บทที่ 4
บริบทพื้นฐานทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดชลบุรี

ในการที่จะวิเคราะห์เครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในปัจจุบันจำเป็นจะต้องมีบริบททางประวัติศาสตร์เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ ดังนั้น ในบทที่ 4 ผู้วิจัยจะนำเสนอบริบทพื้นฐานทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดชลบุรีก่อนการก่อรูปเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ “บ้านใหญ่” หรือครอบครัวของตระกูล ก โดยการนำของนาย ก บริบทพื้นฐานที่สำคัญดังกล่าวจะนำเสนอ ออกเป็น 4 หัวข้อดังนี้

1. การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยเก่า
2. การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยใหม่
3. การปกครองท้องที่และการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในอดีต

การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยเก่า

การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยเก่าในจังหวัดชลบุรีเป็นการปกครองหัวเมืองภายใต้ระบบที่เรียกว่า “กินเมือง” การปกครองแบบกินเมืองนั้นเป็นแผนการปกครองหัวเมืองสมัยก่อนที่จะมีการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435) การปกครองดังกล่าวเป็นแบบการปกครองที่ประเทศจีนและประเทศอื่น ๆ ทางตะวันออกนิยมใช้กันอยู่ทั่ว ๆ ไปในสมัยก่อน กล่าวคือ การปกครองซึ่งผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองมิได้เงินเดือนหรือค่าเลี้ยงดูจากรัฐบาล หรือถูกคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งด้วยความรู้ความสามารถในการปกครองของตน เช่น ข้าราชการในปัจจุบัน แต่ได้รับการแต่งตั้งโดยพิจารณาจากอิทธิพลและความกว้างขวางในสังคมของบุคคลนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการแลกเปลี่ยนอำนาจหน้าที่กันระหว่างรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง คือ รัฐคัดเลือกบุคคลที่เห็นว่ามีความสามารถจะบังคับการทำหน้าที่ให้ประชาชนประพฤติตามคำสั่งได้ ยกขึ้นเป็นเจ้าเมือง เจ้าเมืองจะต้องปฏิบัติราชการให้แก่รัฐอย่างเต็มกำลังและความสามารถ ต้องละทิ้งกิจธุระที่ตนที่เคยทำอยู่มารับหน้าที่ปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย เช่น การคุ้มครองผู้ร้ายและโจรกรรมอย่างใด ๆ และการควบคุมการเก็บภาษีให้แก่รัฐ ทั้งนี้รัฐจะตอบแทนให้แก่บุคคลนั้นด้วยการมอบอำนาจบังคับบัญชาราษฎรในเขตนั้น โดยให้เจ้าเมืองมีสิทธิที่จะเกณฑ์ให้ราษฎรมาช่วยทำงานให้บ้าง มีสิทธิที่จะได้รับการ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

อุดหนุนจากราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งของที่ราษฎรนำมาให้ เช่น ข้าวปลาอาหาร และได้รับส่วนแบ่งเงินผลประโยชน์ที่เก็บส่งให้แก่รัฐบ้าง ทั้งนี้เพื่อมิให้เจ้าเมืองต้องกังวลด้วยการหาเลี้ยงชีพและอยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติราชการให้ได้รับด้วยความตั้งใจดีและผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้รับนั้นได้กำหนดไว้ในพระราชกำหนดก่อนปี พ.ศ. 2250 โดยเจ้าเมืองที่พิจารณาคดีแพ่งนั้นจะได้รับคดีละ 1 ตำลึง ถ้าเป็นคดีนครบาลจะได้ 2 ตำลึง หรือในกรณีที่จับผู้ร้ายได้และพิจารณาว่าเป็นความจริงเจ้าเมืองก็จะได้ลูกเมียของผู้ร้ายมาเป็นของตน ดังคำกล่าวในพระราชกำหนดเก่าข้อ 1 ว่า ถ้าเจ้าเมืองพิจารณาคดีแพ่งได้ค่าที่นั่งคดีละตำลึง ถ้าเป็นคดีนครบาลได้ 2 ตำลึง ในกรณีสืบสาวจับผู้ร้ายได้พิจารณาเป็นสัตย์ “ได้บุตรภรรยาอ้ายผู้ร้ายมา ถ้า 10 คนนั้นทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระราชทานเปนคนน้ำร้อน สำหรับผู้รักษาเมืองสองคน” เรื่องเอาลูกเมียผู้ร้ายเป็นคนน้ำร้อนนี้พระราชกำหนดฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกและเปลี่ยนเป็นให้เจ้าเมืองเรียกเอาค่าที่นั่งคดีจากผู้ร้ายหนึ่งตำลึง (เฉลียว ราชบุรี, 2549) นอกจากนั้นแล้วเจ้าเมืองมีสิทธิที่จะเกณฑ์ราษฎรให้มาช่วยงานทำงานให้บ้าง มีสิทธิที่จะได้รับการอุดหนุนจากราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งของที่ราษฎรนำมาให้ เช่น ข้าวปลาอาหาร และได้รับส่วนแบ่งเงินผลประโยชน์ที่สั่งเก็บให้แก่รัฐบ้าง แต่รัฐไม่มีทางที่จะรู้เสมอไปได้ว่าเจ้าเมืองเก็บเงินเหล่านี้ได้จำนวนเท่าไร วาระการดำรงตำแหน่งของเจ้าเมือง เจ้าเมืองเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะสามารถดำรงตำแหน่งไปได้ตลอดชีวิต การปกครองแบบกินเมืองนี้ทำให้เกิดประเพณีการสืบตำแหน่งเจ้าเมือง ตามสายเลือดต่อ ๆ กันมาจนชั่วลูกหลาน

การปกครองหัวเมืองชลบุรีตั้งแต่สมัยพระเจ้าตากสินมหาราชจนถึงสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดินพบว่า จะอยู่ภายใต้การปกครองของตระกูล “สมุทรานนท์” ต่อเนื่องกันมาถึงสี่ช่วงอายุคน การได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองของตระกูลสมุทรานนท์มีความเป็นมาตั้งแต่ขุนลักษมะนา ลูกของพระยาราชบังซัน (หะซัน) อดีตแม่ทัพเรือแห่งกรุงศรีอยุธยาได้นำบุตรที่ชื่อมะหมุดเข้าถวายตัวเป็นมหาดเล็กของพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศซึ่งเป็นรุ่นพี่ของพระเจ้าตากสิน มะหมุดซึ่งต่อมามีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงศักดิ์ในสมัยพระเจ้าเอกทัศน์ได้รับพระบรมราชโองการให้ไปรวบรวมเงินส่วยอากรตามหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออกคือ ชลบุรี บางละมุง ระยอง จันทบุรี และตราด แต่เมื่อกำลังเตรียมตัวขนเงินลงเรือกลับกรุงศรีอยุธยาก็พอดีได้ข่าวว่ากรุงแตกจึงได้หันไปมอบเงินส่วยอากรจำนวน 320 ชั่ง ให้แก่พระเจ้าตากสินซึ่งตั้งมั่นอยู่ที่เมืองจันทบุรีเพื่อใช้จ่ายในการกอบกู้เอกราช ดังนั้น เมื่อพระเจ้าตากสินเสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติก็ได้ทรงโปรดเกล้าให้มะหมุดไปเป็นเจ้าเมืองชลบุรี โดยมีบรรดาศักดิ์เป็น “พระชลบุรีศรีมหาสมุทร” (ธีรชัย ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป., หน้า 48-49)

เจ้าเมืองชลบุรีคนต่อ ๆ มาต่างก็เป็นลูกหลานของมะหมุด ดังนี้ (ธีรชัย ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป., หน้า 48-49)

1. ออกพระชลบุรีศรีมหาสมุทร (หวัง สมุทรานนท์) ปกครองเมืองชลบุรีตั้งแต่ปลายรัชสมัยสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี (พระเจ้าตากสินมหาราช) ถึงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ต่อมาได้รับเลื่อนยศเป็นพระยาราชวังสัน ตำแหน่งเจ้ากรมพาณิชย์นาวี ในระหว่างที่รับราชการเป็นเจ้าเมืองชลบุรีนั้น ท่านได้สมรสกับกุลสตรีชาวชลบุรีมีบุตรธิดาหลายคน (ไม่พบหลักฐานว่ากี่คนแน่) บุตรของท่านได้ตั้งภูมิลำเนาอยู่ที่เมืองชลบุรีเรื่อยมาจนในที่สุดหลวงภูมิรักษ์บดี (จอน) นายทะเบียนที่ดินเมืองชลบุรี ผู้สืบสกุลท่านหนึ่งของพระชลบุรีศรีมหาสมุทร (หวัง) ได้รับพระราชทานนามสกุลจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า สมุทรานนท์ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2456

2. พระยาวิชิตชลเขตรวิเศษศักดานนท์พหลภักดี (ทด สมุทรานนท์) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีฐานันดรศักดิ์เป็นพระยาชลบุรานุรักษ์ เจ้าเมืองชลบุรี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลื่อนยศเป็น พระยาวิชิตชลเขตรวิเศษศักดานนท์พหลภักดี จางวางผู้กำกับเมืองชลบุรี (ทรงพระราชทานสัญญาบัตรให้ในวันอาทิตย์ที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2419 ณ ค่ายหลวงอ่างศิลา)

3. พระยาชลบุรานุรักษ์ (หนู สมุทรานนท์) น้องของพระยาวิชิตชลเขตรฯ เดิมเป็นหลวงสิทธิเดชชลขันธ์ ยกกระบัตรเมืองชลบุรี ได้เลื่อนขึ้นเป็นพระยาชลบุรานุรักษ์ เจ้าเมืองชลบุรีต่อจากพระยาวิชิตชลเขตรฯ

4. พระยาชลบุรารักษ์ (ชื่น สมุทรานนท์) บุตรพระยาชลบุรานุรักษ์ (หนู สมุทรานนท์) ได้เลื่อนตำแหน่งจากยกกระบัตรเมืองชลบุรี ขึ้นเป็นผู้ว่าราชการเมืองชลบุรีต่อจากบิดา

หลังจากพระยาชลบุรารักษ์ (ชื่น สมุทรานนท์) แล้ว การแต่งตั้งโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ปี พ.ศ. 2440 และข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 117

การปกครองแบบกินเมืองนั้นทำให้เจ้าเมืองได้รับอำนาจจากรัฐมาก เมื่อรัฐไม่สอดส่องดูแลความประพฤติและการปฏิบัติราชการของบุคคลเหล่านี้ให้ใกล้ชิด จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการ โดยเฉพาะเจ้าเมืองที่มีความโลภซึ่งจะทำทุกอย่างเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ในขณะที่การแต่งตั้งข้าราชการหัวเมืองสมัยก่อน (นอกจากตำแหน่งยกกระบัตรซึ่งเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง) เจ้าเมืองมักจะคัดเลือกจากบุคคลที่มีฐานะมั่งคั่งเป็นคหบดีกลุ่มหนึ่งหรือจากบุคคลที่เป็น “นักเลงโต” ซึ่งมีสมัครพรรคพวกมากพอที่จะสร้างความยำเกรงให้แก่บรรดาโจรผู้ร้าย บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้มีอิทธิพลพอที่จะช่วยเหลือเจ้าเมืองได้ดีกว่าบุคคลธรรมดา ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงินหรือการใช้อิทธิพล (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2505)

ที่ทำการของเจ้าเมืองระบบการปกครองแบบกินเมืองเป็นแบบสมัยโบราณทำให้เกิด

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ข้อบกพร่องอยู่มากมายหลายประการและรัฐบาลยังใช้เงินผลประโยชน์ที่เก็บได้บำรุงบ้านเมืองแต่ในบริเวณราชธานีเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการปกครองหัวเมืองปล่อยให้เจ้าเมืองจัดการไปเองตามมีตามเกิดและความสามารถของเจ้าเมืองแต่ละคน ดังนั้น แม้แต่ที่ทำการของเจ้าเมืองหรือข้าราชการตามหัวเมืองก็มิได้เป็นทรัพย์สินของทางราชการ แต่เป็นทรัพย์สินส่วนตัวของบรรดาข้าราชการในเมืองนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บ้านพักของเจ้าเมืองซึ่งเรียกว่า “จวน” ก็เป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าเมืองแต่ละคน กล่าวได้ว่าจวนของเจ้าเมืองนั้นนอกจากจะใช้เป็นที่อยู่ของตัวเจ้าเมืองและครอบครัวแล้วยังเป็นศูนย์กลางการบังคับบัญชาเมืองอีกด้วย (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2505)

การปกครองแบบกินเมืองภายใต้ระบบศักดินา ชาวบ้านไม่สามารถที่จะทำการผลิตได้อย่างอิสระ ในทางตรงกันข้ามชาวบ้านต้องส่งผลผลิตส่วนเกินของตนเองส่วนหนึ่งในรูปของ “ส่วย” เพื่อเป็นภาษีให้แก่ทางรัฐบาล เนื่องด้วยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของเมืองชลบุรีมีลักษณะทวิลักษณ์ทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้กระบวนการเก็บส่วยเมืองชลบุรีมีลักษณะ 2 รูปแบบ คือ (Burney, 1911, pp. 101-102 อ้างถึงใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2535, หน้า 1-10; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2544, หน้า 93)

1. ส่วยจากการผลิตเพื่อยังชีพ กล่าวได้ว่าเมืองชลบุรีเป็นเมืองส่วยไม้แดง ซึ่งหมายถึงเมืองชลบุรีมีหน้าที่ส่งส่วยแทนการเกณฑ์แรงงาน ทั้งนี้เพราะทางตะวันออกเฉียงเหนือของตำบลบางทราย อุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้แดง

2. ส่วยที่ได้จาการผลิตเพื่อขาย ส่วยที่ได้จากการผลิตเพื่อขายสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ภาษีน้ำตาล ดังในกรณีสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแบ่งพื้นที่การตั้งเจ้าภาษีน้ำตาลทรายออกไปถึง 3 เขต รวม 36 หัวเมือง โดยชลบุรีอยู่ในเขตที่ 2 ร่วมกับเมืองฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี พนัสนิคม บางละมุง ระยอง ตราดและจันทบุรี โดยภาษีน้ำตาลที่รัฐบาลมีการจัดเก็บนั้น แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การค้าขายน้ำตาลในประเทศจะต้องเสียภาษีไม่เกิน 2 สลึงต่อหาบ ขณะที่น้ำตาลที่ส่งออกไปยังต่างประเทศจะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐถึงหาบละ 6 สลึง

อาจกล่าวได้ว่าการเก็บภาษีของรัฐนั้นในบางครั้งก็ได้นำมาซึ่งความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร ดังกรณีของการกำหนดอากรสวนตามจำนวนและชนิดของต้นไม้ เช่น ทุเรียนต้นละหนึ่งบาท มะม่วง ขนุน ต้นละหนึ่งสลึง ต้นกอไผ่กอละหนึ่งเฟื้องและไม้ยืนต้นอื่น ๆ คำนวณพิกัดอัตราตามมูลค่าของผลไม้ชนิดนั้นๆ เมื่อได้กำหนดอากรลงไปเป็นยุติครั้งหนึ่งแล้ว ก็ชำระเท่าจำนวนที่กำหนดตายตัวไว้นั้นทุกปีไปโดยไม่คำนึงว่าปีใดจะแห้งแล้งหรือต้นไม้ต้นใดจะตาย โดยเฉพาะไร่อ้อย พริกไทย ยาสูบ ฯลฯ กล่าวได้ว่ารัฐจะเรียกเก็บภาษีในราคาที่แพงมาก จนบางครั้งเจ้าของที่ดินบางรายต้องปล่อยที่ดินของตนเองทิ้งร้างเพราะไม่มีกำไรจากการประกอบการ (มงเซเญอร์

ปาลเลกัวซ์, 2549, หน้า 202)

นอกจากการขูดรีดส่วนเกินทางการผลิตผ่านทางภาษีแล้ว บางครั้งรัฐศักดินาไทยยังขูดรีดผลผลิตส่วนเกิน ในลักษณะของการบังคับเอาผลผลิตของชาวบ้าน ดังกรณีของข้าวที่มักถูกทางราชการบังคับซื้อในราคาถูก โดยเฉพาะเมืองที่อยู่ในเขตภาคกลางและภาคตะวันออก คือ กรุงเทพฯ อยุธยา อ่างทอง สุพรรณบุรี นครไชยศรี สามโคก นนทบุรี สาครบุรี สระบุรี เพชรบุรี สมุทรปราการ ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี ทั้ง 15 เมืองนี้จะถูกทางราชการบังคับเอาข้าวไร่ละ 2 ถัง โดยเจ้าของนาที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯ อยุธยา อ่างทอง สุพรรณบุรี นครไชยศรี สามโคก นนทบุรี สาครบุรี จะต้องขนข้าวค่านาและข้าวจัดซื้อส่งไปยังฉางหลวงในกรุงเทพฯ ส่วนเจ้าของที่นาในพื้นที่ สระบุรี เพชรบุรี สมุทรปราการ ต้องส่งข้าวไปยังฉางหลวงของแต่ละเมืองและเจ้าของที่นาในพื้นที่ ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี จะต้องส่งข้าวไปยังฉางเมืองปราจีนบุรี (ชัย เรืองศิลป์, 2541, หน้า 64)

การปกครองส่วนภูมิภาคสมัยใหม่

การสถาปนาการปกครองส่วนภูมิภาคสมัยใหม่ในจังหวัดชลบุรี เป็นผลเริ่มต้นมาจากการเปลี่ยนแปลงจากผลกระทบของสนธิสัญญาเบาริ่ง กล่าวคือ การเข้ามาของมีอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกภายใต้ลัทธิล่าอาณานิคม แต่หลังการทำสนธิสัญญาเบาริ่งได้ก่อให้เกิดการตอบโต้ของพลังภายในประเทศโดยการนำของชนชั้นนำกลุ่มเจ้า คือ การสร้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชโดยการวางศูนย์อำนาจของประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์เป็นหลัก กระบวนการรวมศูนย์ดังกล่าวมีขั้นตอนเริ่มต้นจากการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในปี พ.ศ. 2416 การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ การยกเลิกระบบไพร่ การจัดตั้งกองทัพสมัยใหม่และการเกณฑ์ทหาร ในที่สุดได้มีการจัดตั้งระบบเสนาบดีใหม่ในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม รวมถึงการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมณฑลเทศาภิบาลในช่วงทศวรรษ 2430 (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533, หน้า 121)

การจัดระบบมณฑลเทศาภิบาลนำไปสู่ผลต่อการปรับการปกครองส่วนภูมิภาคจากสมัยเก่ามาสู่สมัยใหม่ในจังหวัดชลบุรี กล่าวคือ ก่อนการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคในปี พ.ศ. 2437 ชลบุรีเป็นเมืองตรี สังกัดกรมท่า นับแต่ปี พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค โดยการนำระบบเทศาภิบาลมาใช้แทนระบบกินเมืองที่ใช้มาแต่เดิม เนื่องจากระบบดังกล่าวไม่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพพอที่จะใช้ในขณะที่สภาวะแวดล้อมทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ประเทศเพื่อนบ้านของไทย มิใช่พม่า มลายู กัมพูชา ลาวและเวียดนาม ซึ่งมีระบบทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง ตลอดจนการป้องกันและการขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองที่มีลักษณะคล้ายคลึง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

กันกับไทยอีกต่อไปแล้ว เพราะประเทศเหล่านั้นได้กลายเป็นพม่าและมลายูของอังกฤษ และอินโดจีนของฝรั่งเศส ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองที่แตกต่างจากไทย ตั้งโอบล้อมดินแดนไทยอยู่และเกิดปัญหากระทบกระทั่งทางชายแดนอยู่เสมอ ดังกรณีการกระทบกระทั่งทางชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งในที่สุดก็ลุกลามเป็นวิกฤตการณ์ที่รู้จักกันในนามของวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ซึ่งสร้างความเสียหายอันใหญ่หลวงแก่พระราชอาณาจักร (ธีรชัย ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป., หน้า 48-49)

ก่อนปี พ.ศ. 2437 นั้นหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราช แยกสังกัดอยู่กับหน่วยงาน 3 หน่วยงาน คือ กลาโหม มหาดไทยและกรมท่า (กรมพระคลัง) ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศจัดปันหน้าที่กระทรวงกลาโหมและกรมท่า มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว แล้วโอนงานอื่น ๆ ที่ควรเป็นงานของกระทรวงกลาโหม กระทรวงพระคลัง ฯลฯ จากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดตามกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง (ธีรชัย ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป., หน้า 48-49)

การดำเนินการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค เริ่มต้นด้วยการวางแผนปรับปรุงหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนดรูปแบบให้คล้ายคลึงกับแบบแผนที่มีอยู่เดิมให้มากที่สุด กล่าวคือ มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง (จังหวัด) แล้วจัดหน่วยเพิ่มขึ้นอีกเพื่อแก้ปัญหาระบบอำนวยการควบคุมและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองนอกราชธานี รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่กำหนดให้มีสาขาของกระทรวงใหญ่ในนครหลวง รับหน้าที่ดูแลกิจการของตนในส่วนภูมิภาค เรียกว่า ระบบเทศาภิบาล มณฑลเทศาภิบาลเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รวมเอาเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกัน มากน้อยต่างกันตามความสะดวกในการปกครองของข้าหลวงเทศาภิบาล (ธีรชัย ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป., หน้า 48-49)

จากประกาศจัดปันหน้าที่กระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2437 มีผลให้เมืองชลบุรี เมืองพนัสนิคมและเมืองบางละมุงถูกโอนไปอยู่กับกระทรวงมหาดไทยและรวมอยู่ในมณฑลปราจีนบุรี

ในปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ เป็นกฎหมายปกครองภูมิภาคสมัยใหม่โดยมีการจัดหน่วยบริหารที่เรียกว่า เมือง เสียใหม่และเปลี่ยนสถานภาพของความเป็นข้าราชการใหม่ กล่าวคือ ให้ข้าราชการหัวเมืองทุกคนเข้ารับราชการโดยยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง รัฐบาลกลางเป็นผู้ให้เงินเดือน เป็นผู้แต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนชั้นและถอดถอน

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติราชการอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ปฏิบัติงานในสำนักงาน มีเวลาราชการที่จะให้บริการแก่ประชาชน (ซึ่งตามระบบกินเมืองที่ใช้อยู่เดิม มีการสืบสกุลทางการเมือง (รับราชการ) ไม่มีเงินเดือน ไม่มีสำนักงาน ทำงานที่บ้าน มีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้เกณฑ์ใช้แรงงานจากไพร่และทรัพย์ สิ่งของจากราษฎรในปกครอง) ทำให้หน่วยงานราชการบริหารระดับเมืองเป็นตัวแทนที่แท้จริงซึ่งจะบริหารราชการแก่รัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับรองลงไปอีกด้วย (ธีรชัย ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป., หน้า 48-49)

ปี พ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ตราข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 117 ว่าด้วยตำแหน่งข้าราชการประจำเมือง ใบบอก รายงาน และคำสั่งตรวจการ การตั้งตำแหน่งและการทำบัญชีข้าราชการ การรักษาพระอัยการ การโยธา และการศึกษา

ตราข้อบังคับฉบับนี้ ได้แก้ไขระเบียบการแบ่งเขตการปกครองให้เรียบร้อยขึ้น กล่าวคือ ได้กำหนดเขตการปกครองแต่ละหน่วยโดยเฉพาะในขั้นต่ำให้มีขนาดและจำนวนพลเมืองไล่เลี่ยกันเป็นระเบียบเดียวกัน

ทำเนียบข้าราชการและส่วนราชการเมืองชลบุรี พ.ศ. 2441 เพื่ออนุวัตรตามข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 117 เมืองชลบุรี เมืองพนัสนิคมและเมืองบางละมุงยุบรวมเป็นเมืองชลบุรีมีคณะผู้ปกครองและส่วนราชการ ดังนี้

เมืองชลบุรี	
ผู้ว่าราชการ	พระยาชลบุรานุรักษ์
จ่าเมือง	นายผาด
สารเลข	นายกิ่ง
มหาดไทยเมือง	
ปลัด	จ่าฤทธิพิไชย (เนียม)
สัสดี	ขุนวิจิตรสรรพการ (แวว)
ศุภมาตรา	(ว่าง)
รักษาอัยการเมือง	
ยกรบัตร	(ว่าง)
ผู้ช่วย	ขุนศรีธรรมการ
ศาลเมือง	
อธิบดีผู้พิพากษา	หลวงนฤมิตร์สารานุการ (นก)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ผู้พิพากษา	นายทอง
ยกรบัตรศาล	นายโชค

นครบาลเมือง

นายร้อยตรี	กองตำรวจภูธร นายวัน

คลังเมือง

พนักงาน	นายชื่น

กรรมการอำเภอ

อำเภอชลบุรี	ที่ตั้ง	เมืองชลบุรี	นายอำเภอ ขุนโภชจีสูตร (ชุ่ม)
อำเภออ่างศิลา	ที่ตั้ง	อ่างศิลา	นายอำเภอ หลวงอนุรัฐนฤผดุง (แถบ) นายร้อยตรี
อำเภอบางปะกง	ที่ตั้ง	บางปะกง	นายอำเภอ นายแย้ม
อำเภอพนัสนิคม	ที่ตั้ง	น่าเมือง	นายอำเภอ หลวงบัญชาพิชิตราษฎร์ (บุญ)
อำเภอวัดโบถ	ที่ตั้ง	วัดโบถ	นายอำเภอ นายเอม
อำเภอท่าตะกูด	ที่ตั้ง	ท่าตะกูด	นายอำเภอ ขุนสงครามพินาศ (สิน)
อำเภอบางละมุง	ที่ตั้ง	บางละมุง	นายอำเภอ ขุนเทพบุรี (ช่วง)
อำเภอนาเกลือ	ที่ตั้ง	นาเกลือ	นายอำเภอ หลวงบุรัตถคามบดี (เปลี่ยน)

กรรมการที่ปรึกษา

พระสาครสงครามนิคมคามรักษา (นาก)	ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองบางละมุงแล้ว
หลวงเพ็ชรกำแหงสงคราม (จบ)	ปลัดเมืองบางละมุง

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2459 กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการเปลี่ยนคำเรียกหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคจาก เมือง เป็น จังหวัด และ เปลี่ยนตำแหน่ง ผู้ว่าราชการเมือง เป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่ออำเภอ ตามชื่อตำบลที่เป็นที่ตั้ง ที่ว่าการอำเภอนั้น ๆ แล้วจัดทำบัญชีรายชื่ออำเภอในแต่ละจังหวัดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ธีรชัย ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป., หน้า 48-49)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาตามมาว่า นามอำเภอบางแห่งเป็นนามเมือง หรือสถานที่ที่มีตำนาน ควรคงไว้ตามเดิม นอกจากนั้นให้เปลี่ยนไปตามที่เสนอมาในบัญชี

ด้วยเหตุนี้ เมืองชลบุรี จึงเปลี่ยนชื่อเป็น จังหวัดชลบุรี ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองชลบุรี เปลี่ยนเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และชื่ออำเภอมีการเสนอเปลี่ยนแปลงไปถึง 4 อำเภอ ดังนี้คือ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

(ธีรชัย ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป., หน้า 48-49)

	จังหวัดชลบุรี	
อำเภอเมือง	เปลี่ยนเป็น	อำเภอบางปลาสร้อย
อำเภอพนัสนิคม	คงเรียก	อำเภอพนัสนิคม
อำเภอบางพระ	เปลี่ยนเป็น	อำเภอศรีราชา
อำเภอท่าตะกูด	เปลี่ยนเป็น	อำเภอพานทอง
อำเภอบางละมุง	เปลี่ยนเป็น	อำเภอนาเกลือ

นอกจากนั้นในการปกครองส่วนภูมิภาคสมัยใหม่ ยังพบสิ่งใหม่อีกประการหนึ่งก็คือมีการก่อสร้างอาคารสำนักงานของส่วนราชการโดยตรงซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในแนวคิดระบบราชการสมัยใหม่นั้นข้าราชการในสมัยนี้ต้องปฏิบัติงานในสำนักงาน โดยมีเวลาราชการที่ให้บริการแก่ประชาชนแน่นอนและได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำ เพื่อการยังชีพ มิใช่การทำงานที่บ้านเจ้าเมืองหรือบ้านข้าราชการดังเช่น ในอดีตมีการสร้างสำนักงานหรือที่ว่าการของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชลบุรี จะเห็นได้จากบันทึกของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพที่แสดงให้เห็นถึงชลบุรีว่า (อธึก สวัสดีมงคล และธีรชัย ทองธรรมชาติ, 2550, หน้า 51-52)

"การปลูกสร้างที่ทำราชการในเมืองชลบุรี มีแปลกตาขึ้นกว่าไปตรวจในศก 118 (พ.ศ. 2442) คือ สร้างที่ว่าการเมือง 1 หลัง ศาล 1 หลัง ตะราง 1 หลัง เปน เครื่องไม้จริง ทำขึ้นใหม่ในปีนี้ ดูเรียบร้อยดี ศาลทำดีมาก ในเวลานี้ยังกำลังแต่งตัวไม้ จะปลูกสร้างสำเร็จในปีนี้อีก 2 หลัง คือที่ทำการสรรพกรหลัง 1 ที่สำนักนี้ สำหรับราชการไปพักอีก 1 แลเห็นว่าพระยาชลบุรานุรักษ์ได้เอาเป็นธุระในเรื่องการปลูกสร้างสถานที่ต่าง ๆ สำหรับราชการมาก ต้องนับว่าเป็นที่พอใจอย่างหนึ่ง"

ในกระบวนการสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคสมัยใหม่ในจังหวัดชลบุรียังได้มีการสร้างกลไกทางด้านการทหารด้วย นั่นคือ การเกิดขึ้นของฐานทัพเรือสัตหีบ กล่าวคือ เมื่อครั้งที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จมาทอดพระเนตรการซ้อมรบทางทะเลที่ตำบลสัตหีบ และทรงพิจารณาลักษณะภูมิประเทศของสัตหีบเห็นว่าเหมาะแก่การจัดตั้งเป็นฐานทัพเรือ เพราะมีภูเขา อ่าวและเกาะที่สามารถจอดพักเรือได้เป็นจำนวนมาก แต่ในขณะนั้นพระองค์เห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะสร้างฐานทัพเรือขึ้น ดังนั้นจึงโปรดเกล้าฯ ให้มีการสงวนที่ดินติดฝั่งของตำบลสัตหีบและบริเวณใกล้เคียงไว้ และเพื่อมิให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นโจษขาน จึงทรงมีพระบรมราชโองการประกาศว่าทางราชการสงวนที่ดินดังกล่าวไว้สำหรับสร้างพระราชวัง และต่อมาพระองค์จึงได้พระราชทานที่ดินดังกล่าวให้แก่ทหารเรือดังพระราชดำรัสที่ว่า (ภารดี มหาขันธ์, 2552, หน้า 109; จิราภรณ์ เชื้อไทย, 2551, หน้า 167)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

"การที่จะเอาสัตหีบเป็นฐานทัพเรือนั้น ก็ตรงตามความปรารถนาของเราอยู่แล้ว เพราะที่เราได้สั่งหวงห้ามที่ดินไว้ก็ด้วยความตั้งใจจะให้เป็นเช่นนั้น แต่เมื่อเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะใช้ฐานทัพเรือและไม่อยากให้โจษกันวุ่น จึงได้กล่าวไว้ว่าจะต้องการที่ไว้ทำวังสำหรับเผื่อจะมีผู้จับจองฝ่ายเทศาภิบาลจะได้ตอบไม่อนุญาตได้ โดยอ้างเหตุว่าพระเจ้าอยู่หัวต้องพระราชประสงค์ เมื่อบัดนี้ทหารต้องการก็ยินดีอนุญาตให้"

สภาพภูมิประเทศของสัตหีบในช่วงนั้น กล่าวได้ว่าไม่มีสิ่งก่อสร้างใดอยู่เลยในบริเวณนั้น และพื้นที่บริเวณใกล้เคียงเป็นป่ารก รุงรัง เต็มไปด้วยไข้มาเลเรีย บริเวณที่มีผู้คนอาศัยอยู่ในขณะนั้นก็คือ หมู่บ้านเล็กๆ ของชาวประมงและที่บริเวณเกาะตอหม้อมีบ้านหลังเล็ก ๆ 3-4 หลังเท่านั้น หลังจากที่ได้รับพระราชที่ดินบริเวณสัตหีบแล้ว พลเรือเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาภากรเกียรติวงศ์ กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ได้อนุญาตผ่อนผันให้ราษฎรเข้ามาอาศัยในพื้นที่บริเวณดังกล่าว เพื่อช่วยบุกเบิกทำให้พื้นที่สมบูรณ์ (คณะทำงานจัดทำหนังสือประวัติกองทัพเรือ, 2542, หน้า 130-131)

กล่าวได้ว่า การก่อสร้างท่าเรือดังกล่าวเต็มไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากพื้นที่เต็มไปด้วยป่ารกรุงรังและโรคภัยต่าง ๆ แรงงานที่ใช้ในการก่อสร้างท่าเรือในช่วงแรกนั้น ก็คือ นักโทษที่ขอตัวมาจากกรมราชทัณฑ์ โดยในการใช้งานจะมีทหารเป็นผู้ควบคุมตลอดเวลาและผ่อนผันเครื่องพันธนาการออก (คณะทำงานจัดทำหนังสือประวัติกองทัพเรือ, 2542, หน้า 130-131)

ต่อมากระทรวงทหารเรือ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ชื่อว่า "คณะกรรมการดำเนินการสร้างสัตหีบ" (คดสส.) โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้กำหนดพื้นที่ไว้เป็น 3 ชั้น คือ เขตชั้นใน แบ่งเป็น 3 แปลง เป็นที่หวงห้ามเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อใช้สร้างโรงทหารและกิจการทหารอื่น ๆ เขตชั้นกลาง อนุญาตให้ราษฎรจับจองเป็นสิทธิ์ได้ แต่จะประกอบอาชีพใดต้องได้รับอนุญาตจากทางทหารเรือก่อนและเขตชั้นนอก อนุญาตให้ราษฎรจับจองถือสิทธิ์ตามระบิลเมืองได้ (คณะทำงานจัดทำหนังสือประวัติกองทัพเรือ, 2542, หน้า 131-132) ภายหลังจากการเข้ามาของฐานทัพเรือสัตหีบเป็นผลให้พื้นที่ดังกล่าวได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งมีการยกฐานะสัตหีบขึ้นเป็นอำเภอในเวลาต่อมา

หน่วยงานส่วนราชการที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งเข้ามาในจังหวัดชลบุรีในช่วงนี้ คือ ระบบการแพทย์สมัยใหม่ ดังจะเห็นได้จาก การก่อสร้างโรงพยาบาลชลบุรี ในปี พ.ศ. 2462 ที่นำโดยที่พระยาสัจจาภิรมย์ (สรวง ศรีเพ็ญ) ซึ่งได้ชักชวนบรรดาพ่อค้าและประชาชน ให้ช่วยกันบริจาคเงินสร้างโรงพยาบาลขึ้นบริเวณทะเลตรงปากคลองบางปลาสร้อย ซึ่งในขณะนั้น โรงพยาบาลชลบุรีอยู่ภายใต้การดูแลของเทศบาลชลบุรี แต่เมื่ออธิบดีกรมสาธารณสุข (พระยาบริรักษ์เวชชการ) ได้มาตรวจเยี่ยมโรงพยาบาลจังหวัดชลบุรีแล้วให้ความเห็นว่า ที่ตั้งโรงพยาบาลอยู่ในทะเลเช่นนี้ไม่

เหมาะสมเพราะเป็นที่มีอากาศชื้นประกอบอาจมีปัญหาในเรื่องของการขยายพื้นที่ในอนาคต จึงมีการแนะนำให้หาสถานที่ใหม่เพื่อจัดสร้างโรงพยาบาล ต่อมาทางราชการจะรับเอาโรงพยาบาลที่อยู่ในความดูแลของเทศบาลเมืองทุกจังหวัดมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข หลังจากนั้นจึงมีการจัดเตรียมที่ดินเพื่อรองรับการสร้างโรงพยาบาลชลบุรีแห่งใหม่จำนวน 21 ไร่ โดยที่ดินบริเวณดังกล่าวนั้นเป็นของหลวงบำรุงราชนิยม นายกเทศมนตรีเมืองชลบุรี อย่างไรก็ตามที่ดินดังกล่าวแม้จะมีความยาวขนานไปกับถนนสุขุมวิทกว่า 100 เมตร แต่ที่ดินเหล่านี้มิได้อยู่ติดถนน เพราะมีที่ดินของผู้อื่นบังอยู่ตอนหน้าตลอดแนว หลวงบำรุงราชนิยมจึงบริจาคเงินส่วนตัวซื้อที่ดินที่บังอยู่ด้านหน้าแล้วยกให้เป็นที่ดินของโรงพยาบาล (สุบิณ สืบสงวน, ม.ป.ป., หน้า 98-99; ภารดี มหาขันธ์, 2552, หน้า 120)

การปกครองท้องที่และการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องที่ในฐานะที่เป็นกลไกของการปกครองส่วนภูมิภาคได้เข้ามามีบทบาทในเขตตำบลและหมู่บ้านของชลบุรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 หลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และเป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐ ใช้กลไกของรัฐสามารถขยายตัวเข้ามาแทรกแซงในวิถีชีวิตของชุมชนตำบลและหมู่บ้านได้ คือ มีการตั้งหมู่บ้านและตำบลอย่างเป็นทางการ หลังจากที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ปี พ.ศ. 2457 แล้วพบว่ายังมีการแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่เพิ่มเติมอีก 8 ฉบับโดยมีสาระสำคัญดังนี้ (กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย, 2546)

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 การแก้ไขมีสาระสำคัญที่มาตรา 18 คือ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุไม่เกิน 60 ปี ที่ดำรงตำแหน่งให้คงอยู่ต่อไป แต่ถ้าผู้ใดไม่สามารถที่จะบริหารราชการได้ก็ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 การแก้ไขมีสาระสำคัญที่มาตรา 5 คือ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 การแก้ไขมีสาระสำคัญที่มาตรา 18 คือ ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของตำแหน่งเดิม กล่าวคือ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นฝ่ายปกครองมีหน้าที่ช่วยผู้ใหญ่บ้านในการรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายภายในเขตหมู่บ้านโดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านร่วมกันพิจารณาคัดเลือกได้ไม่เกิน 5 คน

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516 การแก้ไขมีสาระสำคัญที่มาตรา 12 คือ การกำหนดคุณสมบัติผู้ใหญ่บ้านให้มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้นหรือที่

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

กระทรวงศึกษาเทียบไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น แต่ปรากฏว่าบางหมู่บ้านซึ่งเป็นท้องที่กันดาร ชายแดนหรือเป็นท้องถิ่นที่มีชาวเขาอยู่อาศัย ประชาชนยังไม่สามารถเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเร่งรัดพัฒนาจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเว้นหรือลดหย่อนพื้นความรู้ของผู้ใหญ่บ้านในบางท้องที่ได้

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525 การแก้ไขมีสาระสำคัญ คือ เปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เพราะตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านปัจจุบันไม่ต้องรับผิดชอบด้านการปราบปรามอาชญากรรมรวมทั้งอาจจะแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ชายได้ นอกจากนี้ การให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านได้นั้นก็เพื่อกำหนดมิให้ข้าราชการการเมืองเป็นผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2527 การแก้ไขมีสาระสำคัญคือ เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการเปรียบเทียบความแพ่ง ค่าธรรมเนียมหมายเรียกและคำร้องรวมกัน และค่าธรรมเนียมทำใบยอมไว้ในอัตราที่ยังไม่เหมาะสมกับค่าของเงินตราและภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนทุนทรัพย์และอัตราค่าธรรมเนียมใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532 การแก้ไขมีสาระสำคัญคือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ทำให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งถ้าอุปสมบทหรือบรรพชา เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิอุปสมบทหรือบรรพชาได้ เช่นเดียวกับข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงแก้ไขให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิลาอุปสมบทหรือบรรพชาได้เป็นเวลาติดต่อกันไม่เกิน 120 วัน และต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญ คือ กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และกำหนดคุณสมบัติรวมถึงลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมอีก ซึ่งแต่เดิมกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมีอายุตั้งแต่ 25 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนานที่สุด 35 ปี ประกอบกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

จาก พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวจะพบว่า มีเนื้อหาร่วมกันซึ่งถือว่าเป็นตัววางกรอบฐานะตำบลไว้ดังนี้

1. หมู่บ้านรวมกันประมาณ 20 หมู่บ้านให้ถือเป็นหนึ่งตำบล โดยใช้ลำห้วย หนอง คลอง บึง บางหรือสิ่งใดเป็นหมายเขตของตำบลนั้น แต่ถ้าหากไม่มีให้จัดหลักปักหมายเขตเพื่อบอกเขต

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ของตำบลนั้น ๆ

2. ในหนึ่งตำบลให้มีการกำนัน 1 คน มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น คณะกรรมการตำบล 1 คณะ ประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง และครูประชาบาลในตำบล 1 คน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน

3. ในการประชุมคณะกรรมการตำบลนั้นจะต้องมีกรรมการตำบลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจำนวนจึงจะครบองค์ประชุม โดยให้กำนันเป็นประธานการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก แต่ถ้าหากว่ามีคะแนนเท่ากันนั้น กำนันซึ่งเป็นประธานจะออกเสียงอีกเสียงหนึ่งเพื่อชี้ขาด

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ทั้ง 8 ฉบับยังกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ทางราชการ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา
3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร โดยการทำบัญชีและนำราษฎรไปเสียภาษี
4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทำบัญชีทะเบียนบ้าน
5. มีหน้าที่ในการประกาศนโยบายของรัฐแก่ชาวบ้านและรายงานเหตุการณ์ต่อทางราชการ
6. ฯลฯ

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีนั้น แต่เดิมมีการใช้รูปแบบของสุขาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เป็นนิติบุคคลแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎร โดยการนำรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้ดำเนินการวางรากฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2475 ว่า (ปธาน สุวรรณมงคล, 2537, หน้า 3)

"รัฐบาลนี้เห็นว่า วิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดี๋ยวนี้ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องที่หนึ่ง ๆ จะไปมุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องที่นั้น ๆ วิธีการจัดให้มีการปกครองเฉพาะท้องที่ขึ้นก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องที่นั้น ๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้ก็มีอยู่ จนถึงได้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นฉบับหนึ่ง แต่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งการมิได้ลุล่วงไป รัฐบาลนี้เห็นเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้เทศบาลหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในราวต้นปีหน้า"

ดังนั้นการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเป็น

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

กระแสการทดลองการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการขยะในชุมชนและเป็นการเตรียมความพร้อมในระบอบประชาธิปไตย ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 มีพระบรมราชโองการให้ร่างกฎหมายเทศบาล เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองเพิ่มมากขึ้นและเพื่อเรียนรู้ประชาธิปไตยดังความตอนหนึ่งพระราชนิพนธ์เรื่อง "ประชาธิปไตย" ซึ่งขออัญเชิญมา ณ ที่นี้ว่า (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544, หน้า 14)

"ถ้ามีการยอมรับว่า วันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตย แบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง เราจะต้องเรียนและทดลอง เพื่อที่จะรู้ว่าระบบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง การจัดตั้งเทศบาลขึ้นในที่ต่าง ๆ จะเป็นปัจจัยที่จะสอนให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิเลือกตั้ง และการทดลองนี้ ก็จะเป็นประโยชน์และเป็นการให้ความรู้ไปในตัว จะเป็นการดีกว่าในการที่จะให้ประชาชนได้รู้จักเข้าควบคุมกิจการท้องถิ่นด้วยตนเองก่อนที่เขาจะพยายามที่จะควบคุมราชการโดยผ่านรัฐสภา ..."

ความพยายามกระจายอำนาจของคณะราษฎร โดยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นและได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งมี 3 แบบ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล โดยเริ่มจากการยกฐานะของสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล โดยรูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเริ่มจากการยกฐานะของสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลและในกฎหมายนี้ หมวดที่ 3 ได้บัญญัติเรื่องของสภาจังหวัด อันอาจถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของสภาจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่เป็นนิติบุคคลในจังหวัดชลบุรีเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2476 เมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช พ.ศ. 2476 เป็นครั้งแรก ในระยะเริ่มต้นของการใช้พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นดำเนินการก่อน 1 ปี ต่อจากนั้นจึงให้มีการเลือกตั้งโดยตรง ดังนั้นพระยาศรีมหาเกษตร (ชวน สมุทรานนท์) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีในเวลานั้น จึงได้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองชลบุรีขึ้น 18 คน และทำพิธีเปิดเทศบาลเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2478 มีหลวงธำรงธุระราษฎร์ (ทองอยู่ กนะกาศัย) เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชลบุรีคนแรก และรับโอนกิจการทั้งหมดของสุขาภิบาลเมืองชลบุรีมาเป็นของเทศบาล เช่น โรงไฟฟ้า โรงพยาบาล เป็นต้น หลวงธำรงธุระราษฎร์ รับหน้าที่อยู่เกือบ 1 ปี ก็ลาออกเพราะป่วย

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่จึงแต่งตั้งให้หลวงบำรุงราชนิยม (สูญ สิงคาลวณิช) เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชลบุรีแทน ต่อมาทางราชการได้ประกาศรับสมัครผู้ที่สนใจจะรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หลวงบำรุงราชนิยม ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรี (พ.ศ. 2479-2483) ถือเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยราษฎรเป็นครั้งแรกของเมืองชลบุรี (ธีรชัย ทองธรรมชาติ. ม.ป.ป., หน้า 68)

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดระยะแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 นั้น ยังไม่เป็นนิติบุคคล คืออยู่ในรูปของ สภาจังหวัด สภาจังหวัดในขณะนั้นมีฐานะเป็นตัวแทนองค์กรของประชาชน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนอำเภอละ 1 คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน โดยในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดเงื่อนไขของการเลือกสมาชิกสภาจังหวัดว่า ในสมัยแรก สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งประเภทเดียว มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ในสมัยที่สอง สมาชิกสภาจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง

สภาจังหวัดตามกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ปรึกษาหารือกิจการตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ดังต่อไปนี้

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอข้อแนะนำรัฐบาลในจังหวัด การเงินและการอื่น ๆ ของเทศบาลและกิจการจังหวัด อาทิคือ การเกษตร การหัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีและกิจการอื่นใด อันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น

4. ตั้งกะทู้ถามกรมการจังหวัด ในที่ประชุมสภา ในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้แต่กรมการจังหวัดทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด

5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ

สภาจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรมการจังหวัด ซึ่งได้แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้ ไม่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลคณะกรมการจังหวัด สภาจังหวัดยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกจากราชการส่วนภูมิภาค สภาจังหวัดไม่ได้เป็นสภานิติบัญญัติ การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดใช้ระเบียบเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การจัดตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แม้ว่าจะไม่มีอำนาจโดยตรงแต่ก็เป็นองค์กรที่มีประโยชน์อยู่บ้าง คือ มีส่วนช่วยให้คณะกรมการจังหวัดได้เกิดความ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สำนึกและมีความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพราะถ้าปฏิบัติงานบางอย่างไม่เหมาะสมหรือบกพร่องอาจถูกสมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของจังหวัดซึ่งอาจจะเป็นที่ครหาแก่ประชาชนได้ (สงวน ช้างฉัตร, 2519, หน้า 55)

สภาจังหวัดยังตรวจสอบในเรื่องของงบประมาณตามที่คณะกรมการจังหวัดจัดทำเสนอต่อสภาจังหวัด จากอำนาจหน้าที่ให้สภาจังหวัดคอยตรวจสอบในเรื่องของการเงินและให้คำแนะนำในเรื่องที่คณะกรมการจังหวัดต้องการคำแนะนำและสามารถเสนอความคิดเห็น ในทางปฏิบัติของความเป็นจริงสภาจังหวัดแทบไม่มีบทบาทเลยเพราะไม่ค่อยจะได้รับการรับฟังจากคณะกรมการจังหวัด คณะกรมการจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงจึงไม่ค่อยรับฟังเสียงของสภาจังหวัดเพราะอาจจะคิดว่าในสิ่งที่ปฏิบัติไปจะไม่ได้เป็นผลงานของตนเอง

"...ส่วนหน้าที่ด้านปรึกษาหารืออื่น ๆ เช่นหน้าที่เสนอข้อแนะนำรัฐบาลหรือให้คำปรึกษาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ ตลอดจนหน้าที่ด้านการตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดต่าง ๆ นั้นได้รับประโยชน์น้อยเกินไปและเคยมีสมาชิกสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาในสภาว่า สมควรที่จะเลิกสภาจังหวัดเสีย แต่ภายหลังที่ได้อภิปรายกันแล้วที่ประชุมก็เห็นว่าหาควรทำเช่นนั้นไม่ หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรก็น่าปรับปรุงให้สภาจังหวัดเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น..." (คำกล่าวของ นอ.หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, หน้า 195)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องของการทดลอง ในส่วนของสภาจังหวัดก็เช่นเดียวกันเพียงแต่เป็นระดับการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่กว่าคืออยู่ในระดับจังหวัด และถ้าดูตามอำนาจหน้าที่จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและคอยตรวจสอบเรื่องการคลังของเทศบาลจึงเปรียบเสมือนการควบคุมประสานการทำงานของเทศบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดกับเทศบาลและกิจการจังหวัด รวมทั้งยังคอยสอดส่องการทำงานของกรมการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังคำกล่าวที่ว่า (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สามัญ พ.ศ. 2476, หน้า 2479)

"ส่วนในหมวดที่ 3 นี้ กรรมาธิการได้เก็บข้อความที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดมากล่าวไว้โดยประสงค์ให้เป็นสภาที่ควบคุมประสานงานเทศบาลในจังหวัดดั่งที่ปรากฏในร่างที่ได้ยกขึ้นแล้ว"

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่าการตราเรื่องสภาจังหวัดไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีสาเหตุมาจาก

1. เป็นการสานต่อการทดลองการกระจายอำนาจให้กับประชาชนและเป็นการฝึกฝนประชาชนให้เรียนรู้กับระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเทศบาลและต้องการสร้างกระบวนการการเรียนรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยให้กับประชาชนจึงได้ตั้งสภาจังหวัดขึ้นด้วยเพื่อเพิ่มความคุ้นเคยให้กับประชานทั้งจังหวัด

2. ตั้งสภาจังหวัดเพื่อควบคุมประสานงานระหว่างเทศบาล ในเรื่องของการคลังและปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ย่อมที่จะเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาในการปฏิบัติภารกิจและอาจจะเกิดความขัดแย้งระหว่างกันจึงจำเป็นที่จะต้องมีผู้ประสานงานระหว่างเทศบาล

3. ให้คำปรึกษาหารือกับคณะกรมการจังหวัด เป็นตัวแทนของประชาชนที่จะเสนอความคิดเห็นและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้กับข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในการรับรู้ข้อมูลและความต้องการจากส่วนท้องถิ่น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 สภาจังหวัดได้รับการพัฒนาขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติสภาจังหวัดได้แยกสภาจังหวัดโดยระบุให้ทุกจังหวัดมีสภาจังหวัด สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 9 คน ซึ่งราษฎรในอำเภอเลือกตั้งอำเภอละ 1 คน ดำรงตำแหน่งวาระ 4 ปีและสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งหมด ไม่มีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง ส่วนในเรื่องของฐานะและบทบาทหน้าที่ก็ยังคงเป็นเหมือนเดิมไม่ได้เป็นนิติบุคคลและมีหน้าที่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา การตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535, หน้า 126)

สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. สภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ดังนี้

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรมการจังหวัดในกิจการของจังหวัดดังต่อไปนี้

4. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

5. การประถมศึกษาและอาชีวะศึกษา

6. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

7. การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ

8. การกสิกรรมและการขนส่ง

9. การเก็บภาษีอากรโดยตรงซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด

10. การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอและเขตเทศบาล

11. ให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรมการจังหวัดหรือรัฐบาลร้องขอ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

เหตุการณ์นี้ก็เป็นที่น่าสังเกตอีกว่าทำไมต้องมีการแยกกฎหมายออกมาจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลเพราะจะเห็นได้ว่าไม่มีความสำคัญอะไรเลยในเรื่องของการแยกกฎหมายออกมาไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงของสภาจังหวัดในเรื่องใด ๆ เลย ทั้งในเรื่องของบทบาทหน้าที่และฐานะก็ยังคงไม่เป็นนิติบุคคล โดยน.อ.หลวงธำรงค์นาวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (2481) ได้กล่าวไว้ว่า

"รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 โดยมีหลักการว่า เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสภาจังหวัดให้เป็นการเหมาะสมแก่กาลสมัย...ดังที่รัฐบาลได้ชี้แจงแล้วว่าในเรื่องสภาจังหวัดนั้น ในรูปของเรื่องไม่ตรงกับในเรื่องสภาเทศบาล เพราะฉะนั้นก็สมควรที่จะได้แยกออกเป็นอีกพระราชบัญญัติหนึ่งต่างหากและในการที่ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลเช่นนี้ขอให้เลยถือโอกาสปรับปรุงเรื่องในสภาจังหวัดเสียด้วย" (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สมัยสามัญ, 2481, หน้า 1190)

การตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 คงจะมีเจตนาที่จะแสดงรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ของสภาจังหวัด อันเนื่องมาจากสภาผู้แทนราษฎรมีมติสมควรปรับปรุงสภาจังหวัดให้เหมาะสมแก่กาลสมัยซึ่งเป็นการแสดงเจตนาในเรื่องของการกระจายอำนาจและการพัฒนาชนบท แต่มีข้อน่าสังเกตในเรื่องของการกระจายอำนาจว่า "ในมาตรา 28 กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกมาใหม่ ในคำสั่งให้ยุบสภาเช่นนี้ต้องแสดงเหตุผลและมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน" (พ.ร.บ.สภาจังหวัด พ.ศ. 2481) จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ยังมีการควบคุมจากส่วนกลาง คือมหาดไทยที่ยังคงมีอำนาจเหนือสภาจังหวัดที่สามารถสั่งยุบสภาจังหวัดได้ ทำให้การทำงานของสภาจังหวัดต้องถูกควบคุมจากมหาดไทย

การแยกกฎหมายคงมีสาระสำคัญในเรื่องของการปรับปรุงหน้าที่ของสภาจังหวัดให้รัดกุมขึ้น การเป็นสภาที่ปรึกษาของสภาจังหวัดกระทำได้เมื่อมีการร้องขอมาของข้าหลวงใหญ่ประจำจังหวัดและมติของสภาจังหวัดก็ไม่ได้เป็นเครื่องผูกมัดให้ข้าหลวงใหญ่ประจำจังหวัดต้องปฏิบัติตาม เช่น อำนาจการเรียกเปิดปิดหรือขยายเวลาการประชุมเป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด การลงวินิจฉัยข้อบังคับนั้นให้ถือเอาตามเสียงข้างมาก การปรึกษาหารือในสภาจังหวัดต้องเป็นที่ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาโดยเฉพาะ ห้ามมิให้ปรึกษาในเรื่องการเมืองแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่กรมการจังหวัดย่อมทรงใช้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดอาจรับเลือกเป็นคณะกรรมการสภาจังหวัดและอาจเสนอบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิใช่สมาชิกเป็นคณะกรรมการ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

วิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภาและอาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ (อรรถ วิสุตรโยธาภิบาล, 2506, หน้า 139) เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการแก้ไขการปกครองจังหวัด ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยเปลี่ยนชื่อข้าหลวงใหญ่ประจำจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการ รับผิดชอบบริหารราชการแทนคณะกรมการจังหวัด สภาจังหวัดจึงเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอำนาจหน้าที่ก็ยังเหมือนเดิม สภาจังหวัดในช่วงนั้นเป็นองค์การที่แทบจะไม่มีบทบาทมากมาย เนื่องจากไม่ได้มีโอกาสที่จะได้ให้คำปรึกษา ไม่ได้มีบทบาทอย่างแท้จริงเพียงได้แต่ตั้งกระทู้ถาม ไม่ได้มีอำนาจในการตรวจสอบหรือมีอำนาจลงโทษแก่คณะกรมการจังหวัด

จากปัญหาดังกล่าวได้ไปสู่กระแสของการพิจารณาว่าควรจะมีสภาจังหวัดต่อไปหรือไม่ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2497 ในการประชุมผู้ว่าราชการทั่วประเทศได้มีการอภิปรายและเสนอความเห็นในที่ประชุมในเรื่องเกี่ยวกับสภาจังหวัด ในที่สุดได้มีมติออกมาว่า ควรจะยังคงมีสภาจังหวัดต่อไป โดยอ้างว่าประเทศไทยเป็นประเทศประชาธิปไตยควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และสภาจังหวัดควรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ใหม่ ควรมีบทบาทในการควบคุมการบริหารของจังหวัด

การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้นในบริบททางสังคมการเมืองที่สำคัญ มีดังนี้คือ

สภาพทางการเมืองการปกครองของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำอยู่เกือบตลอดเวลาอีกทั้งมีการปฏิวัติและทำรัฐประหารหลายครั้งในช่วงที่เว้นว่างจากการปฏิวัติและรัฐประหารก็จะมีในช่วงที่จอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2481-2487 และในช่วงนั้นเองก็เกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้นแต่ประเทศไทยไม่ได้รับผลกระทบมากนัก รัฐบาลในช่วงต่อมาก็เป็นรัฐบาลที่มาจากข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. 2490 ก็เกิดรัฐประหารและจอมพล ป.พิบูลสงครามก็ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ซึ่งในช่วงนั้นกระแสของสงครามเย็นได้แผ่ขยายมากขึ้น การต่อต้านคอมมิวนิสต์ก็ตื่นตัวขึ้นในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยในขณะนั้นมีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกา การเมืองภายในหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่นั้นก็เกิดความแตกแยกของอำนาจภายในประเทศไทย กล่าวคือมีกลุ่มอำนาจที่ไม่ลงรอยกันหรือที่เรียกว่า “อำนาจสามฐาน” ไม่มีผู้นำที่เด่นในการปกครอง ซึ่งก็คือ อมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีอำนาจของทหารบก พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ มีอำนาจของตำรวจและจอมพล ป. พิบูลสงครามมีอำนาจของรัฐบาลทำให้เกิดความวุ่นวายเป็นอย่างมากในช่วงนั้นอำนาจของรัฐบาลซึ่งก็คือของจอมพล ป.พิบูลสงครามดูท่าว่าจะมีอำนาจน้อยที่สุดและพยายามที่

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

จะรักษาอำนาจของตน จึงได้มีความพยายามที่จะหาอำนาจเสริมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งก็คือ สหรัฐอเมริกาซึ่งก็อาจจะไม่ได้มากนัก เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ให้การสนับสนุนในการต่อต้านคอมมิวนิสต์จึงไม่มีความสนใจในเรื่องของการเมืองภายในประเทศซึ่งไม่ค่อยจะมีผลในการคานอำนาจภายในประเทศ การหาอำนาจเสริมภายในก็คือการพยายามเพิ่มอำนาจของส่วนการบริหารประเทศก็คือตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ส่วนกลางมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นในการบริหารประเทศ การเสริมอำนาจภายในนั้นไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีกองกำลังหรืออำนาจมากแต่อย่างใด แต่คงเป็นในเรื่องของการสร้างความชอบธรรมที่จะสร้างภาพของความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งก็คือการจัดให้มีการกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่น ซึ่งในเวลานั้นจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้มีการกล่าวคัดค้านอำนาจของทหารและตำรวจโดยใช้กระบวนการประชาธิปไตย เช่น การลดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหลือ 20 ปี เป็นต้น และยังได้กล่าวสุนทรพจน์ดังนี้

"ในระบอบประชาธิปไตย ทหารไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมือง...เจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นทหาร ข้าราชการหรือตำรวจ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือการเมืองไม่ควรยุ่งในธุรกิจที่จะทำให้มีผลต่อเศรษฐกิจทั่วไปของชาติและความเป็นอยู่ของประชาชน...ควรที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศนี้...กำลังทหารหรือตำรวจเพียงใช้เพื่อป้องกันประเทศในยามคับขัน... สำหรับประเทศไทย การบริหารประเทศได้เปลี่ยนไป เมื่อ 23 ปีที่แล้ว ในฐานะผู้นำของรัฐบาล จึงขอให้ยุติการใช้กำลังทหารหรือตำรวจในการตั้งรัฐบาลเพราะว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการต่อต้านประชาธิปไตย" (ลิขิต ธีรเวคิน, 2535, หน้า 147)

จากคำกล่าวนี้เป็นการอ้างระบอบประชาธิปไตยว่าไม่ควรมีการใช้อำนาจทางทหารและตำรวจ เป็นการคานอำนาจของกำลังทหารและตำรวจในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยได้สร้างความชอบธรรมในการกระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

การเพิ่มอำนาจทางการบริหารให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นไปในรูปของการเพิ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องของจำนวนและการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มีส่วนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นการเข้าถึงท้องถิ่นให้มากที่สุดนี้น่าจะมีเหตุผลอื่น ๆ อีกที่จำเป็นจะต้องเข้าให้ถึงท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งก็คือ การต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ซึ่งตอนนั้นกระแสของคอมมิวนิสต์กำลังมาแรง รัฐบาลมีความต้องการที่จะต่อต้านพวกคอมมิวนิสต์ทั้งให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและต้องดูแลสอดส่องภายในประเทศเอง

ในระหว่างปี พ.ศ. 2495-2498 เป็นช่วงเวลาที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เดินทางในหลาย ๆ ประเทศ เพื่อที่จะแสวงหาอำนาจจากภายนอกเข้ามาช่วยคานอำนาจภายในประเทศกับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์และกลุ่มซอยราชครูเพื่อไปดูงาน

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

เกี่ยวกับการปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในยุโรป และจากการที่ได้พบเห็นบรรยากาศของประชาธิปไตยในประเทศที่ได้ไปดูงานมา เช่น การไฮร์ปาร์คหรือการพูดในที่สาธารณะเกี่ยวกับประชาธิปไตย เป็นต้น เมื่อกลับมาจึงมีความสนใจนำเรื่องระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาใช้สร้างฐานอำนาจของตนเอง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2535, หน้า 185)

ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 อันเป็นผลให้เกิดหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค มีรายได้ รายจ่ายของตนเอง

หลักการและเหตุผลของการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีดังนี้ เพื่อที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยที่พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2487 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขาดอำนาจหน้าที่และกำลังเงินที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงเห็นสมควรจะปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจหารายได้และดำเนินกิจการเองได้ ทั้งให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ชุดที่ 1 มกราคม, 2498, หน้า 20)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้ปรับปรุงให้สภาจังหวัดมีอำนาจมากขึ้นอันเนื่องมาจากการที่สภาจังหวัดปฏิบัติงานไม่ได้ตามความมุ่งหวัง มีอำนาจดูแลกิจการส่วนจังหวัดทุกแห่งที่ไม่ใช่เขตเทศบาลและสุขาภิบาล เป็นการส่งเสริมให้ตำบลต่าง ๆ ได้เจริญยิ่งขึ้น นอกจากนั้นกิจการบางอย่างที่ต้องใช้ทุนมาก ซึ่งเทศบาลหรือสุขาภิบาลไม่สามารถจัดทำได้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจดำเนินกิจการนั้น ๆ ได้ เมื่อไม่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์การเหล่านั้น เพื่อส่งเสริมความเจริญให้แก่จังหวัด (สงวน ช้างฉัตร, 2519, หน้า 58)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้แบ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายของข้าราชการประจำ นอกจากนี้ยังได้แบ่งจังหวัดเป็นสองฐานะ คือ จังหวัดในฐานะของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางกับจังหวัดในฐานะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จากฐานะของจังหวัดเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งทั้งหัวหน้าหน่วยราชการส่วนภูมิภาค อันเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางและหัวหน้าหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดและมีนายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน

จังหวัด พ.ศ. 2498 ประกอบด้วย

1. ฝ่ายบริหาร

ประกอบด้วยข้าราชการที่มาจากส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

โครงสร้างของฝ่ายบริหาร มีดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทั่วไป มีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ มีโครงสร้าง 2 หมวด คือ หมวดบริหารงานทั่วไปกับหมวดแผนและงบประมาณ

2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ มีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ มีโครงสร้าง 3 หมวด คือ หมวดการเงิน หมวดการบัญชีกับหมวดตรวจสอบและพัฒนารายได้

3. ส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานช่างและโครงการสาธารณูปโภค มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ มีโครงสร้าง 3 หมวด คือ หมวดสำรวจและออกแบบ หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุงกับหมวดเครื่องจักรกล

4. ส่วนอำเภอ/ กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประจำอยู่ตามอำเภอ/กิ่งอำเภอต่าง ๆ โดยมีหัวหน้าส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ มีโครงสร้าง 3 หมวด คือ หมวดการคลัง หมวดพัฒนาและโยธากับหมวดบริหารงานทั่วไป

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละอำเภออยู่ในวาระ 5 ปี จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้น ๆ ดังนี้

2.1 จำนวนประชากรไม่เกิน 200,00 คน มีสมาชิกจังหวัดได้ 18 คน

2.2 จำนวนประชากร 200,000-500,000 คนมีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

2.3 จำนวนประชากร 500,000-1,000,000 คนมีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

2.4 จำนวนประชากรเกิน 1,000,000 คนมีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

มีประธานสภาและรองประธานสภา ตำแหน่งละ 1 คน โดยจะมีการเลือกมาจากสมาชิกสภาจังหวัด มีผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเป็นเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณูปการ
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ เป็นกิจการส่วนจังหวัด

บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

1. มีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดร่วมกับสภาจังหวัด โดยมีหน้าที่นำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด
2. ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ลงโทษ ตลอดจนการให้บำเหน็จความชอบ
3. เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดต่อสภาจังหวัด
4. ตอบกระทู้ถามหรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัด

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งข้าราชการของการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นข้าราชการของการบริหารส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ทั้งเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทีหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดและการอนุมัติข้อบัญญัติชั่วคราว ใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การสอบถามข้อเท็จจริงในที่ประชุมสภาจังหวัด

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำเป็นแผนระยะ 1 ปีและ 5 ปี มาจากการเสนอแผนงานของส่วนต่าง ๆ แล้วดูประกอบกับรายได้และขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นแนวทางในการบริหารงานและเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน

2. ขั้นการจัดทำข้อบัญญัติจังหวัด มาจากการเสนอแผนงานโครงการจากส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอและส่วนงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยดูจากรายได้ นโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งให้จังหวัดโดยเลขานุการจะรวบรวมแผนงานโครงการใช้จ่ายเงินของส่วนต่าง ๆ เสนอปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อตรวจสอบและแก้ไข แล้วจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ที่ประชุมสภาจังหวัดพิจารณา

3. ขั้นจัดหารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ใน 3 ลักษณะดังนี้

3.1 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รายได้จากทรัพย์สินสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้จากค่าปรับ

3.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ของท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และค่าปรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

3.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น เงินอุดหนุนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กและอุดหนุนเฉพาะกิจ

4. ขั้นตอนปฏิบัติตามข้อบัญญัติจังหวัด การปฏิบัติตามข้อบัญญัติจังหวัดจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้

4.1 ต้องดำเนินการตามกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

4.2 ต้องมีงบประมาณที่ตั้งไว้

4.3 ต้องดำเนินการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่อาจทำกิจการนอกเขตได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นและต้องขอรับอนุมัติให้ดำเนินกิจการนอกเขตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4.4 ต้องได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัด

5. ขั้นควบคุมการดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัด ฝ่ายบริหารจะต้องรายงานความคืบหน้าเป็นระยะ ฝ่ายสภาจังหวัดจะมีการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญประจำสภาเพื่อตรวจสอบและควบคุม

ประเทศไทยในขณะนั้นมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การแบ่งอำนาจให้กับราชการส่วนภูมิภาคและมีการกระจายอำนาจให้กับราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศไทยมีการแบ่งส่วนราชการเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดซึ่งก็คือหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แล้วก็ใช้หลักการแบ่งอำนาจให้กับราชการส่วนภูมิภาคในฐานะผู้แทนของส่วนกลาง โดยที่รัฐบาลกลางยังมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจของส่วนภูมิภาค ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นก็ใช้หลักการการกระจายอำนาจ ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจและรับผิดชอบด้วยตนเอง ซึ่งก็คือการบริหารจากประชาชนในท้องถิ่นเอง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในช่วงนั้นเป็นไปในรูปแบบของการควบคุมและกำกับดูแล ท้องถิ่นมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานรองที่เกิดจากการจัดตั้งจากส่วนกลางไม่ได้เกิดมาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เกิดจากการจัดตั้งและกำหนดขอบเขตจากส่วนกลางซึ่งก็คือรัฐบาล โดยที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในลักษณะของการควบคุมในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ รัฐบาลกับรัฐสภาจะเป็นผู้ออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ในส่วนของพระราชบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติตาม กฎหมายรองลงมาก็ให้กระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด ฐานะของข้าราชการส่วนจังหวัดจะเทียบเท่าฐานะของข้าราชการพลเรือน โดยใช้ระเบียบของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเป็นระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัด โดยมีการตั้งองค์กรเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (กจ.)” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพลเรือนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการพลเรือน (กพ.)

2. อำนาจออกกฎ กจ. ข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ

3. อำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ (อกจ.)

4. ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดไว้

ในแต่ละจังหวัดยังมีการตั้งคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อกจ.จังหวัด) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัดและหัวหน้าส่วนต่าง ๆ โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือ กจ.ตามที่ กจ.มอบหมายและมีฐานะอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้

รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาจังหวัดหากเห็นว่าสภาจังหวัดปฏิบัติงานไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภา อำนาจการยุบสภาเป็นมาตรการในการควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในคำสั่งต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภาและต้องกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นใหม่ ภายใน 90 วัน

การอนุมัติการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์กรต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการกำกับดูแลของรัฐบาล

การได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเขตชนบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินอุดหนุนมี 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ, เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่นและเงินอุดหนุนโครงการขนาดเล็ก

การมีบทบาท 2 ด้าน ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาททั้งผู้บริหารท้องถิ่นและผู้กำกับดูแล

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ท้องถิ่น

การสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด มีผลใช้เฉพาะบุคคลไม่ใช้ทั้งองค์กร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกได้ก็ต่อเมื่อสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัดมีหน้าที่ร่างข้อบัญญัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เมื่อสภาจังหวัดร่างข้อบัญญัติแล้วก็เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบก็ต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบก็ส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อบังคับใช้ แต่ถ้าไม่เห็นชอบก็ระงับร่างนั้น เป็นการควบคุมดูแลตรวจสอบการออกกฎหมายของท้องถิ่นก่อนการประกาศบังคับใช้

การเปลี่ยนแปลงสภาจังหวัดในช่วงนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอย่างสิ้นเชิงทั้งในเรื่องของบทบาทอำนาจหน้าที่และฐานะ กล่าวคือ มีรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเมื่อเทียบกับตอนที่เป็นสภาจังหวัดแล้วมีความแตกต่างกันมาก แต่ก็มีเรื่องที่น่าสังเกตว่าเพราะเหตุใดรัฐบาลถึงมีความต้องการที่จะกระจายอำนาจในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่นต้องมีความจริงใจและกระทำอย่างตรงตามหลักการ แต่ที่รัฐบาลทำในตอนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ยังคงให้มีข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนภูมิภาคเข้ามามีอำนาจในส่วนท้องถิ่น ควบทั้งสองตำแหน่ง อันเป็นการผิดหลักการของการกระจายอำนาจ อันเป็นผลมาจากความพร้อมในเรื่องของบุคลากรดังที่กล่าวมาและสภาพทางการเมืองของไทยที่มีเรื่องอำนาจมาเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าจะมีข้าราชการจากส่วนกลางเข้ามาเป็นผู้บริหาร ซึ่งก็คือเป็นตัวแทนของส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้อง จากเหตุผลที่ว่ารัฐบาลต้องการเพิ่มอำนาจจากส่วนกลางให้มากขึ้นเพื่อคานอำนาจกับฝ่ายทหารและตำรวจ เพราะรัฐบาลในขณะนั้นคิดว่าฝ่ายทหารและตำรวจต่างมีอำนาจที่เข้มแข็งมากขึ้นอันอาจจะเป็นการบั่นทอนอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ในอนาคต เช่น ตำรวจโดยมีการแสดงออกที่แข็งกร้าวของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ภายใต้คำขวัญของตำรวจที่ว่า *“ไม่มีอะไรภายใต้พระอาทิตย์ที่*

ตำรวจไทยทำไม่ได้" เป็นต้น

เครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในอดีต

ในขณะที่การปกครองแบบกินเมืองเป็นการจัดกลไกของรัฐที่ใช้ปกครองในระบบไพร่ตามต่างจังหวัด แต่ชาวจีนอพยพซึ่งจัดอยู่นอกระบบไพร่นั้นมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งเนื่องจากไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน ดังนั้น รัฐจึงควบคุมชาวจีนอพยพโดยการจัดกลไกในการปกครองชาวจีนขึ้นมา

การควบคุมชาวจีนอพยพของรัฐเริ่มต้นจากการกำหนดให้ชาวจีนที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไปเสียภาษีต่อทางการที่เรียกว่า "การผูกปี้" ที่เริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 2 ชาวจีนจะต้องรายงานตัวต่อทางการปีละ 3 ครั้ง และเสียค่าผูกปี้ให้แก่รัฐบาลคนละ 2 บาท พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมอีก 1 สลึง ผู้ที่ไม่มีเงินจ่ายจะต้องทำงานให้แก่ทางการคนละ 1 เดือน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงปลายรัชกาลที่ 5 ปี พ.ศ. 2452 รัฐบาลได้เพิ่มเงินค่าผูกปี้จาก 2 บาท เป็น 4 บาท เป็นต้น นอกจากนี้ ในบางครั้งก็มีการเก็บอัตราคนละ 6 บาทหรือ 8 บาทบ้าง เช่น ในกรณีบางปีที่รัฐบาลมีงานโยธาที่ต้องทำให้เสร็จโดยเร็วเป็นอันมากและต้องใช้เงินค่าจ้างแรงงานอิสระเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เป็นต้น (รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการผูกปี้โดยเปลี่ยนมาเป็นการเก็บเงินค่าราชการจากชาวจีนในอัตราคนละ 6 บาทต่อปี โดยเริ่มเก็บเงินค่าราชการจากชาวจีนในปีแรก พ.ศ. 2452) (พรรณี บัวเล็ก, 2549, หน้า 21; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2524, หน้า 38)

ส่วนวิธีการผูกปี้ของรัฐนั้นก็คือ เมื่อชาวจีนเสียค่าปี้แล้วจะถูกผูกข้อมือซ้ายด้วยเชือกป่านหรือสายแถบแดง แล้วติดครั่งที่ปมเชือกให้เป็นรูปกลม ๆ จากนั้นข้าหลวงผูกปี้จะประทับตราของทางราชการลงบนครั่งเพื่อเป็นหลักฐาน เรียกครั่งที่ประทับตราแล้วว่า "ปี้" ลักษณะคล้ายกับปี้ที่ใช้ในโรงบ่อนเบี้ย ชาวจีนที่ผูกปี้แล้วจะได้รับใบเสร็จหรือใบฎีกาซึ่งระบุรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ รูปพรรณสัณฐาน ตำหนิ และที่อยู่ของชาวจีนผู้นั้น ส่วนปี้ที่ผูกไว้บนข้อมือซ้ายนั้น เมื่อพ้นระยะที่ทางการกำหนดไว้ว่าเป็นช่วงการผูกปี้แล้ว ชาวจีนสามารถตัดปี้ที่ข้อมือซ้ายทิ้งได้ เมื่อผูกปี้ชาวจีนต่าง ๆ จนเสร็จเรียบร้อยแล้วข้าหลวงผูกปี้จะรวบรวมเงินที่ได้จากการผูกปี้ พร้อมทั้งบัญชีหางว่าวที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนชาวจีนทั้งจีนจรและจีนคงเมืองพร้อมบุตรภรรยามามอบให้กับรัฐบาลที่กรุงเทพฯ (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2542, หน้า 1519)

นอกจากการผูกปี้แล้วรัฐยังได้จัดตั้งกลไกวิธีการควบคุมชาวจีนให้มากขึ้นเนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ 3 เป็นต้นมาจำนวนชาวจีนที่อพยพเข้ามาและกระจายไปตามที่ต่าง ๆ หลายเมือง รวมถึงชลบุรีมีมากขึ้นด้วย การควบคุมชาวจีนโดยผ่านกรมท่าซ้ายและการผูกปี้ไม่เพียงพอ แม้รัฐบาลยังคงนโยบายเดิมเรื่องการสนับสนุนการหลั่งไหลเข้ามาของชาวจีนอพยพ ดังนั้น จึงมีการ

แต่งตั้งผู้ปกครองชาวจีนอีกหลายตำแหน่งในระบบราชการไทย ตำแหน่งที่เพิ่มขึ้นจะกระจายไปอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ ที่มีชาวจีนไปตั้งถิ่นฐานอยู่ ผู้ปกครองชาวจีนที่ตั้งขึ้นในช่วงดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วย 1. นายอำเภอจีน 2. จางวางจีนหรือจางวางอำเภอจีน 3. ปลัดจีน และ 4. กงสุลจีนในบังคับสยาม (พรรณี บัวเล็ก, 2549, หน้า 21-23; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2542, หน้า 1520-1529)

1. นายอำเภอจีน ถือว่าเป็นขุนนางไทยระบบราชการ และทำงานภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าเมือง รวมทั้งต้องรับพระราชทานน้ำพิพัฒน์สัตยาพร้อมกับเจ้าเมือง กรมการเมืองปีละ 2 ครั้ง นายอำเภอจีนมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของชาวจีนในท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ หากชาวจีนขัดแย้งกันเองก็ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยความให้ และหากไม่ใช่เรื่องภายในชุมชนจีน ถ้าชาวจีนตกอยู่ในฐานะโจทย์ก็จะช่วยป้องกันและช่วยฟ้องร้องให้ แต่ถ้าหากตกอยู่ในฐานะจำเลยก็จะทำหน้าที่ควบคุมตัวมาส่งให้เจ้าเมืองกรมการ และในทั้งสองกรณีนายอำเภอจีนจะต้องไปนั่งฟังการพิจารณาคดีด้วย นอกจากนี้นายอำเภอจีนยังมีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อชาวจีนในความดูแลของตนซึ่งต้องระบุทั้งจำนวน การตั้งบ้านเรือน อาชีพ ดูแลทั้งการผูกปี้และไม่ให้ประพฤติ ผิดกฎหมาย กล่าวโดยสรุป นายอำเภอจีนมีหน้าที่ทั้งให้ความคุ้มครองช่วยเหลือและควบคุมดูแลชาวจีน

นอกจากนี้ นายอำเภอจีนจะสังกัดกรมพระกลาโหม กรมมหาดไทยหรือกรมพระคลังขึ้นอยู่ว่าหัวเมืองนั้น ๆ จะอยู่ในบังคับของกรมใด ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายอำเภอจีนจะมาจากผู้ที่ชาวจีนในท้องถิ่นเคารพนับถือ ในสมัยรัชกาลที่ 3 จะแยกไปตามกลุ่มภาษา ส่วนสมัยรัชกาลที่ 4 จะแยกตามการนับถือศาสนาและในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้นำเอาหลักเกณฑ์ตามกลุ่มสังคมของชาวจีนและสภาพภูมิศาสตร์มาพิจารณา อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งนายอำเภอจีนของรัฐไทยค่อนข้างจะมีความยืดหยุ่นในทุกรัชกาล ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายอำเภอจีน ได้แก่ กลุ่มเจ้าภาษีนายอากร กลุ่มพ่อค้า หรือกลุ่มที่เป็นบุตรหลานของขุนนางไทยเชื้อสายจีน รวมทั้งพวกที่ได้รับเป็นหัวหน้าสมาคมอั้งยี่ นายอำเภอจีนจะมียศตั้งแต่ขุน หลวง และหมื่น

2. จางวางจีนหรือจางวางอำเภอจีน มีตำแหน่งเช่นเดียวกับนายอำเภอจีน จางวางจีนมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่เหมือนนายอำเภอจีนทุกประการ แต่ตำแหน่งจางวางจีนมักจะได้พระราชทานชั้นยศสูงกว่านายอำเภอจีนเนื่องจากว่าจางวางจีนจะดูแลในท้องถิ่นที่มีชาวจีนไม่หนาแน่นและควบคุมกว้างขวางกว่านายอำเภอจีน

3. ปลัดจีน ตำแหน่งนี้ตั้งเพิ่มในสมัยรัชกาลที่ 4 มีฐานะเป็นหัวหน้าของนายอำเภอโดยปลัดจีนจะรับราชการภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าเมือง ปลัดจีนมักได้รับพระราชทานยศในระดับ “หลวง” และมีศักดินา 600-800 บางคนได้รับพระราชทานยศเป็น “พระ” มีศักดินา 600-1,000 ทั้งปลัดจีนและนายอำเภอจะรวมเรียกว่า “กรมการจีน” ซึ่งมีหน้าที่ดูแลชาวจีน ปลัดจีนจะเป็นตำแหน่งสูงสุดของกรมการจีน มีหน้าที่กว้างขวางกว่านายอำเภอคือ ดูแลชาวจีนทั้งเมืองและมีอำนาจตัดสิน

คดีถึงขั้นปรับไหมพินัย และสามารถทำหน้าที่รักษาการแทนเจ้าเมืองได้ รวมทั้งช่วยเจ้าเมืองปราบปรามจีนที่เป็นโจรผู้ร้ายด้วย

นอกจากนั้นกรมการจีนยังมีหน้าที่พิจารณาคดีความทั่วไปที่เกิดขึ้นในหมู่ชาวจีน ถ้าเป็นคดีความแพ่งความอาญาจะส่งมาให้เจ้าเมืองกรมการไทยพิจารณาโดยกรมการจีนจะไปนั่งฟังการพิจารณาคดีด้วย หน้าที่ของกรมการจีนอีกประการหนึ่งก็คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ชาวจีนในเรื่องต่าง ๆ ที่จีนร้องเรียนและเป็นที่ปรึกษาของเจ้าเมืองในปัญหาที่เกี่ยวกับชาวจีน อย่างไรก็ตาม ในหัวเมืองที่มีชาวจีนไปตั้งหลักแหล่งอยู่มากนั้นขุนนางในระบบราชการที่รับผิดชอบทำหน้าที่บริหารบ้านเมืองจึงประกอบไปด้วยเจ้าเมือง กรมการไทย และกรมการจีน จากเอกสารชั้นต้นในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการแต่งตั้งปลัดจีนในจังหวัดชลบุรี เช่น ในปี พ.ศ. 2399 ได้มีการแต่งตั้งขุนสนิทภักดี เป็นที่หลวงพิทักษ์จีนประชา ปลัดจีนเมืองชลบุรี เป็นต้น

กรมการจีนซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอจีนและปลัดจีนได้ยกเลิกไปเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยรัฐบาลได้ตั้ง “กรมการพิเศษ” ขึ้นแทนซึ่งจะมีอำนาจและหน้าที่น้อยกว่ากรมการจีน กรมการพิเศษมีหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาของเจ้าเมืองในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับชาวจีนและช่วยปฏิบัติราชการตามคำสั่งของเจ้าเมือง ไม่มีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารหรือพิจารณาคดีความแต่อย่างใด ตำแหน่งของกรมการพิเศษเป็นเพียงตำแหน่งชั้นประทวนและได้รับแต่งตั้งจากเจ้าเมืองเท่านั้น

4. กงสุลจีนในบังคับสยามหรือศาลจีน จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2411 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีความทั่วไปและคดีแพ่งเกี่ยวกับชาวจีนทั่วราชอาณาจักร การดำเนินของศาลจะใช้ภาษาและจารีตประเพณีจีนในการพิจารณาชำระความ กงสุลจีนที่ตั้งขึ้นนี้สังกัดกรมท่าซ้ายและจะมีผู้แทนของกงสุลจีนไปประจำอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ ที่มีชาวจีนตั้งถิ่นฐานอยู่มาก หากผลการพิจารณาของกงสุลจีนในหัวเมืองไม่สามารถยุติคดีลงได้ก็จะส่งให้กงสุลจีนในกรุงเทพฯ พิจารณา แต่ถ้าเป็นความอาญาก็จะส่งให้เจ้าเมืองกรมการพิจารณาโดยที่ผู้แทนกงสุลนี้จะต้องฟังการพิจารณาด้วย ตำแหน่งผู้แทนของกงสุลจีนนี้เรียกว่า “กงสุลจีนในบังคับสยาม” ผู้ที่แต่งตั้งคือ เสนาบดีกรมพระคลัง เนื่องจากกงสุลจีนอยู่ในบังคับของกรมท่าซ้ายซึ่งสังกัดอยู่ในกรมพระคลังอีกทีหนึ่ง ผู้ที่คิดตั้งกงสุลจีนในบังคับสยามคือ สมเด็จเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ทั้งนี้เพื่อลดความยุ่งยากของชาวจีนในการขึ้นศาลไทยและเพื่อดึงชาวจีนให้คงอยู่ในบังคับของไทยเหมือนเดิม ไม่ให้ผละไปพึ่งพาอำนาจของตะวันตก

ความแตกต่างระหว่าง “กรมการจีน และ “”กงสุลจีน” คือ กงสุลจีนจะมีฐานะสูงกว่าขอบเขตอำนาจกว้างกว่า ดูแลคดีความของชาวจีนหลายเมือง ขณะที่กรมการจีนดูแลชาวจีนเพียงเมืองเดียวและมีหน้าที่พิจารณาคดีความของชาวจีน โดยเฉพาะกรมการจีนจะดูแลคดีความทั่วไปและ

การให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ แก่ชาวจีน กงสุลจีนได้ถูกพิจารณายกเลิกไปพร้อมกับการปฏิรูปการปกครองประเทศ ในระยะหลังพวกจีนที่มีคดีความกันก็นิยมขึ้นศาลไทยมากกว่าศาลจีนเนื่องจากศาลไทยสามารถให้ความยุติธรรมในการพิจารณาคดีได้ดีกว่า

การควบคุมชาวจีนอพยพของรัฐไทยพบว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ดังนั้น จึงได้เกิดปรากฏการณ์จัดตั้งองค์กรในหมู่ชาวจีนขึ้นมาตามที่รู้จักกันว่า "สมาคมลับอั้งยี่" ตามที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายว่าไม่ได้รับอุดมการณ์กำจัดราชวงศ์ชิงตามแบบสมาคมลับเทียน ตี้ ฮุย ในประเทศจีน (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2514, หน้า 38) แต่ใช้อั้งยี่เพื่อการค้าฝิ่น กล่าวคือ ตั้วเฮียหรืออั้งยี่ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 ซึ่งเป็นชาวจีนที่เข้ามาทำมาหากินอยู่ตามชายทะเลของไทยนั้นเป็นผู้ที่สูบฝิ่นและก็เอาฝิ่นมาสูบกันจนทำให้คนในสังคมทั้งเจ้าขุนนางก็พากันสูบฝิ่นอย่างแพร่หลาย ดังนั้น จึงทำให้รัชกาลที่ 3 โปรดให้มีการจับฝิ่นโดยการออกกฎหมายอย่างกวดขัน แต่ก็ยังมีการลักลอบทั้งมีการซื้อและขายฝิ่นเพื่อนำมาสูบ ชาวจีนค้าฝิ่นด้วยการตั้งอั้งยี่ คุมสมัครพรรคพวกไว้ตามหัวเมืองชายทะเลที่ไม่มีการตรวจตรา คอยรับฝิ่นจากเรือสำเภาที่มาจากเมืองจีนแล้วปลอมปนกับสินค้าอื่นส่งเข้ามายังกงสีใหญ่ ซึ่งตั้งขึ้นตามที่ลี้ลับในหัวเมืองใกล้ ๆ กรุงเทพฯ พวกข้าหลวงสืบรู้ก็ออกไปจับจนต้องสู้รบกัน (พรรณี บัวเล็ก, 2549, หน้า 57)

ภายใต้สถานการณ์ที่ชาวจีนมิได้ถูกจัดเข้าไปอยู่ในระบบไพร่ของไทยจึงขาดมูลนายที่คอยให้ความคุ้มครองช่วยเหลือในยามที่เกิดปัญหาเดือดร้อนหรือเมื่อถูกขุนนางท้องถิ่นกดขี่ชาวจีนก็ต้องแก้ปัญหาด้วยตัวเอง ทางออกก็คือ ชาวจีนบางคนสามารถฝากตัวขอความคุ้มครองจากขุนนางที่มีอำนาจในท้องถิ่น แต่ชาวจีนส่วนใหญ่ต้องแก้ปัญหาขุนนางกดขี่ข่มเหงด้วยการรวมกลุ่มกันเป็น "สมาคมลับอั้งยี่"

สมาคมลับอั้งยี่เป็นการรวมตัวที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงแนวดิ่ง (Vertical Relationship) ของชาวจีนอพยพ ส่วนใหญ่แล้วชาวจีนที่รวมตัวกันจะพูดภาษาถิ่นเดียวกัน เช่น แต้จิ๋ว ฮกเกี้ยน แคะ กวางตุ้ง หรือไหหลำ เนื่องจากภาษาถิ่นเหล่านี้มีความแตกต่างกันมากจนไม่สามารถสื่อสารทำความเข้าใจซึ่งกันและกันได้ การรวมกลุ่มเป็นสมาคมลับดังกล่าวมีลักษณะเป็นสมาคมลับในแง่ที่สมาคมมีพิธีกรรม รวมถึงกฎข้อบังคับที่เป็นความลับซึ่งสมาชิกต้องสาบานว่าจะไม่เปิดเผยเรื่องภายในให้ผู้อื่นทราบ แต่ทางการไทยก็จะทราบถึงที่ตั้งและหัวหน้าของสมาคมในการดำเนินงาน (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2524, หน้า 39, 45)

ถึงแม้ว่าจะมีหลักฐานว่า ชาวจีนได้อพยพเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา แต่การรวมกลุ่มกันตั้งสมาคมลับอั้งยี่นั้นจะเกิดขึ้นในช่วงต้นรัตนโกสินทร์เนื่องจากสมาคมองค์สามซึ่งเป็นแม่แบบของสมาคมลับของชาวจีนโพ้นทะเลเพิ่งจะก่อตั้งในประเทศจีนเมื่อ พ.ศ. 2217 ซึ่งอยู่ในช่วงของอยุธยาตอนปลายและสมาคมเริ่มมีบทบาทขยายอิทธิพลอย่างกว้างขวางในมณฑล

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ต่าง ๆ ทางภาคใต้ของจีนก็ต่อเมื่อเข้าพุทธศตวรรษที่ 24 อันตรงกับสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จากหลักฐานพบว่า มีการตั้งสมาคมลับในประเทศไทยขึ้นที่เมืองภูเก็ตเป็นแห่งแรกในสมัยรัชกาลที่ 2 หลังจากนั้นสมาคมลับอั้งยี่แพร่กระจายไปยังเมืองอื่น ๆ ที่มีชาวจีนตั้งถิ่นฐานอยู่กันเป็นกลุ่มก้อน ได้แก่ เมืองในลุ่มแม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง หัวเมืองชายทะเลตะวันออกและลุ่มน้ำบางปะกง หัวเมืองในภาคใต้ และภาคกลาง (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2524, หน้า 31-32)

การนำเข้าแนวคิดการจัดตั้งสมาคมลับอั้งยี่ดังกล่าวรัฐบาลไทยก็ได้ตระหนักถึงปรากฏการณ์นี้โดยรัชกาลที่ 3 ได้กำหนดนโยบายการตั้งนายอำเภอจีนขึ้นในหัวเมืองที่มีชาวจีนตั้งถิ่นฐานอยู่มากเพื่อให้ชาวจีนอพยพมีหัวหน้าคอยให้ความช่วยเหลือดูแลในยามที่ได้รับความเดือดร้อน ในขณะเดียวกันนายอำเภอจีนก็ช่วยรัฐบาลควบคุมชาวจีนมิให้ประพฤติผิดกฎหมาย แต่การใช้ระบบนายอำเภอจีนก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากนายอำเภอจีนส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าภาษีนายอากรซึ่งพยายามที่จะเก็บภาษีให้มากที่สุดเพื่อเป็นผลกำไรของตนเองจึงสร้างความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอจีนที่เป็นเจ้าภาษีกับชาวจีนผู้อพยพที่เป็นผู้เสียภาษีอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้นชาวจีนจึงมีความรู้สึกว่า นายอำเภอจีนไม่สามารถเป็นที่พึ่งเพื่อคุ้มครองให้กับตนเองทดแทนการมีสมาคมลับอั้งยี่ได้ (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2524, หน้า 39-41)

สมาคมลับอั้งยี่ในจังหวัดชลบุรีก่อตั้งและมีบทบาทในบริบทของสมาคมลับอั้งยี่ในเขตชายฝั่งทะเลตะวันออกและลุ่มแม่น้ำบางปะกง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมลับอั้งยี่ในจังหวัดจันทบุรีซึ่งถือว่าเป็นที่ตั้งของชุมชนเรือสำเภาชาวจีนฮกเกี้ยนมาตั้งแต่สมัยอยุธยา รวมถึงสมาคมลับอั้งยี่ในจังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งเป็นศูนย์กลางของมณฑลปราจีนบุรีในเวลาต่อมา สมาคมลับอั้งยี่ในเขตชายฝั่งทะเลตะวันออกและลุ่มแม่น้ำบางปะกงได้แสดงบทบาทที่สำคัญ 3 ประการคือ (พรรณี บัวเล็ก, 2549 หน้า 50, 56 , 106-110; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2524, หน้า 92-93, 99-110)

1. การต่อต้านการกดขี่ข่มเหงของขุนนางท้องถิ่น

การต่อต้านการกดขี่ข่มเหงของชาวจีนอพยพที่มีต่อขุนนางท้องถิ่นปรากฏเป็นรายละเอียดครั้งแรกที่จังหวัดชลบุรีคือ ที่บางปลาสร้อยในสมัยตอนต้นของสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยสมาคมลับอั้งยี่เป็นผู้จุดชนวนก่อการจลาจลแข็งข้อต่อฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่ใช้อำนาจกดขี่ แต่การก่อการจลาจลดังกล่าวก็ถูกปราบปรามทำให้มีชาวจีนถูกสังหารหรือจำคุกตลอดชีวิตจำนวนหนึ่ง แต่หัวหน้าผู้ก่อการสามารถหนีรอดไปได้ (จี วิลเลียม สกินเนอร์, 2548, หน้า 143-144)

การต่อต้านการกดขี่โดยสมาคมลับอั้งยี่ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การก่อความวุ่นวายของกลุ่มอั้งยี่ในจังหวัดฉะเชิงเทราในปี พ.ศ. 2391 เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดจากความบาดหมางระหว่าง จีนสินทอง และแขวงจันเมื่อปี พ.ศ. 2390 อำแดงส้มจีนได้จัดงานเผาศพจีนเที่ยงซึ่งเป็นสามี จีนสินทองได้เอางิ้วมาช่วยในงานศพ เมื่อชาวจีนในเมืองฉะเชิงเทราทราบข่าวจึงพากันไปดูงิ้วที่วัด เมื่อชาวจีน

เหล่านี้เดินทางมาถึงหน้าบ้านแขวงจันจะเดินข้ามสะพานเดินตรงไปยังวัด พรรคพวกของแขวงจันก็ออกมาชักสะพานที่ทอดข้ามคลองออกเสีย กลุ่มชาวจีนอีกกลุ่มหนึ่งไม่ยอมจึงพากันไปหยิบไม้มาทอดสะพานข้ามอีกครั้ง พรรคพวกของแขวงจันเห็นจึงรีบเข้ามาแย่งไม้กระดานจนเกิดการวิวาทกันขึ้น ในขณะเดียวกันหลวงยกกระบัตรได้มาช่วยอำแดงส้มจีนตระเตรียมการต่าง ๆ เกี่ยวกับงานศพจึงออกมาห้ามปรามและไกล่เกลี่ยทั้งสองฝ่ายจึงเลิกรากันไป

แต่ต่อมานายลอย บุตรแขวงจันได้ฟ้องร้องต่อพระยาวิเศษฤาไชยซึ่งเป็นเจ้าเมืองฉะเชิงเทราด้วยข้อกล่าวหาว่าจีนสินทองและพรรคพวกประมาณ 60 คน วิวาททุบตีพวกแขวงจัน รวมทั้งจีนสินทองและพรรคพวกเป็นตั้วเหี่ย (อั้งยี่) มีสมาชิกประมาณ 190 คน ส่วนทางฝ่ายพระยาวิเศษฤาไชยก็ได้รับคำฟ้องร้องและมีคำสั่งให้จับจีนสินทองและพรรคพวกอีกกว่า 100 คนไปแก้ข้อกล่าวหา แต่จีนสินทองไม่ว่างจึงส่งหลานชายไปแทน ในกลุ่มชาวจีนที่ถูกจับกุมมานั้นบางคนไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการวิวาทครั้งนี้เลย ปรากฏว่าพระยาวิเศษฤาไชยและกรมการตัดสินไม่ยุติธรรมและใช้อำนาจข่มขู่เรียกเอาเงินจากชาวจีนที่ถูกจับคนละ 5-10 ตำลึง ชาวจีนที่เสียเงินให้ก็จะถูกปล่อยและพ้นข้อกล่าวหา ส่วนผู้ที่ไม่มีเงินก็ถูกจำตรวนกักขัง จีนสินทองต้องเสียเงินจากคดีนี้จำนวน 4 ชั่ง จึงยุติคดีได้

จีนสินทองและพรรคพวกโกรธแค้นการกระทำของพระยาวิเศษฤาไชยและกรมการมาก จึงไปเกลี้ยกล่อมชักชวนชาวจีนกลุ่มต่าง ๆ ในเมืองฉะเชิงเทราให้เข้าร่วมเพื่อต่อต้านการกดขี่ข่มเหงของขุนนางเหล่านี้ ดังคำพูดที่ว่า (สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2524, หน้า 103)

“กรมการข่มเหงหนักเหลือทน จะเป็นตายอย่างไรก็ตามทีเถิด เรามาคิดกันทำตั้วเหี่ยหาพวกให้มาก เล่นกับกรมการสักครั้งหนึ่ง”

ผลปรากฏว่า จีนสินทองสามารถชักชวนพวกจีนแต้จิ๋ว ฮกเกี้ยน แคะ และไหหลำมาเป็นพรรคพวกของตนซึ่งเป็นการรวมพลังของอั้งยี่ทุกกลุ่มภาษาที่มีในฉะเชิงเทรา และยอมรับนับถือให้จีนสินทองเป็นหัวหน้าใหญ่ เมื่อได้คนมาเป็นพรรคพวกมากจีนสินทองก็เริ่มดำเนินการทันที โดยเริ่มในตอนเช้าของวันขึ้น 7 ค่ำ เดือน 5 ปี พ.ศ. 2391 จีนสินทองให้จีนบู๊ซึ่งเป็นลูกน้องคนสนิทคุมชาวจีนประมาณ 540 คนเศษ เข้าตีโรงน้ำตาลของหลงจู๊ฮีและฆ่าพี่ชายของหลงจู๊ คือ จีนฮ้อผู้เป็นขุนกำจัดจีนพาลเสีย และเย็นในวันเดียวกันจีนสินทองก็สั่งให้จีนเอียง จีนตู จีนบู๊ จีนเสง และจีนซูนเตียเป็นหัวหน้าคุมอั้งยี่จำนวน 1,200 คน เข้าตีเมืองฉะเชิงเทรา ในเวลานั้นพระยาวิเศษฤาไชยกับกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ติดราชการที่เมืองกระบิล เหลือแต่กรมการผู้น้อยรักษาเมืองไว้ กรมการเหล่านี้สู้รบ แต่แพ้พวกอั้งยี่ จึงหลบหนีทิ้งเมืองไป

เมื่อตีได้เมืองแล้วพวกอั้งยี่ก็จุดไฟเผาบ้านหลวงยกกระบัตร กรมการ และบ้านเรือนของราษฎรอีกหลายหลัง จากนั้นหัวหน้าอั้งยี่ได้จัดกองลาดตระเวนขึ้นทั้งสี่มุมเมือง พอวันรุ่งขึ้นได้เข้า

มาเยี่ยมพวกอั้งยี่ในตัวเมืองฉะเชิงเทราและสั่งการให้จีนห้วยเสี้ยว จีนเอียง และหลงจู๊อะพร้อมด้วยไพร่พลไปตั้งกองรักษาการที่บริเวณบ้านบางคล้าและบ้านสนามจัน และให้จีนบู๊ลากปืนใหญ่ขึ้นไปตั้งบนกำแพงเมืองเพื่อที่จะได้ใช้ต่อสู้ป้องกันตัว ส่วนจีนอั้งยี่ที่เหลือให้กลับไปประจำการที่โรงหีบต่างๆ นอกกำแพงเมือง นอกจากนี้ จีนสินทองยังไปหาจีนโป๊ที่บ้านใหม่จนได้พรรคพวกมาเพิ่มขึ้นอีก จากนั้นจะไปตีเมืองชลบุรีอีกเมืองหนึ่งเผื่อทางการที่กรุงเทพฯ ส่งกองทัพมาปราบปราม หากพวกอั้งยี่สู้ไม่ได้ก็จะได้หนีออกไปทางทะเล

ทางฝ่ายรัฐบาลที่กรุงเทพฯ เมื่อทราบเรื่องที่พวกอั้งยี่เมืองฉะเชิงเทราก่อจลาจล และยึดเมืองนั้นก็มีคำสั่งให้เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) ซึ่งในขณะนั้นปฏิบัติราชการที่เมืองสาครบุรีให้รีบยกไพร่พลไปปราบอั้งยี่ที่เมืองฉะเชิงเทราโดยเร็ว เจ้าพระยาพระคลังจึงมีคำสั่งไปยังพระอินทรอาสา เจ้าเมืองพนัสนิคมนำไพร่พลล่วงหน้าไปก่อนและได้เข้าโจมตีโรงน้ำตาลของจีนสินทองจนสามารถขับไล่พวกจีนเหล่านี้ได้พร้อมทั้งเผาโรงน้ำตาลบางส่วนไปด้วย ต่อจากนั้นพระอินทรอาสาก็ได้เผาโรงงานน้ำตาลของหลงจู๊ตั้วและหลงจู๊มัก และเดินทางไปยังบ้านบางคล้าเข้าโจมตีโรงน้ำตาลของหลงจู๊อะ แต่ฝ่ายพระอินทรอาสาถูกรุกไล่จนต้องถอยกลับไปตั้งมั่นที่โคกพนมดีที่เมืองพนัสนิคมซึ่งเป็นเขตจังหวัดชลบุรีในปัจจุบัน ส่วนฝ่ายจีนสินทองก็มารวมตัวกันเพื่อเตรียมรับมือกับกองทัพของเจ้าพระยาพระคลัง

ต่อมากองทัพเจ้าพระยาพระคลังยกออกมาจากเมืองสาครบุรีและมาถึงเมืองฉะเชิงเทราใน 2 วันต่อมาและเข้าโจมตีพวกอั้งยี่ที่อยู่โรงน้ำตาลนอกเมืองกำแพงจนพวกอั้งยี่พ่ายแพ้ เมื่อจีนสินทองทราบข่าวจึงปรึกษากับพวกหัวหน้าอั้งยี่ซัดทอดความผิดให้กับจีนบู๊ว่าเป็นหัวหน้าใหญ่คิดการทั้งหมด โทษหนักจะได้ตกอยู่ที่จีนบู๊เพียงคนเดียว ส่วนพวกตนจะได้รับโทษที่เบาลง พวกอั้งยี่เห็นด้วยกับความคิดนี้ ดังนั้น ตอนเย็นของวันขึ้น 12 ค่ำ เดือน 5 จีนสินทองกับพรรคพวกจึงไปจับกุมจีนบู๊ที่เมืองฉะเชิงเทราแล้วนำมาขังที่โรงน้ำตาลของหลงจู๊โป๊ที่บ้านใหม่

วันขึ้น 13 ค่ำเดือน 5 จีนสินทองได้วานให้ท่านหญิงหุ่น ภรรยาพระศรีราชอากรมากราบเรียนต่อเจ้าพระยาพระคลังว่า จีนสินทองและพรรคพวกจับตัวจีนบู๊ผู้นำในการก่อจลาจลครั้งนี้ไว้ได้ต้องการจะนำมามอบให้ท่านเพื่อลุแก่โทษ เจ้าพระยาพระคลังรับคำร้องขอนี้ ภายหลังจีนสินทองได้นำจีนบู๊มาส่งมอบให้ เจ้าพระยาพระคลังจึงสั่งให้จมื่นไวยวรนาถ (ช่วง บุนนาค) คุมตัวจีนบู๊พร้อมกับพวกอั้งยี่ระดับหัวหน้า เช่น จีนสินทอง จีนโป๊ จีนตัด จีนยี่ จีนชี เป็นต้น ลงเรือเดินทางเข้ากรุงเทพฯ ส่วนเจ้าพระยาพระคลังอยู่ปราบปรามพวกอั้งยี่ที่หลบซ่อนตัวอยู่ตามสวนอ้อยและโรงหีบต่างๆ ต่อไป

ในเวลาเดียวกันเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) กลับมาจากการปฏิบัติราชการที่เขมรผ่านมายังเมืองฉะเชิงเทราจึงช่วยเจ้าพระยาพระคลังปราบพวกอั้งยี่ ส่วนพระยาวิเศษฤาไชย

ตัวการสำคัญที่ยั่วยุให้ชาวจีนรวมกลุ่มกันก่อความวุ่นวายขึ้นนั้นก็รีบเดินทางมาช่วยปราบจลาจลและถูกพวกอั้งยี่สังหารระหว่างการสู้รบที่บางคล้า

ฝ่ายพวกจีนอั้งยี่เมื่อสูญเสียแกนนำก็พากันหลบหนีออกจากเมืองฉะเชิงเทรา กองทัพจึงไล่ติดตามและจับพวกอั้งยี่ระดับรองหัวหน้าได้หลายคน เช่น จีนห้วยเสียว จีนเอียง จีนเน่า จีนเสง จีนตู จีนเกา จีนกีเฉาเอย จีนโผ จีนหลงจู๊อะ จีนกีเถ้าแก่สวนอ้อย จีนลก เป็นต้น ส่วนฝ่ายราษฎรไทยที่หนีภัยไปหลบอยู่ตามป่านั้นเมื่อเห็นว่าพวกอั้งยี่แตกพ่ายไปก็พากันออกมาและได้ช่วยกันไล่ฆ่าพวกชาวจีนไม่ว่าจะเป็นอั้งยี่หรือไม่ก็ตามจนสับสนวุ่นงานกันไปหมด พวกชาวจีนจึงหลบหนีภัยมาทางเมืองพนัสนิคมก็มาพบกับไพร่กองลาวซึ่งตั้งด่านสกัดทางอยู่จึงถูกฆ่าตายไปมากมาย ชาวจีนที่เหลือได้หนีกระเซอะกระเซิงมาจนถึงเมืองชลบุรีก็ถูกพระยาชลบุรีจับไปฆ่าอีกนับไม่ถ้วน คาดคะเนกันว่าชาวจีนคงถูกฆ่าตายไปประมาณ 3,000 คนเศษ

เหตุการณ์การก่อความวุ่นวายของกลุ่มอั้งยี่ในจังหวัดฉะเชิงเทรานั้นมีความเชื่อมโยงกับเมืองชลบุรีเนื่องจากเป็นแหล่งที่พวกอั้งยี่พยายามหลบหนีเข้ามาจากฉะเชิงเทราตามที่มีการบันทึกไว้ในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 ว่า (นนทพร อยู่มั่งมี, 2554, หน้า 102)

"พวกชาวบ้านซึ่งหนีจีนตั้วเหี่ยอยู่ในป่าในรก รู้ว่าพวกตั้วเหี่ยแตกแล้วก็พากันออกมา พบเจ๊กจีนที่ใดก็ฆ่าเสียสิ้น ไม่รู้ว่าจะเป็นจีนตั้วเหี่ยหรือมิใช่จีนตั้วเหี่ย สุดแต่มีผมเปียแล้วก็ฆ่าเสีย ครั้งนั้นพวกจีนไม่มีที่พึ่ง หาผู้ใดจะช่วยธุระมิได้ ก็พากันผูกคอตายเสียเป็นอันมากกว่ามาก ที่ไม่ฆ่าตัวตายเสียก็โกนผมเอาผ้าเหลืองห่มโพธิ์ห่มพระพุทธรูปเข้านุ่งห่ม ด้วยเป็นธรรมเนียมจีนโทษผิดถึงตายแล้ว ถ้าโกนผมบวชเสียได้ก่อนแล้วก็ไม่มีโทษ ถึงเป็นข้าศึกกันก็ไม่ทำอันตราย ธรรมเนียมไทยไม่ถือ ดังนั้น ก็ฆ่าฟันเสียสิ้น พวกจีน ก็หนีเดินบกมาเมืองชลบุรี ลาวเมืองพนัสนิคมอยู่ต้นทางก็สกัดฆ่าพวกจีน ศพกองอยู่แห่งละ 9 คน 20 คน 30 คน เรี่ยรายอยู่ที่ทุ่งนาป่ารกเป็นมาก ฆ่าแล้วก็ถอดเอาเสื้อกางเกงตัดเอาไถ้แล้วผ่าท้องค้นเอาเงินในไส้พุง ลางคนก็ได้บ้าง เกิดเป็นประโยชน์ขึ้น ที่รอดหนีมาถึงเมืองชลบุรีได้ พระยาชลบุรีก็ให้จับฆ่าเสีย พวกจีนตายครั้งนั้นหลายพัน ศพลอยในลำน้ำเมืองฉะเชิงเทราติดเนื่องกันไปทุกคุ้งน้ำ จะนับประมาณ มิได้"

2. การปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มชาวจีนที่พูดภาษาเดียวกันหรืออยู่ในท้องถิ่นหรือมีแซ่เดียวกัน ตามที่ได้กล่าวข้างต้นมาแล้วว่าการจัดตั้งสมาคมลับอั้งยี่ของชาวจีนอพยพจะแยกสมาคมออกเป็นหลายสมาคมตามฐานของการพูดภาษาถิ่นเดียวกัน ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วสมาคมลับอั้งยี่แต่ละกลุ่มมักจะทำกิจกรรมของสมาคมตนเองโดยไม่ค่อยไปยุ่งเกี่ยวกับอั้งยี่กลุ่มอื่นๆ อย่างไรก็ดี ก็มีบางครั้งเป็นสาเหตุจากการแย่งชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือปกป้องเพื่อนร่วมสมาคมที่ไปมีเรื่องราวกับอั้งยี่กลุ่มอื่น ๆ จึงก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาทระหว่างสมาคมลับอั้งยี่ด้วยกันเอง ตัวอย่างเช่น การทะเลาะวิวาทระหว่างอั้งยี่ที่พูดแต้จิ๋วกับอั้งยี่ที่พูดฮกเกี้ยนในพื้นที่บางกะจะ จังหวัด

จันทบุรี การวิวาทครั้งนี้เกิดจากพวกแต้จิ๋วและพวกฮกเกี้ยนได้พากันมาดูงิ้วในงานทิ้งกระจาดประจำปี ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้ไม่ค่อยจะถูกกันอยู่แล้วระหว่างการแสดงงิ้วจึงเกิดการวิวาทกันขึ้นทำให้เจ้าหน้าที่เข้ามาห้ามปรามทั้งสองกลุ่มจึงเลิกรากันไป แต่พวกอั้งยี่แต้จิ๋วยังแค้นพวกฮกเกี้ยนอยู่ จีนช่วงซึ่งเป็นหัวหน้าใหญ่จึงไปชักชวนพรรคพวกประมาณ 700-800 คน มาล้อมบ้านของพระยาสุนทรเศรษฐีซึ่งเป็นหัวหน้าฮกเกี้ยนจึงเกิดการสู้รบกันขึ้น

เมื่อพระยาจันทบุรีทราบเรื่องว่าพวกอั้งยี่ยกพวกเข้าตีกันก็รีบสั่งให้พระยายกกระบัตร พระศรีสุนทรและกรมการเมืองคนอื่น ๆ คุมไพร่พลไปปราบปราม พวกอั้งยี่สู้ไม่ได้จึงหนีไปอยู่ที่อื่น กรมการเมืองสามารถจับหัวหน้าของพวกอั้งยี่แต้จิ๋วคือ จีนช่วงตั้วเหียและจีนเภายี่เหียได้ที่เขาพลอยแหวน อั้งยี่ทั้งสองคนนี้ให้การซัดทอดถึงพระยาปลัดเมืองจันทบุรี (จั่น) รู้เห็นเป็นใจด้วย ดังนั้น พระยาจันทบุรีจึงส่งตัวไปรับโทษที่กรุงเทพฯ โดยหัวหน้าทั้งสองถูกลงโทษให้จำคุกตลอดชีวิต ส่วนพระยาปลัด (จั่น) ยังไม่ได้ทำพิธีเข้าเป็นสมาชิกอั้งยี่จึงถูกส่งตัวไปเป็นตะพุ่นหญ้าช้าง

3. การใช้อิทธิพลที่ผิดกฎหมาย เมื่อสมาคมลับอั้งยี่ขยายตัวและมีอำนาจมากขึ้นสมาคมบางแห่งภายใต้โครงสร้างองค์กรในเชิงแนวดิ่งที่นำโดยระดับหัวหน้าได้ใช้อิทธิพลของสมาคมในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การค้าฝิ่นเถื่อน การทำสุราเถื่อน การปล้นสะดมชาวบ้าน และการเป็นโจรสลัดปล้นเรือสินค้าหรือเรียกค่าไถ่ ตัวอย่างเช่น กลุ่มอั้งยี่ในเมืองจันทบุรี ตราด กำปอด และกะพงโสม ตั้งตัวเป็นโจรสลัดปล้นเรือสินค้าตามชายฝั่งทะเลตะวันออก นอกจากปล้นเงินทองทรัพย์สินสิ่งของแล้ว พวกอั้งยี่ยังยึดเอาเรือไปอีกด้วย แล้วให้เรือลำเล็ก ๆ แก่พวกลูกเรือนั่งเข้ามายังฝั่งหรือไม่ก็พามาส่งขึ้นฝั่งเอง เพื่อให้ลูกเรือสามารถมาแจ้งให้พ่อค้าเจ้าของเรือทราบว่าจะไปไถ่เรือคืนได้จากที่ไหน ด้วยเงินจำนวนเท่าไร กล่าวคือ พวกจีนแต้จิ๋ว จีนฮกเกี้ยน ที่เมืองตราดและเมืองจันทบุรีได้สมทบกับจีนแต้จิ๋วและฮกเกี้ยนที่เมืองกำปอดและเมืองกะพงโสมเข้าเป็นพวกกับจีนไหหลำและจีนมาเก๊าที่ศิลาขาวปากอ่าวเมืองกะพงโสม รวมกันเป็นกองโจรใหญ่ประมาณ 1,000 คนเศษ คอยโจมตีเรือลูกค้าในท้องทะเล เรือที่โจรสลัดกลุ่มนี้โจมตี ได้แก่ เรือของจีนโถลูกค้าเมืองตราดที่ตำบลศิลาขาวปากอ่าวเมืองกะพงโสม เรือขุนเทพนายอากรสุราเมืองตราดที่ตำบลศิลาขาวปากอ่าวเมืองกะพงโสม เรือจีนเฉียนลูกค้ากรุงเทพฯ ที่ช่องตองหมึง เรือขุนพรพิทักษ์นายกองส่วนเมืองตราดที่ปากคลองบางกระสอบ แขวงเมืองปัจจันตคีรีเขตร เรือจีนชีลูกค้าเมืองตราดที่หน้าเมืองปัจจันตคีรีเขตร เป็นต้น กองโจรสลัดจีนนี้นับว่ามีขนาดใหญ่มาก

โจรสลัดกลุ่มนี้เมื่อตีเรือลูกค้าได้สิ่งของแล้วจะนำไปจำหน่ายให้แก่ชาวเมืองกำปอด เจ้าเมืองกำปอดก็ไม่ได้ปราบปรามและเป็นใจกับพวกโจรสลัดเหล่านี้ด้วยจึงทำให้โจรพวกนี้กำเริบคุมสมัครพรรคพวกเป็นกองโจร นอกจากนี้ ยังสั่งเจ้าของเรือว่าใครจะไถ่เรือก็ให้ไปที่เมืองกำปอด รัชกาลที่ 4 จึงโปรดให้ขุนโผนเผ่นทะเลออกลาดตระเวนถึงเกาะช้างและในเดือนห้าได้โปรดให้พระ

ยาราชวังสรรจางวาง หลวงศรีมหาราชาเจ้ากรม ขุนวิสุทธเดชปลัดกรมอาษาจาม ขุนนางทั้ง 3 นำเรือกำปั่นออกลาดตระเวนสืบจับอั้งยี่ที่ตั้งตัวเป็นโจรสลัด

บริเวณทะเลของชลบุรีนั้นก็เป็นเช่นเดียวกันที่มีโจรสลัดคอยปล้นเรือสินค้า ตัวอย่างเช่น วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2409 หนังสือพิมพ์บางกอกรีคอร์เดอร์ได้รายงานถึงโจรสลัดโจมตีเรือสินค้าทางด้านตะวันออกของอ่าวไทยว่า มีโจรสลัดอย่างชุกชุมคอยลอบโจมตีเรือสินค้าระหว่างช่องแสมสารถึงเกาะสีชัง ถ้าเรือลำใดมาจอดบังลมอยู่ที่ช่องแสมสารตั้งแต่ลำหนึ่งและสองลำแล้ว พวกโจรสลัดจะลงเรือเป็ดลำละ 15-20 คน แต่ลงท้องเรือให้เห็นแค่สองคน แจวหัว แจวท้ายเมื่อมาใกล้เรือลูกค้าก็ทำทีบอกขายหรือซื้อสินค้า พอได้ทีก็จะกระโดดขึ้นบนเรือ ไล่ฟันเจ้าของเรือเก็บเอาสิ่งของไปและถ้าหากเรือมีสินค้ามาก็จะปล้นเอาเรือไปทั้งลำ เอาสินค้าไปขายที่จันทบุรี เจ้าเมืองกรมการเมืองก็รู้ว่าเป็นพวกโจรสลัดแต่ไม่สามารถทำประการใดได้เนื่องจากโจรเหล่านี้มีธงช้างเผือกและหนังสือทะเบียนเรือ ทางด้านหนังสือพิมพ์บางกอกรีคอร์เดอร์ เสนอให้รัฐบาลจัดเรือกำปั่นไฟไว้ที่หัวเมืองชายทะเลสำหรับปราบโจรสลัดเหล่านี้จึงจะสามารถปราบโจรสลัดอย่างได้ผล (พรรณี บัวเล็ก, 2549, หน้า 113 , 122)

หลังจากที่ทางรัฐไทยได้มีการปราบปรามอั้งยี่ในรูปขององค์กรให้สูญสิ้นไปแต่วัฒนธรรมแบบอั้งยี่ก็สามารถสืบทอดต่อมาในรูปของนักเลงท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี การก่อรูปของนักเลงท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของการคมนาคม จะพบว่าแต่เดิมนั้นชลบุรีมีการคมนาคมโดยอาศัยทางเกวียนเป็นหลัก เช่น เส้นทางเมืองชลบุรี ไปพนัสนิคมและท่าตะกูด เพื่อใช้ในการค้าขาย หลังจากนั้นก็มีการตัดถนนเพื่อใช้เป็นเส้นทางแทนทางเกวียนจนทำให้ชลบุรี ใช้การเดินทางด้วยถนนควบคู่กับการเดินทางน้ำ ในการคมนาคมระหว่างอำเภอหลังจากที่มีการตัดถนนก็จะมีการนำรถโดยสารมาวิ่ง แต่แรกนั้นจะมีถนนที่ใช้ติดต่อกันระหว่างอำเภอเพียงสายเดียว คือ สายระหว่างชลบุรีและพนัสนิคม ถนนสายนี้กว้างประมาณ 2.5 เมตรส่วนบนกว้าง 2 เมตร แต่บางตอนก็แคบและมีหลายแห่งที่ถนนถูกตัดออกจากกัน เพื่อให้น้ำสองข้างทางไหลถึงกันได้ กระทั่งในปี พ.ศ. 2465 เริ่มมีการนำรถโดยสารเข้ามาให้บริการกับผู้คนที่สัญจรไปมาระหว่างชลบุรีและพนัสนิคม ดังที่ในกรณีของพระยาสัจจาภิรมย์ (สรวง ศรีเพ็ญ) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีได้อนุญาตให้นายกิมเล้ง วิวัฒน์วานิชและหุ้นส่วนให้นำรถยนต์ฟอร์ดมาเดินรับส่งผู้โดยสารระหว่างชลบุรี-พนัสนิคม ซึ่งถือว่าเป็นรถยนต์โดยสารสายแรกที่มีขึ้นในจังหวัดชลบุรี อย่างไรก็ดีพบว่ารถที่วิ่งจากเมืองชลบุรีไปพนัสนิคมนั้นถือว่าวิ่งได้ช้ามาก เนื่องจากสภาพถนนมีลักษณะการขุดดินขึ้นมาถมท้องนาเท่านั้น เป็นผลให้เมื่อวิ่งจึงเกิดร่องตามรอยล้อรถทำให้รถที่วิ่งต่อ ๆ มา จึงต้องวิ่งไปตามร่องนั้น ดังนั้นการเดินทางแต่ละรอบจะต้องจอดแวะเติมน้ำมันถึง 2 ครั้ง (สุบิณ สืบสงวน, มปป.,หน้า 27-29)

ธุรกิจการเดินรถโดยสารขยายตัวมากขึ้นตั้งแต่ในปี พ.ศ.2467 เมื่อได้มีรถยนต์ของเอกชน

วิ่งรับส่งคนเพิ่มขึ้นอีกหลายสาย เส้นทางการเดินรถของบริษัทเอกชนเหล่านี้ จะวิ่งไปตามทางเกวียน หรือขอผ่านที่ดินของเอกชนหากผ่านที่ของเอกชนเจ้าของรถก็จะมีผลประโยชน์ตอบแทนให้ เช่น การเช่าที่ดินที่รถวิ่งผ่านหรือการให้เจ้าของที่ดินขึ้นรถโดยสารฟรี เป็นต้น แต่ในบางกรณีหากการเจรจาโดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ไม่ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นนักเลง หรือเป็นสถานที่ ที่มีกลุ่มนักเลงให้ความคุ้มครอง เป็นผลให้ผู้ประกอบการต้องอาศัยกลุ่มนักเลงเข้ามาเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ย ตัวอย่างเช่น นักเลงบ้านโขดที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการเดินรถในเส้นทางต่าง ๆ หากการเจรจาโดยสันติวิธีไม่ได้ผลก็ย่อมนำไปสู่การใช้กำลัง ดังนั้นการเดินรถในสมัยก่อน ผู้ประกอบการแต่ละรายจึงต้องอาศัยนักเลงในการควบคุมความเรียบร้อย การขยายตัวของนักเลงท้องถิ่นมีมากขึ้น เมื่อมีการตัดเส้นทางการเดินรถโดยสารของเอกชน ที่สำคัญอื่น ๆ คือ (สุบิณ สืบสงวน, ม.ป.ป., หน้า 29; อัจฉรา กุมุทพิสมัย, 2536)

- สายเขาน้อย-ศาลาคู่-สำนักบก-มาบไผ่-ตลาดบ้านบึง
- สายตำบลหนองรี-ตลาดบ้านบึง
- สายข้างวัดสมิด-แสนสุข-ตลาดเก่าบางพระ-ศรีราชา (การเดินรถเส้นทางนี้ มี 2 สายบางตอนจะแยกกันคนละทาง)
- สายคลองตำหรุ-ตำบลบางปะกงฝั่งซ้าย

นักเลงท้องถิ่นเริ่มขยายอิทธิพลเข้าสู่การเมืองภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อมีข้าราชการส่วนกลางของคณะราษฎรได้เข้ามาสร้างเครือข่ายอำนาจกับกลุ่มอิทธิพล อำนาจท้องถิ่นรวมถึงคหบดีในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงรวมถึงแถบชายฝั่งทะเลตะวันออก ข้าราชการเหล่านั้น ได้เข้าขอความช่วยเหลือทางการเงินจากนักเลงและพ่อค้าคหบดีท้องถิ่นเพื่อนำเงินไปเปิดสาขา “สมาคมคณะราษฎร” ของจังหวัดชลบุรี การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้มีในอำนาจท้องถิ่นส่วนหนึ่งได้เข้าไปเป็นสมาชิกของคณะราษฎร เช่น นักเลงบางปลาสร้อย เป็นต้น เหตุการณ์ดังกล่าวถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่กลุ่มผู้มีอำนาจในท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับชาติ (สุมาลี พันธุ์ยุรา, 2543)

เมื่อพื้นที่ทางการเมืองในระดับประเทศเปิด กลุ่ม พ่อค้า คหบดี ผู้ประกอบการในกิจการขนส่งและเดินรถต่างพึ่งพากันผันตัวเองเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองระดับชาติในฐานะผู้แทนท้องถิ่น เช่น การเป็นสมาชิกสภาจังหวัดชลบุรีทั้งที่เป็นราษฎรเลือกตั้งและรัฐบาลแต่งตั้ง อาทิ สมาชิกสภาจังหวัด ประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากราษฎรเลือกตั้ง ได้แก่ นายประยงค์ กุลวานิช, นายจันทร์ พรหมศิริ และนายพิสัย ทิมกระจ่าง อาชีพค้าขาย นายอรุณ จักกะพาก อาชีพการขนส่ง สมาชิกสภาจังหวัด ประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากรัฐบาลแต่งตั้ง ได้แก่ หลวงบำรุงราชนิยม, นายกิมซัว อุนากูล, นายง่วนฮ๊อก เจ็งสุขสวัสดิ์ และนายอรุณ สุขวิวัฒน์ อาชีพค้าขาย นายเอ็งแซ บุปผะเวส อาชีพการประมง

นายสายหยุด ลักษณะสุต อาชีพเดินรถยนต์และรับเหมาขนส่ง (สุมาลี พันธุ์ยุรา, 2543, หน้า 108)

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University