

รายงานการศึกษาเรื่อง
กฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อเชียงใหม่

โดย
ไพสิฐ พานิชกุล
สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการเชียงใหม่: จากปัจจุบันสู่อนาคต

เสนอต่อ
สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย(สกว.)
มกราคม 2539

คำนำ

"กฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ เชียงใหม่" เขียนขึ้นด้วยความรู้สึกอยากจะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างและผลกระทบของกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมาย อันเกิดจากนโยบายของรัฐ กับกฎระเบียบดั้งเดิมที่มีพัฒนาการมาช้านาน อันเป็นกฎระเบียบของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า เป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกัน บทบาทของรัฐสมัยใหม่ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นตัวหลักในการะ บทบาทในการพัฒนาโดยเฉพาะในชนบท สภาพการใช้กฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมายของรัฐ ในกรณีของการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และปัญหาชนบท นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ

งานชิ้นนี้เป็นการนำเสนอโดยอาศัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์จากท่านผู้รู้หลาย ๆ ท่าน และได้พยายามสังเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงต้นตอของปัญหา และแน่นอนว่ายังมีความบกพร่องความผิดพลาดอีกมากในหลายๆ ประเด็น ความบกพร่องและผิดพลาดทั้งหลายนี้เป็นเพราะความตื้นเขินของปัญญาของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

ในท้ายที่สุดนี้ต้องขอขอบพระคุณทุก ๆ ท่านที่มีส่วนให้เกิดงานชิ้นนี้ รวมทั้ง สกว. ผู้สนับสนุน ให้งาน ในการวิจัยครั้งนี้

700 ปีเมืองเชียงใหม่

2539

กฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ เชียงใหม่

1. บทนำ	1
1.1 พื้นฐานขององค์ความรู้	1
1.2 กรอบความคิดในการศึกษา	9
2. เชียงใหม่ : สถาบันทางการเมือง การปกครอง และกฎหมาย	11
2.1 โครงสร้างทางสังคมก่อนการปฏิรูปมณฑลพายัพ	15
โครงสร้างทางการเมืองการปกครองในระดับมหภาค	17
โครงสร้างทางการเมืองการปกครองในระดับจุลภาค	
หรือในระดับชุมชน	24
2.2 กฎเกณฑ์ของสังคมที่เป็นกฎหมาย	27
- กลไกในสังคมอันเป็นที่มาของระเบียบแห่งชุมชน	30
- การบันทึกกฎระเบียบชุมชน	32
- การระงับข้อพิพาทในระดับชุมชน	
3. เชียงใหม่ในท่ามกลางกระแสการล่าอาณานิคมและสถานะปัจจุบัน	32
4. ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพกับเชียงใหม่ในเชิงนโยบายและกฎหมาย	45
ความคิดของกฎหมายปัจจุบันกับท้องถิ่น	55
ระบบกฎหมายปัจจุบัน	57
ระเบียบบ้านและระเบียบเมือง	60
ดิน น้ำ ป่า ความขัดแย้ง และกฎหมาย	61
5. ความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบทและนโยบาย	75
6. กฎหมายและนโยบาย หลัง 700 ปี เมืองเชียงใหม่	77
ประวัติผู้เขียน	79

กฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ เชียงใหม่

บทนำ

1.1 พื้นฐานขององค์ความรู้

มีงานเขียนเกี่ยวกับล้านนามากมาย ในรูปแบบที่หลากหลาย ในบรรดางานเขียนต่าง ๆ เหล่านี้ อยู่ในลักษณะของวิทยานิพนธ์ หนังสือ ตำราวิชาการ วารสาร เอกสาร บทความ คั้งนั้น (ในการศึกษา "กฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ เชียงใหม่" จะให้ความสำคัญกับวิทยานิพนธ์เป็นหลัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเพราะว่าข้อจำกัดในด้านระยะเวลาที่ทำการศึกษา และนอกจากนั้นในการศึกษาคั้งนี้เป็นเพื่อต้องการจะฉายให้เห็นภาพต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลงที่กฎหมายและนโยบายของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง) และถ้าหากนำเอางานเขียนดังที่ได้อ่กล่าวมา จัดเป็นกลุ่มเป็นหมู่ตามเนื้อหาสาระ อาจจะจัดกลุ่มที่ศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ได้คั้งต่อไปนี้

- ก. กลุ่มที่ทำการศึกษาในเรื่องของศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน
- ข. กลุ่มที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างของสังคม การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และ สถาบันทางศาสนา
- ค. กลุ่มที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศในระหว่างเชียงใหม่ ในฐานะรัฐรัฐหนึ่งกับกรุงเทพฯ และประเทศตะวันตกในยุคล่าอาณานิคม
- ง. กลุ่มที่ทำการศึกษางเกี่ยวกับภาษา
- จ. กลุ่มที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบการศึกษา

การศึกษาในกลุ่มต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้ หากจะนำมาพิจารณาในฐานะที่จะใช้เป็นหลักฐานหรือข้อมูลที่จะทำการศึกษาดังประเด็นทางกฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต้อ เชียงใหม่ แล้ว อาจจะจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มหลักคั้งกัน กล่าวคือ

กลุ่มที่ 1 เป็นงานที่ทำการศึกษากฎหมาย ในฐานะที่กฎหมายเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์อย่างหนึ่ง ที่จะสะท้อนให้เห็นนัยหรือเหตุการณ์ในอดีต เพื่ออธิบายประวัติศาสตร์ของล้านนา

กลุ่มที่ 2 เป็นงานที่ทำการศึกษาเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมาในอดีตและพยายามอธิบาย และทำความเข้าใจเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมา การศึกษาถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นำมาให้เห็น นโยบายที่รัฐบาลกรุงเทพฯ มีต่อล้านนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางการเมือง การปกครอง

กลุ่มที่ 3 เป็นงานที่ทำการศึกษาบัญญัติกฎหมายโบราณตามที่ปรากฏในเอกสารโบราณ ทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีการศึกษากันมากเป็นพิเศษคือ เอกสารโบราณ โดยลักษณะของงาน ในการศึกษาของกลุ่มนี้จะเห็นลักษณะของการปริวรรตกฎหมายโบราณตามที่ปรากฏในโบราณ ซึ่ง รวบรวมอยู่ตามที่แตกต่างกัน

ในแต่ละกลุ่มงานเขียนที่น่าสนใจอยู่มากมาย (แต่ในการนำเสนอในครั้งนี้จะขอจำกัด โดยจะเลือกเฉพาะงานเขียนบางชิ้นเท่านั้น) ดังมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ศึกษากฎหมายในฐานะเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่จะสะท้อนให้เห็น เหตุการณ์ในอดีต เพื่ออธิบายระบบกฎหมายของล้านนา งานเขียนที่อยู่ในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย

วิทยานิพนธ์ของ อาจารย์อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง "การวิเคราะห์สังคมเชียงใหม่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตามต้นฉบับโบราณในภาคเหนือ" บางส่วนของวิทยานิพนธ์ดังกล่าวได้ทำการศึกษากฎหมายล้านนาจากโบราณโดยนำเสนอให้เห็นถึง "ประวัติศาสตร์ความเป็นมาและความสืบเนื่องแห่งกฎหมายล้านนาไทย" จากการศึกษาพบว่า ถ้าหากจะมอง "กฎหมาย" ตามความหมายปัจจุบันคือ เป็นกฎเกณฑ์หรือคำสั่งที่ออกมาอย่างมีระบบ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐสมัยใหม่แล้ว ตามหลักฐานเอกสารโบราณ ถ้าได้เขียนขึ้นก่อนรัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วจะไม่ปรากฏคำว่า "กฎหมาย" ในความหมายดังกล่าวมาก่อน แต่มักจะเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น ธรรมศาสตร์ ราชศาสตร์ อาณาจักร อวทาน มังรายศาสตร์ คลองคัตติความ โดยอาจจะเขียนชื่อต่าง ๆ กันเอาไว้ในตอนต้นของเอกสารหรือในตอนท้ายเรื่องก็ได้ และในที่สุดหลังจากได้ประมวลภาพจากเอกสารโบราณต่าง ๆ แล้ว พบว่ากฎหมายล้านนาไทยมีความสืบเนื่องติดต่อกันตลอดมาและมีลักษณะเป็นจารีตประเพณี และจากการศึกษาสภาพสังคมเชียงใหม่ โดยยึดกฎหมายเป็นหลักฐานแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาพสังคมเชียงใหม่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นและสมัยก่อนนั้นคล้ายคลึงกัน และไม่แตกต่างจากกันไปมากนัก

จากส่วนที่ว่าด้วยประวัติความเป็นมาและความสืบเนื่องแห่งกฎหมายล้านนา
ไทยได้ชี้ให้เห็นถึงว่าเมื่อเปรียบเทียบกันในการเข้าถึงการเรียนรู้กฎหมายของสังคมที่รัฐเป็นผู้
ออกมาบังคับใช้ระหว่างล้านนากับกรุงรัตนโกสินทร์แล้วจะเห็นได้ว่าความแพร่หลายของ ใบลานที่มี
การค้นพบและข้อความต่าง ๆ มากมายรวมทั้งส่วนที่เป็นบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับ
ในเรื่องต่าง ๆ แล้ว เป็นไปได้ว่าในส่วนสังคมล้านนานั้นกฎหมายไม่ได้เป็นเรื่องต้องห้ามเหมือน
ดังเช่นการเรียนรู้กฎหมายในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น การเข้าถึงหรือการที่จะรู้ว่ามียกกฎหมายของรัฐ
กำหนดเรื่องต่าง ๆ ไว้ว่าอย่างไร ทำได้ง่ายกว่าในขณะที่ยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น การ
เอากฎหมายมาพิมพ์เผยแพร่เป็นอาญาแผ่นดิน (1)

กลุ่มที่ 2 กลุ่มศึกษาเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมาในอดีตและพยายามที่จะอธิบายและทำ
ความเข้าใจเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมา

งานเขียนที่อยู่ในกลุ่มนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยจะแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยดังนี้

ก) กลุ่มที่ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ซึ่งประกอบด้วย

วิทยานิพนธ์ของ ลัดดาวัลย์ แซ่เขียว ซึ่งศึกษา "การเมืองล้านนา
ภายใต้การปกครองของพม่า ระหว่างปี พ.ศ. 2301-2317" โดยในการศึกษาดังกล่าวการศึกษา
การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ผลจากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงของรัฐใน
ภูมิภาคตอนบนของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นผลมาจากการปรับตัวทางการค้าของภูมิภาคเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ ระบอบการปกครองในล้านนามีลักษณะการกระจายอำนาจสูง ผู้ปกครองท้องถิ่น
ต่างแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากความเจริญทางการค้า กษัตริย์ของอาณาจักรล้านนา
ต้องพึ่งพาอำนาจผู้ปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ จึงทำให้เมืองเชียงใหม่ไม่สามารถเป็นศูนย์กลางทาง
การเมืองของอาณาจักรล้านนาได้อย่างแท้จริง พม่ามีนโยบายทางเศรษฐกิจ การเมือง และทาง
การทหารที่ชัดเจน เพื่อต้องการควบคุมเส้นทางการค้า ทรัพยากรธรรมชาติ กำลังคนและจุด
ยุทธศาสตร์ในลุ่มแม่น้ำสาละวินและแม่น้ำโขง เชียงใหม่จึงเป็นเมืองที่สำคัญของพม่า แต่เนื่องจาก
ผู้ปกครองท้องถิ่นที่ค่อนข้างจะมีอำนาจในการปกครองสูงและไม่ต้องการเป็นเมืองขึ้นของพม่า มัก
จะหาโอกาสที่จะตั้งตัวเป็นอิสระ ในเมื่อหรือขณะที่พม่าอ่อนแอ เชียงใหม่เองจะหันหน้าไปสวมัก
ต่อกรุงศรีอยุธยา แต่เชียงใหม่อยู่ใกล้พม่ามากกว่า ดังนั้น เมื่อพม่ามีความแข็งแกร่งมากขึ้น
เชียงใหม่จึงถูกผนวกเข้ากับระบอบการปกครองของพม่าอีกครั้งหนึ่ง และในขณะเดียวกันเป็นการ
ลดอำนาจผู้ปกครองท้องถิ่นที่ค่อนข้างจะมีอำนาจให้กลายเป็นขุนนางที่ขึ้นตรงต่อราชสำนักพม่า ต่อมา

เมื่อราชสำนักพม่าเสื่อมลง บรรดาเหล่าขุนนางก็ทำการขูดรีดภาษีจากท้องถิ่น ทำให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวบ้านบางกลุ่มและปฏิเสธอำนาจรัฐ (ขุนนางพม่า) หันไปยอมรับ "ตันบูญ" หรือ พระสงฆ์เป็นผู้นำทางการเมืองแทน และในขณะเดียวกันผู้ปกครองท้องถิ่นที่ถูกพม่าวิตรอนอำนาจลง ในบางส่วนได้หันไปร่วมมือกับพระเจ้าตากสินทำการขับไล่อำนาจราชสำนักพม่าออกไปจากล้านนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2317

วิทยานิพนธ์ของ ดวงฤทัย หิรัญสถิตย์ ซึ่งศึกษาเรื่อง "การตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์ กลางสมัยพระเจ้าติโลกราช พ.ศ. 1985 - พ.ศ. 2030" สิ่งที่ต้องการจะศึกษาก็คือว่า เพราะเหตุใดที่พระเจ้าติโลกราช ได้พยายามที่จะจัดการปกครองเพื่อลดบทบาทและอำนาจของขุนนาง จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับขุนนางในสมัยก่อนพระเจ้าติโลกราชขึ้นครองราชย์นั้น ขุนนางเป็นผู้ที่มีบทบาทในทางการเมืองการปกครอง และที่สำคัญที่สุดก็คือขุนนางเหล่านี้มีสิทธิที่จะตั้งหรือถอดถอนกษัตริย์ได้ ประกอบกับการไม่มีกฎหมายในการกำหนดเกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ จึงทำให้เกิดการแย่งชิงอำนาจในระหว่างรัชทายาทด้วยกัน ปัญหาเช่นนี้กลับเป็นการเสริมสร้างให้อำนาจของขุนนางที่อยู่ใกล้ชิดและสนับสนุนรัชทายาทองค์ใดองค์หนึ่งที่ได้อภิเษกขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์อยู่ ต้องพึ่งบรรดาขุนนางต่าง ๆ เหล่านี้มากขึ้น อำนาจของขุนนางจึงมีผลในทางปฏิบัติมากกว่าอำนาจของกษัตริย์ และกษัตริย์เองก็ไม่มีระบบการควบคุมอำนาจของขุนนางเหล่านี้ ในขณะเดียวกันบรรดาเจ้าเมืองลูกหลวงที่รับช่วงจากศูนย์อำนาจและมีความพร้อมมีความเป็นอิสระในตัวเอง จึงทำการท้าทายอำนาจจากส่วนกลาง (กษัตริย์) อยู่ตลอดเวลา มาในสมัยพระเจ้าติโลกราชจึงได้ทำการลดอำนาจของขุนนางลงโดยการตั้งอำนาจกลับไปไว้ที่พระองค์เอง แต่เมื่อสิ้นรัชกาลขุนนางก็กลับมามีอำนาจและบทบาทเช่นเดิม

วิทยานิพนธ์ของ นคร พันธุ์วงศ์ ที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง "การเจรจาและข้อตกลงระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษ เกี่ยวกับหัวเมืองชายแดนล้านนาไทยและพม่าสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" จากการศึกษาพบว่า บรรดาหัวเมืองชายแดนเหล่านี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าอยู่ในการปกครองของใคร ทั้งนี้เป็นเพราะอำนาจในการปกครองบรรดาหัวเมืองเหล่านี้ขึ้นอยู่กับใครเป็นผู้มีอำนาจเข้าไปรุกรานใคร ต่อมาเมื่อพม่าถูกครอบครองโดยอังกฤษ หัวเมืองชายแดนเหล่านี้จึงเป็นแหล่งไม้สักเพื่อการส่งออกของอังกฤษส่งออก อังกฤษจึงต้องการที่จะอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนหัวเมืองชายแดนดังกล่าว ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลของ

อังกฤษในขณะนั้น ได้มีการเจรจากันมา โดยตลอด แต่ไม่ได้มีการทำข้อตกลงบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ ทำให้อังกฤษพยายามจะบิดเบือนข้อตกลง โดยตลอดมา และในที่สุดอังกฤษก็ตัดสินใจผนวกดินแดนหัวเมืองชายแดนเข้าเป็นของตนโดยไม่ฟังเหตุผลใด ๆ นอกจากนี้ผู้ศึกษายังชี้ให้เห็นถึงการเจรจาเกี่ยวกับปัญหาหัวเมืองระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษในขณะนั้นเป็นการกระตุ้นให้ฝรั่งเศสที่ครอบครองลาวอยู่ขณะนั้นอยากได้ดินแดนจากสยามด้วย จนในที่สุดไทยต้องเสียดินแดนด้านฝั่งตะวันออกให้กับฝรั่งเศสไป

นอกจากนี้ ยังมีวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาเกี่ยวกับการที่รัฐบาลอังกฤษเข้ามายึดครองดินแดนหัวเมืองเพื่อประโยชน์ในทางด้านเศรษฐกิจอีกหลายเรื่อง อาทิเช่น วิทยานิพนธ์ของอรรถชัย บุญมี ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง "ความสัมพันธ์กับอังกฤษในบางลักษณะสมัยรัชกาลที่ 5 : การป่าไม้และการเหมืองแร่"

วิทยานิพนธ์ของ พรพรรณ จงวัฒนา ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง "กรณีพิพาทระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับคนในบังคับอังกฤษ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลสยามจัดการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2401 - 2445)"

วิทยานิพนธ์ของ ชมัยโถม สุนทรสวัสดิ์ ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของไทย พ.ศ. 2439 - 2475"

งานต่าง ๆ เหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า การเข้ามาของรัฐบาลอังกฤษนั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลสยามในขณะนั้นจะต้องจัดระเบียบการปกครองใหม่

และในกลุ่มที่ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจรัฐนั้นยังมีการเขียนอยู่อีกกลุ่มหนึ่งที่เจาะลึกลงไปเกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูปการปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่งานเขียนดังต่อไปนี้

วิทยานิพนธ์ของ สวัสดิ์ ประยูรเสถียร ที่ทำการศึกษาในเรื่อง "การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ. 2436-2476)"

บทความของ สวัสดิ์ ประยูรเสถียร เรื่อง การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล
มณฑลพายัพ ในมณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ (๒)

วิทยานิพนธ์ของ วัลลภา เครืองเทียนทอง ที่ทำการศึกษาในเรื่อง "การปฏิรูปการ
ปกครองล้านนาไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว"

วิทยานิพนธ์ของ พร้อมพงศ์ ณ เชียงใหม่ ที่ทำการศึกษาในเรื่อง " การปฏิรูปการ
ปกครองลาวเฉียง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนเป็นมณฑลเทศาภิบาล
(พ.ศ. 2427 - 2436)"

งานทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวนี้ ชี้ให้เห็นนโยบายที่รัฐบาลกลางมีต่อล้านนาในทางด้านการ
ปกครองได้อย่างชัดเจน ในงานทั้ง 4 เรื่องนี้ ต้องการจะศึกษาถึงการปฏิรูประบอบราชการทั้งใน
เชิงกระบวนการ ผลที่เกิดขึ้นและพยายามจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรค โดยจากการศึกษาพบว่า
สาเหตุสำคัญของการปฏิรูปการปกครองล้านนาไทยเป็นเพราะ ข้อพิพาทที่มีขึ้นระหว่างรัฐบาลไทย
กับรัฐบาลอังกฤษเกี่ยวกับคนในบังคับของอังกฤษคดี เกี่ยวกับปัญหาหัวเมืองชายแดนคดี เกี่ยวกับข้อ
สัญญาในการทำไม้ จนในที่สุดนำไปสู่การพิพาทในทางคดีขึ้นกิติ ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุปัจจัยที่ต้องทำ
การปฏิรูปการปกครอง โดยรัฐบาลกลางใช้ความพยายามอย่างค่อยเป็นค่อยไปในแต่ละเรื่อง ๆ
จนประสบความสำเร็จ

นอกจากงานทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวมา ซึ่งเป็นการศึกษาให้เห็นนโยบายทางด้าน
การเมืองจากกรุงเทพฯ ต่อล้านนาโดยตรงแล้ว ยังมีงานอีก 2 ชิ้นกล่าวคือ

วิทยานิพนธ์ของ จักรกฤษณ์ นรินดิษฐการ ที่ทำการศึกษาในเรื่อง "สมเด็จพระเจ้า
บรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย" และ

วิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาเอกของ เดช บุญนาค ที่ทำการศึกษาในเรื่อง "การ
ปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458" (๓)

ในบางส่วนของทั้งสองเรื่องนี้ได้ชี้ให้เห็นนโยบายทางการเมืองจากกรุงเทพฯ ต่อล้านนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเทศาภิบาลในหัวเมืองทางภาคอื่นก็จะเน้นให้เห็นนโยบายบางนโยบายที่ปฏิบัติต่อล้านนาเป็นพิเศษ

ข. งานที่ศึกษาเกี่ยวกับขบวนการในการต่อต้านต่ออำนาจรัฐบาลกรุงเทพฯ

อันได้แก่ วิทยานิพนธ์ของ ไสภา ชานมุล ซึ่งศึกษาเรื่อง "ครูบาศรีวิชัย "ตนบุญ" แห่งล้านนา"

งานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นถึงฐานะของบทบาทของ "ตนบุญ" ในทางสังคมการเมือง โดยใช้การศึกษาคือครูบาศรีวิชัย และจากการศึกษาพบว่าในสังคมล้านนาเดิมที่มีอุดมการณ์ ความเชื่อ ซึ่งตั้งอยู่บนการผสมผสานความเชื่อทางพุทธ พราหมณ์ ผี ไสยศาสตร์เข้าด้วยกัน โดยมีสถาบันสงฆ์ เป็นผู้ทำพิธีกรรมประกอบกับสถาบันสงฆ์ของล้านนาในอดีตมีความเป็นอิสระต่อกัน จึงทำให้พระสงฆ์ที่มีความประพฤติดีเป็นที่เลื่อมใสของชาวล้านนา ได้รับแรงศรัทธาและยกย่องให้อยู่ในตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางการว่า "ครูบา" ซึ่งจะมีลูกศิษย์มาบวชเรียนเกิดความสัมพันธ์เป็นกลุ่มย่อยในสังคมในภาวะวิกฤตคับขัน ในภาวะภัยพิบัติ สงคราม "ตนบุญ" จะปรากฏตัวทันทีเพื่อช่วยเหลือแก้ปัญหาให้ชาวบ้าน การขยายตัวของอำนาจรัฐจากส่วนกลางมีส่วนสำคัญทำให้ทุกคนในสังคมล้านนาได้รับผลกระทบ "ตนบุญ" จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของขบวนการในการต่อต้านการขยายอำนาจจากรัฐบาลกรุงเทพฯ

ค. งานที่ศึกษาเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของฐานะทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น

อันได้แก่วิทยานิพนธ์ของ พรหมนิภา อพิษพงศ์ ซึ่งทำการศึกษาเกี่ยวกับ "เจ้า ไพร่ กับความเปลี่ยนแปลงในสังคมล้านนา พ.ศ. 2427-2476"

งานศึกษานี้ได้ศึกษาและพยายามชี้ให้เห็นผลกระทบในด้านต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายปฏิรูปการปกครองนับตั้งแต่ พ.ศ. 2427 เป็นต้นมา เช่น การตั้งอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจกลับมาจากบรรดาเจ้าผู้ครองนครและเจ้านายกลับคืน จนในที่สุดก็ยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครลงได้สำเร็จ ในขณะที่เดียวกันก็มีนโยบายอื่น ๆ ที่ส่งผลสำคัญต่อล้านนา เช่น การเลิกทาส ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นเจ้า ไพร่ ทาส เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง

นโยบายการปฏิรูปการศึกษา การพัฒนา การคมนาคม ทำให้เจ้านายต้องปรับตัวเข้ากับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่และด้วยความสามารถในด้านโอกาสจึงทำให้เจ้านายเหล่านี้ยังคงอยู่ในฐานะเป็นชนชั้นนำในทางสังคม แต่ในขณะเดียวกันก็มีกลุ่มพ่อค้าคนกลาง นายทุนจากท้องถิ่นเองและจากต่างถิ่นเกิดขึ้น ในขณะที่ราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวบ้านยังคงประสบความทุกข์ยากและถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เช่นเดิม แต่ในขณะเดียวกันแม้ความสัมพันธ์อื่น ๆ จะได้เปลี่ยนแปลงไปก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างพระมหากษัตริย์หรือ เชื้อพระวงศ์กับเจ้านายพื้นเมืองหรือระหว่างเจ้านายพื้นเมืองกับราษฎรยังคงดำเนินต่อไป

นอกจากนี้ยังมีงานของ ชูลีทธิ ชูชาติ ที่ทำการศึกษา "วิวัฒนาการเศรษฐกิจหมู่บ้านในภาคเหนือของประเทศไทย (พ.ศ.2349-2475)" และเรื่อง "พ่อค้าวัวดำ : ผู้บุกเบิกการค้าขายในหมู่บ้านภาคเหนือของประเทศไทย (พ.ศ. 2398-2503)"

วิทยานิพนธ์ของ ปลายอ้อ ชะนันท์ ที่ทำการศึกษาเรื่อง "บทบาทนายทุนพ่อค้าที่มีต่อการก่อและการขยายตัวของทุนนิยมภาคเหนือของประเทศไทย พ.ศ. 2464 - 2523"

วิทยานิพนธ์ของ พูนพร พลูทาจกร ที่ทำการศึกษาเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพหลังการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ" ซึ่งชี้ให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงในทางสังคม เศรษฐกิจในเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่าน ๆ มา

ง. งานที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดระเบียบในสังคมล้านนา กับผลกระทบของระเบียบใหม่ในกลุ่มนี้ประกอบด้วย

บทความของ ศ.ไกรศรี นิมนานเหมินทร์ เรื่อง "กฎหมายชลประทานของพ่อขุนเม็งราย"

วิทยานิพนธ์ของ ส่องแสง สือสุวรรณ เรื่อง "นาเหมืองนาฝายกับการจัดระเบียบสังคมล้านนาระหว่าง พ.ศ. 2839-2068"

งาน 2 เรื่องนี้ ชี้ให้เห็นถึงระบบความสัมพันธ์ของคนในสังคมตั้งแต่ชาวนา ผู้นำ หรือที่เรียกว่า ขุนฝ่าย ผู้นำระดับท้องถิ่นหรือขุนนาง และกษัตริย์ในระบบอุปถัมภ์ที่มีการจัดระเบียบในการจัดสรรผลประโยชน์ซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมาย จารัต พิธิกรรม

นอกจากนั้น ยังมีวิทยานิพนธ์ของ หอใจ เต็มวาริ ที่ทำการศึกษาเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงความมั่นคงในการถือครองที่ดินในประวัติศาสตร์ของสังคมชนบทภาคเหนือ กรณีศึกษาหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่" (2534) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของระเบียบใหม่ (กฎหมายของรัฐ) ที่นำมาใช้ในสังคมที่มีระเบียบคงเดิม (จารีตประเพณีในการถือครองที่ดิน) อันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกขึ้นในชุมชนได้

กลุ่มที่ 3 กลุ่มที่ทำการศึกษาบทบาทกฎหมายโบราณตามที่ปรากฏในเอกสารโบราณในลักษณะของการปริวรรตกฎหมาย

ในกลุ่มนี้มีงานวิจัยในเชิงกว้าง ได้แก่ งานวิจัยของ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว และพินัย ไชแสงสุขกุล เรื่อง "กฎหมายล้านนาโบราณ...วิเคราะห์ระบบโครงสร้างและเนื้อหาบทบัญญัติ" (2532)

ลักษณะเด่นของงานวิจัยเรื่องนี้ได้แก่การรวบรวมเอากฎหมายแบบโบราณล้านนามาไว้ในที่เดียวกัน และพยายามจะจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ และในขณะเดียวกันก็ได้มีการปริวรรตให้สามารถที่จะทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น แต่ในส่วนของโครงสร้างของกฎหมายแล้วอาจจะกล่าวได้ว่างานวิจัยนี้ได้กล่าวถึงมากนัก และยังมีงานทำนองเดียวกันนี้อีกหลาย ๆ งาน แต่เป็นการปริวรรตกฎหมายรายฉบับ

1.2 กรอบความคิดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง "กฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อเชียงใหม่" ตามเจตนารมณ์ของโครงการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ เป็นการมองจากฐานท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยเล็ก ๆ ของโครงสร้างใหญ่ของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐของไทยที่มีแนวนโยบายหรือการปฏิบัติต่อหน่วยเล็ก ๆ หรือท้องถิ่น ในฐานะหน่วยมาตรฐาน มีรูปแบบ แบบแผน อย่างเป็นทางการ ที่มีสถานะในทางกฎหมายและรวมอยู่ในโครงสร้างสายงานบังคับบัญชาของระบบราชการ ปราศจากการยอมรับสภาพชุมชนท้องถิ่นที่เป็นอยู่จริงและดำรงอยู่ก่อนแทบจะสิ้นเชิง ลักษณะดังเช่นที่กล่าวมามีการดำเนินการทุกวิถีทางทุก ๆ ด้าน อย่างเข้มข้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดโครงสร้างอำนาจใหม่ การเกิดรัฐไทย (แบบตะวันตก) การสลายความแตกต่างให้อยู่ภายใต้เอกภาพของคำว่า "ไทย" ในยุคของการก่อร่างของรัฐประชาชาติ (Nation State)

ดังนั้นในการศึกษา กฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อเชียงใหม่ จึงเป็นการใช้เชียงใหม่เป็นหน่วยที่จะทำการศึกษา และมองย้อนกลับไปถึงความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ และใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวอธิบาย การเปลี่ยนแปลงที่มีต่อท้องถิ่น โดยจะใช้โครงสร้างของสังคม เป็นแกนหลักในการอธิบาย ทั้งนี้เนื่องจากว่า โครงสร้างสังคมล้านนาเดิมก่อนการเข้ามาของตะวันตก ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะจาก มังรายศาสตร์ ซึ่งเป็นกฎหมายโบราณดั้งเดิมของท้องถิ่น (รัฐเชียงใหม่) มีการจัดช่วงชั้นในทางสังคมโดยมีเจ้าผู้ครองนคร เชื้อพระวงศ์ เรื่อยลงไปจนถึงไพร่และทาส โครงสร้างของผู้คนในสังคมในลักษณะดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคมอยู่ตลอดเวลา และจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกมาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำไปสู่ การปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบันมาก น้อย แตกต่างกันไปแล้วแต่แรงกระตุ้นที่มากหรือขึ้นอยู่กับศักยภาพของสถาบันนั้น ๆ ว่าจะสามารถรับแรงกระตุ้นหรือจะปรับเปลี่ยนต่อแรงกระตุ้นได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมล้านนาที่ผ่านมาของสังคมล้านนาเป็นการปรับเปลี่ยนโดยมีปัจจัยจากภายนอกมากระทำอย่างรุนแรง และเป็นแรงที่นอกจากจะมีผลต่อเชียงใหม่โดยตรงแล้ว ยังกระทบกระเทือนขึ้นไปถึงอำนาจรัฐของรัฐไทยที่คุมและมีอิทธิพลเหนือเชียงใหม่ในขณะนั้นด้วย ดังนั้นในความสัมพันธ์กับอำนาจ เชียงใหม่จึงหนีไม่พ้นผลกระทบดังกล่าว และในปัจจุบันเมื่อเงื่อนไขเปลี่ยนแปลงไป (การล่าอาณานิคมทางดินแดนล่าถอยออกไปแล้ว) เชียงใหม่ในท่ามกลางกระแสของความเปลี่ยนแปลงควรจะดำเนินการอย่างไร เป็นประเด็นที่จะต้องพัฒนาองค์ความรู้ต่อไปอีกระดับหนึ่ง

ดังนั้น ในการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเชียงใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทางนโยบายและกฎหมาย จะเริ่มต้นจากการมองภาพในอดีตเพื่อให้เห็นภาพสถานการณ์และบริบทในสังคมขณะนั้น ซึ่งได้มีปรากฏมาแล้วในการศึกษาวิจัยของหลาย ๆ ท่าน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น โดยจะอาศัย โครงสร้างและบทบาทของสถาบันต่าง ในสังคม โดยจะหยิบยกเฉพาะประเด็นปัญหาบางประเด็นที่สำคัญ ๆ มาใช้ประกอบเป็นตัวอย่าง

2. เชียงใหม่ : สถาบันทางการเมือง การปกครอง และกฎหมาย

อานันท์ กาญจนพันธุ์ มองการเปลี่ยนแปลงของสังคมล้านนา ผ่านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการเมือง โดยใช้ฐานของความขัดแย้งของกลุ่มชนต่าง ๆ ออกเป็น 4 ระยะ คำนึงกัน กล่าวคือ

ระยะแรก (ปี พ.ศ. 2398 - 2475) เป็นระยะของการรวมเข้าอยู่ในประเทศไทย

ระยะที่สอง (ปี พ.ศ. 2475 - 2500) เป็นระยะของความไม่แน่นอน (ของอำนาจทั้งในสังคมล้านนา และอำนาจของกรุงเทพฯ)

ระยะที่สาม (ปี พ.ศ. 2500 - 2516) เป็นระยะของความขัดแย้ง (ในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมล้านนา)

ระยะที่สี่ (หลังจากเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2516) เป็นระยะของความรุนแรง (ที่อำนาจรัฐกรุงเทพฯ กระทำต่อผู้นำในท้องถิ่น) (4)

ในขณะเดียวกัน จลาตชาย รมิตานนท์ ได้แบ่งยุคต่าง ๆ ของสังคมล้านนาออกเป็นช่วง ๆ โดยมองจากการรุกเข้าไปของอำนาจรัฐ ผ่านทางการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน และพืชที่ชาวบ้านใช้ปลูกในที่ทำกิน ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้บอกความเป็นอยู่ของชาวบ้าน โดยในการมองเช่นนี้เป็นการมองในระดับที่ลึกลงไปในระดับชุมชน ดังนี้

ยุคแรก "ยุคผืนไม้ผดกฎหมาย" (ปี พ.ศ. 2427 - 2500)

ยุคที่สอง "ยุคผืนผดกฎหมาย" (หลัง ปี พ.ศ. 2500 - ประมาณปี 2510)

ยุคที่สาม "ยุคคอมมิวนิสต์ขยายอิทธิพล ปี พ.ศ. 2510"

ยุคที่สี่ "ยุคการพัฒนาบนพื้นที่ต้นน้ำ" (เริ่มมาพร้อม ๆ กับการประกาศให้ผืนเป็นสิ่งที่ผดกฎหมาย รัฐจึงส่งเสริมการปลูกพืชเมืองหนาว แทนผืน)

ยุคที่ห้า "ยุครัฐบาลประกาศยึดพื้นที่ต้นน้ำ" (พ.ศ. 2528 - ถึงปัจจุบัน) (5)

การมองเช่นนี้ ทำให้เห็นภาพของอำนาจรัฐที่ลงไปกระทำต่อชุมชนในระดับท้องถิ่นได้ชัดเจนมากขึ้น และมองเห็นผลกระทบจากนโยบายและกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังการใช้อำนาสดังกล่าว

การเข้ามาของอำนาจ "รัฐ" ใหม่ ถ้าหากพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์แล้ว ในทางกฎหมาย (de juris) รัฐใหม่มีขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย (jurisdiction) ครอบคลุมในทุก ๆ พื้นที่ที่อยู่ในเขตการครอบครองของรัฐ รวมถึงในดินแดนอาณานิคม ประเทศราชด้วยและเพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็นภาพชัดเจนของขอบเขตอำนาจรัฐแบบใหม่ตามกฎหมาย การให้ความหมายของเขตตามกฎหมายของอำนาจรัฐหาได้ติดอยู่กับพื้นที่แค่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงอำนาจในการควบคุมพาหนะบางอย่าง เช่น เรือขนาดใหญ่ หรือ เครื่องบิน ให้ถือว่าเป็นดินแดนของรัฐที่ยานพาหนะนั้นระดับถึงที่เป็นสัญลักษณ์ของรัฐด้วย (*) ควบคู่กันไปในความเป็นจริง (de facto) ความสัมพันธ์เดิมที่บุคคลชุมชนเดิมที่มีอยู่ก่อนหน้าที่ยานาจรรัฐจะเข้าไปถึงหรือเรียกความสัมพันธ์เดิมนั้นว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ ก็ยังคงสภาพความสัมพันธ์ในทำนองเดิมอยู่ จะมีการปรับเปลี่ยนก็ต่อเมื่ออำนาจบังคับที่มีสภาพเป็นจริงของอำนาจรัฐเข้าไป เช่น มีตัวแทนอำนาจรัฐเข้าไปบังคับ หรือเข้าไปแทรกอยู่ในความสัมพันธ์เดิม ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า การเข้ามาของอำนาจรัฐใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจรัฐที่อยู่ในรูปของกฎหมายนั้นจะมีผลเป็นจริงเป็นจังในระดับปฏิบัติเมื่อมีกลไกและโครงสร้าง ที่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ในความเป็นจริง หรือ ในอีกทางหนึ่งอำนาจรัฐใหม่นั้นจะต้องทำให้ประชาชนเข้าใจและรับรู้และพร้อมที่จะปฏิบัติตาม (โดยอาจจะเกิดจากความสมัครใจ หรือเกิดจากการบังคับโดยกลไกของรัฐ) จึงจะทำให้อำนาจรัฐนั้นมีผลทั้งในทางกฎหมายและในทางความเป็นจริง

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสังคมล้านนา และมีความพยายามในการที่จะแบ่งยุคหรือช่วงการเปลี่ยนแปลง เพื่อถ่ายทอดให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงในบริบทต่าง ๆ ในแง่หนึ่งของการแบ่งยุคได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในความเป็นจริง ที่มีอยู่เหนือพื้นที่ในสังคมล้านนาทั้งในระดับอำนาจรัฐในระดับหัวเมือง จนถึงในระดับชุมชน ซึ่งแตกต่างไปจากแนวคิด หลักการของอำนาจรัฐในทางกฎหมาย

* มาตรา 4 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า "การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทย ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักร"

ความแตกต่างในระดับความเป็นจริงและในระดับหลักการของกฎหมายในเรื่องอำนาจรัฐทำให้เกิดลักษณะของการปะทะสังสรรค์ ที่สะท้อนออกมาในรูปลักษณะต่าง ๆ อาทิเช่น การลุกขึ้นต่อต้าน การปรับตัวเกิดเป็นกลุ่มใหม่ ๆ และครอง ๙๙๙ ลักษณะดังกล่าวก็มีขึ้นในการเปลี่ยนแปลงของสังคมล้านนา

และนอกจากนั้น ในงานศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ ขาวสะอาด ในวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า ภาคเหนือตอนบน ได้มีการแบ่งยุคของหมู่บ้านกรณีศึกษาที่อยู่ในระยะใกล้จากการเข้าถึงของศูนย์กลางอำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐเชียงใหม่หรือ รัฐกรุงเทพ ออกเป็น 4 ยุคด้วยกัน กล่าวคือ

ยุคแรก ได้แก่ ยุคบ้านป่า (ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2530 - 2485)

ยุคที่สอง ได้แก่ ยุคอำนาจเถื่อน (พ.ศ. 2485 - 2507)

ยุคที่สาม ได้แก่ ยุคการทำไม้เถื่อน (พ.ศ. 2508 - 2517)

และยุคที่สี่ ได้แก่ ยุคของการแย่งชิงทรัพยากร (๕)

และในการศึกษาเรื่องเดียวกัน แต่เป็นการศึกษาการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคเหนือตอนล่าง โดย เบญจพรหม ชินวัตร และคณะ ได้แบ่งยุคของหมู่บ้านที่อยู่ใกล้จากศูนย์กลางอำนาจรัฐ (เชียงใหม่) แต่ในขณะเดียวกันก็อยู่ไกลจากอำนาจรัฐจากกรุงเทพฯ ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐใหม่ ออกเป็น 4 ยุค ด้วยกันกล่าวคือ

ยุคแรก ได้แก่ ยุคชุมชนดั้งเดิม (บ้านป่า) ก่อนการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง (ปี 2488)

ยุคที่สอง ได้แก่ ยุคอิทธิพลท้องถิ่น (พ.ศ. 2488 - พ.ศ. 2501)

ยุคที่สาม ได้แก่ ยุคบุกเบิกที่ดินทำกิน (พ.ศ. 2508 - 2530)

ยุคที่สี่ ได้แก่ ยุคขายที่ดิน (พ.ศ. 2531 - จนถึงปัจจุบัน)(๖)

ความพยายามในการแบ่งพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคมล้านนา ออกเป็นยุคต่าง ๆ โดยนัยของการแบ่งออกเป็นยุคต่าง ๆ แต่ละกรอบของการศึกษาของแต่ละคน มีนัยที่ซ้อนกันอยู่แม้จะไม่ได้กล่าวไว้โดยตรงก็ตาม แต่จากการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นการปรับเปลี่ยนและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ "รัฐ" เดิม และ อำนาจ "รัฐสมัยใหม่" ในมิติเวลาที่แตกต่างกันเสมอ

และสมควรจะกล่าว ในการนี้ด้วยว่า ในความเป็นจริงแล้วอำนาจรัฐไม่ได้มีปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายเท่านั้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ไม่ได้หมายความว่า เรื่องไหนที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว เรื่องนั้นรัฐจะไม่มีอำนาจ ตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิง เรื่องใดที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงแล้ว อำนาจรัฐในระดับปฏิบัติหรือในระดับความเป็นจริงในเรื่องนั้นจะมีมาก อาจกล่าวได้ว่า ไร้ขอบเขต ขึ้นอยู่กับอำนาจที่ตัวแทนกลไกรัฐจะอ้าง และแน่นอนอาจจะมีข้อถกเถียงได้เช่นเดียวกันว่า การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจรัฐ หรืออำนาจนั้นไม่ใช่ อำนาจรัฐ ข้อถกเถียงเช่นนี้เป็นข้อถกเถียงที่ตั้งอยู่บนหลักการเรื่อง "นิติรัฐ" ซึ่งไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในวัฒนธรรมการใช้อำนาจรัฐของไทย (*) และในการนี้ของความสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่ ในฐานะของศูนย์กลางอำนาจของพระราช และกรุงเทพฯ ในฐานะเป็นศูนย์กลางอำนาจของราชอาณาจักรสยาม จะปรากฏออกมา ในรูปของอำนาจรัฐที่อยู่ในรูปของกฎหมายน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ที่มีสัมพันธ์กัน ในทางด้านอื่น ๆ เช่น ทางด้านการทูต การส่งเจ้าหน้าที่จากกรุงเทพฯ ไปประจำอยู่ที่เชียงใหม่ในฐานะผู้ให้คำปรึกษา เป็นต้น

และก่อนจะพัฒนาดังผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อเชียงใหม่ ถ้าหากเรามองพัฒนาทางโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของสังคมล้านนา ซึ่งเป็นสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ในการศึกษานี้จะแบ่งโครงสร้างทางการเมืองการปกครองออกเป็นสองระดับทั้งนี้ก็เพื่อจะให้เห็นโครงสร้างที่เป็นมาในอดีตทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค

โดยโครงสร้างในระดับมหภาคนั้นหมายถึง โครงสร้างทางการเมืองในระดับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของชุมชนเมืองที่มีขนาดชุมชนมากกว่าชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะเป็นชุมชนเครือญาติหรือตามที่เข้าใจตามความคิดตะวันตก ปัจจุบันคือ "รัฐ" ซึ่งในส่วนนี้จะสะท้อนกลุ่มคนที่เป็นผู้มีบทบาทเพียงไม่กี่คน เมื่อเทียบกับภาพสังคมขนาดใหญ่ แต่เป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญในการใช้อิทธิพลและอำนาจในการจัดความสัมพันธ์ในด้านอื่น ๆ ของสังคม

* การใช้อำนาจอายใต้หลักการ "นิติรัฐ" ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า รัฐจะใช้อำนาจของรัฐในเรื่องใด ๆ นั้น จะต้องมีการกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวเข้าไว้ และแม้จะมีการกฎหมายบัญญัติกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจแล้ว ก็จะต้องใช้อย่างเคร่งครัด

และในขณะเดียวกัน โครงสร้างในระดับจุลภาค (หรือในระดับชุมชน) นั้น หมายถึง ชุมชนในระดับหมู่บ้านซึ่งตั้งอยู่อยู่บนฐานของเครือญาติเป็นส่วนใหญ่ ชุมชนในลักษณะขนาดดังกล่าวนี้ กระจุกกระจายอยู่โดยทั่วไป และจะถูกกระทำมาโดยตลอดจากโครงสร้างมหภาค และยังให้ชุมชนในระดับหมู่บ้านเป็นฐานทางการผลิตให้แก่ตนเอง ชุมชนหมู่บ้านดังที่กล่าวนี้จะชอบหรือไม่ก็ตาม ได้ถูกอ้างและผนวกเข้าไว้ภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐมา โดยตลอด

2.1 โครงสร้างทางสังคมก่อนการปฏิวัติสยาม

จากสภาพของโครงสร้างทางการเมือง การปกครองทั้งในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้พอจะเห็นสถานะภาพทางสังคม (Social hierarchy) ของบุคคลต่าง ๆ ในรัฐซึ่งต่างมีปฏิสัมพันธ์กัน เป็นลำดับขั้นผ่านโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง

ในสังคมล้านนาเดิมจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์สามารถชี้ให้เห็นได้ว่าประกอบด้วย ผู้คนที่มีสถานภาพในทางสังคมค่อนข้างหลากหลาย และเมื่อสังคมล้านนาไปสัมพันธ์กับสังคมภายนอกมากขึ้นการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social mobility) ก็มากขึ้น และมีสถานภาพของคนในสังคมหลากหลายมากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จากแต่เดิมในช่วงแรก ๆ ของสังคมล้านนาประกอบไปด้วย เจ้าผู้ครองนคร เจ้านาย (เชื้อสายของเจ้าผู้ครองนคร) ขุนนาง ไพร่ ทาส และพระสงฆ์

โดยสถานภาพทางสังคมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ สัมพันธ์กันในลักษณะมูลนาย-ไพร่ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ บรรดาไพร่-ทาสทั้งหลายซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของเมืองเชียงใหม่ มีพันธะหน้าที่ที่จะต้องส่งส่วย ถูกเกณฑ์แรงงาน หรือทำงานให้กับเจ้าเมือง แต่ในขณะเดียวกันสังคมระดับล่างไม่ได้หวังได้รับการคุ้มครองแต่อย่างจะหลุดพ้นที่จะอยู่อย่างอิสระ^(๑) และในขณะเดียวกันบนความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าผู้ครองนคร คือ เหล่าบรรดาเจ้านาย ขุนนางทั้งหลายก็จะมีรูปแบบความสัมพันธ์กันในอีกลักษณะหนึ่งแม้จะอยู่ในระบบอุปถัมภ์เหมือนกัน แต่ในความเป็นจริงรูปแบบความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าผู้ครองนคร เจ้านาย ขุนนาง ก็พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอถ้ามีช่องทางหรือโอกาสที่ผู้ที่อยู่ในสถานภาพทางสังคมที่ต่ำกว่า จะปรับเปลี่ยนสถานะของตนเองให้สูงขึ้น

ในสังคมระดับชุมชน เนื่องจากในสังคมระดับนี้โดยพื้นฐานดั้งเดิมมักจะเป็นความสัมพันธ์อันที่เครือญาติ แต่เมื่อจำนวนผู้คนในชุมชนเพิ่มมากขึ้น ความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมมีการปรับเปลี่ยนไป ชุมชนที่พัฒนาขึ้นมาจากชุมชนเครือญาติและลักษณะชุมชนเป็นชุมชนที่พึ่งตนเอง เมื่อมีประชากรมากขึ้นการใช้ทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดินที่สามารถทำประโยชน์ได้ มีอยู่จำกัด ทรัพยากรน้ำ ที่ลดน้อยลงในบางฤดูกาลจะต้องจัดทำระบบเหมืองฝาย จะเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งที่มีขึ้นในสังคมระดับชุมชนท้องถิ่นได้ และเมื่อมีประเด็นข้อขัดแย้งเกิดขึ้นในระดับชุมชน ชุมชนที่มีลักษณะการจัดองค์การที่จะแก้ปัญหาด้วยการหาข้อยุติดังกล่าวนี้ จะออกมาในลักษณะของกฎในชุมชน เช่น สัญญาเหมืองฝาย หรือการตั้งอำนาจรัฐเข้ามาช่วยแก้ปัญหา ในบางเรื่องเช่นการขโมยน้ำก็มีโทษทางกฎหมายของเจ้าเมืองชั้นรุนแรง (เพราะเจ้าเมืองได้ประโยชน์จากการทำดังกล่าว) การมีประเพณีที่เป็นความเชื่อ เช่น การควบคุมการมีสามีของผู้หญิง โดยการกล่าวหากันว่า เป็นผิเกะ (๙)

และนอกจากนั้นหากใช้ เพศและอายุแบ่งผู้ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นก็จะเห็นความสัมพันธ์แตกต่างไปอีกนอกจากจะสัมพันธ์กันในเชิงเครือญาติ กล่าวคือ ผู้หญิงจะมีสถานภาพที่ต่ำกว่าทุก ๆ คนในสังคมชุมชน ผู้ที่มีอายุมากที่เรียกว่าผู้อาวุโสก็จะได้รับการยอมรับให้อยู่ในฐานะของผู้นำของชุมชนในบางตำแหน่ง เช่น แก่บ้าน เป็นต้น

นอกจากพวกไพร่ ทาส ที่อยู่ในท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ใน "คุ่ม" ของเจ้าผู้ครองนครก็ยังมีพวกไพร่-ทาส ที่เป็นผู้รับใช้ ทำงานให้กับเจ้าผู้ครองนคร ยังมีพวกช่างฝีมือ ซึ่งอาจจะจัดได้ว่าเป็นพวกไพร่อย่างหนึ่ง อยู่ในคุ่มของเจ้าผู้ครองนครนั้นด้วย (๑๐) เช่น ช่างตัดเสื้อ ช่างวาดภาพ ช่างแกะสลักไม้ ช่างพ่อนรำ นางละคร

นอกจากนี้ยังมี พระสงฆ์ ซึ่งมีบทบาทในฐานะเป็นผู้เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากวัด ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางอย่างหนึ่งของชุมชนและในอีกหลาย ๆ กรณีที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนา เข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นผู้นำของชุมชน อาทิ เช่น การที่อำนาจรัฐตั้งเอาหลักคำสอนทางศาสนาเข้ามาเป็นตัวเสริมอำนาจและเสริมความชอบธรรมให้กันถึงตัวเจ้าผู้ครองนครในบางยุค การมีต้นบุญเกิดขึ้นในสภาวะวิกฤตของบ้านเมือง แม้กระทั่งผู้ที่เคยบวชเรียนแล้วต่อมาสึกออกไปก็ยังมีชื่อที่แสดงถึงฐานะ เช่น "หนาน" หมายถึงผู้ที่เคยบวชเรียนมาแล้ว และมักจะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสังคมเนื่องจากถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้

ภายหลังจากที่เชียงใหม่ สัมพันธ์กับสังคมภายนอกเข้มข้นขึ้น ทำให้มีผู้คนหลากหลาย หลังไหลเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในเชียงใหม่ และกลุ่มที่มีอิทธิพลค่อนข้างมากได้แก่ กลุ่มชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มของ มิชชันนารีที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนา กลุ่มพ่อค้านักแสวงโชคที่เข้ามาพร้อม ๆ กับกองทัพของรัฐบาลอังกฤษ จนเป็นชนวนสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการพิพาทกัน กลุ่มพ่อค้าชาวจีนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบรรดาเจ้าผู้ครองนคร โดยได้รับสัมปทานให้จัดเก็บภาษีและตกลงว่าจะส่งให้เจ้าผู้ครองนครตามจำนวนที่ประชุมกัน ส่วนที่เหลือเป็นของผู้จัดเก็บและขุนนางไทยที่ขึ้นมาช่วยทำการรบ หรือขึ้นมา "ช่วยปกครอง" ในยุคหลัง บุคคลกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ สัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมกับเจ้าผู้ครองนคร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชุมชนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นไพร่-ทาส ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นห่างไกล ด้วยลักษณะความสัมพันธ์ที่ดี แต่เมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ของที่นายภาษี กับเจ้าผู้ครองนคร กลุ่มขุนนาง ที่เอื้อประโยชน์กันและกัน แต่ในขณะเดียวกันไปขูดรีดภาษีจากไพร่-ทาส ชาวนา เป็นต้น

โครงสร้างทางการเมืองการปกครองในระดับมหภาค

จากการศึกษาพัฒนาการของชีวิตและวัฒนธรรมล้านนา โดยอานันท์ กาญจนพันธุ์ ซึ่งศึกษาจากตำนานต่าง ๆ มากมายได้ชี้ให้เห็นว่า ในยุคเริ่มก่อตั้งชุมชนนั้น ชุมชนเช่นนครต่าง ๆ ค่อย ๆ เกิดขึ้นในช่วงพุทธศตวรรษที่ 13 โดยพัฒนามาจากชุมชนเครือญาติ ที่มีระบบการผลิตที่สามารถจะอยู่ได้โดยอิสระ ⁽¹¹⁾ และการที่มีผลผลิตมากอย่างเพียงพอทำให้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งในชุมชน ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองชุมชน และจัดระเบียบดูแลชุมชนโดยไม่ต้องไปทำการประจบประแจงกรรมด้วยตนเอง แต่เรียกเก็บผลผลิตจากคนอื่น ๆ ในชุมชนที่ได้ประโยชน์ (จากการให้ความคุ้มครอง) ทำให้เกิดเป็นศูนย์กลางเมืองเกิดขึ้น รูปแบบการจัดการในทางการเมืองการปกครองก็ไม่ซับซ้อนยังคงอยู่กับรูปแบบของชุมชนบนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ⁽¹²⁾ และด้วยระบบการผลิตที่ต้องอาศัยแรงงานเป็นจำนวนมากในการผลิต กลุ่มเครือญาติที่เกิดขึ้นกระจุกกระจายไปตามที่ต่าง ๆ ที่พอจะทำการเกษตรได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแรงงาน ทำให้เกิดการแย่งชิงแรงงานขึ้น จนมีกลุ่มเครือญาติบางกลุ่มซึ่งกวาดต้อนผู้คนไว้มากมายทำให้รูปแบบการจัดการในทางการเมืองการปกครอง ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นเป็นเมืองต่าง ๆ ขึ้น ⁽¹³⁾ และควรจะกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วย ว่าเชียงใหม่เองก็เป็นเมือง ๆ หนึ่งที่เกิดขึ้น บนกระแสนี้ และมีความ

หลากหลายทางชาติพันธุ์ด้วยเหตุทางการแย่งชิงแรงงานที่จำต้องกวาดต้อนผู้คนชนเผ่าต่าง ๆ เข้ามารวมไว้เป็นข้าทาสในปกครอง เช่นเดียวกับกลุ่มเครือญาติอื่น ๆ อาทิเช่น เมืองโยนกนาคนครของ เจ้าสิงหนวัติกุมาร เมืองหริภุญชัย (ลำพูน) ของพระนางจามเทวี เมืองเงินยาง เชียงแสน ของปู่เจ้าลาวจก เป็นต้น (14)

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์การตั้งเมืองเชียงใหม่ใหม่ มีหลักฐานยืนยันว่า พระเจ้าเม็งราย (มังราย) เจ้าเมืองเชียงรายได้ตั้งเมืองเชียงใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 1839 หลังจากที่ได้เมืองหริภุญชัยแตกและนับแต่ตั้งเมืองเชียงใหม่ เชียงใหม่ก็ตกอยู่ใต้กระแสศึกสงครามที่เกิดขึ้นจากฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งจากเมืองเชียงใหม่เองด้วยในบางครั้งที่เป็นผู้ก่อศึกสงคราม โดยเชียงใหม่จะตกเป็นศูนย์กลางในทางภูมิศาสตร์กล่าวคือ ทางด้านตะวันออก ได้แก่ อาณาจักรหลวงพระบาง ทางด้านตะวันตกได้แก่ พม่า และทางด้านใต้ ได้แก่ สุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงเทพฯ ตามลำดับสถานการณ์การสู้รบดำเนินมาเรื่อยจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2411 ที่ภาวะสงครามต่อสู้กันเองในระหว่างเมืองต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ต่อสู้กันสิ้นสุดลง ทั้งนี้เป็นเพราะได้รับผลกระทบจากการล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส เชียงใหม่จึงมีอำนาจในการปกครองตนเองค่อนข้างจะอิสระ ทั้งนี้เพราะในช่วงก่อนการสิ้นสุดการต่อสู้กันเองของเมืองต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซีย เมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะเชียงใหม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพม่า เจ้าเมืองเหล่านั้นหันมาร่วมมือกับสมเด็จพระเจ้าตากสิน ทั้งนี้เพราะถูกกดขี่จากขุนนางพม่าที่เข้ามาปกครอง และใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ และทำการข่มขี่พม่า ซึ่งขณะนั้นกำลังต่อสู้กับอังกฤษ ให้หันไปจากล้านนาได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2317 ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เชียงใหม่ ตกอยู่ในฐานะประเทศราช แต่เนื่องจากในยุคดังกล่าว การคมนาคมเป็นไปด้วยความลำบาก ประกอบกับกรุงเทพฯ เองยังไม่พร้อมที่จะเข้าไปดูแล จึงทำให้อำนาจของรัฐกรุงเทพเข้ามาไม่ได้มากเท่าที่ควร จึงทำให้ดูเหมือนว่า เชียงใหม่เป็นอิสระแต่ยังคงต้องมีหน้าที่บางประการต่อรัฐกรุงเทพด้วย กล่าวคือ เชียงใหม่ในฐานะประเทศราช

1. จะต้องช่วยป้องกันพระราชอาณาจักร
2. จะต้องช่วยขยายพระราชอาณาเขต
3. จะต้องช่วยเหลือในราชการสงคราม
4. จะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ ส่วย ถิ่นไม้ เงินทอง (15)

และนอกจากนี้ ในทางพิธีกรรมบางอย่าง รัฐกรุงเทพฯ ก็ยังใช้เป็นสัญลักษณ์ของการมีอำนาจเหนืออยู่เช่นกัน พิธีกรรมดังกล่าวได้แก่ พิธีถือน้ำพิพัฒน์สัจจา การแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งที่สำคัญ การให้เข้าเฝ้าในพระราชพิธีสำคัญ (16) เป็นต้น

สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพได้ทรงแสดงให้เห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของเมืองเชียงใหม่ ก่อนที่จะมีการปฏิรูปโครงสร้างในสมัยรัชกาลที่ 5 ว่า

"...การปกครองของเมืองเชียงใหม่ เป็นแบบเอปสุตตทุกอย่างเมืองแขก..." (17)

และก่อนที่จะมีโครงสร้างการเมืองการปกครองเป็น "เอปสุตตแท้" ดังที่สมเด็จพระยามะยาดำรงฯ ได้ทรงแสดงให้เห็นไว้ นั่นจริง ๆ แล้วเมืองเชียงใหม่ก็มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครองให้สอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์โดยตลอดมา โดยอาจจะสรุปได้ดังนี้ (18)

ก. โครงสร้างการปกครองเมืองเชียงใหม่สมัยก่อนตั้งอาณาจักร

เนื่องจากในยุคต้นสภาพสังคมเชียงใหม่ เป็นชุมชนเล็กไม่ซับซ้อนอะไรมากนัก ความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชนเป็นแบบเครือญาติกัน ต่อมาเมื่อเมืองขยายตัวออกไป ประชาชนมีมากขึ้น มีผู้นำเกิดขึ้น ตามความยอมรับของชุมชน ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น เรียกว่า "พญา" ซึ่งเทียบกับหน่วยในปัจจุบันแล้วอาจเทียบได้กับ "ตำบล" ผู้นำของชุมชนในยุคนี้มักจะมีตำแหน่งเป็นขุน พ่อขุน หรือ พระยา (19)

แม้เมืองเชียงใหม่จะเป็นเมืองที่สร้างขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 1839 โดยพระยามังราย แต่ลักษณะการเกิดขึ้นของชุมชนเมืองดังที่ได้กล่าวมาน่าจะมีลักษณะการเกิดชุมชนทำนองเดียวกับเมืองอื่น ๆ ที่ตั้งมาก่อนทั้งนี้ด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นในแง่ของความเชื่อสภาพภูมิประเทศ และลักษณะของการเมืองการปกครองในเมืองอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน

ข. โครงสร้างการเมืองการปกครองเมืองเชียงใหม่สมัยเป็นอาณาจักรอิสระ

พระยามังราย กษัตริย์ของราชธานีหริภุญธรเงินยาง ได้ทำการรวบรวมเมืองต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในปกครอง และตั้งตนเป็นอาณาจักรอิสระ ซึ่งรวมทั้งดินแดนแถบลุ่มแม่น้ำปิง ซึ่งขณะนั้น มินครหริภุญไชยยึดครองอยู่ หลังจากที่ได้ยึดครองนครหริภุญไชยได้แล้ว ในปี 1839 ก็ได้สร้างเมืองใหม่ขึ้น หลังจากย้ายเมืองจากที่ต่าง ๆ มาแล้วหลายที่ เฉพาะในเขตจังหวัดเชียงใหม่ (ปัจจุบัน) ก็มีการตั้งเมืองที่ประทับของพระยามังรายมาแล้ว 2 ครั้ง อันได้แก่ ที่ตำบลท่าวังตาล อำเภอสารภี ปัจจุบันโดยได้ตั้งเวียงกุมกามในปี พ.ศ. 1829 และอีกที่หนึ่งได้แก่ บริเวณวัดเชียงมั่น อำเภอเมืองในปัจจุบันโดยได้ตั้งเป็นเวียงเชียงมั่น ในปีพ.ศ. 1835 และต่อจากนั้นอีก 4 ปี จึงสร้างเมืองใหม่ได้แก่ เขตคูเมืองเชียงใหม่ปัจจุบันที่เรียกว่า นพบุรี ศรีนครพิงค์เชียงใหม่ และใช้เป็นศูนย์กลางการปกครองอาณาจักรล้านนาไทย มาโดยตลอด (20)

และแม้จะเป็นเมืองที่สถาปนาขึ้นใหม่ก็ตาม แนวคิดทางการเมืองการปกครองก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเลย ยังคงนำเอาความคิดดั้งเดิมของจารีตประเพณีโบราณเป็นพื้นฐานในการปกครอง และฐานทางประเพณีวัฒนธรรมก็ถูกใช้เป็นพื้นฐานของการปกครองดังกล่าวมาโดยตลอด

ในระบบการปกครองแบบนี้ ผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง คือ กษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและมีขุนนาง ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือกษัตริย์ (21) โดยเฉพาะพวกข้าราชการนั้น เมื่อเทียบกับระบบปัจจุบันแล้วก็อาจจะแบ่งออกได้เป็นขุนนางระดับนโยบายอันได้แก่บรรดาขุนนางที่อยู่ใกล้ชิดกษัตริย์ เช่น พระมหากุปราช พระยา และในอีกระดับหนึ่งคือระดับปฏิบัติซึ่งมีผลคล้อยกันไปจนถึง แก่บ้าน

ในบรรดาเหล่าขุนนางที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือกษัตริย์นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งขุนนางในระดับนโยบาย ขุนนางต่าง ๆ เหล่านี้จะทำหน้าที่แตกต่างกันออกไป เช่น

ทำหน้าที่ในการบริหาร ดูแลกิจการบ้านเมือง และให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ได้แก่ ตำแหน่ง
สังเมือง

ทำหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาท นอกจากสังเมืองจะทำหน้าที่ในการบริหารให้คำปรึกษาแล้ว ยังทำหน้าที่ในการตัดสินคดีด้วย

ทำหน้าที่ในการเก็บรักษาฉางข้าว รวมตลอดทั้งภาษีข้าว ซึ่งได้แก่ตำแหน่งขุนเผ้าฉาง

ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในราชอาณาจักร ได้แก่ ขุนรักษาวัง

ทำหน้าที่ในการติดต่อกับเมืองต่าง ๆ ในราชอาณาจักร ได้แก่ ตำแหน่ง ขุนนอกเมือง หรือขุนต่างเมือง (22)

โครงสร้างการเมือง การปกครองดังที่กล่าวมาเป็นโครงสร้างที่เป็นระเบียบราชการบริหาร (ที่เจ้าผู้ครองนครกับขุนนางรักษาระยะห่างกันบนจุดของความจงรักภักดี ถึงคุณธรรมของการใช้อำนาจของเจ้าผู้ครองนคร มิใช่ราชการบริหารที่มีลำดับชั้นบังคับบัญชาแบบปัจจุบัน) ในส่วนที่ใกล้เคียงศูนย์กลางอำนาจคือ กษัตริย์ แต่ในขณะเดียวกันในระบอบการเมืองแบบ "เอปสลุค" ดังที่กล่าวมายังมีเมืองต่าง ๆ ที่กษัตริย์ได้ไปยึดและกวาดต้อนผู้คนเข้าเมืองเช่นนั้นก็ถูกปล่อยทิ้งร้างเอาไว้ แต่เป็นที่เข้าใจกัน ว่าเป็นดินแดนของกษัตริย์ แต่ก็มีหลายเมืองที่ไม่ได้เป็นเมืองร้างจะส่งราชโอรสหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ออกไปปกครองเมืองต่าง ๆ โดยอาศัยพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาเป็นเครื่องพิสูจน์และเป็นหลักประกันความจงรักภักดี ในเมืองที่ราชโอรสหรือขุนนางไปปกครอง ดังกล่าวรูปแบบการปกครองจะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับอิสระของราชโอรสหรือขุนนางนั้นจะดำเนินการ

ค. โครงสร้างการเมืองการปกครองเมืองเชียงใหม่ ในฐานะประเทศราชของพม่า

ในช่วงปี พ.ศ. 2101 - พ.ศ. 2352 เมืองเชียงใหม่คงเป็นประเทศราชของพม่า ทั้งนี้ เหตุผลสำคัญก็เนื่องจากว่า เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในหมู่ขุนนางโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงปลายสมัยรัชกาลพระเจ้าติโลกราช ทำให้ราชวงศ์อ่อนกำลังลงและตกเป็นของพม่าในที่สุด (23)

ภายหลังจากที่เมืองเชียงใหม่ตกเป็นของพม่า พระเจ้าบุเรงนองได้เข้ามาจัดการปกครองภายในล้านนาเองโดยตรง มีการส่งขุนนางพม่าเข้ามาประจำการในเมืองเชียงใหม่ และในขณะเดียวกันเมืองต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในอำนาจของอาณาจักรล้านนา ก็ถูกแทรกแซงด้วยเช่นเดียวกันโดยพม่าทำการปลดและเปลี่ยนแปลงผู้ครองนคร ทำให้ราชวงศ์มังรายสิ้นอำนาจลงอย่างสิ้นเชิง (24)

เนื่องจากการตกอยู่ใต้การปกครองของพม่าค่อนข้างจะเป็นเวลายาวนาน กษัตริย์ของพม่ามีการเปลี่ยนแปลงไปถึง 3 ราชวงศ์ อันได้แก่ราชวงศ์ตองอู ราชวงศ์นยองยาน และราชวงศ์

คอนบอง ผลปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงกษัตริย์ของพม่านั้นมีผลต่อเมืองเชียงใหม่ ในฐานะประเทศ-
ราชด้วย กล่าวคือ นโยบายในการปกครองประเทศราช ขึ้นอยู่กับกษัตริย์แต่ละพระองค์ บางช่วงก็
เข้มงวด บางช่วงก็ให้เป็นอิสระเอง และจากการเข้ามาควบคุมของพม่าดังกล่าวนี้เอง ซึ่งควบคุม
เฉพาะชุมชนเมืองหลัก ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถที่จะสะสมกำลังขึ้นมาได้ และในขณะเดียวกันใน
ภาวะการเมือง ก็ไม่อาจจะยอมรับผู้นำทางการเมืองที่เป็นชาวเมืองล้านนาเหมือนกันได้ ทำให้ชาวล้าน
นาหันไปยกย่องให้ พระสงฆ์ กลายเป็นคณาณู ที่เป็นผู้นำทางการเมืองของชาวล้านนาเป็นเฉพาะ
ท้องถิ่น และจากการนี้จะเองทำให้เกิดการแย่งชิงเมืองจากพม่าโดยผู้นำท้องถิ่นที่สะสมกำลังเอา
ไว้ และหันไปร่วมมือกับพระเจ้ากรุงธนบุรี ทำการขับไล่พม่าออกจากดินแดนล้านนาได้ในที่สุด (25)

ง. โครงสร้างการเมืองการปกครองเมืองเชียงใหม่ ในฐานะประเทศราชของไทย

ภายใต้การปกครองของพม่าที่อำนาจในทางการเมืองระดับสูงอยู่ในการดูแลควบคุมของ
ขุนนางพม่า แต่ในระดับล่างแล้วอยู่ที่ผู้นำท้องถิ่น ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปกครอง
และนำไปสู่การต่อสู้ปลดปล่อยเพื่อเอกราช เกิดจากการที่ขุนนางพม่าทำการกดขี่และทำให้ผู้นำท้องถิ่น
เสียประโยชน์จนมีข้อพิพาทกัน ในเมืองเชียงใหม่เองมีพระยาจำบ้านเป็นผู้หนึ่งที่ทำกรดูแล โดย
ผู้นำท้องถิ่นหลายคนที่เสียผลประโยชน์ได้ถวายฎีกาต่อพระเจ้ามังระ เพื่อให้กำกับและระบอบเขต
อำนาจของขุนนางพม่าที่เข้ามาปกครอง พระยาจำบ้านให้ญาติของตนเองคือ พระบรมราชโองการ
ของพระเจ้ามังระไปมอบให้ขุนนางพม่า ขุนนางพม่าไม่พอใจจึงถือโอกาสเข้าปราบ ทำให้เป็น
ชนวนอันหนึ่งที่ทำให้ผู้นำท้องถิ่นที่สะสมกำลังได้เข้มแข็งแล้วลุกขึ้นมาขับไล่พม่า

พระยาภาวโละที่ปกครองลำปางอยู่เป็นอีกคนหนึ่งที่ถูกขับไล่พม่าให้พ้นไปจากเขต
ที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงได้ และในขณะเดียวกัน พระยาภาวโละมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับราชสำนัก
กรุงเทพ โดยน้องสาวของพระยาภาวโละ (นางศรีอินชา) ได้แต่งงานกับเจ้าพระยาสุรสีห์ (ภายหลัง
ได้เป็นพระราชวังบวรสถานมงคลวังหน้า) ในช่วงที่ยกทัพมาช่วยขับไล่พม่าที่เมืองเชียงใหม่
ในปี พ.ศ. 2317 และบนความสัมพันธ์ภาพนี้เอง ทำให้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก
โปรดเกล้าให้พระยาภาวโละเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ และดำเนินนโยบายปกครอง ปกครอง
ประเทศราชแบบเอาอกเอาใจ ซึ่งตรงข้ามกับการกระทำของพม่า โดยให้อิสระทุก ๆ ด้านในการ
ปกครอง ตลอดจนยกย่องให้เกียรติกับเจ้าผู้ครองนคร (26)

ภายหลังการขึ้นครองราชย์ของพระยาภาววิไล ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวของพระยาภาววิไลกับราชสำนักกรุงเทพฯ ทำให้พระยาภาววิไลได้รับอิทธิพลทางการเมืองของไทยมาด้วย โดยในการขึ้นครองราชย์ในการจัดระบบการปกครองได้นำหลักการบางอย่างมาด้วยเช่นการจัด การปกครองแบบจตุสดมภ์ เวียง วัง คลัง นา มาใช้กับการปกครองเชียงใหม่ด้วย โดยตั้งให้ พระยาอุปราชเป็นวังหน้า และพระยารัตนเมืองแก้ว (พระยาบุรวิรัตน์) เป็น วังหลัง (27) ในขณะที่เดียวกันนอกจากจะได้รับอิทธิพลจากราชสำนักกรุงเทพฯ แล้ว พระเจ้าภาววิไลก็ได้ใช้พระเพท ติงเดิมที่สืบทอดกันมาเป็นรากฐานความคิดในการปกครองเพื่อสร้างความชอบธรรมและความยอมรับจากบรรดาผู้ปกครองล้านนาคนอื่น ๆ โดยอันที่จริงแล้วตำแหน่งพระยาอุปราชและพระยารัตน เมืองแก้ว (พระยาบุรวิรัตน์) เป็น 2 ใน 5 ตำแหน่งอย่างเป็นทางการที่เป็นลักษณะเด่นที่สำคัญ ของโครงสร้างการเมือง การปกครองของล้านนาไทยในสมัยราชวงศ์เจ้าเจ็ดตน หรือที่เรียกกัน ในสมัยนั้น เรียกว่า ตำแหน่งเจ้ามัน 5 ใบ อันประกอบไปด้วยเจ้าผู้ครองนคร (เม็งราย) นอก จากนั้นเป็นตำแหน่งในฐานะช่วยเหลือ อันได้แก่พระยาอุปราช พระยาราชบุตร พระยาราชวงศ์ และพระยาบุรวิรัตน์ และต่อมาภายหลัง เจ้ามัน 5 ใบ ก็มีการขยายตำแหน่งออกมาหลายตำแหน่ง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการขยายตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มเติมจาก 5 ตำแหน่งนั้น เป็นการขยายโดย อำนาจของราชสำนักกรุงเทพฯ ทั้งสิ้น (28)

นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งที่สำคัญอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาในการ บริหารราชการแผ่นดินได้แก่ตำแหน่ง "เค้านามหลวง" มีทั้งหมดจำนวน 32 คน แต่มีบันทึก พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 ของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ ระบุเรียกตำแหน่งดังกล่าว แต่เพียงว่า "สนาม" (*) (29)

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นเพียงโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เป็นศูนย์กลาง ของอำนาจซึ่งอยู่ที่กษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนคร โดยมีขุนนางทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยและทำหน้าที่เป็น

* หมายถึงข้าหลวงใหญ่ ข้าราชการที่ส่งไปประจำ (โปรดดูรายละเอียดใน "การปกครอง ระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435 - 2458 โดยเดช บุนนาค แปลโดย ภรณ์ กาญจนนิตติ สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์ (2532) หน้า 88-89 และหน้า 107)

ปรีชาบรรดาขุนนางเหล่านี้ จะทำหน้าที่ทางด้านใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของบ้านเมือง อาทิเช่น บางช่วงทำหน้าที่ทางด้านการทหารเวลาปรกติหมดศึกสงครามก็ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายใน

โครงสร้างทางการเมืองที่รองลงมาจากระดับมหภาค (รองลงมาจากโครงสร้างในระดับศูนย์กลางอำนาจ) ได้แก่ บรรดาเหล่าเมืองขึ้น เมืองประเทศราชทั้งหลายที่ตกอยู่ใต้การปกครองของเมืองเชียงใหม่ อาทิเช่น เชียงราย พะเยา หรือเมืองที่เป็นเครือข่ายของเมืองเชียงใหม่ เช่น ลำปาง ลำพูน บรรดาเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะถูกปกครองโดยบรรดาเชื้อพระวงศ์ของเจ้าผู้ครองนคร หรือโดยบรรดาขุนนางที่เป็นที่ไว้วางใจของเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งถูกส่งไปปกครองและบรรดากิจการทั้งหลายขึ้นอยู่กับบรรดาผู้ที่ถูกส่งไปปกครองแต่ยังคงอยู่ใต้อำนาจควบคุมอีกชั้นหนึ่งของเชียงใหม่ และในบางเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองเครือข่าย ก็มีอำนาจในการช่วยเหลือเมืองเชียงใหม่ ควบคุมเมืองประเทศราชด้วย เช่น กรณีเมืองลำปางที่ช่วยเมืองเชียงใหม่ควบคุมเมืองพะเยาและเมืองงาว (30)

โครงสร้างทางการเมือง การปกครองในระดับจุลภาค (หรือในระดับชุมชน)

โครงสร้างในระดับนี้เป็นโครงสร้างสังคมที่คนส่วนใหญ่ของ "รัฐ" ใช้ชีวิต ถ้าหากพิจารณาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในระดับมหภาคนั้น บรรดาเมืองต่าง ๆ อันเป็นศูนย์กลางของอำนาจจะกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งถูกจำกัดโดยลักษณะทางภูมิศาสตร์ และในหลาย ๆ กรณีขึ้นอยู่กับชัยภูมิที่เหมาะสมทางด้านการทหารบริเวณรอบๆ ศูนย์กลางของอำนาจ ดังกล่าวจะเป็นสังคมชุมชนที่กระจายอยู่รายรอบ หน่วยของโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวนี้ มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันที่หลากหลาย อาทิเช่น พันนา แคว้น ตำบล บ้าน ฯลฯ (จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เป็นบันทึกนั้น การจะใช้คำใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ใช้กล่าวคือคนในชุมชน หรือคนนอกชุมชนเป็นผู้ใช้และยังมีมิติทางด้านเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย)

ในการศึกษานี้จะหยิบยกเฉพาะ "พันนา" ขึ้นมาเป็นประเด็นการศึกษา โดยคำว่า "พันนา" นั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงขอบเขตทางการเมืองการปกครองที่ไม่ได้ยึดติดกับการแบ่งขอบเขตอำนาจดังเช่นระบบราชการการบริหารแผ่นดินในปัจจุบันที่จะต้องแบ่งผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะเจาะจง ออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นชั้น ๆ เป็นปริมิตที่ซ้อนรอบกันเป็นชั้นๆ

โดยมีอำนาจไม่เท่ากัน ซึ่งเป็นแนวคิดของรัฐและราชการบริหารแบบตะวันตก แต่ระบบพันนานั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญของพื้นที่แต่ให้ความสำคัญกับผลผลิตคือ ข้าว ที่จะต้องส่งเข้าฉางของเจ้าผู้ครองนคร และนอกจากนั้นยังไปสัมพันธ์กับเครือข่ายการใช้น้ำจากเหมืองฝาย อันเป็นลักษณะดั้งเดิมของสังคมชุมชนล้านนาที่เป็นสังคม พลังน้ำ (31)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในโครงสร้างทางการเมืองในระดับมหาคว่าศูนย์กลางอำนาจสัมพันธ์กับชุมชนในระดับล่างที่สุดเพียงในเรื่องแรงงาน และในเรื่องข้าวเข้าฉาง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าชุมชนถูกยึดตรึงอย่างหลวม ๆ จากศูนย์กลางอำนาจ (ยกเว้นบางชุมชนที่ผู้ปกครองไม่อยู่ในประเพณี) ในฐานะที่ชุมชนซึ่งเป็นหน่วยที่เราเข้าใจว่าเป็นหน่วยระดับท้องถิ่นของศูนย์กลางอำนาจ สิ่งที่จะช่วยให้เห็นภาพชุมชนได้ชัดคือ ท้องถิ่นจะจัดระเบียบในชุมชนอย่างไร

ด้วยเหตุที่ชุมชนระดับท้องถิ่นเป็นชุมชนที่อยู่สืบทอดกันมาเป็นชุมชนเครือญาติ ดังนั้นระเบียบของชุมชนจึงใช้ขนบธรรมเนียมประเพณี จารีตท้องถิ่นสืบทอด ๆ กันมา แม้กระทั่งในปัจจุบันก็มีหลายหมู่บ้านยังคงยึดถืออยู่ อาทิเช่น การตีฝายในเดือนเก้า ประเพณีการไ้ป่า การใช้ที่ดินในหลาย ๆ พื้นที่ยังคงยึดกับประเพณีนี้ เป็นต้น

หมู่บ้านหรือท้องถิ่นในภาคเหนือ ใช้ระบบหมวด ในการจัดความสัมพันธ์ของคนในชุมชน (32) ในชุมชนเดียวกันนั้น มีการจัดองค์กรในชุมชนที่หลากหลายโดยใช้หน้าที่ต่อชุมชนเป็นตัวกำหนดองค์กร และที่มักจะนิยมจัดตามหน้าที่ได้แก่ เป็นหมวดเหมืองฝาย หมวดบ้าน หมวดวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชน และในแต่ละหมวดจะมีผู้นำเฉพาะหมวดและจะเห็นได้ว่าในชุมชนเดียวกันนั้น ไม่ได้มีผู้นำเพียงคนเดียว แต่มีหลายคน

ระบบหมวดดังที่กล่าวมา คือ "กลุ่มคนที่ใกล้ชิดกัน ช่วยกันทำงาน รับผิดชอบหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย มีผลประโยชน์ร่วมกัน อาจจะประกอบด้วยชาวบ้านที่อยู่ในกลุ่มเรือนใกล้ ๆ กันหรืออาจอยู่ห่างไกลกันกระทั่งอยู่ข้ามเขตหมู่บ้านก็ได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการอยู่ร่วมกันของชุมชน ... เพื่อการศาสนา ... เพื่อจัดสรรน้ำ" (33)

แต่ไม่ได้หมายความว่า แต่ละชุมชนจะต้องมีหมวดต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา ขึ้นอยู่กับการจัดหมวดนั้น ๆ มีความจำเป็นหรือมีหน้าที่ในชุมชนหรือไม่ อาทิเช่น ในสังคมชุมชนล้านนา เป็นสังคมพลังน้ำ ดังได้กล่าวมาแล้ว มีหลักฐานปรากฏการจัดองค์กรเมืองฝายมาเป็นเวลานานแล้ว (๓๔)

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของรัฐเชียงใหม่ระดับจุลภาคนั้น ยังคงเป็นชุมชนแบบดั้งเดิม แม้ศูนย์กลางอำนาจรัฐจะปรับเปลี่ยนไปเช่นไรก็ตามความเป็นชุมชนดั้งเดิมก็ยังคงมีศักยภาพพึ่งพาตัวเองได้ แต่มีข้อยกเว้นอยู่บ้างในบางชุมชนที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจ อาจจะต้องถูกกวาดต้อนไปเป็นแรงงาน เมื่อศูนย์กลางอำนาจเปลี่ยนแปลงไป และนอกจากนั้นความเป็นชุมชนในอดีตที่ผ่านมาเป็นเวลาหลายร้อยปีหลายช่วงอายุคน ชุมชนมีการจัดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรน้ำเพื่อใช้ในการทำนา เพาะปลูกมีกฎระเบียบ ข้อตกลง สันติภาพบังคับในชุมชนด้วยกันเอง โดยที่อำนาจรัฐส่วนกลางไม่ได้รุกล้ำเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการภายในมากนัก แต่มีหน้าที่จะต้องส่งส่วยข้าว แรงงาน และอื่น ๆ เช่นของป่า น้ำผึ้ง ตามที่เจ้าเมืองต้องการ เมื่อปัจจัยภายนอกเปลี่ยนแปลงไปก็มีผลกระทบต่อชุมชน ทำให้ความเป็นชุมชนดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยน เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีการจัดองค์กรในชุมชนที่ค่อนข้างจะซับซ้อนและทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมในความอยู่รอดของชุมชน

2.2 กฎเกณฑ์ของสังคมที่เป็นกฎหมาย

จากการศึกษาเอกสารโบราณที่เขียนขึ้นก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ไม่ปรากฏคำว่า "กฎหมาย" อยู่ในเอกสารโบราณ แต่จะปรากฏคำอื่น ๆ แทน เช่น ธรรมศาสตร์ รัฐศาสตร์ อาณาจักร อวทาน มังรายศาสตร์ คลองสมมุติราช คลองคัตติความ (35) เป็นต้น

จากข้อสังเกตดังกล่าว เพื่อที่จะสะท้อนความคิดความเข้าใจความเป็น "กฎหมาย" ในฐานะที่เป็นกระบวนการและเป็นสถาบันที่ใช้ในการควบคุมและยุติข้อพิพาทในสังคม ในการอธิบายกฎเกณฑ์ของสังคมที่เป็นกฎหมาย จะอาศัยข้อเท็จจริงจากคติบางคติ มาเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นสถานะและบทบาทของผู้ที่อยู่ในฐานะต่าง ๆ และบรรยากาศในขณะนั้น ดังต่อไปนี้

คติแรก พระยาราชเสนา ข้าหลวงไทยประจำเมืองเชียงใหม่ ขี่ช้างเดินอยู่ในเมืองลำพูน โดยช้างตัวโปรดและเป็นที่รักดังกล่าว เป็นของเจ้าเมืองเชียงใหม่ ข้างดังกล่าวถูกทำร้ายบาดเจ็บ จึงมีการกล่าวหาว่าน้องชายเจ้าเมืองลำพูนเป็นผู้ทำโดยมีเหตุว่าก่อนหน้านี้จะมีการทำร้ายช้างนั้น น้องชายเจ้าเมืองลำพูนเล่นการพนันแล้วทะเลาะกันกับลูกน้องของข้าหลวงไทย จึงเป็นเหตุให้มีการทำร้ายช้างกัน แต่ปรากฏว่าข้อกล่าวหาเป็นการกล่าวหาว่าคูหมื่นข้าหลวงไทย ซึ่งไทยร้ายแรง ทางน้องชายของเจ้าเมืองลำพูนได้พิสูจน์ตนเองให้เห็นได้แล้วว่าบริสุทธิ์ แต่ผลการตัดสินไม่ได้จากการชั่งน้ำหนักพยาน ขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าผู้ครองนครทั้งหมด ในที่สุดศาลก็ตัดสินประหารชีวิตน้องชายเจ้าเมืองลำพูน (36)

คติที่สอง ชายคนหนึ่งจะเข้าไปบังคับข่มขืนหญิงสาวคนหนึ่ง ชายอีกคนเป็นผู้เห็นเหตุการณ์และเข้าไปช่วย จนในที่สุดผู้ที่เข้าไปช่วยถูกทำร้าย (แทง) ตาย ศาลตัดสินให้ประหารชีวิต แต่ไม่มีการประหารชีวิตตามคำพิพากษาเพราะผู้กระทำผิดเป็นคนโปรดของเจ้าเมืองลำพูน และได้รับการปล่อยตัวด้วย (37)

กรณีที่สาม มีการกล่าวหาครอบครัวหนึ่งในบ้านแป้น (อยู่ใกล้ ๆ เมืองลำพูน) ว่าเป็นผีกะ และเมื่อไม่ได้มีการระบุว่าเป็นครอบครัวคนใดเป็นผีกะ ก็จะมีการขับไล่ทั้งครอบครัวออกไป (แต่ถ้าหากสามารถระบุคนในครอบครัวคนใดคนหนึ่งออกมาได้ว่าเป็นผีกะ เฉพาะคนที่ถูกกล่าวหา

เท่านั้นจะเป็นผู้ถูกขับไล่ให้ออกไปจากหมู่บ้าน ซึ่งการขับไล่ดังกล่าวรวมถึงการที่คนในครอบครัวจะออกมาช่วยในการขับไล่ด้วย) โดยในมาตรการแรกที่จะขับไล่ก็คือการส่งจดหมายเตือนของคนในหมู่บ้านวางไว้ที่ประตูบ้าน และถ้าหากมาตรการนี้ไม่ได้ผล มาตรการต่อมาก็คือ คนในชุมชนที่กลัวและเชื่อในเรื่องผีก็จะออกมาชุมนุมกัน พร้อมกับ ใช้คำสั่งจากศาลบังคับขับไล่ครอบครัวดังกล่าวออกไปจากหมู่บ้าน (๓๘) เมื่อมีการกล่าวหาว่าเป็นผีก็โดยใช้ศาลเป็นเครื่องมือมากขึ้น ราชสำนักกรุงเทพฯ ก็ได้มีคำสั่งห้ามไม่ให้มีการฟ้องร้องกล่าวหากันว่าเป็นผีจะต้องศาลกันอีก

กรณีที่สอง มีการเปลี่ยนตัวข้าหลวงใหญ่ที่ขึ้นมาดูแลเมืองเชียงใหม่ ข้าหลวงใหญ่ตั้งจับผู้ช่วยซึ่งเป็นคนพื้นเมืองของมณฑลยูนนาน ซึ่งเข้ามาเผยแพร่ศาสนาในข้อหาภพในกระบวนการพิจารณาครั้งนี้ ผู้ที่ถูกจับ ถูกขังในห้องขังพิเศษสำหรับคดีอุกฉกรรจ์ คือ เป็นคุกมืด ในคดีนี้ข้าหลวงใหญ่จะเป็นผู้สอบสวนคดีเอง โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกจับสามารถที่จะเสนอพยาน (ทั้ง ๆ ที่ถูกขังอยู่) ในการต่อสู้คดีได้ ในการพิจารณาคดีนี้เป็นการพิจารณาคดี (เฉพาะกระบวนการพิจารณา) ตามประเพณีของสยาม (กรุงเทพฯ) กล่าวคือการพิจารณาจะต้องบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร (ซึ่งอาจจะสันนิษฐานได้ว่า ในกรณีของการพิจารณาตามประเพณีเชียงใหม่แล้ว ไม่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร) หลังจากที่ข้าหลวงใหญ่สอบสวนเสร็จก็ส่งเรื่องไปยังกรุงเทพฯ และให้รอคำตอบ ระหว่างที่รอคำตอบจากกรุงเทพฯ ผู้ที่ถูกจับป่วย มีการขอย้ายผู้ถูกจับจากห้องขังมีดมายังห้องขังธรรมดาแปดเดือนหลังจากนั้น จึงมีคำสั่งจากเสนาบดีแห่งมณฑลพายัพให้ปล่อยตัว ทั้งนี้คำสั่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้เพราะคณะมณฑลยูนนาน ใช้ให้ผู้แทนสหรัฐฯ ดำเนินการผลักดันให้มีการออกคำสั่ง เมื่อข้าหลวงใหญ่ที่คุมเมืองเชียงใหม่ ทราบคำสั่ง ก็ยังไม่มีการปล่อยตัว โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ทำตามคำสั่ง ของข้าหลวงใหญ่ (๓๙)

จากตัวอย่างดังกล่าวมาทั้งหมด ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในดินแดนล้านนาทั้งสิ้น ได้ช่วยสะท้อนให้เห็นภาพ เช่นที่นักประวัติศาสตร์ กฎหมายชาวฝรั่งเศส ร.แลงกาต์ ได้อธิบายสภาพของ "กฎหมาย" และทำให้เข้าใจคำว่ากฎหมายที่คนในยุคปัจจุบันเข้าใจ แตกต่างจากความเข้าใจของคนในยุคก่อน ในยุคก่อนไม่ได้เรียกกฎหมายแต่เรียกอย่างอื่นซึ่งแลงกาต์ เรียกรวม ๆ ว่า "ระเบียบแห่งชุมชน" เหมือนดังเช่นข้อสังเกตที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้นว่าจากเอกสารโบราณ ก็ไม่มีคำว่ากฎหมายปรากฏแต่ใช้ชื่ออย่างอื่นแทน

"ระเบียบแห่งชุมชน" ดังที่กล่าวมานี้แตกต่างจากคำว่า "กฎหมาย" ที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจคือคำว่ากฎหมาย ตามความคิดของตะวันตกนั้น หมายถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อาจะเกิดขึ้นจากกระบวนการในการร่างกฎหมาย หรืออาจจะเกิดขึ้นจากการถือปฏิบัติมาเป็นเวลานานจนกลายเป็นกฎเกณฑ์หรือที่เข้าใจว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณี แต่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกิดจากการร่างโดยมีกระบวนการในการร่างกฎหมาย หรืออาจจะเกิดขึ้นจากการถือปฏิบัติมาเป็นเวลานานจนกลายเป็นกฎเกณฑ์หรือที่เข้าใจว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ความเป็นกฎหมายจะอยู่ที่การยอมรับของอำนาจรัฐ ในการที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับ ซึ่งในขณะที่ยังที่ แลงการ์ด เรียกว่า "ระเบียบแห่งชุมชน" นั้นหมายถึง "ที่รวมแห่งข้อยอมและข้อห้ามซึ่งเป็นวิถีทางทำให้บุคคลที่ดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่ง สามารถขวนขวายประกอบกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของตนได้โดยอิสระกัน ทั้งโดยมิให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อ เสรีภาพของผู้อื่นในชุมชนเช่นเดียวกับตนด้วย" (40)

ความแตกต่างระหว่าง "กฎหมาย" และ "ระเบียบแห่งชุมชน" ในความคิดเห็นของ แลงการ์ด นั้น ถูกอธิบายผ่านทางความสัมพันธ์ด้านการเมือง การปกครอง กับกฎหมายว่า กลุ่มคนในตะวันออกไกลได้รับอิทธิพลอารยธรรมจากอินเดีย ซึ่งในความคิดของอินเดียนั้น กฎหมายไม่ได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยผู้ใช้อำนาจ แต่เกิดขึ้นจากสภาพความจำเป็นที่มนุษย์จำต้องอาศัยอยู่ร่วมกัน ผู้ปกครองนั้นจริง ๆ แล้วไม่มีอำนาจในการออกกฎหมาย เพราะผู้ปกครองเกิดขึ้นมาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และปกป้องผู้อยู่ใต้ปกครองที่จะมาตามที่ต่าง ๆ หน้าที่ของผู้ปกครองในประการต่อมาคือ การลงโทษผู้ฝ่าฝืนขนบธรรมเนียม และตัดสินข้อพิพาททางผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง และเนื่องจากผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุดในรัฐ คำพิพากษา หรือคำสั่งที่ตัดสินข้อพิพาทจึงเป็นเพียงคำสั่งที่มีผลเฉพาะกรณี ไม่มีผลบังคับใช้ทั่วไปและตลอดไป เหมือนกับที่กฎหมายมีผล

และนอกจากนั้น ในประการสำคัญยังได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของผู้ปกครองต่อการยุติข้อพิพาทว่ามีบทบาทอยู่อย่างไรและขนบธรรมเนียมบางอย่างในการพิจารณาคดี และยังได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสิ่งที่เราเรียกว่า "ตุลาการ" หรือ "ศาล" ว่าอยู่ใน "สถานะ" และ "สภาพ" อย่างไร ภายใต้รูปแบบการปกครองแบบ "เอปสลด" แต่จากตัวอย่างคดีที่กล่าวมาทั้งหมด 4 กรณี เป็นเพียงตัวอย่างลักษณะของข้อพิพาททางคดีดังที่กล่าวมา ก็ไม่ใช่ข้อยุติสุดท้ายที่จะชี้ให้เห็นถึงอำนาจในการระงับข้อพิพาทในระบบของกฎหมายลัทธิทั้งหมด เป็นเพียงแต่ภาพบางส่วนเท่านั้น

นอกจากจะใช้กรณีตัวอย่างความขัดแย้งและกระบวนการในการพิจารณาความขัดแย้งสะท้อนให้เห็นระบบของกฎเกณฑ์ของสังคมที่ใช้เป็นข้อยุติหรือระงับข้อพิพาท ดังที่กล่าวมาแล้ว จากเอกสารโบราณที่พบจากวัดต่าง ๆ ยังสามารถสะท้อน กฎเกณฑ์ของสังคมที่มีความเป็นกฎหมาย (ในความหมายที่รวมถึงระเบียบของชุมชน) ได้หลายประการ ดังจะได้กล่าวโดยสรุปดังต่อไปนี้

1. กลไกในสังคมอันเป็นที่มาของระเบียบแห่งชุมชน

จากโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ทำให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ที่อยู่ในโครงสร้างของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าผู้ครองนคร ชุนนาง ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครอง ซึ่งในที่สุดแล้วจะส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างทั้งหมดในสังคม กับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าผู้ครองนคร ชุนนาง ในฐานะผู้ใช้อำนาจกับประชาชนส่วนใหญ่ทั่วประเทศในฐานะไพร่-ทาส

ก. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าผู้ครองนคร กับชุนนาง ในฐานะกลไกในการกำหนดระเบียบแห่งชุมชน ในระดับที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ

ตัวอย่างของกฎหมายที่ออกมาภายใต้กลไกดังกล่าวนี้ ได้แก่

กฎหมายที่ว่าด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ในโครงสร้างการเมืองการปกครองในระดับโครงสร้างที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ อาทิเช่นตำแหน่ง พระเจ้าชั้น 5 พระยา เจ้าแสน เจ้าหมื่น เจ้าร้อย, เจ้าพัน, นายร้อย, นายห้าสิบ, นายยี่สิบ, นายสิบ, นายห้า, นายสิบ, กว้านบ้าน, นายพัน ไพร่ เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายโบราณเช่นในมังรายศาสตร์ ธรรมศาสตร์ และราชศาสตร์ เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการตัดสินคดีต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำโดยปราศจากความลำเอียง ปราศจากอคติทั้งหลาย ซึ่งได้ชี้ให้เห็นมาแล้วว่าผู้ปกครองซึ่งได้แก่ ชุนนาง เจ้าผู้ครองนคร ตำแหน่งทางการเมืองการปกครองอื่น ๆ มีอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีได้ด้วย และนอกจากนี้รวมถึงการพิจารณาคดีที่ต้องทำโดยถูกต้องด้วย บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ ปรากฏในธรรมศาสตร์และราชศาสตร์ กฎหมาย

พระยามังราย คำสอนพระยามังราย กฎหมายโคสธาราษฎร์ ธรรมศาสตร์เชียงใหม่ ธรรมศาสตร์
เจ้าฟ้าหริภุญชัย เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจของขุนนางต่อประชาชน เช่น บทบัญญัติกฎหมาย
ที่ลงโทษขุนนางที่ใช้อำนาจบีบบังคับเอาลูกสาวคนอื่นจะต้องถูกปรับไหม ดังปรากฏในกฎหมาย
โคสธาราษฎร์ กฎหมายล้านนาฉบับวัดทุ่งยั้ง ธรรมศาสตร์และราชศาสตร์

กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่ยกเว้นให้กับราษฎรที่ยังไม่ต้องเสียภาษีใน 3 ปีแรก
ของการบุกเบิกทำกิน อาทิเช่นกฎหมาย มังรายศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ราชศาสตร์ ฯลฯ เป็นต้น

ข. บทความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าผู้ครองนคร ขุนนาง ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐกับประชาชน
ส่วนใหญ่ในฐานะไพร่-ทาส

ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ อาจจะสรุปลักษณะต่าง ๆ อันถือได้ว่าที่มาของกฎระเบียบ
แห่งชุมชนได้ดังนี้

1. เจ้าผู้ครองนครออกกฎหมายเกณฑ์คำสั่งมาใช้บังคับกับประชาชนโดยตรง เช่น การเก็บ
ภาษี ในลักษณะต่าง ๆ รวมความถึงส่วนในรูปต่าง ๆ ด้วย
2. เจ้าผู้ครองนครเข้ามายุอมรับกฎกติกาของชุมชนที่มีอยู่เดิม ภายในชุมชน ให้มีฐานะ
ในทางอำนาจสูงขึ้นเป็นกฎระเบียบของชุมชน

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่เป็นชุมชนย่อย ๆ
มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ชี้ให้เห็นถึงว่าภายในความสัมพันธ์ของในคนชุมชนจะมีการกำหนด
กฎกติกาของชุมชนอย่างอิสระใช้บังคับกับเขาในชุมชน

2. การบันทึกภาวะเบี่ยงเบน

เชียงใหม่เป็นสังคมที่มีและใช้ตัวอักษรเป็นสัญลักษณ์ในการสื่อสาร มาเป็นเวลานานแล้ว แต่สำหรับในกรณีของการจดบันทึกภาวะเบี่ยงเบนของชุมชนนั้น ยังไม่มีข้อสรุปที่แน่นอนชัดเจนว่า บรรดาเอกสารโบราณต่าง ๆ ที่มีการจดบันทึกภาวะเบี่ยงเบนของชุมชนนั้น เป็นการจดบันทึกในฐานะของกระบวนการในการออกภาวะเบี่ยงเบนของชุมชนหรือเป็นการบันทึกในเชิงของการบอกเล่า อันเป็นการประมวลความเคลื่อนไหวเหตุการณ์ต่าง ๆ เอาไว้เป็นหลักฐาน แต่สิ่งที่สามารถที่จะให้ข้อสรุปได้ก็คือว่าบรรดาภาวะเบี่ยงเบนของชุมชนมีลักษณะเป็นภาวะเบี่ยงเบนของชุมชนที่สืบทอดต่อ ๆ กัน มา มีลักษณะเป็นจารีต ประเพณีปฏิบัติต่อกันมา จึงทำให้ความสืบเนื่องกันจากยุคหนึ่งไปสู่อีกยุคหนึ่ง (41)

3. เชียงใหม่ในท่ามกลางกระแสการล่าอาณานิคม และสถานะในปัจจุบัน

กล่าวกันทางทฤษฎีแล้ว กรณีความสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่กับกรุงเทพฯ ในยุคต้นรัตนโกสินทร์ตอนต้น ที่เรียกกันว่าประเทศราชนั้นก็คือการที่เชียงใหม่ตกเป็นอาณานิคมแก่กรุงเทพฯ นั้นเอง เพียงแต่เป็นการตกเป็นอาณานิคมที่เจ้าอาณานิคมหรือกรุงเทพฯ ไม่มีความสามารถที่จะทำอะไรกับเชียงใหม่มากกว่าการปล่อยให้เชียงใหม่อยู่อย่างอิสระเท่าที่จะเป็นไปได้ เพียงแต่ขอให้ความจงรักภักดี และเมื่อถึงคราวจำเป็นในทางค่าน้ำเลี้ยงทหาร หรือเสบียงเพื่อใช้ในการต่อสู้แล้ว เชียงใหม่จะต้องส่งมาช่วยเหลือ โดยมีวิธีการในการวัดความจงรักภักดี ด้วยการที่เจ้าผู้ครองนครประเทศราชจะต้องเข้าร่วมในพิธีกรรมต่าง ๆ ในโอกาสสำคัญ ๆ ที่ราชสำนักกรุงเทพฯ รวมถึงการต้องส่งส่วยภาษีที่ประเทศเจ้าอาณานิคมต้องการด้วย ดังนั้นในลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ เชียงใหม่ก็ค่อนข้างจะอิสระ และเป็นตัวของตัวเองอย่างมาก

ลักษณะเช่นนี้ค่อนข้างจะแตกต่างกันคือ ความคิดเกี่ยวกับประเทศที่เป็นอาณานิคมของประเทศต่าง ๆ ในฝั่งตะวันตก ซึ่งปฏิบัติต่อประเทศที่ตกเป็นอาณานิคมในลักษณะที่ถูกเลือกให้เป็นฐานหรือแหล่งที่มาของทรัพยากร แร่ธาตุทั้งหลายที่จะใช้ในกระบวนการผลิต ในระบบนายทุนอันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต รวมตลอดถึงผลประโยชน์ทางด้านการค้า ดังจะเห็นได้จากแนวทางในการปฏิบัติที่ว่า ทางฝ่ายพ่อค้า นักแสวงโชค จะเป็นผู้ที่เข้ามาสำรวจ แสวงหาศึกษาช่องทางก่อน แล้วต่อจากนั้นถ้าหากเกิดปัญหา ก็จะร้องขอให้รัฐบาลส่งกำลังทหารเข้ามาบีบบังคับ เพื่อให้เกิดภาวะต่อรอง ไม่ต่างจากอุทากรณีที่เกิดขึ้นหลาย ๆ กรณีในปัจจุบัน เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบและวิธีการให้ดูมีมนวลขึ้น และมีความชอบธรรมตามกฎหมายกติกาที่ได้สร้างกันขึ้นมาเท่านั้น⁽⁴²⁾

บนความสัมพันธ์ในฐานะที่เชียงใหม่เป็นประเทศราช ในทัศนะของราชสำนักกรุงเทพ เชียงใหม่หรือลาวเฉียงเดิมนั้นก็อยู่ในฐานะเป็น "ชาวต่างแดน" แต่เดิมถูกกำหนดหลักแหล่งให้เป็นถิ่นฐานที่อยู่ที่แน่นอน อาทิเช่น บ้านแขก บ้านญวน บ้านกะมิจัน (ปอร์ตุเกส) ชาวต่างแดนดังกล่าวนี้ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ อยู่ภายใต้กฎหมายสยาม ชาวต่างแดนเหล่านี้ส่วนใหญ่แต่เดิมจะต้องเข้าสู่ระบบไพร่เช่นเดียวกัน⁽⁴³⁾ ความคิดและการปฏิบัติต่อชาวต่างแดนเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึง แนวนโยบายและท่าทีที่จะปฏิบัติต่อเชียงใหม่ หรือลาวเฉียงเดิมได้อย่างชัดเจน แม้ในอีกด้านหนึ่งของประวัติศาสตร์จะเป็นภาพของการปฏิบัติอย่างให้ความเคารพในเกียรติในของฐานะเจ้าผู้ครองนคร และราชวงศ์ก็ตาม แต่นั่นเป็นเพียงกุศโลบายอันแยบคายในการเข้าไปรวมดินแดนเพื่อให้มี ลักษณะเป็นหนึ่งเดียวและเป็นเอกภาพ (Unity) เบื้องหลังนโยบายและท่าทีดังกล่าวมานี้น่าจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ชนชั้นนำในราชสำนักกรุงเทพ ติดต่อสัมพันธ์กับชาวตะวันตก และหันมาเรียนรู้และทำความเข้าใจวิทยาการจากตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านวิทยาศาสตร์ที่ทำให้อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ในเชิงประจักษ์ของปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ ซึ่งแต่เดิมอธิบายโดยใช้ฐานทางความเชื่อเรื่องผี ตำนาน ไสยศาสตร์ ฯลฯ ในการอธิบายในทางมานุษยวิทยาได้ อธิบายพฤติกรรมดังกล่าวว่าสิ่งที่มนุษย์ไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่สามารถอธิบายสาเหตุได้ด้วยสามัญสำนึก และตรรกะ สิ่งที่มนุษย์ไม่เข้าใจนั้นจะถูกอธิบายโดยวิธีคิดอีกชุดหนึ่ง บนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับอำนาจเหนือธรรมชาติ หรืออธิบายปรากฏการณ์นั้นโดยการให้เหตุผลด้วยความเชื่อทางศาสนา และในที่สุดจะกลายมาเป็นกฎที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ในรูปของข้อห้าม⁽⁴⁴⁾ หรือเป็นส่วนหนึ่งซึ่งแลงการ์เรียกว่า "ระเบียบของชุมชน" ลักษณะเช่นนี้เคยมีปรากฏการณ์มาเช่นเดียวกันในประเทศต่าง ๆ ในตะวันตกในยุคที่เรียกว่า ยุคมืด แต่ต่อมา

หลังจากมีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรม และวิทยาการทั้งหลายอย่างขนานใหญ่ในยุโรป ทำให้การอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ด้วยระบบวิถีคิดที่ไปเกี่ยวข้องกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ผิ อำนาจนอกเหนือธรรมชาติ ฯลฯ ถูกอธิบายใหม่ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์แทน ความคิดเช่นนี้มีผลอย่างสำคัญต่อการผนวกรวมเอาประเทศราชต่าง ๆ เข้ามาไว้ในอำนาจ และยังมีผลอย่างสำคัญต่อวิถีคิดของผู้มีอำนาจหรือชนชั้นนำที่จะกำหนดนโยบาย แนวทางปฏิบัติ และกฎหมายในฐานะที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำให้เกิดความเป็นเอกภาพ ดังจะให้เห็นได้จาก การกลับหลักการ ในการอธิบายถึงสถานะของพระมหากษัตริย์เสียใหม่โดย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ไม่ใช่เป็นเพราะอำนาจของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ หรือจากสรวงสวรรค์ หากแต่เป็นเพราะมีความสามารถและเหล่าบรรดาขุนนางทั้งสองต่างสนับสนุนขึ้นมา จึงทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์เข้ากับหลักการเรื่อง รัฐในตะวันตก หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตย (Soverignty) ที่ต้องมีลักษณะเด็ดขาด (Absoluteness) เป็นการทั่วไป (Comprehensiveness) ถาวร (Permanence) และแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility)⁽⁴⁵⁾

ประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงพระราชอำนาจที่ถูกลดลง เช่นปัญหาข้อพิพาทเรื่องคนในบังคับกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extrar-territoriality) จึงทำให้อิทธิพลของความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยจะต้องเด็ดขาด ถาวร ทั่วไป และเป็นหนึ่งเดียว แบ่งแยกไม่ได้ กลายมาเป็นเป้าหมายที่ซ่อนไว้ในใจ ทำให้เชียงใหม่หมดความเป็นอิสระในแทบทุก ๆ ด้าน โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองการปกครองในระดับโครงสร้างมหาดของเชียงใหม่

การปรับตัวของราชสำนักกรุงเทพ อันเป็นศูนย์กลางอำนาจเพื่อทำให้ตนเองเป็นรัฐที่ทันสมัยเทียบกัน ได้กับประเทศตะวันตกทั้งหลายที่เข้ามาทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้าในช่วงปี พ.ศ. 2399 - 2441 มีทั้งหมด 13 ประเทศ และถ้าหากนับรวมประเทศญี่ปุ่นซึ่งไม่ใช่ประเทศใน

ตะวันตกแล้วรวมทั้งหมด 14 ประเทศ* การปรับตัวเพื่อการนี้ทำให้ต้องมีการปรับหรือโครงสร้างทางสังคมใหม่แทบทั้งหมดทุก ๆ ด้าน จนมีลักษณะเป็นการพลิกฟ้าพลิกแผ่นดิน ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. ด้านความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มบุคคลชนชั้นต่าง ๆ ภายในรัฐซึ่งรวมถึงประชาชนในประเทศราชด้วย อาทิเช่น การเปลี่ยนแปลงระบบการค้า โดยการเลิกทาสไปสู่ระบบการจ่ายเงินชำระราชการ การเก็บภาษี การเกณฑ์แรงงานในรูปของการเกณฑ์ทหารแทน อันเป็นผลให้แนวคิดเรื่องสิทธิ - เสรีภาพ เริ่มเกิดขึ้น บุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกกดอยู่โดยจารีต ประเพณี เช่น สตรี ไพร่ ทาส ได้รับการปลดปล่อยมากขึ้น แม้ในทางปฏิบัติแล้ว แรงเจือยของโครงสร้างอำนาจแบบเดิมจะมีผลอยู่ก็ตาม

* ประเทศต่าง ๆ ที่เข้ามาทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้าได้แก่

พ.ศ. 2399 (29 พ.ศ.) ประเทศสหรัฐอเมริกา

(15 ส.ค.) ประเทศฝรั่งเศส

พ.ศ. 2401 (21 พ.ศ.) ประเทศเดนมาร์ก

พ.ศ. 2402 (10 ก.พ.) ประเทศปอร์ตุเกส

พ.ศ. 2403 (17 ธ.ค.) ประเทศเนเธอร์แลนด์

พ.ศ. 2405 (7 ก.พ.) ประเทศเยอรมันนี

พ.ศ. 2411 (18 พ.ศ.) ประเทศสวีเดน

ประเทศนอร์เวย์

พ.ศ. 2412 (17 พ.ศ.) ประเทศออสเตรเลีย - อังกฤษ

พ.ศ. 2413 (13 ก.พ.) ประเทศสเปน

พ.ศ. 2440 (25 ก.พ.) ประเทศญี่ปุ่น

พ.ศ. 2441 (11 มิ.ย.) ประเทศรัสเซีย

(ปรับปรุงจาก "มูลเหตุของการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127" กนิษฐา ชิตข่าง ในไทยคดีศึกษา : รวมบทความทางวิชาการเพื่อแสดงมุทิตาจิต อาจารย์พันเอกหญิง คุณณิออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. หน้า 41. (2533)

ข. มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการใหม่ทั้งหมด โดยจัดระบบราชการบริหารแบบมณฑลเทศาภิบาล บรรดาหัวเมือง และประเทศราชถูกตั้งเข้ามารวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว นอกจากนั้นยังมีระบบราชการที่มีลำดับชั้น มีสายงานการบังคับบัญชา มีการแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบ และอาศัยกฎหมายสมัยใหม่ตามแบบตะวันตกเข้ามาจัดระเบียบบริหารเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพ

ค. การจัดการระบบการบริการของรัฐ ในสิ่งสาธารณูปโภคทั้งหลาย อาทิเช่น ถนน รถไฟ การประปา การไปรษณีย์โทรเลข ตามระบบอย่างตะวันตก

ง. การจัดระบบการศึกษาใหม่ให้เป็นการศึกษาที่มีระบบแบบแผน มีลักษณะเป็นทางการ มีหลักสูตร และเป้าหมายของการศึกษาที่ชัดเจน และให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนเพื่อบ่อนให้กับระบบราชการ

จ. มีการปรับปรุงระบบกฎหมาย กลไกกระบวนการยุติธรรม การระงับข้อพิพาท ในสังคมใหม่ให้เหมือนกับประเทศในตะวันตก ซึ่งรวมถึงการจัดทำกฎระเบียบข้อบังคับของประชาชนในประเทศใหม่ตามแนวทางตะวันตกด้วย อาทิเช่น มีการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 เป็นต้น

ผลของการปฏิรูปในลักษณะพลิกฟ้าพลิกแผ่นดินดังกล่าว ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในระบบบริหารในระดับโครงสร้างใหม่ ๆ แต่สิ่งที่จะต้องกล่าวถึงไว้พร้อม ๆ กันคือ ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระดับสูง ซึ่งจำเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับยุคสมัยและสถานการณ์ก็คือ ภายหลังจากที่ราชสำนักกรุงเทพฯ ได้ดำเนินการทุก ๆ ด้านในการที่จะดึงอำนาจจากเมืองต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลาง พร้อม ๆ กันนั้น ได้ส่งข้าราชการมาควบคุมบรรดาเหล่าหัวเมือง ประเทศราชทั้งหลายเอาไว้ และให้บรรดาข้าหลวงที่ส่งมาจากส่วนกลางนั้น คอยหาโอกาสในการที่จะดึงอำนาจที่สำคัญในทางการเมืองการปกครอง การศาล กลับเข้าสู่ส่วนกลางให้จงได้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ได้มีอยู่เพียงเท่าที่กล่าวมาเท่านั้น ในโครงสร้างระดับจุลภาค หรือในระดับพื้นที่ หรือในระดับชุมชนก็มีอยู่ในนโยบายในการปฏิรูประบบราชการด้วย โดยสรุปก็คือว่าในช่วงแรกของการปฏิรูปนั้น น้ำหนักของการดำเนินการอยู่ที่โครงสร้างอำนาจในระดับสูงก่อน เพื่อดึงอำนาจเหล่านี้อยู่ติดและขึ้นตรงอยู่กับส่วนกลางเพียงผู้เดียว และในขณะเดียวกันก็มีการวางแผนเตรียมการสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างการเมือง การปกครองในระดับจุลภาคด้วย แต่มาเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังจากที่สามารถดึงอำนาจหัวเมืองทั้งหลาย รวมถึงประเทศราชเข้าสู่ส่วนกลางเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ระยะเวลาของการดำเนินการในการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในระดับจุลภาค หรือในระดับชุมชนท้องถิ่นนั้น เริ่มดำเนินการตั้งแต่หลัง พ.ศ. 2413 จนกระทั่งสามารถที่จะจัดรูปแบบองค์กรได้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2442 โดยมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 และพระราชกำหนดลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2442 และมีการออกข้อบังคับปกครองหัวเมืองในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2442 ด้วย⁽⁴⁶⁾ เป็นระยะเวลาทั้งสิ้นกว่า 25 ปี และยังคงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ในเวลาต่อมา

รูปแบบและแนวความคิดในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ในยุคดังกล่าว อาจจะสรุปได้ว่ามีอยู่ 2 รูปแบบ อันเป็นต้นตอความคิด และในที่สุดก็นำ 2 รูปแบบดังกล่าวเข้ามาปรับเพื่อใช้ในการดำเนินการ

รูปแบบแรกเป็นรูปแบบประกาศอังกฤษใช้เป็นรูปแบบในการปกครองประเทศอาณานิคมทั้งหลาย รูปแบบดังกล่าวได้แก่ การที่ราชสำนักกรุงเทพในฐานะศูนย์กลางอำนาจกลางและสูงสุด และส่งข้าราชการ ขุนนางทั้งหลายไปดำเนินการปกครอง ดังเช่นที่กรุงเทพส่งบรรดาข้าหลวงใหญ่ต่าง ๆ ไปประจำยังหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งตามแนวความคิดดังกล่าว ก็ถือว่าเป็นการดึงอำนาจจากชุมชนท้องถิ่นเข้าไปสู่ส่วนกลางก็เพียงพอเท่านั้น ในระดับชุมชนระดับรากหญ้าไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างไร ปล่อยให้ไปทำตามอำนาจของเจ้าประเทศราชหรือสภาพความสัมพันธ์ที่เป็นมาแต่ดั้งเดิม โดยต้องอยู่ภายใต้อำนาจของข้าหลวงใหญ่ ข้าราชการที่ส่งไปประจำ(*) ยกเว้นในบางพื้นที่ที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคหรือแสดงความไม่จงรักภักดี จึงจะลงไปดำเนินการ แต่ต่อมาเมื่อมีการดำเนินการตามแบบอย่างดังกล่าวไปได้ระยะเวลาหนึ่ง แม้โดยทั่วไปจะเห็นได้ว่าสามารถที่จะยึดโยงเมืองประเทศราชหลัก ๆ เข้ามาได้ก็ตาม แต่มีบางเมืองที่ไม่ประสบความสำเร็จและในระดับที่เป็นหน่วยการปกครองระดับชุมชนก็ไม่ ความสัมพันธ์ในทางด้านสายการของการปกครองบังคับบัญชาของเหตุการณ์โดยตรง

* โปรดดูรายละเอียดในการปกครองการเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435 - 2458 โดย เดช บุญนาค แปลโดย ภรณ์ กาญจนนัฐติ หน้า 88-89 และหน้า 107.