

## ประวัติศาสตร์จังหวัดเชียงราย

### ๑. สมัยก่อนกรุงศรีอยุธยา

ครั้นพ่อขุนเม็งราย ประสูติแล้ว และเมื่อเจริญพระชันษาได้ ๒๑ พรรษา ได้เสวยราชย์ครอบครองสมบัติ ที่เมืองหิรัญนครเงินยาง เมื่อ พ.ศ. ๑๘๐๒ พระองค์ให้เจ้าพระยามหานครทั้งหลายไปถวายบังคม หากเจ้าเมืองขัตติย์ก็แต่งตั้งกองทัพออกไปปราบปราม ได้เมืองมอบ เมืองไร เมืองเชียงคำ แล้วปลดเจ้าผู้ครองนครเหล่านั้น แต่งตั้งขุนนางของพระองค์ครองเมืองนั้นแทน ต่อมาหัวเมืองทั้งหลาย เช่น เมืองเชียงช้าง เป็นต้น ก็พากันมาอ่อนน้อมเป็นเมืองขึ้น เพราะเกรงเดชานุภาพ ของพ่อขุนเม็งราย

เมื่อพ่อขุนเม็งรายได้ทรงรวบรวมหัวเมืองฝ่ายเหนือในอาณาจักรรอบ ๆ ได้แล้ว จึงดำริจะทรงกรีธาทัพไปแสดงฝีมือในด้านการยุทธต่อหัวเมืองฝ่ายใต้ลงมา จึงไปรวมพล ณ เมืองลาวกู่เต้า เผอิญช้างมงคล (ช้างพระที่นั่ง) ของพระองค์ได้พลัดหายไป พ่อขุนเม็งรายจึงเสด็จติดตามรอยช้างไปจนถึงดอยจอมทอง ริมแม่น้ำกก เห็นภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มอุดมสมบูรณ์เป็นชัยภูมิที่ดี จึงให้สร้างเมืองใหม่ขึ้น โดยก่อปราการโอบเอาดอยจอมทองไว้ท่ามกลางชนานนามเมืองว่า "เมืองเชียงราย" ใน พ.ศ. ๑๘๐๕ แล้วพ่อขุนเม็งรายก็อพยพจากเมืองหิรัญนครเงินยางมาประทับอยู่ ณ เมืองเชียงราย ต่อมาอีก ๓ ปี พ่อขุนเม็งรายก็ไปตั้งเมืองใหญ่ขึ้นอีกเมืองหนึ่ง ณ ตำบลเมืองฝาง (เมืองไชยปราการเดิม) ต่อจากนั้นอีกหนึ่งปีก็ยกกองทัพไปตีเมืองผาแดงเชียงของ เมื่อได้เมืองผาแดงเชียงของแล้ว กลับมาประทับ ณ เมืองฝางอีกประมาณ ๖ ปี จึงได้ยกกองทัพไปตีเมืองเชียงแล้วก็ทรงกลับมาประทับเมืองฝางตามเดิม พ่อขุนเม็งรายมีพระโอรส ๓ องค์ คือ ๑. เจ้าเครื่อง ๒. เจ้าราชบุตรคราม ๓. เจ้าราชบุตรเครือ

เมืองฝางที่พ่อขุนเม็งรายประทับอยู่ติดกับแคว้นแคว้นลานนา พ่อคำวณิชยชาวมืองหริภุญไชย ไปมาค้าขายที่เมืองฝาง พ่อขุนเม็งรายทราบว่ามีเมืองหริภุญไชยเป็นเมืองมั่งคั่งสมบูรณ์ก็อยากได้ไว้ในอำนาจ ก็ทรงแต่งตั้งให้อ้ายฟ้า เข้าไปเป็นไส้ศึกอยู่ในเมืองหริภุญไชยในปี พ.ศ. ๑๘๑๘ และใน พ.ศ. ๑๘๒๔ พ่อขุนเม็งรายก็ยกกองทัพมาตีเอาหริภุญไชยได้ จึงให้พระราชโอรสองค์ใหญ่ คือขุนเครื่องไปครองเมืองเชียงราย ขุนเครื่องหลงเชื่อถ้อยคำ ขุนใสเรื่องคิดการกบฏ พ่อขุนเม็งรายจึงให้อ้ายฝ้ายไปซุ่มตักยิงด้วยหน้าไม้ปืนยา (หน้าไม้อาบยาพิษ) ถูกขุนเครื่องตายแล้วใส่สถาปนาเจ้าราชบุตรครามโอรสองค์ที่ ๒ สืบราชสมบัติเมืองเชียงรายแทน

ใน พ.ศ. ๑๘๑๙ พ่อขุนเม็งรายได้ยกกองทัพมาตีเมืองพะเยา พระยาร่างเมืองเห็นว่าจะสู้ด้วยกำลังไม่ได้ จึงยกกองทัพออกไปรับพลายแดน ต้อนรับด้วยไมตรี แล้วยกตำบลบ้านปากน้ำให้แก่พ่อขุนเม็งราย ซึ่งพระองค์ก็ทรงรับปฏิญาณเป็นมิตร ต่อมาอีก ๔ ปี พ่อขุนรามคำแหง พ่อขุนเม็งราย พระยาร่างเมือง ได้ทรงกระทำสัตย์ปฏิญาณต่อกัน โดยทรงเอาโลหิตที่นิ้วพระหัตถ์ผสมกับน้ำสัตย์ เสวยทั้ง ๓ พระองค์ สัญญาว่าจะไม่เบียดเบียนกันตลอดชีวิต

ในปี พ.ศ. ๑๘๒๙ พ่อขุนเม็งรายทรงสร้างเมืองใหม่ชื่อ เวียงกุมกาม (ในท้องที่ อ. สारภัก จ. เชียงใหม่) เป็นที่ประทับและในปีนั้นได้ยกกองทัพไปตีเมืองหงสาวดี พวkmอญยอม อ่อนน้อมโดย

ดี ได้เครื่องราชบรรณาการและราชติดตามอัญมาเป็นบาทบริจาริกา ในปี พ.ศ. ๑๘๓๒ ได้ยกกองทัพไปตีเมืองพุกามของพม่าได้สำเร็จ ได้พาเอาช่างฝีมือพม่ามาทำงานที่อาณาจักรล้านนาไทยหลายสาขา ในปี พ.ศ. ๑๘๓๔ ได้พิจารณาสร้างเมืองใหม่ ณ บริเวณเชิงดอยสุเทพ โดยมีพ่อขุนรามคำแหง และพระยา-งำเมือง ช่วยวางผังเมืองให้สร้างเมืองเสร็จในปี พ.ศ. ๑๘๓๙ โดยขนานนามว่า "นพบุรีศรีนครพิงค์ เชียงใหม่" แล้วทรงทำพิธีปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์เมงราย และสถาปนาอาณาจักรล้านนาไทย ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๑๘๖๐ พ่อขุนเมงรายมหาราชได้เสด็จประพาสตลาดในเมืองเชียงใหม่ ถูกอสนีบาต (ฟ้าผ่า) สวรรคตลง

พระยาไชยสงคราม (เดิมชื่อเจ้าราชบุตรครามได้รับสถาปนาเป็นพระยาไชยสงคราม) เนื่องจากอาสาพระบิดายกทัพไปรบกับกองทัพของพระยาเม็ก เจ้าเมืองเขลางค์ จนมีชัยชนะ เมื่อได้จัดการถวายพระเพลิงพระศพพ่อขุนเมงรายมหาราชแล้ว ได้สถาปนาให้พระยาแสนภูราชโอรสองค์ใหญ่ พระชนมายุ ๔๑ พรรษา ขึ้นครองเมืองเชียงใหม่ ใน พ.ศ. ๑๘๖๑ ส่วนพระยาไชยสงคราม กลับไปประทับที่เมืองเชียงราย พ.ศ. ๑๘๗๐ พระยาไชยสงครามสวรรคตพระยาแสนภู จึงให้เจ้าคำฟู โอรสองค์ใหญ่ครองเมืองเชียงใหม่ส่วนพระองค์กลับไปครองเมืองเชียงราย พ.ศ. ๑๘๗๑ พระยาแสนภู มีพระประสงค์จะสร้างนครอยู่ใหม่ ต้องการชัยภูมิที่ดีจึงให้เสนาอำมาตย์ไปตรวจตราสถานที่ จึงได้เมืองเการอบริมแม่น้ำโขง อันเป็นบริเวณเมืองโบราณของเมืองไชยบุรี จึงได้สร้างเมืองขึ้น ณ สถานที่นั้น โดยเอาแม่น้ำโขงเป็นคูปราการด้านตะวันออกอีก ๓ ด้าน ให้ขุดคูโอบรอบนครไว้ ทำพิธีฝังหลักเมืองเมื่อวันศุกร์ เดือน ๕ หรือเดือน ๗ เหนือ ขึ้น ๒ ค่ำ ปีมะโรง พ.ศ. ๑๘๗๑ และขนานนามเมืองใหม่ว่า "หริภุญชรชัยบุรีศรีเชียงใหม่" ปัจจุบันนี้เรียกว่าเชียงใหม่ หรือเวียงเก่า

## ๒. สมัยกรุงศรีอยุธยา

กษัตริย์ราชวงศ์เมงราย ได้ครอบครองราชสมบัติเมืองเชียงใหม่สืบ ๆ มา จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๑๙๐๘ มีพวกฮ่อมารบกวนแต่ก็ถูกตีแตกพ่ายไป พระเจ้าสามฝั่งแกน เจ้านครเชียงใหม่ได้ตั้งให้เจ้าขุนแสน ลูกพระยาอภัยวงศ์ไปครองเมืองเชียงใหม่ สถาปนาให้เป็น "พระยาสุพรรณคำล้านนาไชยสงคราม" ต่อมาสมัยพระยากรมพลเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ ซึ่งขณะเดียวกันกับพระเจ้าเมกุฎิราช ครองเมืองเชียงใหม่ ใน พ.ศ. ๒๑๐๑ เชียงใหม่ เชียงราย และเชียงใหม่ ตลอดจนหัวเมืองฝ่ายเหนือ ได้ตกลงเป็นของยี่นทอง (บุเรงนอง) เจ้ากรุงหงสาวดีและตกอยู่ในความปกครองพม่า นับตั้งแต่นั้นมา

## ๓. สมัยกรุงธนบุรี

พระเจ้ากรุงธนบุรี ได้ยกกองทัพมาปราบปรามขับไล่พม่าทางหัวเมืองฝ่ายเหนือแต่ก็ไม่สำเร็จเด็ดขาด ในราว พ.ศ. ๒๓๔๗ สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ ๑ แห่งราชวงศ์จักรีกรมหลวงเทพหริรักษ์ พระยายมราช ยกกองทัพขึ้นไปขับไล่พม่าออกจากเชียงใหม่ได้สำเร็จ และให้เผาเมืองเชียงใหม่เสียสิ้นกวาดต้อนผู้คนพลเมืองประมาณ ๒๓,๐๐๐ ครอบครัวแบ่งเป็น ๕ ส่วน แต่ละส่วนให้ไปอยู่เมืองเชียงใหม่ ลำปาง น่าน เวียงจันทน์ และอีกส่วนหนึ่งลงมายังกรุงเทพฯ แล้วโปรดฯ ให้ตั้งอยู่ที่สระบุรี ราชบุรี

#### ๔. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

พ.ศ. ๒๔๑๒ ในสมัยของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เจ้าอุปราชเจ้า-  
ราชวงศ์นครเชียงใหม่ มีใบบอกขอราชการไปยังกรุงเทพฯ ว่า พม่า ลื้อ เขิน จากเมืองเชียงตุง ๓๘๑ คน  
ยกครอบครัวมาอยู่เมืองเชียงแสน ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตอบไปให้เจ้าอุปราชว่าให้จัดการแต่งคน  
ไปว่ากล่าวให้พวกพม่า ลื้อ เขิน เหล่านั้นถอยออกไปจากราชอาณาเขตไทยเสีย แต่ก็ไม่เป็นผลเพราะ  
พวกนั้นไม่ยอมออกไป พ.ศ. ๒๔๑๗ เจ้าอินทวิชยานนท์ เจ้าครองนครเชียงใหม่ เกณฑ์ไพร่พลจาก  
เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน จำนวนทั้งสิ้น ๔,๕๐๐ คน ยกออกจากเมืองเชียงใหม่ไปเชียงรายและเชียงแสน  
ไล่ต้อนพวกพม่า ลื้อ เขิน เหล่านั้นออกจากเชียงแสนตั้งแต่นั้นมา เชียงแสนก็เป็นเมืองร้าง รัชกาลที่ ๕  
จึงได้โปรดให้เจ้าอินท๊ะ บุตรเจ้าบุญมา (เจ้าบุญมาเป็นน้องเจ้ากาวิละ เจ้าครองนครเชียงใหม่) เจ้าผู้  
ครองนครลำพูนเป็นหัวหน้านำราษฎรเมืองลำพูน เชียงใหม่ ประมาณ ๔,๕๐๐ ครอบครัว ไปหักร้าง-  
ถางพงที่เมืองเชียงแสนเดิม เพื่อให้เป็นเมืองใหม่

เจ้าอินท๊ะ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรเป็นพระยาราชเดชดำรง ตำแหน่งเจ้าเมืองเชียง-  
แสน เจ้าเมืองหัวเมืองฝ่ายเหนือมี ๕ ชื่อ ประจำเมืองต่าง ๆ คือ

พระยาประเทศอุดรทิศ	เจ้าเมืองพะเยา
พระยามหิทธิวงศา	เจ้าเมืองฝาง
พระยารัตนาเขตต์	เจ้าเมืองเชียงราย
พระยาราชเดชดำรง	เจ้าเมืองเชียงแสน
พระยาจิตวงศ์วรรังษี	เจ้าเมืองเชียงของ

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗ รัชกาลที่ ๕ โปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสทเทพ (แสง วิริยศิริ) จัดการ  
ปกครองมณฑลพายัพขึ้นใน พระยาศรีสทเทพ จึงร่างข้อบังคับสำหรับที่ว่าการเมือง เรียกว่า "เค้าสนาม-  
หลวง" คือจัดให้มี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ละแคว้นขึ้นกับเมืองเรียกว่า "เจ้าเมือง" เมืองขึ้นกับบริเวณ  
เรียกว่า "ข้าหลวงบริเวณ" ข้าหลวงบริเวณขึ้นกับ "เค้าสนามหลวง" จัดการเก็บเงินรัชชูปการเรียกว่า  
"ค่าแรงแทนเกณฑ์" คนหนึ่งปีละ ๔ รูปี (ต่อมาเรียก ๔ บาท) ในที่สุดวิธีการนี้ได้จัดทำขึ้นเป็น  
พระราชบัญญัติเรียกว่า "พระราชบัญญัติตั้งมณฑลพายัพ" ตั้งนครเชียงใหม่เป็นที่ตั้งมณฑล

เมืองเชียงแสน สมัยนี้ขึ้นต่อกระทรวงกลาโหม และต่อมา เมื่อประกาศให้ใช้พระราช-  
บัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๒๕๗ จึงมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๒๕๐ พระอารราชดำรงถึง  
แก่กรรมต่อมาเกิดมีพวกไทยใหญ่รวมกันเป็นโจรเข้าปล้นเมือง บุตรพระยาราชเดชดำรงกับญาติและ  
ไพร่พลช่วยกันต่อสู้ชนะและปราบปรามได้สำเร็จ

พ.ศ. ๒๔๔๒ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งนายไชยวงศ์ บุตรพระยาราชเดชดำรงเป็น  
พระยาราชเดชดำรง สืบสกุลแทนบิดา และต่อมาย้ายที่ทำการมาตั้งที่ตำบลกาสา ตั้งเป็นอำเภอปี พ.ศ.  
๒๔๕๒ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอแม่จัน ส่วนเมืองเชียงแสนเดิมให้เป็นกิ่งอำเภอเชียงแสนหลวงซึ่ง  
ในสมัยต่อมาก็ได้ยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอเชียงแสน พ.ศ. ๒๔๕๓ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้ง  
นายคำหมื่น บุตรพระยาราชเดชดำรง (เจ้าอินท๊ะ) เป็นพระยาราชบุตรขึ้นกับเมืองเชียงรายในสมัยนั้น

เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (ไชย กัลยาณมิตร) เป็นเสนาบดีและองคมนตรีสมุหเทศาภิบาลพายัพ ประจำมณฑลพายัพ ต่อมา พ.ศ. ๒๔๕๓ หรือ ร.ศ. ๑๒๙ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเมือง เชียงราย ขึ้นเป็นเมืองเชียงราย อันรวมอยู่ในมณฑลพายัพ

### การจัดรูปการปกครองเมืองตามระบอบมณฑลเทศาภิบาล

หลังจากจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครองประเทศและควบคุมหัวเมืองทั่วประเทศแล้วจัดระเบียบการปกครองต่อมาก็มีการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทนหรือหน่วยงานประจำท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยขึ้น อันได้แก่ การจัดรูปการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบการปกครองอันสำคัญยิ่งที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงนำมาใช้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคในสมัยนั้น การปกครองแบบเทศาภิบาล เป็นระบบการปกครองส่วนภูมิภาคชนิดหนึ่งที่รัฐบาลกลางจัดส่งข้าราชการในท้องที่ต่าง ๆ ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาล เป็นระบอบการปกครองที่รวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและเปลี่ยนระบบการปกครองจากประเพณีปกครองดั้งเดิมของไทย คือ ระบบกินเมือง ให้หมดไป

การปกครองหัวเมืองก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ นั้น อำนาจปกครองบังคับบัญชา มีความหมายแตกต่างกันออกไปตามความใกล้ไกลของท้องถื่น หัวเมืองหรือประเทศราชยิ่งไกลไปจากกรุงเทพฯ เท่าใดก็ยิ่งมีอิสระในการปกครองเองมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากทางคมนาคมไปมาหาสู่ลำบาก หัวเมืองที่รัฐบาลปกครองบังคับบัญชาได้โดยตรงก็มีแต่หัวเมืองจัตวาใกล้ ๆ ส่วนหัวเมืองอื่น ๆ มีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครองแบบกินเมืองและมีอำนาจอย่างกว้างขวางในสมัยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพดำรงตำแหน่งเสนาบดี พระองค์ได้จัดให้อำนาจการปกครองเข้ามารวมอยู่ยังจุดเดียวกัน โดยการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงซึ่งหมายความว่า รัฐบาลมิให้การบังคับบัญชาหัวเมืองไปอยู่ที่เจ้าเมือง ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลเริ่มจัดตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ จนถึง พ.ศ. ๒๔๕๘ จึงสำเร็จและเพื่อความเข้าใจเรื่องนี้เสียก่อนในเบื้องต้น จึงจะขอ นำคำจำกัดความของ “การเทศาภิบาล” ซึ่งพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยตีพิมพ์ไว้ ซึ่งมีความว่า

“การเทศาภิบาล คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำอยู่แต่ในราชธานีนั้นออกไป ดำเนินการในส่วนภูมิภาคเป็นสื่อกลางระหว่างประชากรของประเทศ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากรัฐบาลที่อยู่ในกรณีให้ได้ใกล้ชิดกับอาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่ราชประเทศชาติด้วย ฯลฯ จึงแบ่งเขตการปกครองโดยขนาดลดหลั่นกันเป็นขั้นอันดับกันดังนี้ คือ ส่วนใหญ่เป็นมณฑลรองถัดไปเป็นเมือง คือ จังหวัดรองไปอีกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จัดแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดแผนงานให้สอดคล้องกับทำนองการของ

กระทรวง ทบวงกรมของราชธานีและจัดสรรข้าราชการที่มีความรู้สติปัญญา ความประพฤติดี ให้ไปประจำทำงานตามตำแหน่งหน้าที่มิให้มีการก้าวท้าวสับสนดังที่เป็นมาแต่ก่อน เพื่อนำมาซึ่งความเจริญเรียบร้อยและรวดเร็วแก่ราชการและกิจธุระของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยทางราชการเป็นที่พึ่งด้วย”

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น ควรทำความเข้าใจบางประการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองแบบเทศาภิบาล ดังนี้

การเทศาภิบาล นั้น หมายความว่า เป็น “ระบบ” การปกครองอาณาเขตชนิดหนึ่งซึ่งเรียกว่า “การปกครองส่วนภูมิภาค” ส่วน มณฑลเทศาภิบาลนั้น คือ ส่วนหนึ่งของการปกครองชนิดนี้ และยังหมายความอีกว่า ระบบเทศาภิบาลเป็นระบบที่รัฐบาลกลางจัดส่งข้าราชการส่วนกลางไปบริหารราชการในท้องที่ต่าง ๆ แทนที่ส่วนภูมิภาคจะจัดการปกครองกันเองเช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม อันเป็นระบบกินเมือง ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลจึงเป็นระบบการปกครองซึ่งรวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลาง และวิตรอนอำนาจของเจ้าเมืองตามระบบกินเมืองลงอย่างสิ้นเชิง

นอกจากนี้ มีข้อที่ควรทำความเข้าใจอีกประการหนึ่ง คือ ก่อนการจัดระเบียบการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก่อนปฏิรูปการปกครองก็มีการรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑลเหมือนกันแต่มณฑลสมัยนั้นหาใช่มณฑลเทศาภิบาลไม่ ดังอธิบายโดยย่อดังนี้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช ทรงพระราชดำริจะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้มั่นคงและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทรงเห็นว่าหัวเมืองอันมีมาแต่เดิมแยกกันขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยบ้าง กระทรวงกลาโหมบ้าง และกรมท่าบ้าง การบังคับบัญชาหัวเมืองในสมัยนั้นแยกกันอยู่ถึง ๓ แห่ง ยากที่จะจัดระเบียบการปกครองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเหมือนกันได้ทั่วราชอาณาจักร ทรงพระราชดำริว่า ควรจะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว จึงได้มีพระบรมราชโองการแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๓๕ เมื่อได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยปกครองหัวเมืองทั้งปวงแล้ว จึงได้รวบรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑลมีข้าหลวงใหญ่เป็นผู้ปกครอง การจัดตั้งมณฑลในครั้งนั้นมีอยู่ทั้งสิ้น ๖ มณฑล คือ มณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลพายัพ มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร มณฑลลาวกาวหรือมณฑลอีสาน มณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพาและมณฑลนครราชสีมา ส่วนหัวเมืองทางฝั่งทะเลตะวันตก บัญชาการอยู่ที่เมืองภูเก็ต

การจัดรวบรวมหัวเมืองเข้าเป็น ๖ มณฑลดังกล่าวนี้ ยังมีได้มีฐานะเหมือนมณฑลเทศาภิบาล การจัดระบบการปกครองมณฑลเทศาภิบาลได้เริ่มอย่างแท้จริงเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นต้นมา และก็มีได้ดำเนินการจัดตั้งพร้อมกันทีเดียวทั่วราชอาณาจักร แต่ก็ได้จัดตั้งเป็นลำดับดังนี้

พ.ศ. ๒๔๓๗ เป็นปีแรกที่ได้วางแผนงานจัดระเบียบการบริหารมณฑลแบบใหม่เสร็จ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น ๓ มณฑล คือ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีน มณฑลราชบุรี ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากสภาพมณฑลแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่และในตอนปลายนี้ เมื่อโปรดเกล้าฯ ให้โอนหัวเมืองทั้งปวงซึ่งเคยขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศมาขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวแล้ว จึงได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลราชบุรีขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

พ.ศ. ๒๔๓๘ ได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีก ๓ มณฑล คือ มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ และมณฑลกรุงเก่า และได้แก้ไขระเบียบการจัดมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก คือ ตั้งเป็นมณฑลภูเก็ต ให้เข้ารูปลักษณะของมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง

พ.ศ. ๒๔๓๙ ได้รวมหัวเมืองมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีก ๒ มณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลชุมพร

พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้รวมหัวเมืองมะลายูตะวันออกเป็นมณฑลไทรบุรี และในปีเดียวกันนั้นเอง มณฑลเพชรบูรณ์ตั้งขึ้น พ.ศ. ๒๔๔๒ (ตุลาคมเทศาภิบาล) ร.ศ. ๑๑๘ (๒๐ บท และกฎหมายประจำค่า)

พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้เปลี่ยนแปลงสภาพของมณฑลเก่า ๆ ที่เหลืออยู่อีก ๓ มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร และมณฑลอีสาน ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล

พ.ศ. ๒๔๔๗ ยุบมณฑลเพชรบูรณ์ เพราะเห็นว่ามีแต่จะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

พ.ศ. ๒๔๔๙ จัดตั้งมณฑลปัตตานีและมณฑลจันทบุรี มีเมืองจันทบุรี ระยอง และตราด

พ.ศ. ๒๔๕๐ ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

พ.ศ. ๒๔๕๑ จำนวนมณฑลลดลง เพราะไทยต้องยอมยกมณฑลไทรบุรีให้แก่อังกฤษ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการแก้ไขสัญญาค้าขาย และเพื่อจะกู้ยืมเงินอังกฤษมาสร้างทางรถไฟสายใต้

พ.ศ. ๒๔๕๔ ประกาศยกเมืองเชียงรายเป็นเมืองจัตวา รวมอยู่ในมณฑลพายัพ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๔ (ร.ศ. ๑๒๙)

พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้แยกมณฑลอีสานออกเป็น ๒ มณฑล มีชื่อใหม่ว่า มณฑลอุบล และมณฑลร้อยเอ็ด

พ.ศ. ๒๔๕๘ จัดตั้งมณฑลมหาสารภูธรขึ้น โดยแยกออกจากมณฑลพายัพ

## การจัดรูปการปกครองในสมัยปัจจุบัน

การปรับปรุงระเบียบการปกครองหัวเมือง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ จังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการแผ่นดิน มีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้บริหารเมื่อก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง นอกจากจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัดและอำเภอแล้ว ยังแบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑลอีกด้วย เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้ยกเลิกมณฑลเสีย เหตุที่ยกเลิกมณฑลน่าจะเนื่องจาก

๑. การคมนาคมสื่อสารสะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อน สามารถที่จะสั่งการและตรวจตราสอดส่องได้ทั่วถึง

๒. เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของประเทศให้น้อยลง

๓. เห็นว่าหน่วยมณฑลซ้อนกับหน่วยจังหวัด จังหวัดรายงานกิจการต่อมณฑล มณฑลรายงานต่อกระทรวงเป็นการซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น

๔. รัฐบาลในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ มีนโยบายที่จะให้อำนาจแก่ส่วนภูมิภาคยิ่งขึ้น และการที่ยุบมณฑลก็เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจนั่นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกฉบับหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับจังหวัดมีหลักการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนี้

๑. จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่จังหวัดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ งามีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่

๒. อำนาจบริหารในจังหวัด ซึ่งแต่เดิมตกอยู่กับคณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการจังหวัดนั้น ได้เปลี่ยนแปลงมาอยู่กับบุคคลคนเดียว คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

๓. ในฐานะของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งแต่เดิมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด ได้กลายเป็นคณะเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น

๑. จังหวัด

๒. อำเภอ

จังหวัดนั้นให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการจังหวัดโดยตำแหน่ง และในกรณีที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมเป็นคณะกรรมการจังหวัดด้วย