

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116:  
ปฐมบทการปกครองท้องถิ่นไทย  
Act of Local District administration Rattanakosin Era  
116: The First step of Thai local government

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ยอดชาย ชูติกาโม<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 จะมีใช้กฎหมายที่แสดงถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างที่เข้าใจกันในปัจจุบัน แต่กฎหมายฉบับนี้ได้แสดงถึงการวางรากฐานการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากสังคมไทยได้พัฒนาจากรัฐจารีตมาสู่การเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ที่ต้องมีการปฏิรูปการปกครองและรวมอำนาจที่ส่วนกลาง โดยในระดับท้องที่ท้องถิ่นต่างที่ห่างไกลเมืองหลวงได้มีกลไกของระบบราชการคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ทำหน้าที่ให้กับรัฐบาลในพื้นที่ โดยมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด ต่างจากการปกครองท้องที่ในแบบเดิมของรัฐในระบบจารีตที่ห่างเหินจากส่วนกลางและไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ ยังมีการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นครั้งแรกคือการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการวางรูปแบบอำนาจการปกครองในพื้นที่ท้องถิ่นของไทยอย่างเป็นทางการครั้งแรก เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เรียนรู้การเลือกตั้งในระดับพื้นฐาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นฝึกหัดราษฎรให้รู้จักกับการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วม

---

<sup>1</sup>โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

ร่วมทางการเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อน ถือได้ว่าเป็นการหว่านเมล็ดพันธุ์แห่งการปกครองท้องถิ่นที่จะพัฒนาขึ้นสืบเนื่องมาตามบริบทของสังคมไทย  
**คำสำคัญ** : การปกครองท้องที่ การปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติ

## Abstract

Even though “The Act of Local District administration Rattanakosin Era 116 (1897)” is not the law about local government in current definition, but this law represented the formation and founding of Thai local government in late 19<sup>th</sup> Century. In that time, Thai society was transformed from traditional state to modern nation state which centralized power to the government in Bangkok. In the local district areas were administrated by the function of the government which gave the power to the sub-district head man and village headman. Sub-district head man and village head man were authorized by law and responsible to the government directly, differ from the traditional state. This Act gave the right to Thai people to elect the village headman which is the first time that the people participate in politic directly and represented the first step of Thai local government.

**Keywords:** Local district administration, Local government, Act

## 1. บทนำ

บทความนี้มีใช้บทความวิจัย (Research paper) แต่เป็นบทความพรรณวิเคราะห์ (Analytical approach paper) ที่ทำการศึกษาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 ที่เป็นการวางรากฐานการปกครองพื้นที่ในหัวเมือง ที่แม้จะมีรูปแบบโครงสร้างการจัดการที่มีใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างในปัจจุบันอันเนื่องด้วยบริบทแห่งยุคสมัย แต่ถือได้ว่าลักษณะบางประการที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้

เป็นการวางรากฐานของการปกครองท้องถิ่นและการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้รู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ตามนิยามทางรัฐศาสตร์ร่วมสมัยในปัจจุบัน จะเน้นถึงการมีอำนาจ (Autonomy) ของท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง ทั้งด้านการบริหาร การประชุมสภาท้องถิ่น การจัดการคลังและงบประมาณในระดับหนึ่ง ที่ได้รับการมอบอำนาจจากรัฐบาลที่ส่วนกลาง ด้วยความเชื่อที่ว่า มีแต่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองที่จะเข้าใจสภาพแวดล้อมและรู้ว่ามีความต้องการในการจัดรูปแบบปกครอง การบริหาร การบริการประชาชนอย่างไรบ้างในท้องถิ่นของตน การปกครองท้องถิ่นจึงได้รับการยกย่องว่าเป็นรากฐานสำคัญประการหนึ่งในการสร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตยในระดับรัฐชาติ (Nation State) คือถ้าการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตยที่ดี ย่อมส่งผลต่อการที่รัฐชาตินั้นจะมีระบอบประชาธิปไตยที่ดี ที่เข้มแข็งเช่นกัน

สิวาพร สุขเอียด ได้อธิบายถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่ามี 6 ประการ คือ

“...1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื่องบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหาร

ท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยประชาชนออกเสียงประชามติ (Reference) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาภาระดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาที่ย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนใน

ท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังมีฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาระบบแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น...” (สิวาพร สุขเอียด, 2561)

สำหรับที่มาของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีมาตั้งแต่ครั้งบรรพกาล ในลักษณะของชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ที่ดูแลตนเอง โดยที่ผู้มีอำนาจรัฐชาติปิตัยมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่นต่างๆ น้อยมาก การปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกวันนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาใหม่กับการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ที่มีลักษณะเป็นรัฐชาติ(Nation State) ซึ่ง นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้อธิบายไว้ว่า

“...การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า Local Self Government นั้นเป็นการปกครองที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งเราอาจจะเรียกว่าเป็น “การเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ” (Nature หรือ Community Politics) ก็ได้ โดยสภาพของการเมืองธรรมชาตินั้นเกิดมาตั้งแต่เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นชุมชนทางการเมือง โดยในแต่ละชุมชนนั้นก็จะมีแตกต่างหลากหลายกันออกไป เช่น บางชุมชนผู้ชายเป็นใหญ่ บางชุมชนผู้หญิงเป็นใหญ่ ซึ่งเราอาจจะเรียกสภาพนี้ว่าเป็น “การเมืองในชุมชน” โดย

ลักษณะของการเมืองในชุมชนนั้น ก็จะมีความแปรผันไปตามโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆ เองว่า เป็นชนเผ่าหรือเป็นกลุ่มภาษาวัฒนธรรมใด มีอุปนิสัยใจคอ มีวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม มีการนับถือญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้ผู้นำ มีวิถีชีวิต คติความเชื่อ ค่านิยม และสภาพภูมิศาสตร์ทางกายภาพต่างๆ ฯลฯ ในลักษณะใด

ในสังคมขนาดเล็ก เช่น สังคมแบบล่าสัตว์และเก็บหาอาหาร สังคมชนเผ่าหรือสังคมเกษตรกรรม ระบบเครือญาติหรือความเป็นญาติพี่น้องมีอิทธิพลรอบงำระบบการผลิตและการแบ่งปันทรัพยากร การจัดตั้งองค์กรสังคม สมัครพรรคพวกและระบบการเมือง ตลอดจนครอบคลุมความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดเอาไว้ ในสังคมชานาไทย กลุ่มเครือญาติเป็นพื้นฐานสำคัญของสายความสัมพันธ์ทางสังคมภายในชุมชนตลอดมาทุกยุคสมัย นอกเหนือไปจากพ่อแม่พี่น้องและลูกหลานซึ่งเป็นสมาชิกของครอบครัวขยาย กลุ่มเครือญาติของชาวบ้านแต่ละคนจะประกอบไปด้วยบรรดาผู้สืบเชื้อสายจากบรรพบุรุษหรือปู่ย่าตายายของคนนั้นๆ รวมทั้งลุงป้า น้าอา และลูกๆ ของคนเหล่านี้ซึ่งมักถูกเรียกรวมๆ กันว่าเป็น “ญาติ” หรือ “อาว” สมาชิกของกลุ่มเครือญาติที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกันและหมู่บ้านใกล้เคียงจะเป็นผู้ที่ชาวบ้านให้ความใกล้ชิดสนิทสนม สนับสนุนและช่วยเหลือเกื้อกูลมากกว่าเพื่อนบ้านหรือชาวบ้านอื่นๆ ที่มีได้เกี่ยวดองด้วยสายสัมพันธ์ทางเครือญาติ

อาจจะกล่าวได้ว่า ในชุมชนชานา ความสัมพันธ์ทางเครือญาติได้ครอบคลุมสมาชิกแทบทั้งหมดของชุมชนเอาไว้ หมู่บ้านชานามักจะประกอบไปด้วยกลุ่มเครือญาติเพียง 4-5 กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มจะปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ในแนวเดียวกัน ความสัมพันธ์ทางการแต่งงานระหว่างกลุ่ม

เครือข่ายกลุ่มต่างๆ ทำให้ลูกหลานของกลุ่มเครือข่ายเหล่านี้มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นต่อกัน

โดยอาจจะกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคม จนสามารถกล่าวได้ว่าในท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีสิ่งๆ ที่เรียกว่า Local Self Government อยู่แล้ว หากอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal) คือ การปกครองในรูปแบบของเครือข่าย วงศ์วาน ตระกูล มีผู้หลักผู้ใหญ่เป็นผู้ดูแล หรือในการปกครองระดับหมู่บ้านหรือชุมชน

ในประเทศยุโรปส่วนใหญ่มักจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคมที่ค่อยๆ ปรับเปลี่ยนจนมาเป็นระบบรัฐในยุคปัจจุบัน ในหลายประเทศยังคงมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีเค้าโครงหรือร่องรอยในทางประวัติศาสตร์ซึ่งอาจไม่ได้มีบทบาทในทางสังคมอีกเลยก็ตาม อาทิเช่น ระบบแพริช ในประเทศอังกฤษ เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า ที่มาของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศยุโรปจึงมีพื้นฐานในทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญและนับได้ว่าเป็นระบบการปกครองที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีระบบรัฐและการปกครองประเทศ

ทั้งนี้ สภาพของชุมชนที่เกิดขึ้นในยุคดั้งเดิมเหล่านี้เกิดก่อนระบบรัฐและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ แม้ว่าในที่สุดแล้วชุมชนต่างๆ จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไปแล้วก็ตาม ชุมชนเหล่านี้ คือ การรวมตัวของสังคมอย่างเป็นธรรมชาติก่อนที่จะได้มีการจัดระบบสังคมในทางการเมืองการปกครองตามอุดมคติในทางการเมือง การจัดระบบเศรษฐกิจและสังคมในยุคสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของการปกครองตนเองในรูปแบบดังกล่าวนี้ได้แก่ ไม่มีความยั่งยืน แน่นนอน และไม่มียุทธศาสตร์หรือกรอบกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจของผู้ปกครอง ในยุคใหม่ที่รัฐบาลจัดตั้งและรัฐบาลกลางรับรอง ก็คือ การ

ปกครองตนเองของท้องถิ่นแบบเป็นทางการ (Formal) นั้น องค์กรปกครองตนเองดังกล่าวจะมีลักษณะขององค์กรที่เป็นทางการ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ มีคุณค่าและความสำคัญ คือ มีความเป็นสถาบัน มีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน และมีการเลือกตั้งที่ต่อเนื่อง

การกระจายอำนาจเป็นการปกครองที่รัฐและรัฐบาลกลางได้ส่งอำนาจ หรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ควรที่จะมีการประกาศหลักและแนวทางการมอบอำนาจนั้นไว้เป็นกฎหมาย หรือโดยนโยบายที่สำคัญของประเทศ และองค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจมาจากรัฐบาลกลางนั้นได้ ควรที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถมีทรัพย์สิน มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งมีบุคลากร ตลอดจนจนถึงผู้บริหารและสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยทำหน้าที่ให้บริการประชาชนภายในอาณาบริเวณหนึ่งๆ ที่มีความชัดเจนแน่นอน องค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจ ที่รัฐบาลกลางส่งมอบอำนาจมาให้นี้ได้ เราเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การที่รัฐบาลกลางส่งมอบอำนาจ หรือมอบอำนาจในทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็เพราะว่ารัฐบาลกลางเล็งเห็นประโยชน์ว่า ประชาชนนั้นเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการฝึกฝนให้ประชาชนได้มีความคิดและมีการเรียนรู้ที่จะปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย เช่น ให้ประชาชนได้เลือกสมาชิกสภา ท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจ นอกจากจะมุ่งประโยชน์ไปที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใหม่ ซึ่งกล่าวโดยหลักการแล้ว จะมี

การกระจายภารกิจหน้าที่การงานอย่างง่าย ๆ จากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้กระทำการแทน เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาขั้นประถม เป็นต้น การกระจายภารกิจหน้าที่ คือ การถ่ายโอนงานอย่างง่ายและมีลักษณะเป็นงานพื้นฐานให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางนี้ นับว่ามีคุณประโยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับบริการจากรัฐบาลอย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์ต่อรัฐบาลกลางอีกด้วย เนื่องด้วย รัฐสมัยใหม่ และรัฐบาลกลางสมัยใหม่นั้น มีภารกิจหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นจากรัฐสมัยโบราณเป็นอันมาก เช่น ภารกิจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิบัตรต่างๆ การสำรวจและพัฒนาพลังงาน การรักษาสิ่งแวดล้อม การค้นคว้าทางอวกาศ และการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ฯลฯ ซึ่งเป็นการหน้าที่ที่รัฐสมัยใหม่ควรทำ และบางเรื่องถูกบังคับให้ทำตามกรอบของการเมืองระหว่างประเทศ ในขณะที่การหน้าที่แบบเดิมๆ ที่รัฐบาลกลางได้ทำมาเป็นเวลานานนั้น ปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมมากที่สุดที่จะได้รับการถ่ายโอนให้กระทำการแทนรัฐบาลกลาง และบางเรื่องรัฐบาลกลางก็มักตัดสินใจให้องค์กร เอกชนรับทำงานแทนรัฐบาลกลางไปแล้ว ก็มี เช่น การไปรษณีย์ และการขนส่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะมึระดับที่น้อยหรือมากเพียงใดก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นภายในรัฐเดียวกันยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเสมอ เพียงแต่ว่ากลไกของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเอง จะมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐ ตัวอย่างเช่น บางรัฐนิยมใช้คำสั่งทางการปกครองเป็นหลัก และบางรัฐนิยมใช้กลไกทางศาล กลไกทางรัฐสภา

และบ้างใช้การควบคุมทางกฎหมาย และการควบคุมทางการคลังทดแทน การใช้คำสั่งทางการปกครองในการกำหนดว่าท้องถิ่นควรทำ หรือไม่ควรทำอะไร เป็นต้น...” (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2561)

ในส่วนของประเทศไทยนั้น การปกครองท้องถิ่นในสมัยโบราณคือตามแต่ละพื้นที่ที่มีบ้านเรือน ชุมชนตั้งอยู่รวมกันจะมี “พ่อบ้าน” “นายบ้าน” หรือ “แก่บ้าน” เป็นผู้นำชุมชนในพื้นที่ ผู้ที่เป็นผู้นำในท้องถิ่นนั้นก็มักจะมาจากการเป็นผู้อาวุโสหรือมีฐานะดีกว่าผู้อื่น ถ้าผู้นำในท้องถิ่นนั้นได้มีปฏิสัมพันธ์กับขุนนางกรมการเมืองที่อยู่ใกล้เคียง มีความดีความชอบในการสรรหาหรือรักษาผลประโยชน์ให้ราชการ ก็อาจจะได้รับการอวยยศเป็น “พัน” หรือ “หมื่น” ความรู้สึกเกี่ยวข้องว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการปกครองนั้นยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งจะเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญยิ่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่แม้จะยังไม่มียกเลิกเรียกว่การปกครองท้องถิ่นตามนิยามที่ยอมรับกันในปัจจุบัน แต่ในท้องถิ่นหรือท้องที่ พื้นที่ต่างๆ ที่อยู่ทั่วราชอาณาจักร ได้รับการจัดระเบียบให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบการปกครองของไทยที่ก้าวไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ มีการตั้งกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดูแลเรื่องการปกครอง จัดตั้งมณฑลและเมืองต่างๆ วางระบบข้าราชการส่วนกลางและหัวเมือง ให้มีความสอดคล้องกัน โดยในส่วนของารปกครองระดับท้องถิ่นนั้น มีความเปลี่ยนแปลงในระดับหมู่บ้านคือให้มีการทดลองเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นครั้งแรก ที่อำเภอบางปะอิน พระนครศรีอยุธยา ในวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 ซึ่งต่อมาได้ถือว่่าวันที่ 10 สิงหาคม ของทุกปี เป็น “วันกำนันผู้ใหญ่บ้าน” เมื่อมีการทดลองในพื้นที่บางปะอินแล้วเห็นว่าได้ผลดี จึงมีการตรา “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116” ตรงกับ พ.ศ. 2440 ซึ่งถือได้ว่าเป็นหมุดหมายสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย

## 2. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก

116

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561) ฉบับนี้ มีการกำหนดสิ่งที่เป็นรูปแบบการปกครองท้องที่ไว้สามระดับคือ หมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ ที่แต่ละเมืองจะจัดการปกครองให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการปกครองระดับอำเภอนั้นเจ้าเมืองและกรมการของเมืองนั้นๆ จะเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งขึ้นเป็นรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่ ในขณะที่ระดับหมู่บ้านและตำบล ได้เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แม้ว่าจะยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นตามนิยามในปัจจุบัน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นในแง่ที่การให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระดับพื้นที่ของตนเอง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองในระดับหมู่บ้านไว้ คือ

มาตรา 8 กำหนดลักษณะของหมู่บ้านว่าคือท้องที่ที่มีบ้านเรือน 10 หลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีราษฎรอาศัยอยู่ 100 คน ขึ้นไป

ในส่วนที่มาและคุณลักษณะของผู้ใหญ่บ้าน ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 10 ว่า

“...มาตรา 9 ในหมู่บ้าน 1 ให้ราษฎรชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคน 1 แลการที่เลือกผู้ใหญ่นี้คือ

นายอำเภอเป็นประธานในการเลือก

ข้อ 1 ให้นายอำเภอ ซึ่งได้ว่ากล่าวท้องที่นั้นนั่งเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันแลผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นให้เลือกเป็นการเปิดเผย หรือ การลับก็ได้

ข้อ 2 การเลือกนี้ เจ้าพนักงานซึ่งได้รับอำนาจ อำนวยการจะไต่ถาม ความเห็นราษฎรให้พร้อมกันเลือกโดยเปิดเผยก็ได้ หรือเมื่อเห็นว่าที่เลือก โดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจราษฎรผู้เลือก จะให้มาบอกโดยเจียงๆแต่ที่ละคนมิ ให้เพื่อนบ้านรู้ว่าเลือกผู้ใดก็ได้

ผู้ได้รับเลือกมากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 3 ถ้าราษฎร ไม่พร้อมใจกันเลือกผู้หนึ่งผู้ใดไซ้ ให้เจ้าบ้านคนที่ ราษฎรมากด้วยกันเลือกได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านไปรับหมายทั้งที่เมือง

ข้อ 4 เมื่อราษฎร ให้เลือกผู้ใดให้เปนผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้ นั้นเข้าไปยังเมือง เพื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 5 เมื่อราษฎร ได้เลือกผู้ใดให้เปนผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้ นั้นเข้าไปยังที่ว่าการเมือง เพื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง..”

มาตรา 10 ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า

“...มาตรา 10 ผู้ที่ต้องเลือกเปนผู้ใหญ่บ้านนั้นจะต้องเปนชายมีอายุไม่ ต่ำกว่า 21 ปีอย่างหนึ่ง ต้องเปนคนในบังคับพระราชกำหนดกฎหมายอย่าง หนึ่ง แลมิใช่เปนทหารที่ยังอยู่ในหน้าที่รับราชการประจำอย่างหนึ่ง ถ้า ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านถูกผู้ต้องข้อห้ามอย่างใด จะให้เลือกใหม่ก็ได้ แต่ถ้า ต้องเลือกใหม่เช่นนี้ นายอำเภอต้องแจ้งความต่อผู้ว่าราชการเมือง ให้ทราบ เหตุผลจงทุกราย...”

ในส่วนของหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ฯ คือการรักษาความสงบเรียบร้อย การทำสำมะโนครัว การหมั้นตรวจ ตราความเป็นไปในหมู่บ้าน การช่วยเหลือกำนันในการปกครองท้องที่ การ พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดในมาตรา 16 ว่ามิได้หกประการคือ เพราะไปอยู่ที่อื่นนานเกินหกเดือน, เพราะต้องราชทัณฑ์, เพราะไปทำ

ราชการอื่น, เพราะทุจริต, เพราะลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากขอให้ออก และเพราะหมู่บ้านรุ่งโรยจนสิ้นสภาพความเป็นหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านนั้นแม้จะมีเชื้อข้าราชการโดยตรง แต่ได้รับความคุ้มครองจาก พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ในกรณีที่มีลูกบ้านไม่เชื่อฟัง ลูกบ้าน จะมีความผิดฐานละเมิดผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 14

“...มาตรา 14 ถ้าผู้ใหญ่บ้าน บังคับบัญชาราชการตามหน้าที่ แล ลูกบ้านคนใดขัดขืนไม่กระทำตามหรือล่อลวงอำพรางให้ผู้ใหญ่บ้าน ลูกบ้าน คนนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นเงิน ไม่เกิน 20 บาท สถาน 1 จำขัง ไร่ไม่เกินเดือน 1 สถาน 1 หรือปรับแลจำด้วยทั้ง 2 สถาน ให้ผู้ใหญ่บ้านจับตัว มอบกำนันพาไปส่งนายอำเภอเมื่อนายอำเภอไต่สวนได้หลักฐาน ให้ขอต่อศาล ให้ปรับไหมลงโทษแก่ผู้ทำผิดตามโทษานุโทษ...”

และในส่วนของผู้ใหญ่บ้านเองนั้น ถ้าไม่ทำหน้าที่ของตนก็มีความผิด ตามมาตรา 15

“...มาตรา 15 ถ้าผู้ใหญ่บ้าน ละเมินหน้าที่เหล่านี้ประการใด โทษไหม ถานละเมินตามบรรดาศักดินา 300 ไร่ ไหมลาหนึ่งเป็นเงินไม่เกินกว่า 33 บาท ตามความผิดแลเหตุผลยกไว้เป็นพิโนยหลวง แต่ถ้าความผิดที่กระทำนั้น ต้องระวางโทษตามพระราชกำหนดกฎหมายเกินถานละเมิดขึ้นไป ต้องรับ พระราชอาญาตามโทษานุโทษในกระทรวงที่หนักนั้น...”

ที่น่าสนใจคือความสัมพันธ์กับส่วนกลาง คือการสร้าง ความผูกพันกับ ส่วนกลางด้วยการถือน้ำและได้รับผลตอบแทนในรูปของการลดภาระทาง ราชการ ในมาตรา 20 และ 21

“...มาตรา 20 ผู้ใหญ่บ้าน ต้องถือน้ำพิพัฒน์สัตยาปีละครั้ง 1 เป็น กำหนดยกราชการอย่างอื่นพระราชทานให้ผู้ใหญ่บ้าน....”

มาตราที่ 21 ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นไพร่หลวงหรือมีหน้าที่เสียค่า  
ข้าราชการ เสียช่วยอันใดก็ดี ถ้าเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ตราบใด ทรงพระโปรด  
เกล้าให้พ้นหน้าที่ราชการและไม่ต้องเสียเงินเหล่านั้นทั้งสิ้น...”

ในส่วนของกำนันนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ได้  
กำหนดให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ตำบล โดยนำหมู่บ้านหลายหมู่บ้านมา  
รวมกันและให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองคนหนึ่ง ให้ทำหน้าที่กำนัน

“...กำหนดตำบล

มาตรา 22 หลายหมู่บ้าน รวมกันราว 10 หมู่บ้านให้จัดเป็นตำบล 1  
ให้ผู้ว่าราชการเมืองปักหมายเขตตำบลนั้น ให้ตราบได้โดยโดยชัดเจนว่า  
เพียงใด ถ้าที่หมายเขตไม่มีลำห้วยหนองคลองบึง บาง หรือสิ่งใดเป็น  
สำคัญได้ก็ให้ผู้ว่าราชการเมือง จัดให้มีหลักปักหมายเขตอันจะถาวรอยู่ไป  
ได้ยืนนาน

ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนัน

มาตรา 23 ให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้นเลือกกันเป็นกำนัน  
นายตำบล คน 1 แลการเลือกกันเป็นกำนันนี้ นายอำเภอซึ่งได้กล่าวท้องที่  
ต้องนั่งเป็นประธาน เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเห็น พร้อมกัน หรือโดยมาก  
ด้วยกันว่าผู้ใหญ่บ้านคนใด สมควรจะเป็นกำนัน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้ได้รับ  
เลือกนั้นเข้าไปยังศาลากลาง ที่จะได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง...”

สำหรับหน้าที่ของกำนันนั้นก็เหมือนกับผู้ใหญ่บ้านทุกประการ แต่  
มีหน้าที่ที่เพิ่มมาคือการกำหนดให้มีการจัดประชุมผู้ใหญ่บ้านเดือนละสอง  
ครั้ง ให้มีหน้าที่ทำสามะโนครวั และมีอำนาจในการจับกุมคนร้ายส่งทาง  
อำเภอ รักษาความสงบเรียบร้อยในงานนักขัตฤกษ์ จัดประชุมราษฎรเพื่อ

เตรียมการต้อนรับผู้มีบรรดาศักดิ์ที่ผ่านมายังห้องที่ของตนแต่ห้ามเรียไรขอ  
เป็นเงิน ทิงสิ่งของ แต่ให้ราษฎรมาช่วยใช้แรงงานเตรียมการได้  
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้กำหนดหน้าที่เฉพาะตนของกำนัน  
ไว้ 12 ข้อ ดังนี้

“...มาตรา 26 กำนันมีหน้าที่โดยเฉพาะตนดังนี้ คือ  
ปกครองตำบล

ข้อ 1 ให้เปนธุระปลูกษาหาหรือกับผู้ใหญ่บ้านรักษาความ  
เรียบร้อย คอยป้องกันแก้ไขอย่าให้มีเหตุโกลยอันตราย แก่ราษฎรในตำบล

เอาตัวผู้ละเมิดส่งกรมการอำเภอ

ข้อ 2 ถ้าลูกบ้านคนใดละเมิดหรือขัดคำสั่งผู้ใหญ่บ้าน หรือ  
ผู้ใหญ่บ้านทำนอกเหนือเหลือเกินแก่อำนาจและหน้าที่ ให้กำนันคุมตัวไปส่ง  
กรมการอำเภอ ให้ไต่สวนแล้วร้องขอให้ศาลพิพากษาลงโทษตามกฎหมาย

บอกเหตุโจรผู้ร้ายต่อกรมการอำเภอ

ข้อ 3 ถ้ามีเหตุโจรผู้ร้าย หรือการตีรันฟันแทงหรือว่ามีครพาล ตั้ง  
สมัครพรรคพวกจะก่อการร้ายขึ้นในตำบล ต้องรีบนำความไปแจ้งต่อ  
กรมการอำเภอ ถ้าหากว่าอาจจะจับตัวผู้ร้ายได้ ก็ให้จับตัวไปส่งกรมการ  
อำเภอด้วย

ช่วยในการอายุติชันสูตรและตราสิน

ข้อ 4 ถ้ามีผู้มาขออายุติชันสูตรหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรม  
จะทำกฎหมายตราสิน หรือมีผู้จะขอทำชันสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนัน  
สืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอแลต้องอายุติ และทรัพย์สินของกลาง  
บรรดาที่จะพาไปได้นั้น ไปยังนายอำเภอ ถ้าสิ่งของกลางอย่างใดจะพาไป  
ไม่ได้ ก็ให้กำนันชันสูตรให้รู้เห็นว่าเปนอย่างไร แล้วนำความไปแจ้งต่อ  
นายอำเภอในขณะนั้น

สืบจับโจรผู้ร้ายแลส่งตัวคน

ข้อ 5 สืบสวนติดตามโจรผู้ร้าย แลผู้กระทำผิดกฎหมาย แลเรียก  
ตัวคนส่งตามบัตรหาย แลคำสั่งของกรมการอำเภอ

สงเคราะห์คนเดินทาง

ข้อ 6 ดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงไสยว่าจะเป็นผู้ร้าย ให้ได้  
มีที่พักตามควรถ้าเป็นที่สงไสยให้พาตัวไปส่งกรมการอำเภอ

สงเคราะห์คนเดินราชการ

ข้อ 7 ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการ จะต้องการคนนำทาง หรือจะขาด  
แคลนพาหะนะเสียบียงอาหารลงในระหว่างทาง จะร้องขอต่อกำนันให้ช่วย  
สงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่ช่วยเหลือ  
นั้น จะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น กำนัน  
ไม่จำเป็นจะต้องออกทุนทรัพย์ของตน แลห้ามมิให้กะเกณฑ์เอาทรัพย์สมบัติ  
ของผู้หนึ่งผู้ใดเป็นอันขาด

รักษายอดสำมะโนครัว

ข้อ 8 ให้รักษาบัญชียอดหลังคาเรือนในตำบลนั้น และคอยแก้ไข  
เพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน แลทำบัญชียอดชายหญิงใน  
ตำบลรักษาไว้ และคอยแก้ไขให้ถูกต้อง ตามที่คนจะไปอยู่ที่อื่นหรือมาอยู่แต่  
ที่อื่น หรือเกิดขึ้นใหม่แลตายไป

ทำบัญชีสิ่งของต้องภาษี

ข้อ 9 ทำบัญชีนา แลสิ่งซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้น ยื่นต่อ  
กรมการอำเภอตามพระราชบัญญัติ ภาษีอากรนั้น

นำเก็บภาษี

ข้อ 10 นำเจ้าพนักงานเก็บภาษีอากรจากราษฎรในตำบลนั้น แล  
ต้องตรวจตราให้เก็บแก่กันแต่ตามพิกัดอัตรา

รายงานเหตุการณ์ต่อกรมการอำเภอ

ข้อ 11 กำหนดให้เหตุทุกข์ร้อนของราษฎรหรือการแปลกประหลาด เกิดขึ้นในตำบลต้องรีบรายงานต่อกรมการอำเภอให้ทราบ แลรายงานนี้จะเขียนเปนจดหมายยื่นหรือจะไปให้ถ้อยคำแจ้งความก็ได้

กำหนดต้องถือน้ำไว้

ข้อ 12 ถึงระตูตรูศสารท ต้องไปถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาที่เมืองใหญ่ ...”

นอกจากนี้ กำหนดยังมีอำนาจทางอาญาอีกสองข้อและทางแพ่งอีกหนึ่งข้อ ตามความในมาตรา 27

“...อำนาจกำหนด

มาตรา 27 กำหนดนายอำเภอมีอำนาจดังนี้ คือจับโจรผู้ร้ายได้

ข้อ 1 ถ้าจับโจรผู้ร้ายได้ จะจำไซ้ตรวจรณป้องกันมิให้หลบหนีก็ได้ แต่ให้รีบส่งกรมการอำเภอ

อำนาจเหนือผู้ใหญ่บ้านและราษฎร

ข้อ 2 ถ้ากำหนดบังคับราชการ ตามหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านแลราษฎรมิกระทำตาม หรือเหตุบายหลอกลวงกำหนดประการใด ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษ ปรับเงินไม่เกิน 20 บาท สถาน 1 จำขังไว้ไม่เกินเดือน 1 สถาน 1 หรือทั้งปรับแลจำด้วยทั้ง 2 สถานให้กำหนดคุมตัวผู้นั้นไปส่งกรมการอำเภอไต่สวนขอให้ศาลปรับโทษตามโทษานุโทษ

เปรียบเทียบความแพ่ง

ข้อ 3 ความแพ่ง กำหนดโดยทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับใหม่ไม่เกิน 100 บาท แลเปนความซึ่งไม่มีโทษหลวงเหล่านี้ เกิดขึ้นในตำบลใดหรือตัวจำเลยอยู่ในตำบลใด ถ้าโจทก์มาร้องฟ้องต่อกำหนด ก็ให้กำนันนายตำบลนั้นมีอำนาจก็จะเรียกตัวจำเลย แลพยานมาไต่ถามแลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควรโดยไม่ต้องไปร้องฟ้องยังโรงศาลก็ได้ ในการเปรียบเทียบนี้ ถ้าโจทก์จำเลยยอมกันตามคำ เปรียบเทียบ ให้ความนั้นเปนแล้วต่อกัน โจทก์

หรือจำเลยจะเอาคดีเรื่องนั้นไปรื้อร้องฟ้อง ยังโรงศาลต่อไปอีกไม่ได้ ถ้าหากว่าโจทก์หรือจำเลยไม่ยอมตามคำเปรียบเทียบ ก็ให้กำนันบอกโจทก์ให้ไปร้องฟ้องว่ากล่าวกัน ตามโรงศาลถ้าโจทก์จำเลย ยอมตามคำเปรียบเทียบ แล้วแลภายหลังฝ่ายใด ไม่ กระทำตามยอมนั้นให้กำนันนายตำบลขออำนาจศาล ซึ่งได้บังคับคดีท้องที่ตำบลนั้น บังคับคู่ความฝ่ายนั้นให้กระทำตามยอม นั้นได้ทุกประการ...”

กำนันจะพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มีสามประการคือคือ พ้นจากการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านด้วยกัน ส่วนมากขอให้ออก ไร้ความสามารถ หรือเจ้าเมืองให้ออก ในส่วนของกำนันที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง จะถูกลงโทษตามมาตรา 28

“...มาตรา 28 ถ้ากำนันละเมิดหน้าที่ ที่ว่ามานี้แล้วประการใด ต้องปรับไหมตามละเมิดตามบรรดาศักดิ์ศักดินา 400 ไร่ ไหมลาหนึ่งเปเงินไม่เกิน 48 บาท ตามความผิดแลเหตุผลยกขึ้นเป็นพินัยหลวง แต่ถ้าความผิดที่กระทำนั้น ต้องระวางโทษตามพระราชกำหนดกฎหมายเกินถานละเมิดขึ้นไป ต้องรับพระราชอาญา ตามโทษานุโทษในกระทงที่หนักนั้น...”

จากเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ แสดงให้เห็นถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอำนาจและหน้าที่ยึดโยงกับราชการส่วนกลาง ผ่านการดูแลของข้าราชการหัวเมืองอีกชั้นหนึ่ง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มิใช่เป็นเพียงแต่ผู้กว้างขวางในพื้นที่และทำการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วๆ ไปอย่างที่เคยเป็นมา และจากกฎหมายฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของท้องถื่นที่อยู่ห่างไกลจากระบบราชการส่วนกลาง ที่ส่วนกลางต้องการสร้าง

กลไกควบคุมดูแลและกลไกในการบริหารราชการปกครองให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน อันแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของการปกครองที่ก้าวพ้นจากรัฐจารีตมาสู่รัฐสมัยใหม่

### 3. ข้อสังเกตการปกครองท้องถิ่นจากพระราชบัญญัติฯ

การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทร์ศก 116 เป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองประเทศสยามใน พ.ศ. 2435 ที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้มีความทันสมัย เป็นการสร้างรัฐชาติ (Nation State) ตามอย่างนานาอารยประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญในการจัดการปกครองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นที่ห่างไกลมาจนถึงส่วนกลางให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สาเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครองครั้งนั้น เนื่องด้วยสยามถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก โดยที่การปกครองแบบเดิมนั้นไม่สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองได้ ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเล่าในพระนิพนธ์ “เทศาภิบาล” ถึงเมื่อครั้งที่ทรงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยย้ายจากเสนาบดีกระทรวงธรรมการว่า

“...พระเจ้าอยู่หัวตรัสตอบว่าในส่วนพระองค์ก็ทรงเชื่อแน่ว่าข้าพเจ้าจะสามารถจัดกระทรวงธรรมการให้ดีขึ้นได้ แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางที่ข้าพเจ้าจะยังมีได้คิดไปถึงด้วยต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวมอย่างเช่นเป็นอยู่เข้าไป เห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสระแล้ว กระทรวงธรรมการจะดีอยู่ได้หรือ การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็นการสำคัญกว่ามาก การนั้น

ตกอยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น...” (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2545: 31)

ซึ่งพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เขียนอธิบายต่อเนื่องใน “เทศาภิบาล” ถึงการปฏิรูปการปกครองครั้งนั้นว่า

“...พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงคงจะหยั่งถึงวิโศบายการก่อกรณิรุกรานของราชศัตรู โดยในเบื้องต้นแรกเขาอาจจะใช้วิธีปลุกปั่นประชาชนขอขอขณขณที่ขังงังมมายไว้การศึกษาให้หลงเชื่อฟังเขา จนเกิดความกระด้างกระเดื่องแตกสามัคคีกัน เกิดระส่ำระสายเอาใจออกหากจากปิตุภูมิไปฝึกฝนแก้ไขต่างด้าวต่างแดนอันเป็นฝ่ายปัจจามิตร ในที่สุดก็เป็นการเปิดทางให้การรุกรานเข้าสู่ประเทศที่เขาหมายปองได้ ฝ่ายประเทศไทยเราย่อมเสียเปรียบด้วยประการทั้งปวง...” (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2545: 159)

ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นที่ห่างไกลนั้น แต่เดิมมาไม่มีความสัมพันธ์กับการปกครองจากส่วนกลางโดยตรง กล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เป็นเรื่องของเจ้าเมืองที่จะตั้งคนขึ้นมาดูแลความสงบในพื้นที่ ซึ่งมักจะเลือกคนที่ตนเองรู้จัก เป็นคนชาติที่มีฐานะหรือคนที่เป็นนักเลงมีบริวารมาก ซึ่งวิธีนี้ใช้ไม่ได้ผลในการดูแลราษฎรเพราะบางทีคนที่เจ้าเมืองตั้งขึ้นมาดูแลท้องถิ่นก็ประพฤติตนเอาเปรียบราษฎรหรือตั้งตนเองเป็นโจรก็มี

“...เจ้าเมืองประสงค์จะให้เป็นผู้รักษาสันติสุขในท้องถิ่นนั้นเหมือนอย่างนายอำเภอซึ่งมีขึ้นในสมัยเทศาภิบาล จึงขอให้คนคนนั้นเป็นกรมการ หรือว่าอีกอย่างหนึ่งคือตั้งนักเลงโตซึ่งมีพรรคพวกมากให้เป็นกรมการเพื่อจะให้โจรผู้ร้ายยำเกรงไม่กล้าปล้นสะดมในถิ่นนั้น แต่บางทีก็กลับให้ผลร้าย ดังเคยมีเรื่องปรากฏเมื่อตอนต้นรัชกาลที่ 5 ผู้รักษากรุงศรีอยุธยาตั้งคนคนหนึ่งชื่อช่าง เป็นที่หลวงบรรเทาทุกข์ อยู่ที่เกาะใหญ่ ด้วยแม่น้ำตอนเกาะใหญ่ลานเท เป็นย่านเปลี่ยวมักมีโจรตีปล้นเรือที่ขึ้นล่อง หลวง

บรรเทาคนนั้นขึ้นชื่อคนชมในการรับรองผู้มีบรรดาศักดิ์ซึ่งผ่านไปมา แม้จนชาวเรือขึ้นล่อง ถ้าใครไปฟังพำนักหลวงบรรเทา โจรผู้ร้ายก็ไม่กล้าย้ายี ดูเหมือนจะเป็นเช่นนั้นมาแต่ปลายรัชกาลที่ 4 ครั้นถึงรัชกาลที่ 5 ความปรากฏขึ้นจากคำให้การของโจรผู้ร้ายที่จับได้หลายราย ว่าเป็นพรรคพวกของหลวงบรรเทา โปรดให้ข้าหลวงชำระก็ได้ความ ว่าหลวงบรรเทา เป็นนายช่องโจรผู้ร้าย เป็นแต่ให้ไปทำการโจรกรรมเสียในเขตแขวงอื่น ภายนอกถิ่นที่ตนปกครอง หลวงบรรเทา จึงถูกประหารชีวิต เป็นเรื่องเลื่องลือกันอื้อฉาวอยู่พักหนึ่ง...” (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2545: 52-53)

การปฏิรูปการปกครองประเทศในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลงไปถึงระดับท้องที่ท้องถิ่นที่นำมาสู่การพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รธนโกสินทรศก 116 นั้น มีข้อสังเกตสามประการคือ

ประการแรก พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะกึ่งข้าราชการ แม้ไม่มีเงินเดือนตอบแทนแต่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจส่วนกลาง มีการให้อำนาจ รวมทั้งกำหนดหน้าที่และบทลงโทษการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นเพียงคนมีฐานะหรือนักเลงโตที่คุมท้องที่ท้องถิ่นโดยไม่นำพาต่อความเป็นไปของราษฎรไม่ได้ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ฯ นี้จะมิใช่การปกครองท้องถิ่นตามนิยามทางรัฐศาสตร์สมัยใหม่ แต่มีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นคือการเลือกตั้ง ที่ให้อำนาจราษฎรในพื้นที่เลือกผู้ใหญ่บ้านโดยตรง และผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงเลือกกันเองขึ้นมาคนหนึ่งให้ทำหน้าที่กำนัน นับว่าเป็นความแปลกใหม่ของการปกครองไทย เพราะไม่เคยปรากฏมาก่อนที่ราษฎรจะได้รับโอกาสให้มีการเลือกตั้งใดๆ มาก่อน และเมื่อพิจารณาในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านจะเห็น

ว่า เปิดให้มีการลงคะแนนแบบไม่เปิดเผยก็ได้ ซึ่งไม่ต่างจากหลักเสรีภาพในการเลือกตั้งสมัยนี้ และที่ต้องพิจารณาอย่างยิ่งคือพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการวางรูปแบบการปกครองสมัยใหม่ของสยาม ที่ส่วนกลางสร้างการรวมอำนาจการปกครองอย่างเป็นระบบและเป็นผู้สั่งราชการต่างๆ เช่น การทำสำมะโนครัว การทำบัญชีต่างๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งก็คือการสร้างฐานข้อมูลของพื้นที่ต่างๆ ในราชอาณาจักร เพื่อจะได้วางแผนการปกครองและจัดการเรื่องต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ สยามไม่เคยทำการรวมศูนย์อำนาจ (Centralized Power) เช่นนี้มาก่อน สะท้อนถึงความเข้าใจในเรื่องรัฐสมัยใหม่ที่ต้องให้ความสำคัญกับอาณาเขต ราษฎรที่อยู่อาศัยและอำนาจในการปกครองที่มีต่อราษฎรเหล่านั้น รัฐบาลที่ส่วนกลางของสยามต้องการข้อมูลและความรู้ในราษฎรและพื้นที่ของตนอย่างจริงจังเพื่อจะได้นำความรู้และข้อมูลนั้นมาวางแผนการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายว่างานด้านการปกครองของมหาดไทยนั้น ในเบื้องต้นคืองานปกครองและมีงานอื่นเสริมที่ต้องใช้กรรมกรทางฝ่ายปกครอง อาทิ กรมป่าไม้ กรมราชโลหกิจภูมิวิทยา(กรมแร่) ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องเป็นส่วนหนึ่งในการสนองงานของทางราชการเหล่านี้ด้วยตามสมควรอย่างเลี่ยงไม่ได้ ต่างจากรัฐในระบบจารีตของระบบศักดินาที่สืบเนื่องมาจากครั้งสมัยอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นที่อำนาจในระบบราชการที่ราชธานีส่วนกลางกับราษฎรในท้องถิ่นท้องถิ่นต่างๆ มีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงน้อยมาก

ประการที่สอง การให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันการถือน้ำพิพัฒน์สัตยา ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นการสร้างเชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ สร้างรัฐไทยที่เป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมของคนในชาติ ทั้งนี้ การถือน้ำพิพัฒน์สัตยาแต่ก่อนนั้น ไม่เคยปรากฏว่าผู้ที่ทำหน้าที่ระดับท้องถิ่นท้องถิ่นซึ่งอยู่ล่งที่สุดใ้โครงสร้างการปกครองต้องทำการถือน้ำ

เหมือนกับขุนนาง ข้าราชการในกรุงและหัวเมือง การถือน้ำพิพัฒน์สัตยานั้นเป็นสัญลักษณ์ในการแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ที่แม้จะมีฐานะเป็นกึ่งข้าราชการแต่ได้ทำการถือน้ำพิพัฒน์สัตยาเป็นการแสดงถึงความเกี่ยวข้องระหว่างท้องที่ท้องถิ่นกับพระมหากษัตริย์ ที่แม้ท้องที่ท้องถิ่นเหล่านั้นจะอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง แต่ก็ถือว่ากำหนดผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีภาระงาน รับสนองงานทางด้านการปกครองท้องที่ท้องถิ่นของตน มีอำนาจที่ได้รับพระราชทานมาจากพระมหากษัตริย์ผ่านพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เมื่อเป็นผู้ที่ได้รับพระราชทานอำนาจมาจึงพิจารณาได้ว่าสมควรแล้วที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำการถือน้ำพิพัฒน์สัตยา เพื่อจะได้เกิดความตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ไม่ปฏิบัติตนให้เป็นที่เสื่อมเสีย ผู้ที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อถือน้ำพิพัฒน์สัตยาแล้วถือว่าได้สาบานตนเป็นข้าทูลละอองธุลีพระบาท มิใช่เป็นเพียงคนธรรมดาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าเมืองให้ดูแลพื้นที่ในท้องถิ่นและทำการดูแลไปแบบตามมีตามเกิดอย่างที่เคยเป็นมา แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่าเป็นผู้ที่สนองงานรับใช้ชาติบ้านเมือง บำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรในพื้นที่ให้สมกับที่ได้รับตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญपालนโยบายที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริไว้ ซึ่ง นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้อธิบายไว้ว่าการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เป็นการวางระบบรัฐไทยสมัยใหม่ที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อแทนที่ระบอบราชาธิราช ระบบที่มีพระราชาใหญ่เหนือแคว้นต่างๆ ที่มีราชาหรือเจ้าเมืองของตัวเอง ประชาชนไม่ใช่ข้าราษฎรโดยตรงของราชาธิราช แต่หากเป็นข้าของราชาหรือเจ้าเมืองในแคว้นต่างๆ ซึ่งสวามิภักดิ์ต่อราชาธิราชอีกทีหนึ่ง รัฐราชาธิราชเสื่อมสลายลงเพราะไม่อาจเผชิญกับภัยคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกได้ เกิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นนายเหนือหัวประชาชนทุกคนโดยเสมอกัน ทุกคนกลายเป็นข้าราษฎรของพระองค์เท่าๆ กัน (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2548: 12)

ประการที่สาม การให้เสรีภาพแก่ราษฎรในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยตรง แม้ว่าการปกครองรัฐบาลสยามในเวลานั้นจะเป็นการปกครองแบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่การให้สิทธิแก่ราษฎรในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านได้นั้น ถือว่าเป็นความแปลกใหม่ในการปกครอง ที่สะท้อนถึงการเริ่มต้นเพื่อ เตรียมพร้อมไปสู่การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่ราษฎรจะได้มีโอกาสทาง การเมืองมากขึ้นไปอีก ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง ทราบถึงรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบ รัฐสภาของอังกฤษเป็นอย่างดี แต่ทรงเห็นว่าการที่จะให้มีสภา มีผู้แทนราษฎร นั้น เป็นเรื่องที่สังคมไทยยังไม่ถึง “...เหมือนอย่างถ้าจะมีปาลิเมนต์จะไม่มี ผู้ใดซึ่งสามารถเพนเมมเบอร์ได้สักก็คน แลโดยว่าจะมีเมมเบอร์เหล่านั้นเจรจา การได้ ก็ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้แลการฝึกหัดอัน ไตแต่เดิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันสำเร็จไปได้ แลจะซ้ำเปนที่ หวาดหวั่นของราษฎรผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด เพราะไม่ได้ฝึกไม่ได้ต้องการ เกิดขึ้นในใจเลย...” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2470: 63) การที่ให้ราษฎรในหมู่บ้านซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับล่างสุดรู้จักการเลือกตั้งจึงนับ ได้ว่าเป็นการฝึกหัดราษฎรให้มีความเข้าใจในการเมืองการปกครองขั้นแรก ก่อนที่จะเรียนรู้และพัฒนาความเข้าใจเรื่องการปกครองให้มากขึ้นไป ทั้งนี้ ทรงพยายามให้การพัฒนาในเรื่องการปกครองนี้ค่อยๆ เป็น ค่อยๆ ไป โดยยึด ผลประโยชน์และความสุขของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง สิ่งใดที่ทรงทำได้ก็จะทรงทำ ทันทิโดยไม่ต้องให้มีผู้ใดเรียกร้องหรือเป็นผลที่มาจากความขัดแย้งทาง การเมืองระหว่างราษฎรกับผู้ปกครอง “...ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มีเหตุการณ์อัน ไตซึ่งเปนการจำเปนแล้ว จึงเปนขึ้นเหมือนประเทศอื่นๆ ประเทศอื่นๆ ราษฎร เปนผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เปนแต่พระเจ้าแผ่นดิน คิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเปนการเจริญแก่บ้านเมืองแลเปนความสุขแก่ ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เปนการผัดกันตรงกันข้าม แลการที่จะปกครอง

บ้านเมืองเช่นประเทศสยามนี้ ตามอำนาจอย่างเช่นเจ้าแผ่นดินประเทศอื่นๆ คือประเทศยุโรป ก็จะไม่สามารถปกครองบ้านเมืองได้ และจะไม่เป็นที่พอใจของราษฎรทั่วหน้าด้วย... ..” (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2470: 62-63)

สิ่งที่น่าสนใจคือตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ชาย และหญิงมีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้หญิงไม่มีสิทธิลงสมัครนั้น เป็นการสะท้อนถึงค่านิยมเรื่องผู้หญิงในสมัยนั้น ที่แม้จะมีสิทธิเสรีภาพ ได้รับการศึกษา มากขึ้น แต่บทบาทในสังคมระดับครอบครัว ไปจนถึงระดับรัฐ ค่านิยมยังเป็นแบบผู้ชายเป็นใหญ่เป็นผู้นำผู้หญิงเสมอ ดังที่ สายชล สัตยานุรักษ์ ได้ศึกษาบทบาทในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่สะท้อนถึงค่านิยมเรื่องผู้หญิงของสังคมไทยสมัยนั้นว่า ในขณะที่สังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของระบบทุนนิยม การรับอิทธิพลทางวัฒนธรรมจากประเทศตะวันตก และการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 บทบาทของ "ผู้หญิง" ในครอบครัวและในสังคมก็ได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับ สถานภาพและหน้าที่ของ "ผู้หญิง" กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ปัญญาชนจะต้องพยายามวางกรอบเอาไว้ เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนสำหรับ "ผู้หญิง" ที่จะประพฤติปฏิบัติตน "อย่างถูกต้องเหมาะสม" ซึ่ง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเลือกใช้วิธีที่ละเอียดละไมอย่างยิ่งในการปลูกฝังความคิดต่างๆ แก่ "ผู้หญิง" ให้ "ผู้หญิง" ยอมรับสถานภาพและบทบาทของตน ตามที่ทรงเห็นว่าเหมาะสม นั่นก็คือการเขียนชีวประวัติของผู้หญิงจำนวนมาก เพื่อสร้างอัตลักษณ์ของผู้หญิงในฐานะ "มารดา" "ภรรยา" และ "มารดาของสามี" โดยได้ทรงทำให้ "ผู้หญิง" สำนึกว่า ตนจะต้องมีคุณธรรมตามหลักพุทธศาสนา และประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของ "ผู้หญิงไทย" ที่รับผิดชอบเรื่องภายในครัวเรือน เพื่อให้สามีและคนอื่น ๆ ในครอบครัวได้รับความสุขสบาย ส่วน

บทบาทในพื้นที่สาธารณะนั้น "ผู้หญิง" พึ่งมีบทบาทในเรื่องที่ส่งเสริมความสำเร็จของสามี รวมทั้งการแสดงความกตัญญูต่อกับ "ผู้ใหญ่" ที่เคยมีบุญคุณต่อสามี และการช่วยเหลือเกื้อกูล "ผู้น้อย" ที่เป็นบริวารของสามี ซึ่ง "หน้าที่" เหล่านี้ "ผู้หญิง" จะต้องประพฤติปฏิบัติไปจนกว่าชีวิตจะหาไม่ แม้ว่าสามีจะถึงแก่กรรมไปแล้วก็ตาม ซึ่ง อัตลักษณ์ "ผู้หญิง" ที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเน้น ทำให้ผู้หญิงไทยต้องยึดมั่นในกรอบจารีตประเพณี และวัฒนธรรมเดิมอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ผู้ชายออกไปมีบทบาทในสังคมภายนอกซึ่งทำให้ผู้ชายต้องปรับตัวให้เข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรอบตัวอยู่ตลอดเวลา ผู้หญิงจึงเป็นผู้สืบทอดจารีตประเพณีและวัฒนธรรมเดิม ส่วนผู้ชายเป็นผู้รับวัฒนธรรมใหม่ ๆ หรือสร้างวัฒนธรรมใหม่ ๆ ขึ้น นับว่าอัตลักษณ์ "ผู้หญิง" ที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสร้างขึ้นนี้ มีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้ "ผู้หญิง" ยอมรับบทบาทตามประเพณีของ "ผู้หญิง" ในสังคมไทย โดยไม่เปลี่ยนแปลงตนเองไปตามบริบททางสังคมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่กำลังเปลี่ยนจากสังคมประเพณี (Traditional society) ไปสู่สังคมสมัยใหม่ (Modern society) (สายชล สัตยานุรักษ์, 2546: 265-285)

จากข้อสังเกตทั้งสามประการนี้ ทำให้เห็นภาพว่าแม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร์ศก 116 จะยังมีใช้รูปแบบการปกครองท้องถื่นอย่างที่เข้าใจในปัจจุบัน แต่ก็เป็นการวางรากฐานเรื่องการเมืองลงไปในระดับท้องถื่น ที่ทำให้ราษฎรทั้งหลายเกิดความรู้สึกว่าอยู่ภายใต้ระบบการเมืองเดียวกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่แม้จะมีฐานะเป็นกึ่งข้าราชการแต่ก็มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระบบราชการส่วนกลางตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่และข้อบังคับต่างๆ มาควบคุมการเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และถือว่าเป็นข้าทูลละอองธุลีพระบาทของพระมหากษัตริย์ผ่านการถือน้ำพิพัฒน์สัตยา มิใช่การปกครองท้องที่แบบสังคมจารีตที่อยู่กันแบบตามมิตามเกิดอีกต่อไป

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น นี้ จึงเป็นการวางรูปแบบอำนาจการปกครองในพื้นที่ท้องถิ่นของไทยอย่างเป็นระบบครั้งแรก และเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เรียนรู้การเลือกตั้งในระดับพื้นฐาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นฝึกหัดราษฎรให้รู้จักกับการเลือกตั้ง ให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 127 ทำการจัดการปกครองพื้นที่ในเขตเมืองและเขตตำบลที่มีความเจริญ มีราษฎรออาศัยหนาแน่น ให้มีระบบสุขาภิบาลเพื่อจัดการดูแลความเรียบร้อย ซึ่งในระดับสุขาภิบาลตำบลนั้น กำหนดและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง จัดการดูแลสุขาภิบาลร่วมกับข้าราชการฝ่ายปกครองระดับอำเภอ ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลโดยตรง แต่ถือได้ว่าในระดับสุขาภิบาลตำบล ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงได้เข้าไปเป็นกรรมการด้วยจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าการจัดการสุขาภิบาลนั้นราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย หากใช้การบังคับบัญชาจากส่วนกลางแต่ฝ่ายเดียวไม่ และเมื่อมีการปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาอย่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ล้วนเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มที่ทั้งในแง่การเลือกตั้งผู้บริหาร การมีสภาท้องถิ่น การมีอำนาจในการบริหารที่กว้างขวางมากขึ้นกว่าการปกครองท้องถิ่น จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116 เป็นการหว่านเมล็ดพันธุ์แห่งการ

ปกครองท้องถิ่นที่จะค่อยๆ เติบโตขึ้นต่อมาตามบริบทของสังคมไทย ที่กว่าจะมีการพัฒนาทางการเมืองมาสู่การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงในเวลาเกือบหนึ่งศตวรรษหลังจากที่พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นฯ ได้ประกาศใช้ก็ตาม

#### 4. สรุป

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116 เป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่สยามทำการปฏิรูปการปกครองจากรัฐจารีตแบบเดิมไปสู่รัฐสมัยใหม่ที่มีการรวมอำนาจการปกครองที่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ สร้างรัฐชาติ (Nation State) ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของรัฐที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้ในระดับท้องถิ่นที่ท้องถิ่นต่างๆ ที่ห่างไกลเมืองหลวงก็มีกลไกของระบบราชการคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ทำหน้าที่ให้กับรัฐบาลในพื้นที่ โดยมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด ต่างจากการปกครองท้องถิ่นในแบบเดิมของรัฐในระบบจารีตที่ห่างเหินจากส่วนกลางและไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง อีกทั้งยังมีการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นครั้งแรกคือการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ที่แม้จะไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นไทย

#### บรรณานุกรม

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561, จากวิกิพีเดียฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง

สถาบันพระปกเกล้า [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น)  
การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2548). *ประวัติศาสตร์ชาติ ปัญญาชน*. กรุงเทพฯ: มติชน.  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2470). *พระราชดำรัสใน*  
*พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิ*  
*บายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน*. พระนคร: โสภณพิพรรฒธนาการ.  
(พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้  
พิมพ์แจกพระราชทาน ในงานบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดช  
พระคุณ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2470)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116. *ราชกิจจา*  
*นุเบกษา*. สืบค้นจาก  
[http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2440/009/1](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2440/009/105_1.PDF)  
05\_1.PDF

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2545).  
*เทศาภิบาล*. กรุงเทพฯ: มติชน.

สายชล สัตยานุรักษ์. (2546). *สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ การ*  
*สร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ “ชั้น” ของชาวสยาม*. กรุงเทพฯ:  
มติชน.

สิวาพร สุขเอียด. *การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 25  
มกราคม 2561, จากวิกิพีเดียฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง

สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น>