

ปัญหาในเรื่องของการนำรูปแบบการปกครองที่ประเทศอังกฤษใช้ปกครองประเทศอาณานิคมมาปรับใช้กับกรณีของการปกครองหัวเมืองประเทศราชจนถึงชุมชนท้องถิ่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงวิเคราะห์และชี้ให้เห็นถึงต้นตอที่มาของปัญหา และอาจจะกล่าวได้ว่าต้นตอของปัญหา ดังที่พระองค์ได้ทรงชี้ให้เห็นนั้น เป็นหัวใจพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น แต่ต้นตอที่มาของปัญหาคงกล่าวนั้นไม่ได้ถูกนำเข้ามาเป็นพื้นฐานในการคิดมากเท่าที่ควร เมื่อกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่น แม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับการปฏิบัติคงจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีถึงสมเด็จพระเจ้าพระยากรมหลวงดำรงราชานุภาพ เป็นการส่วนพระองค์ดังนี้...

"... เราปกครองหัวเมืองลาว และหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ดค่อนข้างจะผิดไปจากสภาพอันแท้จริง อาจจะกล่าวได้ว่าเรานำแบบการปกครองของต่างประเทศมาใช้ แต่ผิดแบบเขาไป...

เมื่ออังกฤษใช้รูปแบบการปกครองนั้น เขาให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ปกครองซึ่งถือเสมือนเป็นเจ้าของหัวเมืองเหล่านั้น.. ในทางตรงกันข้าม เราถือว่าหัวเมืองเหล่านั้นเป็นของเรา ซึ่งมันไม่จริง เพราะคนมลายู และคนลาวเขาจะถือว่าหัวเมืองเหล่านั้นเป็นของพวกเขา เมื่อเราพูดว่าเราไว้วางใจเขา แท้จริงเราก็ไม่ได้เป็นอย่างนั้น แต่เรากลับส่งข้าหลวงและผู้ช่วยไปให้คำปรึกษาแก่พวกเขา แล้วข้าหลวงกับผู้ช่วยที่ได้รับมอบอำนาจไปก็จะเข็ดพวกนี้เหมือนหุ่น หรือ ไม่ก็ถ้าทำไม่ได้ก็จะคอยสอดส่องพวกเขา และรายงานความลับของเขาเข้ามา อย่างไรก็ตามเราก็คงไม่ได้ในเรื่องนี้ จันคิดว่า การปกครองที่ไม่ได้ตรงไปตรงมาจะไม่เกิดผลในทางการเชื่อใจกันและกัน และยังไม่ให้ความสงบทางใจอีก..."

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงจบพระราชหัตถเลขาด้วยข้อความที่เห็นไปในทางร้ายว่า พระองค์ "เสียพระทัยที่ไม่มีทางออกแต่อย่างใด (สำหรับปัญหานี้) ในขณะนี้" (47)

* คณะรัฐมนตรีชุดทดลอง เมื่อ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2434

ภายหลังจากประสบปัญหาดังกล่าว ทำให้ราชสำนักกรุงเทพจำเป็นต้องแสวงหา
ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ โดยปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่เป็นมานี้มีปัญหาอยู่ที่มีช่องว่าง
ระหว่างรัฐบาลกลางกับการบริหารส่วนท้องถิ่น (48)

กลยุทธ์ที่ราชสำนัก โดยคณะรัฐมนตรีชุดทดลองได้มีมติเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการ
ปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ ในการโยกอำนาจการปกครองท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลางนั้น คณะรัฐมนตรีชุด
ทดลองได้กำหนดยุทธวิธีดังต่อไปนี้

"ขั้นตอนแรก รัฐบาลควรสำรวจไว้ซึ่งข้าหลวงใหญ่ต่อไป ซึ่งเป็นการกำหนดโครงสร้าง
การสร้างการบังคับบัญชาเข้าสู่ส่วนกลาง หรือการปกครองท้องถิ่นแบบโบราณ

ขั้นตอนที่สอง ควรเปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่ของขุนนางภูธรที่เป็นอิสระเกือบทุกทาง
ให้มาเป็นข้าราชการ โดยได้รับเงินเดือนเลี้ยงชีพ

ขั้นตอนที่สามและสี่ ควรโอนกิจการศาลและการคลังของหัวเมืองต่าง ๆ มาเป็นของ
ชาติอย่างมีระเบียบแบบแผน*

ขั้นตอนที่ห้า รัฐบาลควรได้รับความร่วมมือจากประชาชนอย่างแข็งขัน ในระดับล่าง
ของทุกระดับ การปกครองท้องถิ่นด้วย*

รูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่นอันเป็นแนวคิดที่ต่างจากรูปแบบแรก เริ่มต้นจากความ
ต้องการที่รัฐบาลควรจะได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนอย่างแข็งขัน "นั่นเป็นที่มาของรูปแบบอีก
รูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นอันเป็นฐานความคิดทางการเมืองการปกครองในระดับหน่วย
เล็กลงมาจากรูปแบบตามแนวคิดแรก โดยความต้องการที่ความต้องการที่จะให้ประชาชนเข้ามาสนับสนุน
การกระทำของรัฐบาลนั้น กรมพระยาคำวงศ์ฯ ได้นำแนวคิดซึ่งกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์เคยนำ
มาใช้ขณะดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่นครราชสีมา (49)

* เป็นข้อเสนอแนะของกรมพระยาคำวงศ์ฯ เพิ่มเติมแนวทางดังกล่าว เมื่อวันที่ 20
มิถุนายน 2431 โดยใช้ตัวอย่างการจัดรูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่น

ภายหลังจากประสบปัญหาดังกล่าว ทำให้ราชสำนักกรุงเทพจำเป็นต้องแสวงหา
ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ โดยปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่เป็นมานั้นมีปัญหาอยู่ที่มีช่องว่าง
ระหว่างรัฐบาลกลางกับการบริหารส่วนท้องถิ่น⁽⁴⁸⁾

กลยุทธ์ที่ราชสำนักโดยคณะรัฐมนตรีชุดทดลองได้มีมติเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการ
ปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ ในการโยกอำนาจการปกครองท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลางนั้น คณะรัฐมนตรีชุด
ทดลองได้กำหนดยุทธวิธีดังต่อไปนี้

"ขั้นตอนแรก รัฐบาลควรสำรวจไว้ซึ่งข้าหลวงใหญ่ต่อไป ซึ่งเป็นการกำหนดโครงสร้าง
สร้างการบังคับบัญชาเข้าสู่ส่วนกลาง หรือการปกครองท้องถิ่นแบบโบราณ

ขั้นตอนที่สอง ควรเปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่ของขุนนางภูธรที่เป็นอิสระเกือบทุกทาง
ให้มาเป็นข้าราชการ โดยได้รับเงินเดือนเลี้ยงชีพ

ขั้นตอนที่สามและสี่ ควรโอนกิจการศาลและการคลังของหัวเมืองต่าง ๆ มาเป็นของ
ชาติอย่างมีระเบียบแบบแผน*

ขั้นตอนที่ห้า รัฐบาลควรได้รับความร่วมมือจากประชาชนอย่างแข็งขัน ในระดับล่าง
ของทุกวงการ การปกครองท้องถิ่นด้วย*

รูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่นอันเป็นแนวคิดที่ต่างจากรูปแบบแรก เริ่มต้นจากความ
ต้องการที่รัฐบาลควรจะได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนอย่างแข็งขัน "นั่นเป็นที่มาของรูปแบบอีก
รูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นอันเป็นฐานความคิดทางการเมืองการปกครองในระดับหน่วย
เล็กลงมาจากรูปแบบตามแนวคิดแรก โดยความต้องการที่ต้องการที่จะให้ประชาชนเข้ามาสนับสนุน
การกระทำของรัฐบาลนั้น กรมพระยาดำรงฯ ได้นำแนวคิดซึ่งกรมหลวงสรวรพลทิธิประสงค์เคยนำ
มาใช้ขณะดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่นครราชสีมา⁽⁴⁹⁾

* เป็นข้อเสนอแนะของกรมพระยาดำรงฯ เพิ่มเติมแนวทางดังกล่าว เมื่อวันที่ 20
มิถุนายน 2431 โดยใช้ตัวอย่างการจัดรูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่น

รูปแบบดังกล่าวกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ นำแนวคิดดังกล่าวมาจากการปกครองหมู่บ้านของพม่าในบังคับอังกฤษ โดยในรูปแบบดังกล่าวเน้นหลักการอยู่ตรงที่ทำให้หน่วยการปกครองเล็กลง ซึ่งรูปแบบที่ใช้ในขณะนั้นคือระดับหมู่บ้าน ประชาชนในหมู่บ้านเลือกตั้ง หัวหน้าหมู่บ้านคือกำนัน กำนันไม่ได้เป็นผู้แทนของทางราชการ แต่มีหน้าที่รับผิดชอบการขึ้นทะเบียน คนเกิด คนตาย การแบ่งงานและการหย่าร้าง การอพยพเข้าและออก การตรวจสอบอาวุธปืน รายงานอาชญากรรม การจับกุมอาชญากร การระงับข้อพิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ (50) รูปแบบดังกล่าวนี้ต่อมาก่อนที่จะเข้าไปทดลองใช้ทั่วประเทศ ได้มีการทดลองใช้ที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดอยุธยาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2435 และภายหลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2439 รูปแบบการบริหารหมู่บ้าน และตำบลก็ถูกผลักดันให้เกิดขึ้น และในขณะเดียวกันก็มีการออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน⁽⁵¹⁾ นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ในปี พ.ศ. 2442 มีการออกข้อบังคับปกครองหัวเมือง" อันมีผลทำให้ความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นของเจ้าเมืองหมดสิ้นลงด้วย⁽⁵²⁾ ขณะเดียวกันในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่นำมาปรับใช้โดยการตั้งอยู่บนแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนร่วมมือกับรัฐบาล นอกจากจะทำให้ประชาชนมีกลุ่มในขนาดเล็ก ๆ หรือที่เรียกหมู่บ้านแล้ว ยังมีผู้นำเป็นของตนเองที่เรียกว่า กำนัน" บทบาทของกำนันก็ได้รับการเสริมให้มีบทบาทมากขึ้นด้วย ทั้งนี้โดยผลของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 ซึ่งให้อำนาจแก่กำนันซึ่งนอกจากการรักษาความสงบ การตรวจตราหมู่บ้าน บันทึกประชากร แยกการรังวัดที่ดินแล้ว กำนันมีหน้าที่จะต้องจัดประชุมผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้แทนของหมู่บ้านที่ราษฎรเลือกขึ้นมาเดือนละสองครั้ง อันเป็นแนวคิดอีกแนวคิดหนึ่งที่ถูกนำมาเสริมในเรื่องของหน้าที่ของกำนัน โดยแนวคิดดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้นำมาจากรูปแบบวิธีการในการปกครองหมู่เกาะอินเดียของรัฐบาลฮอลันดา⁽⁵³⁾ ทั้งนี้เนื่องจากว่านอกจากจะมีการปรับเปลี่ยนแนวคิด รูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้หน่วยการปกครองอยู่ในระดับเล็กลงแล้ว ในทางด้านอื่น ๆ อาทิเช่น ทางด้านการคลัง ทางด้านการศาล ตลอดจนระบบการบริหารงานบุคคลก็เปลี่ยนแปลงไปหมด ผู้ปกครองซึ่งแต่เดิมเป็นขุนนางท้องถิ่นก็ถูกเปลี่ยนไปเป็นข้าราชการพลเรือนที่มีเงินเดือน โดยเงินเดือนดังกล่าวนำมาจากภาษีในรูปต่าง ๆ ที่เก็บในเขตจังหวัด

และสำหรับเชียงใหม่ในฐานะประเทศราชเดิมนั้น ในปี พ.ศ. 2443 มีการออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับการปกครองมณฑลพายัพ มาใช้บังคับ และใช้โครงสร้างการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น ตามแนวทางของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 กล่าวคือ

มีการจัดตั้งหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ โดยมีกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ดูแลในระดับหมู่บ้านแขวน (แคว้น) หรือ กำนัน ดูแลในระดับตำบล และแขวงหรือนายอำเภอดูแลในระดับอำเภอ⁽⁵³⁾ และในขณะเดียวกันอำนาจการศาล อำนาจทางการเมืองการคลัง ก็ถูกควบคุมโดยบรรดาข้าราชการที่ถูกส่งจากส่วนกลางให้มาประจำทั้งสิ้น⁽⁵⁵⁾

นับจากปี พ.ศ. 2417 ที่มีการแต่งตั้งข้าหลวงต่างพระองค์ มาประจำเชียงใหม่ อันเป็นการเริ่มวิตรอนอำนาจของเจ้าผู้ครองนครลง และในปี พ.ศ. 2427 อันเป็นปีที่มีการตั้งคณะเสนาบดีหกตำแหน่ง อันประกอบด้วยตำแหน่งกระทรวงพระคลัง กระทรวงนครบาล กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงกลาโหม เพื่อกระจายอำนาจที่รวมศูนย์ เจ้าผู้ครองนครอีกระดับหนึ่ง

โดยสรุปแล้ว ภายหลังช่วงปี พ.ศ. 2427 - 2442 เป็นช่วงระยะเวลาที่เชียงใหม่ตกอยู่ในฐานะประเทศราชที่ถูกผนวกรวมเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย ภายใต้ระบบเทศาภิบาล ไม่มีฐานะเป็นประเทศราชอีกต่อไป พร้อมกันนั้นภายหลังการประกาศใช้พระราชกำหนดเกี่ยวกับการปกครองมณฑลพายุพ พ.ศ. 2443 การปกครองเชียงใหม่ถูกจัดการปกครองภายในใหม่ โดยเรียกว่า ระบบ "เสนาและผู้ช่วยทั้งหกตำแหน่ง"⁽⁵⁶⁾ ในระบบนี้อำนาจอยู่ที่ข้าหลวงใหญ่ และมีตำแหน่ง ผู้ช่วยในทางด้านต่าง ๆ อีกหกตำแหน่ง และในขณะเดียวกันหลังจากปี พ.ศ. 2443 เช่นเดียวกัน ในระดับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในระดับล่างอันประกอบด้วย หมู่บ้าน ตำบลและอำเภอ แทนโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เป็นรูปแบบอันมีการใช้แก่โรงงาน

นอกจากจะมีกระบวนการเปลี่ยนแปลง เพื่อร้อยรัดท้องถิ่นลึกลงไปในระดับชุมชนขนาดเล็ก ๆ ที่เรียกว่า หมู่บ้าน เข้าหาส่วนกลางผ่านทางระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลแล้ว ในขณะเดียวกัน ต้องไม่ลืมว่าพื้นฐานของความสัมพันธ์ในสังคมไทยโบราณอยู่ในระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบของ ไพร่ - ทาส ในระบบความสัมพันธ์แบบนี้ก็มีกระบวนการในการเปลี่ยนแปลง พร้อม ๆ ไปด้วยในเวลาเดียวกัน เพื่อเป็นการสลายฐานกำลังของ มุลนายทั้งหลายไปพร้อม ๆ กันด้วย โดยจะเห็นได้จากการที่เริ่มมีการกำหนดอายุเกษียณของลูกทาสลูกไทย ในปี พ.ศ. 2417 และมีการเปลี่ยนรูปแบบการใช้แรงงานโดยกำหนดให้จ่ายเป็นเงินค่าราชการแทน โดยมีพระราชบัญญัติ

เก็บเป็นค่าราชการ พ.ศ. 2444 และมีผลให้เป็นการยกเลิก การส่งส่วย ต้นไม้เงินต้นไม้ทอง ให้ชำระในรูปเงินค่าราชการแทน และในที่สุดได้มีการออกพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2448 และให้ลด ค่าตัวทาสที่ยังไม่หลุดพ้นเดือนละ 4 บาท และยังมีผลให้ห้ามมิให้เอาคนที่ เป็นไทลงเป็นทาส หลังจาก นั้นในปีเดียวกัน มีพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 อันมีผลให้เปลี่ยนรากฐานทาง กฎหมาย

และสถาบันของกลไกของรัฐ รวมตลอดถึงอำนาจในการควบคุมกำลังคนด้วย และ นอกจากนั้นผลจากการออกพระราชบัญญัติทาส ร.ศ. 124 ทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นการสิ้นสุดรูปธรรมด้านอำนาจทางการเมืองของท้องถิ่น
2. สิ้นสุดอำนาจรูปธรรมของอำนาจเศรษฐกิจของชนชั้นนำในท้องถิ่นต่าง ๆ
3. สิ้นสุดรูปธรรมด้านการควบคุม - จัดการกับแรงงานที่มีกระจุกกระจาย (57)

จากโครงสร้างการเมืองการปกครอง ทั้งในระดับโครงสร้างมหภาคและในระดับ ชุมชนท้องถิ่น ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ห้า โดยใช้รูปแบบโครงสร้างการ ปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยเชียงใหม่ถูกเริ่มที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2317 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2476 ซึ่งล่วงเลยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นยุคสุดท้ายของระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช และเป็นยุคสุดท้ายของระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล

การจัดระเบียบโครงสร้างการเมืองการปกครอง ภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่ง เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ หรือควบคู่กับการเกิดขึ้นของระบบราชการ (bureaucracy) อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความทันสมัย (modernization) และเป็นส่วนที่มิบทบาทที่สำคัญ โดยมีผู้มี อำนาจรัฐหรืออำนาจในการปกครองในขณะนั้นเป็นผู้มีบทบาทนำอันสำคัญ

โครงสร้างการเมืองการปกครองในระบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งมีอยู่ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2476 ซึ่งเป็นช่วงที่จะถูกยกเลิกนั้น เป็นการแบ่งส่วนการปกครองเป็นลำดับขั้น มีลำดับความสัมพันธ์ สูงต่ำเป็นลำดับ ซึ่งเป็นระบบโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการใช้ในการโยกอำนาจของท้องถิ่นในทุก ๆ ท้องที่เข้าสู่ส่วนกลาง อันเป็นการแสวงหาทางออกเพื่อต้องการคั่นร่นให้หลุดพ้นจากการล่าอาณานิคม ของตะวันตก ซึ่งประกอบด้วยลำดับขั้นดังต่อไปนี้

1. มลฑล คือการรวม "เมือง" หรือต่อมาภายหลังคือ "จังหวัด" เข้าด้วยกัน ตามแต่ความสะดวกในการปกครอง บังคับบัญชา มีสมุหเทศาภิบาล เป็นผู้มอำนาจสูงสุดในมณฑล ตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลนั้นเป็นตำแหน่งเสนาบดีเจ้ากระทรวง ซึ่งประจำอยู่ที่กรุงเทพฯ⁽⁵⁸⁾

2. เมืองหรือที่มีการเปลี่ยนแปลงต่อมาเรียกกันว่า "จังหวัด" (การเปลี่ยนคำของ "เมือง" ไปเป็น "จังหวัด" นั้นน่าจะเป็นการเปลี่ยนในช่วงสมัยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว)⁽⁵⁹⁾ เป็นหน่วยทางการปกครองที่รองลงมาจากจังหวัดเป็นเขตการปกครองที่รวมเอาเขตของอำเภอต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 อำเภอไปจนถึงหลาย ๆ อำเภอเข้ามาไว้ด้วยกัน และให้อยู่ภายใต้การผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตำแหน่งเดิมเรียกว่า "ข้าหลวงประจำจังหวัด" และในจังหวัดก็จะมี "กรมการจังหวัด" ซึ่งมีอำนาจตามระเบียบข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465⁽⁶⁰⁾

3. "อำเภอ" (แต่เดิมเรียกว่า "แขวง) "กิ่งอำเภอ" "ตำบล" และ "หมู่บ้าน" เป็นขอบเขตของการปกครองในระดับพื้นที่ และหน่วยที่เล็กที่สุด ได้แก่ "หมู่บ้าน"

ในระดับ "อำเภอ" นั้นแต่เดิมมีขุนนางท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแลปกครอง แต่ต่อมาภายหลังเพื่อต้องการดึงอำเภอท้องถิ่นเข้าส่วนกลางอย่างเบ็ดเสร็จ รัฐบาลจึงส่งคนจากส่วนกลางให้ไปปกครองดูแลแทนขุนนางท้องถิ่นเดิม ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "นายแขวง"⁽⁶¹⁾ ปัจจุบันคือตำแหน่ง "นายอำเภอ" "ตำบล" และ "หมู่บ้าน" นั้นเป็นหน่วยการปกครองที่เพิ่งจะนำมาใช้ในช่วงหลัง ไม่ได้มีมาแต่เดิม (ประมาณในช่วงปี พ.ศ. 2435 โปรดดูในส่วนที่ว่าด้วยรูปแบบการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในหน้า.... ดังได้กล่าวมาข้างต้น) ในระดับตำบลซึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านนั้นจะมี "กำนัน" เป็นผู้ทำหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และในระดับหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยหลาย ๆ บ้านก็จะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองดูแล

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรก็พยายามจะจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือนเสียใหม่ อันเป็นการล้มล้างกลไกทางการเมืองของระบอบเก่าเพื่อต้องการรักษาอำนาจเอาไว้⁽⁶²⁾

และรูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือนที่คณะราษฎรจัดทำขึ้นใหม่เพื่อล้มล้างกลไกทางการเมืองในระบอบเดิมนั้น ได้อิงแบบอย่างระบบการปกครองของฝรั่งเศส⁽⁶³⁾

จะอย่างไรก็ตามจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ สามารถยืนยันได้ว่า ภายหลังจากการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองและทางการปกครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น โครงสร้างทางการเมือง ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างในทางการปกครองในระดับ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อาจจะกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงของเดิมเลย จะมีการเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะแต่โครงสร้างในระดับบนเท่านั้น (ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงศูนย์กลางของอำนาจจากการยกกระดึบกรอบคิดใหม่) และการเปลี่ยนโครงสร้างในระดับบนนั้น ก็คือการยกเลิกระบบเทศาภิบาลและมณฑล เทศาภิบาล ในปี พ.ศ. 2476 (59) ผลที่ตามมา ถ้าพิจารณาในมิติทางกฎหมายแล้วก็คือทำให้เชียงใหม่กลายเป็นหรือมีฐานะเป็นเพียงจังหวัด ๆ หนึ่งเท่านั้น ที่อยู่ในโครงสร้างการปกครองแบบเดิม และยังคงมีผลใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ และนอกจากนั้นยังมีการจัดโครงสร้างเพิ่มเติมต่อจากโครงสร้างเดิม คือเทศาภิบาล (ของเชียงใหม่เป็นเทศบาลนคร) ในปี พ.ศ. 2476 โดยมีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาใช้บังคับ

ในโครงสร้างทางการเมืองปกครองดังกล่าว ทุกลำดับชั้นจะมีข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ดูแล ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลที่อาศัยสายงานการบังคับบัญชา และมีความเป็นเอกภาพ และภายใต้คำว่า "เอกภาพ" เป็นคำที่ผู้ปกครองแทบทุกยุคทุกสมัย หลังจกมีการปฏิรูปการปกครอง ใช้ในการจัดโครงสร้างการเมืองการปกครองเพื่อต่อสู้กับกระแสการล่าอาณานิคม ซึ่งจำเป็นในยุคและเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ขณะนั้นและในขณะเดียวกันภายหลังจากอาศัยกระบวนการในการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแล้ว การจัดระเบียบบริหารงานบุคคลก็เป็นอีกระบบที่ช่วยเข้ามาเสริม และที่ผ่าน ๆ มาในทางการเมืองการปกครองรัฐโดยราชการ เป็นผู้ที่มืบทบาทนำเป็นหลัก และไม่พยายามเปิดโอกาสให้ความแตกต่างที่มีอยู่มากมาย โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นเข้ามาอยู่ในภาพหรือในโครงสร้างเลย เพราะระบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคล สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีหน้าที่ตอบสนองต่ออำนาจในระดับสูง ไม่ว่าต้องรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นเลย

ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพกับเชียงใหม่ในเชิงนโยบาย และกฎหมาย

ท่ามกลางกระแสของการล่าอาณานิคม ทำให้ราชสำนักกรุงเทพจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน กระบวนการจัดการการบริหารและกรอบความคิดในทางการเมือง การปกครองใหม่ ดังที่เราเข้าใจกันภายใต้คำว่า กระบวนการทำให้ทันสมัย (Modernization) ซึ่งก็คือการปฏิรูปสังคมเดิมเสียใหม่ ให้เป็นแบบอย่างทันสมัยเพื่อใช้เป็นข้ออ้างและต่อสู้กับ กระแสการล่าอาณานิคม โดยในการที่จะทำให้บรรลุถึงการทำให้ทันสมัยได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการจัดการและเครื่องมือที่จะใช้ในการทำให้ทันสมัย วิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการในช่วงต้น ๆ ได้แก่ การรวมอำนาจรัฐเดิมที่อยู่กระจัดกระจายและในส่วนที่อยู่ห่างไกลจากราชสำนัก กรุงเทพที่ค่อนข้างจะมีอิสระเต็มที่ โดยเฉพาะกับเจ้าผู้ครองนคร ให้มาขึ้นอยู่กับส่วนกลางหรือที่เรียกกันว่า เป็นการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) และเริ่มมีการพัฒนาระบบราชการให้ค่อย ๆ แทรกเข้าไปในระบบการบริหารแบบดั้งเดิมที่มีขุนนางท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพล เป็นผู้คุมชุมชนคนพื้นที่อยู่ ทำให้อำนาจรัฐลงไปทั่วถึงได้มากขึ้น และมีผลเป็นจริงในระดับปฏิบัติ กระบวนการทำให้ทันสมัย โดยการสร้างระบบ การบริหารที่สามารถทำให้อำนาจจากส่วนกลางสามารถส่งผ่านลงไปถึงท้องถิ่นโดยสะดวกและรวดเร็ว จึงกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานในระบบอำนาจรัฐ ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างในการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นการยุบหน่วยงานที่ทำหน้าที่เหมือนกันแต่แบ่งพื้นที่กันควบคุมให้อยู่ในระบบการจัดการในองค์กรเดียวกัน

กระบวนการทำให้ทันสมัยนี้มีแบบอย่างของแนวคิดอยู่ที่ประเทศต่าง ๆ ในตะวันตก จึงสร้างสำนักจะมีการเรียกกระบวนการทำให้ทันสมัยอีกอย่างว่า เป็นกระบวนการทำให้เป็นตะวันตก (Westernization) และแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศตะวันตกพวกนี้ ที่เข้ามาล่าอาณานิคมได้แก่ รูปแบบการปกครองในรัฐสมัยใหม่ ซึ่งอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ มีการจัดระบบระเบียบในการปกครอง มีระบบการตัดสินข้อพิพาทในสังคม ตั้งอยู่บนรากฐานแนวความคิด ทางการเมือง การปกครอง และระบบเศรษฐกิจที่เสรี อีกด้านหนึ่งก็คือระบบการศึกษา การปกครองได้พัฒนาผ่านยุคสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งมีการแย่งชิงเข่นฆ่ากันมาก่อน สังคมในสภาพเช่นนั้นเป็นบทเรียนให้กับฝ่ายต่าง ๆ ในรัฐ และทำให้เกิดการแสวงหาแนวทางใหม่ ๆ เพื่อทำให้สภาพสังคมพ้นไปจากสภาพการแย่งชิงต่อสู้กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักคิดทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งหลาย ที่ได้เสนอแนวคิดสำคัญ ๆ มากมาย อันกลายเป็นมรดกความคิดที่ตกทอดมาถึงปัจจุบัน

การที่ประเทศตะวันตกในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้นำแนวคิดและวิทยาการสมัยใหม่เข้ามา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ ได้ส่งผลกระทบต่อรากฐานความคิดของคนในสังคมเป็นอย่างมาก กลุ่มคนในสังคมที่ได้รับอิทธิพลกระแสดังกล่าวได้แก่ กลุ่มคนชั้นนำของประเทศ ซึ่งได้แก่ พวกขุนนาง ผู้ปกครอง บุคคลดังกล่าวนี้เองที่เป็นกลไกและเงื่อนไขอันสำคัญในการที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสังคมบูรณาการลัทธิราช

และถ้าหากพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวกับ "กฎหมาย" ในความหมายที่หมายถึง "กฎระเบียบของชุมชน" ดังที่ ร. แลงกานต์ ได้เปรียบเทียบเอาไว้ระหว่างกฎหมายตามแนวความคิดของประเทศต่าง ๆ ในตะวันตกกับกฎหมายตราสามดวง⁽⁶⁵⁾ แล้ว การเข้ามาของอิทธิพลแนวความคิดต่าง ๆ ที่มาพร้อมกับประเทศตะวันตก ทำให้บทบาทของกฎหมาย และบทบาทของผู้ใช้กฎหมายในฐานะที่เป็นกฎระเบียบของชุมชน เริ่มปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่กฎระเบียบของชุมชนนั้นเกิดขึ้นจากสังคมและมีลักษณะศักดิ์สิทธิ์ ก็ค่อย ๆ คลี่คลายไป ดังจะเห็นได้จากการมีกฎหมายใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม และปรับให้สอดคล้องกับสังคมที่เปิดมากขึ้น กฎหมายใหม่ในลักษณะดังที่กล่าวมานั้น ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีออกมามากมายถึง 300 กว่าฉบับ⁽⁶⁶⁾ ในขณะเดียวกัน แรงบีบจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก ทำให้ราชสำนักกรุงเทพจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีพิจารณาตัดสินข้อพิพาทใหม่ด้วย ทั้งนี้เพราะในระบบที่เป็นอยู่แต่เดิมนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศตะวันตก ซึ่งมีอำนาจในการต่อรองมากกว่า และในช่วงแรก ๆ ของการเข้ามา แม้จะมีการอ้างหลัก "คนในบังคับ" (subject) คือไม่ให้คนในบังคับอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐไทยเป็นเหตุผลทางการเมืองเพื่อการต่อรองกันก็ตาม แต่อีกด้านหนึ่งนั้น เป็นการเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของการปฏิบัติต่อคนในชาติและคนในบังคับ จากผู้ปกครองเดิม กับการใช้อำนาจของประเทศตะวันตก และในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างหลักประกันในทางการเมืองการปกครอง โดยกฎหมาย แก่คนชาติตะวันตกและคนในบังคับของประเทศตะวันตกที่เข้ามาด้วย ดังจะเห็นได้จากที่เริ่มมีคนที่อยู่ในบังคับของรัฐกรุงเทพหลายคน เข้าไปเป็นคนในบังคับต่างชาติ⁽⁶⁷⁾ นอกจากนี้การพิพาทกันโดยอาศัยมูลเหตุเรื่องคนในบังคับเป็นโอกาสที่เพิ่มช่องทางหรือข้อตัวอย่างมากมายให้แก่ประเทศตะวันตกในการหยิบยกขึ้นมาเพื่อเรียกร้องให้รัฐกรุงเทพดำเนินการต่าง ๆ มากมาย เพื่อป้องกันการค้าเอาข้อพิพาทของคนในบังคับขึ้นมาใช้ประโยชน์และหน้าที่ที่รัฐกรุงเทพดำเนินการคือ การปรับรื้อระบบกฎหมายเสียใหม่อย่างสิ้นเชิง โดยในการดำเนินการในครั้งแรกได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมเสียใหม่ ปรับรื้อระบบการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทใหม่ ที่ให้ความสำคัญเป็นธรรมมากขึ้น การจัดทำประมวล

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งดีกว่าระบบที่เป็นอยู่ดั้งเดิม หากแต่ผู้ที่จะได้ประโยชน์จากระบบใหม่ที่ปรับปรุงแล้วนั้น ในหลักการรู้สึกว่าเป็นธรรม แต่ในระดับปฏิบัตินั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และเข้าใจใน ช่องทางของการเข้าถึงด้วยจึงจะได้ประโยชน์ ทั้งนี้เพราะระบบกระบวนการยุติธรรมที่เลียนแบบตะวันตกนำเข้ามาใช้นั้น เป็นระบบที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของการต่อรองกับอำนาจรัฐและผู้ต่อรองกับอำนาจรัฐ ไม่ได้เกิดจากชาวไร่ชาวนา หากแต่เป็นชนชั้นกลางในสังคมเมือง ขณะเดียวกันกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวก็เป็นพิธีกรรมอย่างหนึ่ง และการจะใช้ประโยชน์จากพิธีกรรมดังกล่าวนั้นจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้ประกอบพิธี ซึ่งได้แก่ พวกทนายความ ตินโรง ตินศาล อันเป็นอุปสรรค สำคัญอีกประการหนึ่ง

จากโครงสร้างของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป อิทธิพลของประเทศตะวันตกที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ ห่วงใจของความสำคัญในเรื่องที่ว่ากรุงเทพกับเชียงใหม่จะสัมพันธ์กันอย่างไร ในเชิงนโยบายและในเชิงกฎหมาย อยู่ตรง "กรอบความคิด" ของผู้ที่มีอำนาจในยุคหนึ่ง ๆ ว่ามีกรอบความคิดอย่างไร

การเข้ามาของอิทธิพลของประเทศตะวันตก ทำให้รัฐไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาผู้มีอำนาจรัฐจำเป็นต้องเรียนรู้ทำความเข้าใจกับกรอบความคิดของประเทศตะวันตก เพื่อเป็นฐานข้อมูลและฐานความคิดในความสัมพันธ์อย่างรู้เท่าทัน

กฎหมายก็เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ตกอยู่ในฐานะที่ต้องปรับเปลี่ยน แต่ไม่ใช่เป็นการปรับเปลี่ยนเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่เป็นการปรับเปลี่ยนถึงขนาดที่ต้องรื้อโครงสร้างใหม่ ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่กล่าวถึงการปฏิรูปกระทรวงยุติธรรม อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินว่า

"...การดำเน่งยุติธรรมในเมืองไทยนี้เปรียบเทียบบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพรียงและปลากินหมู ไทรมทั้งลำ แต่ก่อนทำมานั้นเหมือนรั้วแห่งใดก็เข้าไม่ตามอุทยา แต่เฉพาะที่ตรงรั้วนั้น ที่อื่นก็ไทมลงไปอีก ครั้นช้านานเข้าก็ยิ่งชำรุดหนักลงทั้งลำ เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกังขึ้นกระดานใหม่ให้เป็นของมันคงถาวรสืบไป และเป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะต้องจัดการโดยเร็ว หาไม่ก็จะต้องจมลง..." (๖๘)

พระราชดำรัสสั่งที่ได้กล่าวมานั้นได้สะท้อนให้เห็นสภาพของสถานะของลักษณะของกฎหมายของประเทศ (รัฐกรุงเทพ) ว่ามีสภาพที่ผู้ไทรมทั้งระบบเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่สลับซับซ้อน โคมทับเข้ามาจะลอกแล้วจะลอกเล่า แต่ในขณะเดียวกันที่ในระดับท้องถิ่นเองนั้นยังคงใช้ระบบกฎหมายที่เรียกว่าเป็นเพียงระเบียบของชุมชนดั้งเดิมใช้บังคับอยู่ โดยมีขุนนางท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยปราศจากระบบระเบียบที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับลักษณะส่วนตัวของผู้ใช้อำนาจในระดับท้องถิ่นว่า มีธรรมเนียมในการใช้อำนาจอย่างไร และมีตัวอย่างระบุมติดังที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้นที่แสดงให้เห็นถึง การใช้อำนาจตามอำเภอใจของขุนนางท้องถิ่น สภาพการณ์ในทางกฎหมายเช่นนี้ไม่เป็นที่สบายใจแก่บรรดาประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษและฝรั่งเศสที่เข้ามาติดต่อสัมพันธ์ด้วย จึงมีการอ้างความไม่ทันสมัย ความป่าเถื่อนของระบบกฎหมายและความไม่มั่นคงแน่นอนของวิวัฒนาการความเป็นข้อที่ติดอำนาจไม่ให้อำนาจของรัฐไทยเข้ามามีอำนาจเหมือนคนในบังคับ แม้จะอยู่ในดินแดนของประเทศไทยก็ตาม เช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่ถูกข้ออ้างเพื่อความไม่ไ้มาควรรณของระบบกฎหมายเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการแก้ปัญหาของราชสำนักกรุงเทพ ในขณะนั้นจำต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการยุติธรรมเสียใหม่ทั้งระบบ เสมือนกับเป็นการตั้งกงขึ้นกระดานใหม่ กล่าวโดยสรุปแล้วในการปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมใหม่นั้น ราชสำนักกรุงเทพได้ดำเนินการ 4 ประการ สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก อำนาจรัฐยอมรับวิธีการใช้อำนาจแบบตะวันตกโดยอยู่ในรูปของกฎหมาย กล่าวคือ แต่เดิมนั้นระบบการเมืองการปกครอง อำนาจลัทธิชาตอยู่ที่การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ยอมรับกันว่าอะไรก็ตามที่พระมหากษัตริย์ดำรัสหรือดำรินั้นมีผลเป็น "กฎหมาย" ตามนัยของกฎหมายแนวคิดตะวันตกทั้งสิ้น (เพราะพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจอรัฐ) แต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ริเริ่มที่จะจัดระบบการออกกฎหมายสมัยใหม่ (แบบตะวันตก) เข้ามาใช้ในระบบการเมืองการปกครองในสมัยนั้น โดยการตั้ง "เคาน์ซิลออฟสเตต" (Council of State) ทำหน้าที่คอยคัดค้านการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและในขณะเดียวกัน ก็จะทำหน้าที่ช่วยพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกัน^(๕๙)

นอกจากพระมหากษัตริย์จะยอมรับและจำกัดอำนาจเบ็ดเสร็จของพระองค์โดยการยอมรับให้มีที่ปรึกษาราชการช่วยในการบริหารแล้ว อำนาจอัฐได้แบ่งทอนอำนาจของขุนนางอื่นลงด้วยวิธีการต่าง ๆ ด้านหนึ่งก็คือการปลดปล่อยให้บรรดาพวกไพร่ที่ขุนนางต่าง ๆ สะสมไว้ให้เป็นอิสระ เพราะบรรดาไพร่เหล่านี้คือ กองกำลังที่เป็นฐานอำนาจทางการเมืองของบรรดาขุนนาง และฐานอำนาจดังกล่าวนี้เองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าเป็นอันตรายต่อบ้านเมือง โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มอบเป็นนโยบายให้แก่ เคนซิลออฟสเตต ดำเนินการ⁽⁷⁰⁾ ซึ่งเป็นการใช้กลุ่มขุนนางที่อยู่ในเคนซิล ออฟสเตต ต่อรองกับขุนนางอื่น ๆ ที่จะสูญเสียผลประโยชน์ ขณะเดียวกันผลของการทำลายฐานอำนาจดังกล่าวกลายเป็นปรับสถานการณ์ของบุคคลในทางสังคมให้ดูเท่าเทียมกันมากขึ้น

แม้ผลในทางกฎหมายของการดำเนินการดังกล่าว ทำให้สถานการณ์ของสิทธิของบุคคลในทางกฎหมายจะเท่าเทียมกันก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น เนื่องจากระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวเป็นระบบที่มีมาเป็นเวลานาน การมีกฎหมายออกมาเป็นเพียงกระบวนการปลดปล่อยในเชิงของพิธีการเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงอยู่ในความคิดของคนในระบบดังกล่าวเพียงแต่เปลี่ยนรูปของการอุปถัมภ์ไปเท่านั้น⁽⁷¹⁾ แต่ได้ทำให้สถานการณ์ของไพร่ที่ได้รับการปลดปล่อยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีโอกาสในการเลื่อนชั้นในทางสังคมได้สะดวกขึ้น

ประการที่สอง มีการจัดระเบียบกระบวนการยุติธรรมเสียใหม่ให้เป็นเอกภาพ ครอบคลุมดินแดนต่าง ๆ รวมถึงระบบยุติธรรมในดินแดนของพระราช ซึ่งรวมถึงเชียงใหม่ในขณะนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะการที่ประเทศผู้ล่าอาณานิคมอย่างหลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขต มีผลกระทบโดยตรงและรุนแรงต่ออำนาจในการช้ขาดข้อพิพาท ซึ่งแต่เดิมอำนาจนั้นอยู่ที่ศาลท้องถิ่น ยึดถือและใช้หลักเกณฑ์หรือกฎหมายแตกต่างกัน เกือบจะเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นและเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างผลของการที่ประชาชนเลือกใช้กระบวนการยุติธรรมดั้งเดิม กับระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศตะวันตกที่พัฒนาการมาบนข้อต่อสู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึงสิทธิของผู้ที่จะต้องถูกอำนาจรัฐพิจารณาดังจะเห็นได้จากการณิศน ไทยได้โอนสัญชาติหรือการไปอยู่ในบังคับของใครต่อใคร เช่น ไปสังกัดประเทศฝรั่งเศส เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ต้องขึ้นศาลไทย⁽⁷²⁾ แต่ขั้นตอนในการดำเนินการในการจัดระบบกระบวนการ ยุติธรรมใหม่นั้น มีลักษณะที่ค่อนข้างจะค่อยเป็นค่อยไป ตามจังหวะและสถานการณ์ ทั้งนี้เพราะกระบวนการในการปรับเปลี่ยนดังกล่าวเป็นการไปเปลี่ยนแปลงอำนาจเดิมและผล

ประโยชน์ของผู้มีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาท และในขณะเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในดินแดนของพระราชอาณาจักรอย่างยิ่งที่จะต้อง "เอาใจ" ทุก ๆ ฝ่ายไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้น อันจะเป็นการยากในการตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในท่ามกลางกระแสการล่าอาณานิคมในขณะนั้น

ในการจัดการระเบียบกระบวนการยุติธรรมในเชียงใหม่ ราชสำนักกรุงเทพใช้จังหวัดที่เจ้าประเทศราชกำลังมีข้อพิพาทกับพ่อค้าชาวอังกฤษที่เข้ามาขอสัมปทานทำไม้ แล้วมีเขตสัมปทานซ้อนทับกันจนเกิดเป็นข้อพิพาทกัน เป็นจุดเริ่มต้นในการเข้าไปดำเนินการ (แต่เป็นการเข้าไปตั้งอำนาจในการตัดสินเฉพาะส่วนโครงสร้างส่วนบนเท่านั้น ในด้านอื่นส่วนใหญ่แล้วยังคงเสมออยู่

ประการที่สาม มีการเตรียมบุคลากรเพื่อที่จะทำให้อำนาจรัฐในหน้าที่ที่ทำการชี้ขาดและระงับข้อพิพาทในระบบใหม่ ตามแบบอย่างของประเทศตะวันตกให้สามารถที่จะเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ อันที่จริงแล้วในเรื่องของการเตรียมบุคลากรหรือกล่าวให้ถึงที่สุดก็คือข้าราชการนั้นไม่ได้มีเพียงเฉพาะด้านกฎหมายเท่านั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการเริ่มต้นของการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงเริ่มต้นปฏิรูปไม่เพียงแต่ทางโครงสร้าง การจัดตั้งองค์กรใหม่ หรือการบัญญัติกฎหมายใหม่ออกมาเท่านั้น แต่ทรงเริ่มต้นลึกลงไปถึงระดับความคิดของคนด้วยโดยมีการจัดตั้งโรงเรียนที่ทำการสอนอย่างเป็นทางการ (ตามแบบตะวันตก) แทนการเรียนตามวัด บ้านขุนนาง ได้สอนและถ่ายทอดความคิดสมัยใหม่ให้แก่บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยการจ้างที่ปรึกษาซึ่งเป็นชาวต่างประเทศให้มาเป็นผู้ดำเนินการสอน และโรงเรียนต่าง ๆ ที่ให้ทรงตั้งและทำหน้าที่สอนข้าราชการสมัยนั้น ก็เป็นรากฐานของระบบราชการที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะและยังคงมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบัน โรงเรียนกฎหมายซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงตั้งขึ้นก็เป็นหนึ่งในหลาย ๆ โรงเรียนที่ตั้งขึ้นในสมัยนั้นเพื่อผลิตข้าราชการให้เข้าไปทำงานในระบบราชการ

ในการนี้ของเชียงใหม่ในฐานะที่เป็นประเทศราช และเพื่อ "ผูกใจ" บรรดาเจ้าประเทศราชเอาไว้ มีการตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2459 โดยโรงเรียนดังกล่าวเป็นโรงเรียนในพระบรมราชูปถัมภ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และรับบรรดาเชื้อพระวงศ์ของเจ้าประเทศราชเข้าเรียนและบรรจุเข้ารับราชการ

ประการที่สี่ มีการจัดทำกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญ ๆ ขึ้นใหม่ สำหรับใช้ในกระบวนการยุติธรรม ตามแบบอย่างตะวันตก

บทบัญญัติของกฎหมายที่มีการจัดทำขึ้นใหม่ เพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการทำให้ไทยหลุดพ้นจากลัทธิสภาพนอกอาณาเขตทางศาล ในยุคนั้นประกอบด้วย

1. ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการเริ่มดำเนินการจัดทำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 และเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2450 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2451

2. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วยหลายส่วน (บรรพ) โดยแต่ละส่วนได้มีการทยอยกันจัดทำ และนำออกมาประกาศใช้บังคับ ในส่วนแรกที่มีการนำออกมาประกาศใช้ได้แก่ บรรพ 1 และ 2 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2466 และในส่วนอื่น ๆ ได้ทยอยออกมาใช้ในช่วงเวลาต่อมา

3. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายฉบับนี้เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวถึงเรื่องระเบียบวิธีในกระบวนการยุติธรรมในทางแพ่งที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของคู่ความในคดีและศาล ในการที่จะทำการระงับข้อพิพาทในทางแพ่ง

4. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงเรื่องระเบียบวิธีการพิจารณาตัดสิน เช่น กรณีของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่มีหลักการและปรัชญาของกฎหมายที่แตกต่างกัน

5. รัฐธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในคดีต่าง ๆ และกำหนดขอบเขตของอำนาจศาลในแต่ละพื้นที่ มีการแบ่งศาลออกเป็นศาลตามพื้นที่ เช่น ศาลแขวง ศาลจังหวัด ฯลฯ และในแต่ละศาลดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาที่แตกต่างกัน เช่น ในศาลแขวง จะมีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาททั้งทางแพ่งและอาญาที่ไม่มีความซับซ้อนหรือสำคัญมากนัก

ระยะเวลาในการจัดทำประมวลกฎหมายทั้งหมดที่กล่าวมานี้ใช้เวลาในการดำเนินการจัดการทำทั้งสิ้นเป็นเวลา 37 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 - 2477 หลังจากประกาศใช้กฎหมายทุกฉบับจนครบแล้วในปี พ.ศ. 2478 ประเทศไทยก็ได้เอกราชทางศาลกลับคืนมาอย่างสมบูรณ์ใน พ.ศ. 2481⁽⁷³⁾

การจัดทำกฎหมายพื้นฐานดังที่กล่าวมาไว้สะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ที่มีต่อกฎหมายของผู้ปกครอง กล่าวคือ ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะอธิบายถึงกำเนิดและสถานะของกฎหมายโดยไม่อยู่ในกรอบกฎเกณฑ์ทางศาสนาและสิ่งที่ยูนอกเหนือธรรมชาติอีกต่อไป แต่จะถือว่ากฎหมายนั้นเกิดจากการสร้างสรรค์ขึ้น โดยมนุษย์หรือพระมหากษัตริย์ และเป็นคำสั่งขององค์รัฐชาติปิตัยที่ประชาชนทุกคนจะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตาม⁽⁷⁴⁾ การเปลี่ยนแปลงแนวคิดดังกล่าวเป็นผลมาจากการยอมรับในวิทยาการสมัยใหม่จากตะวันตก อันเป็นการทำลายความเชื่อในเรื่องขององค์สมมุติเทพ ความเชื่อเรื่องกฎหมายที่มีที่มาจากกำแพงจักรวาลลงอย่างสิ้นเชิง และแนวคิดทางกฎหมายที่เป็นอิทธิพลของวิทยาการสมัยใหม่ที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงเวลานั้น สำนักความคิดปฏิฐานนิยม (positivism) กำลังเป็นกระแสความคิดที่มีอิทธิพลอยู่ในยุโรปในขณะนั้นโดยเฉพาะในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นขณะเดียวกันกับที่กรมราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ไปศึกษาวิชากฎหมาย แนวคิดดังกล่าวมีอิทธิพลทางความคิดต่อกรมราชบุรีดิเรกฤทธิ์ และพระองค์ทรงนำเอาแนวความคิดดังกล่าวเข้ามาวางรากฐานทางกฎหมายแก่วงการกฎหมายไทยในยุคต่อ ๆ มาด้วย แนวคิดดังกล่าวกลายเป็นแนวคิดทางกฎหมายกระแสหลัก ทั้งนี้เพราะแนวคิดดังกล่าวนี้แพร่ไปยังผู้ที่สำเร็จจากโรงเรียนกฎหมายที่ตั้งขึ้นสำหรับผลิตนักกฎหมายโดยเฉพาะ และแนวคิดดังกล่าวนี้มีผลต่อทัศนคติในการมองกฎหมายของนักกฎหมายในเมืองไทย แม้กระทั่งในปัจจุบันที่ยอมรับเฉพาะบทบัญญัติของรัฐเท่านั้นที่เป็นกฎหมาย อันเป็นการมองกฎหมายแบบแคบ

เมื่อราชสำนักต้องเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ทั้งภายนอกและภายใน โดยวิกฤตการณ์ภายนอกนั้น ประเทศในตะวันตกได้แก่ อังกฤษ และฝรั่งเศส กำลังจ้องที่จัดการให้ประเทศไทยกลายเป็นเมืองขึ้น และในขณะเดียวกันวิกฤตการณ์ภายใน ได้แก่ บรรดาขุนนางบางกลุ่มที่มีอิทธิพลในทางการเมืองมาก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเสด็จขึ้นครองราชย์ ซึ่งทำให้พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงและระบบการปกครองแบบเดิม (จตุสดมภ์) ไม่สามารถแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการปฏิรูปการปกครองเสียใหม่ โดยเน้นการรวมศูนย์อำนาจในด้านต่าง ๆ เข้ามาไว้ที่พระมหากษัตริย์ ลักษณะนโยบายดังกล่าวยังผลให้เชียงใหม่ในฐานะประเทศราช ซึ่งแต่เดิมค่อนข้างจะมีอิสระต้องถูกวิครอนและทำลายอำนาจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของเจ้าประเทศราชหรืออำนาจของชุมชนที่มีมาแต่เดิมลงหาว่าการใช้อำนาจของเจ้าประเทศราชหรือของชุมชนจะเป็นปฏิปักษ์ต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนกลาง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีผลทำให้ความสัมพันธ์ของผู้คนต่าง ๆ ในเมืองเชียงใหม่เปลี่ยนแปลงไป การ

กระทำต่าง ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง หรือส่วนกลางสั่งการให้ทำอะไรจะต้องทำตามอันเป็นลักษณะของการรวมศูนย์ ทั้งนี้เพราะผู้นำอำนาจเชียงใหม่ที่อยู่ในฐานะประเทศราชไม่สามารถทำอะไรได้ ๆ ได้อิสระเหมือนเช่นแต่เดิม และผู้นำของอำนาจชุมชนท้องถิ่นก็ถูกรัฐ (ราชสำนักกรุงเทพฯ) ปราบปราม จนทำให้อำนาจของชุมชนที่มีมาแต่เดิมต้องสลายตัวไป ขณะเดียวกันการมีระบบราชการที่เข้มแข็งก็ยิ่งทำให้เป็นการสะดวกที่จะเอานโยบายต่าง ๆ ที่ผู้ปกครองต้องการจะให้เกิดขึ้นลงไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นชุมชน เพราะกระแสนี้เรื่องของความเป็นเอกภาพเป็นเรื่องสำคัญ จนทำให้ละเลยความหลากหลายและแตกต่างของความเป็นชุมชนอย่างสิ้นเชิง เพราะความเป็นชุมชน ความเป็นท้องถิ่นนั้นเป็นอุปสรรคต่อการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ว่ากันตามทฤษฎีแล้วมันเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะแต่เพียงผู้ใช้อำนาจรัฐ ในโครงสร้างการเมืองการปกครอง เฉพาะในตำแหน่งสูงสุดเท่านั้น กล่าวคือ เปลี่ยนจากพระมหากษัตริย์มาเป็นกลุ่มบุคคลที่พยายามอธิบายว่าเป็นกลุ่มผู้แทนของประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นกลุ่มของบรรดาข้าราชการที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในโครงสร้างการปกครองเดิมนั่นเอง การเข้ามาใช้อำนาจดังกล่าวของกลุ่มข้าราชการที่เรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" นั้น มีผลทำให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นของระบบราชการและจากการศึกษามากมายพบว่า ระบบราชการที่ขยายตัวจนเป็นเขตอาณาจักรตาม กรมกระทรวงดังที่กล่าวมานี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ⁽⁷⁵⁾ ในแทบทุกด้าน เพราะระบบราชการเข้าไปสอดแทรกในทุก ๆ เรื่อง ในทุก ๆ กิจกรรม จนไม่มีช่องให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นสามารถที่จะเคลื่อนย้ายขับเคลื่อน กิจกรรมความล้มพันธ์ในชุมชนที่มีมาแต่ดั้งเดิม หรือที่จะพัฒนาใหม่ไม่ได้เสียเลย ทั้งนี้เพราะโดยตัวโครงสร้างของระบบราชการเองแล้ว มีความเหอะทะใหญ่โตครอบงำอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันภายในโครงสร้างทั้งในกระทรวงด้วยกัน ภายในกรมเดียวกัน และระหว่างกระทรวง ซึ่งตรงกันข้ามกับทิศทางที่มีการปฏิรูปมาสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ต้องการจัดการกับความซ้ำซ้อนและไม่เป็นระบบ⁽⁷⁶⁾ นอกจากนั้นระบบราชการมีโครงสร้างที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิด ในการดำเนินงานได้ รวมทั้งระบบราชการเน้นในเรื่องการควบคุมงานภายในรูปของระเบียบต่าง ๆ มากกว่าเน้นที่ผลสำเร็จของงาน⁽⁷⁷⁾ และในส่วนที่มีผลกระทบต่อนักในชนบทในท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่และใช้อำนาจในการต่อรอง ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำของระบบราชการ

จากการศึกษาพบว่า โครงการของรัฐเข้าไม่ถึงชาวชนบท บางครั้งเป็นการซ้ำเติม ทำให้ความยากลำบากให้แก่ชาวชนบทมากขึ้นไปอีก ทั้งนี้เพราะโครงการของทางราชการดำเนินการไปเพื่อความสะดวกแก่การทำงานของตัวข้าราชการเอง และที่สำคัญโครงการจะถูกกำหนดจากส่วนกลาง และส่วนกลางจะมองปัญหาชนบทเฉพาะในงานด้านที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนั้นในพื้นที่เดียวกันมีโครงการของรัฐหลายโครงการมากเกินไปจนทำให้เกิดความวุ่นวายใจแก่ชาวชนบท ทำให้ชาวบ้านเข้าร่วมโครงการของรัฐอย่างเสียไม่ได้ บางกรณีโครงการของรัฐมักเกิดกระจุกตัวของโครงการเฉพาะแหล่งที่เจริญแล้ว แนวทางของโครงการที่รัฐทำเน้นความคุ้มประโยชน์ของเงินที่ลงไป และในหลายโครงการรัฐทำไปเพื่อต้องการที่จะทำโครงการเพื่อประชาสัมพันธ์เท่านั้น สาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมามีผลทำให้ชาวชนบทยากจนลง มีฐานะ โอกาส และความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่าชาวเมือง⁽⁷⁸⁾

ความคิดของกฎหมายปัจจุบันกับท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดได้ฉายภาพให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ ที่มีมาตั้งแต่อดีตตั้งแต่ความสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่ในฐานะประเทศราชกับราชสำนักกรุงเทพ ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองเชียงใหม่ในฐานะศูนย์กลางอำนาจรัฐกับท้องถิ่นในระดับชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับราชสำนักที่กรุงเทพผ่านทางโครงสร้างและระบบราชการ ความสัมพันธ์ในระดับชุมชนด้วยตนเอง

ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่กับกรุงเทพฯ เดิมเชียงใหม่และกรุงเทพฯ ต่างเป็นศูนย์กลางอำนาจ เหมือนดังเช่น พม่า มาเลเซีย ลาว เวียดนาม และรัฐอื่น ๆ แต่ด้วยธรรมชาติของอำนาจที่ต้องรักษาสถานภาพของตนเองไว้โดยการพยายามแผ่อิทธิพลไปครอบอำนาจอื่น ๆ ไว้ ทำให้เกิดการรบพุ่งทำลายล้างกัน กรณีของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียก็ไม่มีข้อยกเว้นของกรณีหลักการนี้ แต่ในกรณีของเชียงใหม่นั้น ในตอนช่วงแรก ๆ นั้นเชียงใหม่ได้เข้ามายอมตนและขอให้กรุงเทพฯ ส่งทหารไปช่วยในการขับไล่พม่า และยอมอยู่ใต้อิทธิพลของราชสำนักที่กรุงเทพฯ โดยตลอดมา เพราะเชียงใหม่ในขณะนั้นบ้านเมืองเพิ่งจะผ่านพ้นการเป็นเมืองขึ้นของพม่า และกำลังอยู่ในช่วงของการฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป

การเข้ามาของราชสำนักกรุงเทพฯ เริ่มเข้ามาอย่างจริงจังเมื่อเมืองเชียงใหม่เองเริ่มไปสัมพันธ์กับอังกฤษ ซึ่งในขณะนั้นได้ยึดอินเดีย พม่า จีน เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เชียงใหม่จะเป็นเป้าหมายต่อไปหรือไม่ก็เป็นอีกประเด็นที่จะต้องศึกษาต่อ แต่ด้วยความที่ราชสำนักกรุงเทพฯ มองเห็นว่าถ้าหากปล่อยให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกรุงเทพฯ กับล้านนาสัมพันธ์อยู่เช่นนี้ และปล่อยให้ล้านนาสัมพันธ์โดยตรงกับอังกฤษและมีข้อพิพาทระหว่างภายในบังคับอังกฤษกับเจ้าเมืองจนมีคดีส่งมากกรุงเทพฯ มากมายเช่นนี้ อาจจะเป็นปัญหาที่นำไปสู่ข้อพิพาท ซึ่งอาจถูกยกเป็นข้ออ้างของอังกฤษที่จะเข้ามายึดสยาม เหมือนเช่นที่ทำมาแล้วกับอินเดีย พม่า จีน และบีบบังคับให้รัฐสยามยกลาว เวียดนาม เขมร และบางส่วนของมาเลเซียปัจจุบันให้อยู่ในความดูแลหรือเป็นอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส

เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐสยามจึงจำเป็นต้องทำการจัดรูปแบบการปกครองใหม่ให้สามารถเผชิญหน้าสู่กับสถานการณ์การรุกรานดังกล่าวได้ เพราะหัวใจสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการคือ การดึงอำนาจจากที่ต่าง ๆ ซึ่งกระจัดกระจายไปอยู่ในอำนาจบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมถึงอำนาจที่อยู่ค่อนข้างอิสระของเจ้าผู้ครองนคร ในประเทศราช ให้เข้ามารวมอยู่ที่ศูนย์กลาง โดยทำการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง และสร้างระบบราชการสมัยใหม่ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติที่มีเอกภาพให้ทำการสลายฐานอำนาจเดิมที่มีอยู่ตามที่ต่าง ๆ ให้เป็นระบบเดียวกัน ดังได้กล่าวให้เห็นมาแล้วตั้งแต่ตอนต้น

ระบบกฎหมายในปัจจุบันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการวางรากฐานในทางการเมืองการปกครองในสมัยนั้น เพราะในประเด็นเรื่องของอำนาจในการขีดตัดตัดสินคดีความพิพาทต่าง ๆ ซึ่งเป็นด้านหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาล ถูกทำให้ไม่สามารถใช้การได้ดังเดิมโดยข้ออ้างในเรื่องของสิทธิสภาพอาณาเขต การปฏิเสธไม่ยอมรับกฎหมายของรัฐบาลที่ล่าสมัย ไร้อารยธรรม การเข้ามาของอำนาจจากส่วนกลางและมาทำให้เกิดความเป็นเอกภาพได้เข้ามาหลอมละลายความหลากหลายในประเพณีวัฒนธรรม ความเป็นตัวตนของชุมชนให้สูญสลายไปด้วยไม่ว่าจะเกิดขึ้นด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม โดยผู้ใช้อำนาจที่มีกำลังทางทหารที่เหนือกว่า

นโยบายและการกระทำดังที่กล่าวมา ทำให้ระบบความสัมพันธ์ในชุมชนระดับต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงระเบียบกฎหมายดั้งเดิมที่สัมพันธ์อยู่ในชุมชนก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย การเข้ามาของอำนาจใหม่ และสถาบันกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีส่วนในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ว่าโดยเฉพาะในมิติทางด้านกฎหมายแล้ว หลังจากที่โครงสร้างการเมืองการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากนโยบายการดึงอำนาจเข้ามาสู่ส่วนกลาง และได้ทำลายอำนาจคู่แข่งอื่น ๆ ลงแล้ว มีระบบราชการเกิดขึ้น มีข้าราชการขึ้นมา ซึ่งเป็นสถานภาพอีกอย่างหนึ่งของสังคม และที่สำคัญก็คือ ในบรรดาข้าราชการซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่จะต้องไปประจำอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ หรือที่จะต้องตัดสินและวัดความสัมพันธ์อย่างใด ๆ ของคนในสังคม ไม่ได้ยืนบนรากฐานของสภาพสังคมของสังคมไทย หากแต่ดำเนินการคิด ตัดสิน บนฐานของโครงสร้างในทางกฎหมายที่ตั้งอยู่บนระบบกฎหมายที่เกิดขึ้นบนรากฐานของสังคมในประเทศตะวันตก และที่สำคัญก็คือ ในการดำเนินการ คิด ตัดสินใจ หรือชี้ขาด ตามอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ บนวัฒนธรรมการทำงานแบบอำนาจนิยม ไม่ยอมรับการโต้แย้ง และการแก้ไขปรับปรุง

ถ้าหากจะกล่าวเฉพาะในประเด็นทางกฎหมาย บนความสัมพันธ์ระหว่าง "รัฐ" กับ "ประชาชน" "รัฐ" กับ "ชุมชน" และ "รัฐ" กับ "ท้องถิ่น" แล้ว กรอบความคิดของกฎหมายบนความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาควรจะเป็นอย่างไร

ภาพกฎหมายในสังคมไทยปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่มีรากฐานและกรอบความคิดจากประเทศตะวันตก ทั้งในแง่ของทฤษฎี และในแง่ของกลไก และสิ่งที่แฝงอยู่เบื้องหลังและเข้ามามีอำนาจเป็นอย่างมากต่อการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ได้แก่ รากฐานความคิดของกฎหมาย ซึ่งเป็นฐานในบริบทตะวันตก

ในส่วนที่จะกล่าวต่อไปนี้ ไม่ต้องการที่จะให้คุณค่าแก่สิ่งที่ดำเนินการมาตั้งแต่อดีตในด้านของกฎหมาย และในแง่ระบบว่าดีหรือเลวอย่างไร เพราะระบบดังกล่าวได้เกิดขึ้น และมีพัฒนาเป็นระบบใหม่ต่างหากที่แตกต่างไปจากระบบต้นแบบที่ไม่นำเข้ามา และบนจุดนี้มันล่องลอยเวลาที่จะเปลี่ยนระบบเป็นระบบใหม่ และในประการสำคัญ ระบบกฎหมายนั้นไม่อาจมีทางเลือกใด ๆ ที่จะนำเข้าสู่ระบบสำเร็จรูปมาใช้โดยไม่เรียนรู้และพัฒนาขึ้นมา ในบริบทสังคมของตนเอง

ระบบกฎหมายในปัจจุบัน

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (ซึ่งก็เป็นแนวคิดตะวันตก) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเอกภาพ รัฐธรรมนูญไทยจะบัญญัติถึงความเป็นปึกแผ่นของแผ่นดินในราชอาณาจักรไทยว่า ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ผู้ใดจะแบ่งแยกไม่ได้ หลักการนี้มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญารองรับ และบอกถึงผลเอาไว้ว่า ถ้าใครคิดจะแบ่งแยกดินแดน ผู้นั้นเป็นกบฏ มีโทษถึงขั้นประหารชีวิต ผลของการบัญญัติให้รัฐไทยเป็นรัฐเดี่ยว และผนวกเข้ากับแนวคิดเรื่องของความเป็นเอกภาพแล้ว ยังผลให้บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นของรัฐมีผลเป็นกฎเกณฑ์ร่วมกันของสังคม ซึ่งเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ต้องเป็นหลักการร่วมกันในสิ่งที่ประเด็นสำคัญ ๆ เช่น หลักความเท่าเทียมกันในการที่จะได้รับความคุ้มครองและการปฏิบัติจากรัฐ ฯลฯ แต่ในเรื่องที่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของสภาพสังคม ชุมชน ประเพณี วัฒนธรรมแล้วควรจะต้องเปิดโอกาสเป็นช่องทางและยอมรับ

ความคิดเห็นของกลุ่ม หรือชุมชนที่หลากหลาย แต่ในสภาพที่ผ่านมาระบบมักจะเป็นการสั่งการจากส่วนกลางเพียงคำสั่งเดียว ให้มีการปฏิบัติเช่นเดียวกันทั่วทั้งประเทศ อาทิเช่นเมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้ว กระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งให้แต่ละโรงเรียนมีพระพุทธรูปทุกโรงเรียน เพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา แต่ปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม เช่น ความเชื่อของโรงเรียนในจังหวัดภาคใต้ เป็นต้น

สภาพดังกล่าวในกรณีกฎหมาย ก็ทำนองเดียวกันคือ สังคมเข้าใจ (โดยผ่านระบบการเรียนการสอนและการถ่ายทอดความคิดผ่านทางสื่อต่าง ๆ) ว่า ในสังคมไทยเป็นระบบที่เป็นหนึ่งเดียวในทุก ๆ เรื่อง และกฎหมายก็เป็นระบบทำนองเดียวกัน ความคิด ความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวมีมานานแล้วในสังคมไทย อย่างน้อย ๆ ก็หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475

ถ้าหากจะกล่าวถึงระบบกฎหมายในปัจจุบัน เท่าที่หลักฐานทางประวัติศาสตร์จะปรากฏ มีการขยับเปลี่ยนแปลงระบบของกฎหมายรัฐในสังคมไทย อยู่ 2 ครั้งที่สำคัญ อันได้แก่

1. การสังคายนากฎหมายตราสามดวงในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก
2. การปฏิรูประบบโครงสร้างการเมืองการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

และโดยผลของการปฏิรูปดังกล่าวกฎหมายในฐานะที่เป็นตัวแปรอำนาจรัฐซึ่งเป็นนามธรรม ให้เป็นรูปธรรม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดระบบใหม่ และมีเนื้อหาสาระที่ "ลัทธิวิเศษ" เพื่อลบภาพความป่าเถื่อนของระบบกฎหมายไทยตามข้อกล่าวหาของประเทศตะวันตกลงด้วย และแน่นอนว่าแนวคิดต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังของกฎหมายที่เรานำเข้ามาจึงแบ่งความเข้ามาด้วย ซึ่งจะต้องมีการนำมาปรับให้เข้ากับบริบทสังคมไทยเสียก่อน ทั้งนี้เพราะสังคมไทยเองมีระบบกฎหมายดั้งเดิมที่ดำรงคงอยู่ (จะดีหรือไม่เป็นประเด็นหนึ่งต่างหากจากเรื่องการปรับหลักฐานกฎหมายตะวันตกให้เข้ากับสังคมไทย) และยิ่งมองลึกลงไปในระดับชุมชนท้องถิ่น จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์มากมาย แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของความดำรงอยู่ของท้องถิ่นกับอำนาจรัฐในระดับบน และมีกฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในชุมชนท้องถิ่น โดยหลักการดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับวิถีชีวิตในชุมชน อาทิเช่น กฎเกณฑ์ของการใช้น้ำ กฎเกณฑ์ในการใช้ป่า กฎเกณฑ์การใช้ที่ดินทำกิน เป็นต้น และนอกจากนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากการมองปัญหาแบบไม่แยกส่วน

จากสภาพที่กล่าวมา ทำให้สามารถมองภาพของระบบกฎหมายในปัจจุบันอีกมุมมองหนึ่ง ดังนี้

ก. ระบบกฎหมายในปัจจุบันมีสภาพซ้อนทับกัน ขาดการประสานทำให้เกิดความซ้ำซ้อน
ข. ระบบกฎหมายในปัจจุบันอยู่ในลักษณะของคำกล่าวที่ว่า "ชนชั้นใดเป็นผู้ออกกฎหมายก็เพื่อประโยชน์ของชนชั้นนั้น"

ค. ระบบกฎหมายในปัจจุบันจะตั้งอยู่บนระบบที่ค่อนข้างปิดจากระบบสังคม

- ปิดทั้งในแง่ของช่องทางที่จะทำให้ประชาชนที่เดือดร้อนสามารถเข้าถึงได้สะดวก
- ปิดทั้งในแง่ของสาระและเงื่อนไขที่จะเป็นผู้มีสิทธิ์ที่จะใช้กลไกของกฎหมาย
- ปิดทั้งในแง่ของการปฏิเสธหรือไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่มีอยู่ในสังคม โดยเฉพาะในระดับชุมชนท้องถิ่น เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้ออกมาโดยกระบวนการของรัฐ

ง. บรรดากฎหมายต่าง ๆ ของรัฐที่บัญญัติออกมา ไม่ได้มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะนำไปสู่ความรับผิดชอบของประชาชน แม้ในทางหลักการจะบังคับเอาไว้ว่า บทบัญญัติกฎหมายนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทุกคนจะต้องรับรู้ จะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิ - เสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติที่ออกมานั้นมักจะออกมาเพื่อประโยชน์และความสะดวกของข้าราชการที่จะปฏิบัติ มักจะผลักรถต่าง ๆ ให้ประชาชนเป็นผู้มีหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนไม่เคยทราบมาก่อนว่าตนเองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าหากประชาชนต้องการจะทราบข้อมูลต่าง ๆ ของรัฐ รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ด้วย ก็ไม่มีความสะดวกที่จะเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าว

จ. มีความล้าสมัยในทางปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่จะใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจมักจะใช้ไปในลักษณะที่เมื่อใช้กฎหมายแล้วจะไม่กระทบกระเทือนสถานภาพของตน เช่น จะไม่ถูกต้องคณะกรรมการสอบ จะไม่ถูกย้าย ฯลฯ

ฉ. แม้จะมีการเรียนการสอนกฎหมาย แต่สิ่งที่ใช้สอนในห้องเรียนส่วนใหญ่แล้ว เน้นหนักไปทางวิชาชีพ และลงรายละเอียดในเชิงกฎหมายที่ใช้กันในอรรถคดี และสิ่งที่ใช้ในการเรียนการสอนนั้นขาดลอยไปโดยสิ้นเชิงจากสังคม โดยเฉพาะปัญหาของสังคมในระดับท้องถิ่น ปัญหาของผู้ที่ด้อยโอกาส

แต่ในมิติอื่น ๆ ของนิติศาสตร์ที่เป็นเรื่องของการศึกษากระบวนการกฎระเบียบของสังคม การสร้างและการนำกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมไปใช้ในสังคม โดยมีรากฐานความคิด การสร้างทฤษฎีทางกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพของสังคม เชื่อมโยงกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ยังไม่ค่อยได้มีการให้ความสำคัญเท่าที่ควร

ข. ระบบกฎหมายในปัจจุบันขาดกลไกในการติดตาม และประเมินผลของบทบัญญัติกฎหมาย และเมื่อขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประเมินและติดตามผลจึงทำให้กฎหมายมีสภาพที่ล้าหลัง ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไม่ทัน ผลที่ตามมาก็คือ ในทางนิตินัยในด้านต่าง ๆ จะถูกยึดตรึงโดยกฎหมายที่ล้าสมัย และไม่อาจจะขยาย ผู้ปฏิบัติไม่กล้าที่จะทำตามหรือใช้กฎหมายในทางที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

ข. บทบาทของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในปัจจุบัน โดยเฉพาะในฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อาจหวังเป็นที่พึ่งได้ว่าจะสามารถพัฒนาระบบการออกกฎหมายที่ก้าวหน้าทันสมัยทั้งในเชิงความคิด และสาระสำคัญของกฎหมาย

ระเบียบบ้านและระเบียบเมือง

ผลของการปฏิรูปการปกครอง ทำให้ระบบกฎ ระเบียบของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งเป็นระบบใหม่ที่น่าเชื่อถือเลี่ยนมาจากประเทศในตะวันตก และการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ทำให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชหมดสิ้นลง เปลี่ยนกลุ่มและอำนาจและระบบของการเข้าสู่อำนาจรัฐใหม่ ทั้งหมดนี้มาพร้อม ๆ กับอุดมการณ์ ประชาธิปไตย แต่เอาเข้าจริง ๆ แล้วก็เป็นเรื่องของกลุ่มชนชั้นนำไม่กี่คนที่อยากจะเห็นการเปลี่ยนแปลง

และถ้าหากจะนับระยะเวลาจนถึงปัจจุบันนั้น ประมาณ 100 ปีเศษที่เรามีการปฏิรูปการปกครอง พัฒนาการของการปฏิรูปดังกล่าว ทำให้เกิดระบอบราชการเพิ่ม และสิทธิต่อการเมืองการปกครองไทยมาโดยตลอด และถ้าหากจะนับตั้งแต่มี พ.ศ. 2475 ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในหารูปแบบพอจะถือได้ว่าสิ้นยุคระบบสมบูรณาญาสิทธิราชจนถึงปัจจุบัน ก็ระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ 63 ปีเศษ ระบอบราชการก็ยังคงเข้มแข็งเช่นเดิมมีตัวแทนของกลุ่มทุนทั้งในระดับชาติและในระดับภูมิภาคเช่นเดิม และมีตัวแทนของกลุ่มทุนทั้งในระดับชาติและในระดับภูมิภาค

เข้าสู่การใช้อำนาจมากขึ้น ตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ของจริง ๆ ไม่เคยได้เข้าสู่โครงสร้างการตัดสินใจทางการเมือง หรือ โครงสร้างการใช้อำนาจรัฐเลย แต่จะเป็นผู้คัดค้านต่อใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นราชการหรือนักการเมืองเป็นครั้งคราวตามแต่ความเดือดร้อนของประชาชน และนับวันจะทวีความถี่ของการรวมกลุ่มออกมาคัดค้านรัฐบาลมากขึ้นและมากขึ้น และในแต่ละครั้งมักจะมีการเผชิญหน้ากันกับอำนาจรัฐ สภาพเช่นนี้เป็นตัวสะท้อนปัญหาของโครงสร้างและระบบได้อย่างดี กล่าวคือ โครงสร้างและระบบดังกล่าวไม่อาจจะหาทางออกของปัญหาที่อยู่บนผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกัน และในบางเหตุการณ์ โครงสร้างและระบบการบริหารของรัฐกลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาการเผชิญหน้าเสียเอง

ดิน น้ำ ป่า ความขัดแย้งและกฎหมาย

(ความขัดแย้ง ในพื้นที่จะถูกใช้เป็นตัวที่จะชี้ให้เห็นถึงบทบาทอันเนื่องมาจากนโยบายและกฎหมายที่มีต่อท้องถิ่น)

ดิน น้ำ ป่า สำหรับชาวบ้าน เป็นสิ่งสำคัญเพราะทรัพยากรทั้งสามอย่างดังกล่าวเป็นปัจจัยในการผลิตในระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ ที่มีพัฒนาการมาเป็นเวลานานในชุมชนแบบดั้งเดิม

การรุกคืบเข้ามาของอำนาจรัฐ ในรูปของนโยบายและกฎหมาย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ กัน อาทิเช่น การถูกขับไล่ให้ออกจากที่ดินที่ทำกิน การถูกจับในข้อหาบุกรุกป่าสงวน การไม่ได้รับน้ำหรือถูกแย่งน้ำที่เคยมีใช้มาตั้งแต่โบราณ แต่ในขณะเดียวกันบางสิ่งที่ชาวบ้านทั่วไปถูกห้ามหรือไม่ได้รับการจัดสรร กลับมีบางคนซึ่งเป็นคนนอกสังคมชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ เช่น สามารถที่จะเช่าที่ดินในเขตป่าสงวนได้ สามารถที่จะมีโฉนดที่ดินติดกับที่ดินชาวบ้านที่ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกป่าสงวนได้ สามารถที่จะได้รับน้ำเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมใช้ในภาคบริการได้ ภาพที่เกิดขึ้นอย่างขัดแย้งเช่นนี้เป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ซึ่งสัมพันธ์กันอย่างไม่เหมาะสม และไม่ได้มีการจัดการกันในลักษณะที่จะให้เกิดความยั่งยืนในการใช้ ปัญหาดังกล่าวถ้าหากสืบสาวไปให้ถึงที่สุดแล้ว ต้นตอจะจบลงที่การจัดระบบความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมโดยรัฐผ่านทางกฎหมายแทบทุกกรณีที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะความไม่สามารถประสานกันได้ระหว่างระเบียบบ้าน ซึ่งก็คือกฎระเบียบของชุมชนที่มีอยู่ดั้งเดิม กับ ระเบียบเมือง หรือ บทบัญญัติกฎหมายในยุคใหม่ที่ถูกรื้อเข้ามาโดยการให้ที่ปรึกษาชาวต่างชาติดำเนินการกำหนดรูปแบบ

ทิศทาง และไม่ได้มีการปรับเพื่อให้สอดคล้องกับระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมอันหลากหลายของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลึกลงถึงในระดับท้องถิ่น

โดยรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเศรษฐกิจที่อาศัยการเกษตรกรรมเป็นพื้นฐานของการผลิต ผู้ปกครองตั้งแต่โบราณเรียกเก็บภาษีอากรเข้ารัฐ ในรูปของส่วยซึ่งอาจจะเป็นแรงงาน หรือผลผลิตทางการเกษตร หรือของป่า และในยุคหลังจึงเรียกเก็บในรูปของเงินภาษี จากการใช้ที่ดิน และบนระบบการผลิตที่อาศัยการเกษตรเป็นหลักดังที่ได้กล่าวมา (ไม่ว่าจะเป็นเชียงใหม่ หรือ กรุงเทพมหานคร) ต่างก็ทำหน้าที่ในการจัดระบบเพื่อให้มีการจัดการให้ระบบการผลิตที่ดำเนินต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อผู้ปกครองหรือต่อรัฐทั้งสิ้น การจัดการอาจจะอยู่ในรูปของการออกกฎระเบียบ การจัดองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมรวมตลอดถึงการเก็บภาษีอากรเข้ารัฐ การมีระบบชี้ขาดในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น อาทิเช่น

ในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ 1 ว่า

"...สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าว ก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้าง ได้ไว้แก่กัน..."

ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 บทที่ 42 บทที่ 43 ก็กล่าวถึงสิทธิของผู้ทำการเกษตร และระบบการจัดการในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเกษตรกร

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 35 "ถ้าผู้ใดไถ่นสร้างเล็กร้างที่ไร่นาเรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่ไถ่นสร้างนั้นให้รู้มากและน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กร้างไถ่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ไถ่นสร้างเล็กร้างตำบลนั้น ขึ้นในปีนั้น เท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบไถ่นสร้างเล็กร้างทำตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ให้ลงโทษ 6 สدان"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 "ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพระมมหานครศรีอยุธยา มหาตลกลพพรรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดิน

อยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หาไม่ได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านที่สวนมันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเอา แลปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 43 "ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแขวงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอร้อยแขวง แลนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำระอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพอันอุดมในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล" (79)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ ก็ยังคงยึดหลักการ ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ แต่ก็มีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ พิพาทกันมากขึ้นระหว่างประชาชน เนื่องจากการเข้าดำเนินการจัดการของอำนาจรัฐ ดำเนินการเพียงจัดเก็บภาษีการใช้ที่ดินเท่านั้น แต่ขอบเขตการใช้ของประชาชนคนใดมีมากน้อยขนาดไหนนั้น ไม่สามารถที่จะชี้ชัดลงไปได้อย่างแน่ชัด ทำให้มีปัญหาพิพาทเกิดขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าให้กระทรวงเกษตรพาณิชย์การจัดดำเนินการเรื่องสิทธิในที่ดิน จนในที่สุดมีการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้น (80)

ในล้านนา หรือรัฐเชียงใหม่เองก็มีกฎหมายมากมายที่กล่าวถึงการไ้ดิน น้ำ ป่า และมีการบันทึกเอาไว้เป็นหลักฐานในใบลาน ซึ่งเป็นกฎระเบียบของชุมชนที่จัดความสัมพันธ์ในการใช้ทรัพยากรระหว่างประชาชนด้วยกันเอง และโดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการลงโทษผู้ที่ทำให้ปัจจัยการผลิตที่กล่าวมาได้รับความเสียหาย (81)

และนอกจากนี้ในระดับชุมชนท้องถิ่น ในระดับประชาชนชาวบ้านก็มีสัญญาหรือกฎระเบียบที่ประชาชนในชุมชนตกลงตั้งขึ้นมาเอง และใช้บังคับกันเองในชุมชน กฎระเบียบในลักษณะทำนองนี้มักจะอยู่ในรูปของการรับรู้กันตกทอดกันเป็นจารีตของท้องถิ่น อาทิเช่น ในเดือนเก้าชาวบ้านที่อยู่ในระบบฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องไปร่วมกันตีฝาย ต้องส่งแรงงาน ส่งปัจจัยไปช่วย ผู้ใดลักน้ำจะต้องถูกปรับ กฎระเบียบในการใช้ป่า ใช้ไม้ มีเขตต้องห้าม ฯลฯ เพียงแต่กฎระเบียบเหล่านี้ไม่ได้แพร่หลาย และไม่เป็นที่สนใจในวงวิชาการ และมักจะไม่ค่อยเป็นที่รับรู้ของกลไกอำนาจรัฐ หรือแม้จะมีโอกาสช่องทางที่รับรู้แต่โดยระบบ โดยทางนิตินัยแล้ว ไม่มีช่องทางที่จะทำให้ลดการยอมรับ

ในทัศนะความรู้ความเข้าใจในกรอบความคิดของชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตในระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรพึ่งตนเองนั้น ดิน น้ำ ป่า เป็นปัจจัยที่สำคัญ และล้วนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เป็นระบบหนึ่งซึ่งมนุษย์เองเป็นเพียงส่วนหนึ่งในระบบดังกล่าวนี้ด้วย ดังนั้นจึงมักจะพบพิธีกรรมต่าง ๆ มากมายที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยในการผลิต ดิน น้ำ ป่า เหล่านี้ พิธีกรรมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจ กฎระเบียบ คุณภาพชีวิต อุดมการณ์ โลกทัศน์ และระบบคุณค่าทางสังคม (๘๒)

ในการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ของประเทศในปัจจุบัน นับวันจะก่อให้เกิดปัญหาและนำไปสู่การต่อสู้กันเนื่องมาจากความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร และอำนาจในการเข้ามามีจัดการเรื่องดังกล่าว ได้รุกเข้ามาถึงชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นและมากขึ้น ทั้งนี้เพราะระบบเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนฐานในการผลิตจากเดิมที่เน้นผลิตโดยอาศัยการเกษตรกรรม (เพื่อการส่งออกซึ่งก็ส่งผลให้การใช้ ดิน น้ำ ป่า ประสบปัญหาอีกลักษณะคือ) มาเป็นการพึ่งอุตสาหกรรม (ซึ่งก็ไม่ใช่อุตสาหกรรมที่จะสามารถยึดถือเป็นฐานของระบบการผลิตหลัก ในระบบเศรษฐกิจของประเทศได้เพราะขาดพื้นฐานของความรู้ที่จะไปพัฒนาต่อ ดังนั้นอุตสาหกรรมปัจจุบันจึงเป็นเพียงภาพโรงงาน ไม่มีอะไรมากไปกว่าการให้เข้าพื้นที่ตั้งโรงงาน และมีแหล่งแรงงานราคาถูกสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีปัญหากับสิ่งแวดล้อมที่ถูกขับไล่จากประเทศอื่นมาแล้ว) โดยแรงงานราคาถูกที่สามารถเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ เสมือนวัสดุสิ้นเปลืองของโรงงานที่ไม่ต้องคำนึงถึงคุณภาพชีวิตหรือศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และเมื่อเราเปลี่ยนฐานการผลิตเช่นนี้ จึงทำให้ระบบความสัมพันธ์ในการใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า เปลี่ยนแปลงไปด้วย รวมตลอดถึงวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชนก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย สังคมเดิมที่เป็นสังคมเกษตรกรรม ก็เปลี่ยนวิถีชีวิตเป็นสังคมอุตสาหกรรมสังคมเมือง ซึ่ง ท้องถิ่น ไม่อาจที่จะหนีกระแสของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้

ปัญหาสำคัญก็คือ เราจะจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร

ความจำเป็นในการเปิดประเทศรับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ จากตะวันตกเป็นสิ่งที่จำเป็น และผลกระทบจากการติดต่อสัมพันธ์ (ไม่ว่าในทางบวกหรือทางลบก็ตาม) ณ ปัจจุบันนี้ทำให้ประเทศไทยรับสิ่งต่าง ๆ จากภายนอกเข้ามามากมาย ระบบกฎหมายปัจจุบันซึ่งเป็นระบบความคิด ความเชื่ออย่างหนึ่งก็เข้ามามีอิทธิพลผ่านทางรมที่มีปรีชาราชการเป็นชาวต่างประเทศ

หรือการส่งคนไทยไปศึกษากฎหมายและวิธีการ และมีผลต่อการวัดความสัมพันธ์ของคนในสังคมใหม่ ตัวอย่างของแนวคิดของระบบกฎหมายตะวันตกที่ถูกส่งผ่านเข้ามาและขาดการบูรณาการต่อเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมไทย ได้แก่ หลักการเรื่อง "กรรมสิทธิ์" ในทรัพย์สิน

หลักการเรื่องกรรมสิทธิ์ดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่มีผลต่อระบบการจัดความสัมพันธ์การใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ปัจจุบัน เป็นอย่างมาก

นโยบายการปกครองและกฎหมายมองผ่านการจัดการป่าและที่ดิน

แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในทรัพย์สิน เป็นผลผลิตของอารยธรรมตะวันตก ในสังคมอื่นที่อยู่นอกอารยธรรมตะวันตก (non Western societies) แทบจะไม่พบแนวคิดดังกล่าวเลย ในสังคมนอกอารยธรรมตะวันตกไม่มีการกำหนดให้ทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ เป็นของ (เป็นกรรมสิทธิ์) ส่วนตัวบุคคล แต่กลับเป็นของชุมชน^(๘๓) หรือของกลางหรือการเป็นบริบทของสังคม ล้วนๆ ก็เป็น "ของหน้าหมู่บ้าน"

เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้แนวคิดเรื่อง "กรรมสิทธิ์" แพร่หลายและมีอิทธิพลอย่างมากในสังคมไทย ในช่วงของการปฏิรูปการปกครอง เป็นเพราะในระบบราชการในยุคนี้มักกฎหมายอยู่จำนวนหนึ่งที่มีบทบาทต่อการวางรากฐานการปกครองการจัดระบบกฎหมายที่สำคัญ ๆ ซึ่งเป็นรากฐานของสังคมไทย ได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับกฎหมายตามแนวคิดทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ ผ่านทางโรงเรียนกฎหมายของกรมหลวงราชบุรี ซึ่งจบกฎหมายจากประเทศอังกฤษและประเทศในยุโรป ผ่านทางการจัดทำประมวลกฎหมายที่มีที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และตัวอย่างประมวลกฎหมายที่ใช้ในประเทศยุโรป ซึ่งถูกนำไปนำมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายเพื่อใช้อำกับประเทศในยุโรปว่า มีระบบกฎหมายที่ทันสมัยต่าง ๆ มากมาย) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราชการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งแต่เดิมกระทรวงเกษตรธิการ รับผิดชอบเป็นผู้วางรากฐานในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามแบบตะวันตก (Westernization) โดยอาศัยแนวทางการจัดระเบียบที่ดินของเซอร์ รูเบินทอเรนส์ ที่ดำเนินการในการจัดระเบียบที่ดินในประเทศออสเตรเลีย^(๘๔) มาเป็นแนวทางในการจัดระเบียบที่ดิน

และนอกจากจะมีนักกฎหมายอื่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญแล้ว แนวคิดที่กำหนดหลักการเรื่องกรรมสิทธิ์ ยังปรากฏอยู่ในบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบรรพ 4 ซึ่งในยุคนั้นถือว่าแนวคิดทางกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมาย มีความทันสมัยที่สุดแล้ว เมื่อเทียบกับระบบกฎหมายในระบบดั้งเดิมแล้วความทันสมัย และด้วยความทันสมัย ทำให้ระบบกฎหมายแพ่งมีความแพร่หลายไปทั่ว (แต่จะมากจะน้อยเป็นอีกประเด็นต่างหาก) แต่ขณะเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมายเราไม่ทราบแนวคิด และวิธีตามแบบของตะวันตก ที่มีการจัดแบ่งกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท บนความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน กับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน (ปัจเจกบุคคล) ด้วยกันเอง บนความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันดังกล่าวจะมีวิธีที่จะใช้สำหรับของกรณีแตกต่างกันด้วย ในอันที่จริงแล้ว ในระบบประมวลกฎหมายที่ไทยจัดทำขึ้นนั้นก็มีแนวความคิดบางประการในปัจจุบันที่มีการปรับปรุงแล้วจากคณะกรรมการผู้จัดทำประมวลกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน"⁽⁸⁵⁾ หรือ การยอมรับในจารีตประเพณีท้องถิ่น ในการเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น⁽⁸⁶⁾ หลักเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือหลักการที่ยอมรับให้ถือเอาจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น (local custom) ในการเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นได้อันที่จริงหลักที่ยอมรับจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่ลดความศักดิ์สิทธิ์ของกรรมสิทธิ์ลงมา กล่าวคือ หลักเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการจัดเส้นแบ่งกันว่า อะไรบ้างที่ปัจเจกบุคคลเป็นเจ้าของได้ และอะไรบ้างที่รัฐเท่านั้นเป็นเจ้าของ และหลักเรื่องการยอมรับจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น คือ การเปิดเงื่อนไขเพื่อให้บุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ยอมให้ผู้อื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน แต่เอาเข้าจริง ๆ แล้วหลักการดังกล่าวเป็นเพียงข้อยกเว้นที่ไม่สามารถเอื้อประโยชน์ให้ชุมชนได้ ยังคงอยู่ในกรอบคิดแบบเดิม ๆ คือ เริ่มต้นด้วยการยอมรับให้กรรมสิทธิ์เป็นของปัจเจกบุคคลได้ และในส่วนอื่นที่หลีกเลี่ยงจากการเป็นกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคลแล้ว ก็กลายเป็นของรัฐ และคำถามก็คือใครคือรัฐ นอกจากนั้นในหลักการที่ยอมรับจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถึงที่สุดแล้ว กรรมสิทธิ์ส่วนตัวบุคคลก็มีศักดิ์ตามกฎหมายและยิ่งใหญ่กว่าจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น เพราะในหลักการดังกล่าว (ม.1354) ในที่สุดแล้วต้องตามเจ้าของกรรมสิทธิ์ว่าจะยอมหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่มีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นให้ทำได้ แนวคิดเช่นนี้ (การให้ความสำคัญสิทธิของปัจเจกบุคคลสำคัญกว่าจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น) น่าจะถือได้บ้างว่าสามารถสะท้อนให้เห็นถึงกระแสการทำให้เป็นตะวันตกที่เรียกว่า "ศิวิไลซ์" หรือ "ทางเจริญของบ้านเมือง" หรือ "ไม่เป็นประโยชน์" ดังที่ปรากฏในเนื้อหาของคำกราบบังคมทูลความเห็น เพื่อให้มีการปรับปรุงการปกครองของกลุ่มพระราชวงศ์และขุนนางที่อยู่ในยุโรปเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2427 (ร.ศ.103)

ซึ่งมีอยู่ 7 ข้อ และหนึ่งในเจ็ดข้อนั้นคือในข้อ 5 ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบรรดา ขนบธรรมเนียมและกฎหมายของแผ่นดิน ซึ่งชาวยุโรป (ยุโรปเป็น) ตีเตียนและจะเป็นข้อกีดขวาง ความเจริญของบ้านเมืองแล้ว หรือไม่เป็นประโยชน์แท้ ถึงธรรมเนียมนี้จะมาแต่โบราณครั้งใด ๆ ก็ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปให้สมควรแก่การ(๘๖)

ผลกระทบอันเนื่องมาจากการใช้ระบบกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคล ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับ ดิน น้ำ ป่า อันส่งผลลงลึกมาถึงระดับชุมชนท้องถิ่น อาจสรุปได้ดังนี้

1. การยอมรับหลักการเรื่องกรรมสิทธิ์ เหมาะสมที่จะใช้บังคับในความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคล ที่มีสภาพวิถีชีวิตคล้ายคลึงกับสังคมตะวันตก อันได้แก่ ในเขตชุมชนเมืองที่มีรูปแบบการผลิตแตกต่างไปจากสังคมเกษตรกรรม

และที่สำคัญปัจเจกบุคคลจะต้องมีฐานะ ในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เท่าเทียมกัน

2. การแยกออกเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล (หลักกรรมสิทธิ์) กับบรรดาทรัพย์สินอื่น ๆ เป็นของรัฐ ในระดับชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับชุมชนท้องถิ่นล้านนา หลักการที่อ้างมาขัดกับกฎเกณฑ์ดั้งเดิมที่มีอยู่ก่อนแล้ว กล่าวคือ ในชุมชนดั้งเดิมที่มีพัฒนาการมาเป็นเวลานาน ชุมชนจะถือเป็นประเพณีตกทอดกันมาเป็นเวลานานแล้วว่า ที่ดินที่อยู่ในอาณาเขตของหมู่บ้าน หมายถึง/หรือเป็นพื้นฐานที่อยู่ภายใต้การดูแลและคุ้มครองของผีอาลักษณ์บ้าน ซึ่งมีขอบเขตที่ชัดเจน เป็นที่ดินของชุมชนหรือหน้าหมู่บ้าน (Collective Property) สมาชิกของชุมชนเท่านั้นที่มีสิทธิประโยชน์(๘๘) การเข้ามาของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้เกิดการกระทบกระเทือนแก่ความสัมพันธ์ในชุมชน

3. มีความแตกต่างอย่างน้อย 4 ลักษณะระหว่างกฎเกณฑ์ของชุมชนกับหลักเกณฑ์ของรัฐดังต่อไปนี้(๘๙)

3.1 มีความเข้าใจในเรื่องสำคัญที่แตกต่าง ระหว่างแนวคิดทั้งสอง กล่าวคือ ในขณะที่กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายนั้น ยอมรับสิทธิของบุคคลโดยเด็ดขาด ใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์จะใช้ดำเนินการอย่างใด ๆ ก็ได้ แต่ในกรณีที่เป็นจารีตประเพณีของท้องถิ่น ไม่มีใครมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาด เพราะกรรมสิทธิ์เป็นของชุมชน แต่จะเน้นเรื่องสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

3.2 สิทธิของผู้ทรงกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ที่ยอมรับสิทธิของปัจเจกบุคคลนั้น ไม่มีความต่อเนื่องทั้งในแง่ของความสัมพันธ์ส่วนตัวบุคคลกับผู้ได้สิทธิคนต่อ ๆ มา (เช่น ผู้ทรงสิทธิปัจจุบันอาจยกที่ดินนั้นคนอื่นไปหรือขายให้กับบุคคลภายนอกของชุมชนไป หรืออาจจะตกทอดตามหลักรวมรดก ก็ได้) แต่ตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น สิทธิในการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นสมบัติของตระกูล ซึ่งทำให้มีความต่อเนื่อง ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นใดรุ่นหนึ่งแล้วเปลี่ยนมือไป

3.3 ตามแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ ใครเป็นผู้ทรงสิทธิในกรรมสิทธิ์จะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างไรก็ได้^(๑๐) เช่น การจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ใครก็ได้ แต่ตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นแล้ว ที่ดินไม่ใช่ทรัพย์สิน แต่ถือเป็นปัจจัยยังชีพ การซื้อขายที่นาและที่บ้าน จะต้องขาย (คืน) สิทธิในการใช้ประโยชน์นั้นให้แก่สมาชิกคนอื่นในกลุ่มเครือญาติ

4. ภายใต้ระบบแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ตามที่ปรากฏแนวคิดดังกล่าวอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน โดยมีประมวลกฎหมายที่ดินเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ทำให้ขอบเขตเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินชัดเจนขึ้น (แต่ในระดับปฏิบัติการกลับจะมีปัญหาที่รัฐไม่สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ทัน) แต่ในระบบที่ยอมรับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินจริง ๆ แล้ว เพื่อเป็นการกระจายการถือครองมักจะมีมากกว่ามาตรการทางกฎหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการควบคุมปริมาณการถือครอง อาทิเช่น มีกฎหมายปฏิรูปที่ดิน มีระบบภาษีที่เรียกเก็บจากการถือครองที่ดินส่วนเกินในอัตราก้าวหน้าสูง ๆ เป็นต้น แต่กลไกดังกล่าวในระบบกฎหมายของไทยไม่ทั้ง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้เพราะผู้ใช้อำนาจรัฐซึ่งก็ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ (ในยุคนั้นได้แก่ ข้าราชการร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจ) ออกกฎหมาย (ประกาศของคณะปฏิวัติ) ห้ามไม่ให้กฎหมายการควบคุมปริมาณการถือครองที่ดินนำมาใช้บังคับ^(๑๑) และไม่มีการออกกฎหมายเพื่อเรียกเก็บภาษีมรดก/ภาษี การถือครองอสังหาริมทรัพย์ ผลจึงทำให้การถือครองที่ดิน และเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงตกอยู่ในมือของเอกชนเพียงไม่กี่คน และเมื่อมีการแข่งขันกันในระบบทุนนิยมมากขึ้น ปัจจัยที่ดินที่เป็นสิ่งจำเป็นจึงมีราคาปรับตัวสูงขึ้น ผู้ที่มีอำนาจทางการเงินและ/หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในการควบคุมระบบการออกโฉนดที่ดินเท่านั้นจึงเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์

และเมื่อกล่าวถึงที่ดินทำกิน และอิทธิพลของแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ไขว่คว้าในการควบคุมแล้ว ปัญหาสืบเนื่องตามมาที่จะต้องพูดควบคู่กันเสมอก็คือ ปัญหาเรื่องพื้นที่ป่า ความสืบเนื่องของปัญหาเนื่องมาจากเมื่อระบบการจัดการทรัพยากรโดยกฎหมายได้แบ่งออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ ส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคล และส่วนที่เป็นของรัฐตั้งได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้น

ในปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน เมื่อนโยบายของรัฐได้กำหนดให้พื้นที่ป่ากับพื้นที่ทำกินเป็นอัตราส่วน ทำให้พื้นที่ป่าส่วนหนึ่งโดยนิตินัยเป็นของรัฐ รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการดูแลจัดการ ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลป่า ซึ่งมีรากฐานและกรอบความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าแบบตะวันตก ซึ่งตรงกันข้ามกับวิถีชีวิตของชุมชนในสังคมเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อศึกษาให้ลึกถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ในภาคเหนือ ซึ่งมีลักษณะพื้นที่ที่เป็นภูเขาชุกชุมไปด้วยป่าไม้ และมีที่ทำกินที่เป็นที่ราบน้อย

แต่เดิมนั้น เจ้าผู้ครองนครเป็นผู้ให้สัมปทานแก่บริษัทชาติตะวันตกในการทำไม้ และเรียกเก็บค่าสัมปทาน และการให้สัมปทานดังกล่าว รัฐไทยมองว่าจะเป็นประเด็นที่อาจจะนำไปสู่การยกเป็นข้ออ้างในการยึดเอาเมืองเชียงใหม่ ในฐานะประเทศราชมาเป็นเมืองขึ้น เป็นเหตุให้รัฐไทยจำต้องเข้ามาจัดระบบการเมืองการปกครองในดินแดนแถบนี้ใหม่ และในเวลาเดียวกันในเรื่องของการจัดการป่านั้น เพื่อต้องการทำลายฐานอำนาจของเจ้าผู้ครองนครและเพื่อประโยชน์ในการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้รัฐไทยต้องดำเนินการเพื่อดูแลทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะโดยการจัดตั้งหน่วยงานในระบบราชการเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลเรื่องนี้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 โดยทำหน้าที่ควบคุมกิจการป่าไม้และที่ดินซึ่งโอนมาเป็นของรัฐ มินายเอช สเลด (H.Sled) เป็นเจ้ากรม⁽⁹²⁾ เป็นผู้ให้คำแนะนำในกิจกรรมทำไม้ โดยรัฐบาลไทยของยิมตัวมาจากประเทศอินเดียในการจัดการป่าตามแนวความคิดของ นายเอช สเลดนั้นเป็นการมองป่าเป็นเพียงแค่ "ต้นไม้" ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าเสมือนเช่นแร่ธาตุทั่ว ๆ ไป ซึ่งแตกต่างไปจากการมองแบบวิถีชีวิตชาวบ้านไม่ได้มองเฉพาะไม้เท่านั้น หากมองเป็นระบบความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับเรื่องน้ำ เป็นแหล่งอาหารที่ใช้ในการดำรงชีวิต ฯลฯ และในวิถีชีวิตแบบนี้ชุมชนท้องถิ่นก็มีการกำหนดเป็นกฎกติกาในรูปของจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมา แต่ในขณะที่แนวความคิดในการจัดการตามระบบการจัดการแบบใหม่ตามวิถีทางตะวันตกไม่ได้มองป่าที่สัมพันธ์กับคน แต่มองในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีค่าจะต้องรักษาเอาไว้สำหรับใช้ในอนาคต โดยใช้วิธีการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนในการทำไม้แล้วเรียกเก็บค่าสัมปทาน ดังเช่นที่กรมป่าไม้ดำเนินการมาเกือบ 100 ปี และในขณะเดียวกันอีกทางด้านหนึ่งก็อาศัยมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายดำเนินการกับประชาชนที่อยู่ในป่ามาเป็นเวลานานก่อนการตั้งกรมป่าไม้ ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่านี้นับปัจจุบันยังเป็นปัญหาที่รอวันจะปะทุขึ้นมาอีกครั้ง ถ้าหากยังไม่รีบปรับปรุง ยกเครื่ององค์กรของรัฐ และกฎหมายที่ต้องกระจายอำนาจการจัดการให้ชุมชน

นโยบายการปกครองและกฎหมายมองผ่านการจัดการน้ำ

โดยรากฐานสังคมเกษตรกรรม สังคมล้าหน้าเป็นสังคมพลังน้ำ^(๑๓) ทั้งนี้เพราะศักยภาพในการผลิตของสังคมที่ระบบเหมืองฝายที่จัดการเอาน้ำธรรมชาติใช้ในการผลิตในพื้นที่ที่ขาดน้ำหรือในช่วงฤดูกาลที่น้ำตามธรรมชาติลดน้อยลง และพัฒนาการเช่นนี้มีมาเป็นเวลานานแล้ว ดังปรากฏหลักฐานที่อยู่ในรูปของเอกสารโบราณโบราณต่าง ๆ มากมาย^(๑๔) การสะสมประสบการณ์ในการจัดการน้ำกันมาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับน้ำอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความรู้ทางช่าง ความรู้ในการคำนวณ และที่สำคัญในทางการเมืองการปกครอง คือ ประสบการณ์ในการจัดการชุมชนให้อยู่รวมกันได้ บนความพอดีของผลประโยชน์ร่วมกัน โดยแต่ละคนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชน (การปกครอง) ร่วมกัน ภายใต้โครงสร้างของสังคมและการเกิดขึ้นของกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้ในสังคม

เมื่อวิถีการผลิตภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไป โดยการขยับฐานะของการผลิตที่เป็นการผลิตเพื่อยังชีพ เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก รูปแบบวิถีการผลิตและวิถีชีวิตก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขในการผลิตใหม่ เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มากพอในการส่งออก กรณีตัวอย่างการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิถีการผลิตใหม่ได้แก่การมีการปลูกข้าว และการเข้ามาของพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ อาทิเช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด อ้อย ปอ และในปัจจุบัน ได้แก่ พริก ไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส ฯลฯ และเป็นการปลูกในลักษณะเชิงเดี่ยว (Monocrop) ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อการได้ผลตอบแทน และยังมีกลไกทางด้านตลาดที่มีโครงสร้างแบบพ่อค้าคนกลางผูกขาด ทำให้ราคาข้าวซื้อถูกกต นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวดังกล่าวมา ได้รับการตอกย้ำ และทำให้เป็นกระแสหลักในช่วงการเริ่มทำแผนพัฒนาประเทศ แต่อันที่จริงแล้วพืชส่งออกของไทยเองนั้นมีการปลูกและส่งออกมานานแล้ว ได้แก่ข้าว ดังนั้นข้าวจึงเป็นพืชเศรษฐกิจที่แพร่หลายมาเป็นเวลานาน แต่ในช่วงที่มีการขยายตัวมากคือ ช่วงที่เริ่มสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก และเพื่อทำให้ผลผลิตข้าวซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจมีเพิ่มมากขึ้น เพื่อสามารถส่งออกได้ตามความต้องการของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในภาคกลางเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่ราบลุ่มภาคกลางมีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำหลายโครงการเพื่อดึงน้ำจากแม่น้ำสายสำคัญ ๆ มาใช้ในการทำนา โดยในช่วงแรกก็ใช้วิธีขุดคลอง เพื่อดึงน้ำไปสู่พื้นที่ที่น้ำมีไม่พอต่อการทำนา ต่อมาได้มีการจ้างที่ปรึกษาซึ่งเป็นชาวต่างประเทศให้มาวางแผนในการจัดทำระบบชลประทานให้ อาทิเช่น ในปี พ.ศ. 2445 รัฐบาลได้

ว่าจ้างวิศวกรชาวฮอลันดาชื่อนาย เจ. โฮมาน วันเดอร์ (J.Homan Van der Heide) เข้ามาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ในการพัฒนาระบบชลประทาน โดยในช่วงแรกนั้นก็มีการจัดตั้งกรมคลอง ทำการสำรวจที่ดิน ระบบน้ำ และการทำนา^(๙๕) และภายหลังจากนั้นก็มีการเสนอโครงการชลประทานของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่รัฐบาลจ้างอีกหลายโครงการ ข้อเสนอของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นข้อเสนอ โครงการชลประทานขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่โครงการกว้างขวาง โดยรัฐเป็นผู้จัดการทั้งหมด^(๙๖) ในขณะที่บริเวณพื้นที่ทางการเกษตรของลำนานามีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างจากที่ราบในภาคกลาง กล่าวคือ มีลักษณะเป็นที่ราบเล็ก ๆ ในบริเวณหุบเขา ความสัมพันธ์ของคนในสังคมกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกับข้อจำกัดดังกล่าว ได้นำไปสู่การพัฒนากฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัยในการผลิต ซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ ป่า อย่างมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน จนกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นที่รับรู้ยอมรับกันในสังคม และเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่ในระดับต่าง ๆ แต่ทั้งหมดต่างตั้งอยู่บนอุดมการณ์ ความเชื่ออย่างเดียวกัน แต่เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองการปกครอง และตั้งอำนาจในดินแดนต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลาง ความเป็นอิสระในการนำเอากฎเกณฑ์แห่งท้องถิ่นมาใช้บังคับภายใต้โครงสร้างการปกครองแบบรัฐสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยกฎหมายที่ถือว่าเป็นคำสั่งของรัฐ เป็นไปยากขึ้น เพราะกฎระเบียบของท้องถิ่นใด ก็มีลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น และในภาวะที่รัฐต้องการตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ความเป็นเอกภาพจึงเป็นตัวทำให้ความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นถูกทำให้สลายไป (ไม่ว่าทางใด ๆ) และนอกจากนั้นโดยผลของการตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง บรรดากฎหมายสมัยใหม่ที่มีการตราหรือบัญญัติขึ้น โดยหลักการในทางทฤษฎีแล้ว ก็จะใช้บังคับครอบคลุมทั่วทุกที่ในเขตแดนของรัฐ ยกเว้นจะมีการระบุไว้ไม่ให้นำไปใช้บังคับในพื้นที่ใด หรือให้นำบทบัญญัติอื่นมาใช้บังคับ ดังเช่นกรณีการให้ใช้กฎหมายแบบอิสลามบังคับในจังหวัดภาคใต้ ดังที่เคยยกตัวอย่างมาแล้ว เป็นต้น

ตัวอย่างของระบบการใช้น้ำในระบบการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมลำนานา เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดตัวอย่างหนึ่งของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบาย และกฎหมายของรัฐต่อชุมชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งสามารถสะท้อนและเสมือนเป็นการประเมินผลของนโยบายของรัฐที่ผ่านมา 50 - 60 ปี ภายหลังจากใช้นโยบายดังกล่าว ตัวอย่างของระบบการใช้น้ำในระบบการเกษตรดังกล่าว เห็นได้ชัดและน่าจะมีผลกระทบรวดเร็วว่าปัญหาการใช้ที่ดินและทรัพยากรป่า เพราะน้ำได้แทรกเข้าไปในกิจกรรมแทบทุกกิจกรรมในสังคมพลังน้ำ

และเพื่อให้สัมพันธ์ไปกับการงาน 700 ปีเมืองเชียงใหม่กับปัญหาการใช้น้ำที่จะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคตของประเทศไทย ในปัจจุบันยังมีการถกเถียงกันว่า ควรจะให้น้ำที่มีอยู่โดยทั่วไปเป็นของรัฐหรือไม่ เนื่องจากแต่เดิมนั้น น้ำเป็นสิ่งที่มิได้อยู่ดมสมบูรณ์ในสังคมไทย แต่ปัจจุบันเกิดการขาดแคลนน้ำทำให้เกิดการหว่างกัน ใครจะเป็นเจ้าของน้ำต้องมีการหว่างกันภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ แต่นับแต่มีนโยบายที่ส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง โดยรัฐเป็นผู้จัดโครงสร้างพื้นฐานให้เพื่อชักชวนนักลงทุนต่างชาติให้มาลงทุน น้ำตามแหล่งต่าง ๆ จึงถูกดึงเข้ามาเพื่อใช้ในภาคอุตสาหกรรมที่รัฐส่งเสริมในรูปแบบต่าง ๆ โดยการจ้ดระบบในการดึงน้ำ เช่น สร้างเขื่อน สร้างอ่างเก็บน้ำ ทำคลองส่งน้ำ วางระบบเพื่อจะทำการผันน้ำจากที่ต่าง ๆ ให้ไหลตามโครงสร้างและระบบส่งน้ำเพื่อป้อนไปยังแหล่งอุตสาหกรรม อาทิเช่น การจะมีโครงการผันน้ำจากแม่น้ำโขงเข้ามา การใช้ น้ำของประเทศไทยผ่านโครงการ ปิง วัง ยม น่าน การจะผันน้ำจากแม่น้ำสาละวินเข้ามาใช้ในประเทศ ปัญหาการใช้น้ำดังกล่าวก็ยังไม่เห็นอนาคตของรูปธรรมในการแก้ปัญหา เพราะลำพังแต่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ ทั้งโดยการทำงานโดยอ้อม มีอยู่กว่า 20 หน่วยงาน

ในปี พ.ศ. 2477 รัฐได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการใช้น้ำ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมการเหมืองฝายและพนัก พ.ศ. 2477 ซึ่งโดยสาระสำคัญของกฎหมายก็เพื่อควบคุมและรักษาระบบการส่งน้ำที่เป็นคลอง เหมืองฝาย แต่กฎหมายฉบับที่ใช้เฉพาะในบางพื้นที่ต่อมาอีกกฎหมายเกี่ยวกับการชลประทานใหม่ ซึ่งเป็นการจัดระบบการใช้น้ำโดยกฎหมายใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2482 มีการตราพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 โดยพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 นั้น โดยเนื้อหาสาระแล้วไม่แตกต่างไปจากระเบียบกฎเกณฑ์ของสัญญาเหมืองฝายที่ชาวบ้านในท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติอยู่ ในขณะที่โครงการชลประทานหลวงภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 นั้นเป็นโครงการขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางกว่าระบบชลประทานราษฎร์มากกว่า 20 เท่าเป็นอย่างน้อย⁽⁹⁷⁾ และนอกจากนั้นยังต่างกันตรงระบบการจัดการ กล่าวคือในระบบโครงการชลประทานหลวงนั้น มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนมากกว่า แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มาก จะอย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎหมายส่วนกลางที่มีเนื้อหาสาระค่อนข้างจะครอบคลุมและเหมือนกับกฎระเบียบของชุมชน อาทิเช่น ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 กับสัญญาเหมืองฝายของชาวบ้าน

ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ทราบเสียด้วยซ้ำว่าพอจะมีกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองอยู่บ้าง ดังปรากฏข้อเท็จจริงจากการศึกษา เรื่อง "ปัญหาและการแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดการเรื่องน้ำและการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกในไร่นาของระบบชลประทานหลวงและระบบชลประทานราษฎร์" (๙๘) พบว่าในประเด็นเรื่องการรับรู้และความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร์ที่ใกล้เคียงกับระบบการจัดการของราษฎร์ของนั้นเล็กน้อยมาก แม้แต่แก่เมืองบางคนยังไม่ทราบ ทั้งนี้เพราะระบบการจัดการตามวิถีชีวิตของชาวบ้านผู้ใช้น้ำในระบบเมืองฝายนั้นมีลัทธิเมืองฝายที่เกิดจากความพร้อมใจกันของสมาชิกในการสร้างกฎระเบียบขึ้นมา และมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยอาศัยจังหวะเวลาที่มีการเปลี่ยนหัวหน้าเมืองฝายใหม่ โดยการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่มีวาระแน่นอนว่าจะเปลี่ยนเมื่อไร ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้บริหารและกรรมการผู้ใช้น้ำร่วมกัน (๙๙) สำหรับโครงการชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่ามีพัฒนาการมาจากระบบการชลประทานราษฎร์ หรือระบบเมืองฝาย (๑๐๐) เนื่องจากโครงการชลประทานหลวงเป็นโครงการใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางมีการแบ่งออกเป็นโครงการย่อย ๆ เป็นลำดับ ดังนั้นจึงทำให้รูปแบบของการจัดโครงสร้างขององค์กรประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ ที่หลากหลาย อาทิเช่น คณะกรรมการเมืองฝาย สมาคมผู้ใช้น้ำ เจ้าหน้าที่ของรัฐอันได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนายช่างชลประทาน และสมาชิกผู้ใช้น้ำที่มีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในการบริหารจัดการการใช้น้ำซึ่งจำเป็นต้องอาศัยระเบียบข้อบังคับจึงไม่ประสบความสำเร็จทั้งนี้เพราะสมาชิกผู้ใช้น้ำไม่ได้เข้าร่วมในการจัดทำระเบียบข้อบังคับ เมื่อเป็นเช่นนั้น การร่างระเบียบข้อบังคับจึงเป็นการจัดทำกันโดยเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก หลังจากนั้นผู้จัดทำก็จะนำไปประกาศหรืออ่านให้เกษตรกรฟัง และถ้าหากมีข้อสงสัยก็ให้ซักถามแต่เนื่องจากภาษาที่ใช้ในการสื่อระเบียบข้อบังคับดังกล่าวต้องใช้ถ้อยคำที่จะต้องรัดกุม จึงทำให้ภาษาที่ใช้เป็นภาษากฎหมาย ซึ่งเป็นการยากที่เกษตรกรจะเข้าใจ และเมื่อไม่เข้าใจก็ไม่ทราบว่าอะไร (๑๐๑) และจากการศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการการใช้น้ำของโครงการชลประทานหลวงประสบความสำเร็จล้มเหลว (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นทางนโยบายและกฎหมาย) ประกอบด้วยสาเหตุดังต่อไปนี้ (๑๐๒)

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง-องค์กร

1. การเกิดขึ้นของสมาคมผู้ใช้น้ำ ไม่ได้เริ่มต้นจากเกษตรกรเองหากแต่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งของรัฐ

2. สมาชิกที่สังกัดอยู่ในสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ขาดความรู้ความเข้าใจในงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกที่อยู่ในตำบล บริหารสมาคม หรือในฐานะสมาชิก
3. ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ-หน้าที่ของสมาคม และสิทธิ-หน้าที่ของสมาชิก ไม่มีกฎหมายรองรับเอาไว้
4. สมาชิกซึ่งได้แก่ เกษตรกรไม่เคยชินกับการรวมกลุ่มที่เป็นทางการ ด้วยการอาศัยบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายเพื่อทำให้เกิดการรวมกลุ่ม
5. กรมชลประทาน ในฐานะหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโครงการขุดคลองระบายน้ำและแผนงานที่ชัดเจนแน่นอน ขาดอัตรากำลังที่มีความสามารถ ขาดการประสานงานและส่งเสริม เผยแพร่ประชาสัมพันธ์
6. กฎหมายไม่รัดกุมและมีช่องโหว่ ให้ผู้ที่เป็สมาชิกสามารถใช้น้ำโดยไม่มีทางลงโทษเด็ดขาด

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร-จัดการ

1. ขาดความร่วมมือและประสานงานระหว่างผู้บริหารและสมาชิก ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรมของสมาชิกผู้ใช้น้ำ
2. กรรมการของสมาคม ทุจริต เงินค่าน้ำที่เก็บจากสมาชิก
3. ขาดความยุติธรรมในการจัดสรร หรือการส่งน้ำให้แก่สมาชิก เนื่องจากปริมาณน้ำมีไม่เพียงพอ
4. เนื่องจากพื้นที่ของ โครงการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางทำให้การดูแลเป็นไปไม่ได้ทั่วถึง
5. มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงและมีผลต่อการทำลายวัฒนธรรมประเพณี การเอามือเอาแรงของสังคมชนบทภาคเหนือ

ตัวอย่างของความล้มเหลว ในการบริหารจัดการของโครงการชลประทานหลวงคั้งที่ได้กล่าวมาเป็นตัวอย่างรูปธรรมที่พิสูจน์ให้เห็นถึง นโยบาย กฎหมาย และการจัดการที่ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ของชุมชนท้องถิ่นบ้าง ดังปรากฏข้อเท็จจริงจากการศึกษา เรื่อง "ปัญหาและการแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดการเรื่องน้ำ และการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกในไร่นาของระบบชลประทานหลวง และระบบชลประทานราษฎร์"(103) พบว่า ในประเด็นเรื่องการบริหาร และความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร์ที่ใกล้เคียงกับระบบการจัดการของราษฎร์เองนั้นน้อยมาก

ความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบทและนโยบาย

ไม่เพียงแต่ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า เท่านั้นที่มีความขัดแย้งในการใช้ บนผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน เมืองกับชนบทในฐานะที่เป็นชุมชนก็มีความขัดแย้งกัน แต่ถ้าหากไม่สั่งเกิดหรือถ้าดูเพียงผิวเผินแล้ว ก็จะเห็นเพียงภาพที่สวยงามเท่านั้น เพราะคำว่า "พัฒนา" เป็นคำที่ศักดิ์สิทธิ์ในระบอบราชการและนโยบายของรัฐ ทั้งนี้ในคำว่าพัฒนาไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นเท่านั้น หากแต่ในขณะเดียวกันมีการให้ "คุณค่า" ด้วยว่าการใดเป็นการพัฒนาการใดไม่พัฒนา และด้วยระบบการให้คุณค่าดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ละทิ้งและดูถูก สิ่งที่เป็นพัฒนามาพร้อม ๆ กับสังคมนโยบาย ซึ่งกับสิ่งที่รัฐโดยเฉพาะราชการเป็นผู้คิด และทำเกี่ยวกับการพัฒนานั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเลย ๆ หากแต่คำว่าพัฒนานั้นเข้ามาพร้อม ๆ กับระบบทุนนิยมอันเป็นกระแสหลักในโลก โดยเริ่มนับหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมประเทศไทยเอง ก็ได้รับอิทธิพลดังกล่าวเช่นกันมาเป็นเวลานานแล้ว และเป็นต้นเหตุสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูประบอบราชการในรัชกาลที่ 5 และมีความเข้มข้นขึ้นอีกครั้ง โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจในช่วงของการเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวโดยผลของแผนพัฒนาดังกล่าวทำให้ชุมชนเมืองโตขึ้นอย่างรวดเร็วขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพราะชุมชนเมืองเหล่านี้เป็นแหล่งแรงงานราคาถูกและใช้ฝีมือที่ถุ่กนโยบายการพัฒนาดึงออกมาจากไร่ นา ในภาคเกษตรกรรมซึ่งถูกนโยบายพัฒนาจูงใจให้หันมาลง และใช้ฐานด้านแรงงานราคาถูกเป็นตัวดึงดูดอุตสาหกรรมจากต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินกิจการในประเทศ

โดยผลของนโยบายเช่นนี้เท่ากับเป็นการจัดความสัมพันธ์ของคนในชุมชนใหม่ ไม่ว่าจจะรู้เท่าทันหรือไม่ก็ตาม ก็มีได้มีการวางแผนเพื่อรองรับการเกิดชุมชนใหม่และปัญหาในชุมชนเดิมและนอกจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลแล้ว ทั่วเมืองหลักอื่น ๆ ก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน เพราะถูกเลือกให้เป็นศูนย์กลางทั้งในทางด้านการปกครองและเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อต้องการจะช่วยให้ช่วยแบ่งเบาภาระของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล นโยบายที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจำนวนมากเช่นนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นชุมชนและระบบความสัมพันธ์ทั้งในเมืองและชนบท

การให้เมืองหลวงและเมืองหลักในภาคต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางของด้านต่าง ๆ ทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการไหลของแรงงานเข้าไป ทำให้ความเป็นเมืองถูกขยายออกไปจากเดิมเป็นอย่างมาก และปัจจุบันนับกันจะเป็นการยากยิ่งที่จะขีดเส้นระบุลงไปให้ชัดได้ว่า

ตรงไหน บริเวณใด เป็นเขตเมือง หรือเขตชนบท ทั้งนี้เพราะการไหลเข้ามาของแรงงานทำให้เกิดการแพร่ไปของชุมชนที่ตั้งอยู่บนวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไปอย่างไรขอบเขตและทิศทาง โดยรุกเข้าไปหาชนบทมากขึ้นและมากขึ้น นโยบายเช่นนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า "นโยบายเมืองล้อมชนบท" พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงในทางด้านเศรษฐกิจ ในทางด้านการเมืองก็มีพัฒนาการเช่นกัน แต่การเมืองได้ถูกผูกขาดโดยธุรกิจ ราชการ และผู้มีอิทธิพล ซึ่งล้วนแล้วแต่มีกิจกรรมอยู่ในเขตเมืองทั้งสิ้น เมืองเป็นเช่นนี้ เมือง (ไม่ว่าจะเป็นเมืองหลวงหรือเมืองหลัก) จึงกลายเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องรักษาไว้ หรือส่งเสริมในด้านต่าง ๆ ให้โตขึ้นและโตขึ้นจากเมืองใหญ่ที่สุด ไปยังเมืองเล็กที่สุด แต่สภาพเช่นนี้อาจจะมีข้อเว้น ถ้าหากว่าตัวแทนจากเมืองเข้าไปอยู่ในการเมืองและไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการพัฒนาเมือง เมืองเล็กอาจจะได้รับการพัฒนามาก่อนและเร็วก็ได้ ดังเช่นจังหวัดสุพรรณบุรีกับจังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น

ในอดีตบนความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทในการเมืองการปกครองแบบเดิมนั้น เมืองกับชนบทต่างมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพากัน เมืองนั้นต้องพึ่งชนบทในแง่ของแรงงาน ส่วย ของป่า อาหาร และในขณะเดียวกัน เมืองก็ให้การคุ้มครองแก่ชนบท แต่ในรูปแบบการปกครองแบบใหม่นั้น ชนบทกลับกลายเป็นพื้นที่ที่จะต้องถูกเปลี่ยนแปลงไป และถูกดึงทรัพยากรทั้งหลายที่อยู่ในชนบทไปสู่เมืองและเพื่อประโยชน์ของเมือง โดยที่เมืองเองก็ไม่มีหน้าที่อย่างใดต่อชนบทเลย ไม่ว่าจะเป็นในการผลิตดิน เด่น การทำพื้นที่เพื่อทิ้งขยะหรือสร้างโรงงานไฟฟ้าขยะ กรณีแหล่งน้ำได้ทำการสร้างเขื่อนต่าง ๆ หรือป่าไม้ ทั้งยังไม่ต้องกล่าวถึงระบบราชการที่ไม่กระจายอำนาจและระบบการศึกษาซึ่งล้วนแล้วแต่มีส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการตัดโอกาสสำคัญที่จะให้ชนบทพัฒนาตนเอง

สภาพเช่นนี้ทิศทางของเมืองจะเป็นอย่างไรนั้นยากที่จะทำนาย แต่ชนบทนั้นมีแนวโน้มค่อนข้างชัดเจนว่าจะถูกรุกเข้าไปเรื่อย ๆ และจะต้องถูกเมืองเอาเปรียบต่อไปเรื่อย ๆ โดยขาดอำนาจในการต่อรอง แม้จะมีระบบผู้แทนในระดับชนบทก็ตาม แต่ผู้แทนเหล่านี้โดยส่วนใหญ่แล้วก็อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองในระดับชาติและในความอุปถัมภ์ของข้าราชการ

สภาพความขัดแย้งเช่นนี้ อาจทำให้สถานการณ์ตึงเครียดกลับมาได้ ถ้าหากปรับเปลี่ยนนโยบายที่ให้เมืองล้อมชนบทและรุกเข้าไปในชนบทเสียใหม่ ในขณะเดียวกันก็ต้องเปิดโอกาสและเพิ่มศักยภาพในการต่อรองให้แก่ชนบท โดยการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ให้แก่ชุมชนในชนบท พร้อม ๆ กันนั้นก็จะเป็นที่จะต้องมิเวทในการต่อรองอย่างเป็นธรรม โดยกลไกของรัฐที่มีบทบาทเป็นกลาง ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทเสียใหม่

กฎหมายและนโยบาย หลัง 700 ปี เมืองเชียงใหม่

ในโครงสร้างของรัฐสมัยใหม่ (รัฐตามแบบของประเทศตะวันตก) ซึ่งประกอบด้วย องค์การที่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจัดความสัมพันธ์ในเชิงกลไกของโครงสร้าง ที่แตกต่างกัน และจุดนี้เป็น จุดที่ในทางวิชาการ ใช้เป็นปัจจัยรูปแบบของการปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม บนโครงสร้างของรัฐ เช่นนี้ ในความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างรัฐส่วนบนกับโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ใน ระดับท้องถิ่น สัมพันธ์กันในลักษณะที่มีการต่อรองกัน โดยอาศัยข้ออ้างข้อต่อสู้ทั้งหลายที่แต่ละฝ่ายพึง มี ต่อผู้ต่อรองกันภายใต้คำว่า "ประชาธิปไตย" "ความยุติธรรม" "สิทธิมนุษยชน" "กรรมสิทธิ์" และในยุคหลัง ๆ หรือคำว่า "สิ่งแวดล้อม" ฯลฯ บนช่องทางที่มีอยู่หรือพร้อมจะสร้างขึ้นในโครงสร้างของรัฐ

ในสังคมไทยที่หยิบยืมรูปแบบโครงสร้างรัฐ และกฎหมายเข้ามาใช้ในการจัดความสัมพันธ์ในสังคมไทยใหม่ ในด้านหนึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่ารูปแบบความสัมพันธ์ภายใต้โครงสร้างรัฐสมัยที่มีอุดมการณ์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ประชาธิปไตย เป็นรากฐาน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางสังคมที่คนกลุ่มหนึ่งมีโอกาสและขยายตัวขึ้น รวมทั้งผู้คนในชุมชนท้องถิ่นก็สามารถเลื่อนชั้นทางสังคมขึ้นมาได้ แต่ถ้าดูถึงผลกระทบต่องานที่เป็ดมากขึ้นภายใต้โครงสร้างของรัฐที่เป็นรัฐสมัยใหม่ เมื่อ 100 กว่าปีที่แล้ว กลไกรัฐที่ขาดการปรับปรุงเช่นนี้มีส่วนทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้คนในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะในทางด้านเศรษฐกิจ และทำให้การเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม อาทิเช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การเข้าถึงอำนาจรัฐหรือการจะตั้งเอาอำนาจรัฐมาเพื่อต่อรองผลประโยชน์ส่วนตัว หรือของกลุ่มทำได้ยากขึ้น และนับวันความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ก็มีมากขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นความขัดแย้งในเรื่องของการใช้ทรัพยากรทั้งสิ้น

ไปในอนาคต

คำถามที่สำคัญคือว่าทำไมต้อง 700 ปี และ 700 ปีเพื่ออะไร และเพื่อใคร...?

700 ปี ของเมืองเชียงใหม่จึงเป็นเพียงจังหวะ (Timing) ของกาลเวลาที่ถูกสร้างขึ้นให้เป็น กระแสและเป็นการสร้างโอกาสเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เพื่อการท่องเที่ยว เพื่อรื้อฟื้นพิธีกรรม ฯลฯ ดังนั้น 700 ปีเมืองเชียงใหม่ เพื่ออะไร และเพื่อ ใครนั้นจึงมีความสำคัญ ตรงที่ ใคร หรือกลุ่มใดเป็นผู้จุดกระแสความคิดนี้ขึ้นมา ซึ่งมันก็คือนโยบายนั่นเอง เพราะนโยบาย นั้นคือการคิดเพื่ออะไรและจะทำอย่างใดที่คิดนั้นอย่างไร

เวลา 700 ปี เชียงใหม่ที่ผ่านมา สังคมเชียงใหม่ได้สั่งสมประสบการณ์ ความสัมพันธ์และกฎเกณฑ์ของสังคมที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะของชุมชนท้องถิ่นไว้มากมาย แต่ภายหลังการถูกตั้งอำนาจและตั้งความเป็นอิสระเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งถ้าหากจะนับตั้งแต่ พ.ศ. 2427 ที่ยอมรับกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้ามาตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) แล้ว ก็ระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ 112 ปี และนับวันก็จะถูกแทนที่ด้วยประสบการณ์ ความสัมพันธ์และกฎเกณฑ์ของสังคมอื่นมากขึ้นและมากขึ้น ผ่านทางโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่มีระบบราชการ ผูกขาดการตัดสินใจ ภายใต้อุดมการณ์ความเป็นชาติที่ถ่ายทอดมาเป็นเวลานาน และยังคงดำเนินต่อไป แต่ในขณะเดียวกันการเข้ามาแทนที่ของประสบการณ์ (ความรู้) ความสัมพันธ์และกฎเกณฑ์ที่มาจากสังคมอื่นก็เป็นสิ่งที่แต่ละสังคมปฏิเสธอิทธิพลดังกล่าวไม่ได้ เมื่อสภาพเป็นเช่นนี้ประเด็นจึงอยู่ตรงที่จะทำให้แต่ละคนมีโอกาสอย่างเท่าเทียมที่จะเข้ามามีส่วนเลือก รับปฏิเสธและเสนอการจัดความสัมพันธ์ในอนาคตภายใต้โครงสร้างสังคมที่เปิดโอกาสอย่างไร

ยิ่งไปกว่านั้น 700 ปี เมืองเชียงใหม่จะ ไม่มีความหมายอะไรต่อใครเลย ถ้าหากไม่ได้หยิบยกประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองเชียงใหม่ในฐานะท้องถิ่นกับชุมชนอื่นหรือท้องถิ่นอื่นๆ ที่สังกัดรวมตัวกัน ภายในอาณาเขตรัฐไทยและภายใต้อุดมการณ์บางอย่างร่วมกัน และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นบทบาทของรัฐในการสร้างและพัฒนาระบบอันประกอบไปด้วยกลไกสำคัญอื่นๆ ที่จะต้องสร้างขึ้น ในโครงสร้างการเมืองการปกครอง รวมตลอดจนพื้นฐานความคิดในทางกฎหมายที่จะต้องพัฒนาขึ้นมาเองบนเงื่อนไขของบริบททางสังคม วัฒนธรรม ซึ่งแตกต่างไปจากบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมของประเทศตะวันตก ซึ่งได้ถูกนำเข้ามาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งระบบบริหารราชการแผ่นดิน และถูกทำให้หยุดนิ่งโดยระบบราชการและผู้มีอิทธิพลและนักเลือกตั้งเพื่อรักษาเสถียรภาพทางอำนาจของตน โอกาส 700 ปี เมืองเชียงใหม่ จึงน่าจะถือเป็นโอกาสที่จะทำการประเมินนโยบายและกฎหมาย ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางเสียใหม่

700 ปี เมืองเชียงใหม่ 200 ปี เศรษฐกิจคนไทสินทร์ เกือบ 100 ปีของการตั้งโรงเรียนกฎหมาย (พ.ศ. 2440) 30 ปี เศษของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4 ปี เศษ สำหรับหลักสูตรนิติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กฎหมายจะเป็นที่พึ่งของชุมชนท้องถิ่นที่ค่อยโอกาสด้วยการกระทำจากนโยบายได้หรือไม่

คำถามนี้สำหรับนักศึกษากฎหมายทุกคน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	ไพสิฐ นามสกุล พาณิชัยกุล
ตำแหน่ง	อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์
วุฒิการศึกษา	นบ. นบ.ท. นม.
สถานที่ทำงาน	สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- ประสบการณ์การทำงาน
1. หนાયควาาม (2530)
 2. ที่ปรึกษากฎหมายของสมาคมผู้ค้าก๊าซปิโตรเลียมเหลว
และของชมรมผู้ค้าก๊าซ ปตท. (2530-2532)
 3. ผู้ช่วยนักวิจัย คณะที่ปรึกษานโยบายนายกรัฐมนตรี (2532-2534)
 4. นักวิจัยทางกฎหมายในโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการมป่าชุมชนสถาบัน
ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และ
สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น
