

## ประวัติศาสตร์จังหวัดกำแพงเพชร

### สมัยก่อนสุโขทัย

หลักฐานที่เก่าแก่ที่สุดที่พอจะตรวจสอบได้ของชุมชนโบราณแถบนี้ ได้แก่ ตำนานสิงหนวัติ กุมารซึ่งกล่าวถึง *อาณาจักรโยนกนคร ในสมัยพระยาอชุตราชว่าทศไต้จัดชายแดนลวะรัฐ (ละโว้) ที่ สบแม่ระมิง (ปากแม่น้ำปิง)* ความนี้สื่อให้เห็นว่าดินแดนเมืองกำแพงเพชรแต่โบราณนั้น เป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรโยนกนครด้วยและจากตำนานฉบับเดียวกันนี้บันทึกว่า พระองค์ชัยศิริ ได้ละทิ้งเวียงไชยปราการหนีข้าศึกลงมาตั้งเมืองใหม่ชื่อว่า เมืองกำแพงเพชร แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานทางโบราณคดีอื่นใดที่จะระบุได้แน่ชัดว่า เมืองกำแพงเพชรของพระองค์ชัยศิริ จะเป็นเมืองเดียวกับเมืองกำแพงเพชรในปัจจุบัน แต่ก็มีผู้สันนิษฐานว่า น่าจะเป็นเมืองเดียวกับเมืองไตรตรึงส์หรือเมืองแปป ซึ่งเป็นเมืองเก่าอยู่ทางฝั่งตะวันตกของลำน้ำปิง หรือเทพนครซึ่งอยู่บนฝั่งตะวันออกของลำน้ำปิง ซึ่งพบร่องรอยการเป็นเมืองโบราณทั้งสองแห่ง

จากหลักฐานดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า ชุมชนดั้งเดิมแถบนี้เป็นคนไทยที่มีสายสัมพันธ์กับคนไทยในอาณาจักรลานนาไทย (โยนกนคร)

หลักฐานสำคัญก่อนสุโขทัยอีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ตำนานชินกาลมาลีปกรณ์ตอนที่ว่าด้วยพระสีหฬปฎิมาหรือพระพุทธสีหิงค์ ได้กล่าวถึงบ้านโค ซึ่งตามทางสันนิษฐานว่าน่าจะหมายถึงบ้านโคน หรือเมืองคนที ว่าเป็นบ้านเดิมของโรจราช หรือพระร่วงแห่งกรุงสุโขทัย

### สมัยสุโขทัย

เมืองและชุมชนโบราณในกลุ่มเมืองกำแพงเพชรสมัยสุโขทัยที่ปรากฏชื่อในศิลาจารึก ได้แก่ เมืองนครชุม เมืองชากังราว เมืองคนที เมืองบางพาน เมืองเหล่านี้บางเมืองอาจเคยเป็นบ้านเมืองมาแล้ว ก่อนสมัยสุโขทัย แต่ในสมัยสุโขทัยตอนต้นเมืองนครชุมเป็นเมืองหลักในบริเวณนี้ โดยมีเมืองชากังราว เป็นเมืองเล็กๆ ร่วมสมัยอยู่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง ตรงข้ามเมืองนครชุม เมื่อแรกเริ่มเป็นเมืองลูกหลวงของกรุงสุโขทัย ไม่ปรากฏหลักฐานว่าพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ส่งผู้ใดมาปกครอง

ที่เมืองชากังราวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง ตรงข้ามกับเมืองนครชุมนั้นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวไว้ในประชุมปาฐกถาตอนที่ว่าด้วย "พงศาวดารกรุงสุโขทัย คราวเสื่อม" ว่าน่าจะสร้างขึ้นเป็นเมืองลูกหลวงคู่กับเมืองศรีสัชชนาลัยในรัชกาลพระเจ้าเลอไทย ซึ่งหากจะเทียบกับเรื่องราวประวัติศาสตร์ตอนที่เมืองศรีสัชชนาลัยนั้น พระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไทย) เป็นอุปราชครองเมืองอยู่ ส่วนที่เมืองชากังราวนั้นพระยาร่วงนำทัพเรือจากเมืองชากังราวเสด็จไปยึดเมืองสุโขทัยเป็นเหตุให้พระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไทย) อุปราชเมืองศรีสัชชนาลัยต้องยกทัพไปปราบปราม แล้วจึงขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติครองกรุงสุโขทัย

ในรัชกาลพระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไทย) เมืองนครชุมและเมืองชากังราวมีความสำคัญมากขึ้น ดังมีหลักฐานในศิลาจารึกหลักที่ ๓ ว่า "ศักราช ๑๒๗๙ ปีระกา เดือน ๔ ออก ๕ ค่ำ วันศุกร์ หนไทย กัดเล่า บุรพผลคุณี นักษัตรเมื่อยามอันสถาปนานั้น เป็น ๖ ค่ำ แลพระยาสิโยไทยราช ผู้เป็นลูกพระยาเลอไทย เป็นหลานแก่พระยารามราช เมื่อได้เสวยราชย์ในเมืองศรีสัชชนาลัยสุโขทัย ได้ราชาภิเษก อันฝูงท้าว

พระยาทั้งหลายอันเป็นมิตรสหายอันมีในสี่ทิศนี้ แต่งกระยาตงวาย ของฝากหมากปลามาไหว้อันยัตยัญ  
อภิเชกเป็นท้าวเป็นพระยา จึงขึ้นชื่อศรีสุริยวงศ์มหาธรรมราชาธิราช หากเอาพระศรีรัตนมหาธาตุอันนี้มา  
สถาปนาในเมืองนครชุมนี้ ป็นัน”<sup>(๑)</sup>

ศิลาจารึกหลักที่ ๓ หรือที่เรียกว่า จารึกนครชุมนี้ ได้กล่าวถึงเมืองบางพาน เมืองคนทีว่าเป็น  
เมืองที่ขึ้นแก่กรุงสุโขทัย มีเจ้าปกครอง

ที่เมืองบางพานนี้ ยังโปรดเกล้าฯ ให้ประดิษฐานพระพุทธรูปที่เขานางทองแห่งหนึ่ง

ในปลายรัชกาลพระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไทย) ปรากฏหลักฐานในชินกาลมาลีปกรณ์ว่า  
เมื่อพระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไทย) เสด็จมาประทับที่เมืองชัยนาท (ศาสตราจารย์ ดร. ประเสริฐ ฌ  
นคร ตีความว่าเป็นสองแควหรือพิษณุโลก<sup>(๒)</sup>) หลังจากที่สมเด็จพระรามธิบดีที่ (๑) (พระเจ้าอู่ทอง) ยก  
กองทัพมายึดไปได้และทรงคืนให้ พระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไทย) ได้โปรดให้พระมหาเทวีผู้เป็นพระ-  
กนิษฐา ทรงครองเมืองสุโขทัยแทนให้อำมาตย์ชื่อติปัญญา (พระยาญาณติส) มาครองเมืองกำแพงเพชร  
(ผูกเป็นศัพท์ภาษาบาลี วชิรปราการ)

ในสมัยนี้เอง ติปัญญาอำมาตย์ได้อัญเชิญพระพุทธรูปสี่หังคะมาประดิษฐานในเมืองกำแพง-  
เพชร และแม้ว่าชินกาลมาลีปกรณ์จะออกชื่อเสียงเมืองกำแพงเพชรสมัยนั้นแต่หลักฐานเอกสารพงศาว-  
ดารกรุงศรีอยุธยา โดยเฉพาะพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ ยังคงเรียกซากังราว  
อยู่ต่อมา

### สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยสมเด็จพระรามธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) เมืองกำแพงเพชร ยังคงเป็นเมืองหน้าด่าน  
สำคัญของกรุงสุโขทัย มีติปัญญาอำมาตย์ หรือพระยาญาณติสปกครองเมือง

ในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ ๒ แห่งกรุงสุโขทัย ปรากฏหลักฐานในประชุมพงศาวดารกรุงเก่า  
ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ว่า ในปี พ.ศ. ๑๙๑๖ และปี พ.ศ. ๑๙๑๙ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑  
(ขุนหลวงพะงั่ว) เสด็จไปตีซากังราว พระยาตำแหน่งเจ้าเมืองซากังราว สามารถยกพลเข้าต่อสู้งองทัพ  
อยุธยาต้องยกทัพกลับทั้งสองคราวจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๑๙๒๑ กองทัพอยุธยาขึ้นไปตีเมืองซากังราวอีก  
พระมหาธรรมราชาที่ ๒ ทรงยอมแพ้ออกมาถวายบังคม กรุงสุโขทัยตกเป็นประเทศราชขึ้นต่อกรุงศรี  
อยุธยา สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ได้จัดแบ่งกรุงสุโขทัยออกเป็น ๒ ภาค โดยให้พระมหาธรรมราชา-  
ที่ ๒ ปกครองอาณาเขตทางลำนํ้ายมและน่าน โดยมีเมืองพิษณุโลกเป็นเมืองเอกภาคหนึ่ง ส่วนด้านลำนํ้า  
ปิงให้พระยาฤทธิราชบุตรบุญธรรมเป็นผู้ปกครอง คือบริเวณตากและกำแพงเพชร โดยมีเมือง  
กำแพงเพชรเป็นเมืองเอก จึงเข้าใจว่าเมืองซากังราวเมืองนครชุม ตลอดจนเมืองอื่นๆ จะรวมกันเป็นเมือง  
กำแพงเพชรตั้งแต่นั้นมา

<sup>(๑)</sup> กรมศิลปากร, จารึกสมัยสุโขทัย (พิมพ์เนื่องในโอกาสฉลอง ๗๐๐ ปีลายเสือไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑) หน้า ๒๙

<sup>(๒)</sup> ดูเรื่อง “พระมหาธรรมราชาที่สอง ออกถวายบังคม” ในผลงานค้นคว้าประวัติศาสตร์ไทยของ ดร. ประเสริฐ ฌ นคร  
ฉบับพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

หลังจากสุโขทัยพ่ายแพ้กรุงศรีอยุธยาในปี พ.ศ. ๑๙๒๑ แล้ว ต่อมาอีก ๑๐ ปี พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐฯ บันทึกไว้อีกว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ต้องเสด็จยกทัพไปชากังราวอีก แต่ทรงประชวรกลางทาง ต้องเสด็จกลับ และเสด็จสวรรคตกลางทาง ต่อมาในปี พ.ศ. ๑๙๖๒ สมเด็จพระอินทราชาธิราชที่ ๑ เสด็จขึ้นปราบจลาจลเมืองเหนือ แล้วโปรดเกล้าฯ ให้พระยารามคำแหงครองเมืองสุโขทัย ให้พระยาบาลเมืองครองเมืองชากังราว

เมืองชากังราวขึ้นโดยตรงต่อกรุงศรีอยุธยา เมื่อปี พ.ศ. ๑๙๙๔ ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งในขณะนั้นกรุงสุโขทัยยังแข็งเมืองอยู่ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๐๐๕ กรุงสุโขทัยจึงขึ้นกับกรุงศรีอยุธยา

ประวัติศาสตร์ชาติไทยตอนนี้ เป็นช่วงที่น่าฉงนในเรื่องการรบทัพจับศึกและชื่อบุคคลในราชวงศ์สุโขทัย แต่ถ้าจะทำความเข้าใจกับประวัติศาสตร์สุโขทัยสักเล็กน้อย ก็จะสามารถทำความเข้าใจกับประวัติศาสตร์ตอนนี้ไม่ยากนัก โดยจะขอยกประวัติย่อของอาณาจักรสุโขทัย ที่ศาสตราจารย์ หม่อมเจ้าสุภัทรดิศ ดิศกุล ทรงนิพนธ์ไว้มาประกอบดังนี้

“อาณาจักรสุโขทัย เป็นอาณาจักรแรกของไทยที่อาจทราบเรื่องราว และศักราช ได้ค่อนข้างแน่นอนจากศิลาจารึกและจดหมายเหตุ

จากการสอบสวนในชั้นหลังสุด อาจกล่าวได้ว่าพระมหากษัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัยมี ๙ พระองค์คือ

๑. พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ ราว พ.ศ. ๑๘๐๐ - พ.ศ. ๑๘๑๑
๒. พ่อขุนบาลเมือง ราว พ.ศ. ๑๘๑๑ - พ.ศ. ๑๘๒๑
๓. พ่อขุนรามคำแหงราว พ.ศ. ๑๘๒๑ - พ.ศ. ๑๘๖๐
๔. พระเจ้าเลอไทย ราว พ.ศ. ๑๘๖๖ - พ.ศ. ๑๘๘๔
๕. พระเจ้าจันทน์นาค ราว พ.ศ. ๑๘๙๐
๖. พระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไทย) ราว พ.ศ. ๑๘๙๐ - ราว พ.ศ. ๑๙๑๑
๗. พระมหาธรรมราชาที่ ๒ ราว พ.ศ. ๑๙๑๑ - ราว พ.ศ. ๑๙๔๒
๘. พระมหาธรรมราชาที่ ๓ (ไสยลือไทย) ราว พ.ศ. ๑๙๔๒ - พ.ศ. ๑๙๖๒
๙. พระมหาธรรมราชาที่ ๔ (บรมपाल) ราว พ.ศ. ๑๙๖๒ - ราว พ.ศ. ๑๙๘๑

ในรัชกาลพ่อขุนรามคำแหง ถ้าเราเชื่อตามศิลาจารึกสมัยสุโขทัยหลักที่ ๑ จะเห็นได้ว่าอาณาจักรสุโขทัยเจริญรุ่งเรืองมาก มีอาณาเขตกว้างใหญ่ คือ ทางทิศตะวันออกไปถึงเมืองสระหลวง (ติดกับพิษณุโลก) สองแคว (พิษณุโลก) ตลอดจนถึงฝั่งแม่น้ำโขง ถึงเมืองเวียงจันทน์ เวียงคำ ในประเทศลาว ปัจจุบันทางทิศใต้ถึงเมืองพระบาง (นครสวรรค์) แพรก (ชัยนาท) สุพรรณภูมิ (อุทอง) ราชบุรี เพชรบุรี นครศรีธรรมราชจนถึงฝั่งทะเล ทางทิศตะวันตกถึงเมืองฉอด (สอด) และหงสาวดีในประเทศพม่า แต่ทางทิศเหนือถึงเพียงเมืองแพร่ เมืองชะวา (หลวงพระบาง) ในประเทศลาว...

จากพระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐฯ ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๑๙๑๔ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ (ขุนหลวงพะงั่ว) แห่งพระนครศรีอยุธยา ได้เสด็จไปตีเมืองเหนือได้ทั้งหมด ซึ่งคงหมายถึงอาณาจักรสุโขทัย และตั้งแต่นั้นมาก็มีการรบพุ่งระหว่างอาณาจักรสุโขทัยและอยุธยาอีกหลายครั้ง

เช่น ในปี พ.ศ. ๑๙๑๖-๑๙๑๘ และ ๑๙๑๙ ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. ๑๙๒๑ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ได้เสด็จไปตีเมืองชากังราว (กำแพงเพชร) อีกและพระมหาธรรมราชาได้เสด็จออกมาถวายบังคม

พระมหาธรรมราชาองค์นี้ คงเป็นพระมหาธรรมราชาที่ ๒ ราชโอรสของพระเจ้าลิไทยหรือพระมหาธรรมราชาที่ ๑ นั่นเอง...

ในปี พ.ศ. ๑๙๖๒ พระมหาธรรมราชาที่ ๓ สวรรคต และอาณาจักรสุโขทัยเป็นจลาจลอีก สมเด็จพระนครินทราธิราช แห่งพระนครศรีอยุธยาจึงได้เสด็จขึ้นมาระงับการจลาจลถึงเมืองพระบาง (นครสวรรค์) ปรากฏว่าพระยาบาลเมืองและพระยาราม ซึ่งคงอยู่ในราชวงศ์สุโขทัยกำลังแย่งราชสมบัติกันอยู่ในขณะนั้น ได้ออกมาถวายบังคม

พระยาบาลเมืองได้ขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระมหาธรรมราชาที่ ๔ (บรมपाल)

พระมหาธรรมราชาที่ ๔ คงสวรรคตในปี พ.ศ. ๑๙๘๑ เพราะปรากฏว่าในปีนั้นสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แห่งกรุงศรีอยุธยา ซึ่งขณะนั้นกำลังดำรงพระยศเป็นพระรามศวร ตำแหน่งรัชทายาท ได้เสด็จขึ้นมารองเมืองพิษณุโลก และนับแต่นั้นมาอาณาจักรสุโขทัยและอยุธยา ก็ได้รวมกันเป็นอาณาจักรเดียว<sup>(๓)</sup>

เมืองชากังราว ซึ่งต่อมากองศรีอยุธยาออกชื่อเรียกเป็นกำแพงเพชร ต้องรับศึกหนักจากกรุงศรีอยุธยาหลายครั้ง เพราะทุกครั้งที่กองทัพกรุงศรีอยุธยาจะไปตีกรุงสุโขทัย จะต้องเข้าตีชากังราวก่อนเสมอ ซึ่งก็ได้รับการต่อสู้อย่างเหนียวแน่น กองทัพกรุงศรีอยุธยาไม่สามารถเข้าตีเมืองได้เลย แม้เมื่อกรุงสุโขทัยจะต้องยอมแพ้แก่กรุงศรีอยุธยาแล้ว เมืองกำแพงเพชรก็ยังพยายามที่จะแข็งเมืองเป็นอิสระอยู่เสมอ แต่ในที่สุดก็ตกเป็นเมืองขึ้นแก่กรุงศรีอยุธยา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๑๙๙๔ เป็นต้นมา

ตลอดระยะเวลาที่กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เมืองกำแพงเพชรไม่เคยร้างหรือลดความสำคัญลงเลย ยังคงเป็นเมืองหน้าด่านให้กรุงศรีอยุธยาในการทำศึกสงครามกับพม่า และบรรดาหัวเมืองทางเหนือมาโดยตลอด และเมื่อกองทัพพม่าจะยกเข้ามาตีกรุงศรีอยุธยาก็มักจะเข้ามายึดเมืองกำแพงเพชรให้ได้ เพื่อใช้เป็นแหล่งสะสมเสบียงอาหารเช่นกัน

เมื่อกำแพงเพชรขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา ก็ไม่ปรากฏหลักฐานราชวงศ์ผู้ครองเมืองแน่ชัด แต่เข้าใจว่าจะส่งข้าราชการไปปกครอง และมีตำแหน่งพระยาวชิรปราการ ดังที่พระเจ้าตากสินได้รับพระราชทานตำแหน่งในตอนปลายกรุงศรีอยุธยา

## สมัยกรุงธนบุรี

หลังจากกรุงศรีอยุธยาแตกยับเยิน และสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงกอบกู้เอกราชเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๑๐ แล้ว พระเจ้ากรุงธนบุรีมุ่งแต่การทำนุบำรุงเมืองให้เป็นปกติเรียบร้อย เมืองกำแพงเพชรซึ่งอยู่ห่างไกลจึงไม่มีบทบาทในสมัยกรุงธนบุรีมากนัก นอกจากการเป็นเมืองหน้าด่าน ในคราวรบทัพจับศึกเท่านั้นและเพราะเหตุที่กำแพงเพชรเป็นเมืองหน้าด่าน ต้องรับศึกหนักตลอดมา ประชาชนพลเมืองไม่เป็นอันทำมาหากิน ต้องอพยพหลบภัยอยู่เสมอ บ้านเมืองวัดวาอาราม ตลอดจนจนโบราณสถาน

<sup>(๓)</sup> ศาสตราจารย์ หม่อมเจ้าสุภัทรดิศ ดิศกุล, ศิลปสุโขทัย, (คณะกรรมการฝ่ายวัฒนธรรม ของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งชาติ จัดพิมพ์), หน้า ๗-๘

โบราณวัตถุทั้งหลาย ก็ย่อยยับไปเพราะผลแห่งสงคราม เมืองกำแพงเพชรปัจจุบันจึงเหลือแต่เพียงซากเมืองเก่าให้เราได้ชมเท่านั้น

### สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในรัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลให้เป็นที่เรียบร้อย ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำเนินการจัดตั้งมณฑลขึ้นในหัวเมืองชั้นใน ๔ มณฑลเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๕ คือ มณฑลกรุงเก่า มณฑลปราจีน มณฑลพิษณุโลก และมณฑลนครสวรรค์ เมืองกำแพงเพชรถูกจัดให้อยู่ในมณฑลนครสวรรค์ รวมอยู่กับเมืองอื่นๆ ได้แก่ ชัยนาท สรรค์บุรี มโนรมณ์ อุทัยธานี พยุหะคีรี ตาก และนครสวรรค์ มณฑลนครสวรรค์นี้กว่าจะตั้งเป็นมณฑลอย่างสมบูรณ์ก็ในปี พ.ศ. ๒๔๓๘

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๙ มีการเปลี่ยนคำว่า เมืองเป็นจังหวัด เมืองกำแพงเพชรจึงเปลี่ยนเป็นจังหวัดกำแพงเพชร ตั้งแต่ครั้งนั้น และยังคงขึ้นอยู่กับมณฑลนครสวรรค์เรื่อยมา จนกระทั่งมีการยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลไปในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ มีการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินใหม่ จนถึงปัจจุบัน

### การจัดรูปการปกครองเมืองตามระบบเทศาภิบาล

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ พระองค์ได้ทรงปรับปรุงระบบการปกครองประเทศให้ทันสมัย โดยมีพระราชโองการยกเลิกระเบียบการปกครองแต่เดิม และประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ขึ้น ๑๒ กระทรวงเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยจัดสรรอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงให้เป็นสัดส่วน อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น บรรดาหัวเมืองที่แบ่งเป็นฝ่ายเหนือ ฝ่ายใต้ ก็ให้อยู่ในบังคับบัญชาตราราชสีห์ของกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ตามประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗)

เมื่องานปกครองหัวเมืองที่เคยแยกไปอยู่ในอำนาจของกระทรวงกลาโหมก็ดี กระทรวงการต่างประเทศ หรือกรมเจ้าท่าก็ดี ได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว กระทรวงมหาดไทยจึงมีฐานะเป็นศูนย์กลางบัญชาการงานปฏิรูปการปกครองให้ทันสมัยโดยปริยาย เมื่อสมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จไปตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรกได้ทรงพบข้อขัดข้องหลายประการในการปกครองหัวเมือง ประการแรก คือ มีหัวเมืองมากเกินไปแม้แต่หัวเมืองชั้นในก็มีหลายสิบเมืองการคมนาคมกับกรุงเทพฯ จะไปถึงก็ล่าช้า เช่นจะไปเมืองพิษณุโลกต้องเดินทางไปกว่า ๑๒ วันจึงจะถึง หัวเมืองที่อยู่หลายทิศทาง จะจัดการอันใดก็พันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการได้เอง มีแต่ตราสั่งข้อบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผ่นกระดาษให้เจ้าเมืองจัดการ เจ้าเมืองก็มีหลายสิบคนจะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไร และใครจะทำการซึ่งสั่งไปนั้นอย่างไรก็ยากที่จะรู้

ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริพร้อมด้วยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จัดตั้งระเบียบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้น

การจัดระเบียบการปกครองเมืองแบบมณฑลเทศาภิบาล เป็นการจัดตั้งหน่วยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสภาพและฐานะตัวแทน หรือหน่วยงานประจำท้องที่ของกระทรวงมหาดไทย เพื่อความ เข้าใจในเรื่องนี้ จึงขอนำคำจำกัดความของ "การเทศาภิบาล" ซึ่งพระยาราชเสนา (สิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยมากล่าวไว้ ณ ที่นี้

### "การเทศาภิบาล"

คือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค เป็น ลีอกกลางระหว่างประชากรของประเทศซึ่งอยู่ห่างไกลจากรัฐบาลซึ่งอยู่ในราชธานีให้ได้ใกล้ชิดกับอาณา ประชากรเพื่อให้เขาได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและเกิดความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็น คุณประโยชน์แก่ประเทศชาติฯ ด้วย จึงแบ่งเขตการปกครองโดยขนาดลดหลั่นกันเป็นชั้นอันดับดังนี้ คือ ส่วนใหญ่เป็นมณฑล รองถัดลงไปเป็นเมืองคือ จังหวัด รองลงไปอีกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จัดแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดแผนกงานให้สอดคล้องกับทำนองการของกระทรวงทบวงกรมในราชธานี และจัดสรรข้าราชการที่มีความรู้สติปัญญา ความประพฤติดีให้ไปประจำทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ให้มี การก้าวก้าวสับสั่นกันดังที่เป็นมาแต่ก่อน เพื่อนำมาซึ่งความเจริญเรียบร้อยและรวดเร็วแก่ราชการและ ธุรกิจของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยทางราชการเป็นที่พึ่งด้วย"<sup>(๔)</sup>

การปกครองหัวเมืองในสมัยก่อนใช้ระบบเทศาภิบาลนั้น อำนาจปกครองบังคับบัญชา มีความหมายแตกต่างกันออกไปตามความใกล้ไกลของท้องถิ่น หัวเมืองหรือประเทศราชยังไกลจาก กรุงเทพฯ ทำได้ก็ยังมีอิสระมากขึ้นเท่านั้น หัวเมืองที่รัฐบาลปกครองบังคับบัญชาได้โดยตรงก็มีแต่ หัว เมืองใกล้ๆ ส่วนหัวเมืองอื่นที่ไกลออกไปมักจะมีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครองแบบกินเมือง และมีอำนาจอย่าง กว้างขวาง สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงทรงพยายามที่จะจัดให้มีอำนาจการปกครองเข้ามา รวมอยู่จุดเดียวกัน โดยจัดตั้งระบบเทศาภิบาล ซึ่งเป็นระบบที่รัฐบาลกลางจัดส่งข้าราชการไปบริหาร ราชการในท้องที่ต่างๆ แทนที่ส่วนภูมิภาคจะจัดการปกครองกันเองเช่นแต่ก่อนอันเป็นระบบกินเมือง ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาล จึงเป็นระบบการปกครองที่รวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลาง หรือ รัตนอนอำนาจเจ้าเมืองตามระบบเดิมลงอย่างสิ้นเชิง และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมหัว เมืองเข้าเป็นแบบมณฑลๆ ละ ๕ เมือง หรือ ๖ เมือง ในขนาดท้องที่ที่ผู้บัญชาการมณฑลอาจจะจัดการ และตรวจตราได้เองตลอดอาณาเขตเรียกว่า "มณฑลเทศาภิบาล" ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองบังคับ บัญชาหัวเมืองทั้งปวงในเขตมณฑลของตน

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล รัฐบาลมิได้ดำเนินการในที่เดียวทั้งประเทศ แต่ได้จัดตั้งเป็น ระยะๆ ไปตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปราชการบริหารส่วนกลาง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ทั้งนี้ถือลำนํ้าซึ่งเป็นทาง คมนาคมในสมัยนั้นเป็นเครื่องกำหนดเขตมณฑล (มณฑลเทศาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ คือ

<sup>(๔)</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา,เทศาภิบาล (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรถกรวิสุตสาร ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๓). หน้า ๖๕-๖๖

มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนและมณฑลนครราชสีมา ต่อมาเมื่อมีการโอนหัวเมืองทั้งหมดซึ่งเคยขึ้นอยู่กับ  
ในกระทรวงกลาโหมมาอยู่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวแล้วจึงได้รวมหัวเมืองฝ่ายใต้จัดเป็น  
มณฑลราชบุรีขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง) จากนั้นมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ก็ได้มีการจัดตั้งยุบ  
เลิก แต่เปลี่ยนแปลงของการปกครองมณฑลเทศาภิบาลอยู่ตลอดเวลา ตามความเหมาะสม

ในมณฑลเทศาภิบาลแต่ละมณฑลมีข้าราชการคณะหนึ่งประกอบด้วยข้าหลวงเทศาภิบาล  
สำเร็จราชการมณฑล ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง เลขานุการข้าหลวงเทศาภิบาล  
และแพทย์ประจำมณฑลข้าราชการบริหารมณฑลจำนวนนี้เรียกว่า "กองมณฑล" เจ้าหน้าที่ ๖ ตำแหน่ง  
ดังกล่าวนี้เป็นเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีขึ้นสำหรับบริหารงานมณฑล ละ ๑ กอง เป็นข้า-  
ราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น

ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลเป็นผู้รับผิดชอบปกครองมณฑล มีอำนาจสูงสุดใน  
มณฑลเหนือข้าราชการพนักงานทั้งปวง มีฐานะเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าอยู่หัว  
ซึ่งได้ทรงมอบความไว้วางพระราชหฤทัย โดยคัดเลือกจากขุนนางผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ออกไป  
ปฏิบัติราชการมณฑลละ ๑ คน หน่วยการปกครองมณฑลเทศาภิบาลนี้ทำหน้าที่เหมือนสื่อกลางเชื่อมโยง  
รัฐบาลกลาง กับหน่วยราชการส่วนภูมิภาคหน่วยอื่นๆ เข้าด้วยกัน ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการ  
มณฑลมีอำนาจที่ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการได้เอง ยกเว้นเรื่องสำคัญซึ่งจะต้องขอความเห็นมายัง  
กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นอันมาก มณฑล  
เทศาภิบาลนับว่าเป็นวิธีการปกครองที่ทำให้รัฐบาลสามารถดึงเอาหัวเมืองๆ เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจพระ  
เจ้าอยู่หัวได้อย่างแท้จริงผู้ว่าราชการเมืองของแต่ละเมืองในมณฑลต้องอยู่ภายในบังคับบัญชาข้าหลวง  
เทศาภิบาลอีกชั้นหนึ่ง โดยมีได้ขึ้นตรงต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ต่อมากระทรวงมหาดไทย  
ยังได้เพิ่มตำแหน่งข้าราชการมณฑลขึ้นอีก เพื่อแบ่งเบาภาระข้าหลวงเทศาภิบาล เช่น ตำแหน่งปลัด  
เทศาภิบาลอำนาจหน้าที่รองจากข้าหลวงเทศาภิบาล เสมียนตรามณฑลเป็นเจ้าพนักงานการเงินรักษาพัสดุ  
ดูแลรักษาการปฏิบัติราชการมณฑลและมหาดเล็กgrayงานมีหน้าที่ออกตรวจราชการตามเมืองและอำเภอ  
ต่างๆ ตลอดมณฑลเป็นต้น

จังหวัดกำแพงเพชรนั้นถูกจัดอยู่ในมณฑลนครสวรรค์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๘  
โดยรวมอยู่กับเมืองอื่น ได้แก่ ชัยนาท สรรค์บุรี นนทบุรี อุทัยธานี พยุหคีรี ตาก และนครสวรรค์

### การจัดรูปการปกครองในสมัยปัจจุบัน

การปรับปรุงระเบียบการปกครอง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นระบอบ  
ประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหาร  
ราชการส่วนภูมิภาค โดยมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.  
๒๔๗๖ ซึ่งแบ่งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยมีได้บัญญัติให้มีมณฑลตามนัย  
ดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการยกเลิกมณฑลไปโดยปริยาย แต่ได้จัดแบ่ง "ภาค" ขึ้นใหม่ และให้มีข้าหลวง  
ตรวจการสำหรับทำหน้าที่ตรวจควบคุม แนะนำ ชี้แจงข้อราชการต่อหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น โดย  
มิได้มีหน้าที่บริหารราชการทั่วไปเหมือนอย่างมณฑลเทศาภิบาล ดังนั้น จังหวัดกับส่วนกลางจึงสามารถ  
ติดต่อกันได้โดยตรงไม่ต้องผ่านภาคแต่อย่างใด

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ รัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม พ.ศ. ๒๔๗๖ เสีย และจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นภาค จังหวัด และอำเภอโดยมีผู้ว่าราชการภาคคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคภายใน เขต ต่อมาก็ได้มีการยกเลิกภาคอีกโดยสิ้นเชิง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ เหลือแต่เพียงหน่วยการปกครองจังหวัดและอำเภอตามเดิม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้ใช้มาอีกเป็นเวลานาน จนกระทั่งถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นไป โดยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น

๑. จังหวัด

๒. อำเภอ

จังหวัดตั้งโดยพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐบาล ในการบริหารราชการของจังหวัดหนึ่ง ๆ นั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัด มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการ และมีคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น

อำเภอจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ในอำเภอหนึ่งมี นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติราชการแผ่นดิน

จังหวัดกำแพงเพชรปัจจุบันนี้แบ่งการปกครองเป็น ๗ อำเภอ คือ

๑. อำเภอเมืองกำแพงเพชร

๒. อำเภอขามเฒ่า

๓. อำเภอคลองขลุง

๔. อำเภอพรานกระต่าย

๕. อำเภอไทรงาม

๖. อำเภอลานกระบือ

๗. อำเภอคลองลาน

---

ที่มา : ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดกำแพงเพชร. กรุงเทพฯ : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด,