



บทที่ 2

กานัน ผู้ใหญ่บ้าน สมัยก่อนการปฏิรูปการปกครอง รัชกาลที่ 5

2.1 ผู้นำหมู่บ้านของชุมชนไทยสมัยบุพกาล

2.1.1 โครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจ

การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในรูปของชุมชนหมู่บ้าน และเมืองเล็ก ๆ มีมาช้านานแล้วในดินแดนที่เป็นประเทศไทยปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากหลักฐานทางโบราณคดีที่มีการขุดค้นพบซากเมืองโบราณ โบราณวัตถุ เช่น พระพุทธรูป พระพิมพ์ดินเผา ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ อาทิเช่น ภาชนะดินเผาในบริเวณชุมชนโบราณหลายแห่งในแถบดินแดนลุ่มแม่น้ำชี และลุ่มแม่น้ำมูลของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดินแดนตอนกลางของลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ดินแดนภาคตะวันออกของลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ดินแดนในลุ่มแม่น้ำป่าสัก และดินแดนทางตอนใต้ของภาคใต้ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าหมู่บ้านได้ก่อรูปขึ้นมานับแต่โบราณกาล*

การรวมตัวของมนุษย์จนกระทั่งก่อให้เกิดชุมชนหมู่บ้านได้นั้น ขึ้นกับเหตุปัจจัยหลายประการด้วยกัน ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดการขยายตัวของหมู่บ้านในดินแดนต่าง ๆ ได้แก่ ความต้องการของมนุษย์ในการตั้งหลักแหล่งทำมาหากินในท้องถิ่นที่มีความอุดมสมบูรณ์ เช่น ตั้งอยู่ใกล้แหล่งน้ำ พื้นดินดี ไม้แห้งแล้ง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ทานา ทาไร่ ซึ่งถือเป็นอาชีพหลักสำหรับชาวชนบท²

เสฐียรภทเศศ (พระยาอนุমানราชชน) ได้อธิบายว่าการเกิดหมู่บ้านอาจเกิดขึ้นจากการที่ชาววานานหมู่บ้านได้ไปบุกเบิกป่าทำเป็นไร่เป็นนาขึ้นใหม่ ในท้องที่ซึ่งอยู่ห่างไกลหมู่บ้าน

*ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน ศรีศักร์ วัลลิโภดม, โบราณคดีไทยในทศวรรษที่ผ่านมา. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2525), หน้า 7-131.

¹คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศาภิบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 11.

เดิมออกไปทุกที เพื่อหาพื้นที่ดินทำกินเพียงพอกับความต้องการของครอบครัว ซึ่งมีประชากรเพิ่มขึ้น การไปในระยะแรกก็อาจไปเข้าเป็นกลีบ ต่อมาเพื่อความสะดวกชวานาก็อาจไปสร้างที่พักชั่วคราวในพื้นที่บุกเบิกใหม่ ที่พักชั่วคราวนี้เรียกในภาคกลางว่าทับไร่ทับนา เมื่อเสร็จสิ้นจากฤดูทำไร่ทำนาแล้วจึงกลับมาขังหมู่บ้านเดิม ภายหลังต่อมาเมื่อประพติบ่อย ๆ เข้า ชวานาบางคนเห็นว่าที่บุกเบิกใหม่สุขสบายดี ไม่กลับหมู่บ้านเดิมก็มี และเมื่อมีผู้อพยพไปตั้งบ้านเรือนมากขึ้น จึงเกิดเป็นหมู่บ้านอีกแห่งหนึ่ง หมู่บ้านใหม่นี้จะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับหมู่บ้านเดิม ในลักษณะ เป็นหมู่บ้านที่น้องมีเขตแดนติดต่อกัน²

นอกจากนี้การเกิดหมู่บ้านยังอาจมีสาเหตุมาจากปัจจัยอื่นอีก เช่น หมู่บ้านเดิมเกิดความแห้งแล้ง และมีโรคระบาดทำให้ชาวบ้านต้องอพยพตั้งหลักแหล่งทำกินใหม่ หมู่บ้านประเภทที่กล่าวมานี้จะเกิดขึ้นจากการตั้งของชาวบ้านเอง รัฐไม่ได้ยุ่งเกี่ยวจัดตั้งให้³ สำหรับหมู่บ้านที่รัฐได้มีส่วนเข้าร่วมกันจัดตั้งให้ก็คือหมู่บ้านที่เกิดจากการกวาดต้อน เกลี่ยกลุ่มผู้คน ซึ่งในลักษณะนี้ส่งผลให้ชุมชนหมู่บ้านที่เกิดจากการกวาดต้อนยังคงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมเดิมของตนไว้ว่าได้ดีกว่าหมู่บ้านที่เกิดจากการขยายตัวตามธรรมชาติ เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น หรือขาดที่ทำกินอันอุดมสมบูรณ์ หมู่บ้านที่เกิดจากการกวาดต้อนหรืออพยพ เนื่องจากเป็นเชลยศึกสงครามนี้จะมีแรงผูกพันภายในสูง ตัวอย่างชุมชนหมู่บ้านดังกล่าว อาทิเช่น ชุมชนหมู่บ้านมอญที่พระประแดง ปากเกร็ด สามโคก ราชบุรี ชุมชนหมู่บ้านลาวพวนที่พิจิตร สุพรรณบุรี สระบุรี ชุมชนลาวโซ่งที่เพชรบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี และชุมชนเขมรที่สุพรรณบุรี⁴

หน่วยสังคมย่อยเล็กลงมาจากหมู่บ้านก็คือ บ้านเรือน และครอบครัว บ้านเรือนหลังหนึ่ง ๆ จะมีสมาชิกประมาณ 5-6 คน ส่วนมากสมาชิกในครอบครัวเหล่านี้จะเกี่ยวข้องเป็นญาติกัน สมาชิกในครอบครัวอาจประกอบด้วยพ่อ แม่ ลูก ๆ หรือมีบุตรเขย บุตรสะใภ้ รวมอยู่ด้วย

² เสฐียรโกเศศ, การศึกษาเรื่องประเพณีไทยและชีวิตชาวไทยสมัยก่อน. (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2515), หน้า 323-324.

³ คมเนตร ญาณธรรณ "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล", หน้า 12.

⁴ จิตรทิพย์ นาดสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2533), หน้า 20.

หมู่บ้านในชนบทไทยมีลักษณะความสัมพันธ์ทางครอบครัวเป็นแบบครอบครัวผสม (complex family) คือการถือว่าเป็นญาติ จะมาอยู่รวมกันเป็นหลายครอบครัวก็ได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีลักษณะเป็นครอบครัวขยาย (extended family) ด้วย กล่าวคือจะถือว่าคนในสกุลเดียวกันเป็นญาติทุกคน และต่างมีหน้าที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อถึงคราวเกิดความจำเป็น ลักษณะครอบครัวขยายจะเริ่มต้นจากการที่บุตรของชานาแต่งงานมีครอบครัวแล้ว มักตั้งบ้านเรือนร่วมกับบิดามารดา ช่วยบิดามารดาทำนา หรือจับจองขยายเนื้อที่นาออกไปเพื่อให้เพียงพอแก่การบริโภคของสมาชิกในครอบครัวที่เพิ่มขึ้น เกิดเป็นหมู่เรือนขนาดย่อมขึ้น เรือนหมู่ หรือหมู่เรือนเหล่านี้จะขยายออกไปตามจำนวนสมาชิกของครอบครัวที่เพิ่มขึ้น โดยที่มีเรือนเดิม หรือเรือนที่บิดามารดาอาศัยอยู่กลาง และต่อมายังเมื่อมีสมาชิกเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที ๆ เรือนหมู่เหล่านี้ก็จะค่อย ๆ ขยายออกไปเรื่อย ๆ จนที่สุดเกิดเป็นชุมชนหมู่บ้านขึ้น ดังนั้น ด้วยเหตุนี้เองจึงมักปรากฏเสมอว่าหมู่บ้านหนึ่ง ๆ นั้น เมื่อสืบร่องรอยความสัมพันธ์ไล่เรียงลงไปถึงบรรพบุรุษแล้ว จะพบว่าล้วนแต่เป็นพี่น้องเกี่ยวโยงอยู่ในวงศ์ญาติเดียวกันทั้งสิ้น⁵

นอกจากนี้ร่องรอยความสำคัญของสังคมสายโลหิตยังปรากฏในการใช้ความเป็นญาติสมมติ คือ ชาวบ้านมักนิยมมาซื้อสิทธิ์แสดงความเป็นญาติเสมือนการเรียกขาน จุดหมายก็เพื่อรวมหมู่บ้านให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในรูปของความเกี่ยวข้องเป็นญาติ สิทธิ์เรียกหัวหน้าหมู่บ้านว่า "พ่อบ้าน" แสดงร่องรอยเช่นกันว่าหมู่บ้านวิวัฒนาการมาจากครอบครัว⁶

จากลักษณะการให้ความสำคัญต่อระบบเครือญาติ ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ความสัมพันธ์ภายในวงศ์ญาติเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นมากในสังคมชนบทสยาม ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่อำนาจทางการเมืองเผชิญหน้ากับอำนาจท้องถิ่นที่มีความผูกพันต่อพี่น้อง พวกห้องและเครือญาติสูง เมื่อรัฐส่วนกลางต้องการแผ่ขยาย อำนาจบริหารลงสู่ท้องถิ่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในเวลาต่อมา⁷

⁵คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล," หน้า 17.

⁶ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, หน้า 22.

⁷คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล", หน้า 18.

2.1.2 สถานะของผู้นำหมู่บ้านและความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านและรัฐ

ปัจจัยสำคัญยิ่งยวดที่หล่อหลอมให้สังคมโบราณมีสภาพเป็นสังคมหมู่บ้าน คือปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ดินฟ้าอากาศานถิ่นที่บรรพชนไทยอพยพมาอยู่ใหม่ มีลักษณะเหมาะสมกับพืชพันธุ์เมืองร้อนที่จะเติบโตงอกงามได้เองตามธรรมชาติ แต่ละหมู่บ้านจึงอยู่ติดกับป่า และมักจะตั้งอยู่โดดเดี่ยว ถ้าจะมีการสร้างสรรค์ก็คบค้าสมาคมกับคนในหมู่บ้านเดียวกันเท่านั้น ความสามัคคีมีแต่ภายในหมู่บ้าน คนหมู่บ้านเดียวกันจึงจะนับเป็นพวกเดียวกัน⁸

ทุกหมู่บ้านมีหัวหน้า ซึ่งมักจะเป็นคนมีอายุสูงและมีหลักฐานดีเป็นที่เคารพของลูกบ้าน เรียกว่า นายบ้าน แก่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน ในยามอพยพผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นผู้ชักชวนลูกบ้านให้พร้อมใจกันทิ้งถิ่นเก่าไปหาถิ่นใหม่ ในยามพจญศึกผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นคนวางแผนต่อสู้ และในยามสงบผู้ใหญ่บ้านจะต้องดูแลหมู่บ้านให้เรียบร้อย ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเห็นจะมีมาช้านานกว่าก่อนที่จะมีตำแหน่งเจ้าเมือง เพราะเหตุว่าหมู่บ้านเป็นของเกิดก่อนเมือง สันนิษฐานว่าในชั้นเดิมชาวบ้านจะเป็นผู้เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านให้เป็นหัวหน้าของตน ทานองเดียวกับพวกชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ ต่อมาภายหลังเมื่อเกิดรัฐและรัฐบาลแล้ว รัฐอยากจะใช้ผู้ใหญ่บ้านเก็บส่วยอากร จึงทำการแต่งตั้งเสียเอง อย่างที่มีเรื่องปรากฏในตำนานสิงหนวัติว่า* เมื่อพระยาขอมศาตีเมืองหลวงของไทยในแคว้นลานนาได้แล้ว "...มันก็ขับพระองค์พังเจ้าไปเป็นแก่บ้าน ตั้งอยู่เวียงลวะศรีทางริมหนตะวันตกเฉียงเหนือ ริมแม่น้ำส ภาคตะวันออกเฉียงใต้ธาตุเจ้าด้านแก้วที่นั่น... ครั้งนั้นพระยาขอมตนนั้นขับพระองค์พังเจ้าไปเป็นแก่บ้านอยู่ที่นั่นแล้วก็ให้ส่งส่วยคาหิมันปีละสี่ทวงหมากหิน แต่ขึ้นมา ไทยเราเป็นทุกซ์ทั้งเจ้าทั้งไพรและเหตุว่าขอมได้เป็นเจ้าก็เป็นทุกซ์ ได้ทาคาหัวคาหมาส่วยขอมแล..."

⁸ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399.

(กรุงเทพมหานคร : บริษัทต้นอ้อ จำกัด, 2533), หน้า 22.

*ตำนานสิงหนวัติยกย่องพระเจ้าพรหมผู้สร้างเมืองไชยปราการในแคว้นลานนาว่าเป็นยอดนักรบของไทย พระองค์เป็นโอรสองค์ที่สองของพระองค์พัง เจ้านครไชยบุรี (คือเมืองนาคพันธุ์ที่พระเจ้าสิงหนวัติสร้าง) ประสูติเมื่อ จศ. 283 ขณะประสูติเมืองไชยบุรีตกอยู่ในกำมือของพระยาขอมศา.

ความตอนนี้ சொท้เห็นว่รัฐเป็นผู้แต่งตั้งแกบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน เพื่อท้หน้าท้ การงานของรัฐ เช่น เก็บส่วย เป็นต้น⁹

ธรรมเนียมเสียส่วยมีมาช้านานตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์มาแล้วและไม่ว่าจะมีแต่เฉพาะ บ้านเมืองของไทย ประเทศอื่น ๆ ก็ใช้ธรรมเนียมนี้เหมือนกันเกือบจะทั่วโลกก็ว่าได้ ในขั้นแรก ส่วยคล้ายจะเป็นค่าจ้างจ่ายท้แก่เจ้าเมืองใหญ่ ในฐานะที่ช่วยท้หน้าท้ปกป้องคุ้มครองอันตราย ท้แก่ชาวเมืองเพราะเจ้าเมืองต้องุ่นววยอยู่กับหน้าท้เหล่านี้ จนไม่มีเวลาประกอบอาชีพอื่น ๆ ครั้นต่อ ๆ มาเมื่อเจ้าเมืองมีอำนาจมากขึ้น ก็ออกกฎหมายบังคับราษฎรท้เสียส่วย ผู้ที่แบกภาระ เสียส่วยก็คือราษฎร ซึ่งก็คงมีราษฎรบางคนหลบเลี่ยงที่จะไม่เสียส่วย เจ้าเมืองจึงมีความจำเป็นต้องตั้งพนักงานเก็บส่วย พนักงานที่จะท้หน้าท้ที่นี้ได้ดีที่สุดก็คือผู้ใหญบ้าน เพราะเป็นผู้ตั้งบ้านเรือน อยู่านหมู่บ้าน รัฐบาลจึงตั้งผู้ใหญบ้านเป็นพนักงานเก็บส่วยจากชาวบ้านส่งท้แก่เจ้าเมือง โดยที่สมัยนั้น ราษฎรเอาของท้ท้มาหาได้ส่งส่วย เนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่นประกอบอาชีพทางการค้า ส่วยที่รัฐได้จากราษฎรก็คงเป็นข้าวเปลือกมากกว่าอย่างอื่น ราษฎรที่มีอาชีพทางการค้าก็ส่งแร่ ราษฎรที่มี อาชีพการตัดไม้ก็ส่งไม้ สุดแล้วแต่รัฐบาลจะกะเกณฑ์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีส่วยแปลก ๆ เช่น เกสรชมพูก็เป็นส่วยอย่างหนึ่ง ำขี้ยมค้าสาบาก็เป็นส่วยชมพู แสดงว่ารัฐบาลอยากได้อะไรก็เกณฑ์ ชาวบ้านที่มีสิ่งนั้น หรือผลิตสิ่งนั้นให้ส่งไปยังเมืองหลวง¹⁰

เห็นได้ว่าลักษณะการปกครองของชนชาติไทยในสมัยก่อนประวัติศาสตร์ มีเค้า บ้านตามานสิ่งหน่วติดอยู่บ้าง พอจะจับเค้าได้ว่าหมู่บ้านเป็นหน่วยปกครองที่เล็กที่สุด มีผู้ใหญบ้านเป็น หัวหน้า เมืองเป็นหน่วยปกครองใหญ่ถัดจากหมู่บ้าน เพราะฉะนั้นคำว่า "บ้านเมือง" จึงเป็นคำพูด ที่ติดปากประชาชนมาจนถึงทุกวันนี้¹¹

นอกเหนือไปจากส่วยที่เจ้าเมืองหรือรัฐกะเกณฑ์เอาจากราษฎรหรือจากหมู่บ้าน แล้ว ราษฎรยังจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานสำหรับทหารเรือเพื่อประโยชน์ของรัฐ เช่น การขุดเหมือง ท้าผาย สร้างผนัง ก่อแกนแพงเมือง ผู้ที่ถูกเกณฑ์แรงได้ชื่อว่าไพร่ ซึ่งมีความหมายถึงคนสามัญหรือ ราษฎร ไพร่เมืองหรือไพร่ฟ้าก็คือพลเมือง ผู้ที่รัฐตั้งให้เป็นผู้ควบคุมไพร่ได้ชื่อว่ามูลนายซึ่งก็คือพวก

⁹ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399, หน้า 22.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

¹¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

เสนาอำมาตย์หรือข้าราชการ เมื่อถึงคราวรบรัฐก็ได้อาศัยพวกไพร่ออกรบเรียกว่าไพร่พล ถือเป็นพลทหารและให้พวกอำมาตย์เสนาเป็นนายหมู่ นายหมวด นายกอง โดยถือว่าผู้ชายไทยทุกคนมีหน้าที่รับราชการทหาร

อาศัยที่รัฐได้ส่วยจากราษฎร ได้แรงงานจากไพร่ โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน ทั้งยังมีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ รัฐจึงสามารถทํานุบำรุงบ้านเมืองสามารถบำรุงศาสนาประจําชาติให้เจริญ สร้างถนนและซุกคลองอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร ทําให้บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองยิ่งกว่าแต่ก่อน ถ้ารัฐไม่ใช้วิธีเกณฑ์แรงงาน ไม่ใช้วิธีเก็บส่วย ก็ย่อมจะไม่สามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่บ้านเมืองได้รวดเร็วทันใจ นับว่าอารยธรรมโบราณงอกงามเติบโตขึ้นมาได้โดยการที่รัฐหรือเจ้าเมืองและเสนาอำมาตย์ร่วมมือกัน ตักดวงผลประโยชน์จากส่วยสาอากรและแรงงานของราษฎรหรือหมู่บ้าน มาบสร้างเสริมความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ผู้ปกครองหรือรัฐ¹²

จึงเห็นได้ว่าในชุมชนไทยสมัยบุพกาลนั้น ตำแหน่งหัวหน้าหมู่บ้านหรือแก่บ้าน พ่อบ้าน หรือผู้ใหญ่วillage เป็นผู้ที่ราษฎรบ้านหมู่บ้านพร้อมใจกันเลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ผู้นำของชุมชน ต่อมารัฐหรือเมืองเห็นความจำเป็นในการเก็บผลประโยชน์ด้านส่วยสาอากรหรือการเกณฑ์แรงงานจากราษฎรหรือจากหมู่บ้าน รัฐจึงได้แต่งตั้งผู้นำตามธรรมชาติของชุมชนที่มีหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น พ่อบ้านหรือหัวหน้าหมู่บ้านจึงเป็นผู้นำท้องถิ่นโดยธรรมชาติและมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรหรือของชุมชนแต่แรกเริ่ม เมื่อการปกครองของเมืองหรือรัฐได้เจริญก้าวหน้า มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น โดยบทบาทและความจำเป็นดังกล่าวหัวหน้าหมู่บ้านก็จึงมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐเพิ่มขึ้นอีกฐานะหนึ่ง ซึ่งความก้ำกึ่งในฐานะตัวแทนของรัฐและตัวแทนของราษฎรนี้ ฐานะใดจะมีบทบาทเหนือกว่าขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหมู่บ้าน ว่าฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายที่อยู่เหนือกว่าหรือเป็นฝ่ายที่ควบคุมอีกฝ่ายได้มากกว่ากัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เราจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทวิวัฒนาการของประเทศไทยและหมู่บ้านในยุคสมัยต่าง ๆ ต่อไป

2.2 ผู้นำหมู่บ้านสมัยกรุงสุโขทัย

ก่อนที่คนไทยจะสถาปนาอาณาจักรสุโขทัย เป็นราชธานีแห่งแรกของอาณาจักรไทยสยาม

¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

เมื่อปี พ.ศ.1800 นั้น ชาติไทยเป็นชาติที่มีความเจริญรุ่งเรืองมีประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานไม่น้อยกว่า 4,500 ปี ก่อนพุทธศักราช โดยที่ชนชาติไทยได้เป็นที่รู้จักของชาวโลกเป็นครั้งแรกในนามว่า "ไทยเมือง" จีนเรียกว่า "ต้ามุง" แต่มีผู้กล่าวว่าไทยเราเรียกตัวเองว่า "อ้ายลาว" และได้สถาปนาอาณาจักรสุโขทัยขึ้นเมื่อปี พ.ศ.1800 โดยพ่อขุนบางกลางท่าว เจ้าเมืองบางยาง และพ่อขุนผาเมือง เจ้าเมืองราด ได้รวมใจกันทำสงครามเพื่อปลดอำนาจปกครองของพวกขอม โดยยกกองทัพเข้าโจมตีเมืองสุโขทัยอันเป็นหัวเมืองสำคัญของขอมฝ่ายเหนือ และได้รับชัยชนะในที่สุด และพ่อขุนผาเมืองได้ยกทัพพ่อขุนบางกลางท่าวเจ้าเมืองบางยางขึ้นครองกรุงสุโขทัย พ่อขุนบางกลางท่าวจึงได้ปราบดาภิเษกเป็นกษัตริย์ครองกรุงสุโขทัย ทรงพระนามว่า "พ่อขุนศรีอินทราทิตย์" นับเป็นปฐมกษัตริย์ราชวงศ์สุโขทัย¹³

2.2.1 โครงสร้างการบริหารและการปกครอง

การปกครองในสมัยสุโขทัยคงจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ เนื่องจากการขาดวิทยาการหรือเทคโนโลยี การรวมอำนาจเป็นเรื่องปกติวิสัยของการปกครองสมัยโบราณ อำนาจการปกครองย่อมอยู่ที่กษัตริย์และขุนนาง และศูนย์อำนาจการเมืองการบริหารย่อมอยู่ที่ราชธานี ขณะเดียวกันก็จะมีขอบเขตและบริมณฑลการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจ ซึ่งมักจะแบ่งออกเป็นเมืองขนาดย่อม ซึ่งทำหน้าที่เป็นเมืองสำคัญรายล้อมราชธานี และเมืองที่อยู่ไกลออกไปแต่อยู่ภายใต้อำนาจของราชธานีมีลักษณะเป็นเมืองขึ้นหรือประเทศราช¹⁴

ดังนั้น การปกครองบ้านเมืองจึงแบ่งลักษณะเมืองออกเป็นชั้น ๆ นอกเหนือจากราชธานีแล้วก็มีเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของเชื้อพระวงศ์ซึ่งได้แก่ราชโอรสหรือราชนัดดา คือเมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน ซึ่งโดยปกติจะมีอยู่สี่ทิศล้อมรอบราชธานี แต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไปหน้าที่สำคัญของเมืองลูกหลวงคือเป็นการแบ่งเมืองและตำแหน่งให้เชื้อพระวงศ์ เป็นการฝึกการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นการทำหน้าที่เป็นด่านกั้นภัยจากอริราชศัตรู เช่น

¹³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2531), หน้า 3-5.

¹⁴ลิจิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 18.

ศรีสัชชาลัย สองแคว นครชุม และสระหลวง สำหรับเมืองท้าวพระยามหานครเป็นเมืองที่อยู่ภายนอก ริมนอก เจ้าเมืองเป็นราชวงศ์ของเจ้าเมืองเดิม มีอำนาจในการปกครองบริหารเกือบสมบูรณ์ แต่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจและการบังคับบัญชาของสุรขทัยซึ่งมีลักษณะในทางสัญญาลักษณะมากกว่าความเป็นจริง เพราะการเดินทางอันยากลำบากสมัยนั้น บางครั้งสุรขทัยอาจแต่งตั้งผู้ที่ไว้ใจได้ไปเป็นเจ้าเมืองแทนเจ้าเมืองคนเดิม เมืองท้าวพระยามหานครคือเมืองที่ถูกผนวกเข้ามาในเครือข่ายอำนาจของราชธานี เช่น พระบาง เชียงทอง เป็นต้น สำหรับเมืองออกหรือเมืองประเทศราช คือ เมืองที่สุรขทัยยกทัพไปตีได้อยู่ในอำนาจ เช่น นครศรีธรรมราช เวียงจันทน์ เป็นต้น¹⁵

สำหรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้น ในสมัยกรุงสุรขทัยมีหลักฐานไม่ปรากฏแน่ชัด¹⁶ นักวิชาการบางคนมีความเห็นว่าในส่วนของการปกครองของแต่ละเมืองนั้นมีรูปแบบทั่วไปในสังคมเกษตรกรรม ซึ่งมักจะแบ่งออกเป็น 3 หน่วย คือ

1. หมู่บ้าน ประกอบด้วยจำนวนหลังคาเรือนจำนวนหนึ่ง อยู่กันเป็นหย่อม ๆ มักจะมีความสัมพันธ์กันทางสายโลหิต มีหัวหน้าปกครอง
2. ตำบล คือหน่วยที่ใหญ่กว่าหมู่บ้าน โดยการรวมกันหลาย ๆ หมู่บ้าน มีหัวหน้าปกครอง
3. เมือง หรือบางครั้งก็เรียกเป็นชื่ออื่น คือ แขวง ซึ่งเป็นการจับกลุ่มหรือรวมกลุ่มของหน่วยที่สอง เมืองจะเป็นที่อยู่ของเจ้าเมืองและจะเป็นศูนย์ของการปกครองบริหาร¹⁷

ในอีกแง่หนึ่งนักประวัติศาสตร์บางคนมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นสมัยสุรขทัยมีเพียงหมู่บ้านและเมืองเท่านั้น โดยเมื่อบ้านหนึ่งบ้านใดมีเรือนเพิ่มขึ้นมาก แสดงว่าชาวบ้านมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน หัวหน้าหมู่บ้านหรือผู้นำหมู่บ้านอาจขออนุญาตเจ้าเมืองตั้งเป็นเมืองขึ้นมา

¹⁴ลิจิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 18.

¹⁵ลิจิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 19.

¹⁶บุญชู พุ่มเจริญ, "การพัฒนารูปแบบการปกครองและการบริหารในระดับตำบล หมู่บ้าน" ในอนุสรณ์ถวายคำกระถินพระราชทานกรมการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527), หน้า 136.

¹⁷ลิจิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 19.

การปกครองท้องถิ่นสมัยโบราณไม่ยุ่งยากเหมือนสมัยปัจจุบัน ในศิลาจารึกสมัยสุโขทัยปรากฏชื่อเมืองหลายเมืองที่มีคำว่าบางขึ้นหน้า เช่น เมืองบางยาง เมืองบางขลง เมืองบางปลั่ง เมืองบางพาน เมืองบางจันทร์ เป็นหลักฐานอย่างชัดเจนว่าเมืองเหล่านี้เชยิบฐานะขึ้นมาจากบ้าน ส่อเค้าว่าหน่วยการปกครองสมัยสุโขทัยมีแต่บ้านกับเมืองเท่านั้น¹⁸

2.2.2 โครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของอาณาจักรสุโขทัยเป็นเศรษฐกิจการเกษตร ข้าวเป็นพืชผลหลัก พืชผักและผลไม้อื่น ๆ ก็มีอยู่อุดม ดังที่หลักศิลาจารึกได้พรรณาถึงความอุดมสมบูรณ์ดังกล่าวไว้¹⁹ และเนื่องจากการทำนาเป็นอาชีพสำคัญที่สุดของพลเมืองและเป็นบ่อเกิดที่สำคัญยิ่งยวดของรายได้แผ่นดิน เจ้าเมืองจึงต้องหาทางส่งเสริมการประกอบอาชีพอย่างเต็มที่ ในยุคของพ่อขุนรามคำแหง ๑ ได้ริเริ่มทำท่อน้ำขนาดใหญ่ด้วยดินเผา สำหรับเป็นทางระบายน้ำจากลานน้ำไปยังนาตอน ในจารึกหลักที่ 13 กล่าวว่า เมื่อเจ้าพระยาศรีธรรมราชกราชช่อมแซมท่อน้ำสมัยพ่อขุนรามคำแหงให้น้ำไหลหล่อเลี้ยงนาได้แล้ว นาที่แห้งแล้งก็กลายเป็นนาเขียวผาย ความข้อนี้แสดงว่าท่อน้ำของพ่อขุนรามคำแหงมีระบบชักน้ำและปิดกั้นน้ำทั้งสองอย่างรวมกัน อันเป็นวิธีชลประทานที่พิถีพิถันแก่ชาวนาชาวไร่ และยังใช้กันอยู่ในยุคปัจจุบันนี้²⁰

สำหรับโครงสร้างของสังคม ในสังคมแบบเก่าอย่างอาณาจักรสุโขทัย ชนชั้นในสังคมจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ เช่นเดียวกับในสังคมแบบเก่าอื่น ๆ กล่าวคือ ชนชั้นปกครองประกอบด้วยกษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการ และอาจนับพระภิกษุสงฆ์เข้าอยู่ในพวกชนชั้นปกครองได้ด้วยและชนชั้นที่ถูกปกครองประกอบด้วยสามัญชนหรือไพร่ และทาส อย่างไรก็ตามสิ่งที่ควรจะเน้นไว้ว่าในที่นี้ก็คือโครงสร้างทางชนชั้นของสุโขทัยไม่ถึงระดับจัดตั้งและยังไม่ถูกทำให้กลายเป็นสถาบัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงระดับพัฒนาการที่ยังต่ำอยู่ของสังคมสุโขทัย เมื่อเปรียบกับอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา ประชาชนในอาณาจักรสุโขทัยมีเสรีภาพมากกว่าในหลายด้าน ที่เด่นชัดที่สุดอาจจะได้แก่การที่สุโขทัยไม่มีระบบการเกณฑ์แรงงานประชากรเพศชายที่จัดตั้งและเป็นระบบอย่างกรุงศรี

¹⁸ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399.

(กรุงเทพมหานคร : บริษัทต้นอ้อจำกัด, 2533), หน้า 35.

¹⁹ลิขิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 19.

²⁰ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399, หน้า 59.



อยุธยา อย่างไรก็ตาม ก็อาจกล่าวได้อย่างไม่ผิดพลาดว่าชนชั้นทางสังคม ซึ่งหมายถึงคนที่มีทรัพย์สินทางเศรษฐกิจ อำนาจทางการเมือง และสถานภาพทางสังคมแตกต่างกันดำรงอยู่ในอาณาจักรสุโขทัย และมีการจัดตั้งบางระดับอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม ซึ่งจะมีการระดมพลประชากรเพศชายทั้งหมด²¹

2.2.3 ฐานะของผู้นำหมู่บ้านและความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านและรัฐ

ในระยะแรกเริ่มที่ไทยประกาศเอกราชตั้งราชอาณาจักรขึ้นที่กรุงสุโขทัยนั้น

โดยยังคงใช้ระบบการปกครองแบบดั้งเดิมอยู่ คือ ระบบพ่อปกครองลูก (paternal government) ทั้งนี้ เพราะเหตุผลที่ว่าเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่ไทยได้ตั้งบ้านเมืองขึ้นมาใหม่ ภารกิจในด้านการสร้างชาติหันหลังเป็นปีกแผ่นก็ดี การป้องกันภัยจากศัตรูรอบ ๆ ด้านก็ดี การจัดระเบียบให้ผู้คนพลเมืองตั้งหลักแหล่งทะมาหากินด้วยความปลอดภัยก็ดี เป็นภารกิจที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของพลเมืองทุกคนในชาติ จึงจะสามารถบรรลุถึงความสำเร็จตามเป้าหมายได้ ถ้าหากไปจัดระเบียบการปกครองที่แตกต่างไปจากความเคยชินของประชาชนเข้า จะทำให้วิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนสับสน อาจมีผลทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจหรือต่อต้าน ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศ และเป็นผลร้ายต่อการสร้างชาติเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับอาณาจักรไทยในสมัยนั้นยังมีอาณาเขตไม่กว้างใหญ่นัก จึงมีความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวงในการที่จะนำเอารูปแบบการปกครองของไทยแต่เดิมมาใช้²²

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากรุงสุโขทัยใช้คตินิยมการปกครองคนในครัวเรือนมาเป็นหลักในการปกครองประเทศ คตินิยมในการปกครองแบบไทยนี้เรียกว่า "บิดาปกครองบุตร" หรือ "พ่อปกครองลูก" ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญคือ²³ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับไพร่ฟ้าประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองต่างก็มีฐานะเป็นมนุษย์เหมือนกัน แต่มีหน้าที่ต่างกัน กล่าวคือ ผู้ปกครองมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองภัยให้ผู้อยู่ใต้การปกครองดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุก ผู้อยู่ใต้การปกครองจึงมีหน้าที่ต้องเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองอย่างสงบ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง จึงมี

21 ลิจิต ซีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 20.

22 ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 5.

23 เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

สภาพเหมือนกับความสัมพันธ์ของสมาชิกในครัวเรือนเดียวกัน ผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวคือบิดามีอำนาจปกครองบุตรหลานซึ่งเป็นสมาชิกในครัวเรือน บิดามีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองภัย เลี้ยงดูให้บุตรหลานมีชีวิตอยู่ด้วยความสงบสุข บุตรหลานซึ่งเป็นสมาชิกในครัวเรือนย่อมมีหน้าที่ตอบสนองบิดาด้วยการให้ความเคารพนับถือ เชื่อฟังคำสั่งสอนและปฏิบัติตาม

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองเป็นไปอย่างใกล้ชิด เปรียบประดุจสมาชิกในครัวเรือนเดียวกัน ทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังมีอาณาเขตไม่กว้างขวางใหญ่โตนัก จำนวนพลเมืองมีน้อย ความต้องการของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐยังไม่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน ประกอบทั้งประชาชนต่างก็มีความสามัคคีรักใคร่ปรองดองกันเช่นญาติสนิท ดังนั้น ภารกิจของผู้ปกครองจึงไม่มาก ผู้ปกครองสามารถที่จะเอาใจใส่ดูแลสารทุกข์สุกดิบของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีทุกข์ร้อนสามารถจะเข้าร้องทุกข์ให้พ่อขุนช่วยขจัดปัดเป่าความทุกข์นั้นให้หมดสิ้นไปได้ด้วยตนเอง

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าฐานะของผู้นำหมู่บ้านหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสมัยกรุงสุโขทัยนั้นมีฐานะค่อนข้างจะใกล้เคียงกับฐานะของผู้นำหมู่บ้านในสมัยชุมชนบุพกาล เนื่องจากลักษณะเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองยังไม่ซับซ้อน ผู้เขียนสันนิษฐานว่าในขั้นต้นผู้นำหมู่บ้านอาจมีลักษณะเป็นผู้นำตามธรรมชาติ และต่อมารัฐจึงได้ใช้อำนาจแต่งตั้งผู้นำดังกล่าวให้เป็นตัวแทนของรัฐ แต่เนื่องจากรัฐเองก็มีลักษณะการปกครองเลียนแบบการปกครองของหมู่บ้าน ในลักษณะพ่อปกครองลูก หรือพ่อบ้านปกครองลูกบ้าน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหมู่บ้าน จึงมิได้แปลกแยกจากความสัมพันธ์ระหว่างพ่อบ้านและลูกบ้านมากนัก ถึงแม้จะมีการเกณฑ์แรงงานราษฎร แต่ลักษณะการจัดตั้งระบบไพร่ในการควบคุมกำลังคนเพื่อการเกณฑ์แรงงานยังไม่มี การจัดตั้งที่เป็นระบบแต่อย่างใด

2.3 ผู้นำหมู่บ้านสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

2.3.1 โครงสร้างการบริหารและการปกครอง

การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นการปกครองที่มีระเบียบแบบแผนซับซ้อน ขึ้นกว่าการปกครองในสมัยสุโขทัย นับแต่พระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) ปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้น เมื่อ พ.ศ. 1893 พระองค์ได้ทรงกำหนดรูปแบบการปกครองให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยยิ่งขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ซึ่งเป็นแบบฉบับของการ

ปกครองในสมัยต่อ ๆ มาแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็เพียงรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น แต่โครงสร้างใหญ่ที่กำหนดขึ้นในรัชสมัยนี้ยังคงใช้ต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ก่อนปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435)²⁴

รูปแบบการปกครองสมัยพระรามาธิบดีที่ 1 พ.ศ. 1893

ได้ทรงกำหนดรูปแบบการปกครองที่เกิดจากการผสมกลมกลืนรูปแบบการปกครองของสุโขทัยและของขอมเข้าด้วยกัน โดยกำหนดขอบเขตการปกครองดังนี้²⁵

ก. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง การจัดการปกครองอาณาจักรใช้รูปแบบเดียวกับกรุงสุโขทัย คือ เอาพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นราชธานีไว้ตรงกลาง มีเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ด้าน มีเมืองลพบุรีอยู่ด้านเหนือ เมืองนครนายกอยู่ด้านตะวันออก เมืองพระประแดงอยู่ด้านใต้ และเมืองสุพรรณบุรีอยู่ด้านตะวันตก ระยะทางไปมาระหว่างเมืองราชธานีถึงเมืองหน้าด่านภายใน 2 วัน เมืองในเขตราชธานีนี้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ในการอำนวยการปกครอง

ข. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการจัดการปกครองหัวเมืองของกรุงศรีอยุธยายุคต้นก่อนการปรับปรุงในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น ใช้หลักการเช่นเดียวกับการปกครองหัวเมืองในสมัยกรุงสุโขทัย กล่าวคือ ได้มีการแบ่งการปกครองหัวเมืองออกเป็น หัวเมืองชั้นใน เมืองหน้าด่าน หรือเมืองลูกหลวง หัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช ใช้รูปแบบและนโยบายการปกครองหัวเมืองประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัย

²⁴ ภาณี มหาจันทร์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อมรการพิมพ์, 2527), หน้า 22.

²⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองและการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 16-18.

การปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031)

การปฏิรูปในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นับเป็นการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญครั้งหนึ่งของประเทศไทยโดยหลักการที่สำคัญคือการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน มีการจัดระเบียบตำแหน่งยศและศักดินา และกำหนดประเพณีการสืบสันตติวงศ์²⁶

การบริหารราชการส่วนกลาง ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในด้านอำนาจทางการเมือง การแยกอำนาจฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกัน เป็นการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) ทำให้การบริหารส่วนกลางสามารถควบคุมส่วนภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือ ฝ่ายทหารมีหน่วยงานรองของฝ่ายทหารอยู่ในเมือง ต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักร เจ้าพระยามหาเสนา สมุหกลาโหม มีเอกภาพในการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายทหารทั้งหมด เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศธร สมุหนายก ก็มีเอกภาพในการบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนทั่วพระราชอาณาจักรเช่นกัน และทั้งสองขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์²⁷

การแยกอำนาจฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน นอกจากจะเป็นการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางแล้ว ยังเป็นการรักษาดุลย์อำนาจของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนอีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาเรื่องเจ้าเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีมีอำนาจและความเป็นอิสระในการดำเนินการปกครองมากเกินไปก็ผ่อนคลายลง เพราะในหัวเมืองเหล่านั้นก็มีการแบ่งส่วนราชการภายในเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเช่นเดียวกับราชธานี

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเห็นถึงข้อบกพร่องและอันตรายในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในขณะนั้น ซึ่งขาดประสิทธิภาพ หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลราชธานีมีอำนาจในการปกครองตนเองมากเกินไป กล่าวคือ เจ้าเมืองมีอำนาจทั้งในด้านการทหาร การอำนวยการปกครอง การภาษีอากร และการรักษาความยุติธรรม ราชธานีไม่สามารถจะควบคุมให้หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลเหล่านั้นปฏิบัติตามนโยบาย

²⁶ ภารดี มหาพันธ์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย, หน้า 25.

²⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 18.

จากส่วนกลางได้เท่าที่ควร และการที่เจ้าเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเช่นนั้น อาจเป็นภัยต่อราชบัลลังก์หรือราชอาณาจักรได้ง่าย²⁸

พระองค์จึงทรงดำริที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ โดยยกเลิกเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ด้านของราชธานี และได้ขยายอาณาเขตของราชธานีออกไปให้กว้างขวางกว่าเดิมหลายเท่า ทั้งนี้ก็เพื่อการขยายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้สามารถครอบคลุมอาณาเขตที่กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางให้มากที่สุด เพื่อประสิทธิภาพและเดชาภาพในการปกครองบังคับบัญชา จัดให้หัวเมืองชั้นในอยู่ในวงราชธานีเป็นหัวเมืองจัตวา โดยการปกครองหัวเมืองชั้นในนั้นพระมหากษัตริย์ทรงอำนวยการปกครองด้วยพระองค์เอง มีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย ผู้ปกครองหัวเมืองชั้นในมีฐานะเป็น "ผู้รั้ง" เท่านั้น มิใช่เป็น "เจ้าเมือง" และอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี ส่วนกรรมการอันเป็นพนักงานปกครองก็ขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในราชธานี²⁹

ส่วนระเบียบการปกครองหัวเมืองภายนอกวงราชธานีนั้น ยังคงจัดเป็นเมืองพระยามหานครตามเดิม แต่แบ่งออกเป็นเมืองชั้นเอก โท และตรี ตามขนาด ความใหญ่ เล็กและความสำคัญของเมืองนั้น ๆ หัวเมืองประเภทนี้ต่อมาเรียกว่า "หัวเมืองชั้นนอก" หัวเมืองชั้นนอกเหล่านี้ได้รวมเอาเมืองเล็ก ๆ ไว้ในอาณาเขตเช่นเดียวกับเมืองราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงผู้เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยเป็นผู้สำเร็จราชการเมืองเหล่านี้ มีอำนาจบังคับบัญชาการสิทธิขาดอย่างเช่นตัวแทนของพระองค์ทุกอย่าง และมีกรรมการพนักงานปกครองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดระเบียบการปกครองส่วนย่อยของเมืองออกไปอีก คือ มีการแบ่งเขตการปกครองท้องที่ภายในเมือง ๆ หนึ่งเหมือนกันหมด ทั้งเมืองภายในวงราชธานี และเมืองพระยามหานคร โดยได้จัดแบ่งการปกครองท้องที่ออกเป็นลำดับชั้นคือเมือง แขวง ตำบล และหมู่บ้าน³⁰

²⁸การดี มหาจันทร์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย, หน้า 32.

²⁹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 19.

³⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

โครงสร้างการปกครองดังกล่าวได้ใช้เป็นหลักมาจนกระทั่งมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5

2.3.2 โครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจ

โครงสร้างเศรษฐกิจกับสังคมของกรุงศรีอยุธยา เกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นจนยากจะกล่าวแยกจากกันได้ ทั้งนี้ก็เพราะการจัดระเบียบสังคมแบบดังกล่าวนี้มีไว้เพื่อจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจด้วย ดังนั้น จะกล่าวถึงโครงสร้างเศรษฐกิจกับสังคมของกรุงศรีอยุธยาโดยถือว่าเป็นหน่วยเดียว สาเหตุอีกอย่างหนึ่งก็คือในสังคมแบบเก่าอย่างกรุงศรีอยุธยา โครงสร้างเศรษฐกิจเป็นสิ่งกลมกลืนกัน ซึ่งผลิตผลหลักได้แก่พืชผลทางการเกษตรและของป่า อุตสาหกรรมก็มีแต่หัตถกรรมพื้นบ้านผลิตของใช้ในชีวิตประจำวัน เศรษฐกิจเงินตราและระบบตลาดไม่แพร่หลายเป็นเศรษฐกิจเลี้ยงตนเองหรือเศรษฐกิจยังชีพที่ใช้สิ่งของแลกเปลี่ยนกัน การค้ามีอยู่จำกัด ส่วนการค้าต่างประเทศนั้นหลวงเป็นผู้ผูกขาด รัฐมีไว้เพื่อควบคุมกำลังคนไว้ใช้ในการสงคราม เกณฑ์แรงงาน และเก็บภาษีนี้คือรากฐานรองรับโครงสร้างสังคมอยุธยา ข้อมูลสำคัญยิ่งทั้งสองของระบบดังกล่าวได้แก่ระบบศักดินาและระบบไพร่

สังคมอยุธยามี 2 ชั้นหลัก ได้แก่ ชั้นปกครอง ซึ่งคือกษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และตระกูลขุนนาง ผู้ถูกปกครองได้แก่ ไพร่ และทาส³¹

กำลังคนของกรุงศรีอยุธยามีความสำคัญมากต่อการอุปโภคและความอุดมสมบูรณ์ของอาณาจักร การควบคุมกำลังคน ปัญหาสำคัญของอาณาจักรในสมัยนั้นคือปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกำลังไพร่พล เนื่องจากดินแดนแถบนี้มีพลเมืองน้อยและการเคลื่อนย้ายพลเมืองก็ยากแก่การควบคุม ประกอบกับดินแดนแถบนี้ในช่วงเวลานั้นมีศึกสงครามบ่อยและทุกครั้งของสงครามฝ่ายชนะจะกวาดต้อนเอาผู้คนไปด้วย ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบทางการเมืองเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจมากกว่าเดิม และจัดระบบราชการควบคุมและรวบรวมกำลังไพร่พลให้มีประสิทธิภาพจึงเกิดขึ้น กรุงศรีอยุธยาจึงกำหนดระเบียบทางการเมืองและสังคมให้เอื้อต่อการรวบรวมไพร่พลให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ด้วยวิธีกำหนดไพร่พลทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ และพระองค์ทรงแบ่งกำลังคนเหล่านั้นไว้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าขุนมูลนาย มากน้อยตามยศฐาบรรดาศักดิ์ของเจ้าขุนมูลนายแต่ละท่าน ประชาชนจึงถูกกำหนดให้ขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนาย

³¹ลิขิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 44.

เพื่อสะดวกในการเรียกกระตมยามศึกสงคราม ตามระบบการควบคุมแบบนี้ อาจกล่าวได้ว่ารัฐหรือพระมหากษัตริย์มิได้ทรงดำเนินการปกครองสามัญชนโดยตรง แต่ทรงปกครองโดยผ่านเจ้าขุนมูลนาย³²

กฎหมายที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตราขึ้นในปี พ.ศ. 1993 คือกฎหมายพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน และนาทหารหัวเมือง ตามกฎหมายฉบับนี้ประชาชนทั่วทั้งราชอาณาจักรถูกแบ่งประเภทออกตามระดับสถานภาพทางสังคมโดยถือการวัดจำนวนที่ดินเป็นเกณฑ์ เรียกว่า สักดินา สำหรับพวกขุนนางหรือข้าราชการ กฎหมายดังกล่าวได้เปลี่ยนสถานะข้าราชการให้กลายเป็นกลุ่มสังคม ซึ่งส่งผลอย่างยาวนานต่อสังคมไทยตราบเท่าทุกวันนี้³³

ขุนนางคือข้าราชการระดับกลางและสูง ซึ่งเป็นผู้ที่มีสักดินา 400 ขึ้นไป ซึ่งอาจเปรียบเทียบกับได้ดีที่สุดกับนายทหารชั้นสัญญาบัตร ในขณะที่ไพร่และทาสเป็นทหารสามัญ และชั้นประทวน ตามประเพณีของไทยในอดีต ในด้านการปกครองของผู้คนก็ใช้วินัยการทหารเป็นหลัก³⁴

"ไพร่" คือสามัญชนที่มีสิทธิเสรีภาพมาแต่กำเนิด แต่การกำหนดให้ต้องสังกัดมูลนาย และถูกเกณฑ์แรงงานภาคบังคับ ทั้งนี้เพราะสังคมไทยสมัยนั้นเป็นสิ่งสมที่ต้องอาศัยกำลังคนเป็นหลักในการผลิตและการป้องกันตลอดจนการขยายอาณาจักร ฉะนั้น วิถีระดมกำลังคนจึงถูกนำมาใช้ โดยการแบ่งกำลังคนให้อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าขุนมูลนาย เวลาฝึกสงครามเจ้าขุนมูลนายจะเรียกกระตมคนในควบคุมของตนไปราชการทัพ เวลาปกติก็ประกอบสัมมาอาชีพของตนไป โดยมีช่วงเวลาที่จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานไปให้บริการแก่ชนชั้นผู้ปกครองตามกำหนดเวลาของแต่ละรัชสมัย สิ่งที่ไพร่จะได้รับเป็นการตอบแทนคือการคุ้มครองตามกฎหมาย³⁵

กฎหมายกำหนดให้ "ไพร่" ต้องอยู่ในอาณัติของนาย การอยู่ในอาณัติคือต้อง

³²ม.ร.ว.อकिन รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ : 2325-2416 แปลโดย

ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข และพรณี สรุ้งบุญมี. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2521), หน้า 45-48.

³³ลิจิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 32.

³⁴รายนโระ อิจิอิ, "พระธรรมศาสตร์ไทย" แปลโดยนิธิ เอียวศรีวงศ์ ใน กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย, สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุรสภา, 2535), หน้า 24.

³⁵การศึ มหาจันทร์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย, หน้า 15.

จดทะเบียนว่าอยู่ที่ไหน และอยู่ตึกตึ๊งคัมภีร์ของผู้ใด เหตุที่ต้องบังคับให้ไพร่พลเมืองขึ้นทะเบียน
 ดังนี้ เพราะรัฐฯ รัชชกษัตริย์คือเจ้าและขุนนางเป็นตัวเชื่อมหลักในการติดต่อกับไพร่ หน้าที่หลักของ
 ผู้เป็นนายทุกคนคือการเกณฑ์ไพร่ได้บังคับบัญชาของตน เข้าประจำกองทัพเวลาที่มีศึกสงครามหน้าที่สำคัญ
 ต่อไปคือการเกณฑ์ไพร่ได้ปกครองของตนให้มารับราชการ คือ มาทำงานให้รัฐตามที่รัฐกำหนด ใน
 สมัยอยุธยาไพร่หลวงต้องเข้าเดือนออกเดือน ทหารราชการ 6 เดือนต่อปี ในสมัยกรุงธนบุรีลดลง
 เหลือปีละ 4 เดือน และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ลดลงอีกเหลือปีละ 2 เดือน ส่วนไพร่สมในสมัยอยุธยา
 ไม่มีหลักฐานว่าต้องเข้าเวรรับราชการ แต่ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์มีหลักฐานว่าไพร่สมรับราชการ
 ปีละหนึ่งเดือน นอกจากนั้นแล้วเมื่อไพร่ถูกกล่าวหาหรือฟ้องศาลเรื่องใดก็ตาม เป็นหน้าที่ของนายที่
 จะต้องส่งตัวไพร่ผู้บังคับบัญชาขึ้นศาล

"ไพร่" แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ "ไพร่หลวง" หรือ "คนหลวง"
 และคนของคนอื่นที่ไม่ใช่พระเจ้าแผ่นดิน เรียกกันว่า "บ่าวไพร่" "ไพร่สม" หรือ "สมกล้า"

"ไพร่หลวง" แบ่งออกได้เป็น "ไพร่ (หลวง) ส่วย" ส่งสิ่งของให้รัฐแทนการ
 เข้าเดือนออกเดือนทหารราชการ และไพร่หลวงเข้าเดือนออกเดือน (ไพร่ท้องหมู่) ทหารราชการ ซึ่ง
 การแบ่งระหว่างไพร่ท้องหมู่เข้าเดือนออกเดือนกับไพร่ส่วยนั้น แบ่งออกตามฐานของลักษณะการ
 ทำงาน คือ ไพร่ท้องหมู่ต้องรับราชการเข้าเดือนออกเดือน ส่วนไพร่ส่วยนั้นต้องส่งของให้รัฐหรือ
 นายของตน โดยไพร่ (หลวง) ส่วย ส่งของให้รัฐแต่ก็ต้องผ่านนายอยู่ดี ซึ่งไพร่ส่วนมากของไทย
 คงเป็นไพร่ส่วย เพราะไพร่หัวเมืองส่วนมากจะเป็นไพร่ส่วย ส่วนไพร่ท้องหมู่และไพร่สมจะมีอยู่มาก
 ในเขตใกล้กับเมืองหลวง เช่น อยุธยา ธนบุรี กรุงเทพฯ เพราะมีจำนวนขุนนางและเจ้านายอยู่
 มาก ส่วนหัวเมืองไม่มีเจ้านาย ขุนนางพวกเจ้าเมืองและกรมการก็มีจำนวนน้อย ดังนั้นไพร่ท้องหมู่
 และไพร่สมก็มีน้อย

สำหรับ "ไพร่สม" นั้นเป็นของเจ้านายและขุนนาง โดยอาจจะมีไพร่ที่ต้องส่ง
 ส่วย อาจเรียกว่า "ไพร่ (สม) ส่วย" กับไพร่สม ซึ่งต้องได้รับบำเหน็จและในสมัยรัตนโกสินทร์
 ต้องทหารราชการปีละหนึ่งเดือน³⁶

³⁶ม.ร.จ. อิศน ริพัฒน์, "สังคมไทยในกฎหมายตราสามดวง : โครงสร้างในระบอบ
 กฎหมาย ใน กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย, สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535), หน้า 51-54.

เนื่องจากการปฏิบัติของรัฐต่อไพร่มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงหรือความไม่ยุติธรรม ในการปฏิบัติต่อไพร่ประเภทต่าง ๆ เช่น ไพร่ห้องหมู (ไพร่หลวง) กับไพร่ส่วย หรือไพร่หลวงกับ ไพร่สม ทำให้ไพร่หลวงต้องการหนีออกจากสถานะภาพของตน ซึ่งทำให้ปริมาณไพร่หลวงลดลง แต่ ต่อมาสมัยรัตนโกสินทร์ก็ได้มีแนวโน้มว่ารัฐ (พระมหากษัตริย์) ได้พยายามที่จะเพิ่มหรือขยายอำนาจ ของรัฐและริครอบหรือลดอำนาจส่วนตัวของเจ้านายและขุนนางโดยพยายามเพิ่มจำนวนไพร่หลวง และอำนาจของรัฐมาเรื่อย ๆ ในที่สุดสมัยรัชกาลที่ 5 ไพร่ทั้งหมดก็กลายเป็นทหาร และรายได้ ของรัฐที่ได้จากไพร่ชำระเงิน (ค่าราชการ) แทนการทำราชการหรือส่งส่วย ก็กลายเป็นเงิน รัชูปการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบไพร่เป็นระบบทั้งเศรษฐกิจและการเมือง โดยรัฐสามารถรวมศูนย์ ในการควบคุมแรงงาน³⁷ อันเป็นแหล่งที่มาของ "อำนาจ" และ "รายได้" นั้นเอง และประ การ ที่สำคัญคือระบบไพร่เป็นระบบที่เจาะเข้าไปในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด³⁸ ระบบไพร่เป็นระบบที่ดึงเอาสมาชิกเพศชายไปจากครอบครัวเข้าไปสังกัดในหน่วยงานของรัฐ และ ดึงเอาผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตและทรัพย์สินในรูปของส่วยหรือแรงงานของหมู่บ้านนำไปเป็น ผลประโยชน์ของรัฐในยุคกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

2.3.3 ฐานะและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงกล่าวถึงการปกครองท้องที่ระดับ ตำบล หมู่บ้าน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ใน "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ดังนี้³⁹

...ส่วนการปกครองท้องที่ภายในเขตเมืองอันหนึ่งนั้น มีเค้าเงื่อนอยู่ ในกฎหมายหลายบท คือในพระราชกำหนดเก่าเป็นต้น การปกครอง ตั้งแต่ต้น "บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเลือกตั้งเป็น หัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันเป็นหัวหน้า ตัวกำนัน มักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" หลายตำบลรวมเป็น "แขวง" มีหมื่น

³⁷ม.ร.ว.อภินันท์ รพีพัฒน์, "สังคมไทยในกฎหมายตราสามดวง", หน้า 55.

³⁸ลิจิต ชีรวะดิน, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 39.

³⁹กระทรวงมหาดไทย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและ งานทางปกครองของพระองค์. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 15.

แขวงเป็นผู้ปกครอง เป็นที่สุดระเบียบการปกครองท้องที่ ดังนี้...

ในการปกครองท้องที่ระดับตำบล หมู่บ้าน นั้น การปกครองระดับหมู่บ้านเป็นการปกครองชุมชนในระดับพื้นฐานล่างสุด ซึ่งขยายมาจากการปกครองในระดับครัวเรือน โดยมีหัวหน้าหมู่บ้าน นายบ้าน แก่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเรียกแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่มีฐานะ เป็นผู้ว่าหมู่บ้าน ทำการปกครอง ดูแลลูกบ้าน การปกครองระดับหมู่บ้านนั้นมีมาตั้งแต่สมัยชุมชนบุพกาล แต่สำหรับการปกครองในระดับตำบลซึ่งมี "กำนัน" เป็นผู้ปกครองนั้นไม่ปรากฏหลักฐานแน่นอนชัดเจนว่ามีขึ้นตั้งแต่เมื่อใด⁴⁰

ตำแหน่ง "กำนัน" ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองในระดับตำบลนั้น ชัย เรื่องศิลป ได้สันนิษฐานว่าเมื่อครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ยังไม่มีการตั้งตำบลเป็นหน่วยปกครอง การตั้งกำนันเป็นผู้บริหารราชการระดับตำบลน่าจะมีในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้เอง แต่จะเป็นในสมัยรัชกาลใดนั้นไม่ทราบแน่ชัด⁴¹

คำว่า "กำนัน" นั้นปรากฏว่าได้มีการใช้มานานแล้วแต่เป็นชื่อตำแหน่งซึ่งแตกต่างจาก "กำนัน" ตามที่เราเข้าใจอยู่ทุกวันนี้ ปรากฏตามกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 1895 ได้ระบุหน้าที่ของกำนันที่ควบคุมตลาดค้าหูกแลราคาซื้อขายในตลาดให้เป็นไปตามราคาตลาดเรียกว่า "กำนันตลาด" ถ้าหากละเลยไม่ดูแลพ่อค้า บ่อยๆให้มีการค้ากำไรเกินควรแล้วก็จะต้องได้รับโทษ และถ้าหากกำนันเก็บค่าฤชาธรรมเนียมจากลูกตลาดเกินจากพิกัตกัศี หรือยอมให้ลูกตลาด หรือพ่อค้าในตลาดขายของต้องห้ามกัศี กำนันตลาดจะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน⁴²

⁴⁰คมเนตร ญาณวิเศษ, อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคนครราชสีมา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 49.

⁴¹ชัย เรื่องศิลป, ประวัติสังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษที่ 25. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนส, 2523), หน้า 162.

⁴²กองบรรณาธิการ, "กำนัน : บุคลิกภาพและทัศนคติ", วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 43 (สิงหาคม 2535) : 26.

ตั้งปรากฏานกฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ.1895 มาตรา 36 ซึ่งกำหนดว่า
 ...มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติให้ซื้อขายสิ่งของตามถนนตระหลาด แล
 ผู้ซื้อขายทำเกินพระราชบัญญัติไว้ มิได้ซื้อขายตามถนนตระหลาด มักซื้อถูกขายแพงนอกพระราชบัญญัติ
 ท่านว่าเสมีคพระราชอาญาให้จำใส่ชื่อไว้สามวัน แล้วเอาไปประจานจนรอบตระหลาด แล้วให้ทวน
 ด้วยไม้หวาย 25 ที อย่าให้ดูเยี่ยงกัน ถ้าก้านตระหลาดมิได้ก้ำขับว่ากล่าวละให้ลูกตระหลาดซื้อ
 ถูกขายแพงกว่าถนนตระหลาดอันพระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติห้ามไว้ ให้เอาก้านตระหลาดจำใส่ชื่อไว้
 สามวัน แล้วทวนด้วยไม้หวาย 15 ที...

...อนึ่ง ก้านตระหลาดมิได้ก้ำขับตรวจตราว่ากล่าวละเลยเสียจนลูกตระหลาด
 เอาสิ่งของต้องห้ามซื้อขายไปต่างเมือง ต่างแดนได้ ท่านให้เอาก้านตระหลาดลงโทษทวนด้วย
 ไม้หวาย 15 ที จำใส่ชื่อไว้สามวัน แล้วเอาไปประจานจนรอบตระหลาด และได้โทษลาหนึ่ง โดย
 รวางมิได้ก้ำขับตรวจตราว่ากล่าวลูกตระหลาดนั้น⁴³

และในพระราชกำหนดใหม่ ซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.2335 สมัยรัชกาลที่ 1
 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตรากาแลกเปลี่ยนซื้อขายเบียดังนี้

...แต่นี้สืบไปเมื่อน้ำ ให้อนาประชาราษฎรลูกค้าวานิชในกรุงนอกกรุง เทพ
 มหานครและแขวงจังหวัดหัวเมืองทั้งปวง ให้ซื้อขายเบียดกันสี่ร้อยต่อเฟื้องแลของจะขายนั้นผ่อน
 ให้คงเฟื้องเหมือนเบียด 300 ต่อเฟื้อง ถ้าแลผู้ใดมิได้เกรงกลัวพระราชอาญาอย่างลักลอบซื้อขาย
 เบียดกัน 300 ต่อเฟื้อง แลจะกักขังไว้ซื้อของแก่กันรีดเอาแพงกว่าจำนวนเฟื้องแต่ก่อน แลคิดซื้อเบียด
 ให้ทอนของครึ่งหนึ่ง ทาดังนี้เห็นว่าผู้นั้นเป็นศัตรูแผ่นดิน แกล้งจะกะทำให้บ้านเมืองกันดาร มิได้อยู่
 เย็นเป็นสุข จึงได้พิจารณาเป็นสัจก็จะให้ริบราชบาทเอาเบียด แล้วให้ลงพระราชอาญาเจียน เอา
 เบียดผูกคอตหะเวมรอบเมืองจะเอาตัวเป็นโทษไปตะพุ่นผ่าข้าง แลก้านตระหลาดนั้นก็เอาตัวเป็น
 โทษด้วย

แลให้สาระภากรผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการแขวงนายบ้านนายอำเภอประกาย
 บ่าวร้องแก่ก้านตระหลาดแลลูกค้าแลอนาประชาราษฎร ในกรุงนอกกรุง เทพมหานคร แขวงจังหวัด

⁴³กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง. (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากรจัดพิมพ์,
 2521), หน้า 488.

หัวเมืองทั้งปวงจงทำให้ทำตามกฎนี้จึงทุกประการ... 44

ตำแหน่ง "กานัน" ในสมัยก่อนคงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานทางเศรษฐกิจ เก็บผลประโยชน์แผ่นดินมากกว่าจะเป็นเจ้าพนักงานปกครองดูแลถูกบ้านสืบจับติดตามผู้ร้าย ทั้งนี้ จากหลักฐานที่กล่าวถึงตำแหน่ง "กานันตลาด" ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมราคาสินค้า ควบคุมการซื้อขายสิ่งของต้องห้ามในตลาด เก็บภาษีอากรการค้า ตรวจสอบดวงตราที่ใช้ในราชการและแจ้งประกาศต่าง ๆ ของทางราชการให้ราษฎรทราบ ยิ่งกว่านั้นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกานันตลาดนี้ มีจำนวนมากที่เป็นผู้หญิง⁴⁵

กฎหมายลักษณะพระอัยการเบ็ดเสร็จ อันเป็นกฎหมายที่ดินฉบับ พ.ศ. 1903 ซึ่งมีอยู่ 11 มาตรา ระบุเจ้าหน้าที่ออกโฉนดว่า ได้แก่ นายน้ำ นายอากร เสนา กานันนา โดยมีข้อกำหนดดังนี้

"52 มาตราหนึ่ง นายน้ำ นายอากร เสนา กานันนา ให้โฉนดฎีกาตราสำคัญไว้แก่ราษฎรผู้ทูลละหาร ไร่ นา เรือกสวน ท่านว่าพึงได้"⁴⁶

ซึ่งเท่ากับเป็นการบังคับราษฎรที่ทำการจับสัตว์น้ำ ทาไร่ ทานา ทาสวน ให้แจ้งความแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อออกหนังสือสำคัญหรือโฉนดที่ยึดถือ ครอบ "เสนา" คำนี้เพี้ยนมาจาก "แสน" ซึ่งแปลว่าตรวจสอบที่นา เสนาเป็นข้าราชการกรมนา ซึ่งมีหน้าที่รังวัดที่ดินและออกโฉนดที่นาให้ราษฎรยึดถือเป็นหลักฐาน⁴⁷

สำหรับตำแหน่ง "กานันนา" นั้น ชัย เรื่องศิลป์ สันนิษฐานว่ากานันนาคงเป็นข้าราชการสังกัดกรมนาชั้นขุนหมื่น มียศศักดิ์เช่นเดียวกับเสนาของกรมนาและนายระวางของกรมพระคลัง มีหน้าที่ช่วยเหลือเสนาในการที่จะรังวัดนาและเรียกเก็บค่านา เป็นผู้รักษาทะเบียนไร่นาทั้งหมดในท้องที่ที่ตนควบคุม เมื่อถึงคราวชำระค่านาก็ดีหรือเมื่อจะมีการสำรวจไร่นาครั้งใหม่ก็ดี

44 เรื่องเดียวกัน, หน้า 737.

45 คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล", หน้า 49.

46 กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 391.

47 ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399.

กำหนดนาเป็นผู้ป่าวประกาศให้ชาวนา รู้กันล่วงหน้า และเป็นผู้นำเจ้าหน้าที่สำรวจใบขึ้นเขตที่นาของราษฎรแต่ละคน⁴⁸

กฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ. 1895 มาตรา 38 วางโทษข้าราชการกรมนาและกำนันนาที่ยกออกพระราชทรัพย์และกระทำการทุจริตดังนี้

...อนึ่ง ผู้กระแสดราธิตี และร้อย พัน หมื่น แสน นา กำนันนา และยังพระราชทรัพย์เบียดเงินเข้าของ ๆ หลวงก็ตี หนูนบาณชีลดจำนวนหนูนจากนายหลายฉบบลบบาณชีคนก็ตี เอาเงินเองก็ตีแลเอาเงินราษฎรซื้อเข้าว่าเป็นหลวงก็ตี เอาเงินหลวงซื้อเข้าขายเองก็ตี ท่านว่าเลมิดาให้ลงโทษ 6 สถาน...⁴⁹

และกฎหมายลักษณะอาญาหลวง มาตรา 46 บัญญัติว่า

...มาตราหนึ่ง ท่านาเข้าให้เป็นนายกองยุกกระมัด ไบริงวัดนายพลากรก็ตี แล ไบริงวัดแขวงจังหวัดก็ตี แลเข้าเสมียรถือบาณชีและทนายนักการวัดนาพลากร และเสนากำนันให้การว่าผู้ที่มีนาอาพเอทามาก มีผู้ร้องทว่าผู้ถือบาณชีจดหมายจำนวนน่าน้อย บังนานั้นไว้ก็ตี บังที่ส่วยสัจไว้ก็ตี พิจารณาเป็นสั่งว่าบังนาพลากรสมักสอดไร้ว ท่านาให้ลงโทษโดยโทษนาโทษในรวาง 6 สถาน ดูจหนึ่งแต่ก่อนนั้น...⁵⁰

กฎหมายลักษณะพระอัยการเบ็ดเสร็จ ซึ่งประกาศาขึ้นเมื่อศักราช 1263 หมวดที่ว่าด้วยการทาความเสียหายต่อพืชผล มาตรา 2 และมาตรา 35 บัญญัติว่า

...มาตราหนึ่ง วัวควายเจ้าเดียวก็ตี ต่างเจ้าก็ตี กินเข้าท่านไร่ 1,6,3 ไร่ ถึง 20,30 ไร่ แหกย่อยยับไบบก็ตี ท่านาหับับตัววัว ควาย ช้าง ม้า สิ่งละสิบตัวลงมาให้ไหม ถ้าพันกว่านั้นขึ้นไบบถึงร้อยตัวพันตัว เข้าแหกยับเสียสิ้นาให้ลงไหมแต่านสิ่งละสิบตัว แล้วให้เวนเข้าในนา ให้แก่เจ้า ช้าง ม้า โคน กระบือ ให้นายบ้านนายเมืองร้อยแขวงกรมการกำนัน นายอาพเอ มากแลน้อย ไร่ให้เข้าท่าน...⁵¹

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97-98.

⁴⁹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 489.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 491.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 381.

ในพระราชกำหนดที่เรียกชื่อว่าคำนารายคต 2 ถึง รายคต 2 ถึง ซึ่งออกประกาศเมื่อ พ.ศ.2367 ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ปรากฏว่ามีตำแหน่ง "กำนันบ้าน" ควบคู่กับกรมการแขวง นายบ้าน นายอำเภอ ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นตำแหน่งใหม่หรือตำแหน่งเดียวกับตำแหน่งกำนัน⁵⁶

อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบหลักฐานที่แน่นอนชัดเจนว่าตำแหน่ง "กำนัน" ที่มีฐานะเป็นพนักงานปกครองตำบลนั้น เริ่มมีมาแต่เมื่อใด ปรากฏหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 3 ว่าตำแหน่งกำนันที่ทำหน้าที่ติดตามจับกระบือ ผู้ร้ายปรากฏขึ้นแล้วในรัชกาลนี้ แต่ขณะเดียวกันอำนาจหน้าที่ของกำนันในการเดินนำประเมินนาก็ยังไม่ได้ถูกยกเลิกไป คำเรียก "กำนันนา" ไม่ค่อยปรากฏ เหลือเรียกเพียง "กำนัน" เท่านั้น ทั้งที่เป็นผู้ทำหน้าที่เดินนำข้าหลวงเสนาประเมินคำนารายคตด้วย นอกจากนี้ยังปรากฏข้อความบางตอนในหนังสือของพระยามหาอำมาตย์ถึงพระพรหมบุรีนทร์ มีความว่า "เมืองพรหมบุรีนทร์ทุกวันนี้ เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม ที่นายอำเภอ กำนัน เป็นตำแหน่งจับโจรผู้ร้ายแล่นนำข้าหลวงเสนานายอาการสัมพัตสร เรียกค่าที่จะละทิ้งให้ว่างเปล่าอยู่ไม่ได้" จึงนำสันนิษฐานได้ว่า "กำนัน" ในสมัยนี้ได้มีอำนาจหน้าที่ทั้งสองอย่างภายในตัวคนเดียวกัน ทั้งในฐานะผู้ปกครองตำบลและทำหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บคำนารายคต⁵⁷

สำหรับตำแหน่งผู้ปกครองหมู่บ้าน คือ "นายบ้าน" หรือ "ผู้ใหญ่บ้าน" นั้นจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ปกครองดูแลหมู่บ้านมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว⁵⁸ โดยในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง "นายบ้าน" หรือ "ผู้ใหญ่บ้าน" นั้น ปรากฏหลักฐานจากกฎหมายพระอัยการอาญาหลวงซึ่งบัญญัติเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ.1976 ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราช ที่ 2 ความในมาตรา 30 บัญญัติว่า

...มาตราหนึ่ง ผู้ใดพระเจ้าอยู่หัวมุดงผดาดังแต่่งให้เป็นขุนมูลนายเป็นหมื่นหัวพันขึ้นถึงราชินิกุลขุนผู้ใหญ่ เป็นนายบ้านนายอำเภอให้กินเมืองเป็นสามันตราชอันอุดมด้วยบุญแลยศศักดิ์สมบัติ พระเจ้าอยู่หัวตั้งแต่่งพระเจ้าอยู่หัวตรัสสั่งประการใดก็ให้กระทำตาม ผู้นั้นมิฟังมีทำตาม

⁵⁶ชัย เรื่องศิลป, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ.2399, หน้า 98.

⁵⁷คมเนตร ญาณวิมล, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล", หน้า 49-50.

⁵⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

แลหาที่เรียกเอาส่วยสาอากรไว้รนาสมักสอหั่วป่าค่าที่เชิงเรือนน้ำลหารตระหลาดขนอนทั้งปวง
นอกขนบทาเนียมพิคัตตราเกินสูงขึ้นกว่าบาญชีท่านตั้งไว้ คิดน้อยขายเอาเงินราษฎรไพร่พลเมืองท่าน
เป็นอนาประโยชน์แก่ตน แลท่านรู้ด้วยประการใด ๆ ถ้าพิจารณาเป็นสัจหาที่เรียกเอาเงินที่มันเรียก
มานั้น แขนวคอบระจานแล้วคินาให้ราษฎรจงถ้วนแล้วให้ลงโทษ 6 สถาน ๆ หนึ่ง คือ ให้ประจาน
แล้วเอาตัวออกจากราชการ 1 ให้จำไว้เดือนหนึ่งเอาตัวลงหน้าข้าง 1... 59

ซึ่งจากหลักฐานดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่มานยุคนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการ
ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ แต่ในยุคต่อมาก็ได้มีการมอบอำนาจการแต่งตั้ง
ดังกล่าวให้แก่ผู้รักษาเมืองผู้รั้งเมืองมีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่มานได้โดยตรง ตามพระราชกำหนดเก่า
ซึ่งประกาศเมื่อ พ.ศ. 2295 ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมโกศ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้อ้าง
ถึงสาเหตุแห่งความเดือดร้อนของอาณาประชาราษฎร์อันเกิดจากโจรผู้ร้ายชุกชุม

... เหตุด้วยผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการเมืองได้เป็นใจเจ็บร้อนด้วยราชการ เหน
แก่อำมีคสินบนนั้น อ้ายผู้ร้ายจึงได้ใจกำเริบทำร้ายแก่นาประชาราษฎร์ไพร่พลเมืองลูกค้ำพานิช
มากชุมขึ้นทั้งนี้ ถ้าจะให้เอาผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการเมืองเป็นโทษตามกฏพระอายุการไว้ ผู้รักษาเมือง
ผู้รั้งกรมการเมืองก็จะได้ความตายความล้มหายยับเป็นไป แลครั้งนี้แต่ให้คาดโทษผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการเมือง
ไว้ครั้งหนึ่งก่อน

แต่ที่สืบไปเมื่อนำ ให้ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการเมือง คนที่สังชื่อมันคงดีซึ่งเป็น
ผู้ใหญ่มานจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านจงทุกบ้านทุกอำเภอ แล
ถึงว่าเป็นหลวงขุนหมื่นถือตราภูมิคุ้มห้ามทหารราชการอยู่ในกรมใดก็ดี ถ้าเห็นว่าเป็นผู้ใหญ่มานจะว่ากล่าว
บังคับบัญชาแก่ชาวบ้านได้ ให้เอาเป็นนายบ้านด้วยเถิดแล้วให้เขียนกฎหมายให้ไว้แก่ชาวบ้านทั้งปวง
ให้ฟังบังคับบัญชานายบ้านให้ทำตามพระราชกำหนดกฎหมาย แลเนื้อความที่ชอบด้วยราชการนั้น... 60

อย่างไรก็ตามสำหรับการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นนายบ้านในราชการ
บริหารส่วนภูมิภาคระดับหัวเมืองชั้นนอกชั้นในซึ่งมีเจ้าเมือง ผู้รักษาเมือง หรือผู้รั้ง และกรมการเมือง
จะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายบ้านหรือผู้ใหญ่มานตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ในราชการบริหาร
ส่วนกลางในเขตราชธานีของกรุงศรีอยุธยาซึ่งแบ่งเป็น 4 แขวง และคงมีตำบล หมู่บ้าน อยู่ในเขต

59 กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 486.

60 เรื่องเดียวกัน, หน้า 614.

การปกครองจำนวนมากนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในการแต่งตั้งนายบ้านน่าจะยังคงเป็นได้รับการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์โดยตรงตามกฎหมายพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976

ผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานอีกว่าในการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน ซึ่งนายบ้านได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 นั้น คงจะใช้ครอบคลุมเฉพาะการปกครองในเขตราชาธานี ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจการปกครองโดยพระองค์เอง ส่วนการปกครองในระดับหัวเมืองและประเทศราช คงจะมีได้มีแบบแผนการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับกรุงศรีอยุธยาอันเป็นราชธานี แต่คงจะเป็นไปตามนโยบายการปกครองของแต่ละเมืองซึ่งแตกต่างกันไปตามจารีตประเพณี ดังนั้น ในระยะต่อมาเมื่อการปกครองในระดับภูมิภาคของหัวเมืองต่าง ๆ มีปัญหาอันเนื่องมาจากโจรผู้ร้ายชุกชุมและความไร้ประสิทธิภาพของผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง และกรรมการเมือง จึงเป็นเหตุให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้านขึ้นตามพระราชกำหนดสมัยรัชกาลสมเด็จพระบรมโกศ โดยให้เมืองต่าง ๆ แต่งตั้งนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านขึ้นทุกหมู่บ้าน โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นนายบ้าน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของนายบ้านไว้โดยชัดเจน ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้านไว้เป็นหลักฐานชัดเจนแน่นอน ซึ่งใช้เป็นบรรทัดฐานในการปกครองหมู่บ้านทั่วทั้งเขตราชาธานีและหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งก่อนหน้าที่กฎหมายฉบับนี้จะประกาศใช้การกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายบ้านมีกระจัดกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ มิได้รวบรวมกำหนดไว้เป็นหมวดหมู่แต่อย่างใด อาทิเช่น ให้นำบ้านมีหน้าที่จัดคนเข้าอยู่อาศัยทำกินในที่รกร้างว่างเปล่าตามกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ พ.ศ. 1903 มาตรา 42 ซึ่งบัญญัติว่า

...มาตราหนึ่ง ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแควนกรุงศรีอยุธยา ไร่ที่ราษฎรปล่อยให้รกร้างแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทานเปล่า แลให้นายบ้านนายอำเภอร้อยแขวงแลนายอากรจัดคนเข้าอยู่อาศัย...⁶¹

นอกจากนั้น นายบ้านยังมีหน้าที่ในการทาสินทรัพย์ที่ถูกปล้นหรือถูกลักตามกฎหมายพระอัยการลักษณะโจร พ.ศ. 1903 มาตรา 17 ซึ่งบัญญัติว่า

...มาตราหนึ่ง โจรปล้นวิ่งสดมดีลักเอาทรัพย์เข้าของสิ่งใดก็ตีให้เจ้าของบอกแก่นายบ้าน นายเมือง ร้อยแขวงจงค้ำบ ำให้ตรากำลังสืบซึ่งเสียหายนั้นไว้จงค้ำบ แลให้

⁶¹กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 389.

ผู้รับตราสินนั้น เอาตัวผู้จตราสินนั้นสาบาลตัวจาเพาะพระภักดิ์ร์พระพุทธิ พระธรรม พระสงฆเจ้า
แล้วให้ทำฎีกาตราสินแต่รอยสัจรอยจริง...⁶²

การที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เจ้าของเดิมทาทกไว้หรือสูญหายกำหนดค่าที่ผู้เก็บไว้ดั้น
ต้องแจ้งต่อนายบ้านไว้เป็นหลักฐาน รวมทั้งสัตว์มีเจ้าของถูกทาร้ายมาถึงแก่ความตายในเขตบ้าน
ผู้ใด เจ้าบ้านจะต้องแจ้งเป็นหลักฐานแก่นายบ้านด้วย ตามกฎหมายพระอัยการลักษณะจร มาตรา
110 และมาตรา 114⁶³

ด้านอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามจรผู้ร้ายนั้น
พระราชกำหนดเก่า ข้อ 12 ซึ่งประกาศาใช้เมื่อ พ.ศ.2286 ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมโกศได้
กำหนดไว้ดังนี้

...จึงให้มีพระราชกำหนดกฎหมายไว้ ๗ หัวเมือง 1,2,3,4 ๖ ให้ประกาย
แก่นายบ้าน ลูกบ้าน แลด่านขนอนทั้งบวงาให้รู้ทั่วกัน ถ้าแลเห็นตักขุแลศักหน้า ศักอก เป็นคนผู้ร้าย
๖ ๗ ให้จับกุมเอาตัวมาส่งยังกรมการแขวง แลกรมพระนครบาล ถ้าแลผู้หญุนายบ้านแลชาวบ้าน
หมิวได้จับเอาตัวมาส่งแลพิจารณาไปจับตัวย้ายผู้ร้ายซึ่งสำคัญนั้นได้ ๗ บ้านใด จะให้เอาตัวนายบ้าน
ชาวบ้าน เป็นโทษ...⁶⁴

กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดความรับผิดชอบของหมู่เหล่าหรือของชาวบ้าน
ซึ่งมีบ้านเรือนอยู่ใกล้ที่เกิดเหตุจรผู้ร้ายปล้นในเขตระยะสามเส้นสิบห้าวาให้ช่วยกันติดตามจับกุม
เอาตัวจรผู้ร้ายให้ได้ มิฉะนั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบทางแพ่งต้องชดใช้แก่เจ้าทรัพย์ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้
ได้พัฒนาเป็นกฎหมายลักษณะจรห้าเส้นในเวลาต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า
เจ้าอยู่หัว⁶⁵

จะเห็นได้ว่าก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชกำหนด พ.ศ.2295 ซึ่งกำหนด
คุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของนายบ้านไว้โดยเฉพาะนั้น ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายบ้าน

⁶²เรื่องเดียวกัน, หน้า 437.

⁶³เรื่องเดียวกัน, หน้า 457 และ 459.

⁶⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 611.

⁶⁵ร.แลงกาดี, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท

สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), หน้า 97-100.

ไว้บ้างแล้ว โดยกระจายอยู่ตามกฎหมายลักษณะต่าง ๆ แต่เมื่อมีพระราชกำหนด พ.ศ. 2295 ประกาศบังคับทำให้ได้ทราบชัดเจนถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นนายบ้าน รวมทั้งได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านไว้โดยชัดเจนเป็นครั้งแรก ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ถือปฏิบัติมาโดยตลอดจนกระทั่งได้มีการปรับปรุงการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขยายออกไปอย่างกว้างขวางทั่วราชอาณาจักรเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพื่อวางหลักการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ซึ่งได้ใช้เป็นแนวทางมาจนถึงปัจจุบัน⁶⁶

ก. คุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน

จากพระราชกำหนด พ.ศ. 2295 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

...ว่าผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง กรมการเอาคนที่สัจซึ่มั่นคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่ กอจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้ นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านจงทุกบ้านทุกอำเภอ แลถึงว่าเป็นหลวงขุนหมื่นถือตราภูมคุ้มห้ามท้าวราชการอยู่ในกรมใดก็ดี ถ้าเห็นว่าเป็นผู้ใหญ่กอจะว่ากล่าว บังคับบัญชาแก่ชาวบ้านได้ ให้เอาเป็นนายบ้านด้วยเถิด...⁶⁷

จากข้อกำหนดดังกล่าวเราพอจะสรุปได้ว่าผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็น นายบ้านได้จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) จะต้องเป็นบุคคลที่เป็นคนดีมีความซื่อสัตย์สุจริตมั่นคง
- (2) เป็นราษฎรสามัญธรรมดาหรือจะเป็นข้าราชการซึ่งรับราชการ อยู่แล้วในกรมใดก็ได้ ทั้งนี้กฎหมายใช้คำว่า "แลถึงว่าเป็นหลวงขุนหมื่นถือตราภูมคุ้มห้ามท้าวราชการ อยู่ในกรมใดก็ดี"
- (3) เป็นผู้มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาหรือควบคุมราษฎร ในปกครองได้ ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า "...เป็นผู้ใหญ่กอจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้..."

⁶⁶สงคราม กอสุทธิธีรกุล, "ก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน : นักปกครองท้องที่" ใน หนังสือ 60 ปี อธิปไตยฉลอง. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2534), หน้า 140.

⁶⁷กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 614.

การที่กำหนดคุณสมบัติของนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านไว้ดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่าเป็น การกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าเมือง ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง และ กรมการในการที่จะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสม เป็นผู้ใหญ่บ้านบังคับบัญชาปกครองราษฎร ลูกบ้านในเขตหมู่บ้านนั้น ๆ โดยที่บุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่ท้องถิ่นหรือราษฎรให้การยอมรับ หรือ บุคคลผู้นั้นอาจมีฐานะ เป็นผู้นำของชุมชนหมู่บ้านอยู่แล้วตามธรรมชาติ ดังนั้น ในการที่ทางราชการ ได้แต่งตั้งบุคคลในท้องถิ่นที่ราษฎรยอมรับให้ดำรงตำแหน่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ก็แสดงให้เห็น ว่าทางราชการเองก็ยอมรับและตระหนักถึงความสำคัญของอำนาจท้องถิ่นแบบจารีตประเพณีด้วย เช่นกัน⁶⁸

ในอีกแง่หนึ่งก็สามารถที่จะคาดการณ์ได้ว่าจากอำนาจที่มีอยู่ในการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของเจ้าเมืองและกรมการ อาจทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้นำท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้านนั้น อย่างน้อยก็ต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง เป็นญาติ หรือสมิครพรรคพวกของเจ้าเมือง กรมการเมือง นั้นนั่นเอง ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าเมือง กรมการเมือง เป็นชนชั้นผู้ปกครองระดับสูงในหัวเมืองกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง⁶⁹

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นอำนาจในการแต่งตั้งนี้ก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจาก เดิมกล่าวคือเจ้าเมืองผู้รักษาราชการเมืองก็ยังคงมีอำนาจแต่งตั้งผู้ปกครองท้องถิ่นระดับล่างอยู่ อย่างไรก็ตามในบางคราวผู้มีอำนาจระดับรองลงมา อาทิ ปลัดเมืองก็อาจแต่งตั้งและถอดถอนได้ เหมือนกันกรณีที่ว่าเจ้าเมืองไม่อยู่ ดังปรากฏตัวอย่างหลักฐานในความฟ้องร้องของนายเสมต่อลูกขุน ณ ศาลา คดีหนึ่ง ซึ่งเกิดที่เมืองสิงห์ ประมาณปี พ.ศ. 2388 ช่วงสมัยรัชกาลที่ 3 ว่าเดิมพระสิงห์ กรมการตั้งให้นายอ่อน น้องนายเสม เป็นกำนันหลายปีแล้ว ครั้นต่อมาพระสิงห์ไปราชการทัพหลวง ปลัดได้ถอดถอนนายอ่อนเสียจากที่กำนัน แล้วตั้งนายคง สมิครพวกพวกเป็นกำนันแทน จากตัวอย่าง กรณีดังกล่าวเป็น เรื่องที่เกิดขึ้นที่หัวเมืองสิงห์ ซึ่งเป็นเมืองชั้นในที่อยู่กับศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ ดังนั้น จึงมีโอกาสความเป็นไปได้สูงที่ทางรัฐส่วนกลางจะแทรกแซงการเมืองภายในท้องถิ่น หาก ราษฎรในท้องถิ่นฟ้องร้องบอกมา ดังเช่นกรณีฟ้องร้องของนายเสม รัฐที่กรุงเทพฯตัดสินให้นายอ่อน

⁶⁸คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองในยุคนครราชสีมา", หน้า 59.

⁶⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.



เป็นก้ำกั้นตามเดิม เนื่องจากเห็นว่าเหตุผลของหลวงปลัดไม่เพียงพอที่จะให้นายอ้อยื่นออก อย่างไรก็ตามก็น่าสันนิษฐานได้ว่า หากानกรณีที่ไม่มีการร้องเรียนจากหัวเมืองท้องถิ่นขึ้นมา หรือเกิดขึ้นในหัวเมืองที่ห่างไกลและเป็นอิสระจากอำนาจรัฐที่กรุงเทพมากกว่านี้ ทางรัฐส่วนกลางก็คงไม่อาจทราบได้และคงต้องปล่อยให้เลยตามเลยไป ซึ่งหากอยู่ในสภาพการณ์ดังกล่าวแล้วก็อาจเป็นไปได้ที่จะต้องขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองภายในของหัวเมืองนั้น ๆ ด้วย ว่าในขณะที่นั้นผู้ใดกำลังมีบทบาทอำนาจมากในหัวเมืองนั้น เจ้าเมืองหรือกรรมการระดับรอง ๆ ลงมา น่าสันนิษฐานได้ว่า คงมีบ้างเหมือนกันที่บางเมืองเจ้าเมืองอาจต้องยอมแต่งตั้งตำแหน่งผู้ปกครองท้องถิ่นระดับล่างตามเสียงผู้มีอิทธิพลหรือมีอำนาจมากในเมืองนั้น⁷⁰

ข. อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2295 ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมโกศและกฎหมายลักษณะต่าง ๆ เช่น พระอัยการเบ็ดเสร็จ พระอัยการลักษณะมูลคดีวิวาท พระอัยการลักษณะโจร รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านไว้ดังนี้

(1) หน้าที่ในด้านรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน

หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ข้อ 12 บัญญัติว่า "ให้นายบ้านว่ากล่าวแก่ชาวบ้านทั้งปวง ทาจำหล้อแลกองเพลิงหน้าบ้านหลังบ้าน แลให้ผลัดเปลี่ยนกันนั่งยามกระเวนบันจบกันพิทักษ์รักษาป้องกัน ซึ่งอ้ายผู้ร้ายจะมาทำร้ายณบ้านนั้น และให้มิกลองสัญญาไว้ด้วยจงทุกบ้าน ถ้าแลอ้ายผู้ร้ายจะเข้าบ้านแลกระทำสิ่งใด ๆ เป็นการเร็ว ในทันใดนั้นให้ตีกลองสัญญาขึ้น แล้วให้ชาวบ้านทั้งปวงมาพร้อมกันจับกุมติดตามอ้ายผู้ร้ายนั้นจงได้...⁷¹

หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น ต้องควบคุมให้ราษฎรที่เป็นชายมีหน้าที่ป้องกันรักษาหมู่บ้านของตนด้วยการทาจำหล้อปิดกันทางเดินเข้าออกและด้วยการผลัดเปลี่ยนกันนั่งยามตามไฟเมื่อมีผู้ร้ายเข้าบ้านหรือกระทำร้ายแก่ชาวบ้านราษฎรต้องช่วยกันติดตามจับกุมผู้ร้าย มิใช่แต่จับกุมผู้ร้ายที่รังควานหมู่บ้านของตนเท่านั้น ยังช่วยติดตามจับกุมผู้ร้าย

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

⁷¹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 615.

ที่ก่อเหตุานหมู่บ้านใกล้ เคียงอีกด้วย⁷²

(2) หน้าที่ในการเป็นนายทะเบียนอาวุธปืน ซึ่งพระราชกำหนดเก่า ข้อ 12 บัญญัติว่า "ประการหนึ่งถ้าลูกบ้านนั้นมิปืนไว้สำหรับตัวชี้ ก็ให้เอาปืนนั้นมาช่วยบอกแก่ผู้ใหญ่นายบ้าน แลให้ผู้ใหญ่นายบ้านนั้นวัดชั้น ยาว แลกกฎหมายเอารูปประพรรณปืนนั้นไว้ ถ้าแลหาจากมิได้ก็ให้เอาไปให้ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง กรมการจากปืนนั้นลงไว้บนลากล่องปืนนั้นให้สำคัญตามกฎ แล้วให้มอบปืนนั้นไว้แก่เจ้าของให้เอาไว้สำหรับตัว"⁷³

(3) หน้าที่ในการเป็นนายทะเบียนสัตว์พาหนะ โดยพระราชกำหนดเก่า ข้อ 12 บัญญัติว่า "ประการหนึ่งช้าง ม้า โค กระบือ หายไปติดตามกิติ แลให้ไปซื้อชายแลแลกเปลี่ยน ช้าง ม้า โค กระบือ สิ่งใด ๆ กิติ ถ้าไปเป็นทางไกลส่งเอาเพอแดนเมืองอื่นไปชี้ ก็ให้เอาหนังสือผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง กรมการ แลผู้ใหญ่นายบ้าน นายอำเภอ ผู้ใดผู้หนึ่ง ปิดตราเป็นสำคัญเบิกตามไปให้รู้ว่าผู้นั้นชื่อนั้นอยู่บ้านนั้นไปกิจการสิ่งนั้น แลมีปืนเครื่องสาตราอาวุธไปสำหรับตัวเท่านั้น ๆ ไปด้วยกันเป็นคนเท่านั้น ให้แจ้งให้เป็นพยานตัวไป ครั้นไปจัดซื้อโค กระบือ ซึ่งจะซื้อแลกเปลี่ยน แลตัวเข้าของผู้ชายแลกเปลี่ยนนั้นเข้าไปหาผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการ นายบ้าน นายอำเภอ ผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งอยู่บ้านใกล้กัน ให้ถามผู้เจ้าของนั้นว่า ช้าง ม้า โค กระบือ ซื้อขายแลแลกเปลี่ยนเป็นลูกคอกลูกดูนมาตา ๆ ว่าแลกเปลี่ยนซื้อมาแต่ผู้ใด แลซื้อขายแลกเปลี่ยนแก่กันเป็นเงินมากน้อยเท่าใด แลแลกเปลี่ยนกันประการใดนั้น ให้ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการผู้ใหญ่นายบ้าน นายอำเภอ เขียนกฎหมายแลเอาสะลักสำคัญรูปประพรรณ ช้าง ม้า โค กระบือ ไว้เป็นพยานให้มั่นคง แล้วจึงให้ซื้อขายแลกเปลี่ยนแก่กัน..."⁷⁴

(4) หน้าที่ในการเป็นนายทะเบียนราษฎร โดยนายบ้านจะต้องจัดทำบัญชีจำนวนราษฎรซึ่งอยู่ในปกครองโดยละเอียด ตรวจตราเอาจาสุกบ้านแต่ละบุคคล ถ้าเห็นว่าผู้ใดส่อพิรุณการิรยาจะเป็นผู้ร้าย ก็ให้ตักเตือนป้องปรามไว้ก่อน ถ้าราษฎรจากต่างถิ่นเดินทางเข้ามาพักอาศัยในเขตหมู่บ้าน จะต้องมารายงานตัวต่อนายบ้านก่อน โดยพระราชกำหนดข้อ 12 บัญญัติว่า

⁷²ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติสังคมไทยสมัยโบราณ ก่อนศตวรรษที่ 25, หน้า 164.

⁷³กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 615.

⁷⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 616.

...ประการหนึ่ง ให้นำผู้ใหญ่วัยชราที่รู้จำนวนระคนอยู่ ณ บ้านนั้นไว้แล้วให้ทักขบว่ากล่าวแก่ชาวบ้านทั้งปวง อย่าให้ผู้ใดคบหากันเป็นโจรผู้ร้ายได้ แลให้เอาใบสาธิตตรวจตราลูกบ้านทั้งปวงอยู่จงเมือง ๆ ถ้าแลเห็นว่าผู้ใดน้ำใจกักขฬะหยาบช้า ไบมาคิดเพลาปรากฏเหตุเกิรียนั้นจะเป็นผู้ร้ายอยู่ไซ้ก็ให้เอาตัวมาสดสาบานเฉพาะพระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์เจ้าจงหนักหนา แล้วให้เรียกเอาทนายวันครั้งหนึ่งก่อน ถ้าผู้ใดนั้นมิจะพศยังทำอยู่อีกไซ้ ก็ให้จับเอาตัวมาสั่งให้ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการพิจารณาสืบสาวดู ถ้าเป็นผู้ร้ายแต่สมคบผู้ร้ายก็ตีเป็นสังไซ้ ก็ให้เอาตัวเป็นโทษตามกฎหมายพระอายุการ

ประการหนึ่งมีสหยาญาติพี่น้องเพื่อนฝูงของชาวบ้าน ซึ่งอยู่ต่างบ้านนั้นจะมาสักนิกออาไสยอยู่เรือนของผู้ใดแต่สิ้นหนึ่งขึ้นไปก็ตี ให้นำเจ้าเรือนเอาตัวผู้มาอาไสรนั้นขึ้นบอกแก่ผู้ใหญ่วัยชราที่รู้เรื่องความว่าเป็นข่าวไพร่ของผู้ใด อยู่บ้านใดตำบลใด มาสำนักนิกออาศัยอยู่นั้นด้วยเหตุอันใด ให้นำผู้จักหน้าแลชื่อไว้ แล้วให้แจ้งเรือนรับเอาตัวไว้ แลเมื่อไปจากบ้านจากเรือนนั้น ก็ให้มาลาผู้ใหญ่วัยชราแล้วจึงให้ไป... 75

(5) หน้าที่ในการส่งตัวราษฎรลูกบ้านซึ่งเป็นผู้ต้องคดีขึ้นศาล โดยพระราชกำหนดเก่า ข้อ 12 บัญญัติว่า

...ประการหนึ่งถ้ามีผู้มากฎหมายร้องฟ้องกล่าวหาความแก่ราษฎรลูกบ้าน ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการจะขาดหมายเอาตัวผู้ต้องคดีไปพิจารณานั้น ให้นำหมายให้ผู้ใหญ่ซึ่งเป็นนายบ้านนั้นส่ง แลเงินค่าส่งนั้นให้พระราชทานให้แก่ผู้ใหญ่วัยชราซึ่งได้ส่งนั้นเป็นกำลังราชการสืบไป... 76

(6) หน้าที่ในการทนายบำรุงพระศาสนา ผู้ใหญ่วัยชรานอกจากจะมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปของหมู่บ้านแล้ว ยังมีหน้าที่โดยเฉพาะในการดูแลรักษาไว้ความอารามในเขตการปกครองของตน ตามกฎหมายว่าพระราชกำหนดใหม่ ข้อ 13 ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2328 ในรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งบัญญัติว่า

75 เรื่องเดียวกัน, หน้า 616.

76 เรื่องเดียวกัน,

...แต่ก็สืบไปให้กรมพระนครบาลและเจ้าเมืองกรมการจัดแจงตรวจตระเวนตามอำเภอ คอยจับตัวผู้ร้ายซึ่งทำอันร้ายพระพุทธรูป พระสถูป พระเจดีย์ จึงได้แลอารามวัดโลกบ้าน ให้พันนายบ้าน จัดแจงลูกบ้านซึ่งใกล้อารามนั้น ให้ผลัดกันไปตรวจตระเวนป้องกันสอดแนมที่อารามนั้น คอยจับกุมเอาตัวผู้ร้ายซึ่งทำอันร้ายพระพุทธรูป พระสถูป พระเจดีย์ เอาตัวมาส่งยังกรมพระนครบาล และเจ้าเมืองกรมการกระทำโทษตามพระอายุการ...⁷⁷

(7) หน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาราษฎรลูกบ้านโดยทั่วไป

ตามพระราชกำหนดเก่า ข้อ 12 ได้บัญญัติไว้ว่า "...แล้วให้เขียนกฎหมายให้ไว้แก่ชาวบ้านทั้งปวง ให้ฟังบังคับบัญชานายบ้าน ให้ทำตามพระราชกำหนดกฎหมาย และเนื้อความที่ชอบด้วยราชการนั้น..." ซึ่งก็คือหน้าที่ในการปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรโดยทั่วไป

(8) หน้าที่ในการทำตราสินทรัพย์สิ่งของซึ่งถูกลักปล้นหรือสูญหาย

ตามกฎหมายพระอัยการลักษณะโจร พ.ศ. 1903 มาตรา 17 ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสมัยดังกล่าวนี้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้รับผลประโยชน์หรือเงินตอบแทนจากรัฐบาลโดยตรงแต่อย่างใด แต่ได้รับประโยชน์อย่างอื่น เช่น ได้ส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียมหรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่างโดยรัฐบาลเป็นผู้แจกจ่ายตราภูมิให้ ซึ่ง "ตราภูมิ" หรือเรียกอีกอย่างว่า "ตราภูมิคุ้มห้าม" นั้น เสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงอธิบายว่าตราภูมิเป็นหนังสืออนุญาตให้มีอำนาจไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่างเจ้าหน้าที่ผู้ออกนั้นได้แก่กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ให้จำเพาะตัวบุคคลโดยมากเป็นเลขหลวง นอกจากนี้ยังมีตราภูมิอีกชนิดหนึ่ง ที่แจกจ่ายแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีลักษณะเป็นหนังสือทำชี้ต่างเงินตราที่จะชำระภาษีอากรมีมูลค่าฉบับละ 6 บาท ถ้าภาษีอากรที่จะต้องชำระต่ำกว่า 6 บาท ก็ให้พนักงานคิดทอนเงินให้สำหรับจำนวนเงินที่ต่ำกว่านั้น⁷⁸

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 723.

⁷⁸ กรมการปกครอง, "สารานุกรมเกี่ยวกับการปกครอง" ใน อนุสรณ์ถวายคำพระภริณีพระราชทานกรมการปกครอง พ.ศ. 2525. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2525), หน้า 96.

2.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน กับหมู่บ้านและรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร จาแนกออกได้เป็นสองอย่างคือ สิทธิอย่างหนึ่งและหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างก็มีทั้งสิทธิและหน้าที่อันจะพึงปฏิบัติต่อกัน ทางฝ่ายรัฐมีสิทธิที่จะเก็บภาษีอากร ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม จากราษฎรในพิภคอัตราที่เป็นธรรม มีสิทธิที่จะเกณฑ์ราษฎรทำการทำงานเพื่อประโยชน์ของรัฐ มีสิทธิที่จะระดมคนเป็นทหารเพื่อป้องกันบ้านเมือง และมีสิทธิที่จะออกกฎหมายบังคับหรือแนะนำราษฎรให้ปฏิบัติตามเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมในเวลาเดียวกัน รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อราษฎร เพื่อความเจริญของบ้านเมืองหลายประการ ที่ถือว่าสำคัญก็คือ การกำจัดความทุกข์ร้อนของราษฎรในเรื่องการท้าวหาหิน หรือด้านอาชีพความเป็นอยู่ของราษฎร และการให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายจากโจรผู้ร้ายเขียดเบียนให้ราษฎรมีความสงบสุขปลอดภัยทั้งจากโจรผู้ร้ายและการกดขี่ข่มเหงจากข้าราชการทุจริต รวมทั้งด้านการแพทย์ การสาธารณสุขรักษาโรคภัยไข้เจ็บ หน้าที่รองลงไปคือการบำรุงราษฎรให้มีความสุขกับการตัดสินใจและความของราษฎรอย่างสุจริตและยุติธรรม⁷⁹

ลักษณะของรัฐบาลไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น เป็นลักษณะของรัฐศักดินาไทย ซึ่งมีการจัดตั้งคนทั้งสังคมเข้าไว้ในองค์กรของรัฐ ส่วนบนเรียกว่าขุนนาง ส่วนล่างเรียกว่าไพร่ เมื่อนำองค์กรจัดตั้งทั้งสองส่วนเข้าประกบกันก็จะได้ภาพโดยรวมของรัฐบาลไทยในสมัยโบราณ

โครงสร้างชั้นล่างของรัฐศักดินาคือองค์กรจัดตั้งของไพร่ซึ่งมีขุนนางคอยควบคุม การควบคุมไพร่คือการควบคุมกำลังคน ซึ่งน่าจะมีต้นเหตุมาจากความขาดแคลนประชากรที่อาศัยอยู่ในพระราชอาณาจักร รัฐบาลไทยในสมัยโบราณนั้นไม่มีกองทัพประจำการ และไม่มีระบบราชการที่ประกอบด้วยพนักงานเต็มเวลาซึ่งกินเงินเดือน ฉะนั้นจึงอาศัยโครงสร้างระบบไพร่เป็นหน่วยงานระดับล่างซึ่งก็หมายความว่า เป็นกำลังคนที่มีไว้ให้รัฐใช้งาน

โดยทั่วไปการปฏิบัติงานไพร่ในสมัยก่อนกระทำผ่านระบบเกณฑ์แรงงาน ซึ่งในสมัยอยุธยามีกำหนดยาวนานถึง 6 เดือน แต่เป็นการเกณฑ์หนึ่งเดือนเว้นหนึ่งเดือนสลับกันไป กิจกรรมของรัฐที่ไพร่ดำเนินการนั้นมีตั้งแต่เป็นทหารไปจนถึงทำงานโยธาสารพัด

⁷⁹ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399, หน้า 105.

อย่างไรก็ตามเนื่องจากเครื่องมือในการควบคุมของรัฐโบราณมีอยู่จำกัด ปัญหาในระบบไพร่จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องที่สำคัญได้แก่ ปัญหาไพร่หลบหนีและปัญหาการไร้ส่วยไพร่ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของขุนนางเอง⁸⁰

สิ่งที่แปลกประหลาดเกี่ยวกับระบบไพร่และการปกครองนาย-ไพร่ นี้ คือการปกครองในระบบนี้มิได้อาศัยการปกครองท้องถิ่นซึ่งจัดเป็นแขวง ตำบล และบ้าน (หมู่บ้าน) คือ มาเชื่อว่าไพร่ที่อยู่ในบ้านนี้ แขวงนี้ เป็นของมูลนายคนนั้นหรือคนนี้โดยเฉพาะ แต่ในความเป็นจริงคงจะเกี่ยวเนื่องกันอยู่บ้างในบางแห่ง แต่เมื่อมูลนายคือเจ้ารอยเฉพาะเจ้าทรงกรมต่าง ๆ และขุนนางผู้ใหญ่ที่ควบคุมไพร่จำนวนมากอยู่ที่ราชธานีและงานที่หนักจริง ๆ จะเป็นงานในราชธานี ดังนั้นไพร่ท้องหมู่เข้าเดือนออกเดือนและไพร่สมของเจ้านาย ย่อมกระจุกกันอยู่ในวงราชธานี (ราชบุรี นครชัยศรี ชัยนาท ปราจีนบุรี) เมืองแถบนี้เป็นเพียงเมืองจัตวา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเจ้าเมืองกรมการไม่ค่อยมีอำนาจ มูลนายในเมืองหลวงคงแต่งตั้งพวกขุนหมื่น (เป็นไพร่) ของตนให้ควบคุมดูแลไพร่ของตน ซึ่งแตกต่างจากผู้ใหญ่บ้านหรือนายบ้านที่เป็นหัวหน้าหมู่บ้านกำนันตำบลและหมื่นแขวงที่เป็นผู้ปกครองแขวง เจ้าเมืองและกรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน⁸¹

พวกขุนหมื่นหรือขุนนางเหล่านี้มีหน้าที่จะต้องดูแลไพร่ในกรมกองของตนแทนมูลนาย ขุนนางพวกนี้ต้องรู้เรื่องเกี่ยวกับไพร่ที่อยู่ในหมู่ หมวด และกองของตน แล้วแต่กรณี เมื่อมีการเรียกเกณฑ์แรงงาน ขุนนางเหล่านี้ก็ต้องไปกับไพร่ของตนด้วย เนื่องจากพื้นฐานของการเกณฑ์แรงงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่ดิน และขุนนางท้องถิ่นอย่างเช่นกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ

ศูนย์วิทยพัชรากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁰ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "รัฐไทยในกฎหมายตราสามดวง" ใน กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย. (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 73.

⁸¹ ม.ร.ว. อकिन ริฟิซัน, "สังคมไทยในกฎหมายตราสามดวง : โครงสร้างในระบอบกฎหมาย" ใน กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย, สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 54.

การเกณฑ์คนในระบอบไพร่แต่อย่างใด⁸²

ภายหลังจากที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงสามารถทำการเปลี่ยนแปลงปณิธิรูปการปกครองได้สำเร็จโดยการแบ่งแยกพลเมืองออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน และมีการจัดตั้งองค์กร กรม กองต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ในการปกครอง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายและไพร่ก็ยังคงอยู่ในลักษณะศักดินาแบบเก่า แม้ว่าการปกครองประชาชนจะเป็นหน้าที่ของขุนนางในแต่ละหน้าที่เฉพาะก็ตาม แน่นนอนตำแหน่งต่าง ๆ มักจะมีความยุ่งยากอยู่เสมอ เพราะในความเป็นจริงมูลนายส่วนใหญ่ก็เป็นขุนนางด้วยคนหนึ่ง และมีหน้าที่ต่อรัฐบาลกลางซึ่งในบางขณะก็อาจจะเกิดความขัดแย้งกับหน้าที่การให้ความคุ้มครองแก่ไพร่ของตนตามแบบโบราณได้⁸³

โดยเฉพาะในด้านการปกครองท้องถิ่น ระดับตำบล หมู่บ้าน นั้น จะเห็นได้จากการที่พระราชกำหนดเก่า พ.ศ. 2295 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน โดยกำหนดว่า "...แลถึงว่าเป็นหลวงขุนหมื่นถือตราภูมิคุ้มห้ามทำราชการอยู่ในกรมใดก็ดี ถ้าเห็นว่าเป็นผู้ใหญ่อจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านได้ ให้เอาเป็นนายบ้านด้วยเถิด"⁸⁴ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้บรรดามูลนายหรือขุนนางผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งนายบ้านได้แต่งตั้งบรรดาศาสนิกที่นื่อง พรรคพวก หรือบริวารของตนที่มีอำนาจอิทธิพลเป็น "มูลนาย" ในระบอบไพร่อยู่แล้ว ให้ได้เข้ามามีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง "นายบ้าน" ได้อีก

จะต้องมีความขัดแย้งอย่างแน่นอนระหว่างอำนาจของมูลนายที่อยู่ในราชธานีกับนายบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตำบลและแขวง ในการเรียกคนของตนเพราะราษฎรคนหนึ่งอยู่ใต้การบังคับบัญชาของคน 2 คน⁸⁵ คือ ในระบอบไพร่ซึ่งมีมูลนายเป็นผู้บังคับบัญชา และในระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ใหญ่นายบ้าน กำนัน นายอำเภอ แขวง และผู้รั้งเมือง กรมการเมืองเป็นผู้บังคับ

⁸²ควอริช เวลส์, "การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ," กาญจนี ละอองศรี และยุพา ชมจันทร์ แปล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527), หน้า 118.

⁸³เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁸⁴กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 614.

⁸⁵ม.ร.ว.อकिन รหัสัณณ์, "สังคมไทยในกฎหมายตราสามดวง : โครงสร้างในกระดองกฎหมาย", หน้า 54.

ปัญหา ซึ่งความขัดแย้งเหล่านี้คงจะมีเฉพาะในเขตพระราชธานี ส่วนในหัวเมืองที่ห่างไกลออกไปมีขุนนางน้อย ซึ่งไพร่ส่วนมากเป็นไพร่ส่วย จะมีไพร่หลวงเข้าเดือนออกเดือน ก็จะมีจำนวนน้อยมาก ความขัดแย้งคงจะไม่บังเกิดขึ้นเท่าใดนัก⁸⁶

ความขัดแย้งที่เห็นได้ชัดเจนในประการแรกก็คือในเรื่องของการควบคุมกำลังคน ในการปกครองของตน เพราะทั้งมูลนาย และนายบ้าน ต่างก็มีส่วนทำหน้าที่ในการควบคุมและจัดทำบัญชีอัตรากำลังคนของตน ซึ่งปัญหาที่สืบเนื่องอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาในด้านการเกณฑ์แรงงาน จริงอยู่ที่กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเกณฑ์แรงงานตามระบบไพร่ เช่นไพร่หลวง ซึ่งเข้าเดือนออกเดือน ไพร่สม ซึ่งต้องทำงานให้มูลนาย แต่กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านก็มีอำนาจหน้าที่ในการเกณฑ์แรงงานลูกบ้านของตนในการปกครองท้องที่ เช่น การอยู่เวรยามรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน และวัดวาอารามต่าง ๆ การป้องกันและติดตามจับกุมโจรสลัด การเกณฑ์คนเพื่อทำงานพัฒนาหมู่บ้าน เป็นต้น

ข้อขัดแย้งที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คืออำนาจหน้าที่ของมูลนายในการปกป้องดูแลไพร่ผู้อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งแต่เดิมนั้นกฎหมายกำหนดให้ไพร่ทุกคนต้องมีมูลนาย มิฉะนั้นหากเกิดมีคดีความศาลจะไม่รับฟ้องและเมื่อศาลรับฟ้องออกหมายเรียกตัวจำเลย ศาลจะต้องส่งหมายเรียกให้แก่มูลนายของจำเลยเพื่อส่งต่อให้แกจำเลยและคุมจำเลยมาศาล⁸⁷ ผู้การพิจารณาของศาลตามกฎหมายลักษณะโจร มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

...ไพร่ฟ้าข้าคนใด ๆ ก็ดี แลเป็นโจรรุกรันปล้นสดมภ์สิ่งของท่าน ทอดรัตนตฤฎีกาไปถึงมูลนายพยาบาลผู้นั้น ให้ส่งมันผู้ร้ายนั้นมาให้ตระลาการพิจารณา ท่านมิให้เบียดบังมันผู้ร้ายไว้เลย...ถ้ามิได้เอาตัวมาส่ง พิจารณาเป็นสังว่าขุนมูลนายแก่งอ้าพรางป้องกันโจรไว้ก็ดี ไม่ตายว่าตายก็ดี ไม่หนีว่าหนีก็ดี เลือกโสบแล้วแล้วผู้ร้ายหนีก็ดี ให้มีโทษแก่ขุนมูลนายองค์นั้น แล้วให้โทษเสมอโจร ถ้าขุนมูลนายว่าโจรหนีโจรตายก็ดี ให้เอาทนายบ่าว ถ้าหนีก็ให้ขุนมูลนายมัดสืบสวนหา กว่าจะได้ตัวผู้ร้ายมาส่ง...⁸⁸

⁸⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

⁸⁷ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติสังคมไทยสมัยโบราณ ก่อนศตวรรษที่ 25, หน้า 223-224.

⁸⁸กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 434.

และจากกฎหมายพระอัยการลักษณะรับฟ้อง มาตรา 7 และ 9 บัญญัติว่า

...มาตราหนึ่ง ราษฎรทำหนังสือร้องฟ้องหาความแก่กันนกรมต ๗ ตระลาการ ทอดโรจนคดีภาตราสารไปให้มูลนายส่งผู้ต้องคดีก็ดี...

...มาตราหนึ่ง ราษฎรมาร้องฟ้องด้วยคดีประการใด ๆ และมีที่ตั้งสังกัดมูลนาย อย่างหนึ่งรับไว้บังคับบัญชาเป็นอันขาดทีเดียว ให้ส่งตัวผู้ต้องหาสังกัดมูลนายมิได้นั้นแก่สัสดี เอาเป็น คนหลวง...⁸⁹

ซึ่งแสดงว่าการจะดำเนินคดีฟ้องร้องพิจารณาในศาลได้นั้นทั้งโจทก์และจำเลย จะต้องสังกัดมูลนาย และโดยเฉพาะการส่งหมายเรียกจำเลยนั้น จะต้องส่งหมายให้มูลนายเป็นผู้นำตัวส่งศาลพิจารณา ในขณะที่ต่อมาได้มีกฎหมายออกตามพระราชกำหนดเก่า พ.ศ.2295 กำหนดให้การส่งตัวผู้ต้องคดีเป็นหน้าที่ของนายบ้าน ซึ่งจากการกระทำหน้าที่ดังกล่าว นายบ้านจะได้รับเงินค่าส่งหมายเป็นค่าตอบแทน ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า

...ประการหนึ่งถ้ามีผู้มากฎหมายร้องฟ้องว่ากล่าวหาความแก่ราษฎร ถูกบ้าน ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการจะบาดหมายเอาตัวผู้ต้องคดีไปพิจารณานั้นให้หมายให้ผู้นำซึ่งเป็นนายบ้าน นั้นส่ง และเงินค่าส่งนั้นให้พระราชทานให้แก่ผู้นำบ้านซึ่งได้ส่งนั้น เป็นกำลังราชการสืบไป...⁹⁰

ความขัดแย้งดังกล่าวเท่าที่ยกมาให้เห็นนั้น คงจะมีดำรงอยู่ตลอดมา เนื่องจาก ปัญหาในระบบไพร่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นระบบหมู่บ้าน ตำบล อันเป็น สาเหตุให้มีการล้มเลิกระบบไพร่และปฏิรูปการปกครองตำบลหมู่บ้านในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ใน เวลาต่อมา

การที่เราจะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้น ผู้นำหมู่บ้าน ที่มีต่อหมู่บ้าน หรือ ราษฎรในหมู่บ้านและต่อความสัมพันธ์ที่มีกับรัฐนั้น จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะวิเคราะห์ ได้จากการศึกษาระบบไพร่ซึ่งเป็นทั้งระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมืองการปกครอง⁹¹

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 616.

⁹¹ ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์, "สังคมไทยในกฎหมายตราสามดวง : โครงสร้างในกระดอง กฎหมาย" ใน กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย, หน้า 55.

ระบบไพร่เป็นระบบที่เจาะเข้าไปในหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยเล็กที่สุด ชายทุกคนไม่ว่าจะอยู่หัวระแหงใดจะอยู่ภายใต้ระบบนี้ทั้งสิ้น ที่น่าสังเกตคือระบบไพร่เป็นระบบที่ดึงเอาสมาชิกเพศชายไปจากครอบครัว เข้าไปสังกัดด้านหน่วยงานของรัฐ ผลที่เกิดขึ้นก็คือไม่มีสถาบันซึ่งเป็นหน่วยแยกต่างหากจากสถาบันการเมืองการปกครอง และศาสนา กล่าวได้ว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ปัจเจกชนถูกแยกโดดเดี่ยวและไม่มีการรวมกันเป็นองค์กร⁹²

ผลกระทบของระบบไพร่ที่ก่อความเสียหายที่สุดต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ การบังคับเกณฑ์แรงงานเข้าเดือนออกเดือน ส่งผลให้ไพร่ไม่มีทางกระทำกิจการใด ๆ ที่ต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องได้ ในขณะที่รับใช้มูลนายไพร่จะต้องนำเอาอาหารไปกินเอง และทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนในแง่เศรษฐกิจ⁹³ ซึ่งตรงกันข้ามกับชาวจีนที่หันทะเล ซึ่งเข้ามามีบทบาทในด้านเศรษฐกิจการค้าของประเทศเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความได้เปรียบในด้านสถานภาพเป็นอิสระไม่ต้องมีสังกัดมูลนาย สามารถเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ได้โดยสะดวกและเสรี รวมทั้งความได้เปรียบในระบบการเสียภาษี อาทิเช่น ในรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ไพร่จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานปีละ 3 เดือน หรือจ่ายเงินทดแทนปีละ 18 บาท ในขณะที่ชาวจีนเสียภาษีต่างด้าวหรือเงินผูกบี่ เพียง 1.50 บาทต่อ 3 ปี เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว คนจีนเสียเงินภาษีปีละ 50 สตางค์ ในขณะที่ราษฎรสามัญเสียปีละ 18 บาท นอกจากนั้นยังมีภาษีอื่น ๆ อีกมากมายที่ราษฎรต้องเสียให้แก่รัฐโดยมิได้รับผลตอบแทนกลับมาเท่าที่ควร⁹⁴

โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระภาษีตกอยู่กับคนกลุ่มเดียวคือเกษตรกร ราษฎรซึ่งอยู่ในชนบท หมู่บ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มที่อยู่เบื้องหลัง ต้องทำงานหนักแบกภาระทั้งการถูกเกณฑ์แรงงานและการถูกขูดรีดภาษีอากร ภาระดังกล่าวมิได้กระจายไปตามกลุ่มคนชั้นสูงหรือกลุ่มขุนนาง ซึ่งได้รับอภิสิทธิ์ทั้งไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานและไม่ต้องเสียภาษี และได้รับผลผลิตส่วนเกินจากกลุ่มแรงงาน

⁹²ลิจิต ชีรเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 39.

⁹³ลิจิต ชีรเวทิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 48-49.

⁹⁴ญาคา ประภาพันธ์, ระบบเข้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524), หน้า 118-123.

ในชนบทหมู่บ้าน จึงมีฐานะเศรษฐกิจดี มีความเป็นอยู่การใช้จ่ายอย่างพอเพียง ท้าให้กิจกรรมดก
กำลังใจและแรงกระตุ้นในการผลิต⁹⁵

ในด้าน การตอบแทนของรัฐที่มีให้ต่อหมู่บ้านหรือราษฎรนั้น ประโยชน์เพียงเล็กน้อยที่ไพร่ได้รับเป็นการตอบแทนก็คือรัฐช่วยรักษากฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่
สังคม ช่วยย้่าราษฎรทันจากโรคร้ายและความเดือดร้อนอื่น ๆ รัฐช่วยป้องกันการรุกรานจากข้าศึก
ซึ่งไพร่ก็ถูกเกณฑ์ออกไปรบด้วย และในยามทุกข์ภัยหรืออาหารขาดแคลน รัฐก็จะดำเนินโครงการ
บรรเทาทุกข์ให้เป็น การช่วยเหลือ⁹⁶

ในด้าน การรักษาความสงบเรียบร้อยการปราบปรามโจรผู้ร้ายนั้น แม้ว่าจะ เป็น
หน้าที่โดยตรงของรัฐ แต่จากบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น กฎหมายพระราชกำหนดเก่า ข้อ 5
ประกาศาธิเมื่อปี พ.ศ.2274 ในแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ⁹⁷ ได้บัญญัติว่าในกรณีปล้นทรัพย์นั้น
เมื่อจับตัวคนร้ายไม่ได้ก็ให้ชาวบ้านในหมู่บ้านที่เกิดการปล้น พร้อมด้วยหัวหน้าของตน คือผู้รักษาเมือง
หรือผู้รั้งและกรรมการ ใช้ทุนทรัพย์ที่ถูกคนร้ายปล้นเอาไปนั้น เป็นการชดเชยความเสียหายแก่เจ้าทรัพย์
ต่อมาในรัชกาลที่ 1 ได้มีกฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น โดยกำหนดความรับผิดชอบให้ชาวบ้านราษฎรที่อยู่
ในเขตการปล้น ระยะทาง 5 เส้น จากสถานที่เกิดการปล้นจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ซึ่งในกฎหมาย
ฉบับนี้มีความชัดเจนว่าชาวบ้านราษฎรภายในบริเวณแห่งความรับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบทุกครั้งต่อเมื่อจับ
คนร้ายไม่ได้ แม้ถึงว่าชาวบ้านเหล่านั้นจะได้ใช้ความพยายามจนสุดความสามารถแล้วก็ตาม แต่ใน
ส่วนความรับผิดชอบของนครบาลหรือรัฐนั้นได้ยกเลิกเสีย ฉะนั้นตามกฎหมายนี้จะมีก็แต่ชาวบ้านราษฎร
เท่านั้นที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดขึ้นจากโจรผู้ร้าย แม้ว่าจะได้ร่วมมือติดตาม
จับกุมผู้ร้ายด้วยก็ตาม

ซึ่งแสดงว่าแม้แต่ในหน้าที่โดยตรงของรัฐในการปราบปรามโจรผู้ร้ายรักษา
ความสงบเรียบร้อยให้แก่ราษฎร รัฐไทยสมัยศักดินาก็มิได้ถือเป็นหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่ ต่อเมื่อ
ถึงสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูปการปกครองแล้ว การสืบสวนปราบปรามจับกุมผู้ร้ายจึงถือว่าเป็น

⁹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁹⁶ลิจิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 49.

⁹⁷กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 601.

หน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว⁹⁸

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกัน ผู้ใหญ่บ้าน กับราษฎรในหมู่บ้านนั้น จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์ในสองลักษณะด้วยกัน คือ ความสัมพันธ์ในด้านระบบไพร่ คือ ความเป็นมูลนาย หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของมูลนายในการควบคุมไพร่ในสังกัด ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัว ส่วนความสัมพันธ์อีกลักษณะคือการเป็นตัวแทนของรัฐ การราชาณาจักรในการปกครอง การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน ซึ่งความสัมพันธ์ในสองลักษณะนี้ต่างก็มีความขัดแย้งต่อกันดังได้กล่าวมาแล้ว และความขัดแย้งนี้คงดำรงอยู่ตลอดมาจนกระทั่งระบบไพร่ได้ล่มสลายลง

2.4 ผู้นำหมู่บ้านของล้านนาสมัยก่อนปฏิรูปการปกครอง รัชกาลที่ 5

2.4.1 โครงสร้างการบริหารและการปกครอง

หัวเมืองประเทศราชล้านนาไทย ในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นดินแดนที่มีลักษณะพิเศษต่างไปจากหัวเมืองประเทศราชอื่น ๆ ถึง 3 ประการ คือ ประการแรก หัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยเดิมเป็นอาณาจักรที่เจริญรุ่งเรือง มีกษัตริย์ปกครองสืบสันตติวงศ์มาเป็นเวลาช้านาน มีขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม ภาษา และชีวิตความเป็นอยู่ เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างล้านนาไทยกับรัฐบาลกลาง ส่วนใหญ่ดำเนินมาด้วยดี เมื่อเทียบกับหัวเมืองประเทศราชด้านอื่น โดยเฉพาะไทบุรีและปัตตานี ซึ่งก่อความวุ่นวายอยู่เสมอ ประการที่สามลักษณะที่ตั้งของล้านนาไทยที่อยู่ระหว่างพม่ากับไทยจึงมีความสำคัญในด้านยุทธศาสตร์อย่างยิ่ง

จากลักษณะพิเศษของดินแดนประเทศราชล้านนาไทยดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐบาลกลางให้ความสำคัญต่อดินแดนส่วนนี้อย่างยิ่ง และเมื่อพิจารณาขยายและวิธีการปกครองดินแดนนี้ จะเห็นว่ารัฐบาลกลางปกครองล้านนาไทยด้วยความระมัดระวัง ทั้งนี้เป็นผลมาจากที่ล้านนาไทยเคยอยู่ภายใต้การปกครองของพม่าถึงสองร้อยกว่าปี ย่อมมีความใกล้ชิดกับพม่ามาก รัฐบาลกลางเกรงว่าล้านนาไทยจะหันกลับไปหาพม่าอีก และในขณะเดียวกันพม่าก็พยายามแย่งชิงล้านนาไทยกลับคืนไปอีก รัฐบาลกลางจึงปกครองล้านนาไทยโดยไม่เข้าไปก่อกวนอย่างที่พม่าเคยทำกับล้านนาไทย แต่กลับ

⁹⁸ร. แลงกาดี, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 97-102.

ใช้วิธีการปกครองแบบผูกใจเจ้านายเมืองเหนือ โดยยอมผ่อนผันให้เจ้าผู้ครองนครมีอิสระในการปกครองภายใน เศรษฐกิจ การศาล การต่างประเทศ และขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนยกย่องไว้เกียรติแก่เจ้าผู้ครองนครในโอกาสอันควร

อย่างไรก็ตาม วิธีการปกครองดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าล้านนาไทยจะเป็นอิสระเสียทีเดียว เพราะรัฐบาลกลางได้ควบคุมทางอ้อม โดยกำหนดหน้าที่หัวเมืองประเทศราชต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ 4 ประการ คือ การช่วยป้องกันพระราชอาณาเขต การช่วยขยายพระราชอาณาเขต การช่วยเหลือในราชการสงคราม และการส่งสิ่งของ เช่น ต้นไม้ทองเงิน และส่วย นอกจากนี้รัฐบาลก็ควบคุมในรูปพิธีการที่แสดงการยอมรับอำนาจของกรุงเทพฯ เช่น การทาศิธินิมนต์ให้เสด็จมาเฝ้า การให้เครื่องยศและแต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งที่สำคัญ การเข้าเฝ้าในพิธีราชาภิเษก เป็นต้น⁹⁹

โครงสร้างทางการปกครองของเมืองเชียงใหม่และล้านนา แต่ละเมืองจะประกอบด้วยเจ้าชั้น 5 ใบ ได้แก่ เจ้าเมืองและผู้ช่วยเหลือในการปกครองอีก 4 ตำแหน่ง คือ พระยาอุปราช (เจ้าหอหน้า) พระยาราชวงศ์ พระยาราชบุตร และพระยาบุรีรัตน ในทางทฤษฎีตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ใบนี้จะได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนจากกรุงเทพฯ แต่ในทางปฏิบัติเจ้านายชั้นสูงในแต่ละเมืองจะเสนอชื่อผู้เห็นสมควรจะได้รับตำแหน่งนี้ขึ้นมาโดยทางรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ จะแต่งตั้งตามที่เสนอมา นับว่าการเมืองภายในเชียงใหม่มีอิสระอยู่มาก

นอกจากตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ใบแล้ว ในการบริหารบ้านเมืองยังมี "เจ้าสนามหลวง" ซึ่งเป็นคณะกรรมการ จำนวน 32 คน เข้าใจว่าประกอบด้วยขุนนาง เช่น พระยาจ่าบ้าน พระยาสามล้าน พระยาแสนหลวง พระยาเจ้าสนามทั้ง 32 คน มีอำนาจลดหลั่นกันตามลำดับโดยแบ่งเป็นพระยาเจ้าสนาม 2 นาย พระยาสนามชั้นที่หนึ่ง 10 นาย พระยาสนามชั้นที่สอง 10 นาย และพระยาสนามชั้นที่สาม 10 นาย เจ้าสนามหลวงมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการบ้านเมืองของเจ้าเมือง และช่วยเหลือในการบริหารบ้านเมือง เช่น การตัดสินคดีความ

ส่วนการปกครองในระดับท้องถิ่น แบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน ตำบลมีแคว้น (กำนัน) ปกครอง หมู่บ้านมีแม่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ปกครอง โดยทำหน้าที่

⁹⁹ วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมชาติ อ่องสกุล, มณฑลเทศาภิบาลและวิเคราะห์เปรียบเทียบ.

ดูแลความทุกข์สุขทั่วไป แต่อำนาจแท้จริงอยู่ที่เจ้าสนามหลวง ทั้งแคว้นและแก่บ้านจะมีศเป็นแสน
หัว หรือหมื่น ซึ่งเข้าใจว่าท้องถิ่นที่อยู่ใกล้จะขึ้นตรงต่อเชียงใหม่ เจ้าเมืองจะเป็นผู้แต่งตั้ง¹⁰⁰

2.4.2 โครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจ

สังคมของล้านนาแบ่งคนออกอย่างกว้าง ๆ เป็นสองชั้น คือ ชั้นมูลนาย
และพวกที่ไม่ใช่มูลนาย¹⁰¹

ก. ชนชั้นมูลนาย โดยทั่วไปหมายถึงคนที่ไม่ว่าไพร่ ทาส ภิกษุ หรือข้าพระ
และอยู่ในฐานะที่มีอภิสิทธิ์เหนือสามัญชน มูลนายจะมีลำดับชั้น เริ่มจากระดับมูลนายชั้นผู้น้อยที่อยู่ใต้
บังคับบัญชาของมูลนาย ซึ่งมีระดับความรับผิดชอบสูงกว่า แต่อยู่ใต้การควบคุมของขุนนางหรือเจ้านาย
อีกต่อหนึ่ง มูลนายในระดับสูงสุดอยู่เหนือกว่ามูลนายทั้งปวงในล้านนาคือเจ้าเมือง ซึ่งมีฐานะเป็น
ประมุขของมูลนาย ส่วนมูลนายระดับรองจากเจ้าเมืองคือกลุ่มญาติวงศ์ของเจ้าเมือง ได้แก่เจ้า
อุปราช เจ้าราชวงศ์ เจ้าราชบุตร และเจ้าบุรีรัตน์ ตามลำดับ (ซึ่งเป็นกลุ่มเจ้าชั้น 5 ราว) ถัดมา
จะเป็นเจ้านาย ขุนนาง ข้าราชการชั้นสูง และเรื่อยมาจนถึงแก่บ้าน (ผู้หญ่บ้าน) ซึ่งถือว่าเป็น
มูลนายระดับต่ำสุด

เมื่อพิจารณาถึงชนชั้นมูลนายแล้ว อาจแบ่งมูลนายเป็น 2 พวก คือ

1. มูลนายโดยกำเนิด หมายถึงผู้ที่อยู่ในฐานะมูลนายมาแต่กำเนิด
ส่วนอำนาจในการควบคุมกำลังคนจะได้รับภายหลัง มูลนายประเภทนี้ได้แก่เจ้านายที่เป็นญาติวงศ์
กับเจ้าเมือง เช่น พี่น้อง บุตรธิดา หลาน เหลน โดยสิทธิและผลประโยชน์จะลดหลั่นกันโดยเรียง
ลำดับจากพี่น้อง บุตร หลาน เหลน และแม้ว่ามูลนายเหล่านี้อาจจะไม่ได้รับราชการ แต่มีสิทธิที่
เหนือกว่าสามัญชน

2. มูลนายโดยตำแหน่ง หมายถึงผู้ที่ เป็นหรือมิได้เป็นมูลนายโดยกำเนิด
ก็ได้ แต่เข้ามารับราชการจึงได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นมูลนายควบคุมไพร่ ตามอำนาจความ
รับผิดชอบของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ มูลนายประเภทนี้ขึ้นอยู่กับตำแหน่งมิใช่ที่ตัวบุคคลอย่างเดียว

¹⁰⁰ สรัสวดี อ๋องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา. (เชียงใหม่ : โรงพิมพ์ข้างเมือก,
2529), หน้า 65.

¹⁰¹ สรัสวดี อ๋องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา. (จังหวัดเชียงใหม่ : โรงพิมพ์ข้างเมือก,
2529), หน้า 114.

เหมือนมูลนายโดยกำเนิด มูลนายโดยตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีอำนาจมากที่สุดในล้านนาคือ ตำแหน่งเจ้าเมือง รองลงไปคือพระยาอุปราช พระยาราชบุตร พระยาราชวงศ์ พระยาบุรีรัตน์ พระยาแก้วสนาม พระยาสนามชั้น 1 พระยาสนามชั้น 2 พระยาสนามชั้น 3 พระยาในคุ้มหลวง พระยาในอุปราช แคว้น (ก้านัน) และแก่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน)¹⁰²

สังคมของล้านนามีการกำหนดศักดิ์ดินนาแก่มูลนายและรวมทั้งชนชั้นต่าง ๆ ทั้งหมดด้วย

ข. พวกที่ไม่ใช่มูลนาย ได้แก่ ไพร และทาส ไพรไพรเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมากกว่าทาส และเป็นกำลังสำคัญของเมือง ไพรหมายถึงสามัญชนทั่วไปที่มีได้เป็นมูลนายและมีได้เป็นทาส และต้องขึ้นสังกัดมูลนายคนใดคนหนึ่ง มีหน้าที่มาเข้าเวรรับราชการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดทุกปี ซึ่งเรียกว่า "ไพร่เอาการเมือง" หากไพร่ไม่เข้าเวรรับราชการก็ต้องส่งเงินหรือสิ่งของตอบแทนการถูกเกณฑ์แรงงาน ไพรในสังคมล้านนามีทั้งหญิงชาย และนอกจากจะมีไพร่เป็นคนพื้นเมืองแล้วยังมีไพร่เชื้อชาติอื่น ๆ อีก เช่น จีน ลื้อ ไทใหญ่ ข่า ลัวะ พม่า ๆ ไพรในสังคมล้านนาเป็นไพร่ที่ขึ้นสังกัดตามเมืองที่ตนอาศัยอยู่ การขึ้นสังกัดเช่นนี้จะอาศัยท้องที่เป็นเกณฑ์ มูลนายและไพร่จะอยู่ในเมืองเดียวกัน ไพรล้านนามีลักษณะอยู่ประจำเมือง เข้าใจว่ามีความใกล้ชิดกับมูลนายมากจนเป็นไปได้ที่มูลนายต้นสังกัดจะรู้จักตัวไพร่ และสันนิษฐานว่าไพร่ที่อยู่ในตัวเมืองหรือใกล้กับตัวเมืองจะเป็นไพร่ที่ถูกควบคุมมากกว่าไพร่ที่อยู่ตามหัวเมืองชายแดน

ในการขึ้นสังกัดมูลนาย ไพรในล้านนาทุกคนต้องมีสังกัด โดยขึ้นสังกัดต่อมูลนายคนใดคนหนึ่ง และมีได้มีการขึ้นสังกัดต่อกรมกองหรือหน่วยงานราชการใด ๆ ไพรทั้งหมดจะมีมูลนายต้นสังกัดส่วนใหญ่เป็นเจ้านายญาติวงศ์ จะมีขุนนางบ้างโดยมูลนายจะชี้ให้ไพร่ทำงานส่วนตัวของมูลนายและรวมถึงงานราชการต่าง ๆ ด้วย เมื่อเปรียบเทียบลักษณะของระบบไพร่ล้านนากับภาคกลางแล้ว อาจกล่าวได้ว่าไพร่ในล้านนาทั้งหมดล้วนเป็นไพร่สมของมูลนาย รวมทั้งไพร่ของเจ้าเมืองก็มีลักษณะเป็นไพร่สมเช่นกัน สำหรับไพร่สมที่อยู่ห่างไกลและเดินทางมาเข้าเวรไม่สะดวกสามารถส่งผลผลิตหรือเงินมาแทนแรงงานได้โดยเรียกไพร่เหล่านี้ว่าไพร่ส่วย¹⁰³

ในระบบไพร่ นอกจากไพร่จะมีมูลนายต้นสังกัดแล้ว ยังมีมูลนายระดับท้องถิ่น

102 เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

103 เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

ซึ่งขึ้นต่อมูลนายระดับสังกัดสูงกว่าอีกทีหนึ่ง มูลนายระดับท้องถิ่นที่สำคัญคือแก่บ้านและแคว้นจะทำหน้าที่ควบคุมไพร่โดยตรง ทำหน้าที่เกณฑ์ราชการและเก็บส่งสิ่งให้แก่ทางราชการและมูลนายระดับท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับไพร่มากที่สุด จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างมูลนาย ต้นสังกัดกับไพร่ ดังเช่น เจ้าอุบลวรรณา ซึ่งเป็นมูลนายต้นสังกัดของนายหนานชัย หลังจากเจ้าอุบลวรรณาทราบว่าหนานชัย เป็นคริสเตียน ได้สั่งให้จับตัวมาลงโทษก็จะส่งผ่านแก่บ้าน แก่บ้านก็จะจับกุมตัวหนานชัย¹⁰⁴

การขึ้นสังกัดของไพร่ล้านนาสันนิษฐานว่าจะขึ้นกันเป็นครอบครัว กล่าวคือคนในครอบครัวเดียวกันก็จะขึ้นสังกัดมูลนายคนเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะเป็น "เจ้านายของครอบครัว" และไพร่ในล้านนาจะไม่ถูกสักเลกเหมือนภาคกลาง แต่จะใช้วิธีออกหนังสือสำคัญให้ (เป็นหนังสือสำหรับตัว) โดยมูลนายต้นสังกัดเป็นผู้ออกให้แก่ไพร่ในสังกัดโดยตรง สำหรับการย้ายสังกัดของไพร่กระทำได้หลายประการ เช่น ประการแรก การหนีมูลนายไปอยู่เมืองอื่น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนสังกัดมูลนาย ประการที่สองเมื่อเจ้าเมืองถึงแก่พิราลัย ไพร่ที่อยู่ในสังกัดจะถูกแบ่งไปอยู่กับเจ้าเมืองคนใหม่และเจ้านายคนอื่น ๆ รวมทั้งบุตรเจ้าเมืองคนเก่าด้วย ประการที่สามเมื่อมูลนายถูกปลดออกจากราชการด้วยสาเหตุการเมือง

การใช้แรงงานไพร่ ไพร่จะถูกเกณฑ์ทำงานที่เรียกว่า "ไพร่เอาการเมือง" มิฉะนั้นก็ต้องส่งผลผลิตหรือเงินเป็นส่วยแทนแรงงาน อัตราการเกณฑ์ราชการตามกฎหมายมังรายศาสตร์ กำหนดว่าให้ไพร่ทำงานหลวง 10 วัน กลับไปทำมาหากินส่วนตัวอีก 10 วัน หมายความว่าในปีหนึ่งไพร่จะมีเวลาทำงานหลวงกับงานส่วนตัวเท่า ๆ กัน คือประมาณ 6 เดือนต่อปี ต่อมาสมัยตระกูลเจ้าเจ็ดตนไพร่ล้านนาถูกเกณฑ์ปีละ 1-4 เดือน

ในด้านเศรษฐกิจ หมู่บ้านล้านนาภาคเหนือส่วนมากเป็นหมู่บ้านในชนบท ผลิตสิ่งของเพื่อตอบสนองความต้องการได้เป็นส่วนมาก การติดต่อระหว่างหมู่บ้านมีน้อย เพราะแต่ละหมู่บ้านมีผลผลิตอย่างเพียงพอในการเลี้ยงตนเอง การแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างหมู่บ้านจึงมีน้อย ถ้าหากจะมีบ้างก็ใช้ระบบการแลกของต่อของ เงินตรายังไม่ใช้แพร่หลายนัก¹⁰⁵

104 เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

105 ชูสิทธิ ชูชาติ, "วิวัฒนาการเศรษฐกิจ หมู่บ้าน ในภาคเหนือของประเทศไทย (พ.ศ. 2394-2475)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2523), หน้า 39.

รายได้ของเมืองต่าง ๆ ในล้านนาจะตกอยู่กับเจ้าเมือง เจ้านาย บุตรหลาน และขุนนางต่าง ๆ รายได้จะได้มาจากส่วยข้าว และของป่า เช่น ครั่ง น้ำผึ้ง อัตราการเก็บส่วยทางข้าวในสมัยพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ (พ.ศ. 2399-2413) เก็บเป็นข้าวเปลือกในอัตราข้าวเปลือก 1 สัด เสียเป็นส่วยทางข้าว 2 สัด ส่วยครั้งจะเก็บ 10 ชัก 2 การเก็บภาษีก็มี เช่น ภาษีหลังคาเรือนจะเก็บตามครอบครัว นอกจากนี้เจ้าเมืองยังมีรายได้จากการผูกขาดสินค้าบางชนิด เช่น ปืน ของป่าหายาก และอาจเป็นได้ที่จะรวมไปถึงข้าวและค่าน้ำ และในระยะที่การทำป่าไม้ขยายตัวมากขึ้น การให้สัมปทานป่าไม้ก็จะเป็นรายได้สำคัญอีกทางหนึ่ง

การแบ่งปันผลประโยชน์จากรายได้ของส่วยและภาษี จะถูกแบ่งออกเป็น 4 ส่วนเท่า ๆ กัน แล้วยกมาแจกจ่าย ดังนี้

ส่วนที่ 1 ให้เจ้าเมือง

ส่วนที่ 2 ให้อุปราช และเจ้าราชวงศ์ โดยแบ่งส่วนนี้ให้เจ้าอุปราช

2 ส่วน เจ้าราชวงศ์ 1 ส่วน

ส่วนที่ 3 ให้เจ้านายบุตรหลานที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรและเจ้านายที่ได้รับราชการ

ส่วนที่ 4 ให้ทำพญาและเสมียนซึ่งรวมถึงแคว้นและแก่บ้านด้วย¹⁰⁶

2.4.3 ฐานะของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน และความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านและรัฐ

ในการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน ของล้านนาไทยจะเริ่มมีตั้งแต่ยุคสมัยใดไม่มีหลักฐานปรากฏแน่ชัด อย่างไรก็ตามในการปกครองระดับหมู่บ้านนั้น จากหลักฐานที่ปรากฏในมังรายศาสตร์หรือกฎหมายพระเจ้ามังราย ฉบับสกราช (จุฬาสีกราช 591) พ.ศ. 1772 ในข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่อง "ข้าคนท่านหนี" หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการหลบหนีของทาส ได้กำหนดไว้ว่า¹⁰⁷

...ประการ 1 ข้าท่านหนีมาอยู่ในบ้านในเรือนผู้ใดทัน 3 วัน บ่นอกนายบ้าน เห็นที่รู้ ถือว่ามีนอาข้าท่านไหมครบเท่า รู้ที่เจ้าคนอยู่ในเมืองที่ใกล้หรือเอาไปส่ง บ่นอื่นบอกหื้อมาเอา อย่างที่กล่าว 7 วัน ผู้เจ้าอยู่ไกลต่างเมือง อย่างที่ข้ามทันเดือน 1 บ่นอกกล่าวเท่าที่ได

¹⁰⁶ สรัสวดี อ๋องตระกูล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, หน้า 143.

¹⁰⁷ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มังรายศาสตร์ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526), หน้า 16.

นายบ้านเจ้าขุนไว้แล้ว รักษาข้าผู้ขึ้นตึก นับเอาค่าเข้าวัน 500 เทอะ...

ซึ่งแสดงว่าล้านนาสมัยพระเจ้ามังราย เมื่อปี พ.ศ.1772 การปกครองระดับหมู่บ้านมี "นายบ้าน" เป็นผู้ปกครอง และมีหน้าที่ในการปกครองดูแลความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน เช่น ในกรณี "ข้า" หรือ "ทาส" หลบหนีมาอยู่บ้านเรือนของผู้ใด เจ้าบ้านมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้แก "นายบ้าน" ได้รับทราบไว้ มิฉะนั้นเจ้าบ้านผู้นั้นจะมีความผิด

และในข้อกำหนดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินของบุคคลอื่น อาทิเช่น การเก็บได้เรือซึ่งเจ้าของทาสหลุดลอยมานั้น มังรายศาสตร์ได้กำหนดไว้ว่า

"...ประการ 1 ได้เรือท่านที่บอกแก่เพื่อนบ้านนายบ้านไว้ เรือใหญ่ได้ 55,000 เปี้ย เรือน้อย 22,000 เปี้ย"¹⁰⁸

ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวแสดงว่าผู้ใดเก็บได้เรือที่หลุดลอยมา จะต้องแจ้งให้แก "นายบ้าน" ได้รับทราบไว้ก่อน จึงจะมีสิทธิที่จะเรียกเงินค่าไถ่จากเจ้าของเรือได้

ในยุคต่อมาสมัยที่พม่าโดยบุเรงนองได้ยึดครองเมืองเชียงใหม่ได้แล้ว ในปี พ.ศ.2101 ซึ่งเชียงใหม่ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าในคัมภีร์ราชวงศ์เมืองเชียงใหม่ ฉบับวัดเชียงมั่นได้ปรากฏข้อความซึ่งเกี่ยวกับการบุกเบิกที่นาของไพร่หรือประชาชน โดยพม่าได้อนุโลมตามกฎหมายมังรายศาสตร์ว่าเรียกสวนไร่นาตกกลายเป็นนาร้างนาน 10 ปี ถ้าเกิน 3 ปีแล้ว ให้ขุนกินเมืองเก็บภาษีตามประเพณีโบราณ ดังข้อความว่า

...ประการ 1 ตั้งข้าเจ้าคนในทั้งหลาย ไร่นาเรียกสวนห้วยร้องปลาบวหนองทั้งหลายนั้น เปลาห่าง 10 ปี ไพร่ทข้าเจ้า เอาการทั้งหลายแล้ววางตากพื้นเปียะไร่ แบลงนานั้น บ่ล่าสามปี อย่าได้เอาของผาก (ภาษีหรือค่าเช่า) คืนล่าสามปีบ หากเปียะสร้างก็ดี ขุนกินเมืองกินแคว้นแก่หัวทั้งหลาย ที่ไต่หยั่งแยงหยุดยอน อย่าได้เอาเต็มอาเจียรบูรณ...¹⁰⁹

ซึ่งจากข้อความดังกล่าวแสดงว่าการปกครองเมืองเชียงใหม่ในระยะนี้ นอกจากแบ่งออกเป็นเมืองและหมู่บ้านแล้ว ยังแบ่งออกเป็นระดับแคว้น หรือระดับตำบลอีก โดยผู้เขียน

¹⁰⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹⁰⁹อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, "ประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ : สมัยราชวงศ์มังราย และสมัยพม่าปกครอง" ในล้านนาไทย : อนุสรณ์พระราชพิธีเปิดพระบรมราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์ (เชียงใหม่ : กิพย์เนตรการพิมพ์, 2527), หน้า 283.

สันนิษฐานว่าการปกครองในระดับ "ตำบล" หรือระดับ "แคว้น" อาจจะมี "นายแคว้น" หรือ "พ่อแคว้น" เป็นผู้ปกครอง ซึ่งคำว่า "พ่อแคว้น" นี้ต่อมาเกิดการโอนคลาคลายมาเป็นคำว่า "พ่อแคว้น" ซึ่งหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่ง "กำนัน" ในสมัยปัจจุบันและสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง "นายบ้าน" หรือ ผู้ใหญ่บ้านนั้น ในสมัยนี้ปรากฏคำว่า "แก่หัว" ซึ่งผู้เขียนสันนิษฐานว่า คำนี้จะมาจากคำว่า "แก่บ้าน" หรือ "หัวหน้าบ้าน" ซึ่งในปัจจุบันทางภาคเหนือก็ยังเรียกขานผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและ กำนันว่า "แก่บ้าน" และ "พ่อแคว้น" มาโดยตลอด

ในกรณีกับทางราชการบ้านเมืองมีความจำเป็นรีบด่วนในการจะเรียกเกณฑ์ เงินทอง ข้าวเปลือกข้าวสาร เช่น ในภาวะสงคราม ทางราชการจะเรียกเก็บจากประชาชนก็ ไม่ทันการณ์ ให้ข้าราชการเข้าเมืองทั้งหลายทดแทนไปก่อน แล้วจึงเรียกเก็บจากไพร่ และอย่าได้ เก็บค่าดอกเบี้ย หรือค่าตอบแทนที่จ่ายทดแทนครั้งนั้น ให้เรียกเก็บเท่าที่จ่ายทดแทนไป ดังปรากฏ ข้อความว่า

...ประการ 1 ขุนกินบ้านกินเมือง แก่หัว จาเรทั้งหลายดังกิจจราชการ หากเกิดมีมานั้น และตั้งเงินทองข้าวเปลือกข้าวสารนั้น หากบ่ทันเก็บเป็นการอันรีบนั้น ท้อแก่หัวขุน กินบ้านกินเมืองทั้งหลาย ใดออกบั้นก่อนคั้นออกแล้ว เบี้ยเงินทองข้าวเปลือกข้าวสารนั้น ตั้งขุนกิน บ้านกินเมืองทั้งหลาย ตั้งคนเรียกคนการทั้งหลาย ลูกบ้านลูกเมืองทั้งหลาย ก็อย่าได้ขึ้นคอกออกปลาย ท้อได้เอาตามอันออกอันเสียนั้น อย่าได้ขึ้นคอกออกปลายเอามาเสียกว่าอันออกนั้น... 110

จากข้อความตามที่ปรากฏในกฎหมายสมัยพ่อปกครองล้านนาดังกล่าวมาแล้วนี้ พอจะประมวลหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือพ่อแคว้น แก่บ้านในสมัยนี้ได้ว่านอกจากจะมีหน้าที่ในการปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน ตำบล โดยทั่วไปแล้ว ยังมีหน้าที่ในการเก็บส่วย ภาษีอากรเพื่อนำส่งให้แก่เจ้าเมือง รวมทั้งมีหน้าที่ในการสำรวจตรวจสอบไพร่ที่อยู่ในการปกครอง ของตน แจ้งให้แก่เจ้าเมืองได้รับทราบ

จากข้อกำหนดดังกล่าวทำให้เราได้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรและ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่า ถ้าหากบ้านเมืองมีความจำเป็นรีบด่วนในการเก็บภาษีหรือเรียกเกณฑ์ เงินทอง ข้าวเปลือกจากราษฎร ซึ่งจะรอเก็บจากราษฎรไม่ทันการณ์ ก็ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจ่ายทดรองให้แก่ ลูกบ้านไปก่อนได้ แล้วจึงไปเรียกเก็บเกณฑ์ในภายหลัง แต่ห้ามเรียกดอกเบี้ย ซึ่งแสดงว่าอย่างน้อย



ทางเมืองหรือรัฐก็ยังคงมีความห่วงใยในราษฎร ก็จะได้รับความสะดวกหรือจากการกระทำของกำนัน
ผู้ใหญ่นั้น

หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของล้านนาในการเก็บภาษีอากรให้แก่รัฐหรือ
เจ้าเมืองนี้ ยังปรากฏอยู่จนถึงยุครัชกาลที่ 5 ในเหตุการณ์กบฏพระยาปราบสงคราม (พ.ศ.2432)
ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นระดับตำบล ซึ่งจากหลักฐานของทางราชการปรากฏชัดเจนว่าพระยาปราบ
สงครามเป็นแคว้น (กำนัน) และได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากเจ้าเมืองเชียงใหม่ให้ปกครองและ
เก็บภาษีด้านฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง คือบริเวณแขวงจอม (หนองจอม) แขวงคือ (แม่คือ) และ
แขวงกอก ก่อนที่รัชกาลที่ 5 จะได้ปฏิรูปการปกครองหัวเมืองล้านนาและจัดระบบภาษีอากรให้เป็น
ระบบที่เรียกว่า "ภาษีกรุงเทพ" ในระยะต่อมา¹¹¹

กล่าวโดยสรุป ในระบบสังคมและการปกครองของล้านนาบุคคลก่อนการปฏิรูป
การปกครองของรัชกาลที่ 5 นั้น จะเห็นได้ว่าสภาพทั่วไปของหมู่บ้านนั้นยังคงมีสภาพเป็นหมู่บ้าน
เศรษฐกิจพอเพียงชีพเท่านั้น ชุมชนอยู่ได้ด้วยตนเอง แม้จะมีการค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ก็เป็น
แลกเปลี่ยนสิ่งของมากกว่าการนำระบบเงินตราในการเก็บส่วยหรือภาษีอากรจากหมู่บ้านหรือจาก
ราษฎรนั้น มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าเมืองหรือรัฐส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทน
ของรัฐมีหน้าที่ในการปกครองดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน และทำหน้าที่เก็บภาษีอากร
ให้แก่เจ้าเมืองและมีฐานะที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการเป็นมูลนายระดับท้องถิ่นเป็นตัวแทนของ
รัฐหรือเจ้าเมืองหรือมูลนายระดับสูงในการควบคุมกำลังคนหรือการเกณฑ์แรงงานในระบบไพร่ตนเอง
อย่างไรก็ตามมีข้อที่พึงสังเกตประการสำคัญก็คือเนื่องจากล้านนามีฐานะเป็นเมืองประเทศราช มี
ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง จึงมีลักษณะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ของล้านนาจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่นเท่านั้น มิได้มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วน
กลาง แต่อย่างใด

2.5 ผู้นำหมู่บ้านของอีสานสมัยก่อนปฏิรูปการปกครอง รัชกาลที่ 5

2.5.1 โครงสร้างการบริหารและการปกครอง

สภาพการปกครองของดินแดนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรืออีสานนั้นประกอบ

¹¹¹ สรัสวดี อ๋องตระกูล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, หน้า 103.

ด้วยหัวเมืองต่าง ๆ ที่เคยเป็นหมู่บ้านมาก่อน ครั้นต่อมาหมู่บ้านใดที่มีขนาดใหญ่ก็ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นเมือง เช่น บ้านแจะระแมะได้รับพระราชทานแต่งตั้งขึ้นเป็นเมืองอุบลราชธานี ในบริเวณหัวเมืองภาคอีสานจึงได้เกิดมีเมืองขึ้นมากมายโดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 1-3 อันเนื่องมาจากรัฐวิบาลนโยบายของการตั้งเมืองของพระมหากษัตริย์ในขณะนั้น¹¹²

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ได้จัดการปกครองหัวเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนประเทศราช ได้แก่ เวียงจันทน์ นครพนม และนครจำปาศักดิ์ และส่วนเมืองอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นประเทศราช ดินแดนเหล่านี้แม้จะรวมเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย แต่ก็ยังคงมีการปกครองท้องถิ่นเป็นของตนเอง ในแต่ละเมืองจะมีเจ้าเมืองปกครองซึ่งสืบตระกูลติดต่อกันเรื่อยมา อำนาจการปกครองตนเองมีอย่างเต็มที่ตั้งแต่ในระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุดตามแบบแผนการปกครองดั้งเดิมที่เคยเป็นมา¹¹³

ในแต่ละเมืองจะมีอำนาจเต็มที่ในการปกครอง การศาลและการเก็บส่วยสาอากร เช่น ในด้านการศาลคงให้มีการชำระคดีความกันเอง โดยเจ้าเมืองและกรมการเมืองทำหน้าที่เป็นลูกขุนพิจารณาคดี ซึ่งอาจจะใช้ศาลากลางจังหวัดหรือวัดใดวัดหนึ่งเป็นที่ชำระความก็ได้ แต่ในกรณีที่อยู่ความใดไม่พอใจตัดสินจะอุทธรณ์มายังอัศวินมหาเสนาบดีที่สมุหนายกซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองได้ ส่วนการเก็บภาษีอากร ก็คงให้อยู่ในอำนาจของแต่ละเมือง จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 3 จึงให้เจ้าภยีนายอากรเป็นผู้ผูกขาดภาษีอากร ตามระบบเจ้าภยีนายอากรในสมัยนั้น แต่การเก็บส่วยตามท้องที่ต่าง ๆ คงเป็นหน้าที่ของข้าราชการของแต่ละเมืองที่เรียกว่าตำแหน่งเมืองถูก เมืองฮาม เมืองแพน ภายใต้การควบคุมของราชบุตร บรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ จะนำผลประโยชน์ที่เก็บจากราษฎรส่งมายังเมืองหลวงทุกปีตามจำนวนที่กำหนด ส่วนในหัวเมืองประเทศราช เช่น นครจำปาศักดิ์ กำหนดเพียงแต่ให้ส่งเครื่องบรรณาการต้นไม้ทองคำเงินมายังกรุงเทพฯ ทุก ๆ 3 ปีครั้งเท่านั้น จนกระทั่ง พ.ศ. 2438 จึงให้ยกเลิกการส่งบรรณาการและให้มีการส่งส่วยและเก็บภาษี

¹¹²ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจ แต่โบราณ - พ.ศ. 2399, หน้า 35.

¹¹³พชรย์ มีกุล, "การบงการปกครองมณฑลอีสาน พ.ศ. 2436-2453" ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโภช อ่องสกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ มหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 126.

เหมือนหัวเมืองทั่วไป¹¹⁴

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ราชการส่วนกลางมิได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองภายในของหัวเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากนัก ทั้งในการตั้งทาเนียบข้าราชการ และส่วนเจ้าเมืองที่ปกครองเมืองต่าง ๆ ก็มีอำนาจปกครองดูแลราษฎรในเมืองที่ตนปกครองอยู่อย่างเต็มที่ ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลวงกับหัวเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในรูปของการส่งส่วยที่เป็นผลประโยชน์ของแผ่นดิน เข้ามายังเมืองหลวงตามกำหนด สำหรับการแต่งตั้งเจ้าเมือง เมื่อเมืองใดตำแหน่งเจ้าเมืองว่างลง ถ้าเป็นเมืองเอกกรมการเมือง เมืองนั้นจะมีขุนบอกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขอตั้งผู้ที่เหมาะสมขึ้นเป็นเจ้าเมืองและมีสารตราพระบรมราชโองการพระราชนานเจ้าเมืองให้เข้าจหน้าทำการปกครองบ้านเมืองและให้พยายามเอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร การเก็บส่วยสาอากรส่งให้ครบตามจำนวนทุกปี และให้เจ้าเมืองทำพิธีรับพระราชทานน้ำพระพิพัฒน์สัตยาปีละ 2 ครั้ง¹¹⁵

การจัดการปกครองเมืองต่าง ๆ เป็นระบบหัวเมืองตลอดจนการแต่งตั้งเจ้าเมืองรวมทั้งการให้เมืองนครราชสีมากำกับดูแลหัวเมืองต่าง ๆ อีกทอดหนึ่ง เป็นมาตรการที่รัฐบาลในขณะนั้นเชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ทางารปกครองได้ดีขึ้น เพราะจะสามารถป้องกันไม่ไห้เจ้าเมืองกรมการเมืองแต่ละเมืองมีอำนาจมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลมาก การคมนาคมไปมาไม่สะดวกจะทำให้มีอิสระในการปกครองมากเกินไป อย่างไรก็ตามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าระบบการปกครองที่จัดมาแต่รัชกาลก่อนยังไม่เป็นการเพียงพอ ฉะนั้นใน พ.ศ. 2425 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรุ่น ศรีเพ็ญ) เป็นข้าหลวงประจำอยู่ ณ เมืองจำปาศักดิ์ เพื่อกำกับราชการหัวเมืองทางแถบนั้น และนับเป็นการขยายอำนาจการปกครองของกรุงเทพฯ ไปยังหัวเมืองทางแถบนั้น และนับเป็นการขยายอำนาจการปกครองของกรุงเทพฯ ไปยังหัวเมืองตะวันออกเฉียงเหนือให้กระชับยิ่งขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทร์ แต่เนื่องจากการแต่งตั้งข้าหลวงไปประจำรักษาราชการอยู่ที่นครจำปาศักดิ์นี้ไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว แม้แต่กรณีโจรสลัดชุกชุม ทั้งนี้เพราะไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารในหัวเมืองตะวันออกเฉียงเหนือ

¹¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

¹¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 128-129.

แต่อย่างใด ประกอบกับในเวลานั้นดินแดนอินโดจีนกำลังถูกคุกคามจากมหาอำนาจ ซึ่งล่าเมืองขึ้น อยู่โดยรอบ ในขณะที่การปกครองดินแดนอีสานเท่าที่เป็นอยู่ยังอยู่ห่างพระเนตรพระกรรณ และห่างไกลความเจริญอยู่มาก ทั้งยังเป็นดินแดนที่กว้างใหญ่มาก ในที่สุดจึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดรูปการปกครองใหม่ โดยแบ่งหัวเมืองภาคอีสานออกเป็น 4 กอง ให้มีข้าหลวงกำกับปกครองกองละ 1 คน และให้มีข้าหลวงใหญ่กำกับราชการอยู่ที่เมืองนครจำปาศักดิ์อีก 1 คน เพื่อทันท่วงทีดูแลหัวเมืองให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น¹¹⁶

บรรดาข้าหลวงที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประจำอยู่ ณ หัวเมืองทั้งสี่ มีอำนาจว่ากล่าวบังคับบัญชาเจ้าเมืองได้ตามสมควร

ในเมืองหนึ่ง ๆ มีทนายตำแหน่งผู้ปกครองบ้านเมือง ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ระดับ ดังนี้¹¹⁷

1. ตำแหน่งอาญาสี่ เป็นตำแหน่งบังคับบัญชาสูงสุดของเมืองมี 4 ตำแหน่ง คือเจ้าเมือง เจ้าเมืองเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการที่จะสั่งและบังคับกรรมการทั้งปวง หรือในกิจสุขทุกข์ของราษฎรทั่วไป หากเป็นเจ้าเมืองเล็กที่ขึ้นกับเมืองใหญ่ เช่น เมืองภูพานารายณ์ขึ้นกับเมืองกาฬสินธุ์ เป็นต้น ราชการใหญ่เช่นลงโทษประหารชีวิตคน การเกี่ยวกับดินแดนเขตบ้านเมือง การศึกสงคราม จะต้องมีการสั่งจากเมืองใหญ่ก่อน จึงจะดำเนินการได้

เจ้าเมือง อุบฮาด ราชวงศ์ ราชบุตร ทั้ง 4 ตำแหน่งนี้ เจ้าเมืองใหญ่ขอพระบรมราชโองการจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ ตำแหน่งเมืองแสนลงมาถึงชาบัตตั้น เจ้าเมืองแต่งตั้งได้เอง ไม่บังคับว่าจะต้องแต่งตั้งทุกเมือง คงแต่งตั้งเฉพาะเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น

ในคณะอาญาสี่นี้ แบ่งการปกครองออกเป็น 4 กอง เรียกว่า กองเจ้าเมือง กองอุบฮาด กองราชวงศ์ และกองราชบุตร ราษฎรที่ขึ้นทะเบียนใน 4 กองนี้ได้ตามใจสมัคร วิธีการนี้เป็นเหตุให้มีการแก่งแย่งหากินมาขึ้นกับกองของตน ก่อให้เกิดความสับสนขึ้น เมื่อถึงคราวเก็บส่วยสาอากร และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ถูกหยิบยกมาพิจารณาก่อนปัญหาอื่น ๆ เมื่อมีการปฏิรูปครั้งแรกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

¹¹⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

2. ตำแหน่งผู้ช่วยอาชญา ได้แก่ ตำแหน่งท้าวสุริยะ ท้าวสุริโย ท้าววิพิสาร และท้าวสุทิสสาร มีหน้าที่ในการพิจารณาคดี พิพากษาและการปกครองแผนกต่าง ๆ ของเมือง

3. ตำแหน่งซื้อบ้านข้างเมือง มีทั้งหมด 17 ตำแหน่ง ที่สำคัญเช่น เมืองแสน กากับฝ่ายทหาร เมืองจันทร์ กากับฝ่ายพลเรือน เมืองขวา เมืองซ้าย เมืองกลาง มีหน้าที่ดูแลการพิสดารต่าง ๆ เช่น การปฏิสังขรณ์ วัด และกากับในการสักเลก เป็นต้น

4. ตำแหน่งพิเศษ เรียกว่าเพี้ย หรือเพี้ย เช่น เพี้ยชาวนิจิต เป็นองครักษ์ เจ้าเมือง เพี้ยชาตินแทนแผ่นดินเมือง เป็นพนักงานติดตามเจ้าเมือง เป็นต้น

5. ตำแหน่งสำหรับบ้านและหมู่บ้าน คือ ตำแหน่งท้าวฝ่าย ตรงกับคำว่า นายอำเภอ ตำแหน่งตาแสงตรงกับคำว่านายแขวง (กำนัน) และตำแหน่งกำนันตรงกับผู้นำหมู่บ้าน โดยมีจำบ้านช่วยกำนันในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ มีจำบ้านตั้งแต่ 2 ถึง 6 คน สุดแต่หมู่บ้านเล็กหรือใหญ่

ท้าวฝ่าย ตาแสง มีหน้าที่รับรายงานโจรผู้ร้าย ผลประโยชน์พืชพันธุ์บ้าน รายงานสัตว์พาหนะ โรคสัตว์จากกำนันและจำบ้านส่งต่อไปยังเมืองแสน เมืองจัน รับประกาศต่าง ๆ จากหัวหน้าไปแจ้งกำนัน จำบ้านเพื่อป่าวร้องให้ราษฎรรู้ทั่วกัน

กำนัน และจำบ้าน มีหน้าที่ปกครองราษฎรในหมู่บ้าน เป็นหัวหน้าป่าวร้องราษฎรไปทำนุญาให้ทานตามเทศกาล ใกล้เคียงระงับคดีเล็กน้อยซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านช่วยเหลือกรรมการเมืองในการเก็บส่วยและสักเลก กะเกณฑ์ราษฎรช่วยเหลือราชการเมืองโดยผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปตามคำสั่งกรรมการเมือง¹¹⁸

2.5.2 โครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจของภาคอีสานเป็นภาคที่มีระบบเศรษฐกิจการผลิตแบบยังชีพของหมู่บ้านโดยทั่วไป มีการทำงานทั้งที่พื้นดินไม่ค่อยเหมาะแก่การปลูกข้าวนักเพราะดินเค็มและรับน้ำไว้ไม่ค่อยได้ มีการปลูกฝ้ายและทอผ้าขึ้นใช้เอง¹¹⁹

ในปี พ.ศ. 2449 สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้เสด็จตรวจราชการ

¹¹⁸หลวงผดุงแคว้นประจันต์ (จันทร อุตตรนคร), ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาค 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 40-41.

¹¹⁹ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2533), หน้า 60.

มณฑลอุดรและมณฑลอีสาน ได้ทรงบันทึกสภาพหมู่บ้านอีสานและยังได้กล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจของ
อีสานในยุคหนึ่งไว้อย่างละเอียดดังนี้¹²⁰

...เวลาฉันไปเที่ยวตามบ้านเรือนราษฎร ได้ถามถึงการทํามาหากินและ
ประเพณีที่ปกครองบ้านเรือน ได้ฟังคำพวกชาวบ้านในมณฑลอุดรอธิบาย
ยิ่งรู้ก็ยิ่งพิศวง ด้วยเห็นว่าชนชาติไทยได้เคยถึงวัฒนธรรม (civilization)
ถึงหมู่บ้านในตำบลซึ่งฉันได้ไปแห่งหนึ่งให้เห็นเป็นตัวอย่าง แต่เรียกชื่อว่า
บ้านอะไรลืมไปเสียแล้ว อยู่ในระหว่างเมืองชนบทกับเมืองขอนแก่น เป็น
ตำบลมีบ้าน 100 หลังคาเรือนด้วยกัน ราษฎรในตำบลนั้น คราวหนึ่งก็มีบ้าน
อยู่แห่งหนึ่ง เรือนทรง ๖ บ้านล้วนทําด้วยไม้มุงแฝก มีรั้วล้อมรอบบริเวณ
บ้าน ลานบ้าน ตอนในรั้วทําสวนปลูกผักผักแกงที่กินเป็นอาหารกับคอกเลี้ยง
หมู เลี้ยงไก่ ลานบ้านนอกรั้วออกไปทําไร่ฝ้ายและสวนกล้วยสวนทุ
สวนปลูกต้นหม่อนสำหรับเลี้ยงไหม กับคอกเลี้ยงวัวเลี้ยงควาย ต่อ
หมู่บ้านออกไปถึงทุ่งนา พวกชาวบ้านต่างมีนาทํา ทุกครัวเรือน และ
ถือกันเป็นธรรมเนียมว่าใครทํางานได้ต้องทําทุกคน ผู้ชายทํางานหนัก
เช่นทํานาและเลี้ยงปศุสัตว์ ทั้งทําการปลูกสร้างและแบกขนต่าง ๆ
ผู้หญิงทํางานเบาอยู่กับบ้านเช่นทําสวนทําไร่ เลี้ยงไหมและไก่หมู
ตลอดจนปั่นฝ้ายชักไหมและทอผ้า ทุกครัวเรือนสามารถหาอาหารและสิ่ง
ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้สำหรับการเลี้ยงชีพได้โดยกำลังพึ่งตนเพียงพอไม่อดคัด
ฉันถามว่าสิ่งของที่ทําไม่ได้เอง เช่น มีดพริ้วและไม้ขีดไฟเป็นต้น ทําได้
ด้วยอย่างไร เขาบอกว่าสัตว์ที่เขาเลี้ยงเช่น วัว ควาย ไก่ หมู ย่อม
ออกลูกมีเหลือใช้เสมอ ถึงปีก็มีคนพวกค้าขายสัตว์ เช่น พวกที่ส่งหมูลง
มาขายกรุงเทพฯ เป็นต้น ไปเที่ยวหาซื้อ เขาขายสัตว์ที่เหลือใช้

¹²⁰กระทรวงมหาดไทย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ
และงานทางปกครองของพระองค์, (กรุงเทพฯนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505),
หน้า 146-147.

ได้เงินพอซื้อของที่ต้องการทุกอย่าง ส่วนการปกครองนั้น ใคร
 เป็นพ่อบ้านก็ปกครองผู้คนในบ้านของตน หมู่บ้านอันหนึ่ง มีผู้ใหญ่
 ที่คนนับถือเป็น "จำบ้าน" ดูแล้วกล่าวผู้คนในหมู่บ้านนั้น และ
 ที่สุดมี "ตาแสง" เป็นนายตำบล ซึ่งเจ้าเมืองเลือกคนในตำบลนั้น
 ที่ผู้คนนับถือมาก ตั้งเป็นหัวหน้าคนหนึ่ง เพราะฉะนั้นเมื่อตั้งพระราช
 บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงปรับเข้ากับวิธี
 ปกครองอย่างโบราณที่เป็นอยู่แล้วได้โดยง่ายว่าต่อไปถึงคตินิยม
 ก็มีวัดซึ่งราษฎรช่วยกันสร้าง แล้วนิมนต์พระภิกษุสงฆ์มาอยู่สั่งสอน
 ศิลธรรม และวิชาความรู้แก่ชาวบ้าน ใให้สมบูรณ์ประโยชน์ทั้งทาง
 โลกและทางธรรมทุกตำบล ลักษณะสมาคมของไทยแต่โบราณ ถ้า
 ว่าโดยย่อก็คือคนในตำบลนั้นมีที่อยู่ และมีที่ทามาหากินพอกันไม่มี
 ใครอดอยาก แต่ใครทำงานใด้ต้องทำงานทุกคนทั้งชายหญิง
 ไม่มีคนสัวรายอยู่เบ่สำหรับเที่ยวขอทานใครกิน ทั้งตำบล
 ไม่มีเศรษฐี และไม่มีคนจนใจ้ใจ จึงมีใครมีใครเป็นใจรผู้ร้าย
 เพราะอยู่เป็นเป็นสุขสบายด้วยกันหมด จึงเห็นควรนับว่าถึง
 วัฒนธรรมอย่างสูงตามสมควรแก่ท้องถื่นด้วยประการฉะนี้..."

จึงเห็นได้ว่าสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจของอีสานนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการ
 ผลิตแบบพอยังชีพ แม้นับปัจจุบันท้องที่บางแห่งของภาคนี้ก็ยังคงมีลักษณะการผลิตแบบพอยังชีพอยู่ ด้าน
 การค้าขายส่วนมากเป็นการค้าขายของป่าและ เนื่องจากสภาพการติดต่อคมนาคมไม่สะดวก เพราะ
 อีสานไม่มีระบบการคมนาคมทางน้ำที่สำคัญ การค้าทางไกลในระยะก่อนมีเส้นทางรถไฟจึงต้องใช้
 วิธีหาบและเกวียน อย่างไรก็ตามสภาพการค้าขายก็ยังมีไม่มากนัก เนื่องจากอีสานไม่มีสินค้าพิเศษ
 เฉพาะแหล่งเพื่อส่งออกอย่างไม้สักในภาคเหนือและตีนภูในภาคใต้¹²¹

2.5.3 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านและรัฐ

เนื่องจากสภาพของอีสานเป็นสิ่งคมนชนบทซึ่งหมู่บ้านมีความเป็นอิสระค่อนข้าง

¹²¹ ถัตรทิพย์ นาดสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, หน้า 61-63.

สูง¹²² ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองต่าง ๆ และรัฐส่วนกลางทั้งในยุคของกรุงศรีอยุธยาและยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ราชการส่วนกลางมิได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองภายในของหัวเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากนัก เมืองต่าง ๆ มีอำนาจปกครองดูแลราษฎรในเมืองที่ตนปกครองอยู่เต็มที่ ความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองอีสานกับรัฐส่วนกลางเป็นไปในรูปของการส่งส่วยที่เป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินเข้ามายังเมืองหลวงตามกำหนดเวลา อย่างเช่นก่อนสมัยที่จะมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 มณฑลอุดรขณะนั้นยังไม่มี การเก็บภาษีมาบำรุงรัฐแต่อย่างใด มีเพียงแต่การเก็บส่วยส่งให้รัฐ ส่วนกลาง ซึ่งเก็บได้ปีละ 25 ชั่งเท่านั้น¹²³

ผลประโยชน์ประการสำคัญที่เจ้าเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับจากการปกครองก็คือผลประโยชน์จากการเก็บส่วยจากราษฎรนี้เอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แม้แต่ในการปกครองในเขตหัวเมืองในคณะอาญาสี่ ซึ่งแบ่งออกเป็นสี่กองนั้น ต่างก็มีการแก่งแย่งหาไพร่หรือเลกมาขึ้นสังกัดกับกองของตนที่มีจำนวนมาก ๆ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ในการเก็บส่วยนั่นเอง ทั้งนี้เพราะเจ้าเมืองกรมการเมืองแต่ก่อนนั้น ไม่ได้รับผลประโยชน์อื่นใดจากรัฐบาล ส่วนกลาง นอกจากค่าธรรมเนียม คดีความ และจากส่วนแบ่งของส่วยสาอากรเท่านั้น¹²⁴

ในระบบการปกครองของอีสานก่อนสมัยการปฏิรูปการปกครองนั้นจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านกับรัฐส่วนกลางนั้น รัฐส่วนกลางแทบจะไม่ได้มีความสัมพันธ์หรืออำนาจปกครองควบคุมหมู่บ้านโดยตรงเลย ความสัมพันธ์ที่มีอยู่ห่าง ๆ เพียงประการเดียวก็คือการเก็บผลประโยชน์ส่วยสาอากร ซึ่งรัฐส่วนกลางก็มิได้เป็นผู้ลงมาจัดเก็บโดยตรง แต่เป็นอำนาจการจัดการของเจ้าเมืองกรมการเมืองหรือรัฐท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ดังกล่าวแล้ว

ในขณะที่ส่วนกลางให้อำนาจเจ้าเมืองซึ่งเป็นคนพื้นเมืองปกครองกันเอง โดยทางส่วนกลางควบคุมหัวเมืองเหล่านี้เพียงเล็กน้อย เช่น การแต่งตั้งอาญาสี่ ฉะนั้นเมื่อเจ้าเมืองบางเมืองทำการปกครองโดยไม่ยุติธรรมกดขี่ข่มเหงราษฎรหรือทุจริตส่วยสาอากรอย่างไม่เป็นธรรม

¹²² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, หน้า 63.

¹²³ อรวรรณ ใจกล้า, "การปรับปรุงการปกครองมณฑลอุดร", ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโรจน์ อ่องสกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: หานนคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 159.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

ทางส่วนกลางย่อมไม่มีโอกาสรู้ถึงความเดือดร้อนของราษฎร นอกจากราษฎรจะทำเรื่องราวร้องทุกข์กราบบังคมทูล เช่น ราษฎรเมืองหนองคายได้ทำเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นกราบทูลว่า เจ้าเมืองหนองคายไม่ตั้งอยู่ในความยุติธรรม กดขี่ข่มเหงราษฎรทำให้ได้รับความเดือดร้อน¹²⁵

ปัญหาความยุติธรรมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของเจ้าเมือง ก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาคือ ราษฎรร้องขอพหุไปอยู่เมืองอื่น เช่น ราษฎรเมืองหนองคายขอไปขึ้นอยู่กับเมืองปราจีนบุรี และในระยะต่อมากลายเป็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศในระบอบที่ฝรั่งเศสกำลังขยายลัทธิจักรวรรดินิยมพยายามเข้ามาเกลี้ยกล่อมราษฎรให้อยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสโดยชักลิววิธีการให้เงิน เลื้อผ้า สิ่งของแก่ราษฎร ให้ความคุ้มครองคนไทยที่แข็งขันอำนาจต่อรัฐบาลไทย ประกอบกับในระยะนั้นเจ้าเมืองกรมการไทยได้ชิงงานราชการและเก็บส่วยจากราษฎรรุนแรง ทำให้ราษฎรอพยพไปอยู่กับฝรั่งเศส ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศสขึ้น เป็นผลให้เจ้าเมืองไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ รัฐบาลไทยได้ต่อต้านการกระทำของฝรั่งเศส โดยการแจกเลื้อผ้าให้แก่เจ้าเมืองกรมการ เจ้าหมื่น นายกอง ซึ่งคุมตัวเลกอยู่ชายพระราชอาณาเขต ซึ่งเป็นนโยบายที่ดึงราษฎรกลับเข้ามาในพระราชอาณาเขต¹²⁶

ในท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านกับรัฐส่วนท้องถิ่นและรัฐส่วนกลางซึ่งเป็นไปดังกล่าวแล้วนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือตาแสง นายบ้าน ก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมืองให้มีหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ทำการช่วยเหลือกรมการเมืองในการเก็บส่วยจากราษฎรในหมู่บ้าน ตลอดจนการศึก เลกหรือการควบคุมขึ้นทะเบียนไพร่ในท้องถิ่นด้วย รวมทั้งการเกณฑ์แรงงานราษฎรไปทำราชการต่าง ๆ ตามคำสั่งของเจ้าเมืองและกรมการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสิทธิขาดในการแต่งตั้งถอดถอนการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้โดยอำนาจรัฐส่วนกลางมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับแต่อย่างใด

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151-152.

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157-158.

2.6 การปกครองในระบอบศักดินากับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในหมู่บ้าน

ภายใต้การปกครองในระบบศักดินานั้นราษฎรชาวนาในหมู่บ้านส่วนใหญ่จะมีฐานะ เป็นไพร่ที่ต้องขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนาย มิฉะนั้นจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐ ซึ่งจากความสัมพันธ์ดังกล่าวที่มีลักษณะให้ความสำคัญต่อการปกครองคนโดยผ่านมูลนายมากกว่าจะเป็นการปกครองคนตามท้องถิ่นที่บุคคลนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ บ่อมส่งผลให้การติดต่อสัมพันธ์กันโดยตรงระหว่างรัฐบาลกลางและราษฎรในท้องถิ่นมีอยู่น้อยมาก แม้จะมีบางครั้งที่รัฐส่วนกลางจะส่งเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยไปจัดเก็บภาษีอากร อาทิ เก็บอากรสำนา และได้ติดต่อกับชาวนาโดยตรง แต่โดยทั่วไปแล้วมูลนายภูมิภาคซึ่งเป็นชนชั้นผู้ปกครองในท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการติดต่อกับราษฎรเองทั้งหมด ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้เกิดกีดกันการจัดการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ มูลนายซึ่งเป็นชนชั้นผู้ปกครองในท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมาก¹²⁷

เนื่องจากอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางไม่ได้มีต่อขุนนางหัวเมืองมากนัก โดยเฉพาะในหัวเมืองที่อยู่ห่างไกล¹²⁸ การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของรัฐเป็นไปอย่างหลวม ๆ ให้อำนาจอิสระในการปกครองหัวเมืองส่วนภูมิภาค ซึ่งสภาพการณ์ที่รัฐส่วนกลางไม่ได้ควบคุมและรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเด็ดขาดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่นนี้ทำให้ชนชั้นผู้ปกครองในหัวเมืองได้แก่ เจ้าเมืองกรมการเมืองในท้องถิ่น เป็นผู้มียบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ควบคุมกำลังคนเกณฑ์แรงงานและเก็บส่วยจากราษฎรให้รัฐ¹²⁹

นอกจากการผูกเกณฑ์แรงงานและการเสียส่วยแล้ว ภารกิจที่ราษฎรต้องปฏิบัติต่อรัฐส่วนกลางอีกประการก็คือการเสียผลประโยชน์ในรูปของภาษีอากร ซึ่งภาษีอากรที่สำคัญและมีผลกระทบต่อชีวิตราษฎรชาวนาในหมู่บ้านมาก ได้แก่ การเก็บสำนา การเก็บอากรสำนาแต่เดิมนั้นรัฐส่วนกลางจะเรียกเก็บโดยแบ่งจากผลผลิตข้าวเปลือกที่ชาวนาทำได้เรียกว่าค่าหางข้าว โดย

¹²⁷คมเนตร ญาณโรสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 31.

¹²⁸ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 99.

¹²⁹คมเนตร ญาณโรสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศาภิบาล", หน้า 33.

กำหนดเอาไร่ละ 2 ไร่ต่อปี และให้ชาวนาขนข้าวไปส่งให้ถึงยุ้งฉางของหลวงด้วยตนเอง นอกจากนี้ราษฎรยังจะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐในรูปแบบอื่น ๆ อีกจำนวนมาก เช่น อากรสวน อากรสมัตตสาร อากรค่าน้ำ อากรรักษาเกาะ และเมื่อเริ่มประมวลกฎหมายอาญาระบบกฎหมายอากรชาวจีน ในสมัยรัชกาลที่ 3 ภาษีใหม่ ๆ ก็ได้มีการเรียกเก็บจากผลผลิตของราษฎรแทบทุกชนิด¹³⁰ ซึ่งทำให้รายได้ของรัฐส่วนกลางเพิ่มพูนขึ้น แต่ในขณะเดียวกันราษฎรในหมู่บ้านก็ต้องเป็นผู้รับภาระภาษีเหล่านั้นโดยไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นพันธะที่รัฐส่วนกลางเรียกร้องให้ราษฎรในหมู่บ้านปฏิบัติต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการถูกเกณฑ์แรงงาน การเสียส่วยและภาษีอากร ซึ่งพันธะเหล่านี้เมื่อพิจารณาในแง่ของราษฎรชาวบ้านแล้วอาจเห็นได้ว่าเป็นภาระที่หนักยิ่งสำหรับชาวบ้านในระดับหมู่บ้านที่มีระบบการผลิตแบบพอเพียง ต้องช่วยเหลือหรือตัวเองเป็นส่วนใหญ่ในการผลิตการทำมาหากิน โดยที่รัฐส่วนกลางเองก็ไม่ได้เข้าไปส่งเสริมคอยให้ความช่วยเหลือในเรื่องของวิธีการผลิต หรือเครื่องมือในการผลิตแต่อย่างใด รัฐมีหน้าที่เพียงคุ้มครองป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยโดยยึดหลักการปกครองโดยธรรมของกษัตริย์เป็นสำคัญ และแม้แต่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐเอง กฎหมายลักษณะโจรห้าเส้นก็ยังแสดงถึงบทบาทและข้อจำกัดของรัฐในยุคนี้ว่า รัฐยังไม่ถือเป็นหน้าที่หรือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐที่จะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับภัยทุกข์ บำรุงสุข ให้ความปกป้องคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่ท้องถิ่นหมู่บ้านแต่อย่างใด¹³¹

การที่ราษฎรชาวนาในหมู่บ้านไม่อาจพึ่งอำนาจรัฐส่วนกลางได้เช่นนี้ทำให้การดำเนินชีวิตของชาวนาในชนบท จำเป็นต้องผูกพันและขึ้นอยู่กับอำนาจท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ตัวและในสภาพการณ์เช่นนี้กล่าวได้ว่ามูลนายซึ่งเป็นชนชั้นผู้ปกครองในท้องถิ่นนับแต่ระดับเมืองคือเจ้าเมือง กรมการเมือง ลงมาถึงผู้ปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นพวกที่มีโอกาสสามารถสร้างอิทธิพล ความมั่งคั่งและอำนาจแก่ตัวเองได้มากพวกหนึ่ง

ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้มูลนายหรือชนชั้นผู้ปกครองท้องถิ่นเมื่ออำนาจเหนือราษฎรชาวนาผู้เป็นไพร่มากขึ้น กล่าวได้ว่ามูลนายที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการสูง จะมี

¹³⁰ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 170-173.

¹³¹คมนตรี ญาณโสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล", หน้า 35.

ไพร่ชาวนาในสังกัดมาก เพราะเห็นว่าเป็นสามารถให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือไพร่ชาวนาได้ดีกว่า
มูลนายที่มีตำแหน่งต่ำ ๆ ความชอบธรรมของการมีอำนาจของมูลนายจึงขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่
ราชการซึ่งเป็นอำนาจทางการปกครองที่ได้รับการรับรองจากรัฐส่วนกลาง¹³²

กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งผู้นำท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน ที่ได้รับอำนาจ
อย่างเป็นทางการจากรัฐ ถึงแม้ว่าผู้นำเหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้มีอำนาจอิทธิพลในท้องถิ่น อันเป็น
อำนาจท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการก็ตาม แต่การที่รัฐซึ่งมีจุดประสงค์จะขยายอำนาจการปกครองของ
รัฐลงไปในระดับหมู่บ้าน จึงได้นำอำนาจทางการลงไปให้การรับรอง อำนาจแบบจารีตดังกล่าว
ตำแหน่งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน จึงได้กลายเป็นตำแหน่งผู้นำท้องถิ่นแบบเป็นทางการ มีอำนาจหน้าที่ฐานะ
และบทบาทเป็นผู้นำหมู่บ้านในระดับสูง ในขณะที่ผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น พระสงฆ์ ผู้นำชาวบ้านอื่น ๆ
มีสถานะบทบาทหน้าที่ในลำดับรองลงไป

อย่างไรก็ตามในการที่กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะทั้งการเป็นผู้นำท้องถิ่นแบบ
เป็นทางการ และการเป็นผู้นำท้องถิ่นแบบจารีตหรือไม่เป็นทางการ แต่จากบทบาทและอำนาจหน้าที่
ต่าง ๆ ที่รัฐได้กำหนดไว้ เช่น อำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของ
หมู่บ้าน รวมทั้งหน้าที่ในการควบคุมบัญชีราษฎรและการเกณฑ์แรงงาน ก็ทำให้เห็นได้ว่าฐานะและ
บทบาทที่เด่นชัดของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ในยุคศักดินานั้นก็คือการเป็นตัวแทนแห่งอำนาจรัฐในระดับ
หมู่บ้านนั่นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.