าตำแหน่งผู้ใหญ่นบ้านหมู่ใดว่างลง กำนันในตำบลนั้นต้องแจ้งต่อนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ให้ทราบภายใน 7 วัน นายอำเภอจะต้องเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่นบ้านและราษฎรในหมู่บ้านนั้นเลือกตั้งผู้ใหญ่นบ้านใหม่ภายใน 7 วัน นับแต่ได้ทราบเรื่องจากกำนัน นอกจากนี้ ถ้าถูกบ้านหมู่บ้านใดทวีขึ้น จะเป็นด้วยจำนวนคนเกิดเพิ่มขึ้น หรือเพราะราษฎรอพยพมาจากที่อื่นก็ตาม เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่นบ้านในตำบลนั้นปรึกษากันเห็นว่าจำนวนคนในหมู่บ้านนั้นเกินความสามารถผู้ใหญ่นบ้านคนเดียว ที่จะปกครองให้เรียบร้อยได้ กำนันต้องรายงานต่อกรมการอำเภอเพื่อพิจารณาและเสนอต่อไปยังผู้ว่าราชการเมือง เมื่อผู้ว่าราชการเมืองเห็นชอบด้วยก็ให้ลูกบ้านเลือกผู้ใหญ่นบ้านเพิ่มเติมขึ้นใหม่ได้

ถ้าผู้ใหญ่นบ้านคนใดปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ชั่วคราว ต้องมอบหมายการงานไว้แก่ผู้ใหญ่นบ้านคนใดคนหนึ่งหมู่บ้านใกล้เคียง ซึ่งอยู่ในตำบลเดียวกัน และต้องแจ้งให้กำนันทราบไว้ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกผู้ใหญ่นบ้านใหม่ คือ เปลี่ยนจากเดิมที่เคยให้ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจในการตั้งผู้ปกครองท้องถื่นเองมาเป็นให้ราษฎรชาวบ้านในท้องถื่นเลือกตั้งผู้ใหญ่นบ้านโดยตรง ซึ่งวิธีการที่ให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่นบ้าน โดยที่ได้มีการกำหนดให้ผู้ปกครองท้องถื่นต้องมี "คุณสมบัติ" ในการเข้าดำรงตำแหน่ง และขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้มีเงื่อนไขของการสิ้นสุดตำแหน่งไว้ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็น่าสะท้อนถึงการพยายามของทางราชการที่จะแผ่อำนาจรัฐ เข้าควบคุมท้องถื่นระดับล่างสุดด้วยเช่นกัน และอาจเป็นใบไม้ที่ทางรัฐส่วนกลางต้องการจะควบคุมกีดกัน และปิดทางใบไม้ที่

42. เรื่องเดียวกัน มาตรา 16.

ผู้มีอำนาจท้องถิ่นซึ่งอยู่นอกระบบราชการ เช่น นักเลงโต หรือผู้มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม มีความประพฤติไม่ดีพอ เช่น ขอบทุจริต เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ⁴³

ข. การจัดหน่วยการปกครองชั้นตำบล

การปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติ ผู้ว่าราชการเมืองจะเป็นผู้กำหนด หมายเขตตำบลแต่ละตำบล และให้รวมหมู่บ้านราว 10 หมู่บ้านตั้งเป็นตำบลหนึ่ง แต่ต่อมาเมื่อ พลเมืองมากขึ้นจึงได้ขยายออกเป็น 20 หมู่บ้าน โดยประมาณรวมกันเป็นหนึ่งตำบล⁴⁴ ในตำบลหนึ่ง ำ จะประกอบไปด้วย "กำนัน" เป็นหัวหน้าปกครองตำบล ตำแหน่งนี้จะเข้าไปในตนเองเกี่ยวกับการ เลือกผู้ใหญ่บ้าน คือ การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลเป็นผู้เลือกนบรรดาผู้ใหญ่บ้าน ด้วยตนเอง โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ประธานเมื่อผู้ใหญ่บ้านส่วนมากหรือทั้งหมดเห็นว่าผู้ใดสมควร เป็นกำนัน นายอำเภอก็พาตัวผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นเข้าไปยังศาลากลาง เพื่อรับหมายตั้งจากผู้ว่า ราชการเมือง ถ้ากำนันปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ชั่วคราว ต้องมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งซึ่งอยู่ใน ตำบลเดียวกันและกรมการอำเภอทราบ ผู้รักษาการแทนมีอำนาจหน้าที่เท่ากับกำนันทุกประการ

เหตุอันจะทำให้กำนันออกจากตำแหน่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. เมื่อกำนันต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ
2. เมื่อผู้ใหญ่บ้านส่วนมากในตำบลนั้นขอให้เปลี่ยนกำนัน
3. เมื่อกำนันมีความคิดหรือไม่สามารถ ผู้ว่าราชการเมืองจะให้

เลือกตั้งกำนันใหม่ก็ได้

กำนันจะเป็นผู้เสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการเมือง ำให้ความเห็นชอบในการที่ ตนจะแต่งตั้งตำแหน่ง "สารวัตรกำนัน" จำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยกำนันในการด้านต่าง ๆ⁴⁵ นอกเหนือจากการมีผู้ใหญ่บ้านอยู่ในฐานะเป็นผู้ช่วยทางด้านการปกครองแล้ว ต่อมาจึงได้เพิ่มพนักงาน ประจำตำบลขึ้นอีกหนึ่งคน คือ แพทย์ประจำตำบล วิธีเลือกแพทย์ประจำตำบล กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

⁴³คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองในยุคเทศบาล", หน้า 151.

⁴⁴พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 29.

⁴⁵"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116," มาตรา 23 และมาตรา 32.

จะประชุมกันเลือกผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์เป็นแพทย์ประจำตำบล เพื่อรักษาโรคภัยไข้เจ็บของคนในตำบลนั้น แต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลจะเลือกเอาผู้เป็นผู้นำหมู่บ้านอยู่ก่อนแล้ว หรือยังไม่ได้เป็นผู้นำหมู่บ้านก็ได้ ห้ามแต่มิให้เลือกผู้ที่อยู่ในท้องที่ตำบลอื่น เว้นแต่เป็นแพทย์ประจำตำบลที่ใกล้เคียงกันอยู่แล้ว และเขายอมจะทำการเป็น 2 ตำบล⁴⁶

3.3.2 ฐานะและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้นำหมู่บ้าน

ก. อำนาจหน้าที่ของกำนัน

เจ้าพนักงานตำบลหนึ่ง ประกอบด้วย "กำนัน" ซึ่งเป็นนายตำบลมีหน้าที่ในการเป็นหัวหน้าปกครองตำบล

การปกครองตำบลที่นับว่าอยู่ในหน้าที่ของกำนัน และผู้นำหมู่บ้านโดยทั่วไปตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 คือ

...บรรดาการที่จะตรวจรักษาความปกติเรียบร้อยในด้านตำบล คือการที่จะคอยว่ากล่าวลูกบ้านให้ประพฤติตามพระราชกำหนด กฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันอันตรายและรักษาความสุขสำราญของลูกบ้านก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของลูกบ้านขึ้น ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการ และจะรับข้อราชการ มาประกาศแก่ลูกบ้านก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่น การตรวจ แล่นาเก็บภาษีอากร การตั้งนอู่บ้าน หน้าที่ของกำนันผู้เป็นหัวหน้าตำบลและผู้นำบ้านทั้งปวงในตำบล นั้น จะต้องช่วยกันเอาธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามความ สมควรแก่หน้าที่ เมื่อมีการอันใดเกิดขึ้น กำนันเห็นสมควรจะ บริกษาหารือกันระหว่างกำนันและผู้นำบ้านทั้งปวง กำนันก็มีอำนาจที่จะ เรียกบรรดาผู้นำบ้านในตำบลนั้นมาประชุมปรึกษาหารือกัน แลให้เอาเสียงเห็นพร้อมกันโดยมากเป็นที่ชี้ขาดตกลง

⁴⁶"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 45-46.

งานการที่ปรึกษาหารือ... 47

กรณีที่กำหนดจะ เรียกผู้ใหญ่มารวมประชุมปรึกษาหารือกันก็คือ เพื่อปรึกษาการทั่วไพบ ซึ่งโรคภัยไข้เจ็บจะมีกำหนดประชุมกันเดือนละ 2 ครั้ง คือ ต้นเดือนกับกลางเดือน ประชุมเพื่อสืบจับโรคผู้ร้าย เพื่อเรียกประกันทัณฑ์บนลูกบ้านที่ประพฤติตัวไม่ดี บังคับให้ลูกบ้านย้ายที่อยู่จากที่เบสลับ เพื่อป้องกันการเลี้ยงชีพในตำบลลาที่ทันสมัยตรงราย ตัดสินความแค้นแค้นประชุมทาทะเบียนและทำรายงานเพื่อประกาศข้อราชการ รักษาความเรียบร้อยในงานนักขัตฤกษ์เพื่อรับผู้มีบรรดาศักดิ์ และเพื่อแจ้งข้อราชการแก่ผู้ตรวจการในท้องที่⁴⁸

นอกจากนี้ กำนันยังมีหน้าที่เฉพาะอื่น ๆ อีก คือ หน้าที่ในการปกครองตำบล การเอาตัวลูกบ้านที่ละเมิดหรือขัดคำสั่งผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านที่ทำงานนอกเหนืออำนาจหน้าที่ส่งกรมการอำเภอให้ไต่สวนตามกฎหมาย หน้าที่บอกเหตุจรผู้ร้ายหรือรายงานความทุกข์ร้อนของราษฎรหรือการแปลกประหลาดที่เกิดขึ้นในตำบลต่อกรมการอำเภอ ช่วยเหลือในการทำอายุติชันสูตรและตราสิน สืบสวนติดตามและจับจรผู้ร้าย และผู้กระทำผิดกฎหมาย และส่งคนตามหมายและคำสั่งของกรมการอำเภอ การส่งเคราะห์คนเดินทางและคนเดินราชการ หน้าที่รักษาบัญชีสามะรินครัวและคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน ทาบัญชีนา และสิ่งของซึ่งต้องเสียภาษีขึ้นต่อกรมการอำเภอ อีกทั้งนำพนักงานเก็บภาษีอากรจากราษฎรในตำบลนั้น

ยิ่งกว่านั้น กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่กำนันในการจองจำจรผู้ร้ายเพื่อมิให้หลบหนีได้ แต่ต้องริบนาตัวผู้ร้ายส่งกรมการอำเภอ กำนันมีอำนาจเหนือผู้ใหญ่บ้านและราษฎรหากผู้ใหญ่บ้านและราษฎรไม่กระทำตามที่ราชการ หรือหลอกลวงทาลุบายต่อกำนัน กำนันมีอำนาจที่จะคุมตัวบุคคลนั้นส่งกรมการอำเภอเพื่อลงโทษตามกฎหมายต่อไปได้ นอกจากนี้กำนันยังมีอำนาจเปรียบเทียบความแค้นที่มีทุนทรัพย์ หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 100 บาทด้วย ในการเปรียบเทียบนี้ถ้าโจทก์และจำเลยยินยอมตามค่าเปรียบเทียบให้ถือว่า คดีความนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง แต่ถ้าโจทก์หรือจำเลยไม่ยอมตามค่าเปรียบเทียบ ก็ให้กำนันบอกโจทก์ให้ไปฟ้องร้องว่ากล่าวตามโรงศาล

47 เรื่องเดียวกัน มาตรา 24.

48 เรื่องเดียวกัน มาตรา 25.

อึ้งถ้าโจทก์และจำเลยยอมตามคำเปรียบเทียบแต่แรกแล้ว แต่ภายหลังฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามคำยอมนั้นก้ำกั้นนายตำบลก็มีอำนาจที่จะขอให้ศาลในท้องที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำที่ได้เปรียบเทียบไว้ทุกประการ⁴⁹

และเนื่องจากหน้าที่ตั้งที่ได้กล่าวมานี้บางอย่างต้องขอความร่วมมือจากบุคคลอื่น เช่น ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎร ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้อำนาจก้ำกั้นที่จะเรียกผู้ใดมาหรือให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ หากผู้นั้นขัดขืนจะมีโทษตามกฎหมายด้วย⁵⁰

ข. อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

หัวหน้าหน่วยการปกครองหมู่บ้าน คือ "ผู้ใหญ่บ้าน" เป็นพนักงานที่ทำหน้าที่ในเขตนั้นแต่ผู้เดียว นอกจากจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือก้ำกั้นในการปกครองตำบลเป็นส่วนรวม ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตการปกครองของตนอีกด้วย ซึ่งทั้งนี้สาระสำคัญของหน้าที่ก็เป็นไปเช่นเดียวกับก้ำกั้น แต่จำกัดอยู่ในชั้นต่ำกว่าก้ำกั้นซึ่งมีความรับผิดชอบในการเป็นนายตำบลทั้งหมด⁵¹

ผู้ใหญ่บ้านจะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ช่วยป้องกันความทุกข์และภัยอันจะมีมาถึงลูกบ้านโดยเต็มกำลังความสามารถ และต้องหมั่นปรึกษาหารือก้ำกั้น และผู้ใหญ่บ้านด้วยกันในตำบลนั้นเพื่อช่วยกันจัดธุระและการทำงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านนั้น ถ้าลูกบ้านคนใดประพฤดิชั่วร้าย ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องเรียกตัวมาอบรมสั่งสอน ถ้าว่าไม่ฟังให้จับตัวส่งก้ำกั้น ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นธุระในการตรวจตราคนจร เหตุร้ายที่สงสัยว่าจะเป็นการผิดกฎหมายและเหตุการณ์แปลกประหลาดที่เกิดขึ้น จะต้องรีบแจ้งต่อก้ำกั้นให้ทราบโดยเร็ว ในกรณีที่จรจรผู้ร้ายหรือพาหนะในหมู่บ้านที่ตนปกครอง หรือหมู่บ้านใกล้เคียงต้องเรียกลูกบ้านช่วยกันต่อสู้จับจรจรผู้ร้ายและช่วยดับไฟโดยเต็มกำลัง ในหมู่บ้านหนึ่งนั้น ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดหาสัญญาบัตรเรียกลูกบ้านไว้ให้พร้อม เช่น ช้อง กลอง เกราะ เป็นต้น เพื่อเวลาที่เหตุเกิดขึ้น ลูกบ้านจะได้มาช่วยโดย

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 26-27.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน มาตรา 28.

⁵¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตราพรราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 234.

พร้อมกัน นอกจากนี้ผู้ใหญ่นบ้านต้องเป็นนายทะเบียนสามะโรนครัวประจำหมู่บ้าน ต้องคอยจัดทำที่
ถูกต้องอยู่เสมอ

และผู้ใหญ่นบ้านยังมีอำนาจในการลงโทษลูกบ้าน ในกรณีที่ถูกบ้านขัดขืน
ไม่มาช่วยตามสัญญาเรียก ลูกบ้านจะมีความคิดและถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับ
ไม่เกิน 100 บาท หรือทั้งจำและปรับด้วย ผู้ใหญ่นบ้านเอาตัวลูกบ้านส่งกำนัน เพื่อนำส่งต่อ
นายอำเภอจะได้ไต่สวนหาหลักฐาน และลงโทษผู้ทำผิดตามรขษานุรขษต่อไป หรือในกรณีที่ผู้ใหญ่นบ้าน
บังคับบัญชาตามหน้าที่ราชการ และลูกบ้านคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือล่อลวงอำพรางผู้ใหญ่นบ้าน
ด้วยประการใด ๆ ลูกบ้านคนนั้นก็มีโทษถึงจำคุก⁵² อย่างไรก็ตามหากผู้ใหญ่นบ้านละเมิดหน้าที่ก็ต้อง
ได้รับโทษเหมือนกัน⁵³

จากกำหนดคุณลักษณะของการจัดหน่วยปกครองชั้นหมู่บ้านนี้เห็นได้ว่า
ผู้ใหญ่นบ้านก็มีบทบาทสำคัญยิ่งกำนัน คือ เป็นผู้นำในท้องที่และการระงับเหตุการณ์ร้าย หรือการ
ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในหมู่บ้านและเป็นผู้ที่ขยายความสามารถของอำเภอให้มาใกล้ชิด
ประชาชนมากขึ้น ทั้งในด้านรักษากฎหมายและในด้านบำรุงความสุข เพราะผู้ใหญ่นบ้านมีหน้าที่รวม
ตลอดทั้ง "การบังคับบัญชา" การตรวจตรา "การสั่งสอน" และ "การแนะนำ"

ความมุ่งหมายในการกำหนดและการจัดหน่วยปกครองชั้นหมู่บ้านนี้ได้คำนึง
ถึงขอบเขตของความสามารถของหัวหน้าหน่วย คือ ผู้ใหญ่นบ้านด้วย ดังนั้นบางกรณี ผู้ใหญ่นบ้านจึง
ต้องขอความร่วมมือจากราษฎร บางกรณีผู้ใหญ่นบ้านขอความร่วมมือจากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป
และสำหรับหน้าที่ส่วนใหญ่นบ้านย่อมมีหน้าที่ร่วมมือกับกำนันและผู้ใหญ่นบ้านคนอื่น ๆ เพื่อให้การ
ปฏิบัติอันสำคัญในท้องที่ที่รับผิดชอบสำเร็จลุล่วงไปเพราะความมุ่งหมายของการจัดให้มีผู้ใหญ่นบ้าน
นอกจากจะทำให้เป็นหัวหน้าปกครองหมู่บ้านแล้ว ยังให้ผู้ใหญ่นบ้านเป็นผู้ประสานงานระหว่างประชาชน
กับกำนันระหว่างประชาชนกับกรมการอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ให้บริการของรัฐเข้า
ถึงประชาชน และให้ประชาชนปฏิบัติตัวให้สมกับเป็นพลเมืองดีของรัฐเป็นสำคัญ⁵⁴

⁵²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาตรา 12-14.

⁵³เรื่องเดียวกัน มาตรา 15.

⁵⁴จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ก. ผลประโยชน์ตอบแทนของกษัตริย์ผู้ใหญ่นาย

กษัตริย์ผู้ใหญ่นายได้รับเงินตอบแทนจากรัฐบาลแต่อย่างใด แต่ได้รับประโยชน์อย่างอื่น รัชกาลได้รับตราภูมิ ซึ่งมีลักษณะเป็นทานองหนังสือที่ขัดต่างเงินตราที่จะชำระภาษีอากร มีมูลค่าฉบับละ 6 บาท ถ้าภาษีอากรที่จะต้องชำระต่ำกว่า 6 บาท ก็ให้พนักงานคิดทอนเงินไว้สำหรับจำนวนเงินที่ต่ำกว่านั้น

ตามข้อบังคับการแจกจ่ายตราภูมิแก่กษัตริย์ผู้ใหญ่นาย ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 118 มีข้อความว่า⁵⁵

- (1) ให้ข้าหลวงเทศาภิบาล มีอำนาจที่จะออกตราภูมิแก่กษัตริย์ผู้ใหญ่นายตามกาลนั้น
- (2) กษัตริย์ผู้ใหญ่นายจะได้รับตราภูมิคุ้มเงินภาษีอากร ซึ่งรัฐบาลเก็บเองก็ดี หรือให้ผูกขาดใบก็ดี ไม่ว่าอย่างไรอย่างหนึ่ง รวมเบ็ดเสร็จเป็นเงิน 6 บาท
- (3) เมื่อถึงเดือนเมษายนปีใหม่ ให้ข้าหลวงเทศาภิบาล แจกตราภูมิแก่กษัตริย์ผู้ใหญ่นาย และการแจกนี้ให้รับแจกอย่าให้ช้า
- (4) ให้ประทับตราข้าหลวงเทศาภิบาล และประทับตราผู้ว่าราชการเมืองลงบนตราภูมิทุกฉบับ
- (5) ตราภูมิที่ได้รับจะใบคุ้มผู้อื่นมิได้
- (6) ตราภูมิใช้แทนเงินภาษีได้แก่จำนวนปีที่ได้ออกตราภูมินั้น ถ้าล่วงกำหนดปีใบเป็นอันชำระมิได้
- (7) ให้เจ้าพนักงานคลังรับตราภูมิ เสมือนตัวเงินที่ส่งเข้าพระคลัง
- (8) ให้ท้าวทะเลเป็นตราภูมิเก็บไว้ที่ ๆ ว่าการมณฑลฉบับหนึ่ง ที่ว่าการเมืองฉบับหนึ่งเสมอไป

⁵⁵กรมการปกครอง, "สารานุกรมเกี่ยวกับการปกครอง" ใน อนุสรณ์ถวายคำพระภักดีพระราชทานกรมการปกครอง พ.ศ. 2525, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สภาท้องถิ่น, 2525), หน้า 96-97.

นอกจากจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่างโดยรัฐบาลเป็นผู้แจกจ่ายตราภูมิวิหัตดังกล่าวแล้ว กำนันยังได้รับประโยชน์จากส่วนผลของภาษีอากร ส่วนผู้ใหญ่มักบ้านมิได้รับค่าส่วนผลภาษีอากรนี้ คงได้รับเฉพาะแต่ตราภูมิ ทาให้ผู้ใหญ่มักบ้านต้องมีภาระในการทวงหาภาษีเพื่อเลี้ยงชีพในขณะที่กำนันได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่า⁵⁶

ได้มีวิธีการช่วยให้กำนัน ผู้ใหญ่มักบ้าน มีขวัญกำลังใจในการทำงานที่เพิ่มขึ้นอีก โดยมีการพระราชทานรางวัลแก่กำนันผู้ใหญ่มักบ้านซึ่งมีความสามารถในการปฏิบัติราชการโดยที่ประชุมเทศบาล พ.ศ. 2446 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตอบแทนความชอบ และการให้รางวัลแก่กำนันผู้ใหญ่มักบ้านดังนี้

- (1) จับโจรผู้ร้ายหรือได้ต่อสู้กับโจรผู้ร้ายอย่างกล้าหาญ
- (2) ได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่กรรมในการจับโจรผู้ร้ายอย่างเข้มแข็ง
- (3) รักษาการในท้องที่เรียบร้อยดี ไม่มีโจรผู้ร้ายจับปล้นในท้องที่ของตน

ได้ตลอดปีหนึ่ง หรือถ้ามีก็สามารถจับได้ทุกราย

ในการรับเงินรางวัลเท่าใดนั้น ให้อยู่ในดุลยพินิจของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งโดยปกติจะเอาเงินในการตั้งสินบนจับโจรผู้ร้ายมาจ่ายให้เป็นรางวัลของกำนัน ผู้ใหญ่มักบ้าน⁵⁷

ผลประโยชน์ตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่มักบ้าน ยังคงได้รับในรูปของตราภูมิ เงินค่าส่วนผลภาษีอากร และเงินรางวัล จนกระทั่งได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 จึงได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่มักบ้านได้รับผลประโยชน์เป็นค่าตอบแทนในรูปของเงินเดือน ซึ่งยังคงถือปฏิบัติมาจนปัจจุบัน

3.4 ผลกระทบจากการปฏิรูปการปกครองท้องที่

สำหรับผลที่ได้รับจากการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ก็คือได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการปกครองและการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคหัวเมือง

⁵⁶ นวลเพ็ญ ภาณุรัตน์, "การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล : มณฑลอยุธยา", ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมรชติ อ่องสกุล บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 118.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

าให้มีแบบแผนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยการรักษาเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการตามสายการบังคับบัญชา ขณะเดียวกันก็กำหนดขอบข่ายและอาณาเขตของส่วนราชการลดหลั่นกันตามลำดับด้วย คือ รวมครัวเรือนหลายครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันจัดเป็นหน่วยปกครองเล็กที่สุดเรียกว่า "หมู่บ้าน" มีผู้หมู่บ้านเป็นผู้ปกครองคนหนึ่ง รวมหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านในละแวกเดียวกัน ตั้งขึ้นเป็นตำบลหนึ่งมีกำนันเป็นผู้ปกครองคนหนึ่ง รวมหลาย ๆ ตำบลขึ้นเป็นเขตปกครองหนึ่งเรียกว่า "อำเภอ" อยู่ในความดูแลของนายอำเภอ รวมหลาย ๆ อำเภอเป็น "เมือง" หนึ่ง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง และสุดท้ายรวมหลายเมืองตั้งแต่สองเมืองขึ้นไปเป็น "มณฑล" หนึ่ง มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ผลก็คือรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯจะมีเอกภาพในการบริหารงาน และควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น⁵⁸

นอกจากนั้นการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ยังได้ส่งผลกระทบต่อผู้นำท้องถิ่นที่เคยมีบทบาท อำนาจตามประเพณีการปกครองแบบกินเมืองมาแต่เดิม กล่าวคือ ภายใต้ระบบการปกครองแบบใหม่ที่พยายามรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์นี้ บรรดาผู้นำแบบทางการ ตั้งแต่เจ้าเมือง กรมการเมือง ลงมาจนถึงกรมการอำเภอทั้งหลาย ได้ถูกจัดให้มีฐานะเป็นข้าราชการแบบใหม่ที่ต้องได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำ รวมทั้งยศตำแหน่งตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่าง ๆ ดังนั้นด้วยวิธีนี้ข้าราชการในระบบใหม่ จึงมีฐานะเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างแท้จริง ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากระบบเดิมอยู่มาก ที่มีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐมากกว่า

ระบบการปกครองและกลไกการบริหารราชการแบบใหม่นี้ ทำให้รัฐส่วนกลางสถาปนาอำนาจรัฐเข้าควบคุมท้องถิ่นตำบล หมู่บ้าน อย่างเข้มแข็งขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การปะทะเผชิญหน้ากันในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างความพยายามของรัฐที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ กับผู้นำท้องถิ่นแบบจารีตที่เคยมีอำนาจและได้รับผลประโยชน์จากระบบการปกครองแบบกินเมืองมาก่อน ปฏิกริยาตอบสนองของผู้นำท้องถิ่นรวมทั้งราษฎร ต่อระบบการปกครองแบบใหม่นี้ จะมีทั้งการประสานประโยชน์ ประนีประนอมกับระบอบใหม่ และต่อต้านชักกำลังทำทลายอำนาจรัฐ

⁵⁸คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 161-162.

ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นในภูมิภาคหัวเมืองต่าง ๆ ของประเทศแตกต่างกันไป⁵⁹

3.4.1 การต่อต้านการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 เมื่อ พ.ศ. 2440 แล้ว ซึ่งได้มีการนำการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านไปถือปฏิบัติในทุกภูมิภาค เกิดผลกระทบหรือปฏิกิริยาจากท้องถิ่นต่าง ๆ ตามมา ซึ่งทำให้เกิดปัญหา หรือเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมการปฏิรูปในระดับตำบลหมู่บ้าน ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2441 พระยาสุพรรณนิวินิต สมุหเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชได้เผชิญกับการต่อต้านการก่อตั้งการปกครองตำบลและหมู่บ้านที่นครศรีธรรมราช ท่านได้กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพว่าพวกขุนนางไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งกำนันและผู้นำบ้านในจังหวัด พระยาศรีธรรมราช (หนูพร้อม ณ นคร) และพรรคพวกของท่านคงมองเห็นล่วงหน้าว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดจากการเลือกตั้งอย่างแน่นอน และคงรู้สึกว่สมุหเทศาภิบาลกำลังจะมองข้ามการปฏิบัติงานของพวกตนไป และพยายามที่จะปกครองชนบทโดยผ่านทางข้าราชการที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาและขุนนางเหล่านี้ก็คงคิดแล้วว่า ความสำเร็จของระบบการปกครองแบบนี้จะทำให้ตนต้องสูญเสียอำนาจที่มีอยู่เหนือประชาชนทั้งทางการเมือง การบริหาร และทางสังคม⁶⁰

นอกเหนือไปจากการคัดค้านทางด้านการเมืองแล้ว ยังมีอุปสรรคในการปฏิบัติคืออุปสรรคแนวทางการส่งเสริมการปกครองตำบล และหมู่บ้านอีกหลายประการ ดังปรากฏว่าประชาชนบางคนไม่พึงพอใจอย่างแท้จริงต่อความคิดที่จะให้มีการเลือกตั้งกำนันและผู้นำบ้าน และในปี พ.ศ. 2441 พระยาสุพรรณนิวินิตยังได้รายงานว่าชาวนครศรีธรรมราชไม่ต้องการเลือกตั้งกำนันผู้นำบ้าน ไม้ใช่เพราะเขาเหล่านั้นเกรงกลัวขุนนาง แต่เพราะเขาใจว่าจริง ๆ แล้ววิธีนี้จะสามารถเกณฑ์แรงงานพวกตนไปได้อย่างได้ผลมากกว่า ซึ่งกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าชาวนครศรีธรรมราชยังมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างระบบการปกครองแบบใหม่ของรัฐบาล และวิธีการปกครองแบบเก่า

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

⁶⁰ เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458, ภาณิน กาญจนันษิตินิ แปล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 255.

ของขุนนางท้องถิ่น⁶¹

ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่าราษฎรชาวบ้านไม่ใคร่จะสนใจต่อการเลือกตั้งตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยการแสดงออกด้วยการเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางมาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านเสียเอง เช่นที่อยุธยาราษฎรชาวบางปะอินได้เลือกหลวงราชภพบริหาร เจ้ากรมรักษาพระราชวังบางปะอินเป็นผู้ใหญ่บ้านและต่อมาก็ได้รับเลือกจากพวกผู้ใหญ่บ้านด้วยกันให้เป็นกำนันอีกชั้นหนึ่งด้วย และในทางอ้อมเดียวกันราษฎรในหมู่บ้านอีกแห่งหนึ่งของอยุธยาก็ได้เลือกกรมหมื่นมรุพงศ์ ศิริพัฒน์ สมุหเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าเป็นผู้ใหญ่บ้านของตนและในปี พ.ศ. 2441 พระยาสุโขมนัยวินิตรายงานว่าเมื่อท่านชักชวนประชาชนชาวนครศรีธรรมราชามีส่วนร่วมในระบบการปกครองแบบใหม่ ประชาชนพากันเลือกผู้พิพากษาและข้าราชการอื่น ๆ อีกหลายคนเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านของตน⁶² ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการไม่ลงรอยกันดี และความไม่เข้าใจของชาวบ้านท้องถิ่นต่อระบบการเลือกตั้งหรือการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ของรัฐ ดังนั้น ชาวบ้านจึงไปใช้สิทธิของตนด้วยการไม่สนใจว่าใครจะเป็นตัวแทนของเขาในการปกครองท้องถิ่น ปรากฏการณ์เช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าชาวบ้านยังไม่เข้าใจถึงการที่อำนาจรัฐส่วนกลางมาจัดการให้ท้องถิ่นเลือกสรรผู้ปกครองในลักษณะตัวแทนของตน และอาจไม่เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเลือกผู้ปกครองระดับท้องถิ่นแบบใหม่กับเจ้านายในระบบกินเมืองแบบเดิม หรือมีละนั้นชาวบ้านก็อาจเห็นว่ามันเป็นสิ่งแปลกปลอมที่เข้ามาใหม่ ซึ่งเป็นคนละระบบกับที่เขาเคยชินเคยสัมผัสมาก่อน⁶³

อุปสรรคที่มาจากความไม่เข้าใจของราษฎรในท้องถิ่นต่อระบบอำนาจแบบใหม่ ยังอาจแสดงออกให้เห็นแม้ในกรณีที่ราษฎรในท้องถิ่นตกลงใจเลือกชาวบ้านด้วยกันขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านก็มักปรากฏว่าส่วนใหญ่จะเลือกเอาผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ หรือมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมมาเป็นเสียโดยมาก ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2442 พระยาศรีสุริยราชวรานุวัติ ถวายรายงานสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงว่าราษฎรส่วนใหญ่ของมณฑลพิษณุโลก เลือกคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถอะไรมาเป็นผู้ใหญ่บ้านของตน ในปี พ.ศ. 2445 พระยาไกรเพชรรัตนสงคราม (แฉ่ บุนนาค)

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 257.

⁶³ คมเนตร ญาณโรสกณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 169-170.

สมุหเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ได้รายงานมาว่ากำนันคนหนึ่งของอำเภอขุขันธ์ กิ่งแขวงเพชรเป็นคน
 ขึ้นมา และที่มณฑลเดียวกันนั่นเอง ในปี พ.ศ. 2446 พบหลักฐานว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนไม่สามารถ
 กรอกแบบฟอร์มการสำรวจสำมะโนประชากรได้ ทั้งนี้ ก็เพราะพวกเขาไม่รู้หนังสือหรือรู้หนังสือแต่
 ก็ไม่เข้าใจเรื่องแบบฟอร์ม สำหรับอำนาจท้องถิ่นในแบบจารีตการขาดคุณสมบัติดังกล่าวอาจไม่เป็น
 บัญญัติแต่อย่างใด แต่ในระบอบนี้การที่ราษฎรในท้องถิ่นเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่มีความรู้ความสามารถ
 กลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญ สำหรับส่วนกลางในการบริหารราชการและแผ่ขยายอำนาจทางการ
 ลงสู่ท้องถิ่นอย่างได้ผลเด็ดขาดแท้จริง เพราะขาดผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็ง มีความรู้ความสามารถ
 ที่จะเข้าใจในระบบการปกครองแบบใหม่ดังกล่าว⁶⁴

ยิ่งกว่านั้นมักปรากฏว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งใหม่นี้ไม่ค่อยสมัครใจ
 เป็นหรือไม่เต็มใจรับราชการเสียส่วนใหญ่ ดังตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2441 กรมหมื่นมรุพงษ์ศุขทรง
 รายงานว่าพวกผู้ใหญ่บ้านพากันร้องทุกข์ว่าได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่เพียงพอ สำหรับการปฏิบัติ
 หน้าที่ให้แก่ราชการและบรรดาผู้ใหญ่บ้านยังได้กล่าวอีกด้วยว่าการเข้าร่วมงานในระบบการปกครอง
 แบบใหม่นี้ทำให้พวกเขาต้องเสียเวลาในการทหามาหาเลี้ยงชีพ นอกจากนี้การเป็นผู้ใหญ่บ้านยังทำให้
 ตนดำเนินชีวิตผิดแผกไปจากเพื่อนบ้าน เพราะเปลี่ยนไปเป็นที่ข้าราชการ บางคนก็แสดงความ
 ไม่ชอบใจที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาด้วยวิธีง่าย ๆ เช่น เมื่อ พ.ศ. 2449 บรรดาข้าราชการ
 ได้กราบบังคมทูลว่าผู้ใหญ่บ้านหลายคนที่สมุหเทศาภิบาลนครสวรรค์ขอลาออกหรือขอลาราชการบวช
 หลังจากรับราชการไปเพียงปีเดียวเท่านั้น⁶⁵

ในปี พ.ศ. 2441 ตามรายงานตรวจราชการมณฑลราชบุรีของสมเด็จพระเจ้า
 กรมพระยาดำรงราชานุภาพว่าพวกกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ร้องเรียนว่ามีความเดือดร้อนเรื่องผลประโยชน์
 ส่วนลดจากการทำหน้าที่ราชการต่าง ๆ อาทิเช่น การเก็บภาษีอากร เป็นต้น พวกกำนันผู้ใหญ่บ้าน
 ส่วนใหญ่ยังคงไม่ได้รับแจกส่วนลดโดยมาก ทั้งนี้เพราะต้องรอให้เก็บเงินให้เสร็จสิ้นไม่มีติดค้าง
 เสียก่อนแล้วจึงจะแจกส่วนลดค่าที่ ทั้งที่ในระบอบอำนาจแบบเดิม ผลประโยชน์กับอำนาจหน้าที่เป็นสิ่ง

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

⁶⁵ เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458,
 หน้า 256-257.

ที่ดำเนินไปควบคู่กัน โดยที่ส่วนกลางมิได้เข้ามาควบคุมบังคับการปกครองท้องถิ่น⁶⁶

เกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นย่อมส่งผลไปถึงการปกครองตำบลและหมู่บ้านด้วยอย่างแน่นอน เพราะถ้าหากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความอ่อนแอแล้วก็เป็นโอกาสที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ เมื่อปี พ.ศ. 2439 ผู้ตรวจราชการได้กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมณฑลราชบุรีบางคนกลัวถูกราชฎรูดบ้านยิง ซึ่งต่อมานปี 2445 พระยาศรีสหเทพได้อธิบายต่อราชเลขาธิการว่า เหตุที่โจรผู้ร้ายมีชุกชุมมากขึ้นนั้นสาเหตุเพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่รายงานเจ้าหน้าที่เพราะเกรงกลัวอำนาจโจรผู้ร้ายมากกว่าอำนาจบ้านเมือง และในปี พ.ศ. 2448 พระยากำแพงสงคราม สมุหเทศาภิบาลนครราชสีมาขอรับว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านบางคนมณฑลของท่านสมรู้ร่วมคิดกับพวกโจร⁶⁷

เนื่องด้วยการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ได้เริ่มขึ้นอย่างกระตือรือร้นและเร่งด่วน จึงไม่น่าจะประหลาดใจมากนักที่ได้เกิดมีการคัดค้านการดำเนินการปฏิรูปอย่างรุนแรงซึ่งการเคลื่อนไหวรูปแบบและระดับความรุนแรงของการคัดค้านแตกต่างกันออกไปในแต่ละบริเวณของประเทศ⁶⁸

บฏิกิริยาของท้องถิ่นระดับตำบลหมู่บ้านต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เห็นได้ว่าผลกระทบจะรุนแรงมากขึ้นขึ้นอยู่กับว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นมีมากหรือน้อยเพียงใดในระบบการปกครองแบบเก่า

ในปี พ.ศ. 2432 ในล้านนาได้เกิดเหตุการณ์กบฏพระยาปราบสงคราม โดยพระยาปราบสงครามซึ่งดำรงตำแหน่งแคว้นหรือกัณินในเขตอำเภอสันทราย ได้เป็นผู้นำบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายในเขตล้านนาก่อความไม่สงบขึ้น ซึ่งสาเหตุดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองและเศรษฐกิจของเชียงใหม่ โดยที่รัฐบาลกลางได้ส่งกรมหมื่นพิชิตปรีชากรไปดำเนินการปฏิรูปทั้งด้านการปกครองซึ่งมีการลดอำนาจของเจ้าเมืองผู้ปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเปลี่ยนแปลงระบบศาลและระบบภาษีของล้านนา ซึ่งในระบบภาษีนั้นได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการเก็บ

⁶⁶คมเนตร ญาณวิสัย, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองยุคเทศาภิบาล", หน้า 172.

⁶⁷เดช บุญนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลฯ, หน้า 259.

⁶⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 204.

ภาษีเป็นเงิน รวมทั้งทำให้มีตำแหน่งเจ้าภาษีนายอากรซึ่งเป็นชาวจีนเป็นผู้ผูกขาด ซึ่งเรียกการจัดเก็บภาษีระบบนี้ว่าเป็น "ระบบกรุงเก่า" ซึ่งในการปฏิบัติดังกล่าวนั้นนอกจากจะกระทบถึงเจ้านายหรือผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่มโดยตรงแล้ว ยังได้กระทบกระเทือนถึงบโครงสร้างทางปกครองในระดับล่างทั้งหมดรวมทั้งแคว้นและแก่บ้าน หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย โดยข้าราชการท้องถิ่นเหล่านี้ ก่อนหน้าจะปฏิรูปการปกครองเป็นกลุ่มที่เคยมีผลประโยชน์ต่อการเก็บรวบรวมภาษีอากรให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรในหมู่บ้านต่าง ๆ ได้รับความเดือดร้อนจากการเก็บภาษีในระบบใหม่ นี้มาก เหตุการณ์รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นที่บ้านหนองจ้อม อำเภอสันทราย อันเป็นเขตการปกครองของพระยาปราบสงครามซึ่งเป็นแคว้นหรือกำนัน โดยที่ราษฎรในตำบลนี้ส่วนมากปลูกหมากและถูกเจ้าภาษี ซึ่งเป็นคนจีนในสังกัดกองชุดรีดภาษีโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม แม้จะมีการร้องเรียนไปยังข้าหลวงซึ่งกรุงเก่าส่งมาปกครองก็ไม่ได้ได้รับความสนใจ พระยาปราบสงครามจึงร่วมกับบรรดาข้าราชการท้องถิ่น ซึ่งเป็นแคว้นและแก่บ้านทั้งสิ้น ท้าการต่อต้านการปกครองของอาณาจักรส่วนกลาง แต่ผลที่สุดกบฏพระยาปราบสงครามหรือกบฏกำนันผู้ใหญ่บ้านของล้านนาในครั้งนี้ก็ได้ถูกกองกำลังทหารของรัฐบาลกลางปราบปรามลงอย่างราบคาบ*

และต่อมาหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เมื่อปี พ.ศ. 2440 แล้ว เชียงใหม่ก็ได้เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติต่อต้านการปฏิรูปการปกครองท้องที่ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านร่วมกับราษฎรได้ท้าการต่อต้านการเกณฑ์แรงงานของราษฎรในเมืองเชียงใหม่ โดยครั้งแรกในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2444 พระยานริศรราชกิจได้โทรเลขแจ้งทางกรุงเก่าว่า "ราษฎรแลแก่บ้านแขวงเมืองเชียงใหม่ร้องว่าเจ้าสนามหลวงได้กะเกณฑ์ทำถนนหนทาง แล้วว่าได้เสียเงินแทนเกณฑ์แล้วยังถูกเกณฑ์อีก" ซึ่งหมายความว่าในระบบการปกครองแบบใหม่ซึ่งได้ยกเลิกการเสียส่วยแทนการเกณฑ์แรงงานแบบเดิมมาเป็นเสียเงินค่าราชการแทน แต่ราษฎรในท้องถิ่นชนบทซึ่งในสมัยการปกครองแบบเก่าเสียเพียงส่วยหรือเกณฑ์แรงงานเพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในระบบใหม่นั้นนอกจากจะต้องเสียภาษีเงินค่าราชการแล้วยังจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานซ้ำอีก ทำให้เกิดความเดือดร้อนไปทุกหมู่บ้าน จนกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องนำราษฎรร้องเรียน แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้รับการแก้ไขจากรัฐส่วนกลางแต่อย่างใด จนใน

*ดูรายละเอียดใน สรัสวดี อ๋องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, (จังหวัดเชียงใหม่ : โรงพิมพ์ข้างเมือก, 2529), หน้า 97-109.

ที่สุด เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2445 ราษฎรก็ได้รวมตัวจัดขึ้นไม่ยอมท้าวตนและพากันไปประท้วงที่ท่าการแขวงแม่จัน และเกิดปะทะกันขึ้นกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นผลให้ราษฎรบาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก

ปฏิกิริยาที่อำนาจท้องถิ่นต่อต้านอำนาจรัฐส่วนกลางทางอ้อมเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นที่อีสานเช่นกัน อันเรียกว่า เหตุการณ์ "กบฏฝิ่น" โดยสภาพการณ์ก็คล้ายกับที่เกิดขึ้นที่เมืองเชียงใหม่นั้น คือสาเหตุมาจากราษฎรในชนบทหมู่บ้านไม่ได้รับความเป็นธรรมและผลกระทบจากการปฏิรูปการปกครองในระบบใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2442 - พ.ศ. 2445 ได้มีขบวนการฝิ่นตั้งตัวเป็นผู้วิเศษชักชวนให้ราษฎรเข้าเป็นพรรคพวกทำการต่อต้านรัฐบาลส่วนกลางและสามารถรวบรวมราษฎรได้จำนวนมากหลายพันคน โดยมีกำนันผู้ใหญ่บ้านจำนวนมากที่ได้เข้าร่วมกับขบวนการฝิ่นเหล่านี้ ซึ่งสาเหตุประการสำคัญที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากในระบบการปกครองใหม่นี้อำนาจรัฐส่วนกลางได้แผ่ขยายลงไปถึงหมู่บ้านชนบท และราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการเสียภาษีและเกณฑ์แรงงาน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้ราษฎรเกิดความไม่พอใจรัฐบาลกลาง และเมื่อพวกฝิ่นปรากฏขึ้นทำให้ราษฎรเกิดความหวังว่าจะสามารถแก้ไขความยากจนและความเดือดร้อนได้ จึงทำให้เหตุการณ์ลุกลามใหญ่โต แต่ในที่สุดรัฐบาลส่วนกลางก็สามารถปราบปรามลงได้โดยราษฎรได้สูญเสียชีวิตไปจำนวนมาก*

เหตุการณ์กบฏปราบสงครามซึ่งเกิดขึ้นที่ล้านนาและ เหตุการณ์กบฏฝิ่นที่อีสานนั้นมีสาเหตุมาจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกันและโดยที่การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลหมู่บ้านของล้านนาและอีสานก่อนการปฏิรูปมีความเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลาง ดังนั้นผลกระทบและปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจากการที่อำนาจท้องถิ่นแบบเก่าถูกถอนอำนาจลงและการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางมีเพิ่มขึ้น จึงมีมากกว่าปกติและ เหตุการณ์รุนแรงขึ้นราษฎรต้องเสียชีวิตลงจำนวนมากมาย

*ดูรายละเอียดใน ไพฑูรย์ มีกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน พ.ศ. 2436-2453" ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมรชติ อ่องสกุล บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 141-147.

มีข้อสังเกตว่าในขณะที่ปฏิกริยาจากส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระ เช่นใน หัวเมืองล้านนา อีสาน หรือแม้แต่หัวเมืองภาคใต้ ต่างก็เกิดเหตุการณ์ปฏิกริยาของท้องถิ่นซึ่งรัฐ ส่วนกลางเรียกว่ากบฏนั้น ความสำเร็จของท้องถิ่นเองนั้นความคิดของชาวล้านนาที่นับถือพระยาปราบ สงครามเป็นวีรบุรุษ และความตั้งใจในเหตุการณ์ผู้มีบุญของชาวอีสาน ก็ยังคงมีอยู่แม้ในปัจจุบัน

แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ปฏิกริยาของท้องถิ่นหัวเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ส่วนกลางมาโดยตลอด หรือของหัวเมืองที่มีระยะทางไกลกับศูนย์กลางของรัฐส่วนกลางคือกรุงเทพฯ นั้น ผลกระทบและปฏิกริยาที่เกิดขึ้นเป็นไปในรูปการต่อต้านที่ไม่รุนแรงนัก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วและ ผลกระทบที่ตามมาอีกแง่หนึ่งก็คือการยึดหยุ่นประนีประนอมและยอมตามอำนาจการปกครองแบบใหม่ ซึ่งจะได้อีกกล่าวต่อไป

3.4.2 การที่ความร่วมมือต่อการปฏิรูป

การที่ความร่วมมือต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของราษฎรในหมู่บ้านตำบล ต่าง ๆ นั้น เหตุผลประการสำคัญที่น่าพิจารณาคือการปกครองในระบบเดิมนั้นราษฎรได้รับความกดขี่ ทารุณจากผู้ปกครองท้องถิ่นซึ่งมักแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยลู่แก่อำนาจ อย่างเช่น ราษฎร เมืองลพบุรี ได้ร้องทุกข์ว่าถูกเจ้าเมืองกรมการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่นักเลงคิน กดขี่ข่มเหงเกณฑ์ แรงงานไว้ใช้ส่วนตัว และเกณฑ์เอาสิ่งของต่าง ๆ ครั้นเมื่อชาวนาขาดแคลนเสบียงอาหารต้องไป หาเสบียงไม่สามารถทำงานตามที่ถูกเกณฑ์ได้ก็ถูกเรียกเก็บเงินในอัตราวันละ 1 สลึง ถึง 1 สลึง 1 เฟื้อง และยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเวลากรมการเมืองเมาสุรา ก็มักทำร้ายร่างกายพวกราษฎรชาวนาเสมอ ๆ ราษฎรชาวนาต้องถูกเกณฑ์ทำงานให้ราชการและส่วนตัวของพวกกรมการเมือง 4 เดือน ในปีหนึ่ง ๆ จนไม่มีเวลาไปทำนาทำไร่นอกจากนี้ยังพบว่าในบางกรณี เจ้าเมืองกรมการเมืองบางคนถึงกับสนับสนุนให้ พรรคพวกตนออกไปเที่ยวทำการโจรกรรมชาวบ้านในเขตท้องถิ่นอื่น ดังเช่นกรณีของหลวงบรรเทา ทุกข์ กรมการเมืองเกาะใหญ่ อุดรยา หลวงศรีมงคลอยู่ที่เมืองอ่างทอง เป็นต้น⁶⁹

ดังนั้นในวิถีทางการปกครองแบบใหม่ ซึ่งสมเด็จพระยาตราพระราชานุญาต ได้ทรงชี้แจงว่าการบริหารท้องถิ่นระดับตำบลหมู่บ้านซึ่งเป็นการปกครองที่มีรากฐานความเคลื่อนไหว

⁶⁹คมเนตร ญาณโรสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 40-41.

ของประชาชนเอง⁷⁰ และเป็นการปกครองกันเองในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่นี้ ซึ่งก็เป็นหลักประกันให้ แก่ราษฎรในหมู่บ้านได้ว่าผู้ปกครองที่ราษฎรฯ รัชสิทธิ์เลือกเข้ามานั้น หากมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบราษฎร ก็สามารถถอดถอนได้

นอกจากนั้นแล้ว ในด้านของรัฐบาลส่วนกลางเอง สมเด็จพระยา ตัรงราชานุภาพ เมื่อได้ทรงเสด็จไปตรวจราชการหัวเมืองใด ๆ ก็มักชี้แจงให้บรรดาข้าหลวง เทศาภิบาลและข้าราชการในหัวเมืองนั้น ๆ ตระหนักถึงความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่เสมอ ๆ โดยเน้นให้ผู้ว่าราชการเมือง ตลอดจนกรมการเอาใจใส่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างดั่งเข็มแทงเกินใบ ดั่งปรากฏในรายงานตรวจราชการเมืองราชบุรี พ.ศ. 2441 มีความตอนหนึ่งว่า

... คือการที่หัวเมืองที่เรียบร้อยได้ทุกวันนี้ เพราะเรื่องจัดกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รัฐบาลได้คนที่ดีมีราษฎรนิยมเชื่อถือเข้ามาเป็นกำลัง ของราชการเป็นอันมาก จึงกระทำให้ราษฎรอยู่ในบังคับบัญชา ของรัฐบาลสนิทขึ้นกว่าแต่ก่อน กล่าวคือที่ผู้ว่าราชการเมือง กรมการบางเมือง ซึ่งไม่เข้าใจในความจริงในข้อนี้จะบังคับ บัญชาว่ากล่าวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามแบบที่เคยใช้กันอยู่อย่าง แต่ก่อน โดยไม่มีความเกรงใจหรือความคิดจะเอาใจอย่างใด กำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นนี้ไม่มาชคนจากพวกที่ซื้อตำแหน่งหาเงินกิน อย่างกำนันแต่ก่อน ถ้าถูกกดขี่ขู่เข็ญโดยไม่เอาใจจะย่อท้อและ ละเลยความอุทิศสาหัสเสียโดยง่าย ถ้าเมื่อความย่อท้อเกิดขึ้น แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเมื่อใด ความเสื่อมทรามจะมาถึง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และการอย่างอื่น ๆ ใน หัวเมืองในเวลานั้น...⁷¹

⁷⁰ เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม, หน้า 153.

⁷¹ กรมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 173.

อย่างไรก็ตามถึงแม้ระบบการเลือกตั้งกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นแบบใหม่จะได้รับ การยอมรับจากราชบุตรและผู้นำท้องถิ่น แต่เนื่องจากบางครั้งได้ประสบปัญหาและการต่อต้านดังได้ กล่าวมาแล้ว ในสภาพการณ์เช่นนี้จึงมีความจำเป็นที่บางครั้งในบางกรณีรัฐส่วนกลางต้องยินยอม ประนีประนอมกับอำนาจส่วนท้องถิ่นเดิมที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยการประนีประนอมวิธีหนึ่งก็คือ ในการ เลือกตั้งกษัตริย์ ผู้ใหญ่ตามระบบการปกครองแบบใหม่ ถ้าคนที่ถูกเลือกให้เป็นผู้ใหญ่นั้นและเป็น กษัตริย์ ตรงกับคนที่เคยเป็นอยู่แต่ก่อนแล้ว รัฐส่วนกลางก็ยินยอมให้ดำรงตำแหน่งต่อไปตามเดิม ดังมี ตัวอย่างเช่น ที่ตำบลบ้านห้วยอุมธิ เมืองกาญจนบุรี เดิมหลวงอัศยาศิริเคยปกครองว่ากล่าวราชบุตร ในตำบลนี้ที่อยู่ก่อนแล้ว ครั้นต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2443 ได้มีการจัดให้ราชบุตรประชุมเลือกผู้ใหญ่นามตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าราชบุตรในท้องถิ่นเลือกหลวงอัศยาศิริ เป็นผู้ใหญ่นามและต่อมาทางการได้แต่งตั้งให้เป็นกษัตริย์อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ในลักษณะวิธีการเช่นนี้ จึงมีความเป็นไปได้ว่ากษัตริย์บางคนที่ยังคงมีอำนาจ มีอิทธิพลในท้องถิ่นอยู่ขณะนั้น มีโอกาสสูงที่ จะได้รับเลือกจากราชบุตรในท้องถิ่นให้กลับไปเข้าสู่จระอำนาจและตำแหน่งเดิมอีกครั้งหนึ่ง ในแง่นี้ ผู้มีอำนาจเดิมในท้องถิ่นอาจตอบสนองโดยการสมยอม ประนีประนอม ประสานประโยชน์กับอำนาจ ทางการเมืองภายใต้ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ เพียงแต่ว่าในระบบใหม่นี้ผู้นำท้องถิ่นแบบ ทางการ คือ กษัตริย์ ผู้ใหญ่นาม อาจถูกควบคุมจากอำนาจส่วนกลางมากกว่าแต่ก่อน⁷²

จากรูปแบบวิธีการของรัฐส่วนกลางที่กำหนดให้กษัตริย์ ผู้ใหญ่นาม เป็น ตำแหน่งที่ราชบุตรเลือกตั้งเข้ามา หรือส่วนกลางได้ตั้งผู้มีอำนาจในท้องถิ่นบางคนที่ เป็นกษัตริย์ ผู้ใหญ่นาม จึงนับได้ว่าเป็นความสำเร็จของส่วนกลางอย่างน้อยในระดับหนึ่ง ในการวางรากฐาน การปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ในหมู่บ้านได้ ขณะเดียวกันก็สามารถดึงผู้มีอำนาจในท้องถิ่นบางคนที่ เข้ามาอยู่ในระบบราชการได้ ซึ่งด้วยวิธีนี้ย่อมทำให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่น อย่างสะดวกขึ้นกว่าแต่ก่อนโดยการควบคุมและบังคับบัญชาผ่านผู้นำท้องถิ่นแบบทางการคือกษัตริย์ และผู้ใหญ่นาม⁷³

72 เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

73 เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับหมู่บ้านและรัฐ

เมื่อพิจารณาการจัตุรูปการปกครองตำบล หมู่บ้าน และลักษณะอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่ทางราชการส่วนกลางกำหนดหน้าที่กำนันมีอำนาจเหนือผู้ใหญ่บ้าน และนายอำเภอมีอำนาจเหนือกำนันอีกต่อหนึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงการประสบความสำเร็จของรัฐบาลระดับหนึ่งในการรวมหน่วยการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล ให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสายการบังคับบัญชาที่มีเอกภาพ และโครงสร้างการปกครองลดหลั่นกันลงมา ซึ่งการจัตุรูปเช่นนี้ รศดยนัยหนึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงการแผ่ขยายอำนาจรัฐที่กรุงเทพลองสู่ท้องถิ่นระดับล่างที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎรชาวบ้านมากที่สุด อันจะนำไปสู่การเผชิญหน้ากันระหว่างพลังอำนาจท้องถิ่นแบบจารีตที่เคยมีบทบาทมาแต่ก่อน และอำนาจรัฐส่วนกลางในระบบการปกครองแบบสมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม นอกจากการจัตุรูปการปกครอง ตำบล หมู่บ้าน แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้แสดงให้เห็นถึงการจัตุรูปการปกครองระดับแขวง หรือนายอำเภอซึ่งการจัตุรูปการปกครองดังกล่าว ได้ส่งผลทำให้ "อำเภอ" มีอำนาจควบคุมตำบล หมู่บ้าน อีกทอดหนึ่ง⁷⁴

สำหรับวิธีการปกครองอำเภอแบบใหม่นี้ ผู้มีอำนาจบริหารปกครองอำเภอประกอบด้วย ตำแหน่งกรรมการอำเภอ ซึ่งได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอและสมุหบัญชีอำเภอ รศดยนายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการอำเภอรับผิดชอบในราชการบรรคามีอำนาจอำเภอทั่วไป

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคหน่วยนี้ให้บรรลุผลสำเร็จไว้รศดยเฉพาะระดับตำบล หมู่บ้าน ดังนี้

- ...1. ท้องที่หลายตำบล ซึ่งรวมเป็นอำเภอหนึ่งนี้ จะให้มีกรรมการต่าง ๆ ต่างตาผู้ว่าราชการเมือง คอยตรวจตรารักษาแบบแผนที่จัตุรูปการปกครองในหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้จริงและมีเหตุขัดข้องหรือให้เสื่อมทรามประการใด และให้กรรมการอำเภอนี้เป็นที่ปรึกษาหารือของกำนันพันทนาย

⁷⁴คมเนตร ญาณรศดณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุครศดศาริบาล", หน้า 155-156.

บ้านทั้งปวงในจังหวัดอาเภา่นั้น ในการที่จะรักษาความปรองดองเรียบร้อย
ในตำบลและหมู่บ้านทั้งปวงในอาเภา่นั้นประการหนึ่ง

2. จะให้กรรมการอาเภา่นี้ช่วยกันก้ำนั้น ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อย
อันไม่จำเป็นจะต้องส่งโรงศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎร
ได้รับความลำบาก โดยเจ้าต้องมาฟ้องร้องว่ากล่าวกัน เป็นส่วนวนปิดยาว
ป่วยการทรมานหาเกิน ประการหนึ่ง...⁷⁵

ลักษณะอำนาจหน้าที่ของกรรมการอาเภา่นี้มีขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปอย่าง
กว้างขวางมาก ตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่อาเภอ การปกครองท้องที่ การสืบจับ
โจรผู้ร้ายและหน้าที่ในกรณีอื่น ๆ การเปรียบเทียบความตลอดจนถึงการรักษาและเก็บผลประโยชน์
แผ่นดินให้แก่ทางราชการ หน้าที่ความรับผิดชอบที่มากมายเช่นนี้ จึงถือได้ว่าอาเภอเป็นหน่วยการ
ปกครองที่สำคัญมาก คือ นอกจากในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐส่วนกลางในการแผ่ขยายอำนาจ
รัฐ และระบบบริหารราชการต่าง ๆ ลงสู่ท้องที่ระดับตำบลหมู่บ้านแล้ว ยังเป็นองค์กรที่ทาหน้าที่
ควบคุมตรวจสอบและบังคับบัญชาท้องที่ตำบลหมู่บ้านด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐมีเอกภาพในการบังคับ
บัญชาท้องที่มากยิ่งขึ้น⁷⁶

จากลักษณะการปกครองหัวเมืองที่มีการจําแนกหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง
อย่างเป็นระบบกว่าแต่ก่อน และให้หน่วยบริหารราชการชั้นเมืองอยู่ใต้การบังคับบัญชาของมณฑล
เทศาภิบาล และขณะเดียวกันก็มีอำนาจเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาการบริหารราชการของอาเภออีก
ทอดหนึ่ง ในลักษณะนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐส่วนกลางที่จะแผ่ขยายอำนาจรัฐเข้า
ควบคุมท้องที่อย่างใกล้ชิดโดยผ่านการดำเนินงานตามลำดับสายการบังคับบัญชาของมณฑล เมือง
และอาเภอ⁷⁷

⁷⁵จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ
กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 209-210.

⁷⁶คมเนตร ญาณรสนภ, "อำนาจท้องที่แบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง
การปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 160.

⁷⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 160-161.

การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้ก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองในระดับภูมิภาคที่มีแบบแผนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับทั่วราชอาณาจักร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชาตั้งแต่ระดับมณฑล เทศาภิบาล เมือง อำเภอ ตำบล จนถึงหน่วยการปกครองเล็กที่สุดคือหมู่บ้านนั้น นอกจากการลดหลั่นในเรื่องอาณาเขตของการปกครองแล้ว อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยปกครองดังกล่าวก็ลดน้อยลงไปตามสายการบังคับบัญชาด้วย⁷⁸

อย่างไรก็ตามสภาพของการจัดรูปของหน่วยการปกครองตำบลและหมู่บ้านมีข้อแตกต่างกันกับหน่วยบริหารราชการชั้นอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว โดยตำบลหมู่บ้านมีพนักงานรับผิดชอบอยู่ในฐานะที่ผิดแผกแตกต่างกันกับข้าราชการแต่ชั้นอำเภอขึ้นไป

ข้าราชการชั้นอำเภอขึ้นไป อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาล ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นประจำ มีกำหนดเวลาปฏิบัติงานและต้องปฏิบัติราชการให้แก่รัฐอย่างกว้างขวางมาก ข้าราชการชั้นอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนที่รับเงินเดือนเป็นสิ่งตอบแทน และซึ่งเข้ามารับราชการเป็นอาชีพด้วยความรู้และความสามารถในการปกครองเป็นสำคัญ

ส่วนตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองชั้นตำบลและหมู่บ้าน ไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับที่จะได้รับเงินเดือน การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน เช่นข้าราชการอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติราชการให้แก่รัฐเสมือนเป็นผู้ช่วยกรรมการอำเภอ จึงได้รับการตอบแทนที่ได้รับผลประโยชน์เป็นอย่างอื่น เช่น การได้ส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียม หรือการได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับการสถาปนาขึ้นให้เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานเป็นสื่อเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน คือเป็นผู้ประสานงานและช่วยเหลือการบริหารราชการของหน่วยการปกครองชั้นอำเภอประสบความสำเร็จได้ดีขึ้น โดยสมเด็จพระยาตราพระราชานุญาตทรงชี้แจงว่า

⁷⁸จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตราพระราชานุญาต
กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 225.

...ความมุ่งหมายในการปกครองชั้นตำบลนี้ จะให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยม เอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบล ให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไป ตลอดจนช่วยแนะนำเกี่ยวกับอาการผลประโยชน์แผ่นดินซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม ดังหน้าที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนันนายตำบลทุกวันนี้... 79

ดังนั้นจะเห็นได้ชัดเจนว่าหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 แล้ว ลักษณะการปกครองแบบเดิมที่เข้าเมืองปกครองส่วนภูมิภาคในระบบ "กินเมือง" และการปกครองท้องที่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศซึ่งมีความเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลางนั้นได้หมดสิ้นไป การปกครองแบบใหม่ซึ่งเรียกว่า "ระบบเทศบาล" อันมีสายการบังคับบัญชาเชื่อมโยงมาเป็นระดับจากราชการส่วนกลางลงมาถึงหน่วยการปกครองระดับล่างสุด คือตำบลหมู่บ้าน เป็นระบบที่เรียกว่ารวมศูนย์อำนาจ โดยอำนาจรัฐส่วนกลางได้แผ่ขยายมาถึงตำบลหมู่บ้าน อันมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถึงแม้จะได้รับเลือกตั้งมาจากราษฎร แต่โดยบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับคือตัวแทนของรัฐในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและราษฎรและเป็นผู้นำบริการของรัฐลงไปสู่หมู่บ้าน

ในส่วนของราษฎรนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งแต่เดิมราษฎรสามัญในระบบการปกครองแบบเก่าถือกันว่าเป็นชนชั้นไพร่ มีหน้าที่ในการเก็บภาษีอากรและถูกเกณฑ์แรงงานเพื่อประโยชน์ของมูลนายและรัฐ ในขณะที่ภาระหน้าที่ด้านการช่วยเหลือรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนนั้นรัฐก็ยังไม่ได้ถือเป็นการที่จะต้องรับผิดชอบ ราษฎรต้องช่วยเหลือตนเองโดยตลอด

ความเปลี่ยนแปลงของราษฎรในหมู่บ้านชนบทที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปลักษณะการปกครองแบบใหม่และระบบทาสเป็นการปล่อยให้ราษฎรชนบทได้รับเสรีภาพไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน ไม่ต้องเป็นบ่าวของมูลนายผู้ใด มีอิสระในการประกอบอาชีพ อิสระที่จะเลือกหัวหน้าผู้ปกครองชุมชนของตนเอง ทำให้เริ่มมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และเกิดความริเริ่มในการปกครองตนเอง และหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2435 ได้มีการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคโดย

ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 เมื่อปี พ.ศ.2440 เป็นครั้งแรกแล้ว
ประเทศไทยก็ได้อาศัยพลังพลวัตจากการปฏิรูปพัฒนาประเทศไปสู่ความก้าวหน้าทั้งด้านเศรษฐกิจ
การเมืองและการปกครอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย