

การปรับตัวตามบริบททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นอีสาน

Self-adjustment According to Political Context of Isan Local Leaders

รัฐชาติ ทศนัย

Rattachart Thatsanai

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

Faculty of Humanities and Social Sciences,

Walaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage, Thailand.

E-mail: kunrattachart@gmail.com.

Doi: 10.14456/jmcupeace.2016.16



บทคัดย่อ

ภาคอีสานถูกผนวกเข้ากับประเทศไทยในต้นกรุงรัตนโกสินจากนั้นมารัฐบาลกลางก็เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองในอีสาน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรและรักษาอำนาจในการปกครองเพื่อป้องกันการรุกรานจากต่างชาติ โดยใช้นโยบายที่ปรับเปลี่ยนตามบริบททางการเมืองจากทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นเครื่องมือ ผู้นำท้องถิ่นอีสานเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างมาก ทำให้เกิดการปรับตัวตามนโยบายจากรัฐบาลกลางในแต่ละยุคสมัยดังนี้ ยุคที่ 1 ในช่วงปี พ.ศ.2325-พ.ศ.2434 รัฐบาลกรุงเทพได้ปราบปรามลาวและแสดงอำนาจเหนืออีสาน ทำให้ผู้นำท้องถิ่นอีสานที่มีอยู่เดิมและที่อพยพเข้ามาใหม่หันมาสวามิภักดิ์ต่อกรุงเทพฯ และแสวงหาตำแหน่งทางการเมืองการปกครองที่ได้รับรองจากส่วนกลางเพื่อจะระบุสถานะของตนเองในชนชั้นปกครอง ยุคที่ 2 ในช่วงปี พ.ศ. 2435-พ.ศ.2475 รัฐบาลกลางมีนโยบายดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและจัดตั้งระบบเทศาภิบาลขึ้น ทำให้อำนาจของผู้นำท้องถิ่นในระบบเดิมถูกเปลี่ยนมือไปสู่ข้าราชการที่มาจากส่วนกลาง นับแต่นั้นผู้นำท้องถิ่นในระบบเดิมจึงค่อยๆ สูญสิ้นไปจากอีสาน แต่ก็เริ่มจุดเริ่มต้นการมีอำนาจและอิทธิพลของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มากขึ้น ยุคที่ 3 ในช่วงปี พ.ศ. 2476-ปัจจุบัน รัฐบาลกลางหลายชุดมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ขึ้น พร้อมๆ กับตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นที่กลุ่มผู้นำท้องถิ่นสามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ ทำให้มีการปรับตัวจากตำแหน่งเล็กไปสู่ตำแหน่งที่ใหญ่ขึ้น และต่อมาเมื่อมีการเพิ่มอำนาจและงบประมาณให้องค์กรดังกล่าวมากขึ้นทำให้มีการปรับตัวจากตำแหน่งใหญ่สู่ตำแหน่งที่เล็กลงด้วยเช่นกัน

คำสำคัญ: การปรับตัว, บริบททางการเมือง, ผู้นำท้องถิ่น, อีสาน

Abstract

Isan merged to Thailand at beginning of Ratanakosin Era. Since then, the central government began to take political and administrative roles in Isan to seek benefits from resources and to maintain administrative power to prevent invasion from foreign countries by using policy, which has been modified according to domestic and overseas political contexts, as tools. Isan local leaders, as groups, which had received much impact from such changes, had made self-adjustment according to the policy of the central government in each generation as follows: The 1st generation was in duration of years B.E. 2325 (1782) – B.E. 2434 (1891). In this generation, Bangkok government had suppressed Laos and demonstrated power over the northeast and caused originally existing local leaders, who were new immigrants, to turn to be loyal to Bangkok in order to seek administrative positions certified by the central administration to signify their status in the administrative class of personnel. The 2nd generation was in duration of years B.E. 2435 (1892) – B.E. 2475 (1932). In this generation, the central government had policy to pull back the power to the central part and had established lieutenant governor system, which caused the power of the local leaders in the original system to be transferred to the government officials, who were appointed and dispatched from the central part. Since then the local leaders in the original system had gradually disappeared from Isan, but it was beginning point of more power and influence of sub-district chief and village chief. The 3rd generation has been in duration of year B.E. 2476 (1933) – present. In this generation, many central governments had policy to decentralize the power to local organizations and caused occurrence of several forms of local administrative organizations together with local administrative positions, into which group of local leaders can accede, and had caused them to make self-improvement from lower positions to higher positions and later, when there is increasing of more power and more budget for such organization, it has caused them to make self-adjustment from higher positions to lower positions also.

Keywords: Isan Local Leader, Politics and Administration in Isan, Local Administration

บทนำ

ภาคอีสานของประเทศไทยในปัจจุบันมีขนาดและประชากรถึง 1 ใน 3 ของประเทศมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ด้วยจำนวนเขตการปกครองและจำนวนประชากรจึงกล่าวได้ว่าใครจะได้เป็นรัฐบาลก็ต้องเลือกตั้งคนที่อีสาน อย่างไรก็ตามในอดีตพื้นที่อีสานกลับไม่ได้เป็นที่สนใจของศูนย์กลางอำนาจของไทยเมื่อเทียบกับเมืองต่างๆ ในภาคเหนือ ภาคใต้ หรือแม้กระทั่งเมืองประเทศราช เช่น ในสมัยอยุธยา มีเพียงเมืองโคราช และเมืองพิมาย ที่กล่าวถึงในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ว่าเป็นหัวเมืองชั้นนอก และกล่าวถึงอีกครั้งในการหนีภัยหรือไปกบดานของขุนนางและประชาชนในครั้งเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 นอกจากนั้นเมืองอื่นๆ ในอีสานขณะนั้นแทบจะไม่มีผลสำคัญและถูกกล่าวถึงน้อยมาก อาจเป็นเพราะเมืองอื่นๆ มีขนาดเล็กและประชาน้อย ซึ่งมาจากสาเหตุการขาดแคลนแหล่งน้ำ และสภาพดินในอีสานไม่เหมาะสมในการปลูกข้าว เมื่อเทียบกับภาคกลางและเมื่อคนซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญที่สุดในขณะนั้นมีน้อย จึงเป็นสาเหตุให้ศูนย์กลางอำนาจของไทยในขณะนั้นให้ความสำคัญกับภาคอีสานเท่าที่ควร

ภาคอีสานได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องต่อศูนย์กลางอำนาจของไทยอย่างจริงจังตั้งแต่ในช่วงรัตนโกสินตอนต้น เมื่อเริ่มมีการอพยพผู้คนจำนวนมากจากฝั่งลาวข้ามแม่น้ำโขงมาตั้งถิ่นฐานในอีสานของไทย ซึ่งพบว่าตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตั้งเมืองใหม่ถึง 113 เมือง (Mattariganon, 2000) ทำให้ศูนย์กลางอำนาจขณะนั้นได้ขยายอิทธิพลและแผ่อำนาจอย่างชัดเจนเข้าในอีสาน เพื่อที่จะแสดงให้เห็นผู้ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่รับรู้ว่าจะต้องมาสวามิภักดิ์กับกรุงเทพฯ จึงจะอยู่อาศัยในดินแดนดังกล่าวได้ ผลประโยชน์ที่กรุงเทพฯ จะได้รับก็คือ ภาษี และ กำลังคน ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในขณะนั้น ผู้ที่จะเป็นตัวกลางในการดำเนินและการประสานความเข้าใจระหว่างประชากรที่เข้ามาใหม่กับตอบสนองความต้องการของกรุงเทพฯ ในเรื่องดังกล่าวได้ดีที่สุดก็คือผู้นำท้องถิ่นในขณะนั้น ได้แสดงบทบาทของผู้นำท้องถิ่นเป็นเสมือนตัวกลางที่คอยประสานความร่วมมือต่างๆ ระหว่างรัฐบาลกลางกับประชาชนในท้องถิ่นและยังเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความยั่งยืน (Pisak, 2015 : 17-37) ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดีอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา (Pisak, 2012 : 291-321) การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่างๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย (Pannasil, 2015 : 148)

อย่างไรก็ตามบทบาทหนึ่งที่อยู่คู่กับการบริหารท้องถิ่นมาตลอด ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ปรับปรุงรูปแบบการปกครอง ปฏิรูปการปกครอง เปลี่ยนรัฐบาล รัฐประหาร หรือมีการเปลี่ยนแปลงจากศูนย์กลางอำนาจของประเทศอย่างไรก็แล้วแต่ บทบาทของผู้นำท้องถิ่นก็ยังคงอยู่กับท้องถิ่นเสมอ เราจะพบเห็นได้เสมอในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ในภูมิภาคของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น หัวเมือง หรือ เมืองเอก เมืองโท เมืองตรี ที่เรียกกันในอดีต หรือเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือแม้กระทั่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ใช้ในปัจจุบัน พบว่า ผู้นำท้องถิ่นก็ยังเป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ในแวดวงเดิม กลุ่มตระกูลเดิม เครือข่ายเดิมๆ อาจสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันส่งต่ออำนาจโดยผ่านวิธีการอันหลากหลายเพื่อเข้าสู่อำนาจ แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้นำท้องถิ่นมีการปรับตัวตามบริบททางการเมืองและนโยบายของรัฐบาลกลางได้อย่างน่าสนใจ สำหรับความหมายของผู้นำท้องถิ่นนั้น สมคิด เลิศไพฑูรย์ (Lertpaithoon, 1996) ได้อธิบายว่า ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง บุคคลที่เป็นผู้นำในท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่ จะเป็นผู้มีอิทธิพล มีอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเป็นที่ยอมรับของสังคมในท้องถิ่นด้วย โดยทั่วไปผู้นำท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้นำที่มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการ และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ บทความนี้ผู้เขียนมุ่งความสนใจไปในประเด็นของการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นเฉพาะที่มีตำแหน่งเป็นทางการ

การปรับตัวของผู้นำท้องถิ่นในอีสานต่อการเปลี่ยนแปลง

การนำเสนอบทความนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Document research) จากนั้นทำการวางลำดับของการเกิดเหตุการณ์ (Birth order) โดยการศึกษาเชิงเหตุผล (Kenaphoom, 2014 : 1-17) โดยแบ่งช่วงเวลาหรือยุคของการเปลี่ยนแปลงในการศึกษาการเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ถึงปัจจุบันนั้นสามารถแบ่งได้หลายช่วงเวลา ซึ่งการปรับตัวของผู้นำท้องถิ่นในอีสานก็จะปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของศูนย์กลางอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลกลางโดยแบ่งออกเป็น 3 ยุคดังนี้

ยุคที่ 1 การก่อตั้งเมือง การระบุตัวตนและสถานะผู้นำท้องถิ่น (รัชกาลที่ 1 – ก่อนการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2325 – 2434)

เมืองต่างๆ ในภาคอีสานของประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่เริ่มก่อตั้งหรือปรากฏเป็นเมืองเมื่อราวต้นรัตนโกสินทร์นั้นโดยเมืองส่วนใหญ่จะมีอายุราว 200 ปี– 80 ปี ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2420 ยกบ้านโป่ง เป็นเมืองพนมไพร และในปี พ.ศ. 2437 ยกบ้านหนองแก้วเป็นเมืองรัตนวาปี (Wiphakpotchakit, 2014) โดยสังเกตได้จากเอกสารหลักฐานการขอตั้งเมืองหรือเปลี่ยนชื่อเมืองหรือการพระราชทานยศ ตำแหน่งให้เจ้าเมืองนั้นๆ ผู้คนที่อพยพเข้ามาในอีสานช่วงรัตนโกสินตอนต้นนั้น แบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลาได้แก่ กลุ่มผู้อพยพเข้ามาก่อนฝรั่งเศสจะเข้ามามีอิทธิพล และกลุ่มที่เข้ามาหลังฝรั่งเศสเข้ามามีอิทธิพลแล้ว

กลุ่มที่เข้ามาก่อนฝรั่งเศสจะเข้ามามีอิทธิพลคือกลุ่มที่อพยพเพราะหนีภัยสงครามและภัยการเมืองจากประเทศลาวในขณะทั้งก่อนและหลังการก่อกบฏเจ้าอนุวงศ์ ส่วนใหญ่อพยพมาจากฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงข้ามมาในอีสาน เนื่องมาจากขณะนั้นประเทศลาวมีความวุ่นวายและต่อสู้กันเพื่อแย่งชิงกันขึ้นครองอำนาจจากบรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางทั้งหลายประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อนจากความขัดแย้งดังกล่าวอย่างมาก ทำให้มีผู้นำชุมชนหรือ ขุนนางที่มียศตำแหน่งระดับล่าง ซึ่งมีความเป็นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนธรรมดาทั่วไปอยู่แล้ว รวบรวมผู้คนสมัครพรรคพวกและบริวารอพยพหนีภัยดังกล่าวข้ามแม่น้ำโขงเข้ามาอาศัยในอีสาน ประเทศไทยในขณะนั้นได้แผ่อำนาจเข้ามาครอบครองในภาคอีสานและประเทศลาวในขณะนั้นแล้วแต่ก็ไม่ได้แสดงบทบาททางการเมืองที่ชัดเจนเป็นเพียงให้เจ้าเมืองและผู้นำปกครองกันเอง อย่างไรก็ตามพบว่ามีหลายเมืองในอีสานขณะยังสวามิภักดิ์ต่อลาวและบางเมืองก็สวามิภักดิ์ต่อทั้งไทยและลาวคล้ายคลึงกับลักษณะที่อาณาจักรหรือเมืองขนาดกลางและเล็กในอุษาคเนย์นิยมปฏิบัติกันทั้งนี้ก็เพื่อความอยู่รอดของเมืองตนเองเป็นสำคัญ การแสดงอำนาจของไทยมาชัดเจนของในสมัยพระบาทสมเด็จพระเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ซึ่งเกิดก่อกบฏเจ้าอนุวงศ์ในช่วงปี พ.ศ. 2369-2371 ที่ต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากกรุงเทพฯ ทำให้ไทยหันมาปราบปรามและควบคุมเมืองต่างๆ และโปรดฯ ให้ยกทัพเข้าตีเวียงจันทน์ เพื่อแสดงให้เห็นว่าไทยมีอำนาจเหนือลาว เมื่อได้ชัยชนะจึงกวาดต้อนครัวลาวให้เข้ามาอยู่ในฝั่งขวาของแม่น้ำโขงและโปรดฯ ให้ตั้งบ้านเรือนตามรายทางที่เดินทัพกลับกรุงเทพฯ ซึ่งการที่กรุงเทพฯ ให้ครัวลาวตั้งบ้านเรือนในอีสานแทนที่จะให้ไปตั้งบ้านเรือนในที่ห่างไกลจากถิ่นเดิม เช่น สระบุรี และราชบุรี เหมือนดังที่เคยปฏิบัติมานั้น จึงเสมือนว่าอนุญาตให้ผู้อพยพสามารถเข้าตั้งบ้านเรือนในอีสานได้ทำให้ผู้มีอำนาจเดิมในฝั่งลาวเกรงกลัวอิทธิพลของไทยไม่กล้าข้ามเข้ามากวาดต้อนผู้คนกลับไป ทำให้ผู้อพยพรู้สึกปลอดภัย ประกอบกับอาจมีญาติพี่น้องของผู้อพยพที่ถูกกวาดต้อนมา

ก่อนเข้ามาตั้งบ้านเรือนไว้แล้ว จึงมีความสะดวกในการทำมาหากินกว่าจะไปอยู่ในพื้นที่อื่น ดังนั้นผู้ที่หนีภัยต่างๆในฝั่งลาวจำนวนมากจึงเลือกที่จะอพยพเข้ามาในอีสานจนทำให้มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นับแต่นั้นมาผู้นำท้องถิ่นหรือเจ้าเมืองต่างๆในอีสานจึงหันมาขึ้นกับกรุงเทพฯ ต่อมาเมื่อฝรั่งเศสเข้าปกครองลาวก็มีผู้คนที่ไม่พอใจและหวาดกลัวการปกครองของฝรั่งเศสได้อพยพเข้ามาสู่อีสานเพิ่มเติมอีก

การอพยพเข้ามาตั้งบ้านเรือนในอีสานทั้งสองช่วงที่กล่าวมานั้นพบว่ากลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่เข้ามาตั้งบ้านเมืองปักหลักทำมาหากินอย่างเป็นหลักแหล่งแล้ว ในขณะที่กลุ่มที่สองซึ่งอพยพเข้ามาในระยะหลังส่วนใหญ่ก็จะเข้ามาอาศัยในเมืองหรือชุมชนที่กลุ่มแรกได้ตั้งไว้ก่อน การอพยพเข้ามาตั้งบ้านเรือนของแต่ละกลุ่มก็จะมีผู้นำกลุ่มซึ่งอาจจะมียศตำแหน่งเดิมจากฝั่งลาวหรือเป็นผู้นำกลุ่มที่ไม่ยศตำแหน่งเดิมแต่ได้รับการยอมรับนับถือจากผู้คนขณะนั้น ซึ่งผู้นำดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแจ้งให้ผู้นำท้องถิ่นเดิมหรือตัวแทนจากรัฐบาลกลางในท้องถิ่นทราบเพื่อให้ได้รับความยินยอมในการตั้งบ้านเรือนและอยู่อาศัยในอาณาบริเวณนั้นได้ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการรุกรานและการกวาดต้อนผู้คน หรือโจรผู้ร้ายจากกลุ่มอื่นๆ นอกจากนี้การรับรองดังกล่าวจะทำให้เกิดการยอมรับสถานะของตนจากผู้คนของตนเองและผู้คนในกลุ่มอื่นๆ ด้วย ผู้นำคนใดที่ได้รับการรับรองจากศูนย์กลางอำนาจ ก็จะทำให้ผู้คนที่ยังไม่มีสังกัดเข้าไปของพึ่งพาหรือผู้นำกลุ่มที่มีขนาดเล็กกว่าก็จะยอมเข้ามาสวามิภักดิ์ด้วย ช่วงเวลาที่ผู้อพยพเดินทางเข้ามาตั้งบ้านเมืองในระยะแรกนั้น ในอีสานขณะนั้นมีเมืองชั้นเอกคือนครราชสีมาเพียงแห่งเดียวยังไม่มีเมืองหลักๆ หรือเมืองชั้นเอกอื่นๆ เลย คงมีแต่ที่รกร้างว่างเปล่าที่ยังไม่มีใครจับจองเข้าอยู่อาศัย หรือถ้ามีก็เป็นเพียงชุมชนหรือเมืองขนาดเล็กไม่ใหญ่มากและส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้รับการรับรองจากกรุงเทพฯ เช่นกัน ในขณะที่รัฐบาลกรุงเทพฯ ก็ต้องการเร่งจัดการกับผู้คนที่อพยพเข้ามาจำนวนมากให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อจะได้ประโยชน์จากการจัดเก็บส่วย อากร และเกณฑ์แรงงานได้ ประกอบกับเป็นการป้องกันไม่เกิดการช่งสู้มกำลังเพื่อการสร้างความวุ่นวายได้ ในช่วงเวลาดังกล่าวพบว่าเกิดเมืองใหม่ขึ้นในภาคอีสานจำนวนมากอย่างรวดเร็ว โดยในรัชกาลที่ 3 เกิดเมืองใหม่ 36 เมือง รัชกาลที่ 4 เกิดเมืองใหม่ 21 เมือง (Wiphakpotchakit, 2014) การเกิดขึ้นของเมืองจำนวนมากในภาคอีสานในระยะเวลานั้นรวดเร็วจึงเกิดจากผลประโยชน์และความต้องการที่สอดคล้องซึ่งกันและกันของทั้งกรุงเทพฯ ที่เป็นศูนย์กลางอำนาจกับผู้นำท้องถิ่นที่ต้องการการรับรองฐานะและแต่งตั้งตนเองนั่นเอง

การบริหารและปกครองบ้านเมืองของผู้นำท้องถิ่นหรือเจ้าเมืองในอีสาน

เนื่องจากผู้คนส่วนใหญ่ในอีสานขณะนั้นเป็นคนลาวที่อพยพมาทำให้ ประเพณี วัฒนธรรม ชีวิตความเป็นอยู่มีลักษณะเดียวกับผู้คนในประเทศลาว รูปแบบการปกครองก็เช่นเดียวกัน เมืองต่างๆในอีสานรับเอารูปแบบการปกครองแบบลาวมาใช้แทบทุกเมืองยกเว้นเมืองโคราชและพิมาย ที่มีใช้รูปแบบการปกครองเช่นเดียวกับเมืองในของไทยภาคกลางในขณะนั้น รูปแบบการปกครองของลาวที่เจ้าเมืองอีสานนำมาใช้เรียกว่า ระบบอาญาสี่ “การปกครองระบบอาญาสี่คือ ตำแหน่งผู้ปกครองสูงสุดของเมืองประกอบด้วย เจ้าเมือง อุปฮาด ราชวงศ์และราชบุตร ซึ่งตำแหน่งทั้ง 4 นี้มีความเกี่ยวพันกันทางสายโลหิต โดยแบ่งออกเป็น 4 กอง คือ กองเจ้าเมือง กองอุปฮาด กองราชวงศ์ และกองราชบุตร แล้วประกาศให้ราษฎรมาขึ้นในกองทั้ง 4 ตามความสมัครใจ (Wiphakpotchakit, 2014)

อำนาจหน้าที่ของอาญาสี่นั้น เจ้าเมืองจะมีอำนาจสิทธิขาดในการบังคับบัญชา ข้าราชการ ราษฎร และคนต่างเมืองที่มาอาศัยอยู่ในเมืองนั้นทั้งหมด ตลอดจนตัดสินคดีความ ดูแลความปลอดภัยของบ้านเมือง ปกป้องเมืองจากโจรผู้ร้ายและข้าศึก บำรุงบ้านเมืองให้สงบสุข รายงานเรื่องราวต่างๆทั้งความเป็นอยู่เรื่องทุกข์ร้อนต่างๆและจัดเก็บส่วยส่งสู่ส่วนกลาง อุปฮาดเป็นหัวหน้าที่ปรึกษา มีอำนาจรองจากเจ้าเมือง นอกจากนี้ยังเป็นผู้รวบรวมบัญชีสำมะโนครัวและบัญชีส่วย เป็นผู้เร่งรัดงานแทนเจ้าเมือง เป็นผู้ออกประกาศสั่งเกณฑ์กำลังคนเมื่อมีสงครามหรือข้าศึก ราชวงศ์และราชบุตร มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันและสามารถสลับสับเปลี่ยนงานกันได้ อย่างไรก็ตามเจ้าเมืองไม่มีสิทธิตัดสินชีวิตคน จัดการเกี่ยวกับเขตแดน ศักดิ์สงครามหรือ แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งอุปฮาดจนถึงราชบุตรมิได้ ทำได้เพียงรายงานเข้าส่วนกลางและคำสั่งอนุมัติจากส่วนกลางเท่านั้น เมื่อตำแหน่งใดขาดลง ตำแหน่งรองลงไปจะทำหน้าที่แทนในตำแหน่งที่สุ่มขึ้นไปตามลำดับ (Chayakul, 2013) แม้ว่าอำนาจของส่วนกลางไทยจะมีอำนาจเหนือในดินแดนอีสานแต่ก็ได้เข้ามาแทรกแซงหรือพยายามจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองหรือกระชับอำนาจเข้าส่วนกลางให้มากขึ้นคงปล่อยให้เจ้าเมืองปกครองในรูปแบบของเดิมของท้องถิ่น การพัฒนาเมืองและการบริหารกิจการภายในของเมืองต่างๆ จึงขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และการบริหารเจ้าเมืองและคณะปกครองเป็นสำคัญ ส่วนกลางต้องการเพียงภาษีหรือส่วยต่างๆ การเกณฑ์แรงงานเมื่อต้องการซึ่งทั้งสองอย่างก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นด้วยว่าเมืองนั้นยอมรับการมีอำนาจเหนือกว่าของศูนย์กลางอำนาจของไทยในขณะนั้นนั่นเอง การปล่อยให้เจ้าเมืองดูแลปกครองตนเองในอีสาน ซึ่งคงรูปแบบเช่นนี้เรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5

ยุคที่ 2 การตั้งอำนาจสู่ส่วนกลาง การสูญเสียอำนาจ การต่อต้านและการปรับตัวผู้นำท้องถิ่นเดิม (ระหว่างปี พ.ศ.2435 – 2475)

การเสียดินแดนให้กับชาติตะวันตกเป็นเหตุผลสำคัญในการนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 นโยบายการแผ่ขยายอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ อังกฤษ และ ฝรั่งเศส ซึ่งได้ประเทศข้างเคียงกับไทยเช่น ญวน พม่า เป็นอาณานิคมแล้วในขณะนั้น และทั้งสองมหาอำนาจก็มุ่งแสวงหาประโยชน์จากประเทศไทยอย่างชัดเจน กรณีของฝรั่งเศส เมื่อได้ดินแดนของ ญวนแล้ว ก็ได้ใช้วิธีการสำรวจ พลเมือง เขตแดน ภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ตลอดจน การเมืองการปกครอง ซึ่งประเทศมหาอำนาจอ้างผลการสำรวจทางวิชาการที่เป็นหลักฐานในทางวิทยาศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการขยายดินแดนเข้าสู่เขตแดนของประเทศไทย ซึ่งการกำหนดเขตแดนในขณะนั้นมิได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนรัดกุมตามแนวคิดของชาติตะวันตก ประกอบกับรูปแบบการปกครองที่ใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยาไม่มีความล่าช้าและสามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงได้ทันต่อเหตุการณ์ จึงเป็นการง่ายที่ทำให้ชาติมหาอำนาจใช้โอกาสนี้ผนวกดินแดนของไทยเข้าไปเป็นของฝ่ายตนมากขึ้น

การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ใน พ.ศ.2435 นั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะการบริหารราชการครั้งสำคัญของประเทศไทยและส่งผลถึงความคิดความเชื่อและทัศนคติของคนไทยมาจนถึงในปัจจุบัน ซึ่งการปฏิรูปประกอบด้วยกัน 3 ส่วน คือ 1) การปรับปรุงและปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลาง 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการปฏิรูปทั้ง 3 ส่วน เป็นที่น่าสังเกตว่าการปรับปรุงและการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคส่งผลกระทบต่อผู้นำท้องถิ่นเดิมในอีสานมากที่สุด เพราะการปฏิรูปดังกล่าวเป็นการตั้งหรือถอดอำนาจที่มีแต่เดิมของผู้นำท้องถิ่นหรือเจ้าเมืองเดิมในขณะนั้นเข้าสู่ส่วนกลาง โดยส่วนกลางโอนอำนาจดังกล่าวไปให้ตัวแทนหรือข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเข้าไปปกครองแทนผู้นำท้องถิ่นหรือเจ้าเมืองเดิม โดยเรียกการปกครองลักษณะนี้ว่า “การปกครองแบบเทศาภิบาล หรือ มณฑลเทศาภิบาล” การปกครองแบบเทศาภิบาลจึงเป็นดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวที่จะแก้ไขการปกครองหัวเมืองต่างๆ ให้สะดวกเรียบร้อยขึ้น โดยการปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นการปกครองโดยข้าราชการ ซึ่งทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดินโดยออกไปดำเนินการปกครองในส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเบาภาระจากส่วนกลางในการปกครอง และทำการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนในภูมิภาคกับรัฐบาลกลาง โดยแบ่งเขตการปกครอง โดยการรวมหัวเมืองเดิม 5-6 เมืองเป็นเข้าเป็นมณฑล และรองลงไป คือ เมือง (ต่อมาเป็นจังหวัด) อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน (Buranasiri, 1993)

การจัดการกับอำนาจต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้นำท้องถิ่นอีสาน ในสมัยรัชกาลที่ 5

การปกครองระบบเทศาภิบาลนั้นส่งผลกระทบต่อผู้นำท้องถิ่นหรือเจ้าเมืองและกรมการเมืองเดิมในอีสานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรัฐบาลกลางก็คาดการณ์ไว้แล้วว่าอาจจะเกิดการต่อต้านและความไม่พอใจจึงได้เตรียมการไว้ล่วงหน้าสำหรับภาคอีสานดังที่ เดช บุนนาค (Bunnag, 2008 : 11) ได้กล่าวไว้ “ ในภาคอีสาน รัฐบาลได้เตรียมสถานการณ์ไว้ล่วงหน้ามากกว่าในภาคเหนือและภาคใต้ กล่าวคือได้ตั้งชุดชนชั้นปกครองเดิมของหัวเมืองที่สำคัญให้เข้าไปมีส่วนในการปกครองหัวเมืองแบบใหม่บ้างแล้ว” ตอบแทนด้วยการตั้งชุดให้เข้าไปอยู่ในชนชั้นปกครองของระบบการปกครองใหม่ก็เป็นข้อเสนอที่ไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะการต่อต้านหรือแข็งขันต่ออำนาจและการปรับเปลี่ยนการปกครองจากรัฐบาลกลางก็มีความเสี่ยงที่จะสูญเสียทั้งอำนาจ ลาภ ยศ ทั้งหมดมากกว่าการรับข้อเสนอที่รัฐบาลกลางเสนอมานี้ แม้ว่าเจ้าเมืองและกรมการเมืองเดิมจะรู้ดีว่าการเข้าไปอยู่ในระบบการปกครองแบบใหม่พวกเขาอาจจะถูกโอนย้ายไปเป็นข้าราชการปกครองเมืองอื่นๆ ที่มีหัวเมืองที่ตระกูลตนเองปกครองมากก็ตาม หรือถูกลดตำแหน่งลงก็ตามแต่ก็ยังดีกว่าการถูกปลดหรือถอดยศจากชนชั้นปกครอง

จากที่กล่าวมาผู้นำท้องถิ่นหรือเจ้าเมืองและกรมการเมืองในอีสานได้ผลกระทบอย่างมากจากการเปลี่ยนมาใช้รูปแบบเทศาภิบาลในการปกครองซึ่งมีผลกระทบทางเสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์อย่างเห็นได้ชัด จนเกิดปฏิกิริยาการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้นำท้องถิ่นภาคอีสานซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลง ดังรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ในภาคอีสานปฏิกิริยาต่อต้านที่รูปแบบการปกครองแบบใหม่นั้นได้เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการต่อต้านในภาคอีสานนั้นเกิดขึ้นจากราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปมากกว่าจะเกิดจากผู้นำท้องถิ่นเดิมโดยตรง ส่วนผู้นำท้องถิ่นจะต่อต้านทางอ้อมโดยการสนับสนุนการต่อต้านของราษฎร ทั้งนี้เพราะราษฎรในภาคอีสานได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปหนักกว่าผู้นำท้องถิ่นเดิมได้รับเสียอีก กล่าวคือ การปกครองแบบเดิมรัฐบาลกลางมิได้เรียกร้องอะไรจากผู้นำท้องถิ่นมากนัก ผู้นำท้องถิ่นเองก็ไม่มีจำเป็นต้องเรียกร้องอะไรจากราษฎรในรูปของภาษีอากรมากนักซึ่งคงอยู่รูปแบบนี้มาช้านาน แต่เมื่อมีการปฏิรูปรัฐบาลกลางเข้ามาเก็บผลประโยชน์ทางภาษีอากรต่างๆเองแทนกลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิม ซึ่งผู้นำท้องถิ่นเดิมก็

พยายามรักษาผลประโยชน์ที่ตนเองเคยรับไว้ให้ได้มากที่สุดผล ทำให้ราษฎรได้รับผลกระทบอย่างมาก ดังที่ พระญาณรักจิต เจ้าคณะมณฑลอีสานได้กล่าวไว้ “เพราะความคับแค้นขัดสนนั้นเองราษฎรทำไร่นาสวนไม่มีราคา ถ้าทำไม่ได้ก็อด และไม่มีทางหาเงินในถิ่นถนอมถนอมของตน เพราะจำกันถูกเหลือเกิน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามมิให้เจ้าหมื่นนายข่มเหง หัวเมืองที่ห่างจากข้าหลวง มักมีผู้โกงเรียกเงินส่วยแก่ราษฎรก่อนยังไม่มีปีจะให้ เมื่อสิ้นเขต ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งไปฟ้องร้อง ตุลาการชำระเห็นไม่มีหลักฐานต้องปรับเป็นแพ ฝ่ายโจทก์ก็รวบไปด้วย ฝ่ายจำเลยต้องไปเป็นทหารหรือกองกลาง” นอกจากนี้ยังได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “การซื้อขายโคกระบือซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของภาคอีสาน ก็ยากลำบาก ราษฎรต้องเสียทรัพย์ทำตัวพิมพ์รูปพรรณเมื่อได้มาแล้วด้วยความลำบาก กรมการต่างเมืองก็มีช่องทางที่จะฉ้อโกงปรับเอาอีก โดยอ้างว่าที่จดมานั้นผิดกับความจริงเพราะในเมื่อการพรรณนารูปร่างเรียกสินแล้วแต่สายตาของผู้เห็น” (Bunnag, 2008)

ความขัดสนทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เป็นพื้นประกอบกับการทุจริตจากทั้งส่วนกลางและกรมการเมืองเดิมทำให้เกิดปฏิกริยาต่อต้านจากราษฎรตั้งแต่ในระยะแรกๆของการปฏิรูปแต่มีความเบาบางมากจนทางการไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าใดนัก แต่เมื่อระบบเทศบาลเริ่มดำเนินการอย่างเข้มข้นมากขึ้นการต่อต้านก็เริ่มชัดเจนและรุนแรงขึ้น แม้ว่าส่วนกลางจะพยายามประนีประนอมกับกลุ่มอำนาจเดิมแต่ก็ไม่สามารถชดเชยให้กรมการเมืองได้เท่ากับผลประโยชน์ที่เสียไปและไม่สามารถชดเชยให้ครอบคลุมทุกคนในกรมการเมือง ต่อมาเมื่อมีข้าหลวงเทศาภิบาลไปประจำในภูมิภาคและเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการตั้งทรัพยากรเข้าสู่ส่วนกลางแทนกรมการเมืองเดิมทำให้ผู้นำท้องถิ่นเดิมยิ่งสูญเสียผลประโยชน์หนักขึ้นกว่าเดิม จึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญให้ผู้นำท้องถิ่นหรือกรมการเมืองบางคนที่สุดสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์แสดงการต่อต้าน ดังที่รายงานของกรมขุนสรรพสิทธิประสงค์กล่าวไว้ว่า “ครั้งถึง พ.ศ. 2442 ข้าหลวงเทศาภิบาลได้กำหนดให้เก็บค่าราชการแก่ชายฉกรรจ์คนละ 4 บาทต่อปี ให้กรมการเมืองเก็บไว้ 62.5 สตางค์ที่เหลือส่งเข้าส่วนกลาง แต่ภายในเงิน 62.5 สตางค์นั้น กรมการเมืองชั้นผู้น้อยจะได้รับส่วนลดเพียงคนละ 3.125 สตางค์” (Bunnag, 2008) ทำให้กรมการเมืองชั้นผู้น้อยเกิดความรู้สึกไม่พอใจและกลายมาเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังหรือเป็นผู้ให้การสนับสนุนกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งปัญหาและความขัดสนที่กล่าวมาจึงเกิดการต่อต้านจากราษฎรและกลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิมและเป็นที่มาของ ขบถผู้มีบุญ หรือ ขบถผีบุญ ในภาคอีสานระหว่างปี พ.ศ. 2444 - 2445 หลังเริ่มใช้ระบบเทศบาลอย่างจริงจังในภาคอีสานไปแล้วราว 6-8 ปี

ขบถผู้มีบุญ หรือขบถผีบุญ เป็นการสร้างเรื่องราวของผู้นำของกลุ่มขบถที่มีความสอดคล้องกับความเชื่อดั้งเดิมของท้องถิ่นอีสานและแทบลุ่มน้ำโขง กล่าวคือกล่าวอ้างว่าผู้นำกลุ่มเป็นผู้มีบุญหรือผู้วิเศษมีพลังอำนาจเปลี่ยนก้อนหินให้เป็นเงินทองจะมาช่วยขจัดทุกข์ยากให้ชาวบ้านเพื่อดึงราษฎรเข้ามาเป็นพวกให้ได้มากที่สุด จากความเชื่อดั้งเดิมของชาวอีสาน ประกอบความขัดสนทางเศรษฐกิจทำให้มีราษฎรหันมาสมัครเข้ามาเป็นพวกมากขึ้นตามลำดับ ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวมีกลุ่มขบถในลักษณะเดียวกันนี้เกิดขึ้นหลายกลุ่มกระจายไปทั่วภาคอีสาน “โดยผู้มีบุญกลุ่มแรกเกิดขึ้นที่ อำเภอยักษ์ขมภูพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ต่อจากนั้นผู้มีบุญปรากฏขึ้นอีกประมาณ 100 คน ซึ่งปัจจุบันคือ จังหวัดหนองคาย อุดรธานี ของแก่น นครพนม ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ สกลนคร อุบลราชธานี ศรีสะเกษ และสุรินทร์” (Thirasasawat, 2003) โดยกลุ่มขบถผู้มีบุญหลายกลุ่มที่ผู้นำเป็นกรมการเมืองเดิม ดังที่กรมขุนสรรพสิทธิประสงค์ทรงรายงานว่า “ผู้มีบุญบางคน เป็นขุนหมื่นพัน ทนาย...” “แลคนที่ประสงค์หากินทางเป็นช่องเก่าๆ อันเวลาไม่มีอำนาจ” (Bunnag, 2008) เมื่อกลุ่มผู้ต่อต้านระบบการปกครองเดิม ตั้งกลุ่มเป็นผู้มีบุญและมีราษฎรติดตามมาขึ้นเรื่อยๆ ความพยายามจะทำลายอำนาจรัฐก็เกิดขึ้น ด้วยการกล่าวอ้างว่าการจะยึดเมืองนั้นเมืองนี้ในภาคอีสาน และยุยงให้ราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐบาล การกระทำได้กล่าวทำให้กลุ่มผีบุญกลายเป็นกลุ่มขบถต่อรัฐบาลกลาง กลุ่มต่อต้านเริ่มเป็นอันตรายแก่รัฐบาลและถึงจุดรุนแรงที่สุดในช่วงต้นปี พ.ศ. 2445 เมื่ออำยมั่นผู้นำกลุ่มผู้มีบุญที่มีผู้คนเข้าร่วมด้วยมากที่สุดขณะนั้นเข้าปล้นและเผาเมืองเขมราฐในจังหวัดอุบลราชธานี โดยที่ทางการก็ไม่คาดคิดว่ากลุ่มผู้ต่อต้านจะมีศักยภาพก่อการณได้ถึงเพียงนี้ ทำให้ส่วนกลางหันมาเร่งรีบปราบปรามกลุ่มขบถและกลุ่มผู้ต่อต้านต่างๆ ในอีสานอย่างจริงจังระดมทหารทั้งในและนอกพื้นที่ตลอดจนอาวุธที่ทันสมัยเข้าปราบปรามการปะทะกันที่รุนแรงที่สุดคือที่ อำเภอเขมราฐ และอำเภอดงรักการพิชิต ผลจากการปะทะยังผลให้กลุ่มต่อต้านเสียชีวิตประมาณ 200 คน บาดเจ็บ 500 คนเศษ ถูกจับได้ 120 คน และแกนนำของกลุ่มต่อต้าน (ผู้ที่ตั้งตัวเป็นผู้มีบุญและองค์) ถูกประหารชีวิตไปหลายคน (Thirasasawat, 2003) การดำเนินการปราบปรามอย่างรวดเร็วเด็ดขาดของรัฐบาลกลางทำให้สามารถขจัดกลุ่มขบถผู้มีบุญกลุ่มต่างๆ ได้อย่างราบคาบและรวดเร็วแม้ว่ารัฐบาลจะปราบปรามได้อย่างรวดเร็ว เรื่องของกลุ่มต่อต้านก็ไม่ยุติลงทันที กรมขุนสรรพสิทธิประสงค์ทรงรับสั่งเองว่า “การเพราะพวกจลาจลนี้เข้าใจว่ายังมีคนฉลาดๆ...ซึ่งไม่ออกหน้า เทียวเพราะเจียบไป อีกหลายพวก..” (Bunnag, 2008) นั้นหมายความว่า การปราบปรามด้วยกำลังทหารไม่ใช่ขจัดปัญหาจากกลุ่มต่อต้านหรือกลุ่มผีบุญดังกล่าวอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด トラบใดที่สภาพเศรษฐกิจและราษฎรในอีสานยังขัดสนแล้งแคลนตลอดจนการกระจายอำนาจยังไปถึงระดับผู้นำในระดับท้องถิ่นอยู่ トラบนั้น

การก่อขบถและการสร้างความวุ่นวายต่างๆจากกลุ่มผู้มีบุญหรือกลุ่มต่อต้านอื่นๆ ก็อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ ซึ่งในอีก 11 ปีต่อมา ในปี พ.ศ.2467 ได้เกิดขบถในลักษณะใกล้เคียงกันคือ กบฏหนองหมากแก้ว อ.วังสะพุง จ.เลย นอกจากนี้พบว่าหลังเปลี่ยนการปกครองในปี พ.ศ.2475 ไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยและได้ยกเลิกระบบเทศาภิบาล ตลอดจนบริบททางการเมืองก็เปลี่ยนไปแต่ก็ยังเกิดกลุ่มต่อต้านในลักษณะใกล้เคียงกันในภาคอีสานเกิดขึ้นได้แก่ กบฏหมอลำน้อยชาดา จ.มหาสารคาม ในปี พ.ศ.2479 และกบฏหมอลำโสภะ พลตรี ในปี พ.ศ.2483 (Thirasasawat, 2003)สะท้อนให้เห็นว่าการต่อต้านและไม่พอใจรัฐบาลกลางยังคงมีอยู่ แต่ก็ดูเสมือนเบาบางลงกว่าแต่ก่อนเท่านั้น

2. การปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลง

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบเทศาภิบาลนอกจากเป็นการปฏิรูปการปกครองแบบใหม่ของประเทศแล้วยังเป็นการมุ่งยกเลิกแบบแผนการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมๆ อีกด้วย โดยการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมในอีสานคือระบบอาญาสิทธิ์ที่ได้กล่าวไปแล้วในยุคแรก แต่การยกเลิกเป็นการกระทำในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยใช้วิธีการไม่แต่งตั้งคนใหม่ในตำแหน่งสำคัญๆเมื่อตำแหน่งว่างลง ปกติแล้วเมื่อเจ้าเมืองถึงแก่กรรมอุปฮาดซึ่งเป็นตำแหน่งรองลงมาจะขึ้นดำรงตำแหน่งแทนหรือตำแหน่งสำคัญๆในเมืองว่างลงตำแหน่งลำดับต่อไปก็จะเลื่อนขึ้นมาแทนโดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้อนุมัติจากใบบอกที่แต่ละเมืองส่งเข้าไปที่กรุงเทพฯ ซึ่งรัฐบาลใช้วิธีไม่แต่งตั้งแต่ให้รักษาราชการแทนซึ่งทำเช่นนั้นหลายเมืองเรื่อยมาตั้งแต่ก่อนจะเริ่มใช้การปกครองแบบเทศาภิบาล ดังที่ หม่อมอมรวงศ์วิจิตร ได้กล่าวไว้ว่า “เมื่อเจ้าเมืองภูแล่นช้างถึงแก่กรรมเมื่อ พ.ศ.2423 อุปฮาด (ดี) ได้รักษาราชการแทนเจ้าเมืองถึง 9 ปีก็ยังไม่ได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพ จนกระทั่งอุปฮาด ราชวงศ์ และราชบุตรถึงแก่กรรมทั้งหมด ท้าวทองสุก บุตรเจ้าเมือง จึงรักษาราชการแทนมาตั้งแต่ 2431 และไม่ปรากฏว่ารัฐบาลกรุงเทพได้แต่งตั้งใครมาดำรงตำแหน่งอาญาสิทธิ์ของเมืองดังกล่าวอีกเลย” (Boonmatham, 1999) ลักษณะเช่นนี้ยังปรากฏในหัวเมืองต่างในอีสานอีกหลายเมือง เช่น เมืองเดชอุดม เมืองยโสธร เมืองเรณูนคร เป็นต้น นอกจากนี้ไม่แต่งตั้งตำแหน่งในระบบเดิมแล้วรัฐบาลกรุงเทพได้ตั้งตำแหน่งใหม่ขึ้นมาคือตำแหน่งข้าหลวงกำกับราชการ โดยส่งไปประจำในเมืองต่างๆ และจะส่งไปเมืองที่มีตำแหน่งสำคัญๆในระบบเดิมว่างลง

วิธีการปกครองแบบใหม่นี้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิมได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างหนัก การดำรงตำแหน่งโดยสืบเชื้อสายไม่สามารถทำได้อีกต่อไป เจ้าเมืองและกรมการเมืองถูกควบคุมจากข้าหลวงกำกับราชการอีกชั้นทำให้ เจ้าเมืองและกรมการเมืองมีบทบาทน้อยลงทุกขณะ

ไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลในท้องถิ่นมาดำรงตำแหน่งต่างๆในท้องถิ่นตนเองได้อีกต่อไป สำหรับเจ้าเมืองและกรรมการเมืองเดิมทางรัฐบาลกลางยังให้ดำรงตำแหน่งเดิมอยู่ต่อไปแต่หากถึงแก่กรรมตำแหน่งนั้นจะถูกปล่อยทิ้งไว้และไม่ตั้งใครขึ้นมาดำรงตำแหน่ง ชีรชัย บุญมาธรรม (Boonmatham, 1999) ได้กล่าวว่า “การกระทำของราชสำนักกรุงเทพลักษณะเช่นนี้ชี้ให้เห็นถึงนโยบายและวิธีการในการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อรองรับการปกครองแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นในลำดับต่อมา” ครั้งถึงปี พ.ศ.2440 ได้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ โดยให้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งต่างๆจากระบบเดิมสู่ระบบใหม่ ส่งผลให้การปกครองแบบอาญาสี่ค่อยๆ ถูกยกเลิกไปในที่สุด โดยมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งดังนี้ เจ้าเมือง เปลี่ยนเป็น ผู้ว่าราชการเมือง และต่อมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด, อุปฮาด เปลี่ยนเป็น ปลัด, ราชวงศ์ เปลี่ยนเป็น ยกกระบัตร ในเวลาต่อมาถูกยกเลิกไป, ราชบุตร เปลี่ยนเป็น ผู้ช่วยราชการ, นายแขวงหรือนายเส้น เปลี่ยนเป็น นายอำเภอ, ตาแสง เปลี่ยนเป็น กำนัน, นายบ้าน หรือ จำบ้าน เปลี่ยนเป็น ผู้ใหญ่บ้าน สิ่งที่น่าสนใจและเป็นในพระราชบัญญัตินี้คือ ที่มาของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน โดยระบุว่าผู้ปกครองหมู่บ้านให้ราษฎรชายหญิงในหมู่บ้านเลือก “ผู้ใหญ่บ้าน” ขึ้นมาคนหนึ่ง ให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้นเลือกกันเป็น “กำนัน” คนหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่านี่เป็นการให้อำนาจประชาชนในการเลือกผู้นำของตนเองเป็นครั้งแรกโดยมีกฎหมายจากส่วนกลางรองรับอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามในลำดับที่สูงกว่ากำนันขึ้นไปถูกเปลี่ยนให้เป็นตำแหน่งของข้าราชการทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีการทำสำมะโนครัวในปี พ.ศ.2445 ซึ่งทำให้การแสวงหาผลประโยชน์ของผู้นำท้องถิ่นเดิมแทบจะหมดไป ทำให้ผู้นำท้องถิ่นทั้งเจ้าเมืองและกรรมการเมืองพากันขัดสนลงทุกขณะดังที่ ชีรชัย บุญมาธรรม (Boonmatham, 1999) ได้กล่าวว่า “นับตั้งแต่มีการนำเอาอัตราเงินเดือนมาบังคับใช้ในปี พ.ศ.2449 ก็ยิ่งทำให้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นสูญเสียอำนาจทางเศรษฐกิจลงไปอย่างเห็นได้ชัด” การที่ผู้นำท้องถิ่นในอีสานถูกกดดัน โดยการลดชั้น จัดแต่งตั้ง และเพิกเฉยต่อการร้องขอตำแหน่ง ลักษณะเช่นนี้ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นในอีสาน ถูกจำกัดให้น้อยลงเรื่อยๆ นอกจากนี้ส่วนเมืองต่างๆ ก็ถูกเปลี่ยนสถานะ จากเมืองใหญ่ให้เป็นจังหวัด จากเมืองเล็กให้ลดไปเป็นอำเภอและตำบลตามลำดับ ผู้นำท้องถิ่นที่เคยมีฐานะทางสังคมและสืบเชื้อสายเป็นเจ้าเมืองกันมาหรือตำแหน่งรองลงมาต่างๆก็มาต้องเปลี่ยนสภาพมาเป็น ผู้ว่าราชการเมืองบ้าง กรรมการเมืองพิเศษบ้าง นายอำเภอ กำนัน หรือ แม้แต่ผู้ใหญ่บ้าน ตามคำสั่งของรัฐบาลกลางและตามสถานการณ์ของเมืองนั้นๆ ซึ่งนี่คือจุดล้มสลายของผู้นำท้องถิ่นในรูปแบบเดิมที่ปกครองกันมาในภาคอีสาน

อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้นำท้องถิ่นก็หาหนทางและพยายามปรับตัวเพื่อแสวงหาอำนาจในการปกครองโดยมีการดำเนินการที่สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับแนวนโยบายของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อโอกาสที่ดีกว่าในทางเศรษฐกิจและสังคม ดังจะเห็นได้จากเมื่อนำระบบเทศบาลมาใช้ได้ระยะหนึ่ง พบว่ามีการขาดแคลนข้าราชการในส่วนภูมิภาคอย่างหนัก โดยเฉพาะข้าราชการรุ่นใหม่ ๆ รัฐบาลกลางในขณะนั้นจำเป็นต้องใช้คนในท้องถิ่นเข้ามารับราชการทำให้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิมต่างผลักดัน บุตรหลานของตนเข้าให้เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้เมื่อรัฐบาลกลางมีนโยบายสร้างความสำคัญความเป็นไทยโดยจัดให้มีการเรียนหนังสือไทย ทำให้มีการตั้งโรงเรียนสอนหนังสือและสอนภาษาไทยขึ้นตามหัวเมืองในภาคอีสาน กลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิมก็เป็นคนกลุ่มแรกที่สนองนโยบายดังกล่าว โดยพบว่าเมื่อตั้งโรงเรียนสอนการปกครองขึ้นที่เมืองอุดรธานีในปี พ.ศ. 2449 ปรากฏว่าบรรดาผู้นำท้องถิ่นซึ่งได้แก่เจ้าเมืองและกรรมการเมืองเดิมต่างส่งบุตรหลานมาเรียนกันเป็นจำนวนมาก ด้วยหวังว่าจะเป็นช่องทางในการเข้าสู่ระบบราชการ (Chayakul, 2013) อย่างไรก็ตามแม้ว่ากลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิมซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มของกรรมการเมืองระดับสูงได้กลับมามีอำนาจทางการปกครองโดยได้เข้ารับราชการแล้วนั้น แต่กลไกและระบบราชการทำให้ไม่สามารถประจำอยู่ในท้องถิ่นเดิมของตนได้อย่างถาวร โดยจะต้องย้ายไปดำรงตำแหน่งตามเมืองต่างๆ ตามคำสั่งจากส่วนกลาง ระบบดังกล่าวทำให้อำนาจและบารมีของกลุ่มผู้นำท้องถิ่นกลุ่มดังกล่าวค่อยๆ หดไปจากท้องถิ่นเดิมของตน และเป็นจุดเริ่มต้นของอำนาจ บารมี และอิทธิที่มากขึ้นของตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งก็คือกลุ่มผู้นำท้องถิ่นระดับล่างเดิมที่ถูกปรับลดให้อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำลง โดยรัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนรวมในการปกครองในท้องถิ่นเดิมของตนเองได้ตามพระราชบัญญัติปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจน้อยและอยู่ในลำดับท้ายๆ ของระบบการปกครอง แต่ด้วยความคงอยู่ในพื้นที่ได้อย่างยาวนานต่อเนื่องหลายทศวรรษ ทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สะสมมากขึ้นๆ เรื่อย ดังที่ เดช บุนนาค (Bunnag, 2008) ได้กล่าวว่า “พลเมืองซึ่งเคยเป็นบ่าวไพร่ บัดนี้มีสิทธิที่จะเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านของตนเอง จึงดูคล้ายกับการปกครองแบบเทศบาลเป็นการแปลงสภาพสังคมเก่าในหัวเมืองอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ” จะเห็นได้จากอิทธิพล รวมถึงฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีชื่อเสียงหลายคนทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน เหล่านี้คือการบริบทและปรับตัวของผู้นำท้องถิ่นในอีสานในยุคที่ 2

ยุคที่ 3 การกระจายอำนาจและการเรียกร้องอำนาจในการบริหารท้องถิ่นตนเอง จากส่วนกลาง (พ.ศ.2476 – ปัจจุบัน)

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 ก็เริ่มมีแนวคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นแนวที่มาจากบรรยากาศทางการเมือง ที่ประชาชนเริ่มสนใจในสิทธิเสรีภาพ การเลือกตั้ง การปกครองแบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจก็เป็นแนวความคิดหนึ่งของกลุ่มอำนาจใหม่ในขณะนั้นที่ต้องการให้เกิดขึ้นในประเทศไทย สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแรกที่ได้ถูกให้จัดตั้งขึ้นตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2440 ส่วนเทศบาลตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในปี พ.ศ.2476 นอกจากรัฐบาลนี้ยังออกกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2498 โดยการปกครองท้องถิ่นดังที่กล่าวมาในระยะแรกกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิเข้ามาเป็นที่ปรึกษาให้กับข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตามรัฐบาลกลางได้มีการพัฒนากฎระเบียบและกฎหมายขององค์กรส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและบริบททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่ระบบราชการที่ฝังรากลึกกว่าศตวรรษทำให้มีการคัดค้านจากข้าราชการกลุ่มต่างๆ ให้ชะลอการกระจายอำนาจออกไปทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้า จนกระทั่งหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงอีกครั้งในสังคมไทย ทำให้อำนาจในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของข้าราชการประจำเปลี่ยนมาอยู่ที่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเอง และกลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งก็คือกลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิมนั่นเอง หลังจากที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น ทั้ง เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารขึ้นมากมาย เช่น นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกต่างๆ สมาชิกสภาต่างๆ ตลอดจนประธานสภาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ

กลุ่มผู้นำท้องถิ่นได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูประชาบาล คหบดี ตลอดจนอดีตข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลและบารมีในท้องถิ่นในขณะนั้นก็เริ่มผันตนเองเข้ามาในระบบเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งต่างๆขององค์กรส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีแนวคิดที่สามารถมีอำนาจในการปกครองที่สูงกว่าที่ตนเองได้รับรับในอดีต ตลอดจนผลประโยชน์มากกว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำท้องถิ่นเองก็พัฒนาตนเองขึ้นโดยหลายคนส่งบุตรหลานหรือเครือญาติของตนเองเข้ามาดำรงตำแหน่งต่างๆในท้องถิ่นตนเองเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงให้ตนเองในการลงเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้นไปเช่น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลกลางมีนโยบายกระจายอำนาจกลับคืนไปสู่ภูมิภาค ผู้นำท้องถิ่นเองก็ไม่รอช้าที่จะแสวงหาโอกาส

กลับเข้าสู่อำนาจโดยทันที ทั้งนี้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นในอีสานในยุคนี้แทบจะไม่มี ความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิมหรือเจ้าเมืองและกรรมการเมืองชั้นสูงในอดีตของเมืองต่างๆ ในอีสานเลย

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นเกณฑ์ในการเข้าสู่อำนาจเกิดขึ้น กลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่เลือกใช้การเลือกตั้งเป็นข้ออ้างตามกฎหมายตามที่ส่วนกลางเป็นคนกำหนดขึ้น ในการเข้าสู่อำนาจ เมื่อเข้าสู่อำนาจก็ใช้การบริหารในลักษณะเสมือนเป็นเพียงการรักษาอำนาจทางการเมืองและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ เป็นลักษณะเช่นนี้เรื่อยมาในราวตั้งแต่ พ.ศ. 2476 - พ.ศ. 2535 แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปเมื่อประชาชนได้เรียนรู้เข้าใจถึงสิทธิของตนเองมากขึ้นจากเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชน ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2519 รวมทั้งเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน พ.ศ. 2535 (Thirawekhin, 2011) ได้เป็นแรงกระตุ้นและรับรู้ถึงการทำงานทางการเมืองของผู้นำประเทศและผู้นำท้องถิ่นผ่านสื่อสารมวลชนว่ามีความล้มเหลว ทุจริต คอร์รัปชัน ตลอดจนเปรียบเทียบกับ การบริหารของท้องถิ่นอื่นว่ามีความเจริญกว่าหน้ากว่าท้องถิ่นตนเอง ทำให้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิมถูกท้าทายจากกลุ่มอื่นๆในท้องถิ่นที่ต้องการเข้ามาใช้อำนาจแทนที่ หรือแม้กระทั่งในกลุ่มเดียวกันแต่ที่มีความคิดแตกต่างกันก็กลายเป็นคู่แข่งทางการเมือง จนทำให้เกิดการปรับตัวที่สำคัญของกลุ่มผู้นำท้องถิ่นต้องการเข้ามาจัดการกับการบริหารท้องถิ่นมากกว่าการรักษาอำนาจไว้เหมือนที่ผ่านมา เช่น ร.ต.(หญิง) ระนองรักษ์ สุวรรณฉวี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อพ้นจากตำแหน่งก็ผันตนเองมาลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาและชนะการเลือกตั้งไปในที่สุด ทำให้การแข่งขันเข้าสู่อำนาจในท้องถิ่นไม่ย่ำเหมือนดังเช่นอดีตที่เอาใครมาลงเลือกตั้งก็ได้อีกต่อไป

นอกจากนี้การปรับตัวด้านการบริหารพัฒนาท้องถิ่นก็มีความจริงจังชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีต ทายาทของกลุ่มผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นที่สำเร็จการศึกษาจากทั้งในและต่างประเทศต่างๆซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารธุรกิจ ได้นำแนวคิดในการบริหารงานที่ทันสมัยการสร้างเครือข่ายทางการเมืองและธุรกิจ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง จากกระบวนการดังกล่าวส่งผลให้เกิดการตื่นตัวจากกลุ่มการเมืองต่างๆ ว่าจะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองแบบดั้งเดิมได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นรูปแบบอื่น ซึ่งอาจจะทำให้มีการเปลี่ยนการบริหารราชการท้องถิ่นกันครั้งใหญ่ ก็เป็นที่น่าสนใจว่าผู้นำท้องถิ่นอีสานจะมีการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนี้ได้อย่างไร

บทสรุป

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเมืองการปกครองจากศูนย์กลางอำนาจของประเทศที่ส่งผลกระทบต่อสถานะภาพและการดำรงอยู่ของผู้นำท้องถิ่นอีสานในแต่ละยุคอย่างไรก็ตามผู้นำท้องถิ่นอีสานจะมีการปรับตัวให้สอดคล้องตามรูปแบบและนโยบายที่มาจกส่วนกลางได้เสมอ แม้ว่าอำนาจของกลุ่มผู้นำท้องถิ่นอีสานในระบบการปกครองเดิมจะถูกทำลายลงไป แต่ก็ถูกแทนที่โดยกลุ่มผู้นำท้องถิ่นอีสานกลุ่มใหม่เสมอเช่นกัน การปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของส่วนกลางของผู้นำท้องถิ่นในอีสานนั้นมีลักษณะสำคัญคือ ปรับตัวเพื่อคงอำนาจและผลประโยชน์เดิมของตนเองและกลุ่มไว้ และปรับตัวเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ใหม่เมื่อสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์เดิมของตนเองและกลุ่มลง การปรับตัวที่สอดคล้องกับบริบทของรัฐบาลกลางนี้ทำให้ผู้นำท้องถิ่นอีสานสามารถคงอำนาจและอิทธิพลอยู่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองการปกครองในทิศทางใดก็ตาม ซึ่งเป็นผลประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีความใกล้ชิดกับผู้นำท้องถิ่นและยังคงให้ความสำคัญตลอดจนพึ่งพาความช่วยเหลือต่างๆ จากผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเอง

References

- Boonmatham, T. (1999). **Northeast social history on 1775-1907**. Mahasarakham: Faculty of Humanities and social sciences Mahasarakham Rajabhat Institute.
- Bunnag, T. (2008). **Khabot RS 121**. (4th ed.). Bangkok: Social science and Humanities textbooks project Foundation.
- Kalyanamitra, P. (2012). Ethical Principle in Public Management : The Comparative Case Study of The Management of Sub district Municipality and Sub district Administrative Organization. **Journal of Politics, Administration and Law**. 4(2), 291-321.
- Kalyanamitra, P. (2015). The Sustainable Development of Nordic Countries Group. **Journal of Political Science and Law Kalasin University**. 4(2), 17-37.

- Kenaphoom, S. (2015). Establishing a Research Conceptual Framework of Public Administration by Knowledge Management. **Ratchaphruek Journal**. 16(1), 1-18
- Mattariganon, D. (2000). **The political groupings of Isan members of parliament, 1933-1951**. Ph.D. Dissertation Chulalongkorn University.
- Pannasil, P. (2015). The Role of Local Executive in The 21st Century. **Journal of MCU Peace Studies**. 3(2), 146-161.
- Wiphakpotchakit, T. (2014). **History of ISAN**. (5th ed.). Bangkok: Thammasat University.
- Chayakul, P. (2013). **Isan Civilization**. Mahasarakham: Mahasarakham University.
- Thirawekhin, L. (2011). **Thailand Political Evolution**. Bangkok: Thammasat University.
- Buranasiri, W. (1993). **Thai History 2**. (14th ed.). Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Lertpaithoon, S. (1996). **Federal law Articles**. Bangkok: Nithitham.
- Thirasasawat, S. (2003). **History of ISAN village community economic (1945-2001)**. Bangkok: Sangsan Book.