

บทที่ 3

พัฒนาการของอำนาจท้องถิ่นภายหลังการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2440 ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

ภายหลังจากการปราบปรามกลุ่มอำนาจท้องถิ่นในพ.ศ.2433 – 2434 รัฐเริ่มเข้ามาปฏิรูปจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ด้วยการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้อำนาจรัฐส่วนกลางเข้ามาปกครองท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาเดียวกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงในการปกครองท้องถิ่นของรัฐส่วนกลาง นอกจากนี้รัฐก็มีนโยบายขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การจัดสร้างสาธารณูปโภคภายในท้องถิ่น ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ โดยนัยหนึ่งส่งผลให้เกิดการปะทะสังสรรค์กันระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางกับกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น

ดังนั้นในบทนี้จะอธิบายถึงรูปแบบต่าง ๆ ของการปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจท้องถิ่นกับความพยายามในการสถาปนาอำนาจของรัฐส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นตั้งแต่พ.ศ.2440 กลุ่มอำนาจท้องถิ่นได้มีการปรับตัวในลักษณะต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะในทศวรรษ 2460 ที่รัฐได้ขยายความเจริญทางด้านสาธารณูปโภค ได้แก่ การพัฒนาระบบการคมนาคม สร้างถนนและขยายการเดินรถโดยสารภายในท้องถิ่น ได้ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจชัดเจนมากยิ่งขึ้น รูปแบบของการปะทะสังสรรค์นี้จะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกในช่วงพ.ศ.2440 – 2475 ที่มีลักษณะแตกต่างจากในช่วงก่อนหน้านั้น

3.1 การขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองของรัฐลงสู่ท้องถิ่น

รัฐพยายามขยายอำนาจทางการเมืองลงสู่ท้องถิ่นภายใต้นโยบายการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ.2440 เป็นต้นมา เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ คือ การกำจัดกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันรัฐได้ขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจลงสู่ท้องถิ่นด้วยการส่งเสริมให้เมืองที่มีความสมบูรณ์ของทรัพยากร เช่น ชลบุรี เป็นเขตเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลเพื่อเป็นสินค้าออกนำรายได้มาสู่รัฐ ในขณะที่ข้าราชการระดับสูงและเจ้านายจากส่วนกลางเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว ซึ่งทำให้ข้าราชการส่วนหนึ่งถึงกับยอมประนีประนอมกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าบริเวณหัวเมืองแถบนี้

มิใช่เป็นเพียงแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงกลายเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของข้าราชการและเจ้านายจากส่วนกลาง

3.1.1 การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของข้าราชการและเจ้านายจากส่วนกลาง: ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกและการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐลงสู่ท้องถิ่น

การขยายตัวของการป่าไม้ในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะในบริเวณตอนเหนือของเมืองนครนายก พนมสารคาม สนาบไชยเขต ปราจีนบุรี และบางส่วนของเมืองชลบุรีที่ติดกับระยองและจันทบุรี ป่าไม้ในแถบนี้มีความอุดมสมบูรณ์ซึ่งเป็นป่าเบญจพรรณ ได้แก่ ไม้ยาง ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้ประดู่ ไม้แก่น เป็นต้น ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมีชาวบ้านเข้ามาตัดไม้ส่งขายแก่โรงเลื่อย และผลผลิตที่ได้จากป่าสร้างรายได้จำนวนมากให้แก่ชาวบ้าน ดังจะเห็นได้จากผลผลิตจากป่าที่ทำรายได้ให้กับมณฑลปราจีนบุรีในพ.ศ.2441 ถึง 304,600 บาท

การขยายตัวของการทำป่าไม้ ส่งผลให้ข้าราชการระดับสูงเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการทำป่าไม้ โดยเฉพาะเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ผู้บัญชาการทหารบก อดีตข้าหลวงใหญ่แม่กองจับผู้ร้าย ที่เข้ามาปราบปรามอำนาจท้องถิ่นเมื่อครั้งพ.ศ.2433 และพ.ศ.2434 เข้ามาลงทุนทำป่าไม้กระยาเลยที่ตำบลบางละมุง เมืองชลบุรี ในพ.ศ.2445 และในพ.ศ.2451 โดยขอจดทะเบียนตั้งเป็นบริษัทศรีราชา ทุน จำกัด นอกจากนี้ยังมีเจ้านายข้าราชการชั้นสูงอีกจำนวนหนึ่ง เช่น กรมหมื่นอดิศรอุดมเดช เข้ามาขอทำป่าไม้กระยาเลยที่ตำบลหนองเคี่ยม เมืองนครนายก¹

นอกจากนี้ รัฐยังขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจลงสู่ท้องถิ่นด้วยการส่งเสริมให้เมืองชลบุรีเป็นเขตเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาล การปลูกอ้อยทำน้ำตาลในชลบุรีขยายตัวอย่างมากตั้งแต่ พ.ศ.2443² เนื่องจากการขยายตัวในการผลิตข้าวบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงตั้งแต่ พ.ศ.2419 ได้ส่งผลให้แหล่งปลูกอ้อยสำคัญๆหันไปผลิตข้าวเป็นส่วนใหญ่ เช่น เมืองฉะเชิงเทรา อีกทั้ง

¹สุดใจ พงศ์กล้า, "มณฑลปราจีนบุรี สมัยเริ่มแรกถึงสมัยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ (พ.ศ. 2438 – 2450)" หน้า 299 – 304.

² หจข. ม.2.14/38 เรื่องกรมหมื่นดำรงตราจราชการมณฑลปราจีนบุรี 6 มกราคม ร.ศ.115 – 6 มกราคม ร.ศ.119. อ้างถึงใน ศรีบุญญา คันธาธิ์พ, "พัฒนาการทางเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำบางปะกง พ.ศ.2419 – 2475" หน้า 120.

อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยของเขา ทำให้แหล่งปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลที่สำคัญในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนลดความสำคัญ และพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ปลูกข้าวซึ่งกำลังเป็นที่ต้องการของตลาดโลก นอกจากนี้คลองสายต่าง ๆ ที่ขุดขึ้นในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนเพื่อส่งเสริมการผลิตน้ำตาลกลายมาเป็นพื้นที่ปลูกข้าวแทน อีกทั้งสภาพดินที่มีปัญหาในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน ทำให้เกิดความเสียหายของแหล่งปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลในมณฑลนครชัยศรี ส่งผลให้เกิดการล้มเลิกโรงหีบน้ำตาลเกือบหมดในพ.ศ.2455 แหล่งผลิตอ้อยและน้ำตาลที่สำคัญจึงย้ายมาอยู่ที่เมืองชลบุรีซึ่งมีลักษณะภูมิประเทศที่เหมาะสมต่อการทำไร่มากกว่าทำนา เพราะมีลักษณะดินทรายค่อนข้างหยาบมีกรวดปน และโดยเฉพาะที่เขตบ้านบึง อำเภอเมือง มีสภาพดินที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกอ้อย คือ เป็นดินที่มีระดับน้ำอยู่ไม่ลึก ทำให้มีความชุ่มชื้นอยู่ตลอดเวลาแม้ฝนไม่ตก ลักษณะพื้นที่เช่นนี้จึงเอื้อให้เมืองชลบุรีกลายเป็นแหล่งผลิตน้ำตาลที่ค่อยๆ ทวีความสำคัญในเวลาต่อมา

นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในเมืองชลบุรีรัฐส่งเสริมให้มีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกอ้อย ทำให้โรงหีบอ้อยในเมืองชลบุรีมีจำนวนเพิ่มขึ้น คือ จากพ.ศ.2458 มีโรงหีบน้ำตาลประมาณ 107 โรง ต่อมาในพ.ศ.2459 เพิ่มขึ้นอีก 16 โรง ตั้งแต่ช่วงเวลานี้ชลบุรีจึงกลายเป็นแหล่งเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายแดงที่สำคัญ เนื่องจากรัฐก็ดำเนินการลงทุนและการตั้งโรงงานน้ำตาลของต่างประเทศ ทำให้เมืองชลบุรีกลายเป็นแหล่งส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของประเทศ³

³ ศรัญญา คันธชาติ, “พัฒนาการทางเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำบางปะกง พ.ศ. 2419 – 2475”, หน้า 118 –

ตารางที่ 3.1 ปริมาณมูลค่าการส่งน้ำตาลออกของประเทศไทยที่มาจากเมืองชลบุรี
ตั้งแต่ พ.ศ. 2454 - 2467

พ.ศ.	หาบ	มูลค่า (บาท)
2454	5,852	42,428
2457	17,713	124,365
2460	-	1,757,190
2461	-	1,424,505
2463	-	1,425,000
2464	-	464,000
2465	-	328,000
2466	-	1,361,000
2467	-	603,000

ที่มา: จดหมายเหตุของสภาเผยแผ่พาณิชย์ ใน ศรีอยุธยา คันธชาติพ, "พัฒนาการทางเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำ
บางปะกง พ.ศ.2419 – 2475" หน้า 134.

การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลที่มีต่อเนื่องในเมืองชลบุรี ส่งผลให้ข้าราชการระดับสูงของรัฐพยายามเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการทำน้ำตาล ดังเช่น เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ผู้บัญชาการทหารบกและอดีตข้าหลวงแม่กองจับผู้ร้าย เข้ามาขอจัดตั้งบริษัทโรงทำน้ำตาลทรายขาวที่หนองน้ำเขียวและหนองอิรุณรอยต่อระหว่างเขตอำเภอพนัสนิคมและกิ่งอำเภอบ้านโป่ง จังหวัดชลบุรีในพ.ศ. 2470 โดยที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรียินยอมประนีประนอมกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ได้แก่ บรรดาหลงจู๊เจ้าของไร่อ้อยและโรงหีบ ด้วยการเสนอผลประโยชน์แลกเปลี่ยนระหว่างกัน คือ ทางบริษัทโรงทำน้ำตาลทรายขาวจะจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่บรรดาหลงจู๊ โดยที่หลงจู๊ไม่ต้องพึ่งพาเกี่ยววู้ผู้ให้เงินกู้ในการสร้างโรงหีบอ้อยซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยค่าธรรมเนียมในอัตราสูง รวมทั้งยังต้องแบ่งปันผลประโยชน์ส่วนหนึ่งให้กับเกี่ยววู้ ข้อตกลงดังกล่าวแลกเปลี่ยนกับการที่หลงจู๊จะนำอ้อยมาหีบกับทางบริษัทโรงทำน้ำตาลทรายขาวที่มีเครื่องจักร

แม้ว่าเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรียอมประนีประนอมกับบรรดาหลงจู๊เจ้าของไร่อ้อยและโรงหีบต่างๆ แต่การขอจัดตั้งบริษัทโรงทำน้ำตาลทรายขาวต้องประสบอุปสรรค โดยเฉพาะปัญหาความไม่เห็นด้วยของอำนาจรัฐส่วนกลางในเรื่องการขอจัดตั้งบริษัท โดยที่บรรดาเสนาบดีต่างไม่

เห็นด้วยที่ผู้เสนอจัดตั้งร้องขอให้บริษัทประเภทที่ได้รับพระบรมราชานุญาตพิเศษ คือ ขอพระราชทานอำนาจให้บริษัทน้ำตาลที่จะตั้งขึ้นได้รับทราบในเรื่องที่ราษฎรขอเหยียบย่ำที่ดิน โดยบริษัทอ้างว่า ราษฎรบางคนเข้ามายื่นคำร้องขอเหยียบย่ำที่ดินในจังหวัดชลบุรีแต่ไม่ได้ทำประโยชน์อะไรให้เกิดขึ้นในที่ดินปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าเอาไว้ หรือราษฎรบางคนยื่นคำร้องขอเหยียบย่ำแต่เมื่อทุนหมดก็ทิ้งที่ดินไว้รกร้างว่างเปล่า หรือราษฎรบางคนไม่ได้ร้องขอเหยียบย่ำที่ดินแต่เข้ามาจับจองเป็นเจ้าของโดยเฉพาะปลูกได้ไม่นานก็ทิ้งร้างที่ดินและเคลื่อนย้ายออกไป บริษัทโรงทำน้ำตาลทรายขาวจึงขอสิทธิรับรู้เรื่องราษฎรเข้ามาเหยียบย่ำที่ดินในจังหวัดชลบุรี และขออำนาจให้บริษัทเป็นผู้อนุญาตพิจารณาคำร้องของราษฎรว่า บุคคลใดสมควรเข้ามาเหยียบย่ำ แต่บรรดาเสนาบดีไม่รับฟังคำกล่าวอ้างของผู้ร้องขอจัดตั้งบริษัทโรงทำน้ำตาลทรายขาว เนื่องจากถือว่าการขอสิทธิมากเกินไป ด้วยเกรงว่าบริษัทจะเข้าไปบุกรุก จับจองและล่วงละเมิดที่ดินซึ่งราษฎรสมควรเข้าไปทำกิน เพราะบริษัทวางนโยบายที่จะขยายเนื้อที่เพาะปลูกอ้อยเป็นจำนวนหลายแสนไร่ อีกทั้งเกรงว่าบริษัทจะดำเนินการค้าที่ดินในทางอ้อมโดยเลี่ยงกฎหมายในการขออนุญาตจัดตั้งเป็นบริษัทค้าที่ดินเพราะต้องผ่านขั้นตอนที่ยากลำบาก นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่แนพระทัยว่า ใครจะเป็นผู้ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการบริหารงานของบริษัทโรงทำน้ำตาลทรายขาวได้อย่างถาวรเมื่อสิ้นเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี⁴

การส่งเสริมกิจกรรมการเพาะปลูกและการผลิตน้ำตาลของรัฐ รวมถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมป่าไม้ในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะในเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจท้องถิ่น เช่น เมืองชลบุรีได้กลายเป็นพื้นที่เป้าหมายของข้าราชการชั้นสูงส่วนหนึ่งจากส่วนกลางในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยการพยายามประนีประนอมกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเพื่อประสานผลประโยชน์ร่วมกัน

นอกจากที่รัฐขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจลงสู่ท้องถิ่นแล้ว รัฐยังขยายอำนาจทางการเมืองลงสู่ท้องถิ่นภายใต้นโยบายรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การดำเนินนโยบายดังกล่าวส่วนหนึ่งเพื่อกำจัดกลุ่มอำนาจท้องถิ่นดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

⁴ พ.ศ. 7 ร.ล. 20.3/5 เรื่องพระยาสุรศักดิ์ขอตั้งบริษัททำน้ำตาลเมืองชลบุรี 15 เมษายน 2470 -

3.1.2 การสถาปนาอำนาจทางการเมืองของรัฐลงสู่ท้องถิ่น

การดำเนินนโยบายรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนกลางมีความพยายามขยายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นระดับล่าง เห็นได้เด่นชัดตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นพ.ศ.2440 เป็นต้นมา โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ร.ศ.116 เป้าหมายสำคัญของพระราชบัญญัติ คือ การขยายอำนาจรัฐผ่านระบบราชการเพื่อให้อำนาจที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่นเข้ามาอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นที่รัฐได้เลือกสรร โดยใช้วิธีกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับราชการ การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นการกำจัดผู้นำท้องถิ่นที่ไม่มีคุณสมบัติให้ออกจากระบบราชการ และกีดกันมิให้อำนาจท้องถิ่นที่ไม่มีคุณสมบัติเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ⁵

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ร.ศ.116⁶กำหนดลักษณะบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ารับราชการ ดังนี้

- ข้อ 1 เป็นนักเลงเล่นเบี้ยหรือสูบฝิ่นกัญชาหรือเสพสุราจนติด
- ข้อ 2 เป็นคนเคยต้องราชทัณฑ์ถึงจำคุก
- ข้อ 3 เป็นคนเคยล้มละลาย
- ข้อ 4 เป็นคนมีสังกัดอยู่ที่อื่นยังถอนมาไม่ได้

ระเบียบข้อบังคับดังกล่าว ส่งผลให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เคยเป็นตัวแทนของส่วนกลางซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปกครองก่อนการปฏิรูปการปกครองพ.ศ. 2435 ถูกยุติบทยาบทลง เช่น กลุ่มของหลวงวิเศษสาคร, จำฤทธิไชย์และกำนันชัง ต้องโทษจำคุกในคดีความเรื่องการเข้าร่วมในขบวนการลักลอบซื้อขายไถ่ถอนม้า โคกระบือกับเงินทองดี หัวหน้านักเลงใหญ่เมืองชลบุรี ภายหลังจากเมื่อพ้นกำหนดโทษไม่สามารถกลับเข้ารับราชการได้อีกต่อไป นอกจากนี้เจ้าเมืองส่วนหนึ่งที่เคยมีพฤติกรรมเยี่ยงโจร เช่น พระยาสมุทรบุราณรักษ์ เจ้าเมืองฉะเชิงเทรา พระแกลงแก้วกล้าเจ้าเมืองแกลง ก็ถูกยุติบทยาบทลง

⁵ คมนเตร ญาณโสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีต และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล" หน้า 136.

⁶ หจข. ร.5 น.2/35 เรื่องหนังสือข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ศก 116.

รัฐยังกำหนดคุณสมบัติของผู้ปกครองท้องถิ่นในหน่วยการปกครองชั้นหมู่บ้าน ตำบล และ อำเภอ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ร.ศ.116⁷กำหนดคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

1. ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี
2. เป็นคนในบังคับพระราชกำหนดกฎหมาย
3. ไม่เป็นทหารประจำการ ถ้าหากว่า ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ตรงกับคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งจะให้เลือกใหม่ก็ได้ ถ้าต้องเลือกใหม่ นายอำเภอต้องแจ้งความต่อผู้ว่าราชการเมืองให้ทราบเหตุผลทุกครั้ง

รัฐกำหนดวาระการสิ้นสุดตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านไว้ดังนี้

1. ไปอยู่เสียพื้นที่ท้องที่หมู่บ้านที่ได้ออกแล้ว โดยไม่มีกำหนดกลับ
2. ต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ นับแต่ต้องติดเวรจำขึ้นใจ
3. ไปมียศและตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำให้การในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้
4. กระทำการทุจริตในหน้าที่
5. ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้น โดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน
6. ลูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่น เสียจนเป็นหมู่บ้านไม่ได้ ให้ผู้ว่าราชการเมืองนั้นปลดออกเสียจากตำแหน่ง

การกำหนดคุณสมบัติและวาระการสิ้นสุดตำแหน่งของผู้ปกครองท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการสถาปนาอำนาจเข้าควบคุมท้องถิ่นในระดับล่างสุด

ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุด รัฐกำหนดให้หน่วยการปกครองระดับอำเภอ เข้าควบคุมท้องถิ่นอีกทอดหนึ่งภายใต้สายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเรียงลำดับดังนี้ คือ

⁷พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาตรา 10 และ 16 อ้างถึงใน คมนนตร ญาณโสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีต และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล", หน้า 135

ตั้งแต่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน^๑

การออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ทำให้รัฐเข้ามาควบคุมท้องถิ่นได้มากขึ้น ด้วยการจัดระบบราชการให้อยู่ในสายการบังคับบัญชา ส่งผลให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เป็นปฏิปักษ์กับอำนาจรัฐส่วนกลางถูกกำจัดออกไปนอกระบบราชการ แต่ในทางปฏิบัติรัฐก็ใช้วิธีการประนีประนอมกับอำนาจท้องถิ่น ดังเช่น ในทศวรรษ 2460 อำนาจรัฐมีการปรับตัว โดยส่วนกลางได้เปลี่ยนรูปแบบวิธีจัดการกลุ่มอำนาจท้องถิ่นด้วยกลยุทธ์ที่รัดกุม แยกแยะและประนีประนอมแทนการปราบปรามที่รุนแรง สะท้อนให้เห็นได้จากแนวคิดของข้าราชการที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นซึ่งเริ่มตระหนักว่า อำนาจท้องถิ่นและชาวบ้านเป็นกลไกสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการจึงสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นและชาวบ้าน เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น ดังที่พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีร่วมมือกับข้าราชการในท้องถิ่น ใช้วิธีการปกครองที่ประนีประนอมในระหว่างพ.ศ.2462 - 2471 ดังนี้คือ

ประการแรก ข้าราชการใช้วิธีสร้างความสนิทสนมกับอำนาจท้องถิ่น เช่น พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีเข้าหาและสร้างความคุ้นเคยกับหัวหน้าอั้งยี่คนสำคัญที่กระจายอยู่ตามไร่ छो้ยและแหล่งประมง ได้แก่ อากกรจีนหลี่ ยี่กอเอ็ง หลงจิววด หลงจิวหมก ด้วยการยกย่องคนเหล่านี้ให้มีหน้ามีตาและสนับสนุนการประกอบอาชีพสุจริต ทำให้หัวหน้าอั้งยี่ต่างให้ความเคารพนับถือ^๑ นอกจากนี้พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดียังใช้วิธีร่วมมือกับนักเลงและผู้ร้ายโดยวางอยู่บนข้อแลกเปลี่ยนระหว่างกัน คือ ถ้านักเลงผู้นั้นช่วยปราบเสื่อ พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีก็จะให้ความคุ้มครอง ดังเช่น กรณีนายตุงและนายน้อย นักเลงท้องถิ่น เข้ามาช่วยทางการในการจับตัวเสื่อมิ่ง^{๑๐} และพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดียังมีข้อเสนอต่อผู้ร้ายว่า ถ้ายอมมอบตัวและรับสารภาพจะได้รับการปล่อยตัว ดังกรณีที่อ้ายต่อมเข้ามามอบตัวและยอมรับสารภาพกับพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีว่า ตนกับพวกนักเลงบ้านโชดร์ร่วมกันปล้นเรือเมล์แดงหน้าสะพานศาลเจ้าจังหวัดชลบุรี พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีจึงปล่อยตัวไป ลักษณะการปราบปรามกลุ่มอำนาจท้องถิ่นของข้าราชการดังกล่าว ตรงกับที่อำมาตย์โทพระยานครพระราม เจ้ากรมทะเบียนใน

^๑คมเนตร ญาณโสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีต และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล", หน้า 147.

^๑พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง (พระนคร: โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, 2502), หน้า 154.

^{๑๐}เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

กระทรวงมหาดไทย ได้ปรารภไว้ว่า “ถ้าใครเป็นนายอำเภอและเจ้าเมืองมาไม่เคยปล่อยผู้ร้ายก็ หมายถึงว่าผู้นั้นไม่เคยทำงานเรื่องโจรผู้ร้าย”¹¹

ประการที่สอง ข้าราชการใช้วิธีสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกับชาวบ้านทั่วไปซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปราบปรามกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ดังเช่น กรณีที่ผู้ร้ายปล้นเรือเมล์แดงของจีนได้แห่หน้าสะพานศาลเจ้า จังหวัดชลบุรี เมื่อพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีสืบทราบว่ามีนักเลงบ้านโชดและนักเลงต่างถิ่นจากบ้านบ่อ อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทราช่วยกันปล้น และสืบทราบต่อมาว่ามีนักเลงในท้องถิ่นที่ร่วมกันปล้น คือ อ้ายพิบและอ้ายต่อม จึงติดตามสืบหาโดยที่พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีใช้วิธีการเข้าหาญาติพี่น้องของนักเลงที่เคยสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกันมา เช่น นางขาวซึ่งเป็นมารดาของอ้ายพิบที่พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีรู้จักชอบพอกัน เมื่อครั้งเวลาทำงานที่บ้านของผู้ว่าราชการจังหวัด นางขาวมักเข้ามาช่วยเป็นแม่ครัวให้เสมอ นอกจากนี้พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดียังเข้าหาตาขาวซึ่งเป็นบิดาของอ้ายต่อม โดยที่ตาขาวคนนี้ได้ฝากตัวเป็นข้ารับใช้ในตระกูลของพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีตั้งแต่สมัยพระยารักษาเทพ¹² ประโยชน์จากการสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกับชาวบ้านของข้าราชการ ทำให้สามารถจับตัวนักเลงที่ร่วมกันปล้นเรือเมล์แดงได้สำเร็จ

ประการที่สาม ข้าราชการใช้วิธีจัดสายลับประจำบ้านเพื่อจัดการกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ดังเช่น วิธีจับกุมพวกเสือมิ่งที่ร่วมกันปล้นในท้องที่อำเภอพนัสนิคม โดยวางสายลับไว้ทุกบ้านและให้สายเข้าไปล่อเสือมิ่งให้มาปล้นในลักษณะนกต่อ¹³ทำให้ข้าราชการและตำรวจที่ซ่อนตัวอยู่สามารถเข้าจับกุมได้สำเร็จ

ในขณะที่รัฐขยายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นภายใต้การปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ อำนาจท้องถิ่นก็มีการปรับตัวไปในลักษณะต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน

3.2 การปรับตัวและการดำรงอยู่ของอำนาจท้องถิ่นภายหลังการขยายอำนาจ

ทางการเมืองของรัฐลงสู่ท้องถิ่น

ภายหลังการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2440 เป็นต้นมาเป็นช่วงระยะเวลาสำคัญที่ทำให้อำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นเกิดการเผชิญหน้ากัน การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเป็นการแผ่

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 181, 187.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 179 – 180.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178 – 179.

อำนาจที่ต้องเผชิญกับพลังท้องถิ่นอันแข็งแกร่ง ในทางเลือกหนึ่งรัฐจำเป็นต้องประนีประนอมกับอำนาจท้องถิ่นด้วยการเป็นพันธมิตรมากกว่าเป็นตัวเป็นปักษ์ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการปกครอง รัฐจึงดึงกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเข้าสู่ระบบราชการซึ่งเป็นวิธีการลดทอนอำนาจท้องถิ่นให้เข้ามาอยู่ในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง กลุ่มอำนาจท้องถิ่นส่วนหนึ่งได้ปรับตัวภายใต้การปกครองท้องถิ่นแบบใหม่โดยยอมประนีประนอมกับอำนาจรัฐด้วยการเข้าสู่ระบบราชการ ในขณะที่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่งไม่ได้เข้าสู่ระบบราชการ แต่สามารถดำรงสถานะของตนเองและดำรงอยู่ต่อไปได้ในท้องถิ่น

3.2.1 กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้าสู่ระบบราชการ

กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ยินยอมเข้าสู่ระบบราชการเริ่มตระหนักว่ามีอำนาจที่เหนือกว่าในนามของกฎหมายสามารถคุกคามตนได้อย่างแท้จริง ทำให้ต้องปรับตัวเพื่อสร้างความชอบธรรม¹⁴ ตัวอย่างเช่น นายแสง อดีตหัวหน้าอั้งยี่ ซึ่งเป็นที่เกรงขามในหมู่บ้านท่าถ่าน เมืองชลบุรี เข้าสู่สถานะใหม่ด้วยการเข้ารับตำแหน่งกำนันทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสืบจับโจรผู้ร้าย เนื่องจากเป็นเจ้าของที่ดินรู้จักผู้คนกว้างขวางโดยเฉพาะในแวดวงผู้ร้ายและนักเลง จึงมักมีบทบาทเสมอในการจับผู้ร้ายคนสำคัญ อาทิ เมื่อครั้งเกิดการปล้นเรือเมล์แดงครั้งใหญ่ บริเวณสะพานศาลเจ้าที่เมืองชลบุรี กำนันแสงเป็นผู้ชี้เบาะแสให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นักเลงบ้านโชดและนักเลงต่างถิ่นร่วมกันปล้นเรือเมล์แดง การให้เบาะแสดังกล่าวทำให้ทางราชการสามารถจับผู้ร้ายได้ถูกต้อง การปรับเปลี่ยนสถานะของนายแสงจากหัวหน้าอั้งยี่สู่กำนันเป็นการสร้างความชอบธรรมให้ปรากฏแก่ฝ่ายรัฐ โดยเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของทางการอย่างแท้จริงในการปกครองหมู่บ้านภายใต้ระบบราชการสมัยใหม่ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้ปรากฏแก่ชาวบ้าน เนื่องจากเมื่อครั้งที่กำนันแสงเป็นอั้งยี่รับรู้กันในหมู่บ้านว่า เป็นหัวหน้าอั้งยี่ที่มีอิทธิพลได้รับการสนับสนุนจากเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ที่กรุงเทพฯและเป็นที่เกรงกลัวของชาวบ้าน¹⁵ เมื่อนายแสงเปลี่ยนแปลงบทบาทและพฤติกรรมใหม่ด้วยการเข้าสู่ระบบราชการเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน ทำให้ความเกรงกลัวที่ชาวบ้านมีต่อนายแสงแปรเปลี่ยนเป็นความเกรงขาม เช่นเดียวกับที่รัฐเลือกแต่งตั้ง

¹⁴เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “จากนักเลงท้องถิ่นสู่เจ้าพ่อ,” วารสารธรรมศาสตร์ 22(พฤษภาคม – สิงหาคม 2539): 21 และ 24.

¹⁵พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 180.

บุคคลซึ่งเป็นที่น่าเกรงขามและเป็นที่ยอมรับกันในอำนาจทางนักเลงซึ่งมีอิทธิพลไม่จำกัดเพียงพื้นที่เล็ก ๆ เท่านั้น ในการทำหน้าที่ปกครองหมู่บ้าน ทั้งนี้ก็เพื่อความราบรื่นต่อการปกครองท้องถิ่น

ในขณะเดียวกัน มีกลุ่มอำนาจท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่งที่ปรับตัวเข้าสู่ระบบราชการด้วยการแฝงตัวอยู่ในการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่เพื่อต้องการดำรงอยู่อย่างปลอดภัย โดยนำความชอบธรรมจากอำนาจทางการมาคุ้มครองซึ่งดำรงอยู่ด้วยการเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นที่มีพฤติกรรมอันเป็นปรปักษ์ต่ออำนาจรัฐ ดังกรณีของนายเป้าหรือขุนวิเศษเป้าหัวหน้าเสือ ที่ตำบล หัวลำพู แขวงเมืองจะเชิงเทราได้รับแต่งตั้งเป็นกำนัน แต่ยังคงดำรงสถานะเดิมด้วยการเป็นหัวหน้าเสือเข้าปล้นบ้านของอำแดงทองอยู่อย่างอุกอาจในพ.ศ.2445 และฆ่าอำแดงเพิ่มตายเนื่องจากมีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัว¹⁶ และกรณีของนายโชค นักเลงที่มีอิทธิพลกว้างขวางในเมืองชลบุรีจนเป็นที่เกรงกลัวของชาวบ้าน เมื่อเข้ารับราชการเป็นขุนประจำ นายอำเภอเมืองบางปลาร้อย อาศัยตำแหน่งนายอำเภอประทับประคองสถานะเดิมของตนไว้ และยังคงใช้อำนาจในทางนักเลงเผชิญหน้ากับนักเลงในถิ่นที่มีความขัดแย้งกับตน เช่น ขุนประจำจ้งคนยิงนายผาดจนเสียชีวิต เพราะนายผาดได้ฆ่ายกกระบัตรเมืองชลบุรีพี่ชายของขุนประจำ ต่อมาขุนประจำถึงกับลาออกจากนายอำเภอมาเป็นทนายความเพื่อความในคดีดังกล่าวด้วยตนเอง ซึ่งมีพวกพ้องในวงราชการคอยให้ความช่วยเหลือโดยที่ไม่มีผู้ใดกล้าทักท้วง¹⁷

ตัวอย่างของอำนาจท้องถิ่นในลักษณะกำนันเป้า เมืองจะเชิงเทรา และขุนประจำ นายอำเภอเมืองบางปลาร้อย สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ประสานกันระหว่างอำนาจท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ของรัฐส่วนกลาง และแสดงให้เห็นว่า อำนาจท้องถิ่นที่เข้าสู่ระบบราชการไม่ได้ถูกกลืนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในระบบการเมืองของรัฐอย่างแท้จริง

นอกจากมีกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ปรับตัวด้วยการเข้าสู่ระบบราชการแล้ว ก็ยังมีกลุ่มอำนาจท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่งที่สามารถดำรงอยู่ได้ในท้องถิ่นโดยมิได้เข้าสู่ระบบราชการ

3.2.2 กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบราชการ

ภายหลังการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นพ.ศ.2440 ปรากฏว่ามีกลุ่มอำนาจท้องถิ่นส่วนหนึ่งในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกดำรงสถานะเดิม โดยไม่ได้ถูกกลืนเข้าสู่ระบบราชการ กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้บางส่วนสามารถปรับตัวในการดำรงอยู่ด้วยการสร้าง

¹⁶ หจข. มร.5 รล - คพ/9/23 เรื่องคำพิพากษา ร.ศ.124.

¹⁷ พระยาสังฆาภิรมย์อุตรราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 81.

ความสัมพันธ์กับชาวบ้าน และสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายกับข้าราชการท้องถิ่นและข้าราชการชั้นสูงจากส่วนกลาง ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งสามารถดำรงรักษาสถานะเดิมของตนต่อไปได้โดยไม่มีการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับกลุ่มใด

อำแดงเจีย ผู้มีอิทธิพลกว้างขวางแห่งเมืองชลบุรี

อำแดงเจียเป็นผู้มีอิทธิพลกว้างขวางคนหนึ่งในเมืองชลบุรี และเป็นตัวอย่างหนึ่งของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่สามารถปรับตัวและดำรงอยู่ได้โดยเข้าฝากตัวกับข้าราชการชั้นสูงจากส่วนกลาง

อำแดงเจียประกอบอาชีพค้าสุรา ร้านค้าของอำแดงเจียมักเป็นที่ประมุขนักเลงสุราและคนจรกลุ่มต่าง ๆ อำแดงเจียถือว่ามีอิทธิพลในจังหวัดชลบุรีที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์กว้างขวางออกไปภายนอกท้องถิ่น ดังเช่นเมื่อพ.ศ.2447 เกิดความขัดแย้งระหว่างอำแดงเจียและอำแดงสุนในเรื่องที่อำแดงเจียมาขูดทางบริเวณบ้านอำแดงสุน และเกิดการโต้เถียงอยู่หลายครั้งจนอำแดงเจียพยายามจ้างวานคนฆ่าอำแดงสุนหลายครั้งแต่ไม่สำเร็จ กระทั่งอำแดงเจียมาพบกับนายเหมื่อนซึ่งเป็นคนจรที่เคลื่อนย้ายไปมาระหว่างเมืองสมุทรสาคร เพชรบุรี ชลบุรี นายเหมื่อนเข้ามาดื่มสุราที่ร้านของอำแดงเจียเสมอ อำแดงเจียจึงจ้างนายเหมื่อนฆ่าอำแดงสุน คิดความนี้ยึดเชื้อไม่สามารถเอาผิดกับอำแดงเจีย เนื่องจากตั้งแต่อำแดงเจียถูกจับกุมมาได้สวนมีข้าราชการในท้องถิ่นที่มาประกันตัวและเป็นทนายความในศาลให้โดยตลอด ผู้เป็นทนายว่าความให้แก่อำแดงเจีย คือขุนศรีบุพพวรรณเขตร ผู้ช่วยหลวงเกษตรฝ่ายตุลาการเมืองชลบุรี ทั้งที่แท้จริงแล้วเป็นการผิดระเบียบราชการที่ได้รับพระราชทานเงินเดือนตามกฎหมาย ซึ่งตามหน้าที่ขุนศรีบุพพวรรณเขตรมีอำนาจพิพากษาเฉพาะคดีที่ดินไม่มีอำนาจพิพากษาคดีความอาญาแต่อย่างใด โดยเฉพาะการรับว่าความให้ราษฎรเป็นส่วนตัวถือว่าผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากขุนศรีบุพพวรรณเขตรทำตามคำสั่งของเจ้าพระยาเทเวศร์ฯ เสนาบดีกระทรวงเกษตร ซึ่งมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับอำแดงเจีย¹⁶ ดังที่เจ้าพระยาเทเวศร์ฯ ส่งจดหมายลับไปถึงขุนศรีบุพพวรรณเขตรในเรื่องขอให้ช่วยเหลืออำแดงเจียดังนี้

“...ด้วยอำแดงเจียตั้งบ้านเรือนอยู่ตำบลบางทรายเมืองชลบุรี เป็นพวกพ้องกัน บัดนี้ต้องคดีเป็นความใหญ่โต ขอให้พระโกษากร กับขุนศรีบุพพวรรณเขตรช่วยเป็นธุระอุทหนุนแนะนำตามสมควร

¹⁶ หจข. มร.5 รล – คพ/13/22 เรื่องคำพิพากษา (อ้ายเหมื่อน อ้ายจีนไล่ อำแดงเจียร่วมกันคิดฆ่าอำแดงสุน) ร.ศ.127.

ที่จะเป็นไปได้ อย่าให้กรมอัยการกดค้อนออกจากยุติธรรมได้เป็น
การดี..."¹⁹

ความสัมพันธ์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นและข้าราชการชั้นสูงในลักษณะเครือข่ายระหว่าง
อำแดงเจีย ชุนศรีบุพพวรรณเขตร์ และเจ้าพระยาเทเวศร์ฯ มิได้เกิดขึ้นครั้งแรก แต่ลักษณะดังกล่าว
เคยปรากฏมาแล้วในเมืองชลบุรีซึ่งเป็นศูนย์รวมของอำนาจท้องถิ่น ดังที่พระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำรัส ไว้ว่า

"...ที่เมืองชลบุรี..ปรากฏว่าราษฎรมีความกำเริบกระด้าง
กระเดือกประทุติเป็นโจรผู้ร้ายชุกชุม เพราะเหตุที่มีผู้มี
บรรดาศักดิ์ถือท้ายถือหาง คดีซึ่งเกิดขึ้นแก่ผู้กระทำผิด เช่น
กรมหลวงพิชิตปรีชากรรับเรือนนายประกันอายจิ้นทั้งผู้ร้ายซึ่ง
ต้องหาว่าฆ่าคนตายเป็นตัวอย่าง ครั้นนี้ก็มาปรากฏในคดีเรื่องนี้
อีกว่าเจ้าพระยาเทเวศร์เป็นผู้ถือท้ายช่วยเหลือผู้ที่ต้องหาว่าเป็น
ผู้ร้ายดังนี้ไม่เป็นการสมควร..."²⁰

ลักษณะเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอำนาจท้องถิ่นและข้าราชการชั้นสูงที่ปรากฏ
ในเมืองชลบุรีดังกล่าว สอดคล้องกับคำกราบบังคมทูลเรื่องปัญหาในการปกครองเมืองชลบุรีของ
นายฉลองไฉนนารถ ยกกระบัตรเมืองชลบุรี ที่มีถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ความว่า

"...เป็นที่เห็นได้ว่าที่เมืองชลบุรีมีก๊กเหล่าของผู้มีบรรดาศักดิ์ตั้ง
อยู่เป็นอันมากซึ่งต่อเนื่องมาจากข้าราชการชั้นสูง เมื่อมีเหตุเกิด
ฉะนี้ไฉนเลยราชการการปกครองมณฑลปราจีนบุรีจะสงบ
เรียบร้อยได้ ความอันนี้ย่อมทราบกันมาช้านาน ข้าพระพุทธเจ้า

¹⁹ หจข. มร.5 รล – คพ/13/22 เรื่องคำพิพากษา (หลักฐานหนังสือคำสั่งของเจ้าพระยาเทเวศร์ถึง
พระโกษากรและขุนศรีบุพพวรรณเขตร์) 11 พฤศจิกายน ร.ศ.124.

²⁰ หจข. มร.5 รล – คพ/13/22 เรื่องคำพิพากษา (สำเนาพระราชหัตถเลขาส่งเรื่องขุนศรีบุพพวรรณเขตร์
ไปเป็นทนายว่าความอาญา) 31 สิงหาคม ร.ศ.127.

เห็นด้วยเกล้าว่าเป็นปัญหาสำคัญอันยิ่งใหญ่ในราชการปกครอง
ท้องที่...”²¹

ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้แพร่กระจายไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น คหบดี
ชาวจีนเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเจ้านายข้าราชการชั้นสูง ดังกรณีของจีนไชนุ่นซึ่งผูกขาดการต้ม
กลั่นสุราในเมืองฉะเชิงเทรา และเป็นที่โปรดปรานมากของเสด็จในกรมพระองค์หนึ่งถึงกับประทาน
หรือขายที่ดินให้สร้างตึกอยู่หน้าวังของพระองค์ที่มีภักดิ์สัน ในเวลาต่อมากิจการโรงต้มกลั่นสุราของ
จีนไชนุ่นทำผิดระเบียบของทางราชการ เมื่อนายอำเภอเอาผิดโดยมิได้ผ่อนผัน ทำให้ความขัดแย้ง
ระหว่างข้าราชการในท้องถิ่นและผู้เสียผลประโยชน์บานปลายออกไป จีนไชนุ่นไปฟ้องต่อเสด็จใน
กรม ส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นถูกส่งย้ายไปเป็นนายอำเภอบ้านนาเมืองนครนายก ซึ่งเป็นอำเภอที่
อยู่ในบริเวณป่าเปลี่ยว²²

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอำนาจท้องถิ่นและข้าราชการระดับสูงจากส่วนกลางดังกล่าว
ปรากฏมาตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นพ.ศ.2435 แต่ความสัมพันธ์เช่นนี้ยังไม่มี
พัฒนาการที่เป็นเครือข่าย เนื่องจากกลุ่มอำนาจท้องถิ่นในอดีต เช่น จีนทองดี นักเลงควายเมือง
ชลบุรี มีความสัมพันธ์เพียงในระดับบุคคลกับสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุพันธุ์วงษ์วรเดชฯ
มหาโกษาธิบดี ความสัมพันธ์เหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นเครือข่ายที่เจ้านายขุนนางชั้นสูงให้ความ
ช่วยเหลือผ่านสายการบังคับบัญชาท้องถิ่น เหมือนดังเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างอำแดงเจีย
ขุนศรีนุพพรรณเขตร์ และเจ้าพระยาเทเวศร์ฯ

ลักษณะความสัมพันธ์เหล่านี้สั่งสมอยู่ในเมืองชลบุรีที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจท้องถิ่น
และเป็นที่วิตกกังวลของฝ่ายรัฐต่อปัญหาการยกเลิกระบบการควบคุมไพร่ที่สังกัดมูลนายใน
มณฑลปราจีนบุรีหรือหัวเมืองบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกภายหลังการ
ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นพ.ศ.2440 ที่ไม่สามารถกระทำได้ขับพลันเหมือนดังเช่นมณฑลอื่นๆ
เนื่องจากมณฑลปราจีนบุรีจัดเป็นมณฑลชั้นในที่ใกล้กรุงเทพฯ ถ้ากระทำในทันทีทันใดอาจเกิด

²¹ หจข. มร.5 รล - คพ/13/22 เรื่อง คำพิพากษา (สำเนาฎีกาคำชี้แจงของนายฉลองไฉนยารด
ยกกระบัตรเมืองชลบุรี) ร.ศ.127.

²² พระยาสังฆาภิรมย์อุคตราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 45 - 46.

ความวุ่นวายขึ้น²³สะท้อนให้เห็นว่า ไพร่ส่วนใหญ่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกต่างเป็นไพร่สังกัดข้าราชการชั้นสูงจากส่วนกลาง เนื่องจากถ้ายกเลิกระบบไพร่กะทันหัน อาจเกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากข้าราชการเหล่านี้ได้ และเมืองชลบุรีที่เป็นส่วนหนึ่งของหัวเมืองบริเวณนี้ก็จะได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน

เสื้อผ่อน : ผู้กว้างขวางแห่งน่านน้ำทะเลเมืองชลบุรี ระยอง จันทบุรี และ ตราด

เสื้อผ่อนเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่หลงเหลืออยู่โดยไม่ได้ถูกกลืนเข้าสู่การปกครองของรัฐที่เป็นทางการ เสื้อผ่อนพื้นเพเป็นชาวจังหวัดระยองและจันทบุรีซึ่งเป็นเสื้อที่มีอิทธิพลและค่าหัวมากที่สุดในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกในทศวรรษ 2460 เสื้อผ่อนสมคบกับพรรคพวกและคนจรต่างถิ่นเที่ยวกระทำโจรกรรมราษฎรในจังหวัดระยองเป็นเวลากว่า 5 – 6 ปี และต่อมาขยายพื้นที่และอิทธิพลไปยังจังหวัดใกล้เคียง ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีเรือของราษฎรและทางราชการที่ไปมาค้าขายทั้งทางบกและทางน้ำในตำบลต่าง ๆ ตั้งแต่จันทบุรี ระยอง ตราด และชลบุรี²⁴เสื้อผ่อนถือว่าเป็นเจ้าถิ่นที่ไม่มีเสื้อกลุ่มใดกล้าเข้ามาปล้นข้ามเขต รวมทั้งมีฝีมือในการปล้นฆ่าเจ้าทรัพย์และเจ้าพนักงาน และหลบหนีการจับกุมไปได้ทุกครั้งเมื่อทางการเข้ามาปราบปราม เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสภาพภูมิประเทศทางชายฝั่งทะเล

การปล้นของเสื้อผ่อนทุกครั้งถือว่าเป็นการทำทลายอำนาจรัฐอย่างอุกอาจ โดยเฉพาะใน พ.ศ.2468 เสื้อผ่อนและสมัครพรรคพวกเข้าปล้นประภาคารที่เกาะจวงของทหารเรือใกล้เขตแดนจังหวัดระยอง โดยขูดสนามเปลาะต่อสู้กับเจ้าพนักงาน เหตุการณ์ในครั้งนี้ทางฝ่ายรัฐต้องใช้กำลังทหารกว่า 40 นาย²⁵เข้าปิดล้อมเพื่อจับกุมเสื้อผ่อนซึ่งหนีมาอยู่ที่เกาะมัน จังหวัดระยอง แต่เสื้อผ่อนกับพรรคพวกสามารถหลบหนีไปได้ ต่อมาได้ปล้นทรัพย์ราษฎรในแถบอ่าวชายทะเล ทางราชการตามจับกุมเสื้อผ่อนแต่จับได้เพียงสมัครพรรคพวก ส่วนเสื้อผ่อนหลบหนีไปเนื่องจากใช้กลอุบายและมีพวกพ้องคอยส่งเสบียงอาหาร รวมทั้งมีที่หลบซ่อนหลายแห่ง²⁶

²³“ประกาศเปลี่ยนการควบคุมเลข ร.ศ. 118.” ใน ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 อ้างถึงใน สุดใจ พงศ์กล้า, “มณฑลปราจีนบุรี สมัยเริ่มแรกถึงสมัยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ (พ.ศ.2438 – 2450)”, หน้า 198.

²⁴หจข. ร.7 รล.20/41 เรื่องรายงานฎีการาษฎรของพระยาศรีรักษ์มานิตย์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว 20 มิถุนายน 2470.

²⁵พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภัคดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 171.

²⁶หจข. ร.7 รล.20/41 เรื่องรายงานของอำมาตย์โท พระอรรถวิทย์วราภรณ์กราบบังคมทูลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย 19 เมษายน 2470.

เสื้อผ้อนสามารถดำรงอยู่และรอดพ้นจากการถูกปราบปรามทุกครั้งเพราะเสื้อผ้อนเป็นผู้ที่มีสายสัมพันธ์กว้างขวาง เมื่อทางการเข้าจับกุมเสื้อผ้อนก็ได้รับความช่วยเหลือจากญาติพี่น้อง เพื่อนพ้องและชาวบ้าน ดังที่อำมาตย์โท พระอรรณวิทย์วรวาภัย สมุหเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรี กล่าวถึงปัญหาในการปราบปรามเสื้อผ้อน ว่า

"...ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองได้ประกาศให้สินบนเป็นเงิน 800 บาท ก็ยังจับตัวนายผ้อนไม่ได้ดังความมุ่งหมาย เพราะนายผ้อน ผู้นี้มีญาติพี่น้องเพื่อนฝูงมากมายหลายแห่ง มีที่เกี่ยวไปกระทำการโจรกรรมแลหลบซ่อนได้หลายจังหวัด เช่น จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดระยอง จังหวัดชลบุรี ตลอดทางน้ำทางบกทั่วไป ทั้งราษฎรนับถือเป็นครูอาจารย์ให้ที่พำนักเป็นหูเป็นตาช่วยเหลืออยู่เสมอ จึงยากกับการจับกุมของเจ้าพนักงาน..."²⁷

จากความสัมพันธ์ระหว่างเสื้อผ้อนและชาวบ้านที่ให้ความนับถือ สะท้อนให้เห็นว่าสถานะความเป็นอาจารย์ผู้มีความรู้ทางวิชาคณาอาคมและไสยศาสตร์ ทำให้เสื้อผ้อนดำรงอยู่ได้ต่อไปในท้องถิ่น เมื่ออำนาจรัฐเข้ามาปราบปรามจึงต้องประสบอุปสรรคจากพลังศรัทธาที่ชาวบ้านมีต่อเสื้อผ้อน สถานภาพในความเป็นครูอาจารย์จึงเป็นเครื่องปกป้องความเป็นโจรของเสื้อผ้อน ลักษณะเช่นนี้จึงไม่แตกต่างมากนักจากพลังอำนาจท้องถิ่นบางกลุ่มที่ดำรงอยู่ก่อนหน้าการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ดังเช่น กลุ่มอ้ายเสือสิงแก้วเมืองนครนายก ในพ.ศ.2432 ที่มีกำลังเก่งกล้าทางไสยศาสตร์และเป็นนักเลงของหมู่บ้าน แม้ว่าภายหลังกลายเป็นโจรแต่ชาวบ้านยังคงให้ความยอมรับนับถือ

นอกจากนี้เสื้อผ้อนยังมีความสัมพันธ์กับข้าราชการท้องถิ่นในลักษณะเครือขาย ซึ่งคอยให้ความช่วยเหลือและสอดแนมข่าวคราวต่าง ๆ ดังที่ชาวบ้านคนหนึ่งกล่าวไว้ว่า

"...ผู้ร้ายภายในโรงศาลบ้านเมือง คือ นายแฉ่ง ขุนชนาพิริตติ คอยเป็นทนายป้องกันให้สติปัญญาเป็นหัวหน้าอยู่ในจังหวัดระยอง มีอุบายต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ผู้ร้ายมีความสะดวกในการที่

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

จะหลบหนีและต่อสู้คดีความโดยทางทุจริต นายควงเสมียน
อัยการเป็นคนสอดแนมอยู่ในห้องอัยการ คอยนำความลับและ
หนทางที่พนักงานจะดำเนินการปราบปรามแจ้งแก่นายแฉ่งและ
ผู้ร้าย เมื่อทราบถึงนายแฉ่งก็ทราบถึงผู้ร้ายและนายแฉ่งก็ได้
เปรียบในเชิงที่จะสู้ความด้วย นายเจียมเสมียนศาลเป็นคนคอย
สอดแนมช่วยเหลืออยู่ในศาลจังหวัดระยองอย่างเดียวกับนาย
ควง...²⁸

ความสัมพันธ์ที่เป็นเครือข่ายระหว่างเสือผอนและชาวบ้าน ข้าราชการในท้องถิ่น สะท้อน
ให้เห็นว่า เสือผอนเป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ไม่ได้ถูกกลืนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ แต่มี
วิธีประคับประคองฐานะของตนเองให้ดำรงอยู่ได้ต่อไป

เสือมิ่งแห่งเมืองพนัสนิคมและฉะเชิงเทรา

เสือมิ่งเป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่หลงเหลืออยู่โดยไม่ได้ถูกกลืนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของ
ระบบราชการ ดำรงอยู่ในพื้นที่เมืองพนัสนิคมและฉะเชิงเทราในทศวรรษ 2460 รวบรวม
สมัครพรรคพวกเข้าปล้นทรัพย์ของชาวบ้านจนเป็นที่เกรงกลัว แต่ไม่มีอิทธิพลอย่างกว้างขวาง
เหมือน ดังเช่นเสือผอนที่มีความสัมพันธ์กับชาวบ้านและข้าราชการท้องถิ่น เนื่องจากพฤติกรรม
ของเสือมิ่งที่มักริบไถเอาเงินจากชาวบ้าน และเมื่อทางราชการเข้ามาปราบปรามก็ข่มขู่ชาวบ้าน
ด้วยการประกาศว่า ถ้าใครแจ้งความต่อเจ้าพนักงานจะฆ่าผู้นั้นเสีย เสือมิ่งสามารถดำรงอยู่ต่อมา
จนกระทั่งกระทำการที่ถือว่าเป็นการทำร้ายอำนาจรัฐอย่างอุกอาจ คือ ทำการปล้นที่อำเภอ
พนัสนิคม และในระหว่างที่ต่อสู้กับตำรวจพวกเสือมิ่งได้ยึดบริเวณทางรถไฟและยิงรถไฟโดยสาร
สายแปดริ้ว-ปราจีนบุรีซึ่งมีผู้โดยสารมาด้วยและเสือมิ่งหลบหนีไปได้ โดยทางการติดตามจับกุมแต่
ไม่สำเร็จ ต่อมาเสือมิ่งปล้นอีกครั้งในเขตพื้นที่อำเภอบ้านโพธิ์ เมืองฉะเชิงเทรา และท้ายที่สุดก็ถูก
ฆ่าตายโดยหลวงฤทธิ์ประศาสน์ นายอำเภอบ้านโพธิ์²⁹

จะเห็นได้ว่า เสือมิ่งไม่สามารถดำรงอยู่ได้เหมือนดังเช่นเสือผอนภายหลังจากที่รัฐเข้ามา
ปราบปราม เนื่องจากเสือมิ่งมิได้สร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเองเพื่อการมีถิ่นฐานเป็นเครื่อง
ปกป้อง เช่น การสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้านในท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นครูอาจารย์ซึ่งเป็นที่

²⁸ หจข. ร.7 รล.20/41 เรื่องฎีกานายรัก มีบุญ ราษฎรจังหวัดระยองร้องทุกข์ 16 กรกฎาคม 2463.

²⁹ พระยาปลัดจากกรมยอุมมราชภัคดี, เสาให้ลูกฟัง, หน้า 174 - 179.

นับถือของผู้คนในหมู่บ้านเหมือนดังเช่นเสือผ่น จึงขาดการสนับสนุนและความยอมรับจากชาวบ้านบางส่วนภายในท้องถิ่น เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐเข้ามาปราบปรามทั้งนักเลงและชาวบ้านจึงให้ความร่วมมือในการจับกุมเสือมิ่ง

แซกสมัน หะยียอ หะยิมะ แห่งเมืองนครนายก

หัวเมืองบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงยังคงเป็นแหล่งที่มีคนต่างเชื้อชาติอพยพเข้ามาทำมาหากินและตั้งตนเป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่น โดยการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ถึงแม้ว่ารัฐได้กวาดล้างครั้งใหญ่ไปเมื่อพ.ศ.2433 และพ.ศ.2434 แต่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นบางส่วนยังคงดำรงอยู่ในลักษณะช่องโหว่ ดังเช่น กลุ่มของแซกสมัน แซกหะยียอ และแซกหะยิมะ ที่เมืองนครนายกในพ.ศ.2450 เป้าหมายหลักของการจัดตั้งช่องโหว่ คือ การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยการข่มขู่เอาเงินราษฎรและบังคับให้เข้ามาเป็นสมัครพรรคพวก โดยถ้าใครยอมจ่ายเงินให้ ผู้นั้นจะได้รับความคุ้มครองมิให้ผู้ร้ายมารบกวน แต่ก็มีราษฎรบางกลุ่มที่ยอมจ่ายเงินด้วยความสมัครใจเพื่อเข้ามาเป็นสมัครพรรคพวก และกลุ่มของแซกเหล่านี้ก็มีอิทธิพลมากพอที่ทำให้ข้าราชการท้องถิ่นส่วนหนึ่งเกรงกลัวต้องยอมเข้ามาเป็นพวก³⁰สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มอำนาจท้องถิ่นยังคงพยายามแสดงบทบาทในฐานะผู้นำท้องถิ่น ด้วยการเป็นผู้คุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ชาวบ้านทั้งที่สมัครใจเข้ามาพึ่งพาขอความช่วยเหลือและถูกบังคับ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มของแซกสมัน แซกหะยียอ แซกหะยิมะ และชาวบ้าน ข้าราชการที่เข้ามาอยู่ภายในช่องเป็นไปในลักษณะของการถูกบังคับมากกว่าความยอมรับนับถือ

กิจกรรมที่กลุ่มแซกสมัน แซกหะยียอ และแซกหะยิมะ ทำมาหาเลี้ยงชีพ คือ การโจรกรรมทรัพย์สินปล้นบ้านเรือนราษฎร ลัก โคกระบือ ต้มสุราเถื่อน และข่มขู่เอาเงินราษฎร³¹การกระทำที่รัฐมองว่าเป็นช่องโหว่เช่นนี้ จึงส่งผลให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นถูกปราบปรามลงในที่สุด

ในที่นี้อาจเปรียบเทียบการดำรงอยู่ของอำนาจท้องถิ่นที่มีได้ถูกกลืนเข้าสู่ระบบราชการดังนี้ อำแดงเจียและเสือผ่นเป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ปรับตัวภายใต้การปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ โดยพยายามสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับข้าราชการในท้องถิ่นและข้าราชการชั้นสูงจากส่วนกลาง และสามารถใช้ความสัมพันธ์เหล่านี้เป็นเครื่องคุ้มกันภัยในการต่อสู้กับอำนาจรัฐ ทำให้ไม่ถูกปราบปรามลงอย่างง่ายดายเหมือนดังเช่น เสือมิ่ง กลุ่มของแซกสมัน แซกหะยียอ และ

³⁰ หจข. มร.5 รล - คพ/17/92 เรื่องคำพิพากษา พ.ศ.2457.

³¹ เรื่องเดียวกัน.

แขกเหนียวที่มีข้อจำกัดทางความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จึงส่งผลให้ถูกยุติบทบาทลงอย่างรวดเร็ว เมื่อรัฐเห็นว่ากระทำการทำลายอำนาจ

3.3 การปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นภายใต้การขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐลงสู่ท้องถิ่น: ภาพสะท้อนพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มอำนาจท้องถิ่น

ในทศวรรษ 2460 รัฐเข้ามาจัดกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคในท้องถิ่น โดยเฉพาะในเมืองที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น ชลบุรี ซึ่งเป็นที่รวมของอำนาจท้องถิ่นกลุ่มต่าง ๆ กิจกรรมสาธารณูปโภคที่ส่วนกลางขยายลงสู่ท้องถิ่นได้แก่ การพัฒนาระบบการคมนาคมในท้องถิ่นด้วยการเปิดและขยายเส้นทางเดินรถยนต์โดยสาร การขยายกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่งผลให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ จึงก่อให้เกิดการปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐ ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดเส้นทางเดินรถยนต์โดยสารและอำนาจท้องถิ่น การปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นเป็นไปในสองลักษณะ คือ การปะทะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงและการปะทะที่เป็นไปในรูปแบบของการประนีประนอม

การปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นภายใต้การขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐลงสู่ท้องถิ่นได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่น กล่าวคือ กลุ่มอำนาจท้องถิ่นได้สร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการ และมีการร่วมมือกันในการแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นเครือข่ายกว้างขวางออกไป โดยกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้าสู่ระบบราชการอาศัยตำแหน่งในราชการที่ตนได้รับสร้างควมสนิทสนมและฝากตัวกับข้าราชการที่มีอำนาจรับผิดชอบดูแลกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคของท้องถิ่นเพื่อเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในกิจกรรมดังกล่าว ในขณะที่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบราชการสร้างควมสัมพันธ์กับข้าราชการที่มีอำนาจรับผิดชอบดูแลกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคของท้องถิ่น ด้วยการฝากตัวเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์เพื่อเอื้ออำนวยต่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ พัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้ ประการหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการของรัฐกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่น คือ ข้าราชการของรัฐและกลุ่มอำนาจท้องถิ่นมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวพันกันในลักษณะของการมีผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกันมากขึ้น ภายใต้การขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐลงสู่ท้องถิ่นในระดับล่าง

ในที่นี้เพื่อให้เห็นลักษณะการปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นภายใต้การขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐลงสู่ท้องถิ่น ที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นได้ชัดเจน จึงยกตัวอย่างกรณีศึกษาในเมืองชลบุรี เนื่องจากเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและดึงดูดให้ผู้คนกลุ่มต่างๆเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การแข่งขันกันแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการ กลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่าง ๆ จึงมีสูง และก่อให้เกิดการปะทะแย่งชิงผลประโยชน์จนนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง

เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุการปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นที่มีทั้งรูปแบบของการประนีประนอมและความขัดแย้งจนก่อให้เกิดความรุนแรง ก็ควรทราบถึงสภาพสังคมในเมืองชลบุรีด้วยเช่นกันว่าเป็นอย่างไร

ในทศวรรษ 2460 ความโดดเด่นของเมืองชลบุรี คือ เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยกลายเป็นพื้นที่เป้าหมายอันสำคัญทางเศรษฐกิจที่บรรดาข้าราชการชั้นสูงจากส่วนกลางและกลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงในความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ ดังที่ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อดีตเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงบรรยายถึงสภาพของเมืองชลบุรีซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกไว้เมื่อพ.ศ. 2471 ว่า

“...ด้วยบรรดาหัวเมืองในพระราชอาณาเขต เมืองชลบุรีเป็นเมืองที่ปกครองยากยิ่งเมืองหนึ่ง เพราะเป็นที่บุคคลหลายชาติหลายชั้นบรรดาศักดิ์ประกอบกรหาผลประโยชน์ และมักเกิดการแย่งผลประโยชน์กันแลกันมิใคร่ขาด...”³²

เนื่องมาจากรากฐานของสังคมชลบุรีมีความเหนียวแน่นในระบบพรรคพวกและนิยมการตัดสินปัญหาตัวเอง รูปแบบดังกล่าวถูกนำมาใช้เสมอในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่าง ๆ จากมุมมองของบุคคลภายนอกจึงมักเห็นว่าชลบุรีเป็นเมืองที่แฝงไว้ด้วยอิทธิพลและความขัดแย้งที่ปรากฏขึ้นระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ นิยมใช้ความรุนแรงเข้าตัดสินปัญหา ดังที่ พระยาสัจจา-

³² หจข. ร.7 รล. 20.9/19 เรื่องสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แจ้งความมายัง เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ 25 มิถุนายน 2471.

ภิรมย์อุดมราชภักดีพรรณนาถึงเมืองชลบุรีไว้ในหนังสือ "เล่าให้ลูกฟัง" เมื่อครั้งที่ เป็นอัยการจังหวัด ฉะเชิงเทรา และผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ในระหว่าง พ.ศ.2462 - 2471 ไว้ว่า

"...ในตอนทีพ่อเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี...เพราะเมืองนี้ เป็นเมืองใหญ่ ผู้คนพลเมืองก็มาก และซุกซมด้วยใจผู้ร้าย ถ้า เมื่อเจ้าเมืองคนใด ทางการเห็นว่าดีก็มักจะได้อเลื่อนเป็นใหญ่ เป็นโต ถ้าเห็นว่าไม่ดีก็ถูกย้ายไปอยู่ที่อื่น...เมื่อพ่อเป็นอัยการ จังหวัดฉะเชิงเทราใหม่ ๆ ยังเป็นขุนวิจิตรธานีอยู่ เสด็จในกรมฯ รับสั่งให้พ่อไปว่าความเรื่องฆ่าคนตายกลางตลาดเมืองชล ข้อนี้ ในกรมฯ รับสั่งพ่อว่า พันเอก (อัยการจังหวัดชลบุรี) มันกลัวพวก นักเลงโตเมืองชล จะให้มันว่าความเรื่องนี้จะแพ้...พ่อได้ไปตรวจ สถานที่เกิดเหตุทุกแห่งที่เกี่ยวข้องกับคดีตามหน้าที่ของนาย ผู้ว่าความ พ่อได้สังเกตชาวตลาดก็ดี พวกข้าราชการก็ดี ดูมี ความประหวั่นพรั่นพรึงกันอย่างไรชอบกล เพราะคดีนี้นับว่าเป็น คดีสำคัญที่ผู้ร้าย 2 - 3 คน ใช้ปืนสั้นไล่ยิงนายผาด นายความ (ซึ่งเป็นนักเลงคนสำคัญเหมือนกัน) ในกลางถนนตลาด บางปลาสร้อยในเวลากลางวันแสดๆ ขณะนั้นนายผาดกลับจาก ศาล ขณะเมื่อนายผาดถูกยิงครั้งแรกไม่ล้ม ได้วิ่งเข้าไปในร้าน ชายของ ๆ นายก๊ก ก็ปิยะบุตร ผู้ร้ายยังตามเข้าไปยิงในร้านนั้น อีกหลายนัดจนนายผาดล้มแล้ว ผู้ร้ายก็วิ่งหนีไปตามตลาด บางปลาสร้อย ซึ่งควรจะมีพยานได้เห็นเป็นสิบ ๆ แต่เขา เหล่านั้นกลัวอิทธิพลของพวกผู้ร้าย ไม่กล้าเป็นพยาน..."³³

ปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นเป็นปกติของสังคมชลบุรี ซึ่งโน้มมองจากภายนอกมักเห็นว่าเป็นความน่ากลัวและถือว่าเป็นเหตุอุกฉกรรจ์อันร้ายแรง ดังที่หนังสือพิมพ์ปากกาไทยรายวัน วิพากษ์วิจารณ์ถึงอุปนิสัยและการประกอบอาชีพของคนเมืองชลซึ่งเป็นแหล่งอิทธิพลไว้อย่างรุนแรง ว่า

³³ พระยาธำมรงค์ภิรมย์อุดมราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 80, 153.

"...อุปนิสัยของพลเมืองจังหวัดชลบุรีโดยมาก มีแต่คนเหนียวโหด ใจมิพิ พิศุจน์ได้จากเหตุร้ายประจำวันที่มักจะเกิดขึ้นบ่อยที่สุด โดยมากเป็นการลอบฆ่า ลอบฟันแทงและทำร้ายร่างกาย เพราะ ความพยายามทำร้ายทั้งสิ้น ชาวจังหวัดชลบุรีโดยมาเป็นชาวจีน และเชื้อจีน พวกนี้ยึดอาชีพทางตั้งโป๊ะลงอวนจับปลาขาย นับว่า มีเงินตราร่ำรวยสมคืบกันเป็นหมู่เป็นเหล่าซึ่งเข้าพวกร่วมมั่วกัน ทำอะไรทำด้วยกันคล้ายอั้งยี่ และถ้าปรากฏว่าคนในคณะหนึ่ง คนหนึ่งประพฤติกการแหกคอกแล้วเป็นต้องสนทนากันเป็นที่เดียว การหากินของชาวจังหวัดชลบุรี ซึ่งนอกจากการจับปลาแล้ว ยังมี ผู้ทำนาเกลือ ไร่อ้อย อีกบ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ไม่ค่อยจะได้ผลดี นัก ที่ถึงแก่ขาดทุนก็มีเพราะการพนันเข้าครอบงำจังหวัดชลบุรี ถ้าจะพูดว่าเป็นแอ่งกลางสำหรับการพนันต่าง ๆ ก็เห็นจะไม่ผิด เพราะตามบ้านเจ้าสัวใหญ่ ๆ ที่ร่ำรวยทรัพย์ บ้านนั้นเป็นมีการ พนันแทบทุกอย่าง ตลอดจนไป ถั่ว ไฟ ไฮโล ทั้งนี้ชี้ว่า เจ้าพนักงานจะไม่รู้เสียทีเดียวก็หาไม่ได้ แต่ที่ปล่อยให้รา ๆ มาจน ปานนี้ก็คงจะเป็นด้วยปืนไม่เข้าใครกระมัง..."³⁴

ปัญหาความรุนแรงทางด้านอาชญากรรมของจังหวัดชลบุรีดังกล่าว ถึงขนาดที่ หนังสือพิมพ์หลักเมืองวิพากษ์วิจารณ์ว่า เพชรบุรีที่ถือว่าเป็นเมืองซึ่งมีเหตุอุกฉกรรจ์เกิดขึ้นมาก และรุนแรงแต่ก็ไม่เทียบเท่าชลบุรี ซึ่งกรมตำรวจมักสับเปลี่ยนนายตำรวจมาปกครองชลบุรีเสมอ เพื่อพิสูจน์ความสามารถ³⁵จึงทำให้วัฒนธรรมการใช้ความรุนแรงแพร่ระบาดไม่เว้นแม้กระทั่งตำรวจ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเมืองชลบุรี โดยใช้วิธีอันแข็งกร้าวจัดการกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเพื่อส่งสอนให้ เช็ดหลาบ ในขณะที่เดียวกันตำรวจบางคนก็มีพฤติกรรมที่ดูเสมือนไม่ต่างจากผู้มีอิทธิพลที่ถือ กฎหมายอยู่ในมือด้วยซ้ำไป ดังที่หนังสือพิมพ์ประณามการทำงานของตำรวจเมืองชลบุรีบางนาย อย่างรุนแรงต่อการจับกุมคนร้ายที่มีได้ต่อสู้หรือขัดขืน ด้วยการใช้อำนาจปาเถื่อน คือ ชก ต่อย ตะ กระตีบ รวมทั้งใช้อาวุธไม้คานและตะพดทำร้ายร่างกายคนร้ายอย่างสาหัส และตั้งศาลเตี้ยขึ้น

³⁴ หจข. ร.7ม.26.2/1 เรื่องบทความหนังสือพิมพ์ปากกาไทยรายวัน "สภาพของจังหวัดชลบุรี พระยาสัง จาภิรมย์ควรปฏิบัติอย่างไร" 30 พฤศจิกายน 2469.

³⁵ หจข. ร.7ม.26.4/54 เรื่องการเที่ยวจังหวัดชลบุรี 20 พฤศจิกายน 2471.

ข้าราชการ รวมถึงพฤติกรรมกรรมการเสพสุราและทะเลาะวิวาทชกต่อยกับราษฎร ทำให้สื่อมวลชนโจมตีการทำงานและพฤติกรรมของตำรวจว่า เป็นความเลวทรามของตำรวจชลบุรีอย่างหนึ่ง นอกจากนี้สื่อมวลชนยังเคยได้ยินชาวบ้านกล่าวว่า ผู้ถูกจับกุมแทบทุกรายในเวลากลางคืนมักถูกกินเบียร์เจี๊ยะด้วยเท้าและหมัดหรือไม่ก็เตะตบ³⁶ อันสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้นโยบายเรื่องการปกครองท้องถิ่นของรัฐในทศวรรษ 2460 เปลี่ยนแปลงไปสู่แนวโน้มของการประนีประนอมและสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นและชาวบ้านมากขึ้นก็ตาม แต่หลักการประนีประนอมดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้จัดการกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นในชลบุรีเมืองแห่งอิทธิพลได้สำเร็จเสมอไป จึงต้องใช้วิธีแบบตำรวจ คือ ใช้กำลังเข้าตัดสินปัญหา ซึ่งทำให้ภาพลักษณ์ของตำรวจซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจรัฐไม่แตกต่างจากกลุ่มอำนาจท้องถิ่น เพียงแต่ว่าตำรวจมีกฎหมายอยู่ในมือ

ภาพลักษณ์ของเมืองชลบุรีที่ปรากฏผ่านมุมมองของบุคคลภายนอก เช่น เจ้านาย ข้าราชการฝ่ายปกครองและสื่อมวลชนพบว่า ชลบุรีเป็นเมืองที่แฝงไว้ด้วยอิทธิพลนิยมตัดสินปัญหากันเองทำให้ความรุนแรงของอาชญากรรมอยู่ในระดับสูง สะท้อนให้เห็นได้ประการหนึ่งว่า เมื่อเกิดการปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นในเรื่องผลประโยชน์สามารถนำไปสู่การก่ออาชญากรรมขึ้นได้เสมอ เนื่องจากสภาพสังคมดั้งเดิมของชลบุรีเป็นเมืองที่นิยมการเผชิญหน้าและตัดสินปัญหากันเองด้วยความรุนแรง

การปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นในชลบุรีภายใต้การขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐเห็นได้ชัดในทศวรรษ 2460 เมื่อรัฐเข้ามาจัดกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบของการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่น กล่าวคือ รูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นในเมืองชลบุรีได้ผันแปรไปตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมภายในท้องถิ่น ในอดีตกิจกรรมที่สำคัญในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ได้แก่ การค้าสัตว์ที่ใช้แรงงานและเป็นพาหนะจำพวกม้า โค กระบือ จนปรากฏนักเลงควายจำนวนมากตลอดทั่วทั้งบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออก กิจกรรมการลักลอบซื้อขายไถ่ถอนม้า โค กระบือ เป็นวิธีการทำมาหากินของบรรดานักเลงควายที่ไม่ต้องลงทุนมากอันนำมาสู่กำไรที่งดงาม การขโมยควายยังเป็นบทพิสูจน์ความสามารถและความแข็งแกร่งของบรรดานักเลงในอดีต ซึ่งเปรียบเสมือนการแสดงพลังเหนือชีวิตและทรัพย์สินของชาวบ้าน เนื่องจากโค กระบือเป็นสัตว์ที่มีความสำคัญทางการผลิตในสังคมเกษตรกรรม แต่ใน

³⁶ หจข. ร.7ม.26.4/54 เรื่องการเที่ยวจังหวัดชลบุรี 21 พฤศจิกายน 2471.

ทศวรรษ 2460 รูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นในเมืองชลบุรีเปลี่ยนแปลงไป คือ กลุ่มอำนาจท้องถิ่นแสวงหาผลประโยชน์จากกิจกรรมการเดินรถโดยสาร โดยพยายามควบคุมเส้นทางเดินรถ เนื่องจากการพัฒนาระบบการคมนาคมที่เชื่อมโยงถึงกันภายในท้องถิ่น เช่น การสร้างถนน ทำให้กิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับรถยนต์มีความสำคัญมากขึ้นและค่อย ๆ เข้ามาแทนที่สัตว์พาหนะและเกวียนเพราะมีความสะดวกและรวดเร็วกว่า โดยที่ผู้ใดสามารถเข้าไปควบคุมเส้นทางเดินรถและดำเนินกิจการเดินรถโดยสารภายในแต่ละชุมชนก็เท่ากับว่าผู้นั้นได้ครอบครองผลประโยชน์ที่ทำกำไรอย่างมหาศาล และผู้ที่สามารถเข้าควบคุมกิจการสาธารณูปโภคของท้องถิ่นไว้ได้สำเร็จก็เสมือนเป็นหัวหน้าปกครองชุมชนอย่างไม่เป็นทางการในพื้นที่เส้นทางเดินรถโดยสารที่ตนเข้าไปดำเนินการ สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งเขตอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระหว่างกลุ่มอำนาจท้องถิ่น

การปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นภายใต้การขยายกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคของรัฐลงสู่ท้องถิ่นเหล่านี้ มีทั้งรูปแบบของการประนีประนอมและการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงเมื่อไม่สามารถแบ่งสรรผลประโยชน์กันอย่างลงตัว ซึ่งจะแสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

ในทศวรรษ 2460 รัฐได้เข้ามาจัดกิจกรรมสาธารณูปโภคในจังหวัดชลบุรี โดยเปิดเส้นทางเดินรถภายในจังหวัด เช่น สายบึง พนมสนิม³⁷หนองรี บ้านบึง มาบไผ่ บางพระ ศรีราชา โดยที่พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี มีตำแหน่งเป็นนายทะเบียนรถยนต์ที่มีอำนาจกำหนดเส้นทางเดินรถภายในจังหวัดได้ตามพระราชบัญญัติแต่เพียงผู้เดียว³⁸ในขณะนั้นมีกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่สำคัญได้รับอนุญาตให้เดินรถตามเส้นทางสายต่าง ๆ โดยมีการแบ่งเขตพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ดังนี้

- สายที่ 1 เส้นทางเดินรถระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงบางพระ เก็บค่าโดยสาร 1 บาท 50 สตางค์ เป็นรถของหลวงธำรงธุระราษฎร์ อดีตนายอำเภอเมือง บางปลาสร้อย
- สายที่ 2 เส้นทางเดินรถระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงหนองรี เป็นรถของขุนกำนันผู้หนึ่ง
- สายที่ 3 เส้นทางเดินรถระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงตำบลบึง เก็บค่าโดยสาร 1 บาท 50 สตางค์ เป็นรถของนางแสง เศรษฐีค้ำน้ำตาล

³⁷ หจข. ร.7ม.26.2/1 เรื่องบทความหนังสือพิมพ์ปากกาไทยรายวัน “สภาพของจังหวัดชลบุรี พระยาสังฆาภิรมย์ควรปฏิบัติอย่างไร” 30 พฤศจิกายน 2469.

³⁸ พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 184 และ 190.

สายที่ 4 เส้นทางเดินรถระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงพนัสนิคม เก็บค่าโดยสาร 1 บาท
50 สตางค์ เป็นรถของนายสำเนา³⁹

เนื่องจากผลประโยชน์ในการเดินรถโดยสารทำกำไรอย่างมหาศาล จึงดึงดูดให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่าง ๆ ได้แก่ นักเลงท้องถิ่น คนหัด กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ถูกกลืนเข้าสู่ระบบราชการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคของรัฐ ประกอบไปด้วยกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้าสู่ระบบราชการและไม่ได้เข้าสู่ระบบราชการ กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายใต้ช่องว่างของระบบราชการในการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นและข้าราชการของรัฐมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น ส่งผลให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นอิงแอบข้าราชการเพื่อเอื้ออำนวยต่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้าสู่ระบบราชการอาศัยความกว้างขวางในวงราชการเข้าฝากตัวกับข้าราชการที่มีอำนาจในการจัดกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคในท้องถิ่น ดังเช่น ขุนอาพันธ์สุรทัณฑ์ พระท่ามะรง กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงสถานะเป็นข้าราชการเข้าฝากตัวเป็นผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี นายทะเบียนรถยนต์ โดยที่พระยาสังฆาภิรมย์ประนีประนอมด้วยการดึงเข้ามาเป็นลูกน้อง และอนุญาตให้ขุนอาพันธ์-สุรทัณฑ์ พระท่ามะรง ทำการเดินรถโดยสารในเส้นทางระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงศรีราชา⁴⁰ ขณะเดียวกันกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบราชการก็ได้สร้างความสัมพันธ์กับข้าราชการที่มีอำนาจในการจัดกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ดังเช่น นายสำเนา คนหัดที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นสร้างความสนิทสนมกับพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี จนได้รับอนุญาตให้เดินรถโดยสารในเส้นทางระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงพนัสนิคม และยังพยายามผูกขาดเส้นทางเดินรถโดยสารที่ตนได้รับอนุญาต⁴¹ ในขณะที่นางแสงเศรษฐกิจน้ำตาล คนหัดที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น เข้าฝากตัวและสร้าง

³⁹ หจข. ร.7ม.26.2/1 เรื่องบทความหนังสือพิมพ์ปากกาไทยรายวัน "สภาพของจังหวัดชลบุรี พระยาสังฆาภิรมย์ควรปฏิบัติอย่างไร" 30 พฤศจิกายน 2469.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ หจข. ร.7ม.26.2/1 เรื่องบทความหนังสือพิมพ์ปากกาไทยรายวัน "สภาพของจังหวัดชลบุรี พระยาสังฆาภิรมย์ควรปฏิบัติอย่างไร" 30 พฤศจิกายน 2469.

ความสนิทสนมคุ้นเคยกับพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี จนได้รับอนุญาตให้เดินรถโดยสารในเส้นทางระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงตำบลบึง⁴²

การปะทะสังสรรค์ระหว่างข้าราชการของรัฐและกลุ่มอำนาจท้องถิ่นในรูปแบบของการประนีประนอมดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่น คือ ทั้งขุนอาพันธ์สุรทัณฑ์ พระท่ามระง นางแสงเศรษฐีน้ำตาลและนายสำเนา คนบดที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น ต่างสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นเครือข่ายที่กว้างขวางมากขึ้นกับพระยาสังฆาภิรมย์ นายทะเบียนรถยนต์ที่มีอำนาจกำหนดเส้นทางเดินรถยนต์โดยสารแต่เพียงเดียวในจังหวัดชลบุรี ในลักษณะของการฝากตัวเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์เพื่ออำนวยความสะดวกตนเองให้สามารถเข้าไปดำเนินกิจการเดินรถโดยสารและขยายกิจการเดินรถออกไปได้สะดวกมากขึ้น โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการของรัฐกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเอื้อประโยชน์ต่อกันเป็นเครือข่าย เนื่องจากทั้งข้าราชการของรัฐและกลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคของท้องถิ่นที่สามารถสร้างรายได้อย่างงดงามจึงประนีประนอมเข้าหากัน ทำให้เกิดการจัดสรรผลประโยชน์ในลักษณะพวกใครพวกมัน ความสัมพันธ์ในลักษณะพรรคพวกที่เกิดขึ้นในชลบุรีดังกล่าวมีความความเหนียวแน่นมาตั้งแต่ในอดีตและระบบพรรคพวกถูกนำมาใช้เสมอโดยกลุ่มคนต่าง ๆ ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในเมืองชลบุรี ดังที่สมเด็จพระกรมดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเล็งเห็นถึงปัญหาในระบบพรรคพวกภายในเมืองชลบุรีซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐต้องเผชิญเมื่อเข้ามาปกครองเมืองชลบุรี และส่งผลต่อการวางตัวของข้าราชการในการทำหน้าที่ผู้ปกครองเป็นอย่างมาก ดังเนื้อความที่ทรงกล่าวไว้ว่า

“...ด้วยบรรดาหัวเมืองในพระราชอาณาเขตต์เมืองชลบุรีเป็นเมืองที่ปกครองยากยิ่งเมืองหนึ่ง เพราะเป็นที่บุคคลหลายชาติหลายชั้นบรรดาศักดิ์ประกอบกรหาผลประโยชน์ และมักเกิดการแย่งผลประโยชน์กันแลกันมิใคร่ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด...เป็นคนมือคตಿಯ่างหนึ่งอย่างไรเข้าครอบงำและช่วย

⁴² เรื่องเดียวกัน.

บุคคลพวกหนึ่งพวกอื่นก็กลายเป็นศัตรู เกิดการขัดขวางฟ้องร้อง
หรือยุแหย่ให้ผู้อื่นกำเริบต่าง ๆ เป็นเช่นนี้มาแต่ไร ๆ...”⁴³

ในขณะที่เดียวกันได้เกิดการปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นในลักษณะของการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงภายใต้การจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวของข้าราชการที่มีอำนาจในการจัดกิจกรรมสาธารณูปโภคในท้องถิ่น

การปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มข้าราชการและกลุ่มอำนาจท้องถิ่นในการช่วงชิงผลประโยชน์จากการเดินรถโดยสารภายในจังหวัดชลบุรีจนนำไปสู่การตัดสินปัญหาตนเอง เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีและหลวงธำรงธุระราชบุรี อดีตนายอำเภอเมืองบางปลาสร้อยที่ฝากตัวอยู่กับเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ผู้บัญชาการทหารบก อดีตแม่กองจับผู้ร้าย“เมื่อพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี นายทะเบียนรถยนต์ไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้เป็นที่พอใจแก่กลุ่มของหลวงธำรงธุระราชบุรี โดยที่กลุ่มของหลวงธำรงธุระราชบุรีกล่าวอ้างว่าพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่พรรคพวกตน จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในลักษณะการก่ออาชญากรรมขึ้น

ความขัดแย้งเริ่มต้นจากการที่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เป็นหุ้นส่วนในการเดินรถ ได้แก่ นางแสงศรีฐิ์น้ำตาลและหลวงธำรงธุระราชบุรีไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์กันลงตัว จึงทำให้นางแสงจ้างคนยิงผู้โดยสารบนรถของหลวงธำรงธุระราชบุรี หลังจากนั้นนางแสงได้เข้าฝากตัวและสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกับพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี จนได้รับอนุญาตให้เดินรถในเส้นทางระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงตำบลบึง⁴⁴ทำให้กลุ่มของหลวงธำรงธุระราชบุรีไม่พอใจ และความไม่พอใจได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีไม่อนุญาตให้กลุ่มของหลวงธำรงธุระราชบุรีเดินรถยนต์โดยสารตามเส้นทางจากตลาดจังหวัดชลบุรีถึงตลาดศรีราชา พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีอนุญาตให้เดินรถยนต์ได้เพียงเส้นทางระหว่างจังหวัดชลบุรีถึงบางพระเท่านั้น แต่ในขณะที่พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีกลับอนุญาตให้ขุนอาพันธ์สุรทัศน์ พะท่ามะรงและขุนจ๊กกภากษข้าราชการพรรคพวกของตนเข้ามาเดินรถจากตลาดจังหวัดชลบุรีถึงตลาดศรีราชา

⁴³ หข. ร.7 รล.20.9/19 เรื่องสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แจ้งความมายัง เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ 25 มิถุนายน 2471.

⁴⁴ พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 184.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

การปะทะกันระหว่างกลุ่มของพระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดีและหลวงธำรงธุระราษฎร ได้เกิดความรุนแรงในลักษณะของการก่ออาชญากรรม เมื่อนายสวัสดิ์ นักเลงห้องถิ่นผู้มีอิทธิพล กว้างขวางในเมืองชลบุรีซึ่งเป็นพรรคพวกและหุ้นส่วนในการเดินทางคนสำคัญของหลวงธำรงธุระ- ราษฎรถูกยิงเสียชีวิต หลวงธำรงธุระราษฎรจึงฟ้องร้องกล่าวโทษกลุ่มของพระยาสังจากริมย์อุดม- ราชภักดีว่า พระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดีและข้าราชการที่เป็นสมครพรรคพวกประพฤติมิชอบ ในทางราชการถือก๊กถือพวกและเข้าไปพัวพันในคดีที่นายสวัสดิ์ถูกยิงตาย เนื่องจากพระยาสังจา- กริมย์อุดมราชภักดีบังคับให้หลวงธำรงธุระราษฎรเอาที่ดินของนายสวัสดิ์พวกพ้องกันไปให้แก่ นางแสง ซึ่งเข้าฝากตัวเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของพระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดีเพื่อทำทางเดิน รถยนต์โดยสาร แต่นายสวัสดิ์เจ้าของที่ไม่ยอมจึงถูกยิงตาย ผู้ยิงนายสวัสดิ์ คือ นายเวียนคนของ พระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดี ต่อมาเมื่อศาลพิพากษาลงโทษประหารชีวิตนายเวียน พระยา- สังจากริมย์อุดมราชภักดีกับขุนอาพันธ์สุรทัณฑ์ พะทามะรง จึงร่วมมือกันออกอุบายให้นายเวียน แหกเรือนจำหนี นอกจากนี้พระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดียังย้ายข้าราชการที่ให้การในคดีนี้ซึ่งมิ ใช่พรรคพวกของตนออกนอกพื้นที่ ดังเช่น นายสิบตำรวจตรีผู้หนึ่งจับตัวนายเวียนก็ถูกย้ายไป ประจำในโรงพักที่กันดาร ในขณะที่นายอังไส เสมียนมหาดไทย ผู้เบิกความในชั้นไต่สวนว่า เห็น นายเวียนเดินผ่านหน้าบ้านเมื่อตอนแหกเรือนจำ แต่ครั้งไปเบิกความในชั้นศาลกลับให้การ อีกร้อยอย่างหนึ่งว่า คนที่เดินผ่านหน้าบ้านมิใช่ นายเวียน พระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดีกลับขอ เลื่อนให้นายอังไส เสมียนมหาดไทยเป็นปลัดอำเภอ

คำฟ้องร้องของหลวงธำรงธุระราษฎรดังกล่าวมีมูลความจริงอยู่สองประการ คือ ข้อที่หนึ่ง นายสิบตำรวจตรีซึ่งเป็นผู้จับนายเวียนที่ฆ่า นายสวัสดิ์ สมควรได้รับบำเหน็จแต่กลับถูกพระยา- สังจากริมย์อุดมราชภักดีสั่งย้ายไปรับราชการอยู่ในตำบลที่กันดาร และข้อที่สอง นายอังไส เสมียน มหาดไทย เบิกความวทวนในคดีนายเวียนแหกเรือนจำหนี ซึ่งในชั้นไต่สวนที่อำเภอ นายอังไส กล่าวเห็นว่า เห็นนายเวียนเดินผ่านหน้าบ้านไป แต่ในชั้นศาลกลับเบิกความว่า ผู้ที่เดินผ่านหน้าบ้านไม่ ใช่ นายเวียน พระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดีกลับขอเลื่อนให้นายอังไสเป็นปลัดอำเภอ โดยที่ หม่อมเจ้าธำรง เทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรีมิได้อนุญาตเนื่องจากนายอังไสมีความผิดฐานให้การ สืบสวนวทวน

มูลความจริงสองประการนี้ ทำให้พระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดีและพรรคพวกมีความ ผิดในฐานปกปิดหรือโดยใช้อำนาจและเล่นพรรคเล่นพวกในวงราชการ ส่งผลให้ข้าราชการถูกคำสั่ง ย้ายออกนอกพื้นที่ โดยที่พระยาสังจากริมย์อุดมราชภักดีมีความผิดในฐานปฏิบัติหน้าที่ในราชการ ไม่เรียบร้อยจึงถูกย้ายไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร ส่วนขุนอาพันธ์สุรทัณฑ์ พะทามะรง ถูกย้าย

ไปรับราชการเป็นพระท่ามะรงเรือนจำจังหวัดสมุทรปราการ มีความผิดฐานปล่อยให้นักโทษในจังหวัดออกมาเพ่นพ่านทำร้ายร่างกายและปล้นทรัพย์ราษฎร โดยนำเวลา ราชการไปใช้ประกอบกิจการส่วนตัวในการแข่งขันเดินรถยนต์โดยสาร และหลวงศรีสารวัต ผู้บังคับกองตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรีถูกย้ายไปรับราชการในตำแหน่งสารวัตรใหญ่ตำรวจภูธรจังหวัดมีนบุรี

ส่วนคำฟ้องร้องอื่น ๆ ที่กลุ่มของหลวงธำรงธุระราษฎรได้กล่าวหาพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี เช่น พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีให้พวกพ้องที่เป็นอันธพาลกดขี่ข่มเหงราษฎรข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยได้สืบสวนแล้วพบว่า เป็นการก่อกวนขึ้นเพื่อกลั่นแกล้งพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีเพื่อให้ได้รับความมัวหมองหรือถูกย้ายออกนอกพื้นที่ เนื่องจากพยานแวดล้อมต่าง ๆ ให้การว่า พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีมีความยุติธรรมและราษฎรในจังหวัดชลบุรีรักใคร่นับถือเป็นส่วนมาก⁴⁶

นอกจากนี้พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดียังมีความขัดแย้งกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับเจ้านายข้าราชการชั้นสูงจากส่วนกลางในเรื่องการเดินรถโดยสารภายในจังหวัดชลบุรี เช่น เมื่อครั้งที่ขุนประนนท์ทำการเดินรถโดยสารจากหนองรีไปบ้านบึง ต่อมาพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีทราบจึงไม่อนุญาต เพราะรถเมล์ที่วิ่งจากจังหวัดถึงบ้านบึงมีผู้รับอนุญาตแล้ว พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีจึงได้ฟ้องร้องขุนประนนท์ ในฐานะที่เดินรถยนต์เมล์ไปที่บ้านบึงโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ทำให้ศาลสั่งปรับขุนประนนท์ ขุนประนนท์ไปฟ้องต่อกรมพระกำแพงเพชรอรรคโยธิน เสนาบดีกระทรวงคมนาคม ซึ่งขุนประนนท์เข้าฝากตัวเป็นข้ารับใช้ พระยาสังฆาภิรมย์จึงเห็นว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ตนถูกย้ายไปรับราชการในจังหวัดชุมพร⁴⁷

การเผชิญหน้ากันระหว่างพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีและกลุ่มของหลวงธำรงธุระราษฎรสะท้อนให้เห็นถึงความยากลำบากของข้าราชการฝ่ายรัฐที่เข้ามาปกครองชลบุรี ซึ่งเป็นเมืองที่แฝงไว้ด้วยอิทธิพล ผลประโยชน์และความเหนียวแน่นในระบบพรรคพวก ดังเช่นพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีไม่สามารถประสานผลประโยชน์ให้เป็นที่พึงพอใจแก่ทุกฝ่ายในกิจการเดินรถโดยสารภายในจังหวัด จึงทำให้เกิดความขัดแย้งที่กลายเป็นการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ปัญหาของข้าราชการฝ่ายรัฐที่เข้ามาปกครองจังหวัดชลบุรีจึงอยู่ที่การปฏิบัติหน้าที่อย่างไรให้ดำเนินไปในแนวทางสายกลาง โดยที่ไม่ให้อำนาจท้องถิ่นกลุ่มหนึ่งกลุ่ม

⁴⁶ หจข. 7.7 รล.20.9/19 เรื่องฎีกาหลวงธำรงธุระราษฎรกล่าวโทษพระยาสังฆาภิรมย์ 17 เมษายน 2470 - 10 กรกฎาคม 2471.

⁴⁷ พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 190 - 191.

ใดสามารถเข้ามาครอบงำการตัดสินใจ ซึ่งต้องปฏิหน้าที่ให้เป็นไปอย่างเฉียบขาดและยุติธรรมไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง

จากฐานะของพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีและนายทะเบียนรถยนต์ ในด้านหนึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของการเป็นตัวแทนอำนาจรัฐในการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้กับส่วนกลาง โดยไม่ปล่อยให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดผูกขาดการเดินรถยนต์โดยสารแต่เพียงฝ่ายเดียวและไม่ปล่อยให้มีการแข่งขันกันมากเกินไป เพราะทราบดีว่า “ถ้าให้แย่งกันโดยสารกัน ก็คงเกิดยิงกันตายตามนิสัยคนเมืองชล”⁴⁸ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายทะเบียนรถยนต์ก็มีข้อบกพร่องอยู่เหมือนกัน กล่าวคือ การวางตัวที่ไม่เป็นกลางอย่างเพียงพอ มีการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเฉพาะการที่พระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีร่วมประสานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้าสู่ระบบราชการและที่มิได้เข้าสู่ระบบราชการ ซึ่งเข้าฝากตัวกับตนเพื่อหวังผลประโยชน์ในการเดินรถยนต์โดยสารภายในจังหวัดชลบุรี จนหนังสือพิมพ์ปากกาไทยรายวันได้เหน็บแนมการทำงานของพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีว่า

“...ตั้งแต่พระยาสังฆาภิรมย์มาเป็นเจ้าเมืองชลฯ ดูเหมือนการปกครองไม่ค่อยจะเจริญเปลี่ยนแปลงผิดหูผิดตาไปกว่าแต่ก่อนเลย ทั้งนี้เขาคงจะเป็นด้วยเจ้าคุณหมั้นเอาใจใส่แต่เฉพาะการสร้างถนนให้รถยนต์เดิน...”⁴⁹

ข้อผิดพลาดในการปกครองของพระยาสังฆาภิรมย์อุดมราชภักดีดังกล่าว เป็นภาพสะท้อนอันสำคัญที่ทำให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการปกครองเมืองชลบุรีได้เป็นอย่างดี ดังที่ สมเด็จพระดำรงราชานุกาภ ทรงกล่าวไว้ว่า มีผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่สามารถปกครองชลบุรีได้สำเร็จราบรื่น ดังความที่ว่า

“...ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนอ่อนแอ แม้อยู่เป็นกลางพวกพลเมืองเห็นว่าเป็นที่พึ่งไม่ได้ก็มักดูหมิ่นไม่มีใครเชื่อถือ ถ้าเป็น

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

⁴⁹ หจข. ร.7ม.26.2/1 เรื่องบทความหนังสือพิมพ์ปากกาไทยรายวัน “สภาพของจังหวัดชลบุรี พระยาสังฆาภิรมย์ควรปฏิบัติอย่างไร” 30 พฤศจิกายน 2469.

คนมือคตಿಯ่างหนึ่งอย่างใดเข้าครอบงำและช่วยบุคคลพวกหนึ่งพวกอื่นก็กลายเป็นศัตรู เกิดการขัดขวางฟ้องร้องหรือยุแหยให้ผู้อื่นกำเริบต่าง ๆ เป็นเช่นนี้มาแต่ไร ๆ เมื่อข้าพเจ้ารับราชการกระทรวงมหาดไทยก็ต้องเปลี่ยนผู้ว่าราชการเมืองชลบุรีมาหลายครั้ง ได้เห็นผู้ซึ่งทรงคุณสมภารเอาเมืองชลบุรีไว้อยู่ได้จริงคนเดียวแต่พระยาประชาไสยสรเดช (สะอาด ณ ป้อมเพ็ชร)... ความยากลำบากในการปกครองเมืองชลบุรีเกินอุปนิสัยแลคุณสมบัติของพระยาสังจาภิรมย์เป็นเครื่องแก้ตัวอยู่อย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่า ซึ่งกระทรวงมหาดไทยย้ายเอาพระยาสังจาภิรมย์กับขุนสุรทัศน์ พะทามะรง ไปที่อื่นโดยมิได้เพิ่มยศศักดิ์ลาภสักการเหมือนอย่างผู้อื่นซึ่งย้ายไปด้วยความดีนั้น ควรถือเป็นการพอสสมควรแล้ว..."⁵⁰

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นพ.ศ.2440 เมื่อรัฐขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และอำนาจทางการเมืองลงสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดการปะทะสังสรรค์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่น โดยที่อำนาจท้องถิ่นมีพัฒนาการและปรับตัวในการดำรงอยู่ในลักษณะต่าง ๆ กัน

อำนาจท้องถิ่นส่วนหนึ่งปรับตัวเข้าสู่ระบบราชการและสร้างความชอบธรรมมาสู่ตนเองเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของคนภายในท้องถิ่นมากขึ้น เช่น นายแสง อดีตหัวหน้าอั้งยี่เมืองชลบุรี เข้าสู่อำนาจทางการเมืองด้วยการเป็นกำนัน มีบทบาทในการช่วยทางราชการจับโจรผู้ร้ายและเป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งได้แฝงตัวอยู่ในระบบราชการโดยดำรงบทบาทผู้ปกครองท้องถิ่นควบคู่ไปกับการเป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ยังคงท้าทายอำนาจรัฐ เช่น ขุนวิเศษเป่า ตำบลหัวลำพู แขวงเมืองฉะเชิงเทรา เป็นทั้งกำนันและหัวหน้าเสือ

ในขณะที่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่งดำรงสถานะเดิมโดยไม่ได้เข้าสู่ระบบราชการสามารถปรับตัวและดำรงอยู่อย่างมีถิ่นฐาน ด้วยการสร้างความยอมรับจากชาวบ้านและสร้างสายสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายกับข้าราชการในท้องถิ่นและข้าราชการชั้นสูงจากส่วนกลาง เช่น

⁵⁰ หจข. ร.7 รล.20.9/19 เรื่องสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แจ้งความมายัง เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ 25 มิถุนายน 2471.

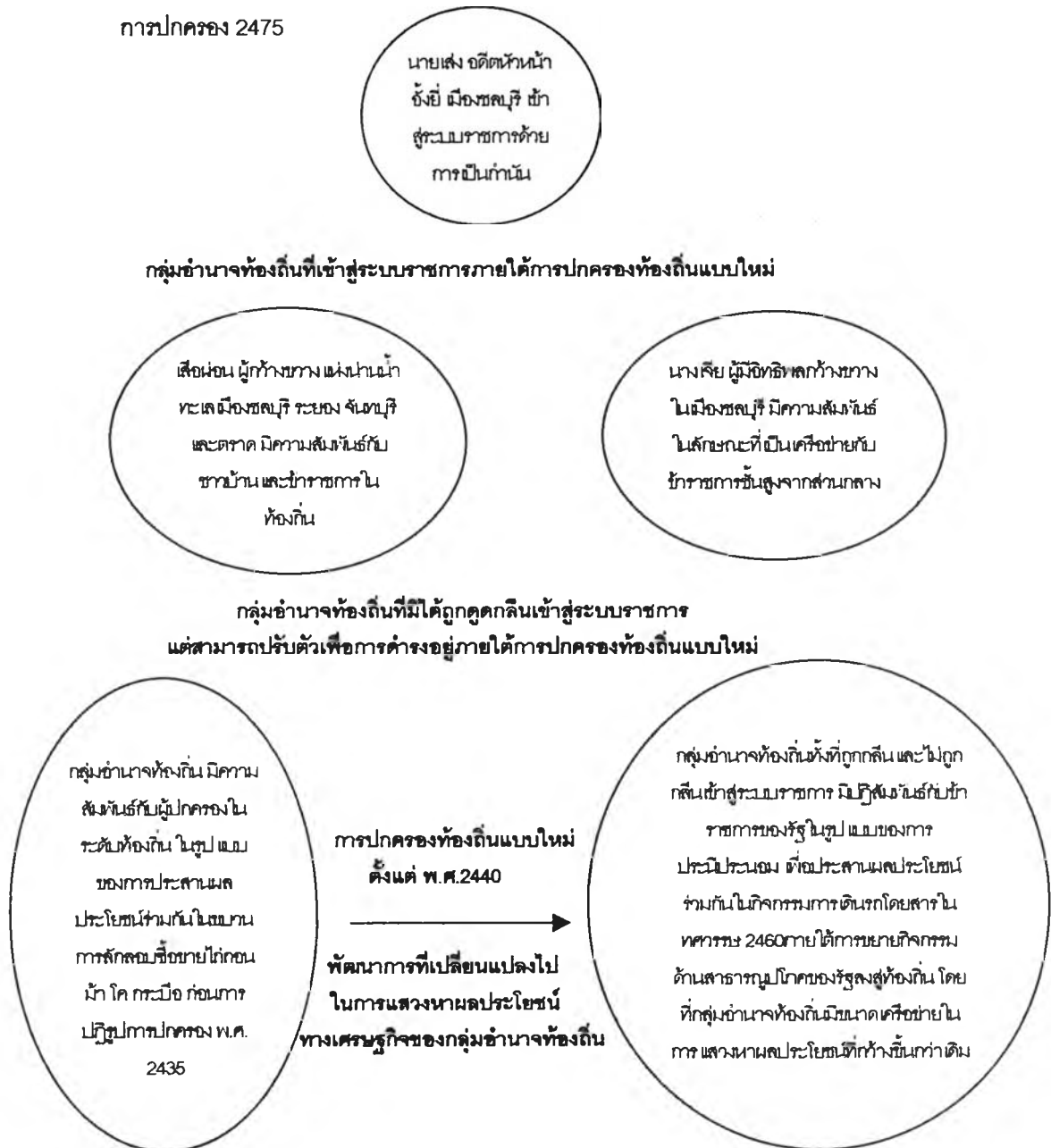
อำเภอแจ้ห่ม ผู้มีอิทธิพลแห่งเมืองชลบุรี และเสื่อผืนที่ปล้นอยู่ในเขตเมืองชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด

ต่อมาในทศวรรษ 2460 อำนาจรัฐเข้ามาจัดกิจกรรมสาธารณูปโภคในท้องถิ่น ได้แก่ การพัฒนาระบบการคมนาคม สร้างถนนและขยายการเดินทางโดยสารถภายในท้องถิ่น ได้ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ทั้งในรูปแบบของการประนีประนอมและการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรง กล่าวคือ ชำราชการที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคได้ประนีประนอมกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นทั้งที่เข้าสู่ระบบราชการและไม่ได้เข้าสู่ระบบราชการ ด้วยการยอมให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเข้ามาฝากตัวเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ ทั้งนี้เพื่อประสานผลประโยชน์ร่วมกันในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันได้เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างชำราชการที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคในท้องถิ่นกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่มีไพร่พลพวกของตน เนื่องจากการจัดสรรผลประโยชน์ในกิจกรรมสาธารณูปโภคเป็นไปอย่างไม่ลงตัว

รูปแบบของการปะทะสังสรรค์นี้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกในช่วงพ.ศ.2440 – 2475 ที่มีลักษณะแตกต่างจากในช่วงก่อนหน้านั้น คือ กลุ่มอำนาจท้องถิ่นมีพัฒนาการในแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยที่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นได้สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชำราชการที่เป็นวงกว้างมากขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยต่อการแสวงหาผลประโยชน์ แม้ว่ากลุ่มอำนาจท้องถิ่นยังคงเข้าหาและฝากตัวอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของชำราชการ โดยที่ความสัมพันธ์อยู่ในลักษณะที่เป็นแนวตั้งเหมือนเช่นในอดีต แต่ภายใต้การขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐที่ลงสู่ท้องถิ่นมากขึ้นส่งผลให้ชำราชการของรัฐและกลุ่มอำนาจท้องถิ่นร่วมมือกันในการแสวงหาผลประโยชน์ ดังเช่น พระยาสังฆาภิรมย์อุทุมพรภักดีให้ความช่วยเหลือกลุ่มอำนาจท้องถิ่นส่วนหนึ่งให้เข้ามาเดินรถยนต์โดยสารในเขตต่าง ๆ ในจังหวัดชลบุรี ทั้งกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้าสู่ระบบราชการ เช่น ขุนอาพันธ์สุรทัณฑ์ พระท่ามระง และกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบราชการ เช่น นายสำภา นางแสง คหบดีที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งล้วนแต่เข้าฝากตัวเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของพระยาสังฆาภิรมย์อุทุมพรภักดีทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นจึงมีพัฒนาการในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าขึ้น โดยที่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นมีเครือข่ายในการแสวงหาผลประโยชน์ขนาดใหญ่กว่าเดิม ด้วยการพึ่งพาชำราชการของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออกภายหลังการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2440 ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 สามารถสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้มากขึ้นด้วยการผูกสัมพันธ์กับข้าราชการของรัฐ แต่ยังไม่มียานาจท้องถิ่นกลุ่มใดที่มีศักยภาพในการผูกขาดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมภายในท้องถิ่น รวมถึงไม่มีศักยภาพเพียงพอที่สามารถครอบงำกลไกแห่งอำนาจของรัฐในระดับสูงของท้องถิ่นขึ้นไปจนนำมาถือผลประโยชน์ให้กับตนได้

**แผนภูมิที่ 3.1 พัฒนาการของอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออก
ภายหลังจากปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2440 ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลง
การปกครอง 2475**



หมายเหตุ: วิเคราะห์จากเอกสาร พระยาสังฆาภิรมย์อุตมราชภักดี, เล่าให้ลูกฟัง, หน้า 180.
 หจข. ร.7 รล.20/41 เรื่องฎีกานายรัก มีบุญ ราษฎรจังหวัดระยองร้องทุกข์ 20 - 24 มิถุนายน 2470
 หจข. มร.5 รล - คพ/13/22 เรื่องคำพิพากษา (ย้ายเหมือน ย้ายเงินได้ อำแดงเจียร่วมคิดกันร่า
 อำแดงสุน) ร.ศ. 127
 และ หจข. ร.7 รล.20.9/19 เรื่องฎีกาหลวงอำรุงราษฎรกล่าวโทษพระยาสังฆาภิรมย์ 17 เมษายน
 2470 - 10 กรกฎาคม 2471.