

## บทที่ 5

### การปกครองเมืองเชียงใหม่

เมืองเชียงใหม่ มีชื่อที่ปรากฏในตำนานว่า "นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่" เป็นราชธานีของอาณาจักรล้านนาไทย ตั้งแต่พระยามังรายทรงสร้างขึ้น เมื่อ พ.ศ. 1839 นับถึงปัจจุบันมีอายุร่วม 700 ปี เมืองเชียงใหม่มีฐานะเป็นนครหลวงอิสระ ปกครองโดยกษัตริย์ราชวงศ์มังราย ประมาณ 200 ปี ในปี พ.ศ. 2101 เชียงใหม่ได้เสียเอกราชให้แก่พม่า และตกอยู่ภายใต้การปกครองของพม่านานร่วมสองร้อยปี จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชและพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ทรงช่วยเหลือล้านนาไทย ภายใต้การนำของพระยาภาณุวงศ์ และพระยาจำบ้านในการทำสงครามขับไล่พม่าออกไปจากเชียงใหม่ และเมืองเชียงใหม่ได้สำเร็จ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงสถาปนาพระยาภาณุวงศ์เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ ในฐานะเมืองประเทศราชของกรุงเทพ ปกครองเชียงใหม่ จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ทรงได้โปรดให้ปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราช ได้ยกเลิกการมีเมืองประเทศราชในภาคเหนือ จัดตั้งการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่ามณฑลพายัพ และเมื่อปี พ.ศ. 2476 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรับปรุงการปกครองเป็นแบบ "จังหวัด" เชียงใหม่จึงมีฐานะเป็นจังหวัดจนถึงปัจจุบัน<sup>1</sup>

ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงการปกครองเมืองเชียงใหม่ ตั้งแต่สมัยราชวงศ์มังราย ซึ่งทรงตั้งเมืองเชียงใหม่ หลังจากนั้นจะกล่าวถึงภูมิรัฐศาสตร์ของจังหวัดเชียงใหม่ ตามรายละเอียด ดังนี้ คือ

---

<sup>1</sup> อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, ประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ ในหนังสือประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดเชียงใหม่ (เชียงใหม่ : ทิพย์เนตรการพิมพ์, 2529), หน้า 14.

### 5.1 การปกครองเมืองเชียงใหม่สมัยราชวงศ์มังราย (พ.ศ.1839-2101)

ในการก่อตั้งเมืองเชียงใหม่ หรือ "นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่" ใน พ.ศ. 1839 พญามังรายได้เชิญพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแห่งกรุงสุโขทัย และพญางำเมือง แห่งพะเยา พระสหายร่วมน้ำสาบานมาช่วยพิจารณาการสร้างเมืองใหม่ เมื่อพระสหายทั้งสองพระองค์เสด็จมาถึง ได้พิจารณาดังชัยภูมิที่ราบอันสมบูรณ์ริมฝั่งแม่น้ำปิงตรงบริเวณเชิง ดอยสุเทพ ก็พอพระทัย พ่อขุนรามคำแหงมหาราชถึงกับทรงมีพระราชดำรัสว่า "เมืองนี้ข้าศึกจะเบียดเบียนกระทำร้ายมิได้ คนไทยมีเงินพันมาอยู่จะมีเงินหมื่น ครั้นมีเงินหมื่นมาอยู่จะมีเงินแสน" ส่วนพญางำเมืองก็ได้กล่าวว่า "เขตเมืองนี้ดีจริง เพราะเหตุว่าเนื้อดินมี พรพรรณรังสี 5 ประการ มีชัย 7 ประการ เมืองนี้มีสิทธิ์นักแล"<sup>2</sup>

แล้วพญามังรายก็ได้โปรดให้สร้างเมืองขึ้น โดยการให้จุดดูและสร้างกำแพงเมืองเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีความกว้าง 800 วา ยาว 1000 วา พร้อมทั้งโปรดให้สร้างที่ประทับต่าง ๆ พร้อมกับค่ายคูประตูหอรบขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 1839 ใช้เวลาสร้างเมืองประมาณ 4 เดือน พญามังราย พ่อขุนรามคำแหงมหาราช และพญางำเมืองก็ได้พร้อมใจกันขนานนามพระนครแห่งใหม่นี้ว่า "นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่" หรือเรียกกันเป็นสามัญว่า "นครพิงค์เชียงใหม่"<sup>3</sup>

## ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>2</sup> สุรัสวดี อ๋องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา (เชียงใหม่ : ช้างเผือก การพิมพ์, 2529), หน้า 25.

<sup>3</sup> สมชาย พุ่มสะอาดและประเสริฐ ลีวานันท์, 73 จังหวัด เล่ม 2. (กรุงเทพฯ : เดือนสยามบุคเซ็นเตอร์, 2528), หน้า 4.

พญามังรายทรงประกอบพิธีปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์ และทรงประทับอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ ปกครองอาณาจักรล้านนาไทย ซึ่งมีดินแดนครอบคลุมเมืองเหนือหลายเมือง โดยมีราชธานีอยู่ที่เชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางของการเมืองการปกครอง และสันนิษฐานว่า พญามังรายจะทรงปกครองเฉพาะเมืองเชียงใหม่เท่านั้น พญามังรายทรงเป็นต้น "ราชวงศ์มังราย" มีกษัตริย์ปกครองอาณาจักรล้านนาต่อเนื่องกันเรื่อยมาถึง 18 พระองค์ จากนั้นเชียงใหม่ก็ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า โดยพม่าได้ส่งให้ราชบุตรมาปกครองโดยตรง

## 5.2 การปกครองเมืองเชียงใหม่สมัยเป็นเมืองขึ้นของพม่า (ตั้งแต่ พ.ศ. 2101-2317)<sup>4</sup>

เมืองเชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า ในระยะแรกพม่ายังมิได้ปกครองโดยตรง ต่อมาพม่าได้แต่งตั้งเจ้านายและข้าราชการของพม้ามารับปกครองเชียงใหม่โดยตรง โดยมีกษัตริย์สมัยที่พม่าปกครองเมืองเชียงใหม่รวมทั้งสิ้น 17 พระองค์ รวมระยะเวลาที่พม่าปกครองเชียงใหม่เป็นเวลานานถึง 216 ปี

ด้านการปกครอง นโยบายของพม่าที่ปกครองเชียงใหม่จะส่งข้าหลวงพม้ามารับราชการ ส่วนเมืองอื่น ๆ ในล้านนาคงให้เจ้าเมืองปกครองต่อไป โดยพม่าควบคุมการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน และบ่อน้ำเห็นใจความดี ความชอบ ข้าหลวงพม่าที่เชียงใหม่จะทำหน้าที่ควบคุมเชียงใหม่ และเมืองอื่น ๆ ในล้านนาไม่ให้ก่อการกบฏ ในส่วนการปกครองภายในของล้านนาคงปฏิบัติไปตามขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของตน พม่าจะควบคุมนโยบายที่สำคัญคือ ตำแหน่งเจ้าเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในรูปของการเกณฑ์แรงงานและการส่งส่วยไปให้พม่า

<sup>4</sup> สวัสดิ์ อ่องสกุล, อั้งแล้ว หน้า 43-49.

อย่างไรก็ตาม การปกครองของพม่าในเชียงใหม่ มีการควบคุมที่เข้มงวด โดยเฉพาะการเกณฑ์แรงงานทำสงคราม และการส่งส่วย สร้างความเดือดร้อนแก่ชาวเชียงใหม่ ทำให้เชียงใหม่พยายามดิ้นรนเป็นอิสระอยู่หลายครั้ง ต่อมาพระยาจำบ้านและพระยาภาววิไล ได้ร่วมมือกัน โดยเข้าสวามิภักดิ์ต่อพระเจ้าตากสินสามารถขับไล่พม่าออกไป ประกอบกับสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ทรงเห็นความสำคัญของเมืองเชียงใหม่ว่าเป็นเมืองที่มีความสำคัญ ในทางยุทธศาสตร์ เป็นที่รวมกำลังรบ และอยู่ชานู่น้ำของไทยหรือพม่า ในขณะครอบครอง ดังนั้น นักประวัติศาสตร์จึงได้ลงความเห็นว่าเป็นเมืองเชียงใหม่เปรียบเสมือนหญิงสาวที่หนุ่มฝ่ายไทย และฝ่ายพม่าหมายปองที่จะยึดถือเป็นเจ้าของพยายามยื้อแย่งกันตลอดเวลา จนในที่สุดเชียงใหม่ตกอยู่ในฐานะเป็นเมืองประเทศราชของไทย

### 5.3 การปกครองเมืองเชียงใหม่สมัยเป็นเมืองประเทศราชของไทย

(พ.ศ. 2317 - ก่อนการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5)

หลังจากที่เชียงใหม่ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าเป็นเวลา 216 ปี เมืองเชียงใหม่ยังคงเป็นศูนย์กลางของหัวเมือง หลังจากขับไล่พม่าออกจากเชียงใหม่แล้ว พระเจ้าตากสินทรงตอบแทนความดีความชอบโดยโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยาจำบ้านเป็นพระยาวิเชียรปราการครองเมืองเชียงใหม่ พระยาภาววิไลครองเมืองลำปาง และมอบอาญาสิทธิ์แก่เจ้าเมืองทั้งสองให้ปกครองบ้านเมืองตามธรรมเนียมเดิมของล้านนา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชขึ้นครองราชย์ ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งพระยาภาววิไล เป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่แทนพระยาจำบ้าน ซึ่งเสียชีวิตลง พระยาภาววิไลจึงทำหน้าที่ "สร้างบ้านแปงเมือง" พื้นฟูเมืองเชียงใหม่โดยใช้วิธีกวาดต้อนชาวเมืองที่หลบหนีเข้าป่าและกวาดต้อนผู้คนจากสิบสองปันนา ไทยใหญ่ มาอยู่เชียงใหม่ที่เรียกว่า "เก็บผักใส่ไส้ เก็บข้าใส่เมือง" เชียงใหม่สมัยพระยาภาววิไลจึงมีความเจริญมั่นคง เป็นบึงแก่นและเป็นศูนย์กลางของล้านนาที่เข้มแข็ง และหลังจากสมัยพระยาภาววิไลแล้ว ก็มีเจ้าเมืองปกครองต่อมารวมทั้งสิ้นของราชวงศ์ภาววิไล (เจ้าเจ็ดตน) รวม 9 องค์

ส่วนการปกครองในระดับท้องถิ่น แบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน ตำบลมีกำนัน (แคว่น) ปกครอง หมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้าน (แกบ้าน) ปกครอง โดยทำหน้าที่ดูแลความทุกข์สุขทั่วไป แต่อำนาจแท้จริงอยู่ที่เจ้าสนามหลวง (เจ้าสนามหลวงมีหน้าที่เป็นที่รักษาราชการบ้านเมืองของเจ้าเมือง และช่วยเหลือในการบริหารบ้านเมือง เช่น การตัดสินคดีความ) ทั้งแคว่นและแกบ้านจะมียศเป็นแล่น ท้าวหรือพญา ซึ่งเข้าใจว่าท้องถิ่นที่อยู่ใกล้และขึ้นตรงต่อเชียงใหม่ เจ้าเมืองจะเป็นผู้แต่งตั้ง

ในการปกครองเมืองเชียงใหม่ รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ได้ใช้นโยบายและวิธีการต่าง ๆ ในฐานะประเทศราชของไทยดังนี้

1) นโยบายการปกครองเมืองเชียงใหม่ รัฐบาลกลางมีนโยบายให้เชียงใหม่เป็นเมืองหน้าด่านฝ่ายเหนือที่เข้มแข็ง เพียงพอที่จะป้องกันการรุกรานจากพม่า โดยรัฐบาลกลางมีวิธีการดำเนินงานเพื่อให้เชียงใหม่มีความเข้มแข็ง คือ

1.1 ช่วยเหลือด้านอาวุธยุทโธปกรณ์อย่างสม่ำเสมอ

1.2 การส่งกองทัพหลวงช่วยเหลือป้องกันเมืองเชียงใหม่ในระยะที่เพิ่งจะตั้งเมือง ในสมัยพระยาภาววิละ ซึ่งไม่สามารถป้องกันเมืองเชียงใหม่ตามลำพัง เนื่องจากกำลังคนมีไม่เพียงพอจึงขอกองทัพหลวงมาช่วย

1.3 การคืนครัวเรือนที่เชียงใหม่กวาดต้อนมาได้ เพื่อเป็นกำลังช่วยกันรักษาและทำนุบำรุงเมือง เช่น พระยาภาววิละยกทัพไปตีเมืองสาต เมืองบัน เมืองปุ แล้วกวาดครัวเรือนมาถวายรัชกาลที่ 1 ซึ่งก็ทรงพระราชทานคืนครัวเรือนที่กวาดต้อนมาได้คืนเชียงใหม่ไป อีกทั้งยังพระราชทานเงิน เลือผ้าเป็นบำเหน็จความดีความชอบแก่นายทหารในครั้งนั้นด้วย

1.4 การตั้งเมืองลำพูนและเชียงใหม่ เพื่อเป็นกำลังช่วยเหลือเชียงใหม่ เมื่อมีราชการสงครามเกิดขึ้น โดยตั้งเมืองลำพูนสมัยรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2357 ส่วนเมืองเชียงใหม่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2386 โดยเจ้าเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน ขอพระราชทานตั้งเมืองขึ้นใหม่ อาจกล่าวได้ว่า สมัยรัชกาลที่ 3 เมืองลำพูน เชียงราย ลำปาง เป็นเมืองบริวารของเชียงใหม่ เพราะทรงถือว่าเมืองเชียงใหม่มีเจ้า

เมืองเป็นญาติผู้ใหญ่กว่าเมืองอื่น ๆ ซึ่งสืบสายตระกูลเจ้าเจ็ดตนเช่นเดียวกัน จึงให้สิทธิเจ้าเมืองเชียงใหม่ เช่น สามารถกล่าวดักเตือน และลงโทษ เจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานเมืองอื่น ๆ ได้ และยังมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งเจ้าเมือง และอุปราชเมืองด้วย

## 2) วิธีการควบคุมเชียงใหม่ในฐานะเมืองประเทศราช

แม้ว่าเชียงใหม่สามารถปกครองตนเองตามขนบธรรมเนียมของท้องถิ่นได้ แต่รัฐบาลกลางก็ไม่ปล่อยให้เป็นอิสระเสียทีเดียว เพราะรัฐบาลกลางใช้วิธีควบคุมโดยอ้อมที่จะให้เชียงใหม่ต้องตระหนักถึงอำนาจของรัฐบาลกลางที่เหนือกว่าอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าชั้น 5 โย บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตำแหน่งใหม่ จะต้องเข้าเฝ้าที่กรุงเทพฯ ทุกครั้งเพื่อรับตราตั้งและเครื่องยศ หรือเมื่อมีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดิน เจ้าเมืองและเจ้านายบุตรหลานต้องลงมาร่วมงานพระบรมศพ และเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ด้วย การกระทำพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาปีละ 2 ครั้ง ต้องมีเจ้าชั้น 5 โยและเจ้านายบุตรหลานอื่น ๆ ร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวมาเป็นเพียงรูปพิธีการยอมรับอำนาจของรัฐบาลกลางมากกว่า ส่วนวิธีการควบคุมที่แสดงอำนาจเจียบขาด เช่น การเรียกตัวให้เข้าเฝ้าเพื่อสอบสวนความผิด ดังกรณีรัชกาลที่ 4 เรียกเจ้ากาวิโรรสสุริยวงศ์เข้าเฝ้า เพราะได้ข่าวว่าฉกไฟเผา ซึ่งผลปรากฏว่า ไม่มีความผิดจึงให้กลับไปครองเมืองตามเดิม หรือกรณีพระเจ้าตากสินเรียกตัวพระยาจำบ้าน และพระยาภาววิไล ซึ่งมีการลงโทษตัดขอบหูพระยาภาววิไล และขังพระยาจำบ้าน

## 3) พันธของเมืองเชียงใหม่ต่อรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ เชียงใหม่ต้องปฏิบัติ

ตามหน้าที่ของเมืองประเทศราช แบ่งได้ 2 ประการ คือ การส่งเครื่องราชบรรณาการ ล่วย และสิ่งของต่าง ๆ และการป้องกันประเทศถือเป็นหน้าที่สำคัญของเมืองประเทศราชที่ต้องช่วยเหลือรัฐบาลกลาง เช่น ยามมีศึกสงคราม จะถูกเกณฑ์กำลังทหารซึ่งจะต้องส่งกำลังมาช่วยอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ถูกแบ่งเล็ง เมื่อสถานการณ์ปกติ เมืองประเทศราชต้องอยู่ในสภาพเตรียมพร้อมป้องกันบ้านเมืองเสมอ

#### 5.4 การปกครองเมืองเชียงใหม่สมัยปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ

(พ.ศ. 2427-2476)<sup>5</sup>

นับตั้งแต่เชียงใหม่ตกอยู่เป็นประเทศราชของไทย ใน พ.ศ. 2317 จนถึงช่วงก่อนการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5 สถานการณ์โดยทั่วไปเชียงใหม่ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างใดต่อรัฐบาลกลาง แม้ว่าวิธีการควบคุมเมืองเชียงใหม่จะไม่รัดกุมเท่าไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่รัฐบาลกลางต้องเข้าไปควบคุมกิจการภายในมากขึ้น จนกระทั่งในที่สุดก็ผนวกเอาเชียงใหม่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของไทยนั้น เกิดขึ้นในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นยุคแห่งการปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตก ด้านการปกครองหัวเมืองมีการยกเลิกระบบการปกครองเมืองประเทศราชซึ่งเคยปฏิบัติกันมานาน โดยจัดตั้งการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลแทน มีข้าหลวงเทศาภิบาลที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ส่งไปปกครองให้สังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติรัฐ ซึ่งมีอำนาจรวมศูนย์ที่องค์พระมหากษัตริย์

มูลเหตุของการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ เกิดจากปัญหา 2 ประการคือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ เพราะเดิมป่าไม้ทั้งหมดเป็นของเจ้าเมืองและเจ้านาย บุตรหลาน และยังไม่มียาราคามากนัก มีการตัดไม้ขายแต่น้อย ต่อมากิจการได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะคนในบังคับอังกฤษเข้ามาทำกิจการป่าไม้ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ป่าไม้มีมูลค่ามหาศาล เกิดการแข่งขันกันเพื่อให้ได้ทำสัมปทานป่าไม้ มีหลักฐานว่าการฟ้องร้องคดีหนึ่ง จำเลยคือเจ้าอินทรวชิยานนท์ เจ้าเมืองเชียงใหม่ผิดจริงต้องชดใช้เป็นค่าปรับถึง 466,015 รูปี (แถบ) รัฐบาลกลางจึงจ่ายให้ก่อน โดยให้เจ้าอินทรวชิยานนท์ผ่อนใช้เป็นเวลา 7 ปี

<sup>5</sup> สุวิสวัสดิ อ่องสกุล, การปกครองเมืองเชียงใหม่สมัยปฏิรูปการปกครอง

มณฑลพายัพในหนังสือประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดเชียงใหม่

(เชียงใหม่ :

ทิพย์เนตรการพิมพ์, 2529), หน้า 49-65.

2) ปัญหาความวุ่นวายในหัวเมืองชายแดน กล่าวคือ ต่างพยายามแยกตัวต้องการอิสระ มีการรบพุ่งกันเลมอ

จากปัญหาทั้ง 2 ประการ เป็นมูลเหตุสำคัญทำให้รัฐบาลกลางต้องเข้ามาจัดการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพในเวลาต่อมา และเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของคนในบังคับอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2427 พระเจ้าอินทรวชิยานนท์ก็ไม่ได้มีความเข้มแข็งเพียงพอเจ้านายชั้นสูงในเชียงใหม่จึงแย่งชิงอำนาจกัน นับเป็นโอกาสดีของรัฐบาลกลางที่จะดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ โดยมีศูนย์กลางดำเนินงานที่เชียงใหม่ ทั้งนี้เพื่อสร้างเอกภาพแห่งชาติ ซึ่งมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมอำนาจเพียงแห่งเดียว ขณะเดียวกันก็พยายามยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมือง รัฐบาลกลางได้ริตรอนอำนาจของเจ้าเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไปในที่สุดตำแหน่งเจ้าเมืองก็สลายตัวไป รวมทั้งการมีนโยบายผสมกลมกลืนชาวล้านนาให้มีความรู้สึกเป็นพลเมืองไทย

ต่อมารัฐบาลกลางได้จัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นการยกเลิกฐานะเมืองประเทศราชของล้านนา ผนวกเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรอย่างแท้จริง อำนาจการปกครองจะเป็นของข้าหลวงประจำเมืองต่าง ๆ โดยที่เจ้าเมืองไม่มีหน้าที่ปกครองบ้านเมืองโดยตรง ได้แต่ยกย่องให้เกียรติแต่เพียงในนามเท่านั้น ดังนั้นทั้งพระเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์และเจ้าแก้วแว้วร์จึงมีฐานะเป็นประมุขของเมืองเชียงใหม่

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจรัฐบาลกลางเข้าควบคุมมากขึ้น โดยกำหนดให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ต้องเสียภาษีที่ดินเช่นเดียวกับราษฎรทั่วไป นอกจากนั้น ยังจัดสรรรายได้ของเจ้าเมืองเป็น 3 ส่วน คือ เงินเดือน เงินส่วนแบ่งค่าดอกไม้และเงินส่วนแบ่งค่าแรงแทนเกณฑ์ ซึ่งรวม 3 ส่วนแล้ว ปีหนึ่งพระเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์จะต้องมีรายได้ไม่น้อยยักคือ ประมาณ 240,277 บาท แต่รายได้นี้ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับจำนวนเงินค่าดอกไม้ และเงินแทนเกณฑ์ ซึ่งเก็บไม่ได้แน่นอนและมีแนวโน้มลดลงทุกปี ดังนั้นในปี พ.ศ. 2451 พระเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ จึงขอพระราชทานผลประโยชน์เป็นเงินเดือนประจำเดือนละ 20,000 บาท ทำให้มีฐานะเหมือนข้าราชการทั่วไป และนับเป็นความสำเร็จที่จะนำไปสู่การยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่



ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการกำหนดเป็นนโยบายการยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองฝ่ายเหนือทุกองค์ โดยถือว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2469 เป็นต้นไป หากตำแหน่งเจ้าเมืองใดว่างลงจะไม่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นอีก ส่วนเจ้าเมืองต่าง ๆ ที่มีชีวิตอยู่ก็ได้รับเงินเดือนตลอดไปจนถึงแก่พิราลัย ซึ่งเจ้าแก้ววรวงศ์ เจ้าเมืองเชียงใหม่องค์สุดท้ายถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ. 2482 จึงเป็นการสิ้นสุดตำแหน่งเจ้าเมืองเชียงใหม่โดยปริยาย และหลังจากคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง มณฑลพายัพจึงสลายตัว (ถูกยุบ) ส่วนเมืองเชียงใหม่ซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรล้านนาในอดีต ก็มีฐานะเป็นเพียง "จังหวัด" เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ส่วนการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจสังคม การศึกษา ขนบธรรมเนียม นิยมประเพณี วัฒนธรรม และเทคโนโลยีสมัยใหม่ก็ใช้รูปแบบเดียวกับกรุงเทพฯ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

### 5.5 เชียงใหม่ในยุคปัจจุบัน : ปัญหาและความเหมาะสมของรูปแบบการปกครอง

#### ปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าหลังจากที่ยุบมณฑลพายัพแล้ว จังหวัดเชียงใหม่จึงเกิดขึ้น มีข้าหลวงประจำจังหวัดเข้ามาปกครองเหมือนจังหวัดอื่น ๆ ต่อมาเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบขึ้นตรงต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 26 คน (โปรดคุณพระนาม ราชานามผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน ในภาคผนวก ค.) ดังนั้นเชียงใหม่จึงตกเป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลาง มีหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นภายในจังหวัด กล่าวคือ จังหวัดเชียงใหม่แบ่งการปกครองออกเป็น 21 อำเภอ กับ 3 กิ่งอำเภอ 199 ตำบล 1,755 หมู่บ้าน 183 สภาตำบล 1 เทศบาลและ 27 สุขาภิบาล โดยมีอำเภอและกิ่งอำเภอ ดังนี้คือ อำเภอเมือง อำเภอจอมทอง อำเภอแม่แจ่ม อำเภอเชียงดาว อำเภอต๋อยละเก็ด อำเภอแม่แตง อำเภอแม่ริม อำเภอสะเมิง อำเภอฝาง อำเภอแม่สาย อำเภอพร้าว อำเภอสันป่าตอง อำเภอสันกำแพง อำเภอสันทราย อำเภอหางดง อำเภอฮอด อำเภอต๋อยเต่า อำเภอสารภี อำเภออมก๋อย อำเภอไชยปราการ อำเภอเวียงแหง กิ่งอำเภอแม่วาง กิ่งอำเภอแม่ฮอน และกิ่งอำเภอต๋อยหล่อ

ในด้านการบริหาร มี 3 ระดับ คือ มีหน่วยงานราชการส่วนกลาง 194 หน่วยงานและ  
รัฐวิสาหกิจอีก 17 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค 35 หน่วยงาน ที่รวมกันอยู่ใน  
พื้นที่เดียวอย่างจำกัด นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบคือ องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง และสุขาภิบาลอีก 27 แห่ง

จากสภาพทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่ หลังจากการยกฐานะเป็นเพียงจังหวัด  
เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ แล้ว รัฐบาลได้กำหนดให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองหลักใน  
ภาคเหนือ และเป็นศูนย์กลางลุ่มน้ำโขงตอนบน และประกาศโครงการเมืองแฝดเชียงใหม่  
ลำพูนด้วย ทั้งนี้เพื่อรองรับการขยายตัวของ โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ และเพื่อกระจาย  
ความเจริญสู่ภูมิภาคนี้ ให้เป็นศูนย์กลางการบริการ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การศึกษา  
การเงิน การธนาคาร การจ้างงาน วัฒนธรรม ระบบราชการ ฯลฯ ให้ก้าวตามกรุงเทพฯ  
จากการศึกษาของดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นผลงานวิจัยเรื่อง การเติบโตของ  
เมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ พบว่า เมืองเชียงใหม่เจริญเติบโตอย่างมาก  
เป็นเมือง โตเดียวระดับภาคหรือเอกราชระดับภาค เป็นเมืองที่เติบโตด้วยการก่อสร้าง  
การจราจรติดขัด ปัญหา ความวุ่นวาย และมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด อันเป็นผลพวงของ  
นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐ โดยเน้นที่การรวมศูนย์ให้มีความเจริญทุก ๆ ด้านของ  
รัฐบาลที่กรุงเทพฯ การกำหนดนโยบายส่วนกลาง ไม่เรียนรู้สภาพปัญหาพื้นฐานของ เชียงใหม่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University

All rights reserved

<sup>๑</sup> โปรดดูเพิ่มเติม ฐเนศวร์ เจริญเมือง, ในคลองเชียงใหม่ 700 ปีเลือก

ความเป็นเชียงใหม่ที่เคยเป็นเกือบไม่เหลือไว้รอยให้เห็น<sup>7</sup> การเปลี่ยนแปลงเป็นไป  
อย่างรวดเร็วไม่มีการวางแผนและควบคุมอย่างเคร่งครัด ประกอบกับเชียงใหม่มีการ  
ปกครองท้องถิ่นที่อ่อนประสิทธิภาพมาก ละทอนให้เห็นอำนาจที่รวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ทำให้  
ท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดสมควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนชาวเชียงใหม่ ควรจะเร่ง  
ให้ความสนใจ มีสิทธิ์ในการกำหนดท้องถิ่นของตนเอง ช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ก่อนที่จะขยาย  
รุนแรงมากกว่านี้ โดยเฉพาะการเร่งปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคที่ยังมี  
ความซ้ำซ้อนกัน ความไม่มีเอกภาพการบังคับบัญชา ความซ้ำซ้อนระหว่างงานขององค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดกับงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค คนเชียงใหม่จะต้องช่วยกันคิดตั้งแต่  
บัดนี้ แสวงหาวิธีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองของจังหวัดเชียงใหม่ในสภาพปัจจุบันให้  
เกิดความคล่องตัว ประเด็นให้คนเชียงใหม่ได้มีอำนาจตัดสินใจในการบริหาร มิใช่รอคำสั่ง  
การตัดสินใจจากกรุงเทพฯแต่ฝ่ายเดียว ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย  
ควรรีบดำเนินการ ไม่ควรปล่อยเป็นปัญหาไว้จริง มิฉะนั้นต่อไปประชาชนชาวเชียงใหม่จะมี  
ความเป็นอยู่กันอย่างไร<sup>8</sup>

<sup>7</sup>โปรดดูเพิ่มเติม ดวงจันทร์ อภาวชูธรรม, "เชียงใหม่ : ปัญหาเอกชน  
ในภาคเหนือ" ในดวงจันทร์ อภาวชูธรรม (บรรณาธิการ) เชียงใหม่ในกระแสความ  
เปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 2 เชียงใหม่ : มิ่งเมืองการพิมพ์, 2537), หน้า 119.

<sup>8</sup>โปรดดูเพิ่มเติม ธเนศวร์ เจริญเมือง, "เชียงใหม่กับการปกครองท้องถิ่น  
: ปัญหาและทางออก", เพ็ญอักษร หน้า 147.

ด้วยเหตุผลที่ตั้งกล่าวมาข้างต้น จึงเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ของบุคคลต่าง ๆ บนเหตุผลที่เป็นพื้นฐานว่า เมืองที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีการแก้ไขปัญหาที่รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ส่วนการรวมศูนย์นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินมากมาย เพราะประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนในการรับรู้ หรือการตัดสินใจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น แนวความคิดนี้ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงและขยายตัวอย่างมาก และกำลังต้องการการปรับรูปแบบการบริหารเสียใหม่ โดยมีหลักการและวิธีการ คือ การพิจารณารูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่เสียใหม่ เปิดโอกาสให้ประชาชนในจังหวัดสามารถเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง รวมทั้งการแก้ไขความสับสนชั้นและเหลื่อมล้ำในการบริหาร ประการที่สำคัญคือ การกำหนดนโยบาย และการมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องของท้องถิ่น มีเอกภาพมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง<sup>๑</sup>

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>๑</sup> โปรดดูเพิ่มเติม ธเนศวร์ เจริญเมือง "ผู้ว่าฯ เชียงใหม่ควรมาจากการเลือกตั้ง" ในธเนศวร์ เจริญเมือง (บรรณาธิการ) เลือกตั้งผู้ว่าฯ (เชียงใหม่ : ถนนบรรณาการพิมพ์, 2536), หน้า 10-16.