

บทที่ 3

วิวัฒนาการการปกครอง

การปฏิรูประบบราชการและการพัฒนาเมืองพิษณุโลก

มณฑลพิษณุโลกนี้เคยเป็นถิ่นเดิมเก่าของคนไทย แต่ก่อนนี้เมืองพิษณุโลก เป็นราชธานีโบราณมากที่สุดเมือง ๑ ของประเทศสยามพวกคนพิษณุโลกเคยเป็นนักรบสำคัญ อยู่ช้านาน ครั้นต่อมาภายหลังจึงได้ถูกข้าศึกมาทำลายเสีย จนหักพังหมด บัดนี้พวกเจ้าทั้งหลายผู้เป็นลูกหลานของ นักรบโบราณนั่นเอง เป็นลูกของพวกไทยเดิมที่อยู่ในถิ่นนี้ ต้องตั้งใจที่จะบำรุงฐานะของมณฑลของตนซึ่งเป็นบ้านเกิด เมืองมารดรเดิมนั้นให้รุ่งเรืองเหมือนกับที่เป็นมาแต่ก่อน จง ตั้งใจทำการงานทุกสิ่งทุกอย่าง ทำมาหาเลี้ยงชีพโดยชอบ ตั้งใจทำมาค้าขายจะได้เป็นประโยชน์นำฐานะของมณฑลนี้ ให้เจริญรุ่งเรือง และเมืองพิษณุโลกก็จะได้กลับเป็นบ้าน เมืองใหญ่โต เหมือนกับที่เคยมาแต่ก่อนนั้น...

พระบรมราชาโหวาทของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่ลูกเสือมณฑลพิษณุโลก เนื่องในวโรกาสเสด็จเปิดโรงเรียนพิษณุโลกวิทยายนและพระราชทานธงประจำกองลูกเสือ พ.ศ.2496

สำเนาพระบรมราชาโหวาทที่อันเชิญมาที่นี้สะท้อนสำนึกทางประวัติศาสตร์ซึ่งสั่งสมถ่ายทอดกันมาของชนชั้นปกครองส่วนกลางที่มีต่อพิษณุโลก เมืองสำคัญอันมีอดีตยาวนาน แสดงถึงความเป็นเมืองประวัติศาสตร์ อันรุ่งเรืองในอดีต

เมืองพิษณุโลกเป็นเมืองที่มีประวัติศาสตร์และบทบาทสำคัญทางการปกครอง และการบริหารประเทศ ตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์จนถึงสมัยปัจจุบัน โดยจะกล่าวถึงพิษณุโลกในสมัยที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองการปกครอง ตั้งแต่ สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

3.1 เมืองพิษณุโลกอดีตถึงปัจจุบัน

3.1.1. พิษณุโลกสมัยสุโขทัย

ในสมัยนี้เข้าใจว่า พระมหาธรรมราชาลิไท ได้สร้างเมืองขึ้นใหม่ โดยย้ายจากเมืองที่ขอมสร้างไว้เดิม มาสร้าง ณ บริเวณที่พบคูเมือง กำแพงเมือง โบราณวัตถุสถานต่างๆ ในปัจจุบัน หลักฐานที่ค้นพบอื่นๆ ก็คือ ศิลาจารึกและพงศาวดารเหนือ

สำหรับเรื่องราวที่กล่าวถึงเมืองพิษณุโลกในพงศาวดารเหนือนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงนิพนธ์สรุปไว้ในศาสนสมเด็จดังข้อความดังนี้

"ตำนานเรื่องสร้างพระชินราชกับพระชินสีห์ เดิมเราเคยเชื่อตามพงศาวดารเหนือเป็นหลัก ว่าเมื่อใกล้จะถึง พ.ศ. 1500 มีพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ 1 ครองเมืองเชียงใหม่อยู่ในประเทศลานนา ทรงพระนามว่า "พระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎก" เพราะรอบรู้พระพุทธรูปจะแตกฉาน ยกกองทัพลงมาตีเมืองศรีสขนาลัย พระยาพสุจราชเจ้าเมืองศรีสขนาลัยต่อสู้เอาชนะไม่ได้ จึงเป็นแต่ตั้งรักษาเมืองอยู่ พระพุทธโฆษาจารย์วัดเขารังแรงไปว่ากล่าวทั้ง 2 ฝ่าย ยอมประองคองกัน ด้วยพระยาพสุจราชถวายนางปทุมเทวีราชธิดาแก่พระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎก ก็เลิกทัพกลับไป พระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎกมีราชบุตรด้วยนางปทุมเทวี ชื่อเจ้าไกรสรราช องค์หนึ่ง เจ้าชาติสาครองค์หนึ่ง อยู่มาพระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎกใคร่จะสร้างเมืองขยายอาณาเขตลงมาทางใต้ จึงให้จ่านกร้องกับจ่าการบุญคุมพลชาวลานนาปลอมเป็นพ่อค้าลงมาหาที่สร้างเมืองในแดนไทย มาเห็นที่ตำบล 1 (ตรงเมืองพิษณุโลกตั้งอยู่เดี๋ยวนี้) เหมาะดี จึงเกณฑ์พวกพราหมณ์กับไทย ซึ่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น สมทบกับพวกลานนามาช่วยกันสร้างเมือง ลงมือสร้างเมื่อวันพฤหัสบดีเดือน 3 ขึ้นค่ำ 1 ปีฉลู สร้างอยู่ 1 ปีกับ 7 เดือน แล้วสำเร็จ ต่อมาอีกสัก 7-8 ปี พระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎกจึงเสด็จลงมายังเมืองที่สร้างขึ้นนั้น ทรงพระราชจะตั้งชื่อเมือง ตรัสปรึกษาพราหมณ์ปุโรหิต ๆ ทูลว่าเสด็จมาถึงในยามพิษณุเป็นมงคลจึงขนานนามเมืองฝั่งตะวันออกว่า "พิษณุโลก"... (หวน พินพันธุ์, 2514 : 4)

ข้อความการสร้างเมืองในพงศาวดารเหนือนี้ มีเหตุผลที่น่าจะเป็นจริงหลายประการด้วยกัน เช่น พระเจ้าแผ่นดินคือพระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎกนั้น ไม่ปรากฏพระนามพระเกียรติหรือเรื่องประวัติเหมือนหรือละม้ายคล้ายคลึงกับพระเจ้าแผ่นดินของเมืองเชียงใหม่หรือประเทศลานนาเลย และเมืองพิษณุโลกเดิมนั้นก็ชื่อ เมืองสองแคว เรียกชื่ออย่างนั้นในศิลาจารึกและหนังสือเก่ามาตลอดสมัยสุโขทัย เพิ่งมาปรากฏเรียกชื่อว่าเมืองพิษณุโลกต่อในสมัยกรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ดังนั้นข้อความในพงศาวดารเหนือที่ลงนามพระเจ้าแผ่นดินว่าพระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎก น่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ไทยสมัยสุโขทัยมากกว่า ดังพระราชวิจารณ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ในหนังสือเที่ยวเมืองพระร่วง ดังต่อไปนี้

"ตัวเมืองสองแควครั้งพวกขอมปกครองตั้งอยู่ตรงวัดจุฬามณี จึงสร้างพระปรางค์วัดนั้นไว้เป็นสำคัญ เมืองพิษณุโลกเดี๋ยวนี้ย้ายขึ้นไปตั้งเมื่อ สมัยสุโขทัย เรื่องตำนานการสร้างเมืองพิษณุโลก และสร้างพระพุทธชินราชพระพุทธชินสีห์นั้น สอบสวนหลักฐานเห็นว่ารูปร่างจะเป็นดังกล่าวในพงศาวดารเหนือ เป็นแต่พงศาวดารเหนือลงนามเมืองของพระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎกว่าเมืองเชียงแสนนั้นผิด ที่แท้พระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎกนั้นมิใช่ผู้อื่นคือพระมหากษัตริย์ไทย ราชนัดดาของพระยารามคำแหงมหาราชนั่นเอง มีเรื่องในศิลาจารึกว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ครองเมืองศรีสัชชนาลัยก่อนจะได้ราชสมบัติมีศัตรูต้องยกทัพลงมาตีเมืองสวรรคโลก ได้ราชสมบัติในเมืองนั้น และพระมหากษัตริย์ไทยทรงรอบรู้พระไตรปิฎก ถึงทรงสามารถแต่งเรื่องไตรภูมิตรงกัน มีแต่พระองค์เดียวเท่านั้น อีกประการหนึ่งโบราณวัตถุที่สร้างไว้ ณ เมืองพิษณุโลกเป็นแบบอย่างครั้งสมัยสุโขทัย เมื่อรับลัทธิพระพุทธศาสนาลังกาวงศ์มาแล้ว ยกตัวอย่างดังเช่นพระพุทธรูปพระชินราช พระชินสีห์ ควรเชื่อได้ดังกล่าวในพงศาวดารเหนือว่า ประชุมช่างอย่างวิเศษทั้งที่มณฑลพายัพ และในอาณาเขตสุโขทัยมาให้ช่วยกันคิดแบบอย่างแต่สังเกตเห็นได้ที่ทำกันปลายนิ้วพระหัตถ์เท่ากันทั้ง 4 นิ้ว เป็นความคิดเกิดขึ้นด้วยวิจิตรคัมภีร์มารูปลักษณะกันอย่างถนัดในชั้นหลัง พระพุทธรูปขึ้นก่อนหาทำนิ้วพระหัตถ์เช่นนั้นไม่ และที่สุดยังมีหลักฐานอีกอย่างหนึ่ง ด้วยในเรื่องพงศาวดารเชียงแสนมิได้ปรากฏว่ามีพระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎก หรือพระเจ้าเชียงแสนองค์ใด ได้ลงมาตีเมืองสวรรคโลกเหมือนอย่างกล่าวในพงศาวดารเหนือ ด้วยมีหลักฐานต่างดังกล่าวมาจึงสันนิษฐานว่าพระมหากษัตริย์ไทยเป็นผู้สร้างเมืองสองแควขึ้นเป็นเมืองลูกหลวงและหล่อพระพุทธชินราชพระพุทธชินสีห์ เมื่อราว พ.ศ. 1900 "

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสันนิษฐานว่า "พระมหากษัตริย์ไทยเป็นผู้ย้ายเมืองสองแคว ซึ่งเดิมอยู่ในตอนใต้ของเมืองพิษณุโลกปัจจุบัน (บริเวณที่ตั้งวัดจุฬามณี) (ประวัติมหาดไทย, 2507:321) ขึ้นไปสร้างเมืองใหม่ที่พิษณุโลกปัจจุบัน การกระทำนี้แสดงให้เห็นความอ่อนแอและความมระส่ำระสายของพระราชวงศ์ เนื่องจากปรากฏในสมัยต่อมาว่า กษัตริย์สุโขทัยทรงสนพระทัยในเมืองใหม่(พิษณุโลก)มากที่สุด ซึ่งพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นย้ายราชสำนักไปอยู่เมืองสองแคว โดยพาเอาประชาชนและข้าราชการที่จงรักภักดีแยกไปอยู่ที่

เมืองใหม่ ทำให้มีศูนย์การปกครองเพิ่มขึ้นเป็น 2 แห่ง ผลที่ตามมา คือก่อให้เกิดการแบ่งแยก ในหมู่ชาติไทย ในหมู่ราชวงศ์และในบรรดาข้าราชการไทย เป็นการทอนเอกภาพและบั่นทอน ความมั่นคง แห่งศูนย์การปกครองที่สูญหายไปในตัว จึงปรากฏในประวัติศาสตร์ว่าราชวงศ์ใหม่ที่ พิษณุโลกหรือสองแคว กับราชวงศ์เก่าที่สุโขทัยหรือศรีสัชนาลัย มิได้มีความปรองดองกัน ตลอดมา "

จากข้อความต่างๆที่กล่าวทั้งหมดนี้ จึงน่าจะเชื่อได้ว่าสมเด็จพระมหาธรรมราชาลิ ไท ทรงสร้างเมืองสองแควขึ้น ณ บริเวณวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ ซึ่งปัจจุบันยังมีคูเมือง กำแพง เมืองเหลืออยู่บ้าง แต่อยู่ทั้งสองฟากแม่น้ำทั้งฟากตะวันออกและฟากตะวันตก คือมีแม่น้ำน่าน ผ่านกลางเมือง และเหตุที่มีแม่น้ำผ่ากลางเมืองนี้เอง จึงเรียกเมืองนี้ว่า "เมืองอกแตก" มาแต่ โบราณ

พระมหาธรรมราชาลิไท (พระมหาธรรมราชาที่ 1) ทรงสร้างเมืองสองแควขึ้น ณ บริเวณวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ ปัจจุบันยังคงมีคูเมือง กำแพงเมือง เหลืออยู่บ้าง ทรงใช้ พิษณุโลกเป็นฐานสำหรับควบคุมเมืองบริเวณลุ่มน้ำน่าน ทรงเสด็จประทับที่เมืองพิษณุโลก ระหว่าง พ.ศ.1905-1912 โดยพระองค์ทรงสร้างเส้นทางคมนาคมจากพิษณุโลกไปสู่สุโขทัย สร้างเหมืองฝาย ทรงสร้างพระพุทธรูปสำคัญ พระพุทธชินราช พระพุทธชินสีห์ ขึ้นเป็นที่ สักการะต่างหากจากสุโขทัย พระองค์เสด็จมาประทับ ณ เมืองสองแควถึง 7 ปี หลังจากนั้น ได้ทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองอยู่ และคงความเป็นเมืองหน้าศึก ป้องกันการรุกรานของกรุงศรีอยุธยา มิให้ย่ำยีกรุงสุโขทัยด้วย (หวน พินพันธุ์, 2519 : 9)

3.1.2. พิษณุโลกสมัยอยุธยา

สมัยกรุงศรีอยุธยา ในปี พ.ศ.1918 สมเด็จพระราชาธิราชที่ 1 (ขุนหลวงพระ จั้ว) ได้เสด็จไปตีเมืองพิษณุโลกได้ ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระมหาธรรมราชาที่ 2 แห่งกรุง สุโขทัย และจับเจ้าเมืองขุนสามแก้ว พร้อมทั้งกวาดต้อนประชาชนไปกรุงศรีอยุธยาเป็นจำนวน มาก และต่อมาปรากฏในพงศาวดารกรุงเก่า ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ว่า

" ศักราช 737 เกาะศก (พ.ศ. 1918) เสด็จไปเอาเมือง พิษณุโลก และได้ตัวขุน สามแก้ว เจ้าเมืองและครัว อพยพมาครั้งนั้นมาก "

สำหรับการที่เมืองพิษณุโลกถูกกองทัพจากกรุงศรีอยุธยาตีครั้งนี้ มีผู้รู้กล่าวว่า เป็นการถูกข้าศึกยกทัพมาตีเป็นครั้งแรก แต่ก็มีได้ปรากฏว่าเสียเมืองพิษณุโลก แต่ข้าศึกได้จับ

ตัวเจ้าเมืองและครอบครัวราษฎรลงไปกรุงศรีอยุธยาเป็นอันมาก อาจกล่าวได้ว่า เมืองพิษณุโลกได้ตั้งเป็นเมืองใหญ่แล้ว จึงมีข้าศึกยกทัพมาตีเมืองดังกล่าว

การที่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (พระเจ้าว) ยกทัพไปตีเมืองพิษณุโลกครั้งนี้เป็นการตั้งต้นทำสงครามรุกรานราชอาณาจักรตลกฐุโขทัยนั่นเอง ซึ่งตีได้เมืองนครพงศา (นครสวรรค์) เป็นที่มั่นก่อน แล้วยกไปตีเมืองชากังราว (กำแพงเพชร) แต่เมืองชากังราวนี้มีป้อมปราการมั่นคง ตีไม่ได้ จึงย้ายไปตีเมืองพิษณุโลกดังกล่าว สมเด็จพระบรมราชาธิราชพยายามทำสงครามอยู่ถึง 7 ปี จน พ.ศ.1921 ได้เสด็จขึ้นไปตีเมืองกำแพงเพชรรีกเป็นครั้งที่ 3 พระมหาธรรมราชาจึง "ออกมาถวายบังคม" ยอมแพ้แก่กรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมราชาธิราชให้แยกอาณาจักรตลกฐุโขทัยออกเป็น 2 มณฑล ตั้งเมืองกำแพงเพชรเป็นเมืองหลวงทางลำนํ้าปิง ให้ราชบุตรเลี้ยงเป็นที่พระยาอุทธรฐิระ หรือเรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า พระยาญาณดิส ปกครองขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยา ส่วนอาณาจักรตลกฐุโขทัยที่เหลืออยู่ทางแม่น้ำแควใหญ่ให้พระมหาธรรมราชาคงปกครองเป็นอย่างประเทศราชต่อไป แสดงให้เห็นว่าตอนนี้กรุงศรีอยุธยาเป็นประเทศราช ขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาแล้ว

ต่อมาเมืองพิษณุโลกได้ปรากฏอีกในรัชสมัยสมเด็จพระรามาเมศวร (พ.ศ.1921-1938) เมื่อสมเด็จพระรามาเมศวรเสด็จยกกองทัพหลวงขึ้นไปตีเมืองเชียงใหม่ได้ไปประทับสมโภชพระพุทธชินราช และพระพุทธชินสีห์ที่เมืองพิษณุโลก เป็นครั้งแรกที่ปรากฏพระนามพระพุทธรูป 2 พระองค์นั้นในพระราชพงศาวดาร ในตอนนี้พระมหาธรรมราชาก็ยังตั้งราชธานีที่เมืองสุโขทัย แต่คงอ่อนน้อมขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยาแน่นอน สมเด็จพระรามาเมศวรจึงสามารถยกกองทัพหลวงผ่านแดนมณฑลสุโขทัยไปมาได้สะดวก สำหรับพระมหาธรรมราชาที่ตั้งราชธานีที่เมืองสุโขทัยในขณะนั้น คงจะเป็นพระยาไสลือไท ซึ่งครองราชสมบัติต่อจาก พระมหาธรรมราชาลิไท ซึ่งเสด็จสวรรคตแล้ว คงใช้พระนามว่า "พระมหาธรรมราชา" เหมือนกัน

ต่อมาพระมหาธรรมราชาย้ายราชธานีจากเมืองสุโขทัยไปตั้งอยู่เมืองพิษณุโลก จึงได้ปรากฏพระนามว่า "พระมหาธรรมราชาเมืองพิษณุโลก "

ในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 3 หรือพระเจ้าไสลือไท กษัตริย์สุโขทัยพระองค์นี้ทรงดำเนินนโยบายโดยพยายามเป็นอิสระจากอำนาจอยุธยา โดยใช้พิษณุโลกเป็นฐานในการผูกมิตรกับเมืองใกล้เคียง เช่น เมืองน่าน รวมทั้งการขยายอำนาจไปเชียงใหม่ แต่งานสร้างความแข็งแกร่งให้แก่อาณาจักรสุโขทัยของพระองค์ มิได้รับการสืบทอด ทั้งเพราะเกิดจลาจลแย่งชิงสมบัติระหว่างโอรสสองพระองค์คือ พระยาบาลและพระยาราม

พ.ศ. 1962 พระมหาธรรมราชาพิษณุโลกสวรรคต ก็เกิดจลาจลด้วยพระยาบาลเมืองกับพระยาราม(กำแพง) ซึ่งเป็นเชื้อพระวงศ์ แย่งชิงกันเป็นพระมหาธรรมราชา มีผลให้

อยุธยาเข้ามาแทรกแซงในฐานะผู้ไกลเกลี่ย โดยสมเด็จพระอินทราชาแห่งอยุธยาโปรดให้พระยาบาลครองเมืองพิษณุโลก ในฐานะกษัตริย์ของอาณาจักรสุโขทัย ทรงพระนามว่าพระเจ้าศรีสุริยวงศ์บรมपाल มหาธรรมราชาธิราช หรือพระมหากษัตริย์ราชที่ 4 ส่วนพระยารามได้ครองสุโขทัย

ก) พิษณุโลกในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) พ.ศ. 1967-1991 หัวเมืองเหนือระส่ำระสาย เนื่องจากราชวงศ์ใหม่ที่พิษณุโลกไม่มีเจ้านายราชวงศ์พระร่วง ซึ่งทรงความสามารถจะปกครองประเทศราชดังแต่ก่อน สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ให้รวมหัวเมืองเหนือทั้งปวงกลับเข้าเป็นมณฑลอันเดียวกัน แล้วทรงตั้งพระรามศวรราชโอรส ซึ่งรับรัชทายาทเป็นพระมหาอุปราชขึ้นไปครองเมืองพิษณุโลก สำเร็จราชการหัวเมืองทั้งปวง เมืองพิษณุโลกจึงเป็นราชธานีฝ่ายเหนือของกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่นั้นมา พ.ศ. 1981 เป็นต้นมา

สมเด็จพระรามศวรซึ่งเป็นราชโอรสของพระบรมราชาธิราชที่ 2 นี้ก็คือ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั่นเองและการที่พระองค์เสด็จไปเมืองพิษณุโลกครั้งนั้นในฐานะพระมหาอุปราชครองเมืองพิษณุโลก

ในปี พ.ศ. 1991 สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 สวรรคต พระรามศวรได้รับรัชทายาท ต้องเสด็จจากเมืองพิษณุโลกลงไปครองกรุงศรีอยุธยาปรากฏพระนามว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ บรรดาหัวเมืองฝ่ายเหนือทรงตั้งผู้ว่าราชการเมืองปกครอง ขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยาทุกเมือง มิได้มีพระมหาอุปราชปกครอง รวมเป็นมณฑลดังแต่ก่อน ก่อเกิดจลาจลขึ้นด้วยในสมัยนั้นเมืองเชียงใหม่ยังเป็นเอกราช พระเจ้าติโลกราชซึ่งเป็นมหाराชครองเมืองเชียงใหม่ กำลังพยายามขยายอาณาเขตให้กว้างขวาง พระยาอุทิศฐิระ เจ้าเมืองเซลิยง(สวรรคโลก) เอาใจออกห่างไปเข้ากับพระเจ้าติโลกราช นำกองทัพเมืองเชียงใหม่ลงมาตีได้เมืองกำแพงเพชร เมืองสุโขทัย แล้วไปตีเมืองพิษณุโลก แต่หาได้ไม่ ราชวงศ์สุโขทัยที่ศรีสัชนาลัย ได้เป็นไส้ศึกให้ลานนา เข้ามารุกรานดินแดน ความระส่ำระสายทางเมืองหลวงเกือบถึงขีดจลาจลถึงกับพระบรมไตรโลกนาถ ต้องปฏิวัติการปกครองใหม่ เป็นแบบจตุสดมภ์ โดยมีเชื้อพระวงศ์ชั้นสูง ออกไปตั้งศูนย์การปกครองที่พิษณุโลก

เมื่อกรุงศรีอยุธยาต้องทำสงครามกับเมืองเชียงใหม่เช่นนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ต้องเสด็จขึ้นไปประทับอำนวยการศึกอยู่ที่เมืองพิษณุโลกเนื่องๆ จึงได้หัวเมืองกลับคืนมาหมด เมื่อเสร็จสงครามแล้ว สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงพระราชดำริว่า ถ้าเสด็จลงมา

ประทับ ณ กรุงศรีอยุธยาอย่างเดิม พวกเชียงใหม่ก็จะมาบุกรุกหัวเมืองเหนืออีก จึงเลยเสด็จประทับเสวยราชย์อยู่ ณ เมืองพิษณุโลก ให้พระบรมราชโอรสองค์ใหญ่ครองพระนครศรีอยุธยา จนตลอดรัชกาล เมืองพิษณุโลกจึงเป็นราชธานีของไทยอยู่ถึง 25 ปี ส่วนกรุงศรีอยุธยากลับเป็นเมืองลูกหลวง

เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถครองราช ณ เมืองพิษณุโลกนั้น พระองค์ทรงสร้างวัดจุฬามณี และทรงผนวชที่วัดนี้เป็นเวลา 7 เดือนด้วย นอกจากนั้นยังได้ทรงพระราชนิพนธ์มหาชาติคำหลวงจนจบบริบูรณ์ที่เมืองนี้ และเสด็จฉวยพาน ณ เมืองพิษณุโลก

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถครองราช ณ เมืองพิษณุโลกนั้น พระองค์เสด็จประทับพิษณุโลกระหว่าง พ.ศ. 2006 - 2031 ระหว่างครองราชย์ได้ทรงบำเพ็ญประโยชน์แก่แผ่นดินเป็นอันมาก เช่น ถวายวังเป็นวัด ตั้งเสนาบดีจตุสดมภ์ ตั้งทำเนียบศักดิ์นา ตีเมืองมะละกา และระหว่างครองราชสมบัติได้ช้างเผือกเชือกแรกของกรุงศรีอยุธยา และอื่นๆ

ครั้นเมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถสวรรคตเมื่อ พ.ศ. 2031 พระบรมราชาธิราชซึ่งครองกรุงศรีอยุธยาได้รับรัชทายาท พระเชษฐาก็ได้เป็นพระมหาอุปราช ครองเมืองพิษณุโลก เมืองพิษณุโลกจึงกลับเป็นราชธานีฝ่ายเหนือ มีเจ้านายราชวงศ์ เลยเป็นประเพณีสืบเนื่องมาหลายรัชกาลนับรวมเวลาเกือบ 100 ปี

ต่อมา พ.ศ. 2091 สมเด็จพระมหาจักรพรรดิได้ครองกรุงศรีอยุธยา และทรงตั้งราชบุตรเขย คือขุนพิเรนทรเทพเป็นพระมหาธรรมราชาขึ้นไปครองมณฑลฝ่ายเหนือ อยู่ ณ เมืองพิษณุโลก และในปีเดียวกันนี้เอง พระเจ้าหงสาวดี (ตะเบงชเวตี้) ยกกองทัพพม่ามอญมาตีเมืองไทย เดินกองทัพเข้ามาทางเมืองกาญจนบุรี มาตั้งประชิดติดพระนครศรีอยุธยา สมเด็จพระมหาจักรพรรดิตั้งต่อสู้ที่พระนคร แล้วส่งพระมหาธรรมราชาให้ยกกองทัพมณฑลฝ่ายเหนือลงมาตีกระนาบข้าศึก พระเจ้าหงสาวดีเห็นจะเสียที ก็เลิกทัพถอยกลับไปทางกำแพงเพชรและเมืองตากครั้งนั้นเป็นครั้งแรกที่ข้าศึกต่างประเทศจะได้เข้ามาถึงพระนครศรีอยุธยาและมีกาใช้ปืนใหญ่เป็นกำลังสำคัญในการรบเป็นครั้งแรก เมื่อเสร็จสงครามแล้ว เห็นจะปรากฏว่าป้อมปราการที่สร้างไว้แต่ก่อนยังไม่มั่นคง สมเด็จพระมหาจักรพรรดิจึงโปรดให้แก้ไขซ่อมแซมแปลงป้อมปราการพระนครศรีอยุธยา ทั้งป้อมปราการเมืองพิษณุโลกและหัวเมืองหน้าศึกฝ่ายเหนือ ทั้งปวงให้มั่นคงขึ้นกว่าแต่ก่อน ครั้งนั้นมีเวลาตระเตรียมอยู่ราว 8 ปี

ต่อมา พ.ศ. 2106 พระเจ้าหงสาวดีบุเรงนองยกทัพพม่ามาตีเมืองไทยอีก คราวนี้ข้าศึกยกเข้ามาทางเมืองตาก ด้วยประสงค์จะตีมณฑลฝ่ายเหนือ ตัดกำลังที่จะช่วยเสียก่อน และจะลงมาตีพระนครศรีอยุธยา พระเจ้าหงสาวดีตีได้เมืองกำแพงเพชร แล้วให้กองทัพแยกไปตีเมืองสุโขทัย เมืองสวรรคโลกทางหนึ่ง ส่วนพระเจ้าหงสาวดียกไปตีเมืองพิษณุโลก นับ

เป็นครั้งที่ 3 ซึ่งเข้าศึกตีเมืองพิษณุโลก พระมหาธรรมราชาต่อสู้เป็นสามารพพระเจ้าหงสาวดีตีไม่แตก จึงให้ล้อมไว้จนที่ในเมืองสิ้นเสบียงอาหาร แล้วเข้าเกิดใช้ทรพิษขึ้นด้วย พระมหาธรรมราชาก็ต้องยอมอ่อนน้อมต่อพระเจ้าหงสาวดีเป็นครั้งแรกที่ปรากฏว่าเสียเมืองพิษณุโลกแก่ข้าศึก

เมื่อพระเจ้าหงสาวดีได้เมืองพิษณุโลกแล้ว ก็ยุยงส่งเสริมจนพระมหาธรรมราชากลายเป็นอริกับกรุงศรีอยุธยา ทางกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นใจให้พระชัยเชษฐา เจ้ากรุงศรีสัตนาคนหุตยกกองทัพเวียงจันทน์ลงมาตีเมืองพิษณุโลก เมื่อ พ.ศ. 2109 นับเป็นครั้งที่ 4 ที่เข้าศึกตีเมืองพิษณุโลก แต่ครั้งนี้พระมหาธรรมราชาต่อสู้ข้าศึกรักษาเมืองไว้ได้

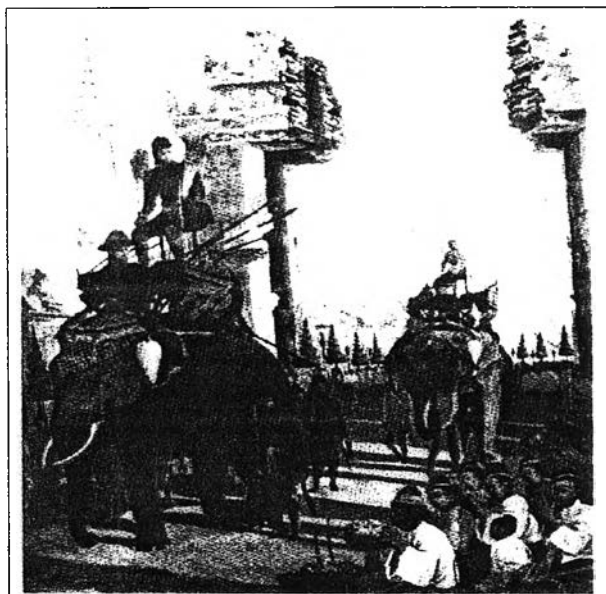
ต่อมาเมื่อสมเด็จพระมหาจักรพรรดิสวรรคตแล้ว สมเด็จพระมหินทราธิราชราชโอรส ได้ครองราชสมบัติสืบแทน และในรัชกาลสมเด็จพระมหินทราธิราชนี้เอง ที่พระเจ้าหงสาวดี บุเรงนอง ตีกรุงศรีอยุธยาได้เมื่อ พ.ศ. 2112 แล้วอภิเษกพระมหาธรรมราชาให้ครองกรุงศรีอยุธยา ส่วนสมเด็จพระมหินทราธิราชนั้น พระเจ้าหงสาวดีเชิญไปเมืองหงสาวดีด้วย

เมื่อสมเด็จพระมหาธรรมราชาได้ครองกรุงศรีอยุธยาแล้ว ได้ให้พระนเรศวร ซึ่งเป็นพระราชโอรสองค์ใหญ่เสด็จขึ้นครองเมืองพิษณุโลก ระยะเวลาที่ไทยต้องเป็นประเทศราชขึ้นกับพระเจ้าหงสาวดีอยู่ถึง 15 ปี จึงได้เป็นอิสระ ด้วยอาณาภาพของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ที่ได้ทรงประกาศตั้งเมืองไทยเป็นอิสระภาพอย่างเดิม เมื่อ พ.ศ. 2127 ณ เมืองแครง จากนั้นพระองค์ก็เตรียมต่อสู้ข้าศึกที่จะมาปราบปราม และทรงเห็นว่ากำลังไทยมีน้อยกว่าข้าศึก จะต่อสู้รักษาทั้งมณฑลฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้อย่างแต่ก่อนคงสู้ข้าศึกไม่ไหว จึงให้กวาดต้อนผู้คนหัวเมืองมณฑลฝ่ายเหนือ ลงมารวบรวมตั้งต่อสู้พวกข้าศึก ที่กรุงศรีอยุธยาเพียงแห่งเดียว ทั้งเมืองพิษณุโลกและหัวเมืองทั้งปวงในมณฑลฝ่ายเหนือให้เป็นเมืองร้าง ตลอดเวลาที่ต่อสู้ข้าศึกอยู่ถึง 8 ปี

ข) พิษณุโลกในรัชสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช

ต่อมาเมื่อสมเด็จพระมหาธรรมราชาสวรรคต สมเด็จพระนเรศวรมหาราชได้ราชสมบัติครอง กรุงศรีอยุธยา ทรงกระทำยุทธหัตถีมีชัยชนะแก่พระมหาอุปราชาเมืองหงสาวดีแล้ว ทรงเห็นว่าข้าศึกเซ็ดขยายแล้ว จึงโปรดให้กลับตั้งหัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอีก และขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา สำหรับเมืองพิษณุโลกได้ยกฐานะเป็นเมืองเอกทางภาคเหนือ ส่วนทางภาคใต้มีนครศรีธรรมราชเป็นเมืองเอก ดังนั้นชาวเมืองเหนือกับเมืองใต้จึงรวบรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องแยกกันดังแต่ก่อน สมเด็จพระนเรศวรโปรดให้เลิกมณฑลฝ่ายเหนือ ส่วนผู้

สำเร็จราชการเมืองพิษณุโลกได้นั้นมียศเป็นเจ้าพระยา บรรดาศักดิ์สูงกว่าเสนาบดีชั้นจตุสดมภ์ ตำแหน่งเวียง วัง คลัง นา เพราะถือว่าเป็นหัวเมืองสำคัญกว่าเมืองอื่นทางฝ่ายเหนือ



ภาพประกอบ 3.1 ภาพจิตรกรรมฝาผนังวัดสุวรรณดาราราม จ.พระนครศรีอยุธยา ครั้งมหายุทธสงครามยุทธหัตถี

เมืองพิษณุโลกในฐานะเป็นเมืองลูกหลวงหรือเมืองที่ประทับของพระมหากษัตริย์มีความสืบเนื่องมาตลอดจนถึงสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช กษัตริย์พระองค์นี้ทรงปกครองพิษณุโลกในฐานะองครักษ์ทายาทของกรุงศรีอยุธยาระหว่างปีพ.ศ. 2113 - 2126 รวมเวลา 14 ปี ภายในระยะเวลาดังกล่าวพระองค์ทรงใช้พิษณุโลกเป็นฐานสำคัญสำหรับทรงประกอบกรณียกิจที่เด่นๆ เช่นการยกทัพไปตีเมืองคัง พ.ศ.2124 การประกาศอิสรภาพที่เมืองแครง พ.ศ.2127 พิษณุโลกเมื่อครั้งกระนั้น จะต้องเป็นเมืองที่มั่งคั่งอุดมไปด้วยข้าวปลาอาหารและไพร่พล รวมทั้งมีการจัดระเบียบการปกครอง อย่างเป็นหลักฐาน ดังปรากฏในเอกสารประวัติศาสตร์ชิ้นหนึ่ง คือ แผนที่รายนามเมืองขึ้นของพิษณุโลก ที่ปรากฏอยู่ในตำราพิชัยสงครามซึ่งกระทำขึ้นในสมัยนั้น (จิราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ ,2537:7)

ด้วยปรากฏแผนที่เมืองพิษณุโลกอยู่ในตำราพิชัยสงคราม แผนที่นั้นบอกระยะทางที่ได้สำรวจตั้งแต่เมืองพิษณุโลกไปถึงตำบลต่างๆ ที่อยู่ติดต่อกันโดยรอบทุกทิศ เห็นจะทำขึ้นเมื่อครั้งสมเด็จพระนเรศวรฯ ทรงครองเมืองพิษณุโลก ในเวลาเมื่อได้ทรงศึกษาทราบตำราพิชัยสงครามของพม่ามอญแล้ว (ภาพประกอบ 3.2)

นี่แล้วลงเรือล่องไปยังอยุธยา ลินค้าเหล่านี้ได้แก่ พันท้าง ข้าว ดินประสิ้ว นอแวด หนังสือตรี
ครั้ง อ้อย หัวหอม ยาสูบ ชีผึ้ง ใต้ ไม้สำหรับต่อเรือ ฝ้าย ไม้ฝาง ฯลฯ

เมืองพิษณุโลกยังคงมีบทบาทสำคัญในการเป็นหัวเมืองฝ่ายเหนืออีกหลายรัช
สมัย ซึ่งพระมหากษัตริย์หลายพระองค์ต้องทรงเสด็จมาประทับที่เมืองพิษณุโลก เพื่อทำการรบ
ป้องกันบ้านเมืองและทำการสมโภช นมัสการพระพุทธชินราช ตามที่พบในพระราชพงศาวดาร
ต่างๆอีกหลายรัชสมัยด้วยกัน เช่น

-สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พ.ศ.2199-2231 ทรงเสด็จขึ้นประทับที่
เมืองพิษณุโลกเพื่อทำสงครามกับเมืองเชียงใหม่ถึง 2 ครั้งด้วยกัน

-สมัยสมเด็จพระเพทราชา พิษณุโลกตั้งแข็งเมือง ไม่ยอมอ่อนน้อมต่อกรุงศรี
อยุธยา สมเด็จพระเพทราชาทรงแต่งทัพมาปราบและเอาชนะได้

-สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ เสด็จขึ้นมาสมโภชพระพุทธชินราช พระชินสีห์ 3
วันในเดือน 12 พ.ศ. 2283

-สมัยแผ่นดินพระเจ้าเอกทัศ มีปรากฏในพระราชกำหนด จ.ศ.1141 ระบุว่า
เมืองพิษณุโลกมีฐานะเป็นเมืองเอก

ในปี พ.ศ. 2305 พม่ายกทัพมาตีเมืองเชียงใหม่ เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ทูลขอ
ความช่วยเหลือจากกรุงศรีอยุธยา พระเจ้าเอกทัศตรัสสั่งให้พระยาพิษณุโลกเป็นแม่ทัพ ยก
ทหาร 5,000 ขึ้นไปช่วย แต่เมื่อไปถึงตำบลบ้านระแหงก็ได้ข่าวว่า เมืองเชียงใหม่ตกเป็นของ
พม่าแล้ว พระยาพิษณุโลกจึงได้รับคำสั่งให้ยกทัพกลับ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2310 พม่ายกทัพมาตีกรุงศรีอยุธยา โดยยกเข้ามาทางเมือง
กาญจนบุรีทางหนึ่ง และลงมาจากเมืองเชียงใหม่ทางหนึ่ง รวมเป็นสองทางด้วยกัน เวลานั้น
เจ้าพระยาพิษณุโลก มีชื่อเรื่อง เป็นคนเข้มแข็งในการสงคราม พม่าไม่กล้าไปตีเมืองพิษณุโลก
ยกทัพหลักเลยลงมาทางเมืองสุโขทัย เจ้าพระยาพิษณุโลกยกกองทัพติดตามไปตีพม่า กำลังรบ
พุ่งติดพันกันอยู่ทางเมืองพิษณุโลกมีไทยด้วยกันชิงเมือง เจ้าพระยาพิษณุโลกก็ต้องล่าทัพกลับ
ไปรักษาเมืองอยู่ตามเดิม เมืองพิษณุโลกมิได้เสียแก่พม่าซ้ำศึกในคราวเสียกรุง ครั้งที่ 2 เมื่อ
พ.ศ.2310 พวกข้าราชการในกรุงศรีอยุธยาที่หนีพม่าได้เห็นเจ้าพระยาพิษณุโลกเข้มแข็ง ก็พากัน
ขึ้นไปอยู่ด้วยเป็นอันมาก ครั้นไม่มีพระราชอาธิบดีปกครองกรุงศรีอยุธยาแล้ว เจ้าพระยา
พิษณุโลกก็ตั้งตัวเป็นอิสระก๊กหนึ่ง มีอาณาเขตตั้งแต่เมืองนครสวรรค์ขึ้นไป คล้ายกับเมื่อครั้ง
เป็นมณฑลราชธานีฝ่ายเหนืออยู่แต่โบราณ แต่ผิดกันเป็นข้อสำคัญ ในที่เขตแดนมณฑลทาง

ข้างเหนือ พระสังฆราชสวางคนุรี ชื่อเรือน อยู่ที่เมืองฝางตั้งตัวเป็นอิสระขึ้นบ้างทั้งที่เป็นพระด้วยคนทั้งหลายเชื่อว่ามิวิชาอาคมพากันไปอ่อนน้อมยอมเป็นพรรคพวกเป็นอันมาก เจ้าพระยาพิษณุโลกก็ได้แต่ตั้งรักษาเมืองไว้ ต่อมาไม่ช้าเมื่อพระเจ้าฝางมีพลมากก็ยกทัพลงมาตีเมืองพิษณุโลก นับเป็นครั้งที่ 5 ที่เมืองพิษณุโลก ถูกข้าศึกตีเมือง เจ้าพระฝางตั้งล้อมอยู่ 7 เดือน ตีไม่ได้ก็ล่าทัพกลับไป

จะเห็นได้ว่าพิษณุโลกในสมัยอยุธยา ยังคงดำรงความสำคัญอย่างต่อเนื่อง พระมหากษัตริย์หลายพระองค์เสด็จมาพิษณุโลกด้วยจุดมุ่งหมายต่างกัน ทั้งการมาเพื่อรบป้องกันราชอาณาจักรในหลายรัชสมัย นอกจากนี้สิ่งที่ตรงกันคือ การสักการะพระพุทธรูปชินราช กิจกรรมการสักการะพระพุทธรูปสำคัญคู่บ้านคู่เมืององค์นี้นับเป็นวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมอย่างหนึ่งของชาวเมืองที่ดำรงต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

3.1.3. พิษณุโลกในสมัยธนบุรี

เมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยาเสียกรุงแก่พม่า เมื่อ พ.ศ.2310 นั้น พระยาตาก เจ้าเมืองตากได้ช่วยรบอยู่ที่กรุงศรีอยุธยาด้วย เมื่อเห็นเหลือกำลังก็รวมสมัครพรรคพวกตีฝ่าทัพพม่าออกจากกรุงศรีอยุธยา ไปได้เมืองต่างๆทางภาคตะวันออกหลายเมือง จนไปตั้งตัวเป็นใหญ่ที่เมืองจันทบุรี จากนั้นก็ยกกลับมาตีได้เมืองธนบุรี และได้กรุงศรีอยุธยาคลับคืนมาเป็นของไทยตามเดิม แต่ไม่สามารถปฏิสังขรณ์พระนครซึ่งถูกพม่าเผาทำลายทำลายเป็นอันมาก ให้คืนดีดังเก่าได้ จึงตั้งกรุงธนบุรีเป็นราชธานี และเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ ณ กรุงธนบุรี ทรงพระนามว่า พระเจ้าตากสินหรือพระเจ้าธนบุรี

เมื่อพระเจ้าธนบุรี ได้ทรงตั้งเมืองหลวงขึ้นที่กรุงธนบุรีเรียบร้อยแล้ว ก็ระเตรียมเรือรบและไพร่พลไว้จะไปตีเมืองพิษณุโลกเป็นเมืองแรกนับตั้งแต่ตั้งตนเป็นกษัตริย์

จนกระทั่งถึงฤดูน้ำหลาก ปี พ.ศ.2311 หลังจากที่เจ้าพระฝางตีเมืองพิษณุโลกไม่สำเร็จแล้ว พระเจ้ากรุงธนบุรีก็เสด็จยกกองทัพเรือขึ้นไปหมายจะตีเมืองพิษณุโลก เจ้าพระยาเมืองพิษณุโลกให้กองทัพลงมาชุ่มดักตีกองทัพของพระเจ้ากรุงธนบุรีที่ปากน้ำเกยชัยแขวงเมืองนครสวรรค์ พระเจ้ากรุงธนบุรีถูกปืนต้องล่าทัพกลับลงมา เจ้าพระยาพิษณุโลกมีชัยชนะทั้งสองทาง เห็นว่าจะตั้งตัวเป็นใหญ่ได้ ก็ทำพิธีราชาภิเษกตั้งตัวขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ แต่เผชิญเกิดโรคที่ในคอ พอรราชาภิเษกได้ 7 วันก็ถึงพิลาลัย เป็นเหตุให้คนทั้งหลายเห็นว่า เพราะยกตนเกินวาสนา แต่นั้นพวกชาวพิษณุโลกก็พากันย่อท้อ เจ้าพระฝางได้ทียกกองทัพลงมาตีเมือง นับเป็น

ครั้งที่ 6 ที่มีข้าศึกตีเมืองพิษณุโลก ตั้งล้อมอยู่ 2 เดือนก็ได้เมืองพิษณุโลก เจ้าพระฝางให้เก็บทรัพย์กวาดผู้คนขึ้นไปเมืองฝางเสียเป็นอันมาก คงรักษาเมืองไว้เป็นแต่อย่างหัวเมืองขึ้นเท่านั้น

ต่อมา พ.ศ. 2313 พระเจ้าธนบุรีตีมณฑลนครราชสีมา และมณฑลนครศรีธรรมราชได้แล้ว ได้เสด็จยกกองทัพหลวงขึ้นไปปราบปรามเจ้าพระฝาง ได้ตีเมืองพิษณุโลกอีกครั้งหนึ่ง นับเป็นครั้งที่ 7 ที่เมืองพิษณุโลกถูกตี แต่ในครั้งนี้ พระเจ้ากรุงธนบุรีได้เมืองพิษณุโลกโดยง่าย เจ้าพระฝางกวาดเอาผู้คนไปไว้เมืองฝางเสียเป็นอันมาก ไม่มีกำลังพอจะป้องกันเมือง เมื่อพระเจ้ากรุงธนบุรีได้เขตแดนของพระเจ้าฝางหมดแล้ว จึงทรงตั้งกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท เมื่อยังดำรงพระยศเป็นพระยายมราช ให้เป็นเจ้าพระยาสุรสีห์พิศณุวาธิราชผู้สำเร็จราชการเมืองพิษณุโลกเป็นหัวเมืองเอกอย่างครั้งกรุงเก่าต่อมา

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2318 พม่ายกกองทัพมาตีเมืองไทยอีก คราวนี้อะแซหุ่่นก็ แม่ทัพพม่า ทำสงครามตามแบบอย่างครั้งพระเจ้าหงสาวดีบุเรงนอง ยกกองทัพเข้ามาทางเมืองตาก หมายจะตีหัวเมืองเหนือตัดกำลังเสียก่อนแล้วจึงลงมาตีกรุงธนบุรี ขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ครั้นยังดำรงพระยศเป็นพระยาจักรี ยกกองทัพขึ้นไปตั้งอยู่ที่เมืองเชียงใหม่กับเจ้าพระยาสุรสีห์ฯ เตรียมจะไปตีเอาเมืองเชียงใหม่จากพม่า ครั้นทราบว่ามีกองทัพพม่ายกเข้ามาทางด้านเมืองตาก เจ้าพระยาทั้งสองก็รีบลาทัพกลับมาตั้งอยู่ ณ เมืองพิษณุโลก คอยกองทัพกรุงธนบุรีที่จะขึ้นไปสมทบรบพุ่งเข้าศึกด้วย ในสมัยนั้นหัวเมืองเหนือเพิ่งเป็นปรกติ ไพรบ้านพลเมืองยังน้อยไม่มีกำลังพอจะบุกรุกกองทัพใหญ่ของข้าศึกได้ อะแซหุ่่นก็ได้ทียกกองทัพใหญ่ตรงไปตีเมืองพิษณุโลก นับเป็นครั้งที่ 8 ที่เมืองพิษณุโลกถูกตีจากข้าศึก และเป็นครั้งสุดท้ายที่ปรากฏในพงศาวดารว่าข้าศึกตีเมืองพิษณุโลกอะแซหุ่่นก็ หมายจะตีเมืองให้ได้ก่อนกองทัพกรุงธนบุรีขึ้นไปช่วย แต่เจ้าพระยาทั้งสองต่อสู้ป้องกันเมืองเป็นสามารถ พม่าพยายามอย่างไรก็ไม่ได้เมือง จนอะแซหุ่่นก็ออกปากชมฝีมือ และขออุทวเจ้าพระยาจักรีแล้วให้ตั้งล้อมเมืองไว้ด้วยเห็นว่าพมามีกำลังมากกว่า หมายจะให้เจ้าพระยาทั้งสองต้องยอมแพ้เมื่อถึงเวลาอดอยากสิ้นเปลืองเสบียงอาหาร พม่าคอยตีตัดกองทัพพระเจ้ากรุงธนบุรีที่ยกขึ้นไปช่วยมิให้ส่งเสบียงอาหารเข้าไปได้ เมืองพิษณุโลกถูกข้าศึกล้อมอยู่ 4 เดือน จวนจะสิ้นอาหารที่ในเมือง แต่เจ้าพระยาทั้งสองไม่ยอมแพ้ ให้รวบรวมบรรดาคนฉกรรจ์ทั้งชายหญิงเข้าสมทบกองทหาร แล้วยกออกไปปล้นค่ายข้าศึกซึ่งตั้งล้อมทางด้านตะวันออก ตีหักออกไปจากที่ล้อมได้ไปตั้งอยู่ ณ เมืองเพชรบูรณ์ อะแซหุ่่นก็จึงได้เมืองพิษณุโลก แต่พอได้เมืองก็ได้รับท้องมาตรามาแต่เมืองพม่า ว่าเปลี่ยนรัชกาลใหม่ เกิดวุ่นวายในบ้านเมือง อะแซหุ่่นก็ต้องเลิกทัพกลับไปเมื่อพม่าจะเลิกทัพกลับไปครั้งนั้นให้เผาเมืองพิษณุโลกเสีย ในพงศาวดารว่าไฟไหม้หมดเมืองทั้ง

เมือง เว้นแต่ที่บริเวณวัดพระศรีรัตนมหาธาตุแห่งเดียวที่ไฟมิได้ไหม้ เมืองพิษณุโลกและหัวเมืองมณฑลฝ่ายเหนือยับเยินในครั้งศึกอะแซห่วนก็เกือบจะร้างหมดทุกเมือง

3.1.4. พิษณุโลกสมัยรัตนโกสินทร์

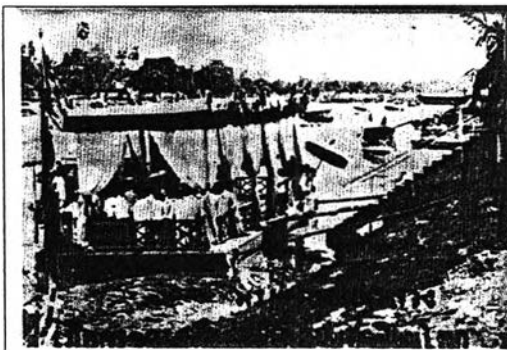
ในสมัยรัตนโกสินทร์รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า รัชกาลที่ 1 นี้พระองค์ยังมีทันที่จะทำนุบำรุงหัวเมืองเหนือรวมทั้งเมืองพิษณุโลก ซึ่งถูกพม่าเผาและทำลายจนเกือบจะร้างให้กลับคืนดีดังเก่าได้ พม่าก็ยกทัพมาตีเมืองไทยอีก คือ เมื่อ พ.ศ.2328 ซึ่งในครั้งนั้นพม่ายกมาทุกทาง เป็นกองทัพใหญ่หลวงยิ่งกว่าเคยปรากฏมาแต่ก่อน พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โปรดให้ทิ้งเมืองเหนือเหมือนอย่างครั้งสมเด็จพระนเรศวรมหาราช และโปรดให้รื้อกำแพงเมืองป้อมต่างๆเสียด้วย เพื่อให้พม่ายึดอาศัยเป็นที่มั่นได้และคงรักษาเมืองขึ้นไปเพียงปากฟิงใต้เมืองพิษณุโลกลงมาเท่านั้น พร้อมทั้งกองทัพใหญ่อยู่ที่เมืองนครสวรรค์ ครั้นพม่าพ่ายแพ้ในคราวนั้นแล้ว จึงได้กลับตั้งหัวเมืองเหนือขึ้นอีกต่อไป

ต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 เมื่อยังทรงผนวชได้เสด็จจุดศัลไปตั้งเมืองพิษณุโลก เมืองสวรรคโลก และเมืองสุโขทัย ทรงได้พระแท่นมั่งคศิลากับหลักศิลาจารึก (ภาษาเขมร) ของพระมหารัชมหาราชาลิไทยลงมาด้วย และการได้สอนศิลาจารึก รู้เรื่องพงศาวดารกรุงสุโขทัยเป็นหลักฐานที่แน่นอนก็เริ่มตั้งแต่นั้นเอง

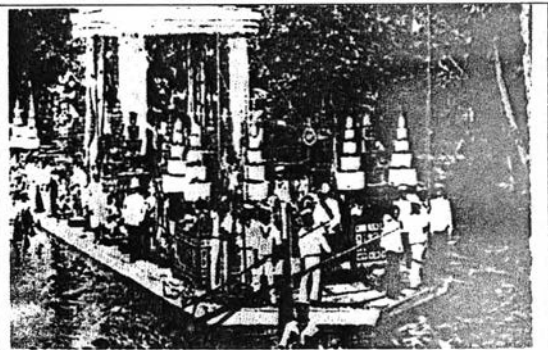
ต่อมา พ.ศ. 2409 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ได้เสด็จขึ้นไปเมืองพิษณุโลกอีกครั้งหนึ่ง โดยเรือพระที่นั่งอรรคราชวรเดช ทรงนมัสการพระพุทธชินราชเปลื้องกำไลหยกฯ กพระกรสวมนิ้วพระหัตถ์พระพุทธชินราชด้วย

ต่อมา พ.ศ.2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะเมืองพิษณุโลกขึ้นเป็นมณฑล เรียกว่ามณฑลพิษณุโลก และตั้งที่ว่าการมณฑลที่เมืองพิษณุโลก โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้สำเร็จราชการมณฑล มีเมืองที่ขึ้นอยู่ในความปกครองของมณฑลพิษณุโลก คือ พิจิตร อุตรดิตถ์ สวรรคโลก และสุโขทัย แต่ต่อมาอีกราว 10 ปี ได้โอนเมืองเพชรบูรณ์ และเมืองหล่มสักดีมารวมขึ้นอยู่ในความปกครองของมณฑลพิษณุโลกด้วย

ต่อมา พ.ศ. 2445 (ร.ศ.120) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จเสียบมณฑลฝ่ายเหนือ เสด็จประทับที่ว่าการมณฑลพิษณุโลกด้วย และโปรดให้หล่อพระพุทธชินราชจำลองขึ้นองค์หนึ่ง เพื่ออัญเชิญไปประดิษฐานยังวัดเบญจมบพิตร จังหวัดพระนคร



ภาพประกอบ 3.3 พระราชพิธีหลวงเมื่อคราว
รัชกาลที่ 5 เสด็จมณฑลพิษณุโลก เมื่อ ร.ศ. 120
ที่มา : หวน พิณรุฬห์ , 2514



ภาพประกอบ 3.4 ขบวนแห่พระพุทธรชินราช
(องค์จำลอง) ลงไปกรุงเทพฯ เมื่อ ร.ศ.120
ที่มา : หวน พิณรุฬห์ , 2514

พ.ศ. 2450 ได้มีการตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้น แล้วแยกเมืองเพชรบูรณ์และเมืองหล่มสักดีออกจากมณฑลพิษณุโลกไปรวมขึ้นอยู่ในความปกครองของมณฑลเพชรบูรณ์ที่ตั้งขึ้นใหม่

พ.ศ. 2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้เสด็จขึ้นไปสมโภชพระพุทธรชินราชเมืองพิษณุโลกอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สอง หลังจากที่เคยเสด็จเมื่อ พ.ศ. 2431 มาครั้งหนึ่งแล้ว

พ.ศ. 2458 ได้ยุบเลิกมณฑลเพชรบูรณ์ และโอนเมืองเพชรบูรณ์กับเมืองหล่มสักดีกลับมารวมอยู่ในความปกครองของมณฑลพิษณุโลกตามเดิมอีก

พ.ศ. 2460 ได้มีการเปลี่ยนคำที่เรียกว่า "เมือง" เป็นที่เรียกว่า "จังหวัด" ทั่วประเทศ เมืองพิษณุโลก จึงถูกเปลี่ยนเป็นจังหวัดพิษณุโลกตั้งแต่นั้นมา

พ.ศ. 2469 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จเลียบมณฑลฝ่ายเหนือและเสด็จเมืองพิษณุโลกเพื่อนมัสการพระพุทธรชินราชด้วย

พ.ศ. 2475 ได้ยุบจังหวัดในมณฑลพิษณุโลกเป็นอำเภอเสีย 2 จังหวัด คือ สุโขทัย และหล่มสักดี และได้โอนจังหวัดตากและกำแพงเพชร ซึ่งเดิมขึ้นอยู่กับมณฑลนครสวรรค์มารวมขึ้นอยู่ในความปกครองของมณฑลพิษณุโลก มณฑลพิษณุโลกในขณะนั้นจึงมีจังหวัดขึ้นอยู่ในความปกครอง 7 จังหวัดด้วยกัน คือพิษณุโลก สวรรคโลก อุตรดิตถ์ พิจิตร เพชรบูรณ์ ตากและกำแพงเพชร

ปลายปี พ.ศ. 2476 ได้มีประกาศให้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม ได้ยุบเลิกมณฑลเสียทั่วประเทศราชการ โดยแบ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด รวม 70 จังหวัด ด้วยกัน และมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย มณฑลพิษณุโลกจึงถูกยุบเป็นจังหวัดตั้งแต่นั้นมา

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ได้เสด็จจังหวัดพิษณุโลก และเสด็จนมัสการพระพุทธชินราชด้วย หลังจากนั้นก็ได้เสด็จจังหวัดพิษณุโลกอีกหลายครั้ง

3.2 วิวัฒนาการระบบราชการไทยกับเมืองพิษณุโลกแต่ละสมัย

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวถึง ลักษณะการปกครองของไทยแต่เดิมน่า " ลักษณะการปกครองแต่เดิมของไทยก็คงมีลักษณะเช่นเดียวกับการปกครองของชาติอื่นๆ คือมีการรวมกลุ่มกันอยู่เป็นหมู่เหล่า บางแห่งก็รวมกันเข้าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบ ให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายตามควรแก่ฐานะ ทำนองหัวหน้าหรือนายกับลูกน้อง (Master and Slave) "

ชนชาติไทยเป็นกลุ่มชนชาติที่มีระเบียบการปกครองและวัฒนธรรมสูง ประกอบกับชาวไทยมีคุณธรรมประจำชาติ ดังที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงกล่าวว่า " ชนชาติไทยมีคุณธรรม 3 ประการสำคัญ จึงสามารถปกครองประเทศสยามได้ คือ ความจงรักภักดีของชาติอย่างหนึ่ง ความปราศจากวิหิงสาอย่างหนึ่ง ความฉลาดในการประสานประโยชน์อย่างหนึ่ง "

ที่ว่าอุปนิสัยชนชาติไทยรักภักดีของชาตินั้น เห็นได้จากการไม่ยอมอยู่ในอำนาจของชนชาติอื่น ยอมเอาชีวิตเข้าแลก ภู่อิสระภาพของชาติกลับคืนได้ทุกครั้งที่ว่าอุปนิสัยไทยนั้นปราศจากวิหิงสานั้น คือที่อารีต่อบุคคลอื่นซึ่งอยู่ในปกครองหรือแม้แต่จะมาอาศัย ก็มีได้รังเกียจ กลับชอบสงเคราะห์ ความปราศจากวิหิงสานี้เองเป็นข้อสำคัญอันหนึ่ง ที่ทำให้ชนชาติอื่นไม่รังเกียจการปกครองของชนชาติไทยแต่เดิม และที่ว่าความฉลาดในการประสานประโยชน์นั้นก็พียงเห็นได้ตั้งแต่ในสมัยแรกๆ ไทยได้ปกครองประเทศสยาม ในสมัยนั้นพวกขอมยังมีอยู่เป็นอันมาก แทนที่จะกดขี่ข่มไทยกลับคิดเอาใจพวกขอมให้เข้ากับไทยด้วยประการต่างๆ คุณธรรมทั้ง 3 อย่างนี้นับว่าเป็นอุปนิสัยของชนชาติไทยแต่โบราณ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2515 :2)

3.2.1 วิวัฒนาการระบบราชการไทยกับเมืองพิษณุโลกสมัยสุโขทัย

1) การปกครองในสมัยสุโขทัย

การปกครองในสมัยสุโขทัย มีลักษณะการปกครองแบบ " บิดาปกครองบุตร " (Paternalism) คือ พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ ข้าราชการหรือข้าราชการบริพารเปรียบเสมือน

ลูกหรือคนในครอบครัว ทำการปกครองลดหลั่นกันไปตามลำดับ พระเจ้าแผ่นดินสมัยสุโขทัย ตอนต้นๆเรียกว่า " พ่อขุน " ทั้งนี้จนต่อมาในภายหลังสมัยเมื่ออิทธิพลของขอมเข้าแทรกแซง เลยกกลายเป็นพระยาไป ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับกษัตริย์ ซึ่งเดิมเปรียบเสมือนพ่อกับลูก เลยกลายสภาพเป็นข้ากับเจ้า บ่าวกับนายไป

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองของไทยในสมัยนั้น แบ่งลักษณะเมืองออกเป็นชั้นๆ นับราชธานีเป็นศูนย์กลาง คือ

1. เมืองราชธานี
2. เมืองอุปราช เมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน
3. เมืองชั้น หรือเมืองออก
4. เมืองพระยามหานคร
5. เมืองประเทศราช

1. **เมืองราชธานี** คือ เขตที่ตั้งนครหลวง หรือเมืองหลวงเป็นที่ตั้งของรัฐบาลกลาง อันได้แก่กรุงสุโขทัย มีตัวเมืองชั้นในรายรอบเป็นปริมณฑล เรียกว่า เมืองลูกหลวง ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านล้อมรอบราชธานีไว้ทั้ง 4 ด้านระยะทางระหว่างเมืองลูกหลวงกับราชธานีนั้น มีหลักว่าจะต้องไม่เกินระยะที่จะเดินติดต่อถึงกันได้ภายในระยะเวลา 2 วัน หรือระยะทาง 50 กิโลเมตร ทั้งนี้เพื่อให้การคมนาคมระหว่างเมืองหลวงและเมืองลูกหลวงเป็นไปได้สะดวก ด้วยเหตุนี้วงขอบของราชธานีจึงไม่กว้างใหญ่นัก (ภาพประกอบ 3.5)

2. **เมืองอุปราช** เมื่อสมัยที่สิ้นรัชกาลขุนศรีอินทราทิตย์ ขุนบาลเมือง ราชโอรสองค์ใหญ่ได้รับราชสมบัติ พ่อขุนรามคำแหงพระราชอนุชา ได้ทรงรับตำแหน่งอุปราช เพราะเหตุที่การปกครองในสมัยนั้น อาจแยกหน้าที่และฐานะของแต่ละบุคคลได้ยาก พ่อขุนรามคำแหงจึงได้ขอพระบรมราชานุมัติ ไปสร้างเมืองใหม่ใกล้เมืองเชลียงขึ้นเป็นเมืองลูกหลวง ให้ชื่อว่า "นครศรีสัชชนาลัย" เมืองศรีสัชชนาลัยนี้ได้เป็นเมืองอุปราชตลอดมา จนสิ้นสมัยของอาณาจักรสุโขทัย

3. **เมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน** เมื่อราชวงศ์สุโขทัยขยายสาขากว้างขวางขึ้น เจ้านายเชื้อพระวงศ์ที่ควรจะมีอำนาจในการปกครองมีมากขึ้น พระมหากษัตริย์แห่งรัฐบาลกลาง ก็จำเป็นต้องสร้างเมืองให้ไปครองเพิ่มขึ้น เพื่อแบ่งเบาการปกครองและฝึกหัดเชื้อพระวงศ์ผู้ใหญ่ ให้ชำนาญในการปกครอง ได้สร้างหรือสถาปนาเมืองเพิ่มขึ้นหลายแห่ง เรียกว่า "เมืองลูกหลวง" เมืองลูกหลวงในสมัยนั้นคือ

ทิศเหนือ	เมืองศรีสัตตนาลัย
ทิศตะวันออก	เมืองสองแคว (พิษณุโลก)
ทิศใต้	เมืองสระหลวง (พิจิตร)
ทิศตะวันตก	เมืองกำแพงเพชร

4. เมืองพระยามหานคร เมืองใหญ่ๆ นอกอาณาเขตออกไปเรียกว่า เมืองพระยามหานคร เป็นหัวเมืองชั้นนอก เมืองหนึ่งๆ มีเมืองเล็กๆ ขึ้นอยู่มากบ้างน้อยบ้าง ทำนองเดียวกับมณฑลในสมัยต่อมา ซึ่งมีเมืองรวมอยู่หลายเมือง เจ้าเมืองเป็นเจ้า หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เวลาเกิดศึกสงครามราษฎรในเมืองหนึ่งๆ ก็รวมกันเข้าเป็นกองพลหนึ่ง

เมืองพระยามหานครสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีครั้งสมเด็จพระเจ้ารามคำแหงมหาราชมีดังนี้

ทิศใต้	เมืองแพรก (สรรค์บุรี) เมืองสุพรรณบุรี (อู่ทอง) เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี และเมืองตะนาวศรี
ทิศเหนือ	เมืองแพร่
ทิศตะวันออก	เมืองหล่ม เมืองเพชรบูรณ์ เมืองศรีเทพ

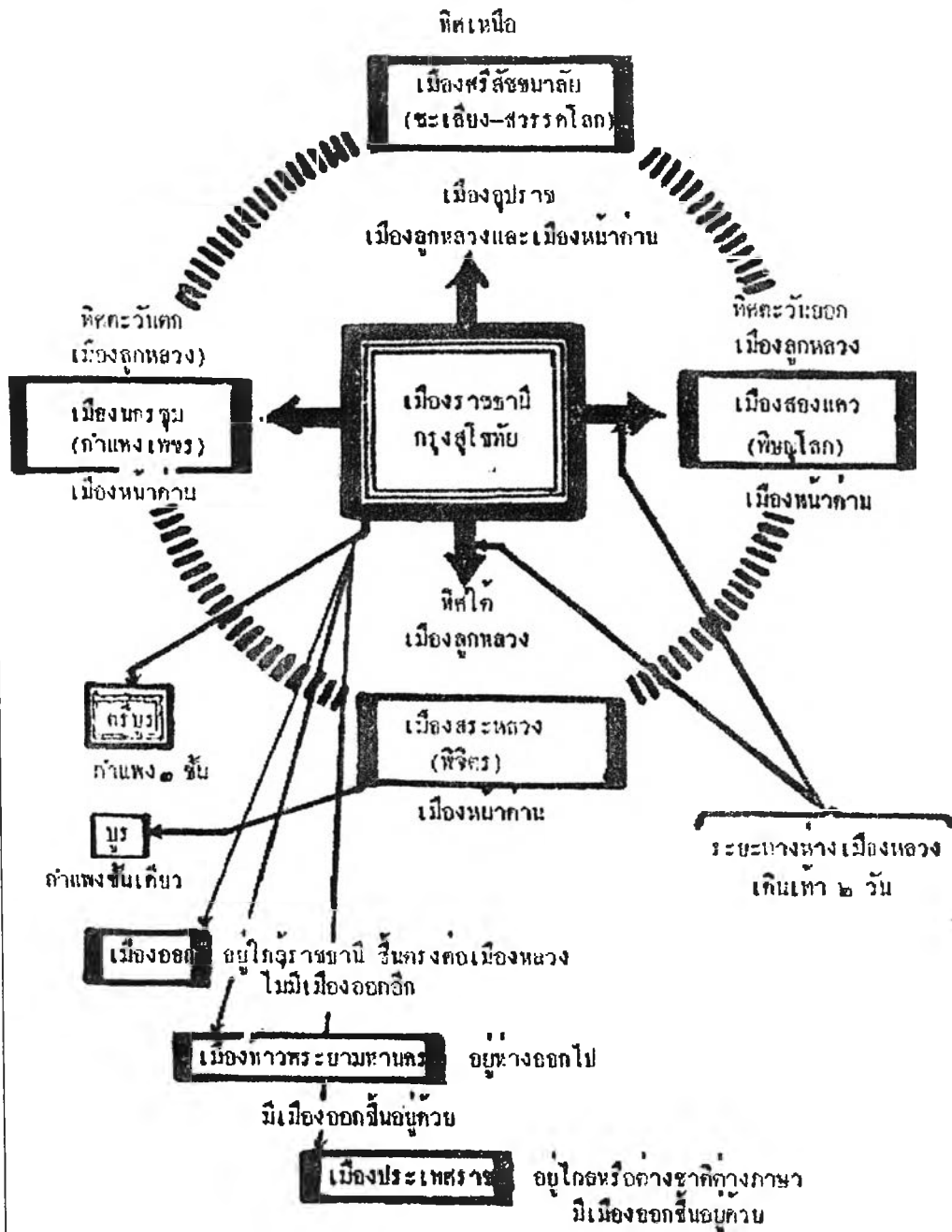
เมืองในราชอาณาจักรแบ่งออกเป็นราชธานีและเมืองพระยามหานคร โดยมีคนไทยเป็นเจ้าเมืองปกครองทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีเมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักร อันชาวเมืองเป็นชนต่างชาติ ซึ่งจัดให้เป็นเมืองประเทศราช มีเจ้าชาวพื้นเมืองนั้น ซึ่งพระมหากษัตริย์ไทยทรงแต่งตั้ง ปกครองอย่างสิทธิขาดเหมือนอย่างเจ้าแผ่นดินในเมืองของตนแต่ต้องถวายต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการต่อพระมหากษัตริย์ไทยตามกำหนด และเวลาเกิดสงครามก็เกณฑ์กองทัพออกมาช่วยเท่านั้น

5. เมืองประเทศราช เมืองที่เป็นประเทศราชครั้งสมเด็จพระเจ้ารามคำแหงมหาราช สันนิษฐาน ตามประวัติศาสตร์ว่ามีดังนี้ (ภาพประกอบ 3.6)

ทิศใต้	มีเมืองนครศรีธรรมราช เมืองมะละกา และเมืองยะโฮร์
ทิศตะวันตก	มีเมืองทวาย เมืองเมาะตะมะ และเมืองหงสาวดี
ทิศตะวันออกเฉียงเหนือ	มีเมืองน่าน เมืองเซ้า (คือเมืองหลวงพระบาง) เวียงจันทน์ และเมืองเวียงคำ

ระบบการปกครองของไทย สมัยกรุงสุโขทัย

การป้องกันราชอาณาจักร



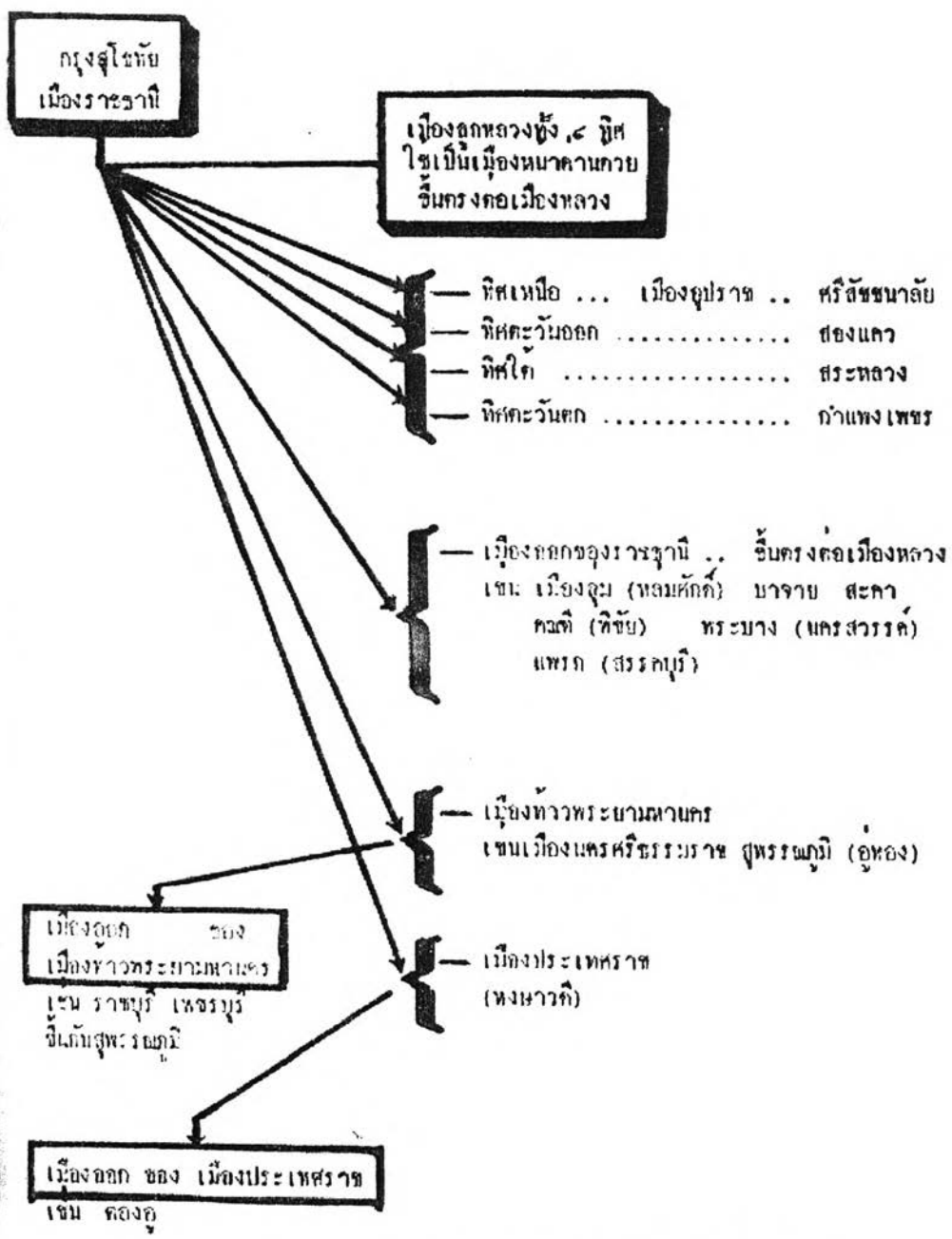
ภาพประกอบ 3.5 ระบบการปกครองของไทยสมัยสุโขทัย

ที่มา : ธรรมคامنน์ โกวาทิ, 2507

ระบบการปกครองของไทย

สมัยกรุงสุโขทัย

การปกครองท้องถิ่น



ภาพประกอบ 3.6 การปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยสุโขทัย

ที่มา : ธรรมคามณี ไกวาที่, 2507

2) ชุมชนโบราณสมัยสุโขทัย

สุโขทัยเป็นเขตแดนที่มีการปกครองในรูปแบบที่เป็นรัฐ นั่นก็คือมีเขตแดนที่กำหนดขอบเขตไว้เด่นชัด มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำที่มีอำนาจรวมศูนย์อยู่ ณ เมืองที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมืองสำคัญ ซึ่งชื่อเมืองนั้นมีความหมายกินไปถึงการเป็นชื่อของรัฐ หรือแคว้นแคว้นอีกด้วย

เขตแคว้นสุโขทัยจำกัดอยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง ยม น่านตอนล่าง และลุ่มน้ำป่าสักตอนบน ในเขตจังหวัดตาก กำแพงเพชร สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ พิจิตร และนครสวรรค์ นับได้ว่าทำให้แลเห็นชุมชนทางการเมือง(Polity) ของสุโขทัยได้ชัดเจนท่ามกลางบ้านเมืองหรือรัฐร่วมสมัยที่อยู่ใกล้เคียงกัน คือ เขตแคว้นล้านนา อันมีเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางในเขตลุ่มน้ำ ปิง วัง ยม น่าน ตอนบน เขตรัฐอยุธยาและสุพรรณภูมิในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งอยู่ต่ำกว่าเขตเมืองนครสวรรค์ลงมา

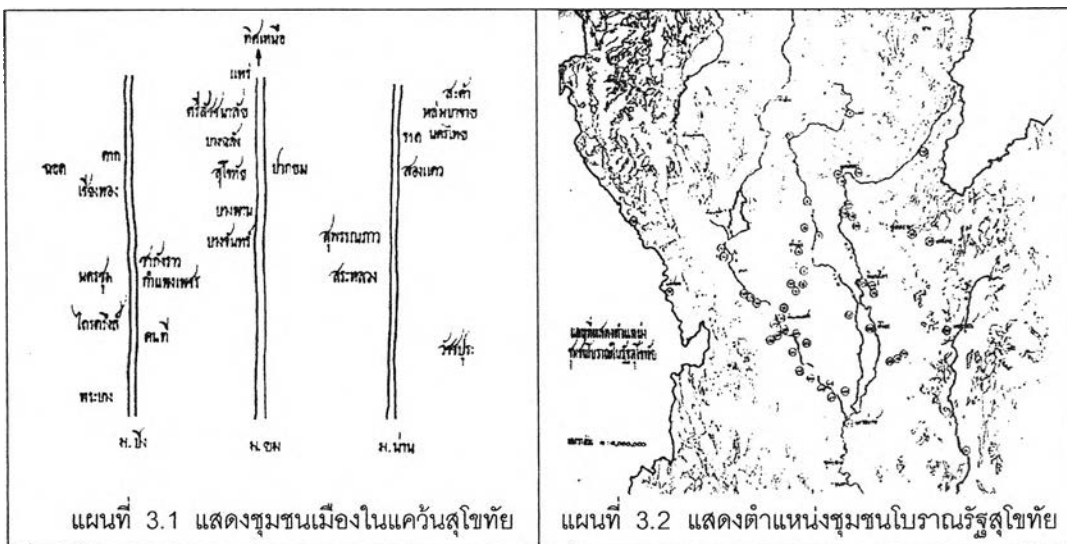
หลักฐานโบราณคดีที่เป็นโบราณวัตถุสถานและศิลาจารึกเป็นข้อมูลที่กล่าวถึงชื่อเมืองโบราณที่นับว่าอยู่ในแคว้นสุโขทัย ได้แก่ เมืองสุโขทัย เมืองศรีสัชชนาลัย เมืองสะพานหลวง เมืองสองแคว เมืองบางฉลุง เมืองนครชุม เมืองฉอด เมืองเชียงทอง เมืองบางพาน เมืองบางจันทร์ เมืองบางพระยา เมืองคนที เมืองวัชรปุระ เมืองรัต เมืองปากยม เมืองซากังราว เมืองสุพรรณภาว เมืองสะคำ เมืองหล่มบาจาย เมืองไตรตรึง เมืองนครไทย รวม 24 เมือง

บรรดาเมืองต่างๆ ที่มีชื่อในศิลาจารึกตามที่กล่าวมานี้ บางเมืองก็โรยร่วงไปและไม่ทราบตำแหน่งว่าอยู่ที่ไหน แต่มีอีกหลายเมืองที่เดี๋ยวมียุสสืบเนื่องมาจนสมัยหลังและกระทั่งปัจจุบันอย่างเช่นเมืองสุโขทัย เมืองศรีสัชชนาลัย เมืองสองแคว(พิษณุโลก) เมืองเพชรบูรณ์ เมืองตาก เมืองกำแพงเพชร เมืองพระบาง (นครสวรรค์) เมืองฝาง เมืองนครไทย เมืองแพร่ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาศึกษาตำแหน่งของบรรดาเมืองโบราณในแคว้นสุโขทัยที่มีการกล่าวชื่อถึงในศิลาจารึก พอกำหนดได้ว่า ในระยะแรกๆ บ้านเมืองเกิดขึ้นในบริเวณลุ่มน้ำยมและลุ่มน้ำน่านก่อน ต่อมาจึงค่อยๆ ขยายตัวไปทางลุ่มน้ำปิงทางตะวันตก และลุ่มน้ำป่าสักทางตะวันออก สามารถสรุปคร่าวๆตามทิศทางได้ดังนี้ (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2545: 19) (แผนที่ 4.1)

การกระจายตัวของชุมชนที่เป็นเมืองของสุโขทัยมีลักษณะขยายตัวไปตามแนวตะวันตกและตะวันออกมากกว่าตามแนวเหนือและใต้ ความหนาแน่นของเมืองจะอยู่ในระหว่าง

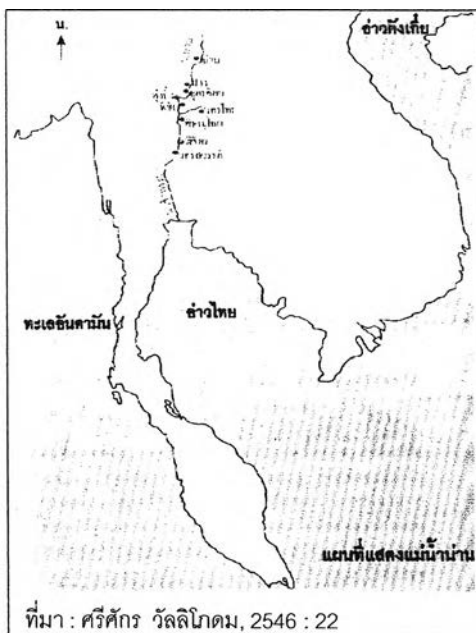
จากฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง ไปจนถึงแม่น้ำน่านทางตะวันออก ต่อจากนั้นก็มีการขยายตัวข้ามเทือกเขาถนนธงชัย-ตะนาวศรี ไปยังเมืองฉอดในเขตมอญ-พม่า ซึ่งอยู่ทางตะวันตก ส่วนทางตะวันออกมีการขยายตัวข้ามเทือกเขาเพชรบูรณ์ไปยังลุ่มน้ำป่าสัก และบริเวณลุ่มน้ำโขงในเขตภาคอีสานตอนเหนือ



ที่มา : ศรีศักร วัลลิโภดม, 2546 : 19

ที่มา : ศรีศักร วัลลิโภดม, 2546 : 21

ชุมชนเมืองโบราณในระยะแรกที่ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ในบริเวณลุ่มแม่น้ำน่านและลุ่มน้ำต่างๆ ที่สำคัญมีหลายชุมชนเมืองด้วยกัน ได้แก่ ชุมชนเมืองน่าน เมืองพญาป่าด(ลำน้ำป่าด) ชุมชนเมืองฝาง เมืองลับแล (อุตรดิตถ์) เมืองทุ่งยั้ง เมืองพิชัย และเมืองพิษณุโลก



ที่มา : ศรีศักร วัลลิโภดม, 2546 : 22

แผนที่ 3.3 แสดงชุมชนบริเวณลุ่มน้ำน่านและลำน้ำต่างๆ

ชุมชนเมืองพิษณุโลก พบร่องรอยในระดับชุมชนเมืองค่อนข้างหนาแน่น ทั้งระดับบ้านและเมืองส่วนใหญ่ในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก จะพบมากทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน ทั้งบริเวณที่อยู่ทางเหนือ และทางใต้ของเมือง ส่วนบริเวณทางฝั่งตะวันตกพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ลุ่มต่ำ มีร่องรอยของทางน้ำเก่าเปลี่ยนทางเดิน ที่พบเห็นก็เพียงแต่วัดโบราณขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน

อาจกล่าวได้ว่า การตั้งหลักแหล่งของชุมชนบ้านเมืองในเขตเมืองพิษณุโลกนั้น ส่วนใหญ่อยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่านทั้งสิ้น อาจแบ่งการตั้งหลักแหล่งบ้านเมืองออกได้เป็น 4 เขตใหญ่ด้วยกัน คือ บริเวณเมืองพิษณุโลก บริเวณลุ่มน้ำแควน้อย บริเวณลุ่มน้ำวังทอง และบริเวณลำคลองแม่ระกา ในที่นี้จะทำการศึกษาเฉพาะในบริเวณเมืองพิษณุโลก

3) ชุมชนเมืองพิษณุโลกโบราณ

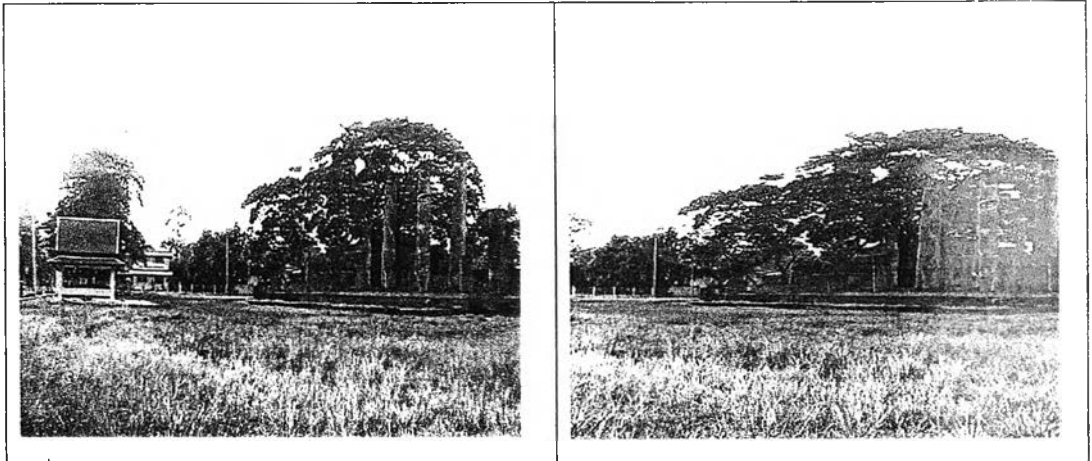
ชุมชนเมืองพิษณุโลกโบราณ ในที่นี้หมายถึงชุมชนเมืองโบราณที่ตั้งอยู่ริมฝั่งทั้งด้านตะวันตกและตะวันออกของแม่น้ำน่าน เริ่มตั้งแต่บริเวณบ้านทองหลางที่อยู่ทางเหนือ ผ่านบ้านวัดตาลมายังเมืองพิษณุโลก ผ่านตัวเมืองพิษณุโลกลงไปยังบ้านวัดพริก บรรดาชุมชนที่พบส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนที่สูงริมฝั่งแม่น้ำ อันเกิดจากการทับถมของโคลนตะกอน ล้วนเป็นชุมชนขนาดหมู่บ้าน มีซากวัดขนาดเล็กๆ เหลือให้เห็นเป็นร่องรอยของชุมชน บรรดาชุมชนเหล่านี้มีการสืบทอดเรื่อยมา คงเป็นสภาพหมู่บ้านและตำบลจนกระทั่งปัจจุบัน

ห่างจากบริเวณริมฝั่งแม่น้ำออกไป สภาพภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มต่ำ บางแห่งเป็นหนองบึง บางแห่งมีรอยลํารางเก่าที่มีการเปลี่ยนแปลงเส้นทาง เดินของแม่น้ำน่าน มักพบชุมชนในระดับหมู่บ้านตามริมฝั่งของลำน้ำเก่าๆนี้ ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพทิ้งร้างเพราะลำน้ำตื้นเขิน ไม่มีน้ำใช้เพียงพอในฤดูแล้ง

บริเวณตัวเมืองพิษณุโลก ปรากฏพบร่องรอยของคูน้ำและคันดินรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าทั้งสองฟากแม่น้ำน่าน มีขนาด 2,900 x 1,100 เมตร นับว่าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ร่องจากเมืองสุโขทัย



สภาพเมืองพิษณุโลก เป็นเมืองเอกแตก มีแม่น้ำผ่ากลาง ซึ่งคลุมพื้นที่บริเวณ
ค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ลงมายังบริเวณวิทยาลัยครูพิษณุโลกสงคราม ภายในบริเวณนี้พบ
ซากวัดหลายแห่ง แต่ที่เหลือซากให้เห็นชัดเจน คือวัดวิหารทอง

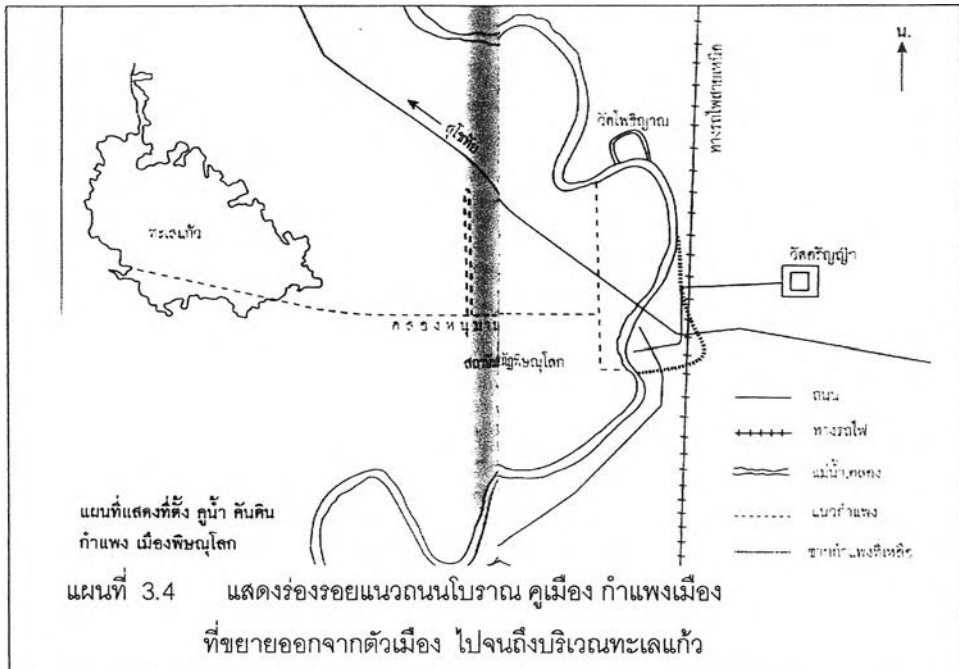


ที่มา : โดยผู้ศึกษา, มิถุนายน : 2546

ภาพประกอบ 3.7 แสดงซากโบราณสถานบริเวณวัดวิหารทองที่เหลือในปัจจุบัน

นอกแนวคูเมืองทางด้านตะวันตก มีร่องรอยของแนวคันดินและคูน้ำขยาย
ออกไปคลุมบริเวณบ้านไผ่ล้อม อันเป็นบริเวณที่มีทางน้ำติดต่อกันไปยังเขตทะเลแก้ว ซึ่งพบ
ร่องรอยแนวคันดินรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าและสระน้ำโบราณ แสดงให้เห็นว่ามีการขยายบริเวณเมือง
ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่าน ไปจนเกือบถึงบริเวณทะเลแก้ว ยิ่งกว่านั้น ยังพบแนวถนน
โบราณที่ตัดออกจากตอนใต้ ขนานกับลำน้ำน่านไปทางทิศใต้ เข้าไปในเขตอำเภอบางระกำ ณ
บริเวณ บ้านท่าทอง ร่องรอยของถนนนี้ยังเห็นชัดเจน เป็นแนวยาวประมาณ 2 กม. แล้วหายไป
ในเขตบ้านคลองคู (แผนที่ 3.1)

ทางฝั่งตะวันออกของตัวเมือง ร่องรอยของคูน้ำและกำแพงเมือง เลื่อนหาย
และขาดเป็นตอนๆ พอจะเห็นได้ชัดเจนกับบริเวณทางตอนเหนือ ที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับค่ายสมเด็จพระ
นเรศวรมหาราช ส่วนทางตอนใต้ไม่พบร่องรอยมากนัก เพราะเป็นบริเวณย่านตลาด และที่
ทำการรัฐบาลในปัจจุบัน บริเวณฝั่งตะวันออกนี้ยังพบแนวกำแพงที่ก่อด้วยอิฐ มีเชิงเทินแข็งแรง
กว่าฝั่งตะวันตก



ที่มา : ศรีศักร วัลลิโภดม, 2546 : 88

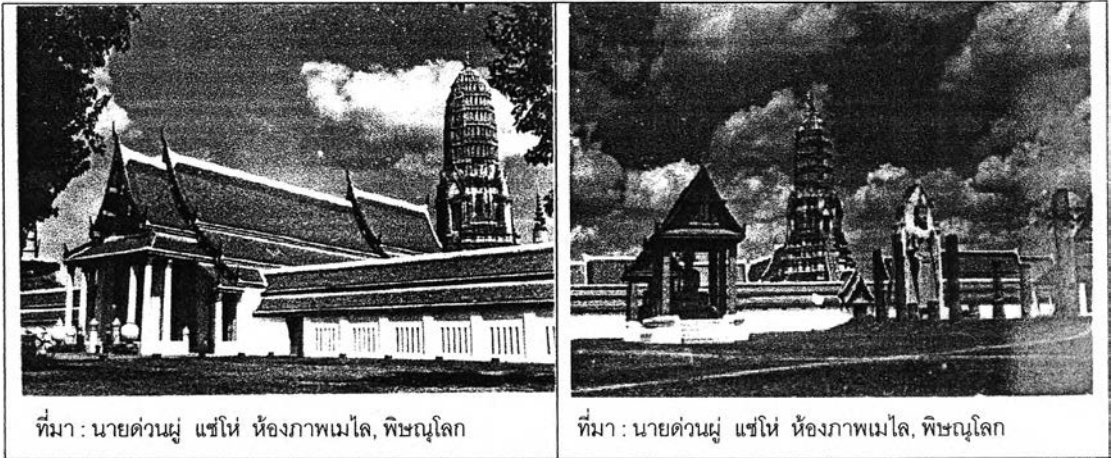
ภายในกำแพงเมืองทางฝั่งตะวันออกนี้ มีร่องรอยของวัดโบราณหลายแห่ง แต่ที่เหลือเห็นเด่นชัดและเป็นวัดที่สืบทอดมาจนทุกวันนี้ ได้แก่ วัดพระศรีรัตนมหาธาตุ วัดนางพญา และวัดราชบูรณะ สิ่งที่พบว่าเป็นหลักฐานโบราณสถานแบบสุโขทัย ปรากฏให้เห็นเฉพาะในเขตวัดพระศรีรัตนมหาธาตุแต่เพียงแห่งเดียว นั่นคือพระอัฐสุวรรคและพระวิหารที่ตั้งอยู่ด้านหลังของพระปรางค์ที่บรรจุพระบรมธาตุ และวิหารพระพุทธรชินราช ลักษณะของพระอัฐสุวรรคและพระวิหารที่หันหน้าไปทางทิศตะวันออกนั้นเป็นแบบอย่างศิลปสถาปัตยกรรมแบบสุโขทัยอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีพระพุทธรชินราชซึ่งนับได้ว่าเป็นศิลปกรรมแบบสุโขทัย แต่พระวิหารรวมทั้งเขตพระพุทธรชินราช และพระปรางค์ประธาน ตลอดจน วัดอื่นๆ สันนิษฐานว่าได้มีการบูรณะสร้างใหม่ในช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นลงมาจนถึงรัชสมัยพระเจ้าบรมโกศปลายสมัยอยุธยา(ภาพประกอบ 3.8)



ที่มา : หวน พิณรุฬห์, 2514



ที่มา : หวน พิณรุฬห์, 2514



ภาพประกอบ 3.10 บริเวณวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ



ภาพประกอบ 3.11 พระพุทธรชินาราชวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ



ที่มา : หวน พิณรุพันธ์, 2514

ภาพประกอบ 3.12 บริเวณวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ เมื่อ ร.ศ. 120 เห็นพระอัฐรารศ
 วิหารและพระปรางค์หันหน้าไปทางตะวันออกแบบสุโขทัย ส่วนพระปรางค์ได้รับการซ่อมแซม
 จนเป็นพระปรางค์แบบสมัยอยุธยา

บริเวณนอกเขตเมืองออกไปทางตะวันออก เป็นบริเวณอรัญญิก มีวัดโบราณตั้งอยู่หลายแห่ง แต่ที่ยังคงเหลือให้เห็นขณะนี้ คือ วัดเจดีย์ทองและวัดอรัญญิก โดยเฉพาะวัดเจดีย์ทองนั้นมีพระเจดีย์ทรงดอกบัวเป็นประธาน ยังคงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน เพราะฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบรูปแบบศิลปกรรมของโบราณวัตถุสถาน ที่พบทั้งสองฝั่งแม่น้ำน่าน ในบริเวณตัวเมืองพิษณุโลกแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หลักฐานที่เป็นของในสมัยสุโขทัย พบอยู่ทางฝั่งตะวันออกมากกว่าทางฝั่งตะวันตก



ภาพประกอบ 3.13 เจดีย์ทรงดอกบัว
สถาปัตยกรรมแบบสุโขทัยที่วัดเจดีย์ทอง

ภาพประกอบ 3.14
เจดีย์วัดอรัญญิก

ที่มา : หวน พิณอุพันธ์, 2514

เมืองพิษณุโลกสมัยสุโขทัย เป็นเมืองหนึ่งในชุมชนทางการเมืองของรัฐสุโขทัย บริเวณลุ่มน้ำน่าน พบร่องรอยชุมชนเมืองทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน ร่องรอยการใช้ที่ดินของชุมชนเมือง และการใช้ที่ดินสถาบันราชการในระยะแรกๆ สมัยสุโขทัยนี้ สันนิษฐานว่าน่าจะมีความสัมพันธ์กับตัวเมือง โดยน่าจะอยู่ใกล้ชิดกับพระราชวัง, วัด โดยที่ตั้งของชุมชนเมืองน่าจะมีความสัมพันธ์กับแม่น้ำน่าน เนื่องจากการสัญจรไปมาของชาวเมืองในสมัยนั้นน่าจะใช้เส้นทางน้ำเป็นสำคัญ โดยที่ตั้งของเมือง, สถานที่ราชการ หรือสถานที่สำคัญๆ ของเมือง น่าจะสัมพันธ์กับแม่น้ำน่าน รวมทั้งย่านชุมชนที่อยู่อาศัยด้วย เนื่องจากความสะดวกในการเดินทาง การสัญจรทางน้ำเป็นสำคัญ

3.2.2 วิวัฒนาการระบบราชการไทยกับเมืองพิษณุโลกสมัยอยุธยา

1) การปกครองในสมัยอยุธยา

กรุงศรีอยุธยาเคยเป็นประเทศราชของกรุงสุโขทัยมาก่อน เมื่อสิ้นรัชการของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแล้ว อาณาจักรสุโขทัยเริ่มเสื่อมอำนาจลง ปรากฏว่าหัวเมืองมอญซึ่งเคยเป็นเมืองขึ้นได้ก่อการกบฏ กรุงสุโขทัยไม่สามารถปราบปรามได้ พระเจ้าอู่ทองทรงเห็นว่า กรุงสุโขทัยอ่อนอำนาจลง จึงประกาศอิสรภาพ และทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ด้วยการเปลี่ยนแปลงตามแบบขอม คือ **แบบเทวสมมติ** (Divine rights) พระมหากษัตริย์ถูกยกย่องเสมือนสมมติเทพ เช่น พระอิศวรหรือพระนารายณ์ การปกครองแบบเทวสิทธิ์นี้กระทำให้ชนชั้นปกครองกลายเป็นชนชั้นหนึ่งต่างหาก มีอภิสิทธิ์เสมือนเทพเจ้าตามคติของฮินดู ราษฎรกลายเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจและผู้ถูกปกครองอย่างแท้จริง การปกครองระบอบ**สมบูรณาญาสิทธิราชย์** ถือกำเนิดมาจากระบบนี้ และเป็นที่มาของลัทธิมูลนายกับป่าวหรือทาส และระบบศักดินา (สมพงษ์ เกษมสิน, 2515 :37)

2) การปฏิรูประบบราชการสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ระบบราชการไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กษัตริย์องค์ที่ 8 ของกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1991-2031) ในรัชสมัยของพระองค์นี้เริ่มมีการจัดระบบการบริหารงานแผ่นดินอย่างเป็นระบบแบบแผนเพราะได้รับอิทธิพลจากข้าราชการสำนักเขมรที่ถูกกวาดต้อนมา หลังจากอยุธยาตีนครธมแตก ในสมัยนั้นรัฐพยายามเร่งสร้างฐานอำนาจและหาเครื่องมือในการรักษาอำนาจ มีการตั้งกฎมณเฑียรบาลอันเป็นบทบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ โดยกำหนดลำดับฐานันดรศักดิ์ของพระราชวงศ์ มเหสี ตลอดจนโอรสธิดา ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจทางการเมืองที่สำคัญที่สุด มีการกำหนด ระบบศักดินา ตำแหน่งข้าราชการ ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร กำหนดสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งสิทธิพิเศษต่างๆของข้าราชการ มีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้มากน้อยตามยศของบุคคล นอกจากนี้ในทำเนียบศักดินายังมีการกำหนดสิ่งตอบแทนจากรัฐในรูปยศ ราชทินนามซึ่งบอกถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นกษัตริย์ที่มีคุณสมบัติเพียบพร้อมทุกประการ ทรงเป็นนักการศึกษาที่รอบรู้ดีทุกด้าน และทรงศึกษาไม่หยุดยั้ง ทรงพระปรีชาสามารถ ทั้งด้าน

ยุทธศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ การศาสนา อักษรศาสตร์ ศิลปศาสตร์ และวรรณคดี ทรงศึกษาเยี่ยงอย่างของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช และพระมหาธรรมราชาลิไทกษัตริย์สุโขทัย และทรงเล็งสิ่งที่เห็นว่าดีมาถือปฏิบัติ ดัดแปลงแก้ไขให้เหมาะแก่สถานการณ์บ้านเมือง นับว่าเป็นกษัตริย์พระองค์แรกของกรุงศรีอยุธยา ที่ทรงรอบรู้ในรัฐศาสตร์นโยบายการปกครองบ้านเมืองอย่างดีเลิศ ทรงเป็นกษัตริย์พระองค์แรกที่เริ่มวางหลักการปกครอง โดยแยกหน้าที่ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน ทรงครองราชย์นานถึง 40 ปี โดยครองราชย์ที่อยุธยา 15 ปี และที่เมืองพิษณุโลก 25 ปี

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ งานปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองที่เห็นเด่นชัดคือ เริ่มการปกครองแบบสังเขตทร์ เริ่มมีอัครเสนาบดี แยกทหารออกจากพลเรือนเป็นครั้งแรก เปลี่ยนชื่อกรมในจตุสดมภ์ใหม่ให้เล็ก เมืองลูกหลวง เพิ่มเติมพระราชกำหนดกฎหมายที่สำคัญเช่น กฎมณเฑียรบาลคักดินา

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงแยกอำนาจการปกครองฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน มิได้ก้าวก้าวกันอย่างแต่ก่อน ทั้งสมุหนกษาใหม่ และสมุหนายก ต่างเป็นตำแหน่งที่ปรึกษาพระเจ้าแผ่นดิน (สุขสมาน วงศ์สุวรรณ : 2527:81)

การปกครองแบบสังเขตทร์ของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

หลักใหญ่คือการแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน

- ก. ส่วนกลาง
- ข. ส่วนภูมิภาค
- ค. ส่วนท้องถิ่น

ส่วนกลางมีหน้าที่บริหารงานตามราชาบายขององค์พระมหากษัตริย์ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รับงานไปปฏิบัติตามที่ส่วนกลางสั่งการออกไป ทำให้งานของประเทศไทย การควบคุมกันเป็นชั้นเป็นระเบียบเรียบร้อย ก่อให้เกิดผลดีแก่บ้านเมือง

ก. การปกครองส่วนกลางในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนแยกอำนาจกันปกครอง มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ละฝ่าย แล้วขึ้นตรงต่อพระเจ้าแผ่นดิน

ฝ่ายการทหาร มีเจ้าพระยามหาเสนาบดี สมุหพระกลาโหม เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและตรวจตราราชการฝ่ายทหารทั่วพระราชอาณาจักร จัดการเกี่ยวกับการป้องกันแผ่นดิน ตระเตรียมบำรุงกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร ตลอดจนหน้าที่ต่างๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ

ฝ่ายพลเรือน มีเจ้าพระยาจักรีศรีอโศก สมุหนายก เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักร แบ่งหน้าที่ออกเป็น 4 ส่วน เรียกว่า จตุสดมภ์ แต่ละส่วนมีเสนาบดีเป็นหัวหน้าแทนตำแหน่ง "ขุน" หัวหน้ากรมต่างๆ

ก. นครบาล (กรมเวียง) มีเสนาบดีกรมนครบาล คือพระยานครบาล เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในหน้าที่ปกครองท้องที่ ดูแลความสงบเรียบร้อยความเป็นอยู่โดยทั่วไปของราษฎร ปรามโจรผู้ร้ายและลงทัณฑ์ผู้กระทำความผิด

ข. ธรรมาธิกรณ์ (กรมวัง) เสนาบดีกรมธรรมาธิกรณ์ คือพระยาธรรมาธิกรณ์ เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ ดูแลกิจการภายในพระราชสำนักและเป็นใหญ่ฝ่ายการยุติธรรม คือมีหน้าที่พิจารณาคดีพิพากษา

ค. โภชาธิบดี (กรมคลัง) มีพระยาโภชาธิบดี เป็นเสนาบดีเป็นหัวหน้า รับผิดชอบในหน้าที่ รับจ่าย เก็บรักษาพระราชทรัพย์ เก็บส่วย ภาษีอากร เก็บรวบรวมทรัพย์สมบัติ ต่อมา มีหน้าที่เกี่ยวกับสินค้าหลวง การค้าสำเนา การค้าติดต่อกับต่างประเทศจึงมีกรมท่าซ้าย ท่าขวา ท่ากลาง ขึ้นเพื่อทำการติดต่อกับชาวต่างประเทศ

ง. เกษตราธิการ (กรมนา) พระยาเกษตราธิการเป็นเสนาบดี ผู้รับผิดชอบในหน้าที่เกี่ยวกับการทำนาตรวจตราและออกสิทธิที่นา ซึ่งถือว่าสำคัญยิ่ง เพราะอาชีพทำนาสำคัญที่สุดสำหรับราษฎร มีหน้าที่เก็บค่าที่นาที่เรียกว่าหางข้าวเข้ายังฉางหลวง ใครทำนาข้าวต้องแบ่งเอามาส่งขึ้นฉางหลวง ไว้สำหรับใช้ในราชการ เก็บสะสมเสบียงอาหารสำหรับพระนคร สำรองไว้รั้งพลเวลาเกิดสงคราม จัดการชลประทานเพื่อช่วยเหลือชาวนา

ในสดมภ์ 4 แต่ละกรม (กระทรวง) ยังมีกรมต่างๆ แยกย่อยลงไปอีก เช่น กรมธรรมาธิกรณ์ (กรมวังเดิม) มีกรมที่ขึ้นอยู่ด้วยเช่น กรมพระตำรวจวังซ้าย กรมพระตำรวจวังขวา กรมมณฑลเชียร กรมเครื่องต้น ฯลฯ

หน้าที่ฝ่ายทหาร และพลเรือน แยกจากกันโดยแท้จริง ช่วงเวลาที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะสงบ เมื่อใดเกิดศึกสงครามก็รวมกำลังทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อต่อสู้ศึกศัตรู ฉะนั้นในทางปฏิบัติจริงๆ แล้วฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน แยกกันเด็ดขาดไม่ได้ ถึงกระนั้นก็นับว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงวางระเบียบการปกครองให้รัดกุม

ขึ้นกว่าเดิมก่อนรัชสมัยของพระองค์ ทหารกับพลเรือนมิได้แยกออกจากกัน เพิ่งมาจัดแยกในสมัยพระองค์นี้เอง

ข. การปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ

การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็นหัวเมือง 3 ชั้นคือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช (สุขสมาน วงศ์สุวรรณ : 2527:81)

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โปรดให้ยกเลิกเมืองป้อมปราการด่านชั้นใน (หรือหัวเมืองหน้าศึกนอกราชอาณาจักรหรือ เมืองลูกหลวงทั้ง 4 ด้านของราชธานีเสีย เพราะเมืองป้อมเหล่านี้ ใช้ป้องกันข้าศึกไม่ได้ผลกลับเป็นประโยชน์ต่อข้าศึกในการใช้เป็นฐานทัพและเลิกล้มเมืองเก่าที่กั้นดาร พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์ชั้นสูงไปเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง เรียกกันว่าระบบ "กินเมือง" คือผู้ได้รับแต่งตั้งไม่ได้รับเงินเดือนแต่ต้องไปใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ในรูปแบบแบ่งจากภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ

การจัดทำเนียบหัวเมือง ทรงยกเลิกการเป็นประเทศราชของอาณาจักรสุโขทัย ล้มอำนาจราชธานีฝ่ายเหนือ แยกหัวเมืองต่างๆ ในอาณาจักรเซตเซตียงออกเป็นเมืองๆ ให้เป็นหัวเมืองชั้นกลาง เรียกว่าเมืองพระยามหานคร ขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา ทรงขยายอำนาจการปกครองให้กว้างขวางออกไป คือรวมเมืองที่อยู่ใกล้ราชธานีให้เป็นหัวเมืองชั้นใน ส่วนเมืองที่อยู่ห่างไกล ตรวจตราไม่สะดวกจึงจัดเป็นเมืองชั้นกลาง หรือเมืองพระยามหานคร ให้เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิ์ขาดเป็นเมืองๆไป การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งเขตการปกครองออกเป็นชั้นๆดังนี้

1. หัวเมืองชั้นใน คือเมืองที่ล้อมรอบในรัศมีใกล้ๆ ราชธานี (เมืองหลวง) และเมืองลูกหลวงแต่เดิม แต่ลดลงเป็นเมืองจัตวา กำหนดให้ทุกเมืองซึ่งอยู่ในเขตราชธานี เป็นเมืองจัตวาทั้งหมด ขึ้นอยู่ในความปกครองของเมืองหลวงโดยตรง เจ้าหน้าที่ในกรุงบังคับบัญชาไปถึง จึงถือว่าเป็นเมืองจัตวาที่ขึ้นกับส่วนกลาง เมืองจัตวาพวกนี้ไม่มีเจ้าเมือง ผู้ว่าราชการเมืองผู้เป็นหัวหน้าปกครองเมือง ไม่เรียกเจ้าเมือง เรียก "ผู้รั้ง" เพราะไม่มีอำนาจเด็ดขาดอย่างเจ้าเมือง มีตำแหน่งข้าราชการกรมการชั้นผู้น้อยลงมา เรียกว่าตำแหน่งจำเมือง แพ่ง (ตำแหน่งศาล) ศุภมาตรา (เก็บภาษี) แขวง สัสดี และทุกตำแหน่งมีตำแหน่งรองด้วยเช่น รองแพ่ง รองจำเมือง ผู้รั้งและกรมการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้ากระทรวงต่างๆ ในราชธานี

2. หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร คือเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไปจากหัวเมืองชั้นใน จัดเป็นเมืองชั้นเอก โทและตรี พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งขุนนางเจ้านาย (พระราชวงศ์หรือข้าราชการที่สูงศักดิ์) ออกไปเป็นเจ้าเมืองปกครองดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ มีคณะกรรมการปกครอง แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย เหมือนกับเมืองหลวง คือฝ่ายทหารและพลเรือน มีจตุสดมภ์ครบทั้ง 4 ตำแหน่ง ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนถือปฏิบัติตามระเบียบของราชธานี

- หัวเมืองชั้นเอก คือเมืองใหญ่ และมีความสำคัญมาก พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้เจ้านายทรงกรมที่มักจะมีตำแหน่งต่อท้ายด้วย "ราชา" ไปปกครอง เช่น ชัยราชา รามราชา มหินทรราชาหรือให้ขุนนางชั้น เจ้าพระยา ไปปกครองเมืองชั้นเอก มี 2 เมือง คือเมืองพิษณุโลก เจ้าเมืองเป็นที่ เจ้าพระยาสุรสีห์พิศณุวาธิราชชาติพิทยาศิเบศราธิบดี อภัยพิริยวาทกรรมพานู และเมืองนครศรีธรรมราช เจ้าเมืองเป็นที่ เจ้าพระยาศรีธรรมราชชาติเดโชชัยมไหสวริยธิบดี อภัยพิริยวาทกรรมพานู เมืองเอกทั้ง 2 นี้ ข้าราชการ มีตำแหน่งคล้ายๆกัน เช่น ปลัดเมือง ขุนพล เมือง วัง คลัง นา สัสดี ตำรวจ ขุนดาบ แพ่ง สรรพกร กรมปืนใหญ่ ฯลฯ มีต่างกันที่ว่า พิษณุโลกมีปลัดเมือง 2 คน คือพระราชฤทธิฐานันท์พลศักดิ์ กับพระไชยบุรณ์ ส่วนนครศรีธรรมราชมีปลัดเมืองคนเดียวคือพระศรีราชสงคราม

- เมืองโท คือเมืองเล็กและมีความสำคัญรองลงมา ทรงแต่งตั้งให้ขุนนางชั้นพระยาออกไปปกครอง เมืองโทมี เมืองสวรรคโลก เมืองสุโขทัย เมืองกำแพงเพชร เมืองเพชรบูรณ์ เมืองตะนาวศรี เมืองนครราชสีมา

- เมืองตรี ได้แก่หัวเมืองที่อยู่ภายนอกราชธานีที่กำหนดเป็นเมือง พระยามหานครชั้นตรี ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งไปปกครองมียศ พระยาหรือพระ เช่นเมืองพิชัย พิจิตร นครสวรรค์ ไชยา พัทลุง ชุมพร ฉะเชิงเทรา ฯลฯ

- เมืองจัตวา เป็นเมืองจัตวาที่ขึ้นกับเมืองเอก โท ตรี เมืองจัตวาประเภทนี้มีเจ้าเมือง โดยมากมีบรรดาศักดิ์เป็น พระ หรือหลวง เมืองจัตวาเหล่านี้เป็นเมืองที่เจ้าเมืองเอก โท ตรี อนุญาตให้ตั้งขึ้นเพื่อบำเหน็จแก่ข้าราชการในเมืองของตน เป็นเมืองเล็ก อาณาเขตแคบ พลเมืองน้อย เจ้าเมืองสามารถปกครองดูแลเองได้ทั่วถึงจึงไม่จำเป็นต้องมีจตุสดมภ์

การปกครองสมัยพระบรมไตรโลกนาถ อำนาจรัฐบาลกลางได้ขยายไปยังบรรดาเมืองต่างๆ มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม สมุหพระกลาโหมมีอำนาจตรวจตราราชการฝ่ายทหารทั่วพระราชอาณาจักร กิจการฝ่ายพลเรือนอยู่ใต้บังคับบัญชาของสมุหนายก ทั้งสมุหพระกลาโหม

และสมุหนายกขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ เป็นการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง คือราชธานี

3. หัวเมืองประเทศราช คือเมืองที่ได้ไว้ในอำนาจ หรือเป็นเมืองของชาวต่างชาติต่างภาษามาขอเป็นขอบเขตอาณา เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลกรุงศรีอยุธยามาก พระเจ้าแผ่นดินจึงโปรดให้เจ้านายของชาตินั้นปกครองดูแลกันเองอย่างเป็นอิสระ ตามจารีตประเพณีระบียบการปกครองเดิมของเขมร กรุงศรีอยุธยามีได้ควบคุมการบริหาร เพียงแต่ว่าผู้ใดจะเป็นเจ้าเมืองจะต้องทูลขอให้กษัตริย์กรุงศรีอยุธยาทรงแต่งตั้งและต้องส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามกำหนด 3 ปีต่อครั้ง หรือทุกปี และถ้ามีสงครามเกิดขึ้น เมืองประเทศราชต้องส่งกองทัพมาช่วย เช่นเมืองยะโฮ มะละกา เชียงตวาน ทวาย

ค. การปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ภายในเขตเมืองหนึ่งในพระราชกำหนดเก่าว่า มีการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหน่วยต่างๆ เริ่มต้นจากหลายๆบ้าน เป็น " หมู่บ้าน " (สมัยนั้นนิยมเรียกว่าบ้าน)มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเลือกตั้งขึ้นเป็นหัวหน้าปกครอง

หลายๆ หมู่บ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนัน ซึ่งมีบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" เป็นหัวหน้าปกครอง

หลายๆ ตำบลรวมเป็น "แขวง" มีหมื่นแขวง เป็นผู้ปกครอง

หลายๆ แขวงรวมกันเป็นเมือง มีผู้รั้งเมือง หรือเจ้าเมือง (พระยามหานคร) เป็นผู้ปกครอง

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ยังมีการกำหนดยศชั้น บรรดาศักดิ์ ข้าราชการตามตำแหน่งหน้าที่ โดยพระองค์ ทรงออกกฎหมายวางระเบียบกำหนดว่าบรรดาข้าราชการขุนนางทั้งหลาย ต้องมียศ ราชทินนาม ตำแหน่ง ศักดินา ตามชั้นและตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถยังมีการตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับ เพื่อความเหมาะสมตามชั้นตอนและตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ยังมีการตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับ เพื่อความเหมาะสมแก่กาลสมัยและความเรียบร้อยของการปกครองบ้านเมือง บางฉบับเป็นการเพิ่มเติมของเดิมที่มีอยู่แล้ว บางฉบับตราขึ้นใหม่กฎหมายเหล่านี้ได้ใช้ในการตรากฎหมายในเวลาต่อมา

กฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ มีดังนี้

1. กฎหมายลักษณะอาญาหลวง
2. กฎหมายลักษณะอาญากรกฎีก ตราเมื่อ พ.ศ.1997-1998
3. กฎหมายว่าด้วยการเทียบศักดินา กฎหมายเทียบศักดินาพลเรือน กฎหมายทหารหัวเมือง ตราเมื่อ พ.ศ.1998
4. กฎหมายว่าด้วยกฎหมายเทียบบาล ตราเมื่อ พ.ศ.2001

จากการปฏิรูประบบบริหารการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทำให้การปกครองมีลักษณะแบบแผนที่รัดกุม ยิ่งกว่าแต่ก่อน โดยพระองค์เลือกเอาลักษณะที่ดีจากขอมและกรุงสุโขทัย มาผสมกัน เป็นการเอาแนวความคิดใหม่ผสมกับความคิดเก่า ปฏิรูปการปกครองใหม่ แบบโยงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้พระเจ้าแผ่นดิน กรุงศรีอยุธยาใช้อำนาจการปกครองมากขึ้น สามารถบังคับบัญชา ได้อย่างทั่วถึง ราชธานีมีอำนาจกว้างขวางกว่าแต่ก่อน เป็นผลดีข้างฝ่ายพระมหากษัตริย์ ทำให้บ้านเมืองเจริญขึ้น มีความสงบสุข ถือการปกครองของพระบรมไตรโลกนาถเป็นแบบอย่างตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สมัยอยุธยาตอนต้น (พ.ศ. 1893-1998) อยุธยาทำสงครามกับเมืองต่างๆ ที่เคยมีอำนาจมาก่อนอยู่ตลอดทั้งรัฐเขมร (ปราบได้ในสมัยพระเจ้าอู่ทอง แต่มีการแข็งเมืองอยู่เสมอ) และเมืองฝ่ายเหนือคือ สุโขทัยและเชียงใหม่ ซึ่งอยุธยาสามารถปกครองสุโขทัยได้ในปี พ.ศ.1921 และสงบศึกกับเชียงใหม่ในปี พ.ศ.2018 หากพิจารณาถึงสาเหตุที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแล้ว จะเห็นได้ว่ากรุงศรีอยุธยานั้นมีประชากรจำนวนมากและแผ่ราชอาณาจักรออกไปอย่างกว้างขวาง จึงเป็นไปได้ที่จะใช้การปกครองแบบพ่อปกครองลูกซึ่งกษัตริย์มีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิดดังเช่นสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์ต้องทรงมอบหมายงานและอำนาจบังคับบัญชา ให้พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ไปปกครองแทน ประกอบกับสมัยนั้นมีการศึกสงครามกับรัฐอื่นๆ อยู่ไม่ขาด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพสามารถเกณฑ์กำลังพลและทรัพยากรมาทำศึกสงครามอย่างทันทั่วทั้งนี้ นอกจากนี้ยังต้องพยายามรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสร้างฐานอำนาจและรักษาอำนาจเอาไว้ด้วย ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนี้ สถาบันกษัตริย์แยกตัวจากมวลชนได้อย่างเด็ดขาด กษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพมีพระราชอาญาสิทธิ์เหนือคนทั้งปวง ทั้งนี้เนื่องจากต้องทรงพยายามสร้างบารมีแข่งกับรัฐอื่นๆ และเพื่อป้องกันการกระด้างกระเดื่องจากประชาชนและขุนนางอีกด้วย

3) เมืองพิษณุโลกในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงครองราช ฤ เมืองพิษณุโลก ระหว่าง พ.ศ. 2006-2031 จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เมืองพิษณุโลกเป็นเมืองที่เกิดขึ้นในระยะการขยายตัวของแคว้นสุโขทัย ชุมชนเมืองโบราณต่างๆ ตั้งอยู่ริมแม่น้ำน่าน ทั้งทางด้านตะวันตก และ ตะวันออก เป็นชุมชนระดับหมู่บ้าน มีซากวัดขนาดเล็กๆ ให้เห็นเป็นร่องรอยของชุมชน

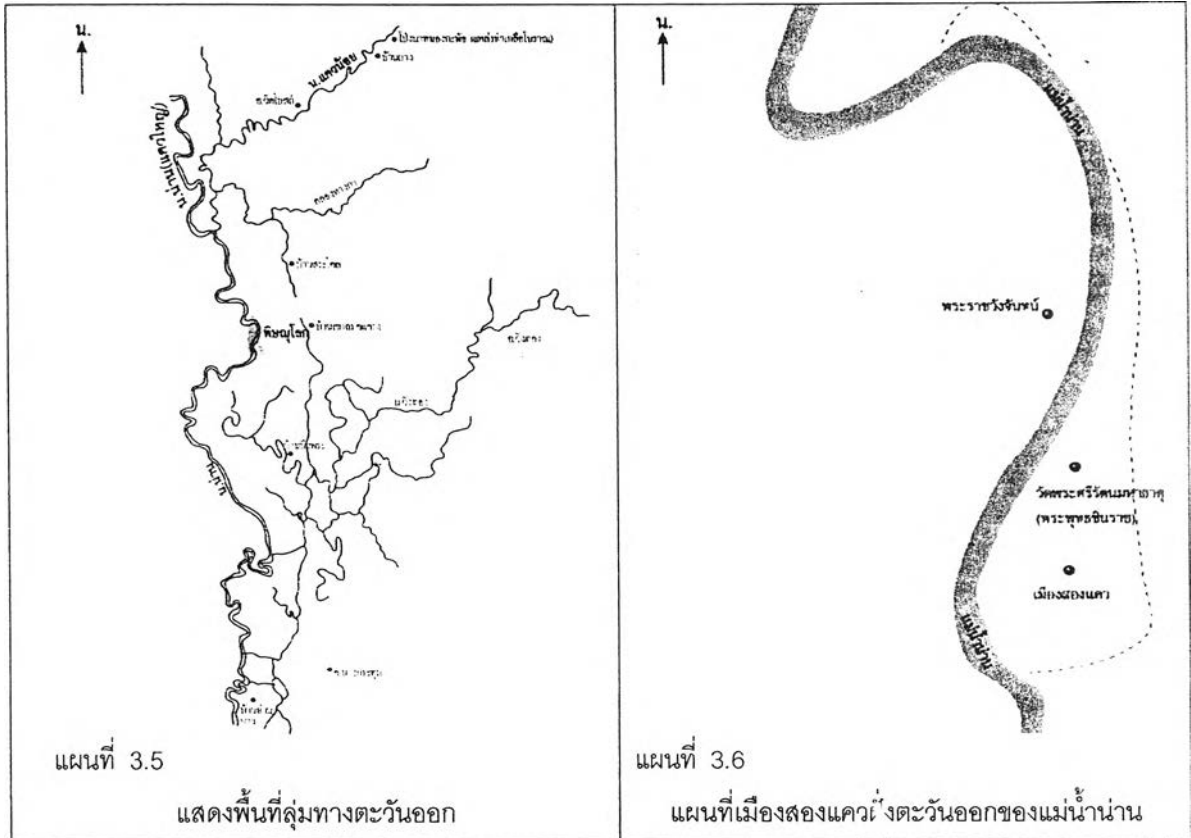
ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของเมืองพิษณุโลก ตั้งอยู่บน 2 ฝั่งแม่น้ำน่าน ซึ่งสามารถเดินทางได้สะดวก โดยเฉพาะเรือสินค้า สามารถขึ้นล่องระหว่างเมืองเหนือ-ใต้ สามารถเดินทางขึ้นเหนือไปเมืองท่าสินค้าที่อุตรดิตถ์ เมืองพิษณุโลกจึงมีฐานะเป็นศูนย์กลาง การคมนาคมและเศรษฐกิจ

พื้นที่ทางตะวันออกเป็นที่ลุ่ม มีลุ่มน้ำวังทอง เหมาะแก่การเพาะปลูกจะเห็นได้ว่าสภาพเมืองพิษณุโลกตั้งอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมแก่การเป็นเมืองใหญ่ ศูนย์กลางการ คมนาคมและเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตัวเอง แบบเกษตรกรรมและหัตถกรรมพื้น บ้าน ใช้ระบบแลกเปลี่ยนสิ่งของเป็นสำคัญ

พัฒนาการของเมืองพิษณุโลก เกิดขึ้นเพื่อเป็นชุมทางการคมนาคม ระหว่าง บ้านเมืองในลุ่มน้ำน่าน ที่มีการติดต่อลงไปยังบริเวณเขตเมืองนครสวรรค์ทางใต้ทางหนึ่ง กับ บรรดาบ้านเมืองทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยผ่านขึ้นไปตามลำน้ำแควน้อยอีกทางหนึ่ง

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ต้องเสด็จจากพระนครศรีอยุธยามาประทับอยู่ ณ เมืองสองแคว เพื่อป้องกันราชอาณาจักร ปกครองเมืองเหนือ จากการศึกษาสงคราม กับล้านนา เป็นเวลาหลายปี ทำให้เมืองสองแควมีฐานะเป็นราชธานี มีการขยายตัวเมืองใหญ่โต คลุมพื้นที่ ทั้งสองฝั่งแม่น้ำน่าน โปรดให้สร้างกำแพงเมือง พร้อมกับเปลี่ยนชื่อเมืองเป็น " พิษณุโลก " โปรดให้บูรณะวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ วิหาร พระพุทธชินราช และสิ่งก่อสร้างต่างๆในวัด และ ขยายเมืองไปครอบคลุมฝั่งตะวันตก ได้สร้างพระราชวัง วัดวาอาราม รวมทั้งสถานที่ราชการ ใน ระหว่างการสู้รบกับล้านนาเป็นระยะเวลาหลายปี และพระองค์ได้ทรงผนวช ณ วัดจุฬามณี

จะเห็นได้ว่าเมืองพิษณุโลกในสมัยอยุธยาก็ยังคงมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ การรบ ศูนย์กลางการคมนาคม เรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์



ที่มา : ศรีศักร วัลลิโภดม, 2543 : 18

ที่มา : ศรีศักร วัลลิโภดม, 2 : 43 : 86

เมืองพิษณุโลกในสมัยอยุธยานั้นมีบทบาทที่สำคัญทางการเมืองการปกครอง ในฐานะเป็นเมืองราชธานี ซึ่งชุมชนเมืองในขณะนั้นยังคงมีความสัมพันธ์กับแม่น้ำน่านเป็นสำคัญ พัฒนาการของเมืองพิษณุโลก เกิดขึ้นเป็นชุมทางการค้าระหว่างบ้านเมืองในกลุ่มน้ำน่าน เป็น ศูนย์กลางทางการคมนาคมและเศรษฐกิจ โดยใช้แม่น้ำเป็นเส้นทางทางการค้า และการคมนาคมขนส่ง การใช้ที่ดินสถาบันราชการในสมัยนี้ ยังคงมีความสัมพันธ์กับแม่น้ำ พระราชวัง วิหารและวัด ทั้งสองฝั่งแม่น้ำ เนื่องจากเมืองพิษณุโลกในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์การสงคราม, เศรษฐกิจการค้า, การคมนาคม โดยพระองค์ ทรงโปรดให้สร้าง กำแพงเมือง พระราชวัง สันนิษฐานได้ว่า สถานที่ราชการในสมัยนั้น เช่น หน่วยงานราชการด้านการศึกการสงคราม เช่น กรมช้าง กรมม้า หรือส่วนราชการทางด้านฝ่าย ทหารรวมไปถึงฝ่ายพลเรือน ก็น่าจะมีความสัมพันธ์กับสถานที่สำคัญๆของเมือง อย่าง แม่น้ำ วัง และวัด ด้วยเช่นกัน ย่านชุมชนของเมืองก็ยังคงตั้งสัมพันธ์กับแม่น้ำน่านทั้งสองฝั่ง

3.2.3 วิวัฒนาการระบบราชการไทยกับเมืองพิษณุโลกสมัยรัตนโกสินทร์

1) การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพิริยดิษราชานารถ ได้รับเลือกจากที่ประชุมขุนนางเสนาบดีผู้ใหญ่ และพระราชวงศ์ ให้ขึ้นครองราชสมบัติ เป็นพระมหากษัตริย์สืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ด้วยพระชนม์มายุเพียง 15 พรรษา และโดยที่ยังทรงพระเยาว์ จึงได้มีการแต่งตั้งให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งในขณะนั้นเป็นเสนาบดีกรมพระกลาโหม เป็นผู้สำเร็จราชการแทนองค์พระมหากษัตริย์

ในช่วงแรกของการขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ทรงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เนื่องจากพระองค์แทบจะไม่มีอำนาจอันใดเลย ทั้งอำนาจทางการเมือง ประสบการณ์ อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และเสนาบดีตระกูลขุนนาค การอยู่ในราชสมบัติของรัชกาลที่ 5 ขณะนั้น พระองค์จึงทรงอยู่ในฐานะที่อึดอัดพระทัยเป็นอย่างมาก สถานภาพที่ไม่มั่นคง ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะทรงปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีอากร และการคลัง เป็นอันดับแรก ที่พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจ และทรงปฏิรูประบบต่างๆอีกมากมายตามมา

ในขณะเดียวกันสยามประเทศเริ่มเผชิญปัญหาการคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก อิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจและการทหารที่เหนือกว่าของชาติตะวันตกทำให้สยามต้องจำยอมลงนามในสนธิสัญญาทางไมตรีและพาณิชย์เพื่อเปิดการค้าเสรี ถูกจำกัดอิสระทางด้านการคลังและการศาล จำยอมต้องสูญเสียและเสียสละอย่างมาก เพื่อต่อต้านแรงบีบคั้นจากจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส การสูญเสียดังกล่าวมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกรณีที่ไทยไม่ได้มีอำนาจในการปกครองประเทศโดยตรง รูปแบบการปกครองที่หละหลวมประกอบกับการคมนาคมที่ห่างไกล จึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญต่อความปลอดภัยในบูรณภาพดินแดนและเอกราชของสยามประเทศ

นอกเหนือจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกแล้ว สยามประเทศยังเผชิญกับสภาพปัญหาหลายประการที่เป็นเงื่อนไข และเป็นความจำเป็นที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ปัญหาเหล่านั้นได้แก่

1. ปัญหาความล้าหลังของระบบบริหารราชการแผ่นดินที่มีรูปแบบของการจัดการที่ทำให้เอกภาพของชาติ ตั้งอยู่บนรากฐานที่ไม่มั่นคง ระบบการบริหารที่ล้าสมัย ขาดประสิทธิภาพ มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนและสับสน การควบคุมและการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางไม่สามารถทำได้ ทำให้ความมั่นคงของประเทศอยู่ในอันตราย และยังเปิดโอกาสให้จักรวรรดินิยมตะวันตกสามารถเข้าแทรกแซงได้ง่าย

2. ระบบบริหารและการจัดเก็บภาษีอากรและการคลังของสยามประเทศ มิได้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาปรับปรุงบ้านเมืองและเสริมสร้างพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ เนื่องจากขาดหน่วยงานกลางที่จะควบคุมดูแลการจัดเก็บรักษาและใช้เงินรายได้แผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระมหากษัตริย์ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของเจ้าพนักงาน ขุนนาง ผู้ดูแลจัดเก็บภาษี และเจ้าภาษีนายอากรให้อยู่ในระเบียบกฎเกณฑ์ได้

3. การควบคุมกำลังคนในระบบไพร่ ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ไพร่เป็นฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อล้มล้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เกิดความไม่มั่นคงต่อพระราชบัลลังก์ เกิดการขาดเอกภาพในชาติ ระบบเศรษฐกิจเกิดความล้าหลัง ไพร่ไม่สามารถสะสมทุนทางเศรษฐกิจทั้งนี้เพราะผลเนื่องจากการเกณฑ์แรงงาน

4. ปัญหาการมีทาส ก่อให้เกิดการกดขี่และความไม่เป็นธรรมในสังคม เป็นเครื่องชี้ความป่าเถื่อนล้าหลังของบ้านเมือง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศตะวันตกลัทธิล่าอาณานิคม ใช้เป็นข้ออ้างในการเข้ามาแทรกแซง เพื่อที่จะมาสร้างควาสนิวโลจิสต์และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในชาติด้อยพัฒนา ในแง่เศรษฐกิจระบบทาสเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพกำลังคนในชาติ

5. ระบบการทหารของสยามประเทศเป็นระบบที่ไม่สามารถป้องกันผลประโยชน์และเกียรติของชาติไว้ได้ เป็นระบบที่ยึดถือแรงงานของไพร่เป็นหลักในการป้องกันราชอาณาจักร ทำให้การควบคุมประชาชนในประเทศถูกแบ่งเป็นกลุ่มๆ เป็นเหตุให้สถานภาพของพระมหากษัตริย์และเอกภาพของชาติตั้งอยู่บนรากฐานที่ไม่มั่นคง กองทัพขาดเอกภาพ ขาดระเบียบวินัย อยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมรบ ไม่อำนวยให้เกิดการฝึกหัดที่ดี การเรียกระดมพล ทำได้ล่าช้า

6. ปัญหาข้อบกพร่องของระบบกฎหมาย และการศาลที่ล้าสมัยต่างจากอารยประเทศ ไม่เป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่คนในชาติ ไม่สามารถรองรับความเจริญทาง

การค้า พาณิชยกรรมและสภาพสังคมได้ ปัญหาต่างๆเป็นเหตุให้สยามประเทศต้องถูกกดดันจากจักรวรรดินิยมตะวันตก เสียดินสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ก่อให้เกิดความยากลำบากในการปกครองประเทศ และเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศ และบางกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศจนเป็นเงื่อนไขที่เป็นอันตรายต่อความอยู่รอดของประเทศ

7. ปัญหาด้านการศึกษา ก่อนการปฏิรูประบบสยามประเทศยังไม่มีระบบการศึกษาสมัยใหม่ ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง การศึกษาจำกัดอยู่เฉพาะราชวงศ์และขุนนางชั้นสูงทำให้ประเทศขาดประชาชนที่มีคุณภาพ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ก. การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์

รัชกาลที่ 5 ได้เริ่มตั้งอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์สภาองคมนตรี (Privy Council) โดยองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินประกอบด้วยขุนนางชั้นพระยา ซึ่งเป็นผู้คุมกำลังของประเทศรวม 11 คน ส่วนสภาองคมนตรี ประกอบด้วยขุนนางเจ้านาย พระบรมวงศานุวงศ์พระชนมายุสูง และเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ตลอดจนข้าราชการไทยที่มีความสามารถ รวม 49 คน

การตั้งสภาทั้ง 2 เป็นการสร้างฐานอำนาจให้รัชกาลที่ 5 ในการควบคุมบริหารประเทศแทนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เสนาบดี ขุนนางผู้ใหญ่ ที่เคยมีอำนาจและอิทธิพลครอบงำระบบการบริหารแบบเก่า โดยเฉพาะสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีบทบาทสำคัญคือการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมพระมหากษัตริย์จะทำหน้าที่ออกกฎหมายโดยที่ปรึกษาเสนาบดี การตั้งสภานี้จึงเป็นเครื่องช่วยให้รัชกาลที่ 5 ทรงมีบุคลากร ที่จะทรงใช้และปฏิบัติงานโดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบสมัยใหม่แบบตะวันตก

ข. การปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง

ระบบบริหารการจัดเก็บภาษีอากรและการคลังของสยามประเทศ ก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 มิได้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาปรับปรุงบ้านเมืองและเสริมสร้างพระราชอำนาจ ให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ เนื่องจากขาดหน่วยงานกลางที่จะควบคุมดูแลการจัดเก็บรักษาและใช้จ่ายเงินรายได้แผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระองค์ทรงเห็นว่าระบบการจัดเก็บภาษีที่เป็นอยู่ในขณะนั้นจ่ำสมัย จึงทรงทำการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีอากรและการคลังเสียใหม่หลายประการด้วยกันได้แก่

- การจัดระเบียบบริหารและหน่วยงาน ซึ่งเริ่มด้วยการจัดตั้ง **หอรัษฎากร** **พิพัฒน์** ขึ้น พร้อมกันนั้นได้มีการตรา พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 ขึ้นเป็นหลักการปฏิบัติของบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากร พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์นี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง

- การตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2418 วางระเบียบการทำงาน กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานต่างๆ ตั้งอดีตออกพิช ต่อมาเรียกว่า กรมบัญชีกลาง มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี ควบคุมการรับจ่ายเงินแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร ขึ้นตรงต่อรัชกาลที่ 5

- การตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ หน้าที่ราชการของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ.109 (พ.ศ.2433)

ค.การยกเลิกระบบจตุสดมภ์และปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน

การปรับปรุงที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือได้ว่าเป็นการวางรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยปรับโครงสร้างบริหารราชการจากกรมหลัก 3 กรม คือ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่าซึ่งมีเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายกและสมุหพระกลาโหม และตำแหน่งจตุสดมภ์ 4 ตำแหน่ง ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา มาเป็นกรมต่างๆ 12 กรม โดยมีเสนาบดีรับผิดชอบปกครอง เป็นการยกเลิกระบบจตุสดมภ์และตำแหน่งสมุหนายก สมุหพระกลาโหมในแบบเดิมเสีย

เริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ.2430 โดยทรงกำหนดรูปแบบของกระทรวงที่จะปฏิรูปทั้งเก่าและใหม่รวม 12 กระทรวง โดยในชั้นแรกเรียกว่า กรม ตามเดิม

- 1) กรมมหาดไทย
- 2) กรมพระกลาโหม
- 3.) กรมท่า
- 4) กรมวัง
- 5) กรมเมือง
- 6) กรมนา
- 7) กรมพระคลัง

- 8) กรมยุติธรรม
- 9) กรมยุทธนาธิการ
- 10) กรมธรรมการ
- 11) กรมโยธาธิการ
- 12) กรมมรุธาธิการ

เมื่อได้ทรงกำหนดรูปแบบของการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่แล้ว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงทดลองระเบียบการของระบบบริหารที่จะจัดขึ้นใหม่ และฝึกหัดผู้ที่จะเป็นเสนาบดี โดยโปรดให้จัดประชุมเสนาบดีที่พระที่นั่ง ดุสิตมหาปราสาท และเสด็จลงมาประทับเป็นประธานสัปดาห์ละครั้งเพื่อให้การจัดระบบใหม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จนถึงวันที่ 1 เมษายน 2435 จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการตั้ง กระทรวงขึ้นรวม 12 กระทรวงอย่างเป็นทางการ

สำหรับการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ นำรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล มาใช้แทนรูปแบบการปกครองหัวเมืองของไทยแต่โบราณ ที่มีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจ รัชกาลที่ 5 จึงทรงรวบรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวง ให้ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบด้านการปกครองและดูแลท้องที่ ส่วนกลาโหมรับผิดชอบด้านการทหารและอาวุธ

ในการตั้งมณฑลเทศาภิบาล รัชกาลที่ 5 ได้ทรงริเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2437 พระองค์ได้ทรงพยายามรวบรวมหัวเมืองชายแดนขึ้นเป็น 6 มณฑล แล้วส่งข้าราชการผู้ใหญ่จากกรุงเทพฯออกไปปกครอง เพื่อเปลี่ยนรูปแบบลักษณะการปกครองมาสู่ระบบบริหารแบบใหม่ รัชกาลที่ 5 ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายประการ นับตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องที่มาบังคับใช้ทั่วประเทศ มีการกำหนดการแบ่งเขต กำหนดตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของข้าราชการหัวเมือง ให้ปฏิบัติอย่างเป็นระเบียบ มีการกำหนดสถานที่ทำงานของข้าราชการ มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา และหน่วยงานรับผิดชอบ กำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการเป็นตำแหน่งเฉพาะบุคคล ไม่มีการสืบทอดจากบรรพบุรุษ

นอกจากนี้รัชกาลที่ 5 ยังทรงทำการยกเลิกระบบไพร่และปฏิรูประบบการทหาร ยกเลิกทาสปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปกฎหมายที่ดิน และการเกษตร

ง. ลักษณะของระบบราชการไทยหลังการปฏิรูปใหญ่ พ.ศ.2435

มีการออกกฎหมายบังคับใช้ทั่วประเทศ เพื่อให้มีการจัดการปกครองเป็นลักษณะเดียวกันหมด เช่นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) และ พ.ศ.2457 เป็นต้น

มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชา โดยการจำแนกตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ เสนาบดีเจ้ากระทรวงข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละตำแหน่งลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ

มีการขยายส่วนงานเพิ่มขึ้นเพื่อแบ่งแยกการบริหารงานและบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนมีความเสมอภาคในการสมัครเข้ารับราชการ และสร้างความมั่นคงแก่ข้าราชการด้วยการให้เงินเดือนและให้รางวัล เลื่อนขั้นตำแหน่งเมื่อทำความดีความชอบ

จ. การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยรัชกาลที่ 5

การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นในรูปแบบของการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ.2437 เพื่อใช้เป็นรูปแบบในการจัดระเบียบบริหารการปกครองส่วนภูมิภาคแผนใหม่ มณฑลเทศาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้น 3 มณฑลแรก คือมณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครศรีธรรมราช ในตอนปลาย พ.ศ. 2437 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้โอนราชการฝ่ายพลเรือน ในหัวเมืองที่เคยอยู่ในกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว และได้มีการรวมหัวเมืองจัดตั้งเป็น มณฑลราชบุรี ขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง พ.ศ.2437 จึงเป็นปีที่เริ่มมีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ขึ้นรวม 4 มณฑล

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลเพิ่มขึ้นอย่างเป็นทางการนับแต่ พ.ศ.2437 โดยมีการตั้งเพิ่มขึ้นปีละ 2-3 มณฑล ตามความเหมาะสมและความสะดวกและใช้เวลาถึง 13 ปี ต่อมาจนถึง พ.ศ.2450 จึงได้มีการจัดระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลทั่วราชอาณาจักร

สามารถแบ่งการปกครองออกเป็น 18 มณฑล คือ มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลจันทบุรี มณฑลชุมพร มณฑลไทรบุรี มณฑลนครศรีอยุธยา มณฑลนครราชสีมา มณฑลนครสวรรค์ มณฑลภูเก็ต มณฑลราชบุรี มณฑลอีสาน และมณฑลอุดร โดยที่มณฑลกรุงเทพฯ นั้นขึ้นตรงต่อกระทรวงนครบาล มีเสนาบดีกระทรวงนครบาลบังคับบัญชาอย่างข้าหลวงเทศาภิบาล อีก 17 มณฑลนั้นขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ๋องตระกูล: 2524)

2) การปฏิรูปการปกครองมณฑลพิษณุโลก

มณฑลพิษณุโลกตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2437 โดยมีมณฑลพิษณุโลกเป็นมณฑลที่มีการรวมหัวเมืองฝ่ายเหนือทางด้านแม่น้ำน่าน แม่น้ำยม คือเมืองพิจิตร พิษัฒ เมืองสวรรคโลก และเมืองสุโขทัย รวมห้าเมืองโดยตั้งที่ว่าการมณฑลที่เมืองพิษณุโลก เรียกว่า "ที่ว่าการมณฑลพิษณุโลก" มณฑลพิษณุโลก เป็นศูนย์กลางการค้าของพวกแถบมณฑลพายัพ พวกน่าน ย้อ ลำปาง และพวกสิบสองปันนา โดยมีศูนย์กลางรับซื้อสินค้ากันที่ บางโพธิ์ ท่าอิฐ เมืองอุตรดิตถ์ โดยเฉพาะการค้ากับเมืองหลวงพระบาง มีความเจริญรุ่งเรืองมาก เพราะฝรั่งเศสไม่ได้เรียกเก็บภาษีสินค้าเข้าอย่างอื่นนอกจากไม่ซีดไฟ และน้ำมันปิโตรเลียม แต่สินค้าขาออกเรียกเก็บทุกอย่าง

สาเหตุการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล นอกจากเพื่อความมั่นคงในพระราชอาณาจักรแล้วก็มาจากสาเหตุที่ในสมัยนั้นฝรั่งเศสได้พยายามรุกราน เข้ามาทางชายแดนฝั่งแม่น้ำโขง แม้ว่าฝรั่งเศสจะได้ดินแดนแถบทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง จากเหตุการณ์ในสมัย ร.ศ.112 แต่ฝรั่งเศสก็ยังต้องการดินแดนแถบฝั่งขวาแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นอาณาเขตส่วนหนึ่งของมณฑลพิษณุโลก แม้ว่าจะมีการปักปันเขตแดนกับฝรั่งเศสตอนเหนือของมณฑลพิษณุโลกแล้วก็ตาม แต่ฝรั่งเศสยังพยายามทุกวิถีทางที่จะรุกรานดินแดนแถบนี้ จนทำให้เกิดเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลสยามในสมัยนั้น และเพื่อให้การปกครองเข้มแข็งขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้ตั้งกองบัญชาการทหารบกมณฑลพิษณุโลก ขึ้นใน ร.ศ.112 (พ.ศ.2445)

มณฑลพิษณุโลกแรกเริ่มมีการปกครองแบบเทศาภิบาลนั้น ข้าหลวงเทศาภิบาล และทางรัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงให้มณฑลพิษณุโลกเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ รวมทั้งมีความเข้มแข็งทางทหารและพลตระเวนเพื่อให้คอยกันอิทธิพลของฝรั่งเศส

ด้านการปกครองภายในมณฑลพิษณุโลก ได้รับการเปลี่ยนแปลงมากในสมัย พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร (เซย กัลยาณมิตร) มีการปรับปรุงระบบราชการภายในมณฑลพิษณุโลกมีระเบียบแบบแผนเดียวกัน ทำให้เกิดผลดีในการปฏิบัติราชการส่วนรวมให้มีการอบรมบุคลากรให้เป็นผู้รู้จักการหน้าที่ ในสมัยหลังคือในช่วง พ.ศ. 2445-2453 มีการเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองเกี่ยวกับเขตแดนหลายประการ เช่น การแยกมณฑลเพชรบูรณ์ออกจากการปกครองของมณฑลพิษณุโลกและการยกเมืองเชียงคานให้ไปขึ้นกับมณฑลอุดร เป็นต้น

ในฐานะที่พิษณุโลกเป็นที่ตั้งมณฑล โครงสร้างการบริหารจึงมีสองระดับคือ ระดับมณฑล และระดับเมือง งานบริหารในระดับมณฑลจะมีแผนกใหญ่ๆ สามแผนก คือ แผนกมหาดไทย แผนกอัยการและแผนกสรรพากร ข้าราชการทั้งสามแผนกนี้ล้วนสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย สำหรับระดับเมือง คณะผู้บริหารประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมือง กับ กรรมการเมือง กรรมการเมืองนั้นมี 2 ชุด คือกรรมการเมืองในทำเนียบและกรรมการเมืองนอกทำเนียบ

กรรมการเมืองในทำเนียบเป็นข้าราชการประจำประกอบไปด้วย ปลัดเมือง ยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ จำเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา และสภาระเลข

กรรมการเมืองนอกทำเนียบเป็นกรรมการพิเศษที่แต่งตั้งจากผู้อาศัยในท้องถิ่นนั้นมีจำนวนประมาณ 10 คน มีหน้าที่ให้ความเห็นในการปกครองแก่ผู้ว่าราชการเมือง และกรรมการเมืองในทำเนียบ

นอกจากนี้ยังมีโครงสร้างการบริหารในระดับล่างลงไป กล่าวคือ การจัดรูปแบบการปกครองอำเภอ มีผู้บริหารเป็นนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ โดยมีข้าราชการที่ไม่ใช่กรรมการอำเภอเป็นผู้ช่วยคือ เสมียนพนักงาน ส่วนการจัดรูปแบบการปกครองระดับตำบลจะประกอบด้วยกำนัน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล ระดับล่างสุดคือ หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานดูแล

ด้านผลประโยชน์มีการจัดเก็บภาษี อากร ส่วย เงินค่าราชการ มณฑลพิษณุโลกได้จัดเก็บภาษีอกรตามแบบแผนที่ทางราชการกำหนด

ด้านการรักษาความปลอดภัยของมณฑลและของราษฎรภายในมณฑล ในตอนแรกมีการจัดตั้งพลตระเวนขึ้น เพื่อคอยระวังรักษา ดูแลทุกข์สุข ให้กับพวกพ่อค้าที่เดินทางไปมาค้าขาย ต่อมา มีการจัดตั้งกองบัญชาการทหารบกขึ้นในปี พ.ศ.2445 กองทหารที่จัดตั้งได้รับการฝึกหัดวิธีรบแบบสมัยใหม่ เรียกว่า การฝึกหัดทหารแบบยุโรป ทำให้เกิดผลดีคือมีโจรผู้ร้ายลดลงไปมาก และฝรั่งเศสไม่ค่อยกล้าส่งคนเข้ามารบกวณเขตแดนมากขึ้น

ด้านศาลยุติธรรม มีการตั้งศาลยุติธรรมขึ้น เพราะในตอนแรกมีเพียงศาลหัวเมืองซึ่งมีอำนาจในการตัดสินเพียงคดีเล็กๆ ถ้าคดีใหญ่เกินความสามารถในการตัดสินต้องส่งไปยังศาลมณฑล

ด้านการส่งเสริมอาชีพของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการค้าขาย เพราะมณฑลพิษณุโลกเป็นศูนย์กลางการค้า ที่เชื่อมการค้าระหว่างภาคกลางกับเหนือ การค้าจึงได้รับการสนับสนุนอย่างมากโดยให้ความปลอดภัยในการเดินทางของบรรดาพ่อค้า อาชีพการทำไร่ยาสูบและการปลูกฝ้ายได้รับการส่งเสริมมาก โดยมีการตั้งสถานีทดลองปลูกฝ้ายในมณฑลพิษณุโลก ทำให้การปลูกฝ้ายแพร่หลายมากในมณฑลพิษณุโลกและบริเวณใกล้เคียง

การคมนาคมและการสื่อสาร มีการสร้างถนน ทำให้การติดต่อระหว่างหัวเมืองสะดวกมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือการสร้างทางรถไฟระหว่างกรุงเทพฯ - พิษณุโลก ด้านการสื่อสารมีการจัดตั้งไปรษณีย์ - โทรเลข ขึ้นทุกเมืองของมณฑลพิษณุโลก

ด้านสุขภาพิบาลเริ่มจัดตั้งในมณฑลพิษณุโลกเมื่อ พ.ศ. 2441 ได้มีการจัดตั้งโสตศาศาลาขึ้น มีแพทย์ไปประจำ และมีพวกมิชชันนารี ไปเผยแพร่ศาสนา ได้เปิดสถานพยาบาลให้กับราษฎร มีการตั้งโรงพยาบาลรักษาคนไข้ด้วยการแพทย์สมัยใหม่ตั้งแต่นั้นมา

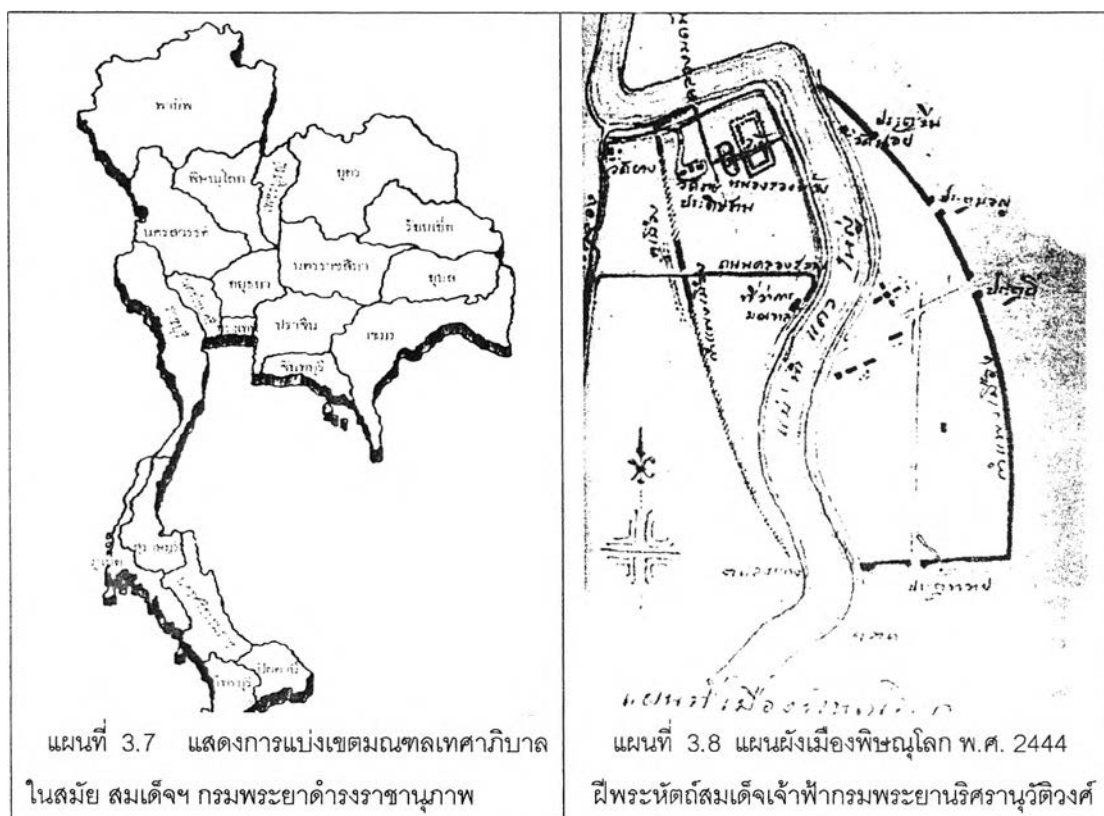
ด้านการศึกษาในระยะแรก การศึกษาใช้วัดเป็นสถานที่อบรมกุลบุตร โดยมีพระเป็นผู้ให้ความรู้ต่อมาได้มีการตั้งโรงเรียนขึ้นและจัดครูผู้สอน โรงเรียนที่ตั้งขึ้นมีทั้งโรงเรียนของรัฐบาล เอกชน และโรงเรียนที่ตั้งโดยพวกมิชชันนารีชาวอเมริกัน

สำหรับความขัดแย้งระหว่างมณฑลพิษณุโลกกับฝรั่งเศส ในสมัยรัชกาลที่ 5 เกิดขึ้นตลอดเวลา หลายประการด้วยกันทั้ง ความขัดแย้งเรื่องเขตแดน ความขัดแย้งระหว่างตัวข้าหลวงไทยกับคนฝรั่งเศส ความไม่เข้าใจในสนธิสัญญาที่กระทำต่อกันเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2436 ความขัดแย้งมีความรุนแรงมากในสมัยพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร (เชย กัลยาณมิตร) ในสมัยหลังความขัดแย้งเบาบางลง เนื่องจากการตั้งกองบัญชาการทหารบกขึ้นที่มณฑลพิษณุโลกนับว่าเป็นผลงานที่สำคัญของรัฐบาลสยามที่สามารถรักษาดินแดนแถบมณฑลพิษณุโลกไว้เป็นของไทยตราบจนทุกวันนี้

3) เมืองมณฑลพิษณุโลก(ช่วง พ.ศ. 2437-2475)

มณฑลพิษณุโลก จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2437 โดยเป็นมณฑลที่มีการรวมหัวเมืองฝ่ายเหนือทางด้านแม่น้ำน่าน แม่น้ำยม คือ พิษณุโลก พิจิตร พิษัย์ สุโขทัย และสวรรคโลก รวม 5 เมือง โดยมณฑลพิษณุโลกเป็นศูนย์กลาง

เมืองพิษณุโลกเป็นเมืองที่มีการวางผังและสร้างขึ้นในลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าล้อมอยู่ด้วยกำแพงเมือง(ต่อมาในระยะหลังๆได้มีการรื้อกำแพงเมืองแล้วปรับระดับทำเป็นถนน รวม 3 สาย คือถนนพระร่วงทางฝั่งตะวันตก และถนนเอกาทศรถกับถนนมหาธรรมราชาฝั่งตะวันออก) และคูเมืองทั้งสองฝั่งแม่น้ำน่าน ซึ่งไหลผ่านกลางเมือง เมืองพิษณุโลกมีความกว้างประมาณเกือบ 1 กิโลเมตร และยาวประมาณ 2 กิโลเมตรเศษ หรือประมาณ 1,250 ไร่ โดยมีพระราชวังจันทน์ ตั้งอยู่บนฝั่งตะวันตก และวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ อยู่ทางฝั่งตะวันออก



แผนที่ 3.7 แสดงการแบ่งเขตมณฑลเทศาภิบาล
ในสมัย สมเด็จพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์

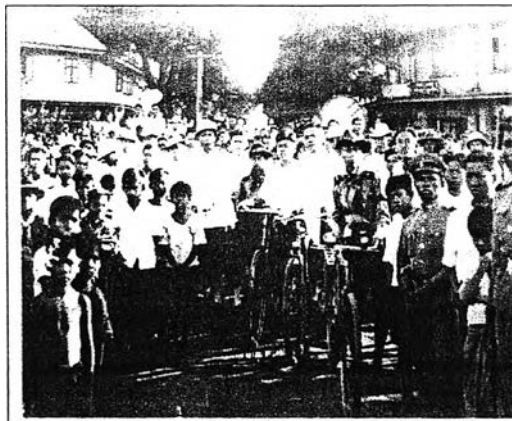
ที่มา : จักรกฤษณ์ นรมิตผดุงการ ,2545

แผนที่ 3.8 แผนที่เมืองพิษณุโลก พ.ศ. 2444
ฝีมือพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์

ที่มา : หวน พันธุ์พันธ์, 2514

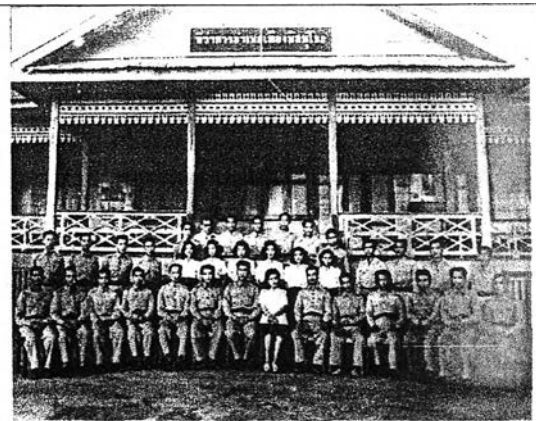
เมืองพิษณุโลกเป็นที่ตั้งของ ที่ว่าการมณฑลพิษณุโลก โดยมีพระยาตรีสุริยราชวรานุวัตร (เชย กัลยาณมิตร) ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลเป็นคนแรกระหว่าง พ.ศ. 2437-2445 ผลงานการจัดการปกครองมณฑลพิษณุโลกของพระยาตรีสุริยราชวรานุวัตร ได้รับคำชมเชยจากทางกรุงเทพฯ ว่าเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย เบื้องหลังความสำเร็จนอกจากความสามารถส่วนตัวแล้ว สภาพภายในท้องถิ่น ยังมีส่วนช่วยส่งเสริมงานของข้าหลวงเทศาภิบาล คือไม่ต้องเผชิญกับอำนาจทางการเมืองของขุนนางท้องถิ่นที่ละสมกันมาหลายชั่วคน ดังเช่นมณฑลอื่นๆ ผู้ปกครองเมืองพิษณุโลกในอดีตล้วนแต่เป็นคนที่ถูกส่งมาจากกรุงเทพฯ

นโยบายจากส่วนกลางที่ผลักดันเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนข้าราชการ ทำให้ผู้ต้องการความก้าวหน้าทางราชการ ต้องโอนย้ายไปตามเมืองต่างๆ ในสมัยราชการที่ 5 มีหลักฐานว่าพิษณุโลกเป็นเมืองที่ใช้ฝึกหัดข้าราชการที่ทางการต้องการสนับสนุนให้มีตำแหน่งสูงขึ้นไป เช่น สมเด็จพระกระยาดำรงราชานุภาพ ส่งเจ้าเบ็ญ็องชายของเจ้าอู่ย ราชบุตรแห่งเมืองจำปาศักดิ์มาเป็นนายอำเภอเมืองพิษณุโลกระหว่าง พ.ศ. 2451-2452 (จิราภรณ์ สถาปนวรรณนะ : 2542: 14)



ภาพประกอบ 3.15

ชาวเมืองพิษณุโลกต้อนรับข้าหลวงเทศาภิบาล



ภาพประกอบ 3.16

ที่ว่าการมณฑลพิษณุโลก

ที่มา : พิพิธภัณฑ์พื้นบ้านจันทวี บุรณเขตต์

ในขณะที่พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก มีประชากรทั้งหมด 173,032 คน อาชีพหลักของประชาชน ได้แก่ การทำนาทำไร่ ทำสวน ทอผ้า แรงงานส่วนที่เหลือกระจายไปอยู่ในภาคหัตถกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือน การค้า และอาชีพเบ็ดเตล็ด

เขตที่อยู่อาศัยของเมืองพิษณุโลก คือที่ราบลุ่มแม่น้ำน่านกับแม่น้ำยม ซึ่งเป็นที่ตั้งของอำเภอเมือง ชาวไทยและชาวจีนจะตั้งบ้านเรือนทำมาหากินบริเวณหมู่บ้านริมแม่น้ำ แต่ชาวจีนนั้นกระจายอยู่ทั่วไป ทำไร่อ้อย ปลูกฝ้าย ทำสวนผัก พวกเขาซื้อค้าขายจะล่องเรือมารับสินค้าที่กรุงเทพฯ และนำมาขายตามเมืองต่างๆ

จากการจัดระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ทำให้พิษณุโลกมีโอกาสดีที่จะได้รับการทำนุบำรุง ด้านต่างๆ โรงเรียนตัวอย่างประจำมณฑลพิษณุโลก ได้รับการแต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2442 ต่อมาก็คือโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม ในปัจจุบันตั้งอยู่บริเวณ ถ.วังจันทร์

โรงเรียนแห่งนี้ถือว่าเป็นแหล่งผลิตกำลังคนรับใช้ราชการในเวลานั้น และทำให้เมืองพิษณุโลก เป็นเมืองการศึกษาในเวลาต่อมา



ภาพประกอบ 3.17

โรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม พ.ศ.2442

ภาพประกอบ 3.18

นักเรียนโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม

ที่มา : พิพิธภัณฑสถานบ้านจันทวี นุรณเขตต์

นอกจากด้านการศึกษาแล้ว ชาวเมืองพิษณุโลกยังมีโอกาสได้รับบริการสาธารณสุขแบบใหม่ โอสถศาลา ได้รับการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2439 นอกจากนี้ยังมีบริการด้านการสื่อสาร ระบบรับ-ส่งจดหมาย ต่อมาจึงมีโทรเลข และในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการขยายงานด้านการสื่อสาร คือ จัดให้มีการรับ-ส่งธนาณัติ ระยะทางจากกรุงเทพฯ-พิษณุโลก โดยระบุจำนวนเงินไม่เกิน 80 บาท

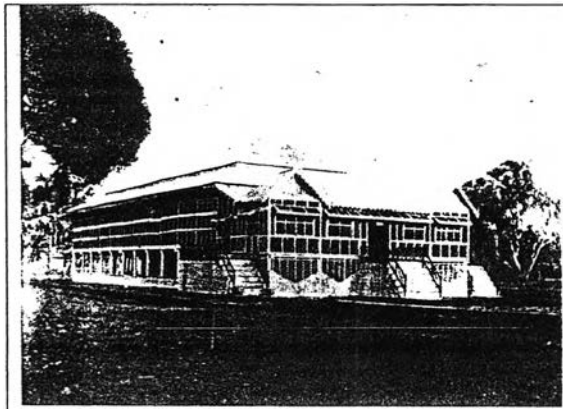
หลักฐานความเป็นเมืองทหารของพิษณุโลก เกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งกรมบัญชาการทหารบก การจัดตั้งกรมบัญชาการทหาร ในปี พ.ศ. 2446 โดยมีกองบัญชาการอยู่ ณ เมืองพิษณุโลก ทำหน้าที่บังคับบัญชากองทหารประจำเมืองพิษณุโลก พิจิตร และอุตรดิตถ์ มีผลทำให้กิจการทหารขยายตัวในเวลาต่อมา

ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย มณฑลพิษณุโลกมีการจัดตั้งพลตระเวนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2440 เพื่อปราบปรามโจรผู้ร้าย ที่คอยปล้นทรัพย์สินของราษฎร และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในมณฑล พลตระเวนที่จัดตั้งขึ้นได้เกณฑ์มาจากราษฎรในมณฑลนั่นเอง โดยได้รับการฝึกอาวุธจากครูฝึกที่มาจากทหารหรือมหาดเล็ก แต่ความสามารถก็ยังไม่เทียบเท่ากับตำรวจภูธร ในปี พ.ศ. 2441 มณฑลพิษณุโลกมีกองพลตระเวน 3 กองด้วยกัน คือ กองเมืองพิษณุโลก, อำเภออุตรดิตถ์ และเมืองสวรรคโลก (ประวัติมณฑลไทย :2507)



ที่มา : พิพิธภัณฑสถานบ้านจำทวี บุรณเขตต์

ภาพประกอบ 3.19.พลตระเวนพิษณุโลก ออกตามล่าวัว ควาย ของราษฎรที่ถูกโจรปล้นกลับคืนมา



ภาพประกอบ 3.20

ศาลมณฑลพิษณุโลก พ.ศ.2438



ภาพประกอบ 3.21

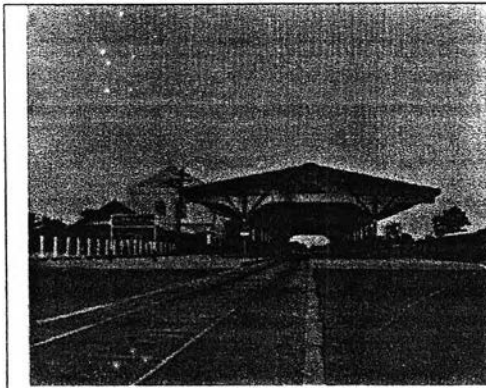
กรมบัญชาการมณฑลทหารบก พ.ศ. 2446

ที่มา : หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

ที่มา : หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

เนื่องจากภารกิจหลักๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในแต่ละยุคสมัย เมืองพิษณุโลก จึงเป็นแหล่งผลิตบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทั้งทางทหารและพลเรือนมารับใช้บ้านเมือง ในสมัยที่เป็นเมืองมณฑล เมืองเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่างๆ ความเติบโตของพิษณุโลกในระยะนั้นจึงมาจากฐานะที่เป็นศูนย์กลางการบริหารที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอำนาจส่วนกลาง กลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากต่อเมืองในสมัยนั้น

ในบรรดางานด้านบริการที่พัฒนาขึ้นในมณฑลพิษณุโลกนั้น การสร้างทางรถไฟ น่าจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด สถานีรถไฟพิษณุโลกเริ่มมีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2450 โดยทางรถไฟสายเหนือเริ่มสร้างในปี พ.ศ. 2442 โดยแบ่งงานเป็น 4 ช่วง คือ 1. สายลพบุรี - ปากน้ำโพ 2. สายปากน้ำโพ - พิษณุโลก 3. สายพิษณุโลก - อุดรดิตถ์ 4. สายอุดรดิตถ์ - เชียงใหม่ จนกระทั่งสามารถติดต่อกันได้ตลอดระหว่างกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2460 สำหรับพิษณุโลก การสร้างทางรถไฟผ่านเมืองนั้นแทบจะไม่มีผลกระทบอะไรในระยะแรก เนื่องจากเมืองพิษณุโลกใช้เส้นทางคมนาคมทางน้ำเป็นสำคัญ



ภาพประกอบ 3.22
 งานชลาสถานีรถไฟพิษณุโลก พ.ศ.2450



ภาพประกอบ 3.23 สถานีรถไฟพลังแรกต่อมาถูก
 ทำลายด้วยระเบิด ในสงครามโลกครั้งที่ 2

ที่มา : พิพิธภัณฑ์พื้นบ้านจันทวี บูรณเขตต์

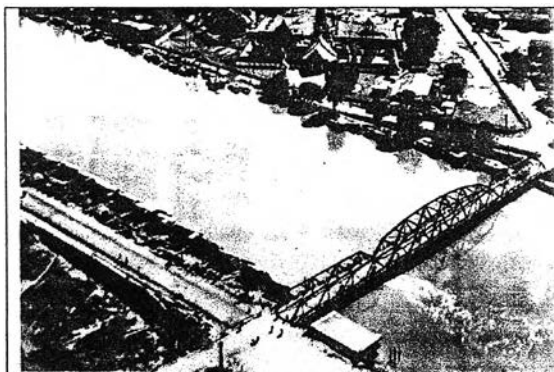
นอกจากการสร้างทางรถไฟแล้ว มณฑลพิษณุโลกได้มีการสร้างทางคมนาคมทางบก ทางหลวงสายต่างๆ เช่น ทางหลวงสายพิษณุโลก-หล่มสักดี และสายอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีการสร้างสะพานนเรศวร เมื่อประมาณ พ.ศ. 2474 เพื่อการสัญจรไปมาระหว่างสองฝั่งแม่น้ำน่านอีกด้วย โดยเป็นสะพานโครงสร้างเหล็ก พื้นไม้



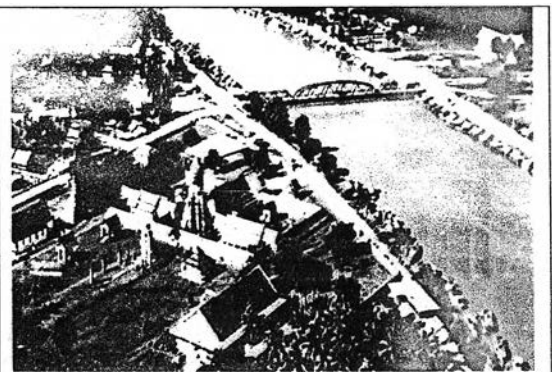
ภาพประกอบ 3.24 ทางหลวงสายพิษณุโลก - หล่มสัก



ที่มา : พิพิธภัณฑ์พื้นบ้านจันทวี บูรณเขตต์



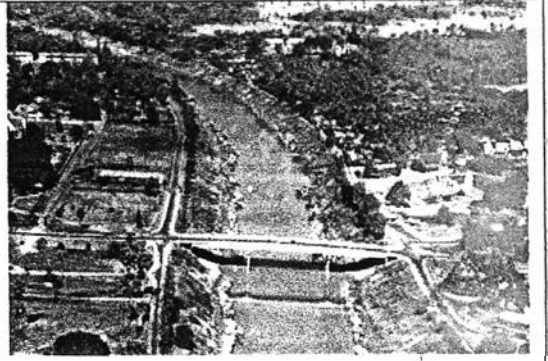
ที่มา : ผู้ถ่าย นายด่วนผู้ แซ่โฮ, ห้องภาพเมไล,พิษณุโลก



ภาพประกอบ 3.25 สะพานนเรศวร (สะพานเก่าสร้างด้วยโครงเหล็ก) ข้ามแม่น้ำน่าน สร้างเมื่อ พ.ศ. 2474 แล้วรื้อสร้างใหม่เมื่อ พ.ศ. 2503 มองเห็นวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ เรือนแพเรียงรายสองฝั่งแม่น้ำน่าน



ภาพประกอบ 3.26 สะพานแควเก่า พ.ศ. 2437



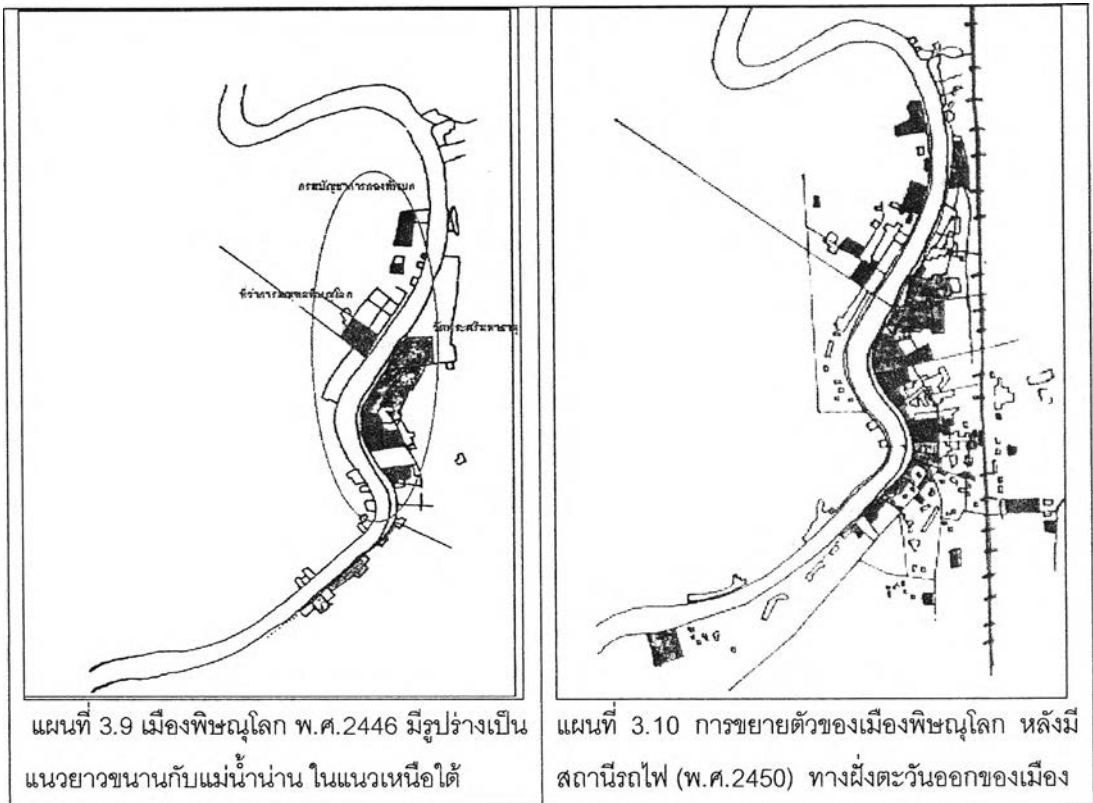
ภาพประกอบ 3.27 สะพานแควสร้างใหม่เมื่อ พ.ศ. 2503

ที่มา : ผู้ถ่าย นายด่วนผู้ แซ่ไห้, ห้องภาพเมโทร, พิษณุโลก

การใช้ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน โดยมีศูนย์กลางอยู่บริเวณวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ ส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินที่อยู่อาศัย วัด และสถานที่ราชการ โดยอยู่ทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน รูปร่างของเมืองมีลักษณะเป็นแนวยาว ขนานในแนวเหนือ-ใต้ บริเวณริมฝั่งแม่น้ำน่าน และต่อมาในปี พ.ศ.2450 มีการตั้งสถานีรถไฟขึ้นทางด้านฝั่งตะวันออก ทำให้เมืองมีการขยายตัวออกห่างจากแม่น้ำน่าน โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่สถานีรถไฟและกระจายตัวออกไปโดยรอบเส้นทางคมนาคม (แผนที่ 4.9) (พิรพล จันทพรรณ, 2534: 71)

เมืองพิษณุโลก สมัยก่อนการสร้างทางรถไฟและถนน การคมนาคมขนส่งยังไม่สะดวก เส้นทางที่ใช้ติดต่อกับดินแดนใกล้เคียง คือ ทางน้ำ ทำให้การตั้งถิ่นฐานของเมืองจะตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำ เพื่อความสะดวกในการคมนาคมและการใช้น้ำในการอุปโภคบริโภค สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน โรงภาพยนตร์ ค่ายทหาร ตลาด โรงงานอุตสาหกรรม (ประเภท โรงเลื่อย โรงสี โรงน้ำแข็ง) จะตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำส่วนใหญ่ อาจเรียกวิถีชีวิตของคนในยุคนั้นได้ว่า เป็นสังคมแม่น้ำ ฐานเศรษฐกิจของพิษณุโลกอยู่บนภาคการเกษตร ได้แก่ การทำนาและการทำไร่ ตลาดข้าวใหญ่อยู่ที่ปากน้ำโพ พิษณุโลกจึงเป็นแดนผ่านทางการค้าข้าว รวมทั้งการค้าไม้ที่ล่องผ่านป่าชุมชนที่ปากน้ำโพเช่นกัน

สำหรับการใช้ที่ดินสถานที่ราชการ ช่วงปี พ.ศ. 2446 พื้นที่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่านยังคงมีสถานที่ราชการตั้งอยู่ริมฝั่งของแม่น้ำน่านเพียงไม่กี่แห่ง อยู่ทางตอนใต้ของวัดพระศรีรัตนมหาธาตุลงมา ส่วนทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่าน มีสถานที่ราชการเพียงสองแห่ง คือ ที่ว่าการมณฑลพิษณุโลก และกรมบัญชาการกองทัพบก(ค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราช) และไม่อยู่ติดกันอยู่ทางฝั่งตะวันตก



แผนที่ 3.9 เมืองพิษณุโลก พ.ศ.2446 มีรูปร่างเป็น
แนวยาวขนานกับแม่น้ำน่าน ในแนวเหนือใต้

แผนที่ 3.10 การขยายตัวของเมืองพิษณุโลก หลังมี
สถานีรถไฟ (พ.ศ.2450) ทางฝั่งตะวันออกของเมือง

ที่มา : สมชาย เดชะพรหมพันธ์, 2517 : 23-68 ข้างถึงใน พิรพล จันทพรพน, 2534 : 72

มณฑลพิษณุโลกได้ถูกปรับปรุงให้เจริญก้าวหน้าตามนโยบายของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้เมืองพิษณุโลกในสมัยนี้ มีการใช้ที่ดินสถานที่ราชการเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งมีการสร้างถนน ทางรถไฟ เพื่อความสะดวกในการติดต่อระหว่างเมืองและหัวเมืองต่างๆ แต่การคมนาคมสัญจรภายในเมืองพิษณุโลกยังคงใช้เส้นทางสัญจรทางน้ำเป็นสำคัญ ประกอบกับเมืองพิษณุโลกในสมัยนี้มีบทบาทสำคัญเป็นศูนย์กลางทางการค้าระหว่างบ้านเมืองในลุ่มน้ำน่าน รวมทั้งยังคงความเป็นศูนย์กลางทางการค้าของเมืองพิษณุโลกเอง ชุมชนเมืองในสมัยนี้จึงน่าจยังคงมีความสำคัญกับแม่น้ำเป็นแนวยาว โดยนอกจากความเป็นศูนย์กลางทางการค้าแล้ว สถานที่ราชการก็ยังมีที่ตั้งสัมพันธ์กับแม่น้ำ เช่นที่ทำการมณฑล ศาลากลาง โรงเรียน เนื่องจากเมืองพิษณุโลกยังมีฐานะเป็นศูนย์กลางทางการบริหารราชการ

ชุมชนเมืองยังคงมีความสัมพันธ์กับแม่น้ำน่านเห็นได้จากการมีเรือนแพสองฝั่งแม่น้ำน่าน วิถีชีวิตของคนในยุคนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นสังคมแม่น้ำ การพัฒนาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เห็นได้ชัดเจน คือ ด้านการคมนาคมทางบก ที่มีการสร้างถนน สร้างทางรถไฟ และเริ่มมีการนำไฟฟ้ามาใช้ในเมืองเพื่อให้บริการแก่สถานที่ราชการและประชาชนในเมืองพิษณุโลก

3.2.4 วิวัฒนาการระบบราชการไทยกับเมืองพิษณุโลกสมัยรัชกาลที่ 7 ถึงปัจจุบัน

1) สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7

ในรัชสมัยนี้ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งถือเป็นกฎหมายจัดระบบการบริหารงานบุคคลฉบับแรกของไทย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางระเบียบในการคัดเลือกให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ นอกจากนี้ยังเป็นการนำเอาระบบคุณธรรมในทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือน 3 ประเภท คือข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ และเสมียนพนักงาน และกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติเรียกว่า กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ ก.ร.พ. ถือเป็นองค์การบริหารงานบุคคลกลางองค์การแรกในราชการพลเรือนไทย การนำระบบคุณธรรมมาใช้ทำให้สามารถสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ เพราะได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและความรู้ตามที่กำหนดเข้าสอบแข่งขันได้ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างเรื่องชาติตระกูลหรือศาสนา การเป็นข้าราชการมีความมั่นคง ยึดเป็นอาชีพ และยังมีหลักประกันมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกถอดออกจากราชการโดยไม่มีเหตุอันควร ขณะเดียวกันข้าราชการต้องการเป็นกลางทางการเมืองโดยปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถโดยไม่คำนึงว่าเป็นนโยบายที่มาจากพรรคการเมืองใด

2) การปฏิรูประบบราชการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปีพ.ศ. 2475 คำว่าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ก็ได้มีการมีความพยายามปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ตลอดในปี พ.ศ. 2476 คณะราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นใหม่ เพื่อให้ยึดเป็นหลักปฏิบัติและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ มีการกำหนดให้แบ่งการบริหารราชการออกเป็น

- (1) การบริหารราชการส่วนกลาง (แบ่งออกเป็นกระทรวง) เพื่อเป็นที่รวมการบริหาร
- (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (แบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอ) เพื่อรับสนองงานและปฏิบัติการแทนส่วนกลาง ตามที่ได้รับมอบหมาย
- (3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร

โดยมีการนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้ และให้มีการจัดตั้ง **เทศบาล** ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ขึ้นแทน ก.ร.พ. ด้วย หลังจากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ได้ 5 เดือนได้มีการพิจารณาแก้ไขโดยยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ สาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงคือการจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล และให้แบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอแทน สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้แบ่งการบริหารราชการให้ละเอียดยิ่งขึ้นโดยแบ่งออกเป็นเทศบาล ตำบล เมือง และสหเทศบาล

3) เมืองพิษณุโลกช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

การเปลี่ยนแปลงการปกครองทางการเมืองในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้ส่งผลกระทบต่อพิษณุโลกให้เกิดการเคลื่อนไหวในห้วงชนอภีระดับหนึ่ง ที่จะแสดงบทบาททางด้านการเมือง กล่าวคือการจัดตั้งองค์การทางการเมือง ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัด สภาเมือง หรือสภาเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมคติของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยในการพยายามกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน (จิราภรณ์ สถาปนวรรณ : 2542: 35)

สภาจังหวัด

สภาจังหวัดเกิดขึ้นโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จะเห็นได้ว่าโดยบัญญัติของกฎหมายนี้ สภาจังหวัดเป็นองค์การที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดเพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจังหวัด รวมทั้งให้คำแนะนำกับกิจกรรมต่างๆไปของเทศบาล

เทศบาล

สุขาภิบาลพิษณุโลกได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองพิษณุโลกในปี พ.ศ.2477 องค์การของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลซึ่งเรียกชื่อในเวลานั้นว่าสภาเมือง และคณะเทศมนตรีซึ่งในเวลานั้นเรียกว่าคณะมนตรีเมือง สำหรับสมาชิกสภาเมืองพิษณุโลกชุดแรกมีทั้งหมด 36 คน มาจากการคัดเลือกข้าหลวงประจำจังหวัด

สมาชิกสภาเมืองที่ได้รับคัดเลือกมาแบ่งได้เป็นกลุ่ม ข้าราชการบำนาญ ส่วนใหญ่มักได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นขุน หลวง จากระบบเก่า กลุ่มวิชาชีพ ได้แก่ครู แพทย์ ทนายความ เช่น นายแพทย์เบนทูล บุญอิต, นายเชิฐ สิงหนุลย์, นายสวัสดิ์ สุทธิปรีดา ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ ผู้ที่กว้างขวางในสังคม เป็นที่รู้จักนับถือ เช่น นายหรั่ง เวชสวรรค์, นายบุญมี วีรพันธุ์, นายพร้อม อินทฤทธิ์ เป็นต้น

4) เมืองพิษณุโลกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงเมืองพิษณุโลกในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งการศึกษาสภาพเมืองพิษณุโลก ตามยุคสมัยและสถานการณ์ที่สำคัญๆ ที่เกิดขึ้นกับเมืองพิษณุโลกได้เป็นช่วงเวลาต่างๆกัน ดังนี้

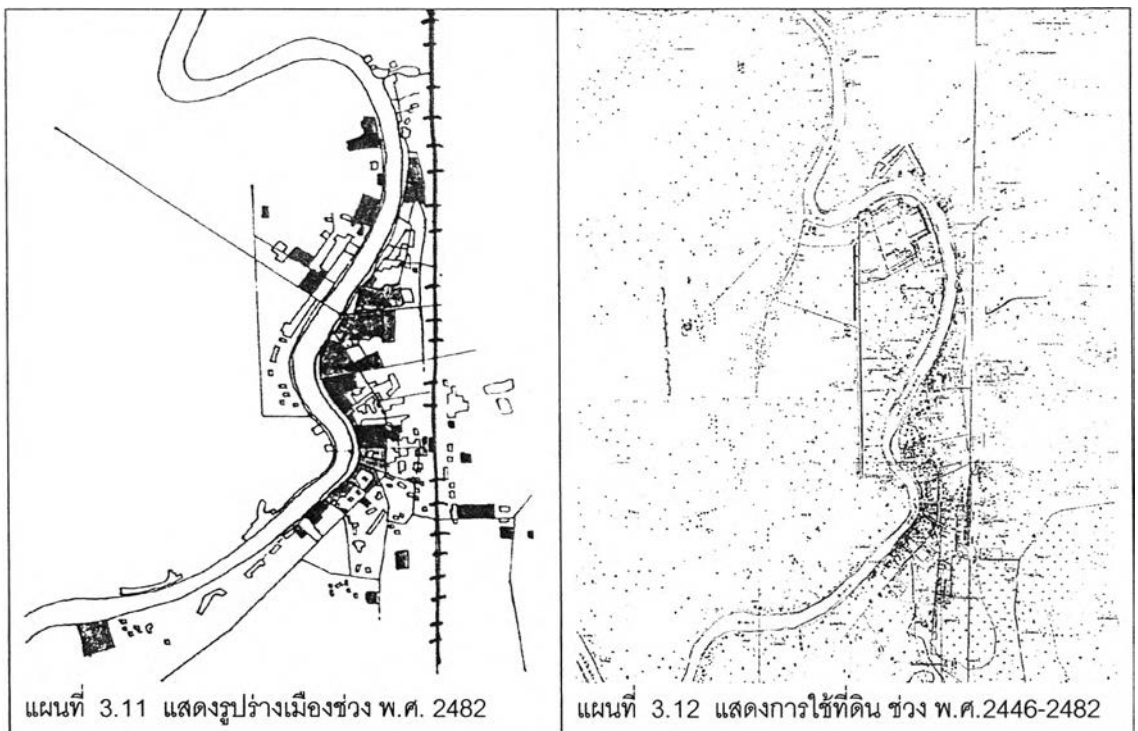
1. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2475 - 2482
2. เมืองพิษณุโลกช่วงสงครามอินโดจีน พ.ศ. 2484 - 2488
3. เมืองพิษณุโลกช่วงเหตุการณ์ไฟไหม้เมือง พ.ศ.2500
4. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2518
5. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2527
6. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2534
7. เมืองพิษณุโลกช่วงยุคศูนย์ราชการ พ.ศ. 2539

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 และการประกาศยกเลิกมณฑลในปีต่อมา รวมทั้งนโยบายของคณะราษฎร และรัฐบาลกลางส่งผลกระทบต่อเมืองพิษณุโลกหลายประการ ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการปกครองแห่งหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายใน เช่นการเพิ่มขึ้นของประชากร การอพยพตั้งถิ่นฐานของผู้มาใหม่ การขยายตัวของชุมชนการค้าการขยายตัวของการศึกษา ทำให้เมืองพิษณุโลกมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

1. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2475 – 2482

เมืองมีการขยายตัวของเมืองในทุกๆด้าน ทำให้มีการใช้ที่ดินในทุกประเภทเพิ่มขึ้น มีการขยายตัวของเมืองลงมาทางใต้ ย่านพาณิชยกรรมจะชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะได้มีการสร้างทางรถไฟผ่านเมืองพิษณุโลก การคมนาคมทางบกมีความสำคัญชัดเจนกว่าอดีตที่ผ่านมา ที่มีการใช้การคมนาคมทางน้ำเป็นหลัก มีสถานที่ราชการเพิ่มขึ้นทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน บริเวณทางตอนใต้ของย่านพาณิชยกรรม และบริเวณฝั่งตะวันออกของทางรถไฟ

ในช่วงปี พ.ศ. 2482 สถานที่ราชการเพิ่มขึ้นน้อยมาก มีการเพิ่มขึ้นทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน บริเวณฝั่งตะวันออกของทางรถไฟ ทางตอนใต้ของชุมชนเมือง และบริเวณที่ตั้งของสถานีรถไฟพิษณุโลก ส่วนพื้นที่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่านได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินสถาบันราชการ เป็นการใช้ที่ดินของสถานศึกษา ในปัจจุบันเป็นที่ตั้งโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม รูปร่างของชุมชนเมืองพิษณุโลกในช่วงนี้ จะมีลักษณะเป็นแนวยาวเกาะตัวกับแม่น้ำน่านเหมือนในปี พ.ศ. 2446 แต่มีการขยายตัวและมีการใช้ที่ดินหนาแน่นมากขึ้นในทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน และมีการจัดวางโครงถนนสายต่างๆ หลายสายทำให้บริเวณที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นใหม่กระจายไปตามแนวถนนสายต่างๆ ที่ออกไปจากศูนย์กลางการค้าของเมือง



ที่มา : สมชาย เดชะพรหมพันธ์, 2517: 23-68 อ้างถึงใน พิรพล จันทพรณ, 2534:72

แผนที่เมืองพิษณุโลก พ.ศ.2482 แสดงการใช้ที่ดินเมืองพิษณุโลกช่วงปี พ.ศ.2446-2482

นอกจากการเปลี่ยนแปลงการการใช้ที่ดินสถาบันราชการ สถานศึกษาของเมืองพิษณุโลก ยังมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในย่านการค้า ตลาด ท่าเรือ สถานพยาบาล ย่านโรงงานอุตสาหกรรม ประเภท โรงเรียน โรงน้ำแข็ง และโรงเลื่อย ดังนี้

ย่านตลาดและท่าเรือ

ย่านการค้าของเมืองพิษณุโลกเริ่มที่ริมฝั่งแม่น้ำน่าน ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนเหนือของวัดท่ามะปราง ขยายออกมาทางทิศเหนือ-ใต้ และทางตะวันออก มีตลาดสดซึ่งเป็นของพระคลังข้างที่เรียกกันว่า "ตลาดใต้" เป็นแหล่งจับจ่ายซื้อของสดและของสำคัญประเภทพืชไร่ของชาวเมือง หลังจากปี พ.ศ.2450 เมื่อมีสถานีรถไฟพิษณุโลก เริ่มมีย่านการค้าเล็ก เกิดขึ้นบริเวณสถานีรถไฟ และเริ่มทวีความสำคัญมากขึ้นตามความเจริญของกิจการรถไฟ ย่านการค้าทั้งสองแห่งนี้ขยายตัวเชื่อมต่อกันตามแนวถนนที่ติดเชื่อมต่อกันของย่านการค้าทั้งสองนี้ เป็นเสมือนศูนย์กลางของเมืองพิษณุโลก

แม้จะมีการสร้างสะพานนเรศวรในปี พ.ศ. 2474 - 2475 แต่การเดินทางข้ามแม่น้ำยังคงอาศัยเรือจ้าง เป็นสำคัญ ท่าเรือจ้างของเมืองมี 5 แห่งดังต่อไปนี้

1. ท่าเรือหน้าบริเวณค่ายทหาร(ค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราชปัจจุบัน)
2. ท่าเรือหน้าโรงน้ำแข็งบริเวณวัดน้อย (วัดธรรมจักร)
3. ท่าเรือหน้าวัดใหญ่ (วัดพระศรีรัตนมหาธาตุ)
4. ท่าเรือบริเวณสามแยก (สะพานเอกาทศรถปัจจุบัน) ใช้เป็นท่าเรือขนส่งสินค้า เช่น ข้าว พืชผัก ปลาและสินค้าอื่นๆ ไปยังปากน้ำโพ นครสวรรค์
5. ท่าเรือแดง เป็นที่จอดเรือแดง รับส่งผู้โดยสารไปยังปากน้ำโพอยู่บริเวณหน้าตลาดเทศบาล 1 ปัจจุบัน
6. ท่าเรือเขียว (บริเวณบริษัทเจ้าพระยาไฟแนนซ์ ปัจจุบัน) เป็นที่จอดเรือเขียว สำหรับรับส่งผู้โดยสารไปทางเหนือ เช่น วัดโบสถ์ พรหมพิราม และอุตรดิตถ์

ท่าเรือเหล่านี้ค่อยๆหมดความสำคัญไปเมื่อเมืองกลายสภาพเป็นเมืองทางบกโดยเฉพาะหลังปี พ.ศ.2500

สำหรับตลาดของชาวเมือง นอกจากตลาดใต้ หรือตลาดเทศบาล 1 บริเวณถนนพหลโยธินปัจจุบัน ยังมีตลาดอีกแห่งอยู่บริเวณเชิงสะพานนเรศวรในขณะนั้น (บริเวณข้างโรงเรียนจ่าการบุญปัจจุบัน) ซึ่งเรียกตามสภาพทางภูมิศาสตร์ของเมืองว่า "ตลาดเหนือ" เป็นแหล่งของสินค้าที่ชาวไร่ชาวนานำมาขาย มีทั้งพืช ผัก ผลไม้ เนื้อสัตว์ และของป่าอื่นๆ

ย่านร้านค้าในเมือง อาจแบ่งเป็นกลุ่มร้านค้าได้ 5 ประเภทในเขตเมือง

1. ตัวแทนของบริษัทต่างประเทศ เช่น บริษัทซิงเกอร์ บริษัทเบอร์เบีย บริษัท แสตนดาร์ดออยล์ บริษัทหลุยส์ทีโนโลแวนท์ บริษัทยูนิเวอร์แซล ตัวแทนที่ทำการจำหน่ายสินค้าจากบริษัทต่างประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพวกพ่อค้าชาวจีน
2. ร้านค้าชาวจีน ระดับของร้านค้าชาวจีน มีหลายระดับด้วยกันตั้งแต่ร้านค้าที่ทันสมัย จำหน่ายสินค้าจากต่างประเทศ เช่น ร้านพิชฌุโลกพานิช ร้านตุ๋นเซ่งหลี ตลอดจนร้านขายส่งและขายปลีกสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ นอกจากนี้ยังมีร้านขายทองคำรูปพรรณ เช่นร้านทองแม่จู้ ร้านทองแม่ริ้ว ร้านทองแม่ปลื้ม เป็นต้น
3. ร้านค้าชาวซีก ชาวอินเดียกลุ่มนี้ดำเนินธุรกิจค้าผ้า ตั้งร้านค้าเรียงรายแถวริมน้ำ มีประมาณ 14 ครอบครัว ได้แก่ ร้านปากหวานมีลาภ อเมริกาสโตร์ ขอนแก่นสโตร์ เศรษฐี พอใจ เจริญพานิช ร่วมใจ เป็นต้น หลังจากเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้ครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2500 ได้ย้ายไปจากพิชฌุโลก เหลือเพียง 5 ร้าน ได้แก่ อินเดียสโตร์ ไอดียสโตร์ ศรีราชวงศ์ นครสโตร์ และไทยสโตร์
4. ร้านค้าชาวมุสลิม มุสลิมกลุ่มซีกะห์เป็นพวกแรกที่เข้ามาทำการค้าบริเวณตลาดริมแม่น้ำ โดยทำการค้าผ้าและเครื่องเขียน ร้านค้าเหล่านี้ได้แก่ ร้านเอช อาดัม อาลี ร้านมุซายี เป็นต้น ปัจจุบันบริเวณนี้ยังคงมีร้านการ์เตอร์แอนชั่น เปิดกิจการจำหน่ายผ้า ณ ห้องแถวบริเวณถนนพหลโยธิน
5. ร้านค้าชาวไทย ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ หรือข้าราชการบำนาญ เช่น ร.อ. แคว เสือวรรณศรี นายทหารนอกราชการอดีตนายกเทศมนตรี คนที่ 2 ของเมือง ตั้งร้านจำหน่าย โซดา ขุนธราหิรัญรักษ์ เป็นผู้ริเริ่มจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่เมือง มีธุรกิจรถลากให้เช่าหลายสิบคัน ร้านขายยาของหม่ออ้อย ไทยยกกล้า ร้านขายเครื่องดนตรีของนายฉก ลากสมทบ เป็นต้น

ย่านอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมในเวลานั้นมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำนอกตัวเมือง เช่นโรงสี โรงน้ำแข็งและโรงเลื่อย เป็นต้น

1. โรงสีข้าว โรงสีแห่งแรกได้แก่ โรงสีเล่งฮะ หรือเรียกกันว่าโรงสีเหนือ ตั้งอยู่บริเวณวัดธรรมจักร (วัดน้อย) ด้านเหนือของเมือง ปัจจุบันมีการเปลี่ยนมือเป็นโรงสีชัยกิจ โรงสีแห่งที่ 2 คือโรงสีใต้ ตั้งอยู่ริมแม่น้ำด้านใต้ของเมือง ต่อมากิจการเปลี่ยนมือ ปัจจุบัน คือโรงสีเจริญพาณิชย์

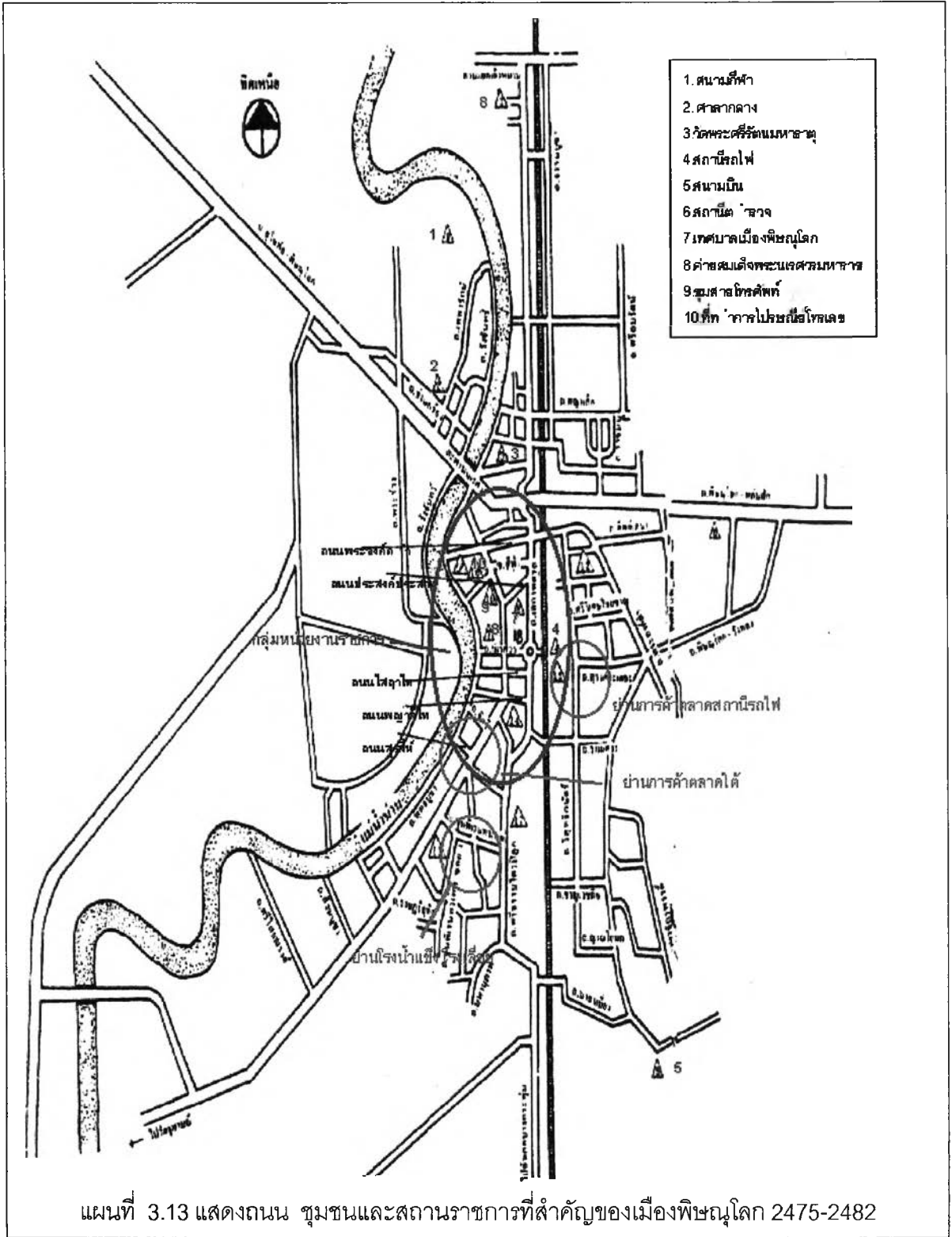
2. โรงน้ำแข็ง โรงน้ำแข็งในสมัยนั้นมี 3 แห่งด้วยกัน แห่งแรกได้แก่ โรงน้ำแข็งเหนือ ตั้งอยู่บริเวณด้านใต้โรงเรียนเทศบาลวัดธรรมจักร โรงน้ำแข็งที่สอง คือ โรงน้ำแข็งไทย สมบูรณ์หรือโรงน้ำแข็งใต้ ตั้งอยู่บริเวณด้านใต้ของวัดท่ามะปราง ริมแม่น้ำน่าน ปัจจุบันโยกย้ายไปอยู่บริเวณแม่น้ำน่านด้านตะวันตก ถ.วังจันทร์ โรงน้ำแข็งที่สาม โรงน้ำแข็งศิวารัตน์ อยู่ด้านใต้ของโรงพยาบาลตรามา(เก่า) ริมแม่น้ำน่าน ถนนพทุฑฐา

3. โรงเลื่อย โรงเลื่อยแห่งแรกของพิษณุโลกดำเนินการ โดยนายยกซิม แซ่ ต่าน ในเวลานั้นตั้งอยู่ ณ บริเวณถนนบรมไตรโลกนาถ ฝั่งตรงข้ามซอยราษฎร์อุทิศปัจจุบัน

สถานพยาบาล บริการทางด้านสาธารณสุข ในยุคแรกของเมืองพิษณุโลก ดำเนินการโดยรัฐ และเอกชน สถานบริการของรัฐคือ สุขศาลาเบญจมาราชาอนุสรณ์ ซึ่งตั้งอยู่ ณ บริเวณที่ทำการเทศบาล สถานพยาบาลเอกชนได้แก่ คณะมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียน เมื่อปี พ.ศ. 2440 ณ บริเวณด้านใต้ของค่ายทหาร ต่อมาเจริญก้าวหน้าเป็นโรงพยาบาลเซลแมน นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลหมออินต๊ะ

โรงเรียนเอกชน คณะมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียน เป็นผู้บุกเบิกการศึกษาเอกชน เพื่อประกาศความเชื่อทางศาสนา โดยใช้วิธีการทางการศึกษาและการพยาบาล เป็นเครื่องมือสร้างความศรัทธาและการยอมรับจากประชาชนพื้นเมือง และสามารถเรียกเงินจากชาวเมืองตั้งโรงเรียนผดุงราษฎร์ ในปี พ.ศ. 2440

นอกจากย่านตลาด ร้านค้า โรงงานต่างๆ แล้วยังมีกิจการด้านการบริการต่างๆ เช่น โรงแรม โรงพยาบาล ร้านอาหาร ร้านตัดผม ร้านตัดเสื้อผ้า ร้านถ่ายรูป ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติ



เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2475-2482 นี้ มีการเพิ่มขึ้นของการใช้ที่ดินทุกประเภท มีย่านพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ทางด้านใต้ของเมืองมีย่านการค้าของพระคลังข้างที่ ที่เรียกกันของชาวเมืองว่า "ตลาดใต้" ตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำน่าน เช่นเดียวกับโรงสีข้าว โรงน้ำแข็ง และโรงเลื่อย ก็มีที่ตั้งสัมพันธ์กับแม่น้ำน่านเช่นกัน ในขณะที่เมืองก็ได้มีการวางโครงข่ายถนน ภายในเมืองมีถนนเพิ่มมากขึ้นหลายสาย ทำให้ที่อยู่อาศัยของชาวเมืองขยายตัวไปตามถนนและย่านชุมชนที่สำคัญ เช่น ย่านสถานีรถไฟ เริ่มมีย่านการค้าเพิ่มขึ้นบริเวณสถานีรถไฟ แต่การคมนาคมสัญจรทางน้ำยังคงมีบทบาทสำคัญ เห็นได้จากการมีท่าเรือจ้ง ทั้งสองฝั่งแม่น้ำ ตามแหล่งชุมชนและแหล่งสถานที่ราชการ เช่นท่าเรือจ้งบริเวณ ค่ายทหาร(ค่ายสมเด็จพระนเรศวรปัจจุบัน) และท่าเรือบริเวณตลาดใต้ เป็นต้น ชุมชนเมืองจึงน่าจะมีความสัมพันธ์กับที่ตั้งของย่านการค้า ย่านสถานที่ราชการ ในขณะเดียวกัน เมืองก็มีการขยายตัวมาตามถนนทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน โดยย่านการค้าบริเวณสถานีรถไฟมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญของกิจการรถไฟ ย่านการค้าบริเวณตลาดใต้ และสถานีรถไฟ เชื่อมต่อกันตามแนวถนนที่ติดต่อกันเสมือนเป็นศูนย์กลางของเมืองพิษณุโลก ในขณะนั้น สถานที่ราชการในสมัยนี้เริ่มตั้งกระจายตัวอยู่ริมฝั่งแม่น้ำน่านในเขตตัวเมือง

2. เมืองพิษณุโลกในช่วงสงครามอินโดจีน (พ.ศ. 2484-2488)

นโยบายสร้างชาติของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2481 นอกจากการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านชีวิตประจำวันของประชาชน ยังนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรงทางด้านการเมืองระหว่างนั้นคือ การเรียกร้องดินแดนจากรัฐบาลอินโดจีน ฝรั่งเศส ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์โลกในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ เกิดการสู้รบในยุโรประหว่างเยอรมนีกับฝรั่งเศส เป็นการเร่งสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2482 ความพ่ายแพ้ของฝรั่งเศสในปีต่อมารวมทั้งการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ของฝรั่งเศส ทำให้รัฐบาลไทยเปิดการเจรจาขอคืนดินแดนคืน การเจรจาของทั้งสองฝ่าย ดำเนินไปท่ามกลางการเดินทางเรียกเรียกร้องดินแดนที่แพร่ระบาดไปทั่วประเทศไทย ความเคลื่อนไหวดังกล่าวได้กลายเป็นมติมหาชนที่เร่งเข้าให้รัฐบาลดำเนินการนำดินแดนที่เสียไปกลับคืนมา ทำให้รัฐบาลตกอยู่ในภาวะจำยอมต้องดำเนินการรุนแรงเพื่อสนองมติมหาชน ทั้งที่รัฐบาลไม่ประสงค์ให้มีการสู้รบเกิดขึ้น การสู้รบระหว่างไทยกับฝรั่งเศสหรือที่เรียกกันว่า"สงครามอินโดจีน" มีการประกาศอย่างเป็นทางการในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2484 ภายหลังจากยุติลงโดยมีญี่ปุ่นเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ผลการเจรจาไทยได้รับ

ดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขง จำปาศักดิ์ เสียมราชู พระตะบอง กลับคืนมาตามอนุสัญญาสันติภาพ ฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2484

บรรยากาศทางการเมืองและสังคมท้องถิ่นในระยะก่อนสงคราม (พ.ศ.2481 - 2484) ก่อนที่กองทัพญี่ปุ่นจะเข้ามาพิชณโลกเป็นเวลาหลายปี ชาวเมืองคุ้นเคยกับบรรยากาศการเตรียมพร้อมเข้าสู่สงคราม ทั้งนี้เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายสร้างชาติของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ชาวพิชณโลกมีโอกาสรับรู้ข่าวสารการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของโลกและประเทศ โดยผ่านทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์ ในเวลานั้นทางจังหวัดได้นำวิทยุกระจายเสียง และหนังสือพิมพ์มาติดตั้งไว้หน้าวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ เพื่อกระจายข่าวต่างๆ ให้ประชาชนรับรู้ชาวเมืองพิชณโลกมีโอกาอ่านหนังสือพิมพ์ที่จำหน่ายในกรุงเทพฯ เช่น สยามราษฎร์ เจริญกรุง หลักเมือง อีสระ ในราคาฉบับละ 3 สตางค์ ร้านจำหน่ายหนังสือพิมพ์ร้านแรกที่มีชื่อเป็นที่รู้จักทั่วไปคือ ร้านศรีอักษร ผู้เป็นเจ้าของคือ นายผล ศรีสมวงศ์

ในปี พ.ศ. 2481 สืบเนื่องมาจากนโยบายสร้างชาติของจอมพล ป. พิบูลสงคราม คณะกรรมการอำเภอเมืองพิชณโลก ได้รับคำสั่งให้จัดทำโครงการช่วยราชการทหารในยามสงคราม สภาพของเมืองพิชณโลกในเวลานั้นมีลักษณะดังนี้

1. การคมนาคมขนส่ง

ในเวลานั้นพิชณโลกมีเส้นทางคมนาคมขนส่งติดต่อกับภายนอก โดยเส้นทางต่อไปนี้

1.1 ทางรถไฟ เส้นทางรถไฟจากกรุงเทพฯ ผ่านพิชณโลกปลายทางเชียงใหม่ ขบวนรถเร็วกรุงเทพฯ - พิชณโลก - ลำปาง ขึ้นลงวันละ 1 ขบวน (ปัจจุบันมี 38 ขบวน) สะพานรถไฟ สะพานรถไฟที่สำคัญ คือสะพานแควน้อยเชื่อมระหว่างอำเภอเมืองกับอำเภอพรหมพิราม

1.2 ทางรถยนต์ ทางหลวงแผ่นดินมีเส้นทางเดียวคือ ถนนสายพิชณโลก - สุโขทัย เป็นถนนพูนดินและอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง สภาพการใช้งานได้ในฤดูแล้ง ถนนเส้นนี้ตั้งต้นจากสุโขทัย ผ่านอำเภอสุโขทัย อำเภอบ้านไกร อำเภอพรหมพิราม เข้ามายังอำเภอเมืองพิชณโลก เชื่อมต่อกันตรงสะพานเหล็กข้ามแม่น้ำน่าน ตรงศาลากลางจังหวัด (คือสะพานนครสวรรค์ปัจจุบัน) สำหรับถนนอีกสายหนึ่งเป็นถนนของมณฑลมาแต่เดิม คือ ถนนสายพิชณโลก - ป่าหมาก (อำเภอวังทองปัจจุบัน)

นอกจากนี้ถนนภายในเขตอำเภอเมืองมีถนนสายหลักๆ ดังนี้

ถนนพทุษฐบูชา, ถนนหากลาง (ถนนนเรศวร), ถนนงามเมือง(ถนนบรมไตรโลกนาถ ด้านเหนือ), ถนนกัลยาณมิตร(ถนนบรมไตรโลกนาถ ด้านใต้), ถนนประชานารถ(ถนนพญาเสื่อ), ถนนป่าหมาก(ถนนพระองค์ดำ), ถนนอำเภอ(ถนนอาทิตยวงศ์), ถนนเทพจันทร์(ถนนจำการบุญ), ถนนตลาด(ถนนพทุษฐบูชา), ถนนสระแก้ว(ถนนพญาลิไท), ถนนราษฎร์อุทิศ(ถนนจักรี), ถนนจารุจินดา(ถนนสุรสีห์), ถนนจุฬามณี(ถนนบรมไตรโลกนาถ), ถนนกสิกรรม(ถนนศรีธรรมไตรปิฎก), ถนนเกษตร(ถนนเอกาทศรถ), ถนนสนามบิน(ถนนรามเสวี)

นอกจากนี้ยังมีถนนที่อยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่านอีก 2 สาย คือ ถนนราชพลี(ถนนวังจันทร์)และถนนคลองสุภา (ถนนเทพารักษ์)

1.3 ทางน้ำ เมืองพิษณุโลกมีแม่น้ำน่านและลำคลองที่ใช้ในการคมนาคม คือ แม่น้ำน่าน มีอาณาเขตตั้งแต่บึงวังยาง หมู่ที่ 1 ตำบลวังน้ำคู้ ยางตลอดมาทางทิศเหนือถึงบ้านจอมทองหมู่ที่ 10 ตำบลป่าโทก สามารถให้บริการเดินเรือได้ทุกชนิด ทั้งเรือยนต์ เรือกลไฟ และเรือเล็กต่างๆ

ลำน้ำแควน้อย เป็นลำคลองที่แยกจากแม่น้ำน่าน ใช้บริโภคและเดินเรือ

1.4 ทางอากาศ พิษณุโลกมีสนามบิน 2 แห่ง คือ สนามบินทหารและสนามบินพลเรือน มีเครื่องบินของบริษัทเดินเมล์อากาศ รับส่งเมลล์อากาศระหว่างพิษณุโลกแม่ฮ่องสอน สัปดาห์ละ 2 ครั้ง

2. การสื่อสาร

มีเฉพาะในเขตอำเภอเมืองและเป็นทางราชการ มี 3 ประเภทคือ

2.1 การไปรษณีย์โทรเลข บริการจดหมายได้ทั้งประเทศ สำหรับโทรเลขสายเหนือส่งได้ถึงอุดรดิตถ์ จังหวัดที่เหนือขึ้นไปต้องส่งผ่านที่ทำการไปรษณีย์อุดรดิตถ์ สายใต้ส่งได้ถึงพิจิตร นครสวรรค์ ลพบุรี อยุธยา กรุงเทพฯ จังหวัดที่อยู่ใต้ลงไป ต้องส่งผ่านกรุงเทพฯ

2.2 โทรศัพท์ ทางไกลบริการได้ถึงอุดรดิตถ์ พิจิตร และนครสวรรค์ สำหรับทางใกล้ บริการได้เฉพาะภายในเมือง โดยมีสายแยกไปจากที่ทำการ 30 สาย ได้แก่ ศาลากลางจังหวัด, โรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม, โรงเรียนเฉลิมขวัญสตรี, ที่ทำการเทศบาลเมือง



พิษณุโลก, ที่ทำการป่าไม้, สถานีตำรวจภูธร, กองพันทหารราบที่ 29, สนามบินพลเรือน, สุขศาลาเทศบาลเมืองพิษณุโลก เป็นต้น

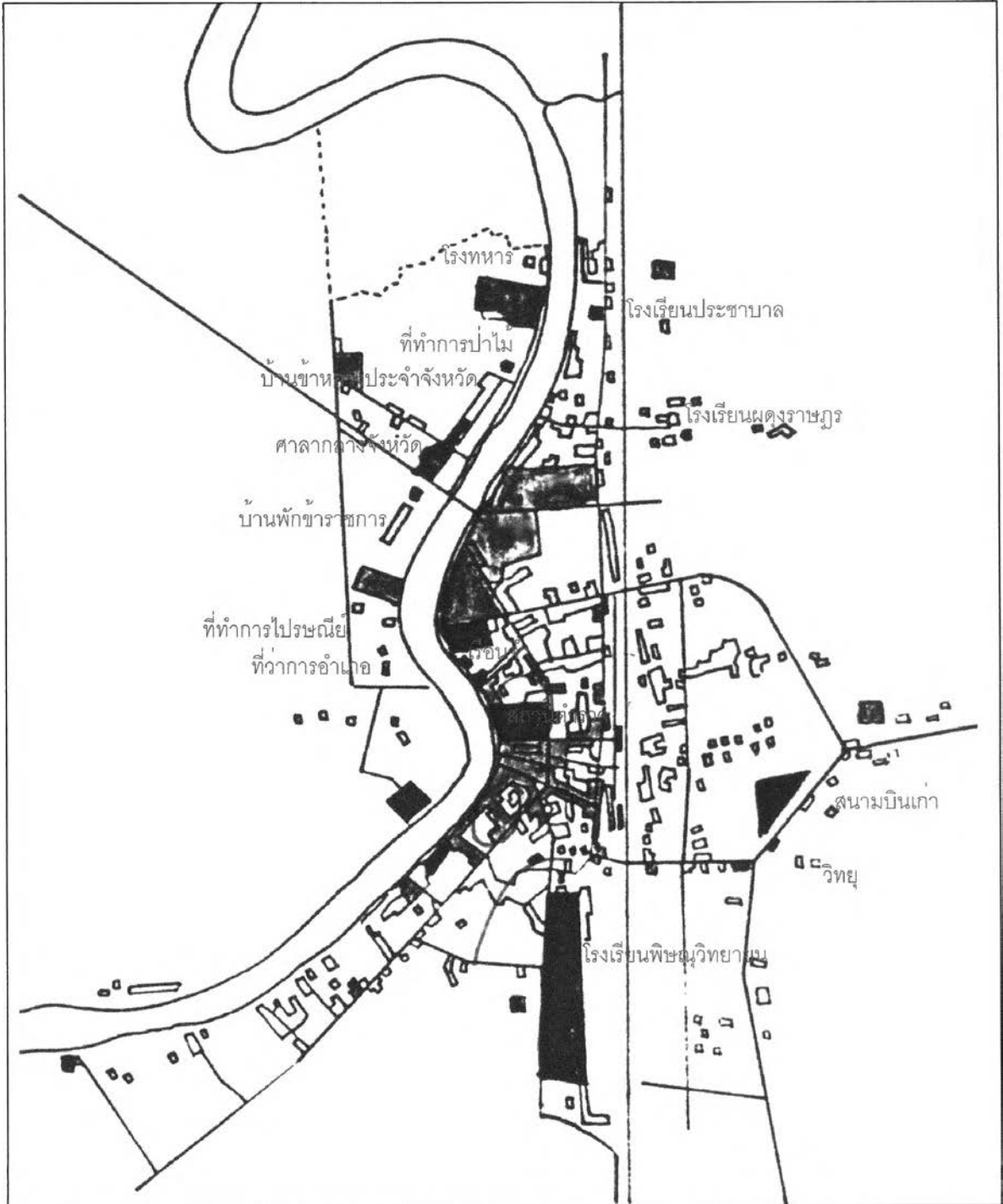
3. การสาธารณสุขปโคค

3.1 การไฟฟ้า การไฟฟ้าเริ่มมีในเมืองพิษณุโลกครั้งแรก ประมาณ พ.ศ.2471 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำเนินการในรูปของบริษัทไฟฟ้าจังหวัดจำกัด ทำการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชน โดยมีเอกชนรับช่วงไปจำหน่าย

3.2 การประปา พิษณุโลกเป็นเมืองแม่น้ำ ประชาชนจึงไม่มีปัญหาเรื่องน้ำที่ใช้ในการบริโภค การประปาของเทศบาลจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2496

การเข้ามาของกองทหารญี่ปุ่น เกิดขึ้นหลังจากรัฐบาลประกาศอนุญาตให้กองทหารญี่ปุ่นผ่านดินแดนของไทยไปได้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2484 โดยมีหลักประกันว่า อธิปไตยและเกียรติยศของประเทศจะได้รับการเคารพ ดังนั้นพิษณุโลกจึงไม่ได้ทำการต่อต้าน ทั้งที่เมืองเป็นที่ตั้งของกองพันทหารขนาดใหญ่

ในระยะแรกของสงคราม พิษณุโลกเป็นเพียงทางผ่านของกองทหารญี่ปุ่นที่ถูกส่งไปบุกพม่า โดยผ่านทางพิษณุโลก-สุโขทัย-ลำปาง ต่อมาพิษณุโลกถูกใช้เป็นฐานสำหรับกองทัพที่ 15 ของญี่ปุ่นส่งกำลังทางอากาศและทางบกโจมตีพม่า โดยกองบินที่ 10 ประจำอยู่สนามบินพิษณุโลก และกำลังทางบกถูกส่งไปบุกพม่าทางด้านชายแดน พิษณุโลก-ตาก-แม่สอด ทำให้พิษณุโลกเป็นฐานรับส่งกำลังทหาร เสบียงอาหาร ยุทโธปกรณ์เพิ่มเติม และส่งต่อไปยังแนวรบ รวมทั้งเป็นสถานที่รักษาพักรักษาตัวของทหาร และได้ใช้โรงเรียนเป็นโรงพยาบาลชั่วคราวตลอดสงคราม สถานที่อื่นๆที่เป็นบริเวณที่พักของทหารญี่ปุ่นได้แก่ โรงเรียนสตรีประจำจังหวัดเฉลิมขวัญสตรี บริเวณด้านหลังวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ โรงพยาบาลพุทธชินราช ตามบริเวณทางรถไฟ สนามบิน ศาลากลาง ที่ทำการป่าไม้ รวมทั้งบริเวณบ้านเรือนของราษฎรที่มีพื้นที่กว้างขวางพอตั้งค่ายพักรวม



แผนที่ 3.14 แสดงสถานที่สำคัญของเมืองพิษณุโลกช่วงสงครามอินโดจีน

ที่มา : โดยผู้ศึกษา

นอกจากนี้การเข้าเมืองของญี่ปุ่นได้ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกกันต่อมาว่า “การสร้างงานในชนบท”อย่างกว้างขวาง ชาวเมืองมีประสบการณ์ในสงครามที่แตกต่างไปจากบรรพบุรุษ กล่าวคือ ชาวเมืองได้พบว่า สงครามมิได้ทำร้ายผู้คนบาดเจ็บล้มตายเสียหาย แต่กลับนำมาซึ่งสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ของชาวเมือง เด็กๆพากันสนุกสนานกับการหยุดเรียน และติดตามผู้ใหญ่ไปรับจ้างทำงานให้แก่ญี่ปุ่น คนหนุ่มใช้ชีวิตผจญภัยโดยอาสาสมัครทหารเกณฑ์ หรือรับจ้างต้อนฝูงสัตว์ไปให้ญี่ปุ่น ณ เมืองไกล พ่อค้าแม่ค้าร่ำรวยจากการค้าขายสิ่งของให้แก่กองทัพญี่ปุ่น

นอกจากความสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจ ชาวเมืองพิษณุโลกยังติดต่อเกี่ยวข้องกับญี่ปุ่นอีกหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะทางด้านสังคม ค่ายทหารญี่ปุ่นในพิษณุโลกอยู่ในเขตเมืองบริเวณย่านชุมชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ทำให้มีการพบปะติดต่อกับประชาชนทั่วไปอยู่บ้าง

ในภาวะสงครามเมืองพิษณุโลกไม่อยู่ในสภาวะแห่งความขาดแคลน ในทางตรงกันข้ามเป็นเมืองที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยสิ่งจำเป็นพื้นฐานประเภท ข้าว ปลา ผัก ผลไม้ ไม่เคยขาดแคลนแม้จะมีจำนวนผู้บริโภคนเพิ่มขึ้น คือกองทหารญี่ปุ่น แต่เมื่อสงครามยืดเยื้อต่อไป พิษณุโลกก็เริ่มประสบกับความขาดแคลนสินค้าบางชนิด เช่น น้ำมันก๊าด ผ้า(ต่างประเทศ) ยารักษาโรค น้ำตาลทรายขาว ไม้ขีดไฟ ยางรถยนต์ ความขาดแคลนทำให้เกิดการลักขโมยและนำไปสู่ภาวะตลาดมืด ค่ายทหารญี่ปุ่นเป็นอีกแหล่งที่บรรดาหัวขโมยพากันไปขโมยสิ่งของต่างๆ

ในช่วงปี พ.ศ. 2482 -2496 คือ ช่วงเหตุการณ์สงครามอินโดจีนจนสิ้นสุด สงคราม เรื่อยมาจนถึงก่อนเหตุการณ์ไฟไหม้เมืองพิษณุโลก เมืองพิษณุโลกมีการใช้ที่ดินสถาบันราชการเพิ่มขึ้นบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน ซึ่งการขยายตัวเพิ่มขึ้นของจำนวนสถานที่ราชการ จะมีตำแหน่งที่ตั้งกระจายทั่วไปไม่จับกลุ่มกันเอง หรือจับกลุ่มกับสถานที่ราชการเก่า เช่น โรงพยาบาลพุทธชินราช ที่ทำการกรมทาง บริเวณฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่านได้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ที่ดินจากสถานที่ราชการไปเป็นสถานศึกษา บริเวณโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคมขึ้น มีการตั้งค่ายสมเด็จพระนเรศวรขึ้นทางด้านเหนือของโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม การขยายตัวของเมืองช่วงนี้ มีการขยายตัวของเมืองออกมาทางทิศตะวันออกมากขึ้น



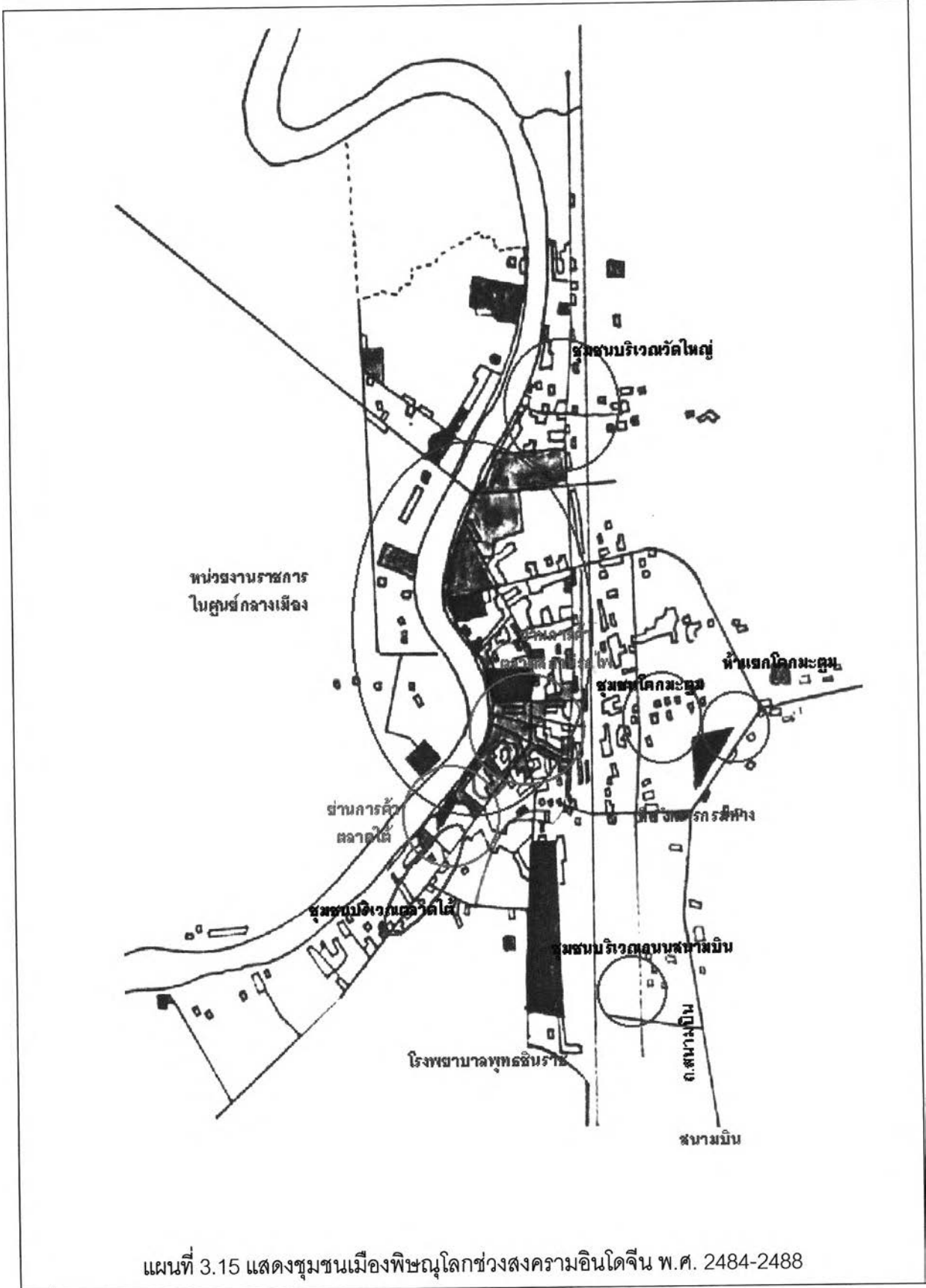
ภาพประกอบที่ 3.28 ภาพถ่ายทางอากาศในช่วงปี พ.ศ.2496

ที่มา : กรมแผนที่ทหาร

เนื่องจากความหนาแน่นของการใช้ที่ดินในบริเวณศูนย์กลางเมือง และการขยายตัวของเมืองมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของสถานที่ราชการด้วย กล่าวคือ มีพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่พาณิชยกรรมเกิดขึ้นโดยรอบสถานที่ราชการ ในทิศทางที่สถานที่ราชการขยายตัวออกไป

เมืองพิษณุโลกช่วงสงครามอินโดจีน มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างมาก ทั้งการพัฒนาระบบถนน การคมนาคม การพัฒนาด้านทางรถไฟ และการคมนาคมทางอากาศ ก็มีการพัฒนาสนามบินทั้งของพลเรือน และสนามบินทหาร เพื่อรองรับภาวะการสงคราม ในตัวเมืองพิษณุโลกมีการพัฒนาถนนอย่างมากโดยเฉพาะเมืองทางด้านฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน ด้านการสื่อสารก็มีการพัฒนาด้านการไปรษณีย์โทรเลข การให้บริการโทรศัพท์ทั้งภายในเมืองและระหว่างเมือง โดยภายในเมืองมีการให้บริการโทรศัพท์ 30 สาย ได้แก่การให้บริการแก่สถานที่ราชการต่างๆ เช่น ศาลากลางจังหวัด, โรงเรียน, ที่ทำการเทศบาลเมืองพิษณุโลก, ที่ทำการป่าไม้, สถานีตำรวจ เป็นต้น

การใช้ที่ดินสถาบันราชการเพิ่มมากขึ้นทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน สถานที่ราชการกระจายตัวทั่วไป โดยไม่จับกลุ่มกันเองหรือจับกลุ่มกับสถานที่ราชการเก่า เช่น โรงพยาบาลพุทธชินราช, ที่ทำการกรมทาง เมืองมีการขยายตัวมาทางฝั่งตะวันออกมากขึ้น เนื่องจากความหนาแน่นในศูนย์กลางเมือง ขณะเดียวกันการขยายตัวของเมืองก็สัมพันธ์กับการขยายตัวของสถานที่ราชการ เนื่องจากพื้นที่โดยรอบสถานที่ราชการมักจะมีพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่พาณิชยกรรมเกิดขึ้นตามมา เช่นบริเวณโรงพยาบาลพุทธชินราช ซึ่งเกิดเป็นย่านการค้า ต่อมาถึงในปัจจุบัน และเกิดระบบโครงข่ายถนนที่สำคัญตามมาทางฝั่งตะวันออกสัมพันธ์กับที่ทำการกรมทางคือ บริเวณห้าแยกโคกมะตูม เกิดชุมชนที่อยู่อาศัยและการค้า เรียกว่าตลาดโคกมะตูม และบริเวณถนนสนามบินก็มีย่านที่อยู่อาศัยชุมชนเมืองใกล้สนามบินด้วยเช่นกัน



แผนที่ 3.15 แสดงชุมชนเมืองพิษณุโลกช่วงสงครามอินโดจีน พ.ศ. 2484-2488

ที่มา : โดยผู้ศึกษา

3. เหตุการณ์ไฟไหม้เมืองพิษณุโลก พ.ศ. 2500

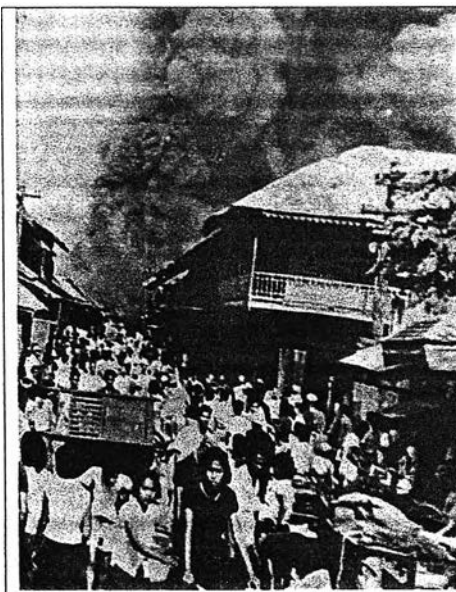
ตลอดช่วงเวลานับตั้งแต่การก่อตั้งเทศบาลมาจนถึงเวลาประมาณ พ.ศ. 2482 มีรายงานของทางราชการเกี่ยวกับเหตุการณ์ไฟไหม้เกิดขึ้นหลายครั้ง สำหรับในเขตตัวเมืองพิษณุโลก มีรายงานของหนังสือพิมพ์ระบุว่า มีเหตุการณ์ไฟไหม้เกิดขึ้นเรื่อยๆ ในย่านที่อยู่อาศัยของชาวเมือง เช่นบริเวณที่พักกุฎีรถไฟ ย่านป่าช้าจีน ถนนจุฬามณี แต่เหตุการณ์ไฟไหม้ครั้งใหญ่เกิดขึ้น ในเวลา อีก 20 ปีต่อมา

ตามรายงานของกระทรวงมหาดไทย ระบุว่า เมื่อวันที่ 2 มกราคม พ.ศ.2500 ได้เกิดเพลิงไหม้บริเวณตลาดพิษณุโลก เมื่อเวลาประมาณ 8.00 น. และดับลงเมื่อเวลาประมาณ 18.00 น. มีผู้ประสบอัคคีภัยรวมทั้งสิ้น 450 หลังคาเรือน จำนวน 6,650 คน มีผู้บาดเจ็บเล็กน้อยประมาณ 50 คน ไม่มีผู้เสียชีวิต บริเวณเนื้อที่เพลิงไหม้ประมาณ 75 ไร่ 2 งาน 36 ตารางวา ตลาดพิษณุโลก คือ บริเวณตลาดเทศบาล 1 ในเวลานั้นย่านการค้าที่สำคัญของเมืองจะอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำน่านด้านตะวันออก ตอนเหนือของวัดท่าปะราง ขยายออกมาตามแนวช่องถนนบรมไตรโลกนาถปัจจุบัน โดยต้นเพลิงเกิดจากการเล่นไม้ขีดไฟของเด็กชายวัย ไร่เดียวสาบุตรของนาย ศิริ และนางบัววรรณ บุรณเขตต์

เหตุการณ์ไฟไหม้เมืองครั้งนี้ ทำให้พิษณุโลกกลายเป็นเมืองที่มีการจัดวางผังเมืองอย่างจริงจัง แม้ว่าเมืองพิษณุโลกจะเป็นเมืองที่ถูกกำหนดให้มีการจัดวางผังเมืองอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการมาตั้งแต่สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ผังเมืองฉบับปีพ.ศ.2484 ก็ยังมีได้นำมาใช้อย่างจริงจัง ไฟไหม้เมือง พ.ศ. 2500 ทำให้เมืองพิษณุโลกสามารถแบ่งเขตบริเวณสถานที่ราชการ และเขตธุรกิจของเมืองออกไปตามฝั่งแม่น้ำน่าน กล่าวคือ ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่านเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ เช่นศาลากลาง ที่ว่าการอำเภอ ฯลฯ ในขณะที่บริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน เป็นบริเวณย่านธุรกิจการค้าของเมือง (ภาพประกอบ 4.29)

เมืองใหม่ของชาวเมืองพิษณุโลกที่สร้างขึ้นหลังไฟไหม้ใหญ่ โดยเฉพาะอาคารที่สร้างขึ้นในที่ดินของทางราชการ ถูกกำหนดให้มีรูปทรงเป็นอาคารคอนกรีต ด้วยเหตุนี้พิษณุโลกจึงเปลี่ยนโฉมจากห้องแถวไม้ กลายเป็นอาคารตึกสมัยใหม่ ได้แก่อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่ถูกไฟไหม้

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือบริเวณย่านธุรกิจของเมือง ได้ย้ายจากบริเวณท่าเรือริมแม่น้ำน่าน มายังบริเวณย่านการค้าสถานีรถไฟ (บริเวณถนนเอกาทศรถูปัจจุบัน) นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่นำไปสู่การเป็นเมืองทางบกของพิษณุโลก ความเจริญเติบโตของเมืองกำลังขยายไปตามบริเวณที่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางบก เช่น การขยายตัวของย่านการค้าที่เกิดขึ้นใหม่บริเวณท่ารถขนส่งโคกมะตูม



ภาพประกอบ 3.29

ที่มา : พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ บวรนคร



ภาพประกอบ 3.30

ที่มา : พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ บวรนคร

ภาพ 3.27 - 3.28 ภาพเหตุการณ์ไฟไหม้เมืองพิษณุโลกเมื่อวันที่ 2 มกราคม พ.ศ.2500

เหตุการณ์ไฟไหม้เมืองพิษณุโลก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินย่านธุรกิจการค้าของเมืองย้ายจากบริเวณท่าเรือริมแม่น้ำน่าน มายังบริเวณย่านสถานีรถไฟ เมืองการค้าทางน้ำจึงเปลี่ยนแปลงมาสู่เมืองบกอย่างชัดเจนในเวลาต่อมา หลังจากเหตุการณ์ไฟไหม้เกิดย่านชุมชนการค้าบริเวณสถานีรถไฟ และบริเวณศูนย์กลางทางการคมนาคมทางบกของเมืองมีการขยายตัวทางด้านตะวันออก บริเวณสถานีขนส่งห้าแยกโคกมะตูม บริเวณนี้เกิดย่านชุมชน เป็นตลาดโคกมะตูม และแหล่งการค้า แหล่งชุมชนที่อยู่อาศัยขยายตัวในบริเวณนี้ด้วยเช่นกัน ระบบการจราจรมีการขยายตัวมากขึ้นทางด้านตะวันออก ในขณะที่บริเวณศูนย์กลางของเมืองก็มีความหนาแน่นของการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน



ที่มา : จิราภรณ์ สถาปนารวณะ, 25 : 2 : 156

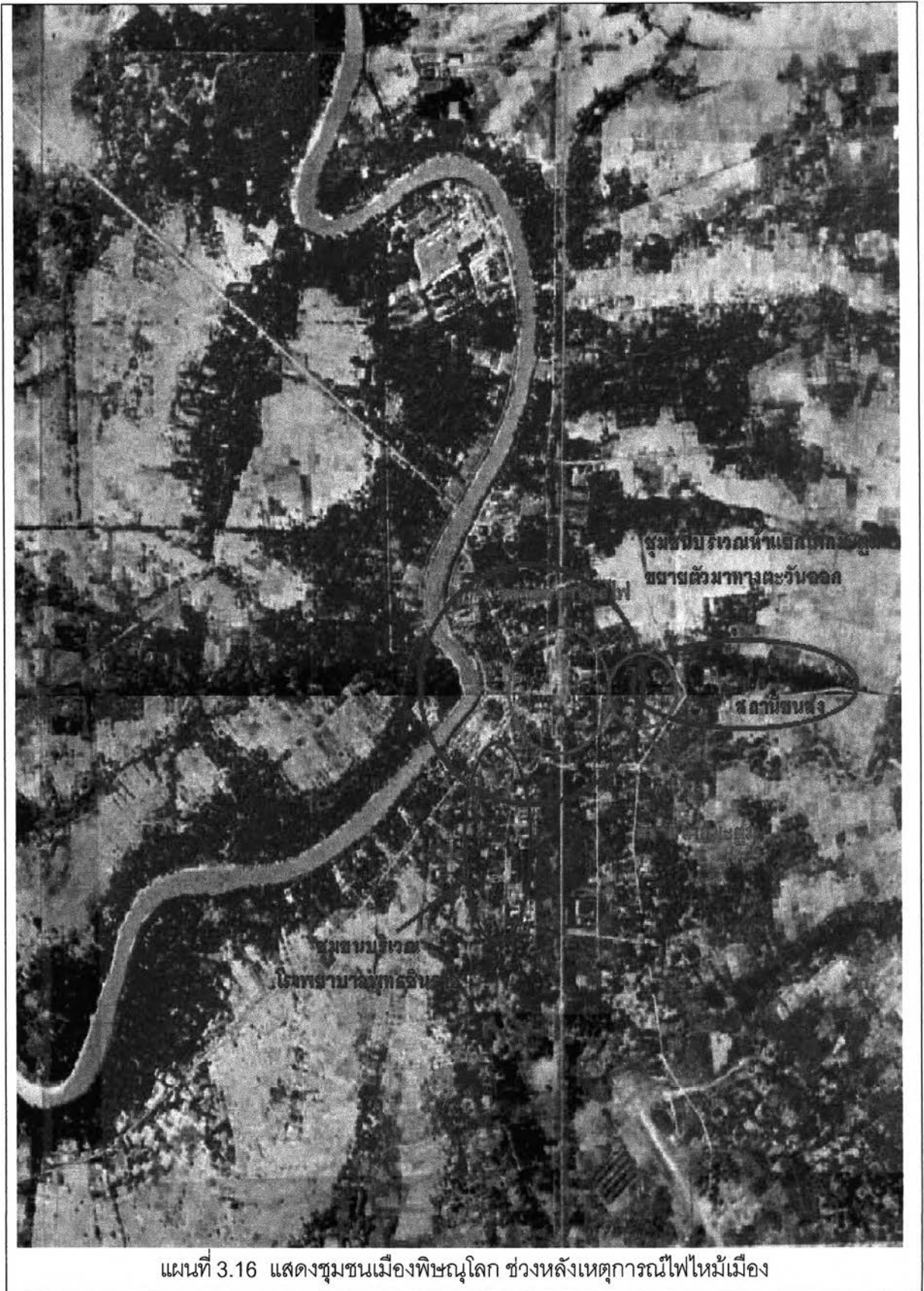


ที่มา : ถ่ายโดยนายผู้สวน แร่ให้, ห้องภาพเมไต, พิษณุโลก



ที่มา : ถ่ายโดยนายผู้สวน แร่ให้, ห้องภาพเมไต, พิษณุโลก

ภาพประกอบ 3.32 บริเวณเมืองใหม่ อาคารคอนกรีตที่สร้างหลังถูกไฟไหม้เมือง



แผนที่ 3.16 แสดงชุมชนเมืองพิษณุโลก ช่วงหลังเหตุการณ์ไฟไหม้เมือง

ที่มา : โดยผู้ศึกษา

4. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ.2518

เมืองพิษณุโลก ในช่วงปี พ.ศ.2518 การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเมืองพิษณุโลก ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลและบนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน โดยมีศูนย์กลางความหนาแน่นบริเวณสถานีรถไฟ และกระจายไปตามสองฟากแนวถนนสายต่างๆ ระหว่างถนนบรมไตรโลกนาถ ถนนเอกาทศรถ ถนนศรีธรรมไตรปิฎก และข้ามทางรถไฟไปในทางด้านทิศตะวันออก

การใช้ที่ดินในเขตเทศบาลทางด้านตะวันออกของแม่น้ำน่าน ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางด้านการค้าของชุมชนเมืองพิษณุโลก มีความหนาแน่นบริเวณหน้าสถานีรถไฟ ถนนเอกาทศรถ ถนนบรมไตรโลกนาถ และถนนนเรศวร การใช้ที่ดินเพื่อที่พักอาศัย สถานศึกษา กระจายตัวอยู่ทั่วไปในบริเวณย่านพักอาศัย เช่น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒพิษณุโลก วิทยาลัยเทคนิคพิษณุโลก ส่วนสถานที่ราชการที่เกิดขึ้นได้แก่ ทัณฑสถานเปิดอรัญญิก ที่ทำการส่วนทำไม้พิษณุโลก เป็นต้น พื้นที่นอกเขตเทศบาลทางด้านตะวันออกมีการใช้ที่ดินหลักคือ ที่พักอาศัยที่อยู่บริเวณโดยรอบที่ติดกับเทศบาลและกระจายไปตามถนนด้านเหนือของเขตเทศบาลในตำบลหัวรอ

สำหรับพื้นที่ในเขตเทศบาลทางฝั่งตะวันตก มีการใช้ที่ดินเพื่อสถานศึกษาอย่างชัดเจน โดยเป็นสถานศึกษาระดับมัธยม อาชีวและวิทยาลัยครู กระจายไปตามถนนวังจันทร์ และมีสถานที่ราชการที่สำคัญ เช่นที่ว่าการศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ศาล ป่าไม้ ที่ทำการชลประทานพิษณุโลก เป็นต้น เกาะกลุ่มกันอยู่บริเวณถนนวังจันทร์ริมฝั่งแม่น้ำน่านทางด้านตะวันตกและที่สำคัญ คือมีการใช้ที่ดินของทหาร คือ ค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราช

การขยายตัวของเมืองได้ขยายตัวจากปี พ.ศ. 2496 ในหลายด้านโดยเฉพาะพื้นที่พาณิชย์กรรม และที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นทั้งในเขตเทศบาลและภายนอกเขตเทศบาล ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่อาจส่งผลต่อการเพิ่มการขยายตัวของที่อยู่อาศัยได้แก่ สถานศึกษาที่เกิดขึ้น และค่ายทหาร ซึ่งได้แก่ ค่ายนเรศวรและค่ายเอกาทศรถ และสถานที่ราชการที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2496

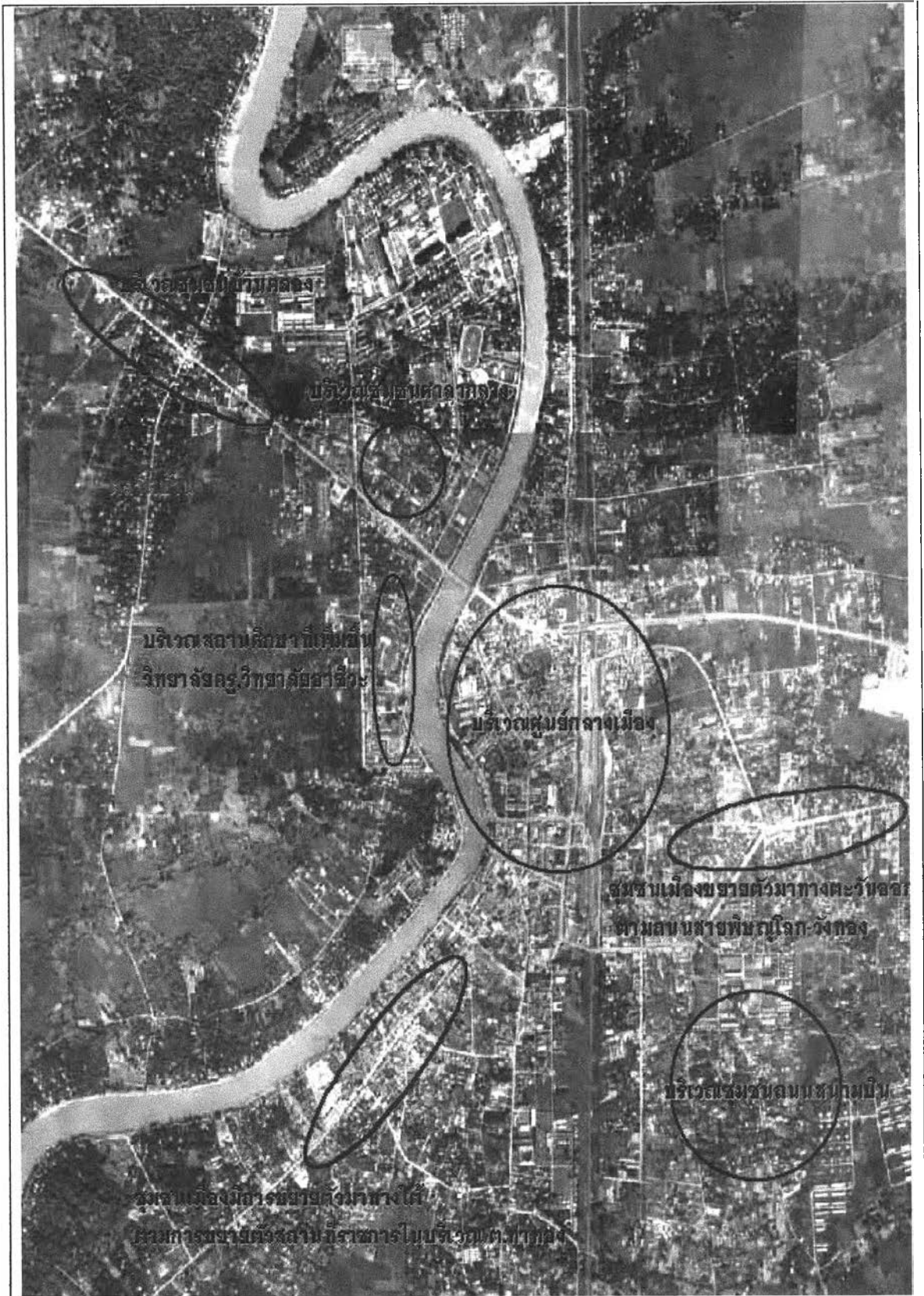
สถานที่ราชการได้มีการขยายตัวไปยังบริเวณรอบนอกของชุมชน ซึ่งเป็นบริเวณที่มีการตั้งถิ่นฐานยังเบาบางอยู่ และมีบางส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล ได้แก่ กลุ่มสถานที่ราชการบริเวณตำบลท่าทอง ได้แก่ สำนักงานชลประทานเขต 3 กลุ่มสถานที่ราชการบริเวณตำบลวังทองเป็นกลุ่มที่ได้พื้นที่มาก เนื่องจาก เป็นหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่



ภาพประกอบ 3.33 ภาพถ่ายทางอากาศเมืองพิษณุโลก ปี พ.ศ. 2518

ที่มา : กรมแผนที่ทหาร

เมืองพิษณุโลกมีการขยายตัวของการใช้ที่ดินสถานที่ราชการในชุมชนรอบนอกมากขึ้น เนื่องจากความหนาแน่นของการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลและเขตเมืองพิษณุโลกมีความหนาแน่นอย่างมาก ทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนรอบๆสถานที่ราชการเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน เช่นบริเวณทางฝั่งตะวันตกมีการเพิ่มขึ้นของสถานศึกษาในบริเวณ ถ.วังจันทร์ เช่นวิทยาลัยครูพิษณุโลก(ราชภัฏพิบูลสงคราม) และวิทยาลัยอาชีวะพิษณุโลก ทำให้การใช้ที่ดินโดยรอบสถานศึกษามีการเปลี่ยนแปลง มีการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย และย่านการค้าเกิดเป็นชุมชนทางด้านเหนือ บริเวณ ต.บ้านคลอง มีย่านการค้าและตลาดบ้านคลอง และมีการเพิ่มขึ้นของชุมชนทางด้านเหนือบริเวณ ต.หัวรอ ในขณะที่ทางด้านใต้ของเมืองมีการขยายตัวของการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในบริเวณ ต.ท่าทอง เกิดเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงสถานที่ราชการขยายตัวตามแนวถนนสายพิษณุโลก - นครสวรรค์เป็นแนวยาวด้วยเช่นกัน บริเวณดังกล่าวที่มีการขยายตัวของสถานที่ราชการทำให้มีการขยายตัวของชุมชนเมือง น่าจะเนื่องมาจากความพร้อมในระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่ให้บริการแก่สถานที่ราชการเหล่านั้น



แผนที่ 3.17 แสดงชุมชนเมืองในช่วงปี พ.ศ.2518

ที่มา : โดยผู้ศึกษา

5. เมืองพิษณุโลกช่วงปี พ.ศ.2527

เมืองพิษณุโลก ในช่วงปี พ.ศ. 2527 นี้เป็นช่วงที่อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งจังหวัดพิษณุโลกได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักที่จะเตรียมการพัฒนาในระยะต่อไป ลักษณะการใช้ที่ดินขยายตัวและกระจุกกระจายมากยิ่งขึ้น ตามแนวถนนต่างๆ ซึ่งตัดเลียบแม่น้ำน่าน ทางฝั่งตะวันออก เช่น ถนนบรมไตรโลกนาถ ถนนเอกาทศวรรษ บริเวณดังกล่าวถูกบีบไว้ด้วยแม่น้ำน่านและทางรถไฟไม่สามารถขยายตัวออกไป ทางด้านแม่น้ำน่าน จึงเริ่มมีการขยายตัวข้ามทางรถไฟต่อมาทางตะวันออก ตามเส้นทางสายพิษณุโลก -วังทอง และทางตะวันตก ตามถนนสิงหวัฒน์ โดยมีสะพานนครสวรรค์เป็นตัวเชื่อมระหว่างสองฝั่งแม่น้ำน่าน

การใช้ที่ดินในชุมชนเมืองพิษณุโลก ยังคงมีการใช้ที่ดินเพื่อที่พักอาศัยมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ถนน แม่น้ำลำคลอง สถานที่ราชการ ศาสนสถาน พาณิชยกรรม สาธารณูปโภค พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ว่างมีปริมาณลดลง ส่วนรูปแบบสถานที่ราชการในเขตเทศบาลค่อนข้างจะไม่แตกต่างจากปี พ.ศ.2518

สำหรับการใช้ที่ดินสถานที่ราชการนอกเขตชุมชนเมือง เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน จากช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2518-2527) สามารถจำแนกได้ 2 บริเวณ คือ บริเวณกิโลเมตรที่ 7 ของถนนสายพิษณุโลก-นครสวรรค์ เป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ สำนักงานชลประทานที่ 3 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และโครงการชลประทานต่างๆ และอีกบริเวณหนึ่งก็คือบริเวณตำบลวังทอง อำเภอวังทอง มีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานไปตั้งอยู่ เช่น เรือนจำจังหวัดพิษณุโลก ศูนย์วิจัยข้าวพิษณุโลก สำนักงานพัฒนาชุมชนเขต 6 และมีการตั้งสถานที่ราชการเพิ่มขึ้นได้แก่ เรือนจำกลางพิษณุโลก สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งศรีสุตและวังทอง วิทยาลัยการสาธารณสุขภาคเหนือ ศูนย์สุขภาพเขต 6 ศูนย์อบรมสหกรณ์ที่ 6 สถานีทดลองพืชไร่พิษณุโลก สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท การประปาพิษณุโลก ศูนย์เครื่องมือจักรกล



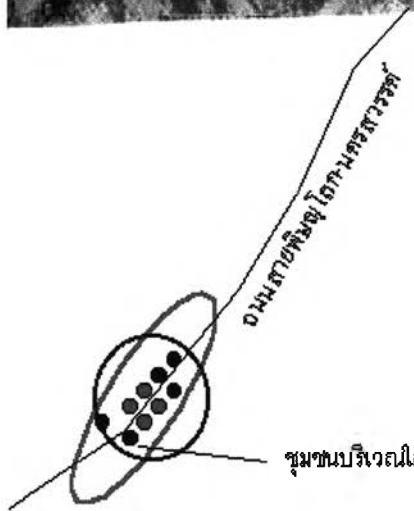
ภาพประกอบ 3.34 ภาพถ่ายทางอากาศเมืองพิษณุโลก ปี พ.ศ.2523

ที่มา : กรมแผนที่ทหาร

หลังจากเริ่มมีการขยายตัวของเมืองไปยังบริเวณรอบนอกชุมชนเมือง ในช่วงปี พ.ศ. 2518 การเพิ่มขึ้นสถานที่ราชการภายในเขตเมืองไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนสถานที่ราชการในเขตชานเมือง และรอบนอกของเมืองเพิ่มขึ้นชัดเจน เมืองมีการขยายตัวตามการกระจายตัวของสถานที่ราชการ ในบริเวณ ต.ท่าทอง และบริเวณ ต.วังทอง อ.วังทอง เนื่องจากในเขตตัวเมืองมีขีดจำกัดทางด้านพื้นที่มากขึ้น ไม่สามารถขยายตัวได้ การขยายตัวของสถานที่ราชการจึงมีการขยายตัวอย่างชัดเจนในบริเวณ 2 กลุ่มดังกล่าว โดยบริเวณใกล้เคียงสถานที่ราชการที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ตำบลทั้งสอง มีการขยายตัวของชุมชนเมืองใกล้เคียง พื้นที่สถานที่ราชการเหล่านั้น แต่ไม่เป็นการเกาะกลุ่มของชุมชนเมืองอย่างชัดเจน แต่มีลักษณะขยายตัวไปตามเส้นทางคมนาคมทั้ง 2 ฝั่งของถนนทางหลวง ชุมชนที่เพิ่มขึ้นจึงมีลักษณะขยายตัวเป็นแนวยาวทั้งสองฝั่งถนนในทั้ง 2 กลุ่มสถานที่ราชการ คือ ทางหลวงสายพิษณุโลก-นครสวรรค์ และบริเวณทางหลวงสายพิษณุโลก-วังทอง



อาคารราชสำนักของกรมหน่วยงานราชการ
บริเวณต.วังทอง และชุมชน ต.วังทอง
โดยรอบหน่วยงานราชการ



ชุมชนบริเวณใกล้เคียงหน่วยงานราชการ ต.ท่าทอง

การขยายตัวของกลุ่มหน่วยงานราชการ
บริเวณต.ท่าทอง และ ชุมชน โดยรอบหน่วยงานราชการ

แผนที่ 3.18 แสดงชุมชนเมืองพิษณุโลกในช่วง ปี พ.ศ. 2527

ที่มา : โดยผู้ศึกษา

6. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2534

เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ.2534 ได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ชุมชนเมืองมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน ชุมชนเมืองจึงถูกแบ่งออกอย่างชัดเจนเป็น 2 ส่วน

พื้นที่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน การตั้งถิ่นฐานของประชากร โดยส่วนใหญ่กระจุกอยู่หนาแน่นในพื้นที่บริเวณนี้ โดยเฉพาะภายในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์การค้า การบริการ โรงแรม ตลาดสด ได้แก่ บริเวณสองฟากถนนบรมไตรโลกนาถ ถนนเอกาทศรถ ถนนพระองค์ดำ เป็นต้น เป็นที่ตั้งของสถานศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับอุดมศึกษาที่สำคัญได้แก่ โรงเรียนอนุบาลพิษณุโลก โรงเรียนเฉลิมขวัญสตรี วิทยาลัยเทคนิคพิษณุโลก และมหาวิทยาลัยนเรศวร (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก) นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของจังหวัดอีกด้วย

พื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่านมีประชากรอาศัยอยู่เบาบางกว่าพื้นที่ฝั่งตะวันออก เพราะเป็นพื้นที่ของเขตทหาร กองทัพภาคที่ 3 ค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการ ได้แก่ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด ฯลฯ สถานที่ต่างๆเหล่านี้ จะเกาะกลุ่มไปตามแนวฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่านทั้งสิ้น มีการขยายตัวของสถานศึกษาที่สำคัญอันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ในรูปของที่พักอาศัย บริเวณถนนวังจันทร์ ได้แก่ วิทยาลัยครูพิษณุโลก (ราชภัฏพิบูลสงคราม) ,วิทยาลัยอาชีวศึกษา



ภาพประกอบ 3.35

สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม



ภาพประกอบ 3.36

วิทยาลัยอาชีวศึกษาพิษณุโลก

การใช้ที่ดินสถานที่ราชการ นับได้ว่าการขยายตัวไม่มากนัก บริเวณที่มีการขยายตัว ได้แก่ ทางตอนเหนือของชุมชนเมือง บริเวณตำบลหัวรอ ซึ่งเป็นในลักษณะการย้ายหรือขยายที่ทำการออกไป ตั้งในพื้นที่ที่จัดหามา ได้แก่ ศูนย์ควบคุมโรคเรือนเขต 9 ศูนย์โรคติดต่อทั่วไปเขต 9 ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 4 ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน สำนักงานประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต 8 บริเวณ ตำบลท่าทอง ในเขตอำเภอเมือง มีการสร้างมหาวิทยาลัยนเรศวร (ส่วนหนองอ้อ) สำหรับในเขตตำบลวังทอง อำเภอวังทอง มีสถานที่ราชการที่เกิดขึ้นใหม่ได้แก่ สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์พิษณุโลก ศูนย์ตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 2 ศูนย์อนุรักษ์และขยายพันธุ์ผึ้งที่ 2

การขยายตัวของสถานที่ราชการในช่วงนี้ จะอยู่บริเวณรอบๆ เขตชุมชนเมืองเดิม แสดงให้เห็นว่า พื้นที่ภายในชุมชนหนาแน่นไปด้วยพื้นที่พาณิชย์กรรม และที่อยู่อาศัย จึงเป็นแรงผลักดันให้สถานที่ราชการออกไปตั้งอยู่รอบนอก ในขณะที่เดียวกันได้มีการลงทุนบ้านจัดสรรเกิดขึ้นมากในเขตชานเมืองด้วยเช่นกัน การขยายตัวของเมืองพิษณุโลกจึงมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของสถานที่ราชการ เนื่องจากความพร้อมในด้านสาธารณูปโภคที่ให้บริการแก่สถานที่ราชการ หรือปัจจัยที่มีความต้องการด้านที่อยู่อาศัย

เมืองพิษณุโลกในช่วงนี้ ในเขตเทศบาลเป็นศูนย์กลางการค้า การบริการ โรงแรม และ ตลาดสดของเมือง พื้นที่ทางฝั่งตะวันตกมีการขยายตัวการใช้ที่ดินสถาบันราชการที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในรูปของที่อยู่อาศัย ในเมืองเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ บริเวณสถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม มีการขยายตัวของสถานที่ราชการบริเวณ ต.หัวรอ เพิ่มขึ้นเป็นกลุ่มอย่างชัดเจน และบริเวณโดยรอบเกิดเป็นชุมชน ต.หัวรอ เกิดเป็นย่านการค้า ตลาดสด และเป็นย่านที่อยู่อาศัยมีหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มขึ้นทางตอนเหนือบริเวณ ต.หัวรอ นอกจากการขยายตัวของสถานที่ราชการบริเวณนี้แล้ว ยังมีการขยายตัวของสถานที่ราชการในบริเวณ ต.ท่าทองของสถานศึกษา คือ มหาวิทยาลัยนเรศวร ที่ก่อให้เกิดชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัย อย่างชัดเจน คือ บริเวณชุมชน ต.ท่าทอง ชุมชน ต.วัดพิภก มีการขยายตัวในรูปของที่อยู่อาศัย หอพักหมู่บ้านจัดสรร เพิ่มขึ้นในบริเวณใกล้เคียงมหาวิทยาลัยอย่างมาก และอีกกลุ่มหนึ่งคือบริเวณ ต.วังทอง อ.วังทอง มีการเพิ่มขึ้นของชุมชนโดยรอบบริเวณสถานที่ราชการเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปัจจัยด้านการให้บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การให้บริการรถโดยสารประจำทางจากในเมือง ไปสู่บริเวณรอบนอกของเมืองไปยังชุมชนต่างๆ



ภาพประกอบ 3.37 ภาพถ่ายทางอากาศเมืองพิษณุโลก ปี พ.ศ.2538

ที่มา : กรมแผนที่ทหาร

7. เมืองพิษณุโลกยุคศูนย์ราชการ พ.ศ.2539 - 2541

ส่วนราชการที่มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ศาลากลางจังหวัดไม่สามารถรองรับการขยายตัวของส่วนราชการต่างๆได้ ทำให้ส่วนราชการต่างๆ มีการขยับขยายออกไปตั้งสถานที่ราชการของตนแห่งใหม่ ทั้งมีการก่อสร้าง ไปเช่าอาคารเอกชน อยู่อย่างกระจัดกระจาย ทำให้ประชาชนไม่สามารถขอรับบริการจากรัฐ uth ที่แห่งเดียวได้ สภาพดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการเติบโตของเมือง ทั้งปัญหาการจราจร และอื่นๆ โดยเฉพาะเมืองใหญ่ๆ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2539 ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกระบบศูนย์ราชการ พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยจังหวัดพิษณุโลก ถูกกำหนดให้ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ในกลุ่มเมืองหลัก กำหนดให้เป็นที่ตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัด และระดับภาค ในความรับผิดชอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ต่อเติมอาคารศาลากลางจังหวัด โดยการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ 7 ชั้น ต่อเชื่อมกับอาคารหลังเดิม



ภาพประกอบ 3.38 การต่อเติมอาคารศาลากลางหลังใหม่ อาคาร 7 ชั้น ด้านหลังอาคาร 3 ชั้นเดิม

การตั้งถิ่นฐานของประชากรเมืองพิษณุโลก ส่วนใหญ่กระจุกตัวกันอย่างหนาแน่นในพื้นที่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเทศบาล โดยตั้งเป็นศูนย์กลางการค้าพาณิชย์ การบริการ โรงแรม ตลาดสด สถานที่ราชการ และสถาบันการศึกษา ส่วนฝั่งตะวันตกมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นน้อยกว่าฝั่งตะวันออก มีส่วนประกอบสำคัญ ได้แก่ สถานที่ราชการ และสถาบันการศึกษา ที่พักอาศัยหนาแน่นปานกลาง และหนาแน่นน้อย

การขยายตัวของชุมชนเมืองพิษณุโลก มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งภายในศูนย์กลางเมือง และ การขยายตัวเป็นแนวยาวตามเส้นทางคมนาคม บริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงปรากฏชัดเจน ได้แก่ บริเวณห้าแยกโคกมะตูม ไปเชื่อมกับถนนไปอำเภอวังทอง เป็นแนวถนนที่มีการขยายตัวมากที่สุด โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2534 – 2541 เห็นได้ชัดเจน จากการมีสถานีขนส่งพิษณุโลก โรงแรม ศูนย์การค้า และซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ คือห้างบิ๊กซี และห้างโลตัสซูเปอร์เซ็นเตอร์ ทางด้านตะวันออกของเมือง มีหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่หลายแห่ง โรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วไป รวมทั้งมีการปรับพื้นที่บริเวณบึงราชนก เพื่อปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ

ทางด้านใต้และตะวันตกเฉียงใต้ของชุมชนเมือง มีซูเปอร์มาร์เก็ต ขนาดใหญ่หนึ่งแห่ง คือ ห้างแม็คโคร หมู่บ้านจัดสรรหลายแห่งกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่ รวมทั้งร้านค้า และสถานบริการที่ขยายออกไปตามแนวนอนบรมไตรโลกนาถบิมน้ำมันและอยู่ช่อมรถที่เกิดขึ้นตามถนนสายพิษณุโลก-นครสวรรค์ ส่วนทางด้านตะวันตกเฉียงเหนือของชุมชนมีชุมชนขยายตัวไปตามแนวถนนพิษณุโลก - สุโขทัย มีการก่อสร้างสถาบันราชภัฏ เขตทุ่งทะเลแก้ว พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เป็นบริเวณทางแยกตามแนวถนนพิษณุโลก - สุโขทัย และถนนอ้อมเมืองด้านเหนือ ซึ่งมีหมู่บ้านจัดสรรขนาดกลาง และขนาดเล็กกระจายไปทั่ว

สถานการศึกษา ในเขตพิษณุโลกตั้งอยู่กระจัดกระจาย แต่มักมีทำเลที่ตั้งสัมพันธ์กับสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษาของรัฐ กระจายอยู่บนพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำน่านทั้งสองฝั่ง ซึ่งประกอบไปด้วย โรงเรียนจ่านกร้อง โรงเรียนเฉลิมขวัญสตรี สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม วิทยาลัยอาชีวศึกษา โรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม

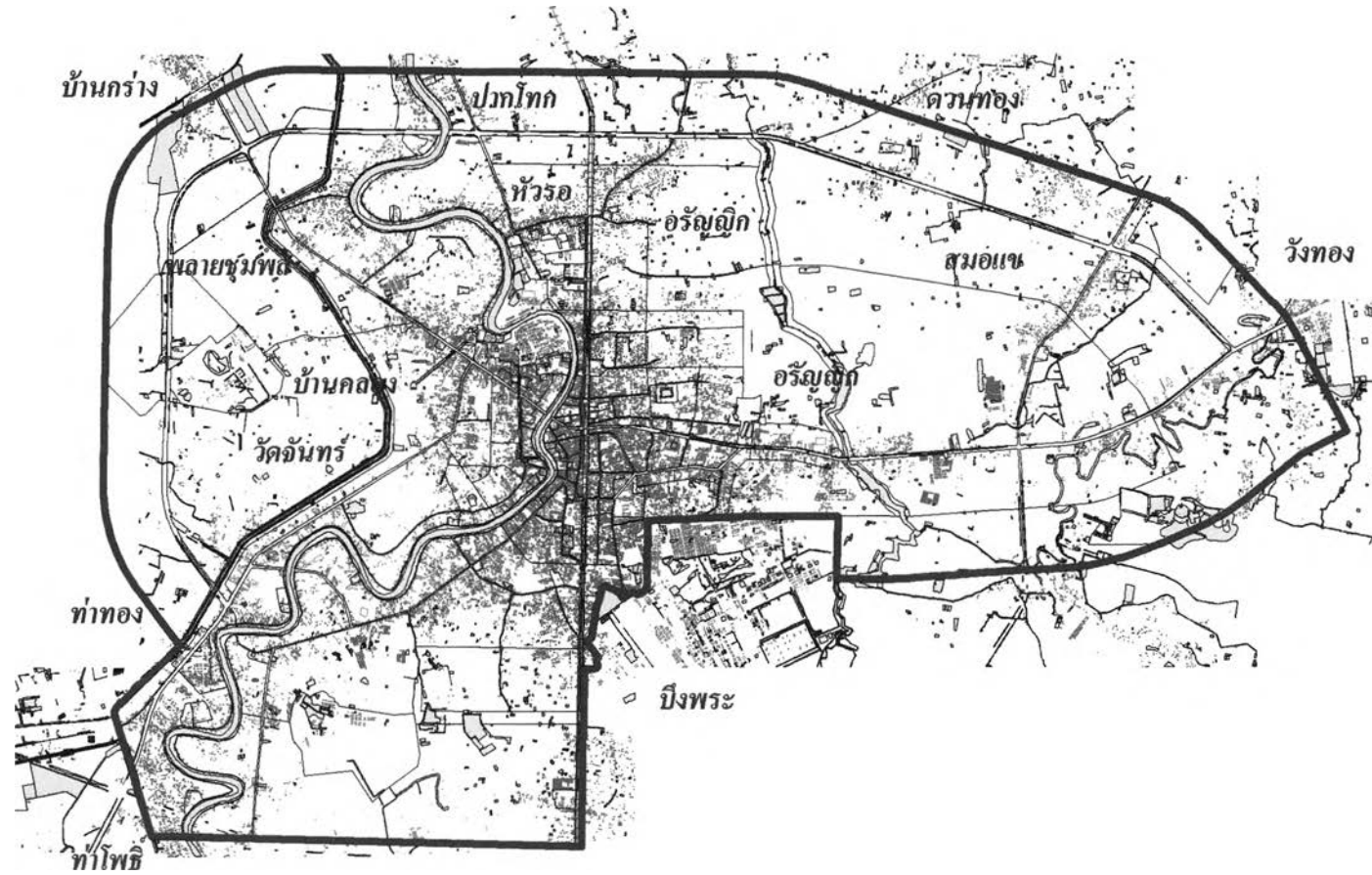
แนวโน้มการขยายตัวของสถาบันการศึกษา มีทิศทางการขยายตัวออกไปทาง ตะวันตกและทางตะวันตกเฉียงใต้ของเมือง จะเห็นได้จากการย้ายสถาบันการศึกษาหลายแห่ง ออกมาในบริเวณนี้ เช่นมหาวิทยาลัยนเรศวร (ส่วนหนองอ้อ) และโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม ซึ่งตั้งอยู่ทางด้านตะวันตกเฉียงใต้ของเมือง สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม (วิทยาเขตทุ่งทะเล แก้ว) ตั้งอยู่ทางด้านตะวันตกของเมืองและวิทยาลัยเทคนิคพิษณุโลก ซึ่งอยู่ทางด้านใต้ของ เมือง

เมืองพิษณุโลกมีการเติบโตในทุกๆด้านทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ทำให้เมืองมีการขยายตัวอย่างมากทั้งขนาดของประชากร และการขยายตัวของเมือง ในบริเวณ ย่านศูนย์กลางของเมืองซึ่งมีทั้งย่านสถานที่ราชการ ย่านการค้า ย่านที่อยู่อาศัย เกิดปัญหา การจราจรแออัดอย่างมากของเมืองในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขยายตัวของ เมืองในรูปที่อยู่อาศัยมาอยู่รอบนอกเมืองมากยิ่งขึ้น ในรูปของหมู่บ้านจัดสรร ทั้งบริเวณฝั่ง ตะวันออกของเมือง บริเวณ ถนนสายพิษณุโลก-วังทอง เกิดหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมากทั้งสองฝั่ง ถนน และบริเวณทางด้านใต้ ของเมือง และด้านเหนือบริเวณ ต.หัวรอ รวมทั้งบริเวณที่มีศูนย์ การค้าซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่มาตั้ง ก็มีการขยายตัวของย่านการค้า และชุมชนใกล้เคียง มากยิ่งขึ้น ปัจจัยด้านการขยายตัวของจำนวนประชากรอันเนื่องมาจากพื้นที่สถานที่ราชการ สถานศึกษา และการขยายตัวของศูนย์การค้า ทำให้เมืองมีการขยายตัวในรูปของที่อยู่อาศัยมาก ยิ่งขึ้น เพื่อรองรับจำนวนข้าราชการ, ประชาชน ที่เพิ่มมากขึ้นจากการใช้สถานที่ราชการและ การพัฒนาเมืองที่ขยายตัวอย่างมาก เนื่องจากความพร้อมในเรื่องของสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการของเมืองที่มีมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

การใช้ที่ดินสถาปนาราชการกับการพัฒนาเมือง
กรณีศึกษาเมืองพิษณุโลก

แผนที่ 3.20

แสดงชุมชนเมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2539

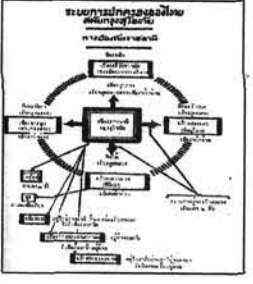
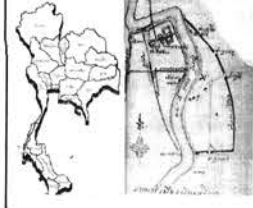

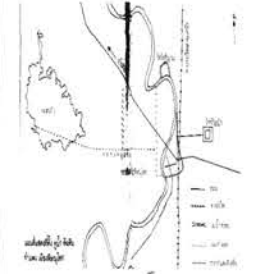
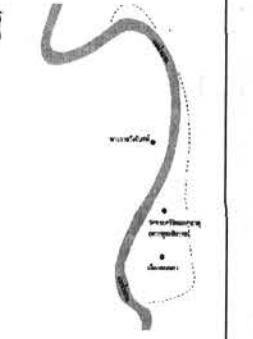
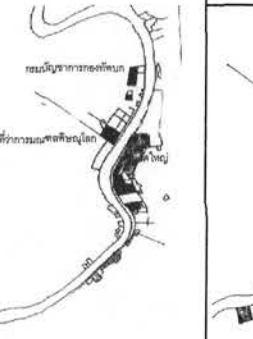

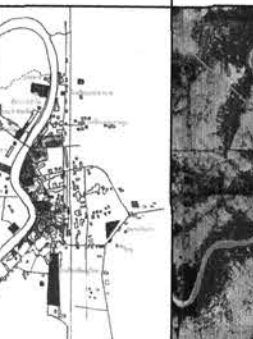







- ถนนสายหลัก
- ทางรถไฟ
- แม่น้ำ
- เขตผังเมืองรวม



ที่มา : จากการศึกษา

ตารางที่ 3.1 วิวัฒนาการการปกครอง ปฏิรูประบบราชการและการพัฒนาเมืองพิษณุโลก

ยุคสมัย	สมัยสุโขทัย	สมัยอยุธยา	สมัยรัตนโกสินทร์							
			สมัยรัชกาลที่ 5	สมัยรัชกาลที่ 7 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย 2475 ถึงปัจจุบัน						
การปฏิรูประบบราชการ	การปกครองแบบ "พ่อปกครองลูก" แบ่งลักษณะเมืองออกเป็นชั้นๆ - เมืองราชธานีเป็นศูนย์กลาง - เมืองอุปราช - เมืองชั้นหรือเมืองออก - เมืองพระยามหานคร 	การปกครองแบบ "สมมติเทพ" กษัตริย์เปรียบเสมือนเทพ การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ "ถือกำเนิดขึ้น เกิดลัทธิมูลนาย, ป่า, ไร่, ทาส และระบบศักดินา การปฏิรูประบบการปกครองในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ (1991-2031) แยกอำนาจฝ่ายทหาร, ฝ่ายพลเรือน - การปกครองส่วนกลางแบบจตุสดมภ์ - การปกครองส่วนภูมิภาค : หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก, หัวเมืองประเทศราช - การปกครองส่วนท้องถิ่น : หมู่บ้าน ตำบล แขวงเมือง	การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2435 - ยกเลิกระบบจตุสดมภ์ - ปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดรูปแบบกระทรวง 12 กระทรวง - ปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดตั้ง มณฑลเทศาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2435 	การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 ยังคงให้เค้าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยปรับปรุงยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นใหม่ แบ่งระบบบริหารราชการออกเป็น - ระบบบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งระบบบริหารราชการออกเป็นกระทรวง - ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งระบบบริหารราชการออกเป็นจังหวัด อำเภอ - ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งระบบบริหารราชการออกเป็นเทศบาล พ.ศ. 2476 						
	นโยบายและแนวความคิดที่มีผลต่อการใช้ที่ดินสถาบันราชการ	รูปแบบการปกครองแต่เดิมของไทยมีการรวมกลุ่มอยู่เป็นหมู่เหล่าเป็นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง ณ เมืองที่ได้รับการยอมรับเกิดเป็นชุมชนทางการเมือง (Polity) ของสุโขทัยบริเวณลุ่มแม่น้ำ ปิง ยม น่าน	พระบรมไตรโลกนาถ เลือกเอาลักษณะแนวความคิดการปกครองที่ดี จากขอมและสุโขทัย มาผสมผสานกัน เป็นการนำเอาแนวความคิดใหม่ผสมผสานกับแนวความคิดเก่า โดยอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง	ประเทศไทยระบอบกษัตริย์ปกครองคึกคักจากจักรวรรดินิยมตะวันตก นอกจากนี้ยังมีสาเหตุจากปัญหา 1. ปัญหาความล้าหลัง 2. ปัญหาระบบการจัดเก็บภาษี 3. ปัญหาระบบโทร 4. ปัญหาระบบทาส 5. ปัญหาระบบทหาร 6. ปัญหาข้อบกพร่องของระบบกฎหมาย 7. ปัญหาด้านการศึกษา	เมืองพิษณุโลก ช่วง พ.ศ. 2475-2482 การเปลี่ยนแปลงระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลต่อเมืองพิษณุโลก เกิดการเคลื่อนไหวในหมู่นักการเมืองพิษณุโลก จัดตั้ง สมาจังหวัดและเทศบาล	พิษณุโลกช่วง สงครามอินโดจีน พ.ศ. 2484-2488 นโยบายสร้างชาติของจอมพล ป.พิบูลสงครามนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 คณะกรรมการ อ.เมืองพิษณุโลก ได้รับคำสั่งให้จัดทำโครงการช่วยราชการทหาร ในยามสงคราม	พิษณุโลกช่วงเหตุการณ์ไฟไหม้เมือง พ.ศ. 2500 เหตุการณ์ไฟไหม้ทำให้เมืองพิษณุโลกมีการจัดวางผังเมืองอย่างจริงจัง ทำให้เมืองมีการแบ่งเขตสถานที่ราชการ และเขตธุรกิจออกจากย่านการค้าของเมือง	พิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2518 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พิษณุโลกมีบทบาทสำคัญที่จะพัฒนาภาคและประเทศ ผลการศึกษาโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2513 เสนอให้พัฒนาพื้นที่ใน 4 จังหวัด คือ พิษณุโลก อุตรดิตถ์ พิจิตร และสุโขทัยให้เป็นพื้นที่(Growth Area) โดยพิษณุโลกเป็นศูนย์กลาง	พิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2527 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จังหวัดพิษณุโลกถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักที่จะเตรียมการพัฒนาในระยะต่อไป	พิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2534 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เมืองพิษณุโลกถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในการพัฒนา
การพัฒนาเมืองพิษณุโลก	ชุมชนเมืองตั้งอยู่ทาง 2ฝั่งแม่น้ำน่าน พบแนวคูเมืองแนวถนนโบราณชุมชนเมืองมีความสัมพันธ์กับวัด 	เกิดเป็นชุมชนทางการคมนาคมระหว่างเมืองในลุ่มน้ำน่าน เมืองสองแควมีการขยายตัวครอบคลุมพื้นที่ 2 ฝั่งแม่น้ำน่าน เมืองพิษณุโลกมีความสำคัญทางการค้า, เศรษฐกิจ, การรบ 	มณฑลพิษณุโลก มีโครงสร้างการบริหาร 2 ระดับ คือ ระดับมณฑล และระดับเมือง ระดับมณฑล มี 3 แผนกใหญ่ คือ แผนกมหาดไทย, แผนกอัยการ, แผนกสรรพากร 	เมืองขยายตัวในทุกๆด้าน มีย่านพาณิชย์, การคมนาคมทางบก ขีดเงินขึ้นจากทางรถไฟ สถานีราชการเพิ่มมากขึ้นทางฝั่งตะวันออกของทางรถไฟ 	เมืองเกิดการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อสนองรับนโยบายช่วยราชการทหาร ในยามสงคราม มีการใช้อาคารสถานที่ราชการเช่นโรงเรียน เป็นค่ายทหารญี่ปุ่น 	ย่านธุรกิจได้ย้ายไปจากท่าเรือริมแม่น้ำน่าน มายังบริเวณสถานีรถไฟ เป็นการเปลี่ยนแปลงสู่การเป็นเมืองบก 	การเปลี่ยนแปลงในเขตเทศบาล ศูนย์กลางการค้าสถานีรถไฟ สถานีที่ราชการขยายตัวบริเวณรอบนอกชุมชน บริเวณ ต.ท่าทอง และ อ.วังทอง 	การใช้ที่ดินสถาบันราชการในเขตเทศบาลไม่แตกต่างจาก ช่วง พ.ศ. 2518 ส่วนนอกเขตชุมชนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสังกัดกระทรวงเกษตรฯ ในบริเวณ ต.ท่าทอง และ อ.วังทอง 	การใช้ที่ดินสถาบันราชการมีการขยายตัวทางด้านเหนือ บริเวณ ต.หัวรอในลักษณะการย้ายหรือขยายที่ทำการออกไป ต.ท่าทอง มีการเพิ่ม ม.นเรศวร 	จังหวัดพิษณุโลก ได้ถูกกำหนดให้ต่อเติมอาคารศาลากลางจังหวัด โดยก่อสร้างอาคารหลังใหม่ 7 ชั้น ต่อเชื่อมกับอาคารหลังเดิมและสำรวจพื้นที่บริเวณ ต.หัวรอ เป็นศูนย์ราชการแห่งที่ 2 

3.3 การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

การปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับ โดยในการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการวางระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบการปกครองเท่าที่สภาพการณ์เอื้ออำนวย ซึ่งเป็นแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยได้ทรงจัดระเบียบบริหารราชการแยกหน้าที่ราชการออกมาเป็นส่วนสัดส่วนตามแบบอย่างในอารยประเทศ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตรา "พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2476" ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต่อมาได้แก้ไขเป็น "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495" เมื่อมีการปฏิวัติยึดอำนาจโดยคณะปฏิวัติ ในปี พ.ศ. 2515 และกำหนดกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารราชการมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ในช่วงหนึ่งทศวรรษหลังจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับดังกล่าว ปรากฏว่า สถานการณ์ต่างๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนต่อระบบราชการมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ระบบการบริหารราชการจึงต้องได้รับการปฏิรูปใหม่ให้เป็นกลไกที่ทันสมัย และสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และระบบการบริหารราชการแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินฉบับเดิมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเพื่อให้มีกฎหมายรองรับการปฏิรูปอันจะเป็นการสร้างเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินโดยธรรม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมีเนื้อหาสาระในการวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ ที่มีเจ้าภาพผู้รับผิดชอบงานที่ชัดเจน มีการกำหนดหลักการบริหารราชการให้ยึดประโยชน์สุขเพื่อประชาชน

เนื่องจากระบบราชการเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐให้เกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม การจัดกลไกของระบบราชการให้สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม จึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง แต่การปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารยังคงเป็นไปตามรูปแบบเดิม ซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก ส่วนราชการต่างๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกัน และจัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและกระทบต่อการบริการประชาชน แนวทางการแก้ไขปัญหานี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงาน ซึ่งในการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ รัฐบาลได้มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เป็นลำดับแรก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายว่าด้วย การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้เพื่อให้โครงสร้างระบบราชการ สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม ลดความซ้ำซ้อนของงาน รวมทั้งเพื่อให้การบริหารงานมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การดำเนินงานดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การปรับระบบการดำเนินงานของภาคราชการใหม่ในรูปแบบของกลุ่มภารกิจเพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการปฏิบัติงาน ผลผลิต ผลลัพธ์ และทิศทางการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ รวมทั้งสามารถลดค่าใช้จ่ายการดำเนินงานในส่วนงานที่มีความซ้ำซ้อนกัน ตลอดจนยังเป็นการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในระดับกระทรวงมากขึ้นเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุผลดังกล่าว การแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ครั้งนี้ จึงนำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม เดิมที่มีอยู่จำนวน 23 ฉบับ รวมทั้งกำหนดให้มีหน่วยงานในระดับกระทรวงจำนวน 20 กระทรวง พร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแต่ละกระทรวงและการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับการบริหารราชการ แนวใหม่ โดยในภาพรวม กฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

โดยสรุปพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีส่วนราชการในระดับต่างๆ ดังนี้

- ส่วนราชการระดับกระทรวง 20 กระทรวง

- สำนักงานปลัดกระทรวง 18 กระทรวง (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม และกระทรวงศึกษาธิการ)

- ส่วนราชการระดับกรม 124 กรม (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม และกระทรวงศึกษาธิการ) โดยส่วนราชการระดับกรม มีหลายลักษณะ คือ

1) เป็นส่วนราชการในสังกัดนายกรัฐมนตรี ที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จำนวน 8 ส่วนราชการ ได้แก่

1. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
2. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
3. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
4. สำนักงานงบประมาณ
5. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
6. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
7. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
8. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวง ที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี จำนวน 2 ส่วนราชการ ได้แก่

1. กระทรวงยุติธรรม คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
2. กระทรวงอุตสาหกรรม คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

3) เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง หรือมีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี จำนวน 7 ส่วนราชการ ได้แก่

1. สำนักราชเลขาธิการ
2. สำนักพระราชวัง

3. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
4. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
5. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
6. ราชบัณฑิตยสถาน
7. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4) เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงมีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จำนวน 2 ส่วนราชการ ได้แก่

1. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
2. สำนักอัยการสูงสุด

การตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในครั้งนี้ มีการจัดตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นอีก 6 กระทรวง จัดตั้งกรมขึ้นใหม่ 24 กรม เปลี่ยนชื่อส่วนราชการเดิม 18 แห่ง และยุบรวมกรมเดิม

1. การจัดตั้งกระทรวงใหม่ 6 กระทรวง ดังนี้
 - กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
 - กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
 - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
 - กระทรวงพลังงาน
 - กระทรวงวัฒนธรรม
2. การจัดตั้งกรมใหม่ 24 กรม ดังนี้

กระทรวงการคลัง

 - สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
 - สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา

- สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- กรมทรัพยากรน้ำ
- กรมทรัพยากรป่าไม้
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

กระทรวงพลังงาน

- กรมเชื้อเพลิงพลังงาน
- กรมธุรกิจพลังงาน

กระทรวงมหาดไทย

- กรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กระทรวงยุติธรรม

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ
- สำนักงานกิจการยุติธรรม
- สถาบันนิติวิทยาศาสตร์

กระทรวงวัฒนธรรม

- สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

กระทรวงสาธารณสุข

- กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
- กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

กระทรวงอุตสาหกรรม

- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล
- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง

- สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

3. การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการเดิม 18 แห่งดังนี้

1) เปลี่ยนชื่อกระทรวง

- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นกระทรวงแรงงาน
- กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นกระทรวง

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2) เปลี่ยนชื่อกรม

กระทรวงการต่างประเทศ

- กรมเศรษฐกิจ เป็น กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- กรมประชาสงเคราะห์ เป็น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ

เป็น สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา

- กรมพลศึกษา เป็น สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ

กระทรวงคมนาคม

- ยุบรวมบางส่วนกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมโยธาธิการ

เป็น กรมทางหลวง

- ยุบรวมงานกรมเจ้าท่าและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการ

พาณิชย์นาวี เป็น กรมขนส่งทางอากาศ

- กรมการบินพาณิชย์ เป็น กรมขนส่งทางอากาศ
- สำนักงานจัดระบบการจราจรทางบก เป็น สำนักงานนโยบายและ

แผนการขนส่งและจราจร

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงพลังงาน

- กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็น กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็น สำนักนโยบายและแผนพลังงาน

กระทรวงพาณิชย์

- กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ เป็น กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

- กรมทะเบียนการค้า เป็นกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

กระทรวงมหาดไทย

- ยุบรวมกรมการผังเมืองและงานบางส่วนของกรมโยธาธิการ เป็น กรมโยธาธิการและผังเมือง

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็น สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

กระทรวงสาธารณสุข

- กรมควบคุมโรคติดต่อ เป็น กรมควบคุมโรค

4. ยุบรวมกรมเดิม ดังนี้

- ยุบรวมงานกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมโยธาธิการ เป็นกรมทางหลวงชนบท

- ยุบรวมกรมการผังเมือง และงานบางส่วนของกรมโยธาธิการ เป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง

- ยุบรวมกรมเจ้าท่าและสำนักงานพาณิชย์นาวี เป็น กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี

3.4 วิวัฒนาการการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามประวัติศาสตร์ไทย มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยน่านเจ้ามาถึงสมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และที่มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดจนเรียกกันว่าเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และทรงริเริ่มจัดให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองตามนัยแห่งระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาและป้องกันมิให้เกิดสภาพ "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" ในประเทศไทย ซึ่งหลังจากนั้นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้จัดเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดไว้มาโดยตลอด แต่ได้มีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ รวม 4 ครั้ง ดังนี้

3.4.1 ช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยคณะราษฎรได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวเรียกว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว" เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ซึ่งระบอบการปกครองประชาธิปไตยในรูปแบบ"รัฐบาลโดยรัฐสภา" โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่เพื่อให้เข้ากับระบบการปกครองประชาธิปไตยตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว โดยได้ตรา "พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2476" ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับแรก มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2476 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้แบ่งการบริหารราชการออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งจัดแบ่งเป็นกระทรวงและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งเป็น มณฑล จังหวัด และอำเภอ โดยยังคงให้มณฑลมีสมุหเทศาภิบาลเป็นหัวหน้า

ต่อมาได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 โดยยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ คือ "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476" ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9

ธันวาคม 2476 พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงจัดระเบียบบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขในเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ แก้ไขหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในส่วนของจังหวัดและอำเภอโดยให้มีคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอแทนจากเดิมที่อยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ นอกจากนี้ ได้ยกเลิกมณฑลและให้คงมีแต่จังหวัดกับอำเภอ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 อีก 3 ครั้ง

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2487

3.4.2 ช่วงการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2495

ในปี พ.ศ. 2495 อันเป็นระยะเวลาหลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี ประกอบกับผลจากการที่ได้มีการยุบเลิกมณฑล และการที่ให้คณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัดขาดความร่วมมือร่วมใจกัน และโดยเฉพาะที่สำคัญทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้เด็ดขาดจริงจัง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2495 ซึ่งก็ยังจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 แต่ได้แก้ไขอำนาจของปลัดกระทรวงให้เป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวงทั่วไป รองจากนายกรัฐมนตรีลงมา นอกจากนี้ก็ได้กำหนดให้มีการระบุนามอบอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรองนายกรัฐมนตรีในการสั่งราชการ การอนุญาต หรืออนุมัติ ตลอดจนการมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีในการสั่งราชการ การอนุญาต หรืออนุมัติ ตลอด

จนการมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วย หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2475 อีก 4 ครั้ง

- 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499
- 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2503

3.4.3 ช่วงการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2515

ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศ และพิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่ายี่สิบปีแล้ว และบทบัญญัติของกฎหมายบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง ประกอบกับคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบ กระทรวง ทบวง กรม จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นี้ ยังคงรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน เช่นเดิม คือระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยปรับปรุงเรื่องการมอบอำนาจให้กำหนดเป็น 2 ลักษณะ คือ การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน และเพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้มีอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินสามารถสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นได้นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วย คือ ยกเลิกภาคในฐานะที่เป็นส่วนราชการ อันเป็นผลให้มีการยุบตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคด้วย ดังนั้นการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีเพียงจังหวัดและอำเภอเท่านั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัด

และนายอำเภอยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดิม และในส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ให้จัดแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

หลังจากนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 อีก 5 ฉบับ คือ

1) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2517

2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517

3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517

4) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519

5) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522

3.4.4 ช่วงการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2535

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลยุคอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการตรากฎหมายสำคัญหลายฉบับ หนึ่งในนั้น คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2534 ที่ยังคงจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม แต่ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมเรื่องต่างๆ ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งที่สำคัญๆ ได้แก่

ก) การกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการ

กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ และให้มีการระบุอำนาจหน้าที่กรมและส่วนราชการภายในกรมไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย เพื่อแก้ปัญหาและป้องกันมิให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างกรมต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวง

โดยที่อำนาจในการพิจารณาเรื่องการแบ่งส่วนราชการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและการจัดตั้งให้ตราพระราชกฤษฎีกา แต่การจะพิจารณาตัดสินว่ากรมใดควรมีการจัดแบ่งโครงสร้างส่วนราชการภายในเป็นอย่างไร เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาในรายละเอียด คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีผู้ทำหน้าที่ช่วยในการศึกษา วิเคราะห์ กลั่นกรองเพื่อให้ข้อเสนอแนะประกอบการตัดสินใจซึ่งเดิมไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าให้ใครทำหน้าที่ เพียงแต่ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการชั่วคราว ที่มีอายุตามวาระของรัฐบาล จึงมีใช้องค์การที่จะทำหน้าที่ศึกษา และดำเนินการผลักดันให้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ซึ่งในระยะแรกๆ ได้ตั้งเป็นคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาช่วยปฏิบัติงาน เรียกว่า คณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และมอบให้สำนัก ก.พ. เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าวนี้มาโดยตลอด แต่ใช้ชื่อต่างกันไป เช่น คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบ้าง คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการบ้าง คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการบ้าง เป็นต้น แต่คงใช้สำนักงาน ก.พ. เป็นหลักเรื่อยมา ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในยุคนี้ จึงปรับปรุงกฎหมาย โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นเรื่องการแบ่งส่วนราชการ การจัดอัตรากำลังและการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้มีองค์กรช่วยคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลเรื่องนี้ สำหรับเหตุผลที่ให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบหลักดูแลเรื่องนี้ มีเหตุผลว่า เนื่องจากสำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการวิเคราะห์งานและการกำหนดตำแหน่ง การจัดกรอบอัตรากำลัง ซึ่งงานวิเคราะห์เพื่อจัดโครงสร้างส่วนราชการมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับงานวิเคราะห์ออกแบบระบบงาน กระบวนการทำงานและการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งเป็นงานที่ใช้องค์ความรู้ ทักษะ ความชำนาญในลักษณะเดียวกัน จึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ในการช่วยคณะรัฐมนตรีกลั่นกรองการงานด้านการจัดโครงสร้างส่วนราชการ นอกจากนี้ เพื่อให้ส่วนราชการมีความพร้อมในการทำงาน จึงกำหนดให้มีการพิจารณาร่วมกันกับสำนักงบประมาณเพื่อให้จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน

อย่างไรก็ดี การทำหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ในลักษณะดังกล่าว ยังมีข้อจำกัด เนื่องจาก ก.พ. ไม่สามารถดูแลงานภาครัฐในภาพรวมทั้งระบบที่มีใช้ส่วนราชการได้ แม้ว่าต่อมาจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. 2535 และกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดระบบราชการพลเรือน การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเภทอื่น เช่น ทหาร ตำรวจ และรัฐวิสาหกิจ แม้ว่าจะได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้สามารถดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้ แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ยังมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มาประชุมเป็นครั้งคราว และให้สำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ จึงยังเป็นข้อจำกัดในการทำงานและไม่มีลักษณะของการเป็นเจ้าของดูแลการพัฒนากระบวนการให้มีความต่อเนื่องได้ จึงขาดกลไกที่ชัดเจนในการที่จะทำหน้าที่ศึกษาและผลักดันให้เกิดการปฏิรูป ในช่วงนี้จึงเป็นการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ ไม่สามารถแก้ปัญหาในภาพรวมพร้อมๆ กันได้ ดังนั้นเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อรองรับการปฏิรูประบบในช่วงปี พ.ศ. 2544-2545 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกร่างกฎหมายจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งคณะกรรมการนี้จะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ จำนวนสิบคน โดยจำนวนสามคนต้องทำงานเต็มเวลา ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ของกรกำหนดให้มีองค์คณะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานเรื่องนี้อย่างจริงจังและรับผิดชอบ กำกับดูแล ให้การดำเนินงานบังเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายต่อไป

ข) กำหนดให้การบริหารงานของกระทรวงมีความเป็นเอกภาพมากขึ้นโดยได้ปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ปลัดกระทรวง รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของกรม เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันโดยใช้แผนเป็นเครื่องมือทั้งในระดับกระทรวง และกรม ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 21 (1) มาตรา 23 วรรคแรก และมาตรา 32 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 23 วรรคแรก "สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรม

หนึ่ง ในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง"

มาตรา 32 วรรคสอง กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง....ฯลฯ"

ค) การปรับปรุงในเรื่องการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทน ให้ครบถ้วนชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ในมาตรา 38 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) เปลี่ยนแปลงวิธีการมอบอำนาจ จากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนและจัดทำเป็นคำสั่งลงประกาศราชกิจจานุเบกษา เป็นกำหนดให้การมอบอำนาจในทุกกรณีให้ทำเป็นหนังสือ ทั้งนี้ โดย ผู้มอบอำนาจสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบก่อน อีกทั้งไม่ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

(2) ขยายขอบเขตของผู้มอบอำนาจให้มากขึ้น กล่าวคือ ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองสามารถมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการในกองได้ แต่ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด นอกจากนี้ ก็ยังกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ในราชกิจจานุเบกษา) สามารถมอบอำนาจไปให้แก่ข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาได้

(3) กำหนดให้มีการมอบอำนาจช่วงต่อไปได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 39 กรณีมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถมอบอำนาจนั้นต่อไปให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ เพียงแต่แจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงต่อมาอีก 3 ครั้ง คือ

- 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

สำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนี้ ซึ่งเป็น การแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา จึงเป็น " พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

3.5 คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ

3.5.1 การปฏิรูประบบราชการระหว่าง พ.ศ.2502-2540

จุดเริ่มต้นของการมีคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษารัฐบาล ด้านการปฏิรูประบบราชการมีขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ เพื่อระดมกำลังสติปัญญา ทรัพยากรต่างๆ มาพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ มีการจัดตั้งส่วนราชการสำคัญๆ ขึ้น เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ และกำหนดให้ส่วนราชการสำคัญๆ ด้านนโยบายและแผนของชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานก.พ. สำนักงานประมาณ และมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นต้น มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาหลายคน เพื่อช่วยในการตัดสินใจและสั่งการของนายกรัฐมนตรี หนึ่งในจำนวนนั้น คือ "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ" ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2502 หลังจากนั้นก็มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ เกือบทุกรัฐบาลสืบเนื่องกันมา

ชุดที่ 1 นับเป็นคณะกรรมการปฏิรูปภาคราชการชุดแรกในสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย คณะที่ปรึกษาชุดนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนระเบียบบริหารและส่วนองค์การของรัฐ มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาใหม่ แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้มีการประสานงานของหน่วยงานราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน แก้ปัญหางานซ้ำซ้อนแบ่งงานให้ถูกต้องตามหลักวิชาและแก้ปัญหาคนล้นงาน ต่อมาภายหลังนอกจากคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการแบ่งส่วนราชการใหม่แล้ว คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารราชการยังทำหน้าที่พิจารณาจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการนั้น



ชุดที่ 2 เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากจอมพลสฤษดิ์ ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ขึ้นใหม่และเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี" เมื่อปี พ.ศ.2506 และตั้ง "คณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี" ในปี พ.ศ. 2507 เพื่อให้มีการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตลอดจนสำนักงานประมาณและสำนักงานก.พ.

ชุดที่ 3 จอมพลถนอมฯ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี และอนุกรมพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ขึ้นอีกเพื่อทำหน้าที่ต่อ

ชุดที่ 4 มีขึ้นสมัยจอมพลถนอมฯ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 เช่นเดียวกับ โดยแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ขึ้นใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2514 เพราะมีการเปลี่ยนแปลงชื่อส่วนราชการและหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งบางคน แต่หน้าที่แล้ววิธีปฏิบัติงานคณะกรรมการของคณะที่ปรึกษายังคงเดิม

ชุดที่ 5 จอมพลถนอมฯ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติล้มรัฐบาลตัวเอง ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ขึ้นอีก แต่เปลี่ยนชื่อเป็น " คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ " และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นอีก มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218 ตามลำดับ ซึ่งใช้มาจนถึง พ.ศ. 2534

ชุดที่ 6 เมื่อสิ้นสุดรัฐบาลคณะปฏิวัติ จอมพลถนอมฯ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 3 ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นอีกเมื่อปี พ.ศ. 2516 คณะที่ปรึกษาชุดนี้ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในหลายๆ ด้าน จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยพิจารณาถึง 6 คณะ หนึ่งในนั้นก็คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ชุดที่ 7-8 สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการแต่งตั้งที่
 ปรีกษาระเบียบบริหารฯ และคณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้า
 หน้าที่ และเมื่อนายสัญญาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นอีกครั้งโดย
 ยังมีหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานเช่นเดิม

ชุดที่ 9 หลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งที่ปรีกษาระเบียบบริหารฯ เป็นเวลาถึงเกือบ
 สองปีในรัฐบาลของม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายธานินทร์ กรัย
 วิเชียร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2519 ได้รื้อฟื้นให้มีคณะที่ปรีกษาระเบียบบริหารของ
 นายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ คณะที่ปรีกษาระเบียบบริหารราชการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2
 คณะ หนึ่งในนั้นคือคณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ชุดที่ 10 สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะที่ปรีกษา
 ระเบียบบริหารราชการฯ ชุดนี้มีหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกประการคือ "พิจารณา ปรับปรุง แก้ไข ระบบ
 จำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือน ตลอดจนแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
 ให้สอดคล้องกันและเหมาะสมยิ่งขึ้น" คณะที่ปรีกษาระเบียบบริหารฯ แต่งตั้งคณะอนุกรรมรวม
 5 คณะ ซึ่งมีคณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ด้านการปฏิรูป คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่ง
 ส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ชุดที่ 11 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้ง
 คณะที่ปรีกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นอีก มีคณะอนุกรรมการ 3 คณะที่ทำหน้าที่
 เกี่ยวกับการปฏิรูปราชการโดยตรงได้แก่ คณะอนุกรรมการปรับปรุงการบริหารส่วนภูมิภาคและ
 ส่วนท้องถิ่น คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการพลเรือน และคณะ
 อนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ

คณะที่ปรีกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเมื่อรวมทุกสมัยแล้วมีทั้งสิ้น 11
 ชุด ความพยายามปฏิรูประบบราชการในช่วงที่ผ่านมา แม้จะมีความสำเร็จอยู่บ้างก็เพียงเป็น
 การรวบรวมข้อมูลและเสนอแนะความเห็นแก่รัฐบาลเท่านั้น ข้อเสนอบางข้ออาจไปถึงขั้นที่คณะ
 รัฐมนตรีรับหลักการให้หน่วยงานต่างๆ ถือเป็นแนวปฏิบัติ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตลอด คือ

ขาดการติดตามดูแลว่าได้มีการปฏิบัติโดยแท้จริงหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษา จึงขาดการติดตามดูแลว่าได้มีการปฏิบัติโดยแท้จริงหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาซึ่งขาดอำนาจบังคับบัญชา เพราะไม่มีหน่วยงานติดตามผลโดยแท้จริงหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาซึ่งขาดอำนาจบังคับบัญชา เพราะไม่มีหน่วยงานติดตามผลโดยตรงและให้คุณให้โทษแก่หน่วยงานปฏิบัติได้ โดยสรุปแล้วการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการปรับปรุงข้าราชการในด้านต่างๆ มีข้อบกพร่องสำคัญ คือ

- (1) ขาดความต่อเนื่องเพราะจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสิ้นสุดลงตามคณะรัฐบาล เว้นแต่จะมีการจัดตั้งขึ้นอีกในรัฐบาลใหม่
- (2) ขาดอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการให้บรรลุลักษณะได้เพียงตรวจสอบและเสนอความเห็นเพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งการ
- (3) การแต่งตั้งมักตั้งบุคคลที่มีคุณวุฒิหรือคุ้นเคยอยู่กับการนั้นๆ มาแล้ว ส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ที่มีราชการประจำเต็มมืออยู่แล้ว ทำให้เสียเวลามาทำเรื่องของคณะกรรมการได้ลำบาก

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ด้านการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนไปใช้ชื่ออื่นๆ เช่นคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ปฏิรูปภาคราชการเป็น"คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน " รัฐบาลต่อมาก็ใช้ชื่อนี้สืบเนื่องกันไปจนถึงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รวมแล้วมีทั้งหมด 6 ชุด ดังนี้

ชุดที่ 1 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มองปัญหาและวิธีแก้ปัญหาคาคราชการแตกต่างไปจากเดิม โดยเน้นที่จะปฏิรูปภาคราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการให้บริการประชาชนและส่งเสริมให้มีการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจบริหารให้ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ปรร.) ชุดแรกตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2523 หลังจากนั้นมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ 8 คณะ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาคราชการโดยตรง มี 4 คณะ คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบ

บริหารงานบุคคล คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ คณะกรรมการพิจารณา
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบโครงสร้างส่วนราชการ

ผลงานสำคัญของ พร.ชุดนี้มีอยู่ 2 เรื่อง

- (1) การกำหนดหลักการและมาตรการ ในการกำหนดส่วนราชการและอัตรา
กำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน
- (2) การกำหนดชื่อและความหมายของหน่วยงานในระดับต่างๆ

ชุดที่ 2 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้ง
พร.ขึ้นอีก หน้าที่ส่วนใหญ่เหมือนเดิม คือมีคณะอนุกรรมการช่วยปฏิบัติงาน 6 คณะ ได้แก่
คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบ โครงสร้างส่วนราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณา
แบ่งส่วนราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
ถิ่น คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขระบบและระเบียบปฏิบัติราชการ คณะอนุกรรมการ
พิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบงานบุคคลและการจัด
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ชุดที่ 3 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 3 มีการแต่งตั้ง
พร. ขึ้นอีก มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาแผนแม่บท การพัฒนาการบริหารของรัฐ
ในแง่มหภาค ศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคราชการทั้งระบบ กำหนดวิธีการ แนว
ทางและกลยุทธ์ในการจัดระบบบริหารราชการ พิจารณาศึกษาและเสนอแนะมาตรการในการ
แก้ปัญหา มอบหมายให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามแผนต่างๆ ภายในกรอบที่ พร.
กำหนด

ชุดที่ 4 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 4 พร. ชุดนี้
แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นช่วยพิจารณาเพียง 1 คณะ คือคณะอนุกรรมการกลั่นกรองงาน

ชุดที่ 5 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 5 การแต่งตั้ง
พร.ชุดนี้มีการปรับปรุงองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการให้
เหมาะสม มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการกำหนดนโยบาย
ปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง

ผลงานและความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือการที่ รัฐบาลเริ่มมีมาตรการยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก โดยออกมาตรการไม่ให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยไม่จำเป็น ยกเว้นการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นหน้าที่ใหม่ เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังเท่านั้น ทั้งยังออกมาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี มีการกำหนดแนวทางให้ส่วนราชการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี เพื่อให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานให้เหมาะสมรวดเร็วขึ้น ลดงานซ้ำซ้อน กำหนดอัตรากำลังให้เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบตามภารกิจของส่วนราชการ นอกจากนี้ความสำเร็จด้านหนึ่งของรัฐบาลพลเอกเปรมก็คือ การปรับปรุงระบบงบประมาณให้ประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยวางเป้าในการพัฒนาชนบทยากจนอย่างจริงจัง ส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมคือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเด็ดขาด นโยบายด้านการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจการบริหารแก่ราชการส่วนภูมิภาคและเสริมสร้างความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นก็ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง นโยบายปรับปรุงการให้บริการประชาชนให้รวดเร็วมีประสิทธิภาพก็ไม่มีผลงานและมาตรการที่ชัดเจน

ชุดที่ 6 สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง พร. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบพิจารณาปรับปรุง การบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ศึกษาความเหมาะสมเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 218 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งการจัดระเบียบราชการ เสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข กลยุทธ์หรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรค โดยมีการตั้งคณะกรรมการ 2 คณะ คือ คณะอนุกรรมการนโยบายปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน และคณะอนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม

พร.ชุดนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2534 ด้วยเหตุผลว่าได้มีการตั้งคณะที่ปรึกษาฝ่ายบริหารและคณะกรรมการอื่นๆ อีก 4 ชุดแล้ว และมีการเสนอให้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการและส่วนราชการ (สพป.) ขึ้นอีกชุด สพป.หมดสภาพไปเมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาของพร.ชุดที่ 6 นี้ ทำให้มีการแก้ไขกฎหมายสำคัญในสมัย รสช. 2

ฉบับ คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (เดิมคือ ปว.218) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 (เดิมคือ ปว.216)

ผลงานที่เด่นๆของรัฐบาลชุดนี้ คือ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อ ประชาชนของหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2532 เพื่อปรับปรุงระบบราชการให้รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และให้ส่วนราชการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติให้ชัดเจนและประกาศให้ประชาชนทราบ โดยทั่วไป สำหรับนโยบายหลักของรัฐบาลชุดนี้คือการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล และงบประมาณลงสู่หน่วยปฏิบัติและส่วนภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงบทบาทของราชการจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ถูกสื่อมวลชนโจมตีมากเรื่องการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับภาคเอกชนในวงการราชการ และถูกอ้างเป็นเหตุผลในการปฏิวัติ ยึดอำนาจโดยรชช.

เมื่อรชช.ปฏิวัติอำนาจ ได้เชิญนายอานันท์ ปันยารชุน มาเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลนี้มีนโยบายด้านการปฏิรูประบบราชการที่คล้ายคลึงกับรัฐบาลที่ผ่านมา ทั้งยังมีนโยบายหลักอีกส่วนหนึ่งคือการปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม และวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคตผลการดำเนินกฎหมายให้ สอดคล้องกันกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต ผล การดำเนินนโยบายในส่วนนี้นำไปวางรากฐานเปลี่ยนแปลงบทบาทของระบบราชการไทยเพื่อ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อการแข่งขันกับประชาคมโลกเป็นการเปิดโอกาสให้ภาค เอกชนเข้ามาปฏิบัติงานในภาครัฐมากขึ้นผ่อนคลายและลดกฎเกณฑ์ที่ส่วนราชการกำหนด เน้น การประกอบกิจการของเอกชน และมีนโยบายการปล่อยให้ดำเนินการโดยเสรี ซึ่งช่วยสร้าง ระบบการแข่งขันและลดการผูกขาดและดึงภาคเอกชนเข้ามาเป็นกลไกร่วมกับภาครัฐในการ พัฒนาประเทศได้มากยิ่งขึ้น ผลงานอื่นได้แก่ การปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความทันสมัยในการจัดส่วนราชการและกำหนดจำนวนข้าราชการให้มีขนาดเล็กลง โยกย้ายกำลังคนกรณี มีคนขาดหรือเกิน

ในสมัย รชช. มีการแก้ไขกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (เดิมคือปว.218) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534(ปว.216) สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

การแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจน ไม่ให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนกัน และเพื่อให้การบริหารงานระดับกระทรวงมีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ นอกจากนี้ ยังเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้มีความชัดเจนมากขึ้น

พ.ศ. 2535 รัฐบาลชวน หลีกภัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) ขึ้นเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลเรื่องการปฏิรูปภาคราชการไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และปรับปรุงกลไกของรัฐให้มีศักยภาพสูงขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยถือหลักว่ากลไกของรัฐเป็นของประชาชนทุกคน และมีไว้เพื่อทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ภาคราชการเป็นผู้รับใช้ มิใช่นายของประชาชน คพร. มีผลงานด้านการปฏิรูปภาคราชการที่สำคัญดังนี้

- (1) การเสนอการจัดตั้งศาลปกครอง
- (2) การเสนอกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ
- (3) การเสนอการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (4) การยกย่องระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาค รัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ
- (5) การเสนอแนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร
- (6) การเสนอแนวทางการพัฒนาระบบบริการสาธารณะทั้งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- (7) การเสนอแนวทางการปกครองท้องถิ่น
- (8) การเสนอแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
- (9) การเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการอัยการ

ผลการดำเนินงานที่สำคัญได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการกำหนดกำลังคนของภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มของข้าราชการทั้งระบบโดยออกกฎหมายเกี่ยวกับ

นโยบายเงินเดือนของชาติ และการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน เป็นที่น่าสังเกตว่าผลงานต่างๆ ที่ออกมาจาก เว้นการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนนั้นเป็นเพียงมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและจากเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไปอีก การปฏิรูประบบราชการในลักษณะนี้จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นซึ่งยังไม่สามารถประกันผลของการนำไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตามนโยบายสำคัญที่รัฐบาลชนวนมีส่วนสำคัญในการผลักดันก็คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางรากฐานการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) แต่งตั้งคณะกรรมการ 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารและการจัดการทั่วไป คณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลและคณะกรรมการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐตามที่ ปรร. เสนอ จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มอีก คือ คณะกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์และคณะกรรมการด้านวิชาการและยังมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจและคณะอนุกรรมการเพื่อการพิจารณาเรื่องที่จำเป็นเร่งด่วนเป็นกรณีๆไป

การปฏิรูปสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เน้นรูปธรรมในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น ผลงานสำคัญคือการกำหนดให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมบริการประชาชนของรัฐการจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้ส่วนราชการ ดำเนินการปรับปรุงระบบราชการด้วยตนเองและขยายวงกว้างไปสู่ภาพรวม การศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การศึกษาเพื่อกำหนดแผนแม่บทการบริหารงานบุคคลของรัฐ การให้เอกชนเข้ามาทำงานแทนในบทบาทภาครัฐ การอนุมัติให้ปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการและกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง ระดับสูงในส่วนราชการรวม 12 กรม ทั้งหมดนี้ดำเนินงานโดยคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีสำนักงาน กพ.เป็นหลักมีสำนักงานประมาณ และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมด้วย

ในภาพรวมแล้ว การปฏิรูประบบราชการนับตั้งแต่รัฐบาลเปรม 1 (พ.ศ. 2523) จนถึงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เน้นการแก้ปัญหาย่อยภายในระบบ เป็นการปฏิรูปบาง

ส่วนหรือเป็นเรื่องๆ ตามที่รัฐบาลสมัยนี้เห็นว่าเป็นปัญหาเร่งด่วน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยระบบราชการมีการขยายตัวขึ้นอย่างมากจนดูเหมือนเป็นการสนองตอบความต้องการของตนมากกว่า จะเป็นการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง ผลก็คือ ภาคราชการยังปรับตัวไม่ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและยังล่าช้าอยู่มากเมื่อเทียบกับเอกชน การมีกฎระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติงานมากก็เป็นการเพิ่มต้นทุนให้ภาคเอกชน ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกของเอกชนลดลงอย่างมาก

3.5.2. การปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2543

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีนโยบายด้านการบริหารที่ยึดหลักว่าจะมุ่งปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนาการกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมืองการบริหาร เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และวางรากฐาน สำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคตเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2540 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดนี้ได้มีมติให้จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลโดยมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ขอฟังความคิดเห็นจากภาคราชการ เอกชน ประชาชน ตลอดจนนักวิชาการทั่วประเทศ

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ. 2540-2544) ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและคณะรัฐมนตรีโดยลำดับเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการดำเนินการในรายละเอียดเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม แผนแม่บทฉบับนี้เป็นฉบับแรกและฉบับประวัติศาสตร์ของไทย เหตุที่ถือว่าเป็นแผนฉบับประวัติศาสตร์ก็เพราะ ประเทศไทยมีการปฏิรูปใหญ่มาแล้วเพียง 2 ครั้ง ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในช่วง พ.ศ. 1991-2072 หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2435 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่อีกครั้ง ตั้งแต่นั้นก็ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการอีกเลย การเปลี่ยนแปลงในรอบหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมาเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในระบบเท่านั้น แผนแม่บทฉบับนี้มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานของระบบบริหารราชการไทย ที่ใช้ในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นหลักมากกว่า 100 ปี

หลังจากที่แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ. 2540-2544) ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกรอบของแผนแม่บทเพื่อให้สามารถบรรลุผลอย่างเป็นรูปเป็นธรรม ผลของการดำเนินงานที่สำคัญมีดังนี้

- (1) การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลรูปแบบที่ 3 ที่มีใช้ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีใช้รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- (2) การพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ โดยมอบให้คณะกรรมการเทคโนโลยีและสารสนเทศภาครัฐ ศึกษา เสนอ แนวทางการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการปฏิรูประบบราชการ และจัดทำแผนการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศในการปฏิรูประบบราชการ
- (3) การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปที่ให้ใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ โดยให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องการประเมินประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีและการประเมินผล การปฏิบัติงานตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. รวมทั้งมาตรฐานการปฏิบัติงานตามที่แต่ละส่วนราชการเห็นสมควรกำหนดขึ้นให้ข้าราชการทราบโดยทั่วกันก่อนทำการประเมินทุกครั้งและแจ้งผลการประเมินให้ผู้บังคับบัญชาทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้ง และให้ประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินแต่ละครั้งอยู่ในระดับดีและดีเด่น เว้นแต่การประเมินครั้งสุดท้ายให้ประกาศรายชื่อผู้ที่มีการประเมินทั้งปีอยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น-ครึ่งและสองขั้นด้วย นอกจากนี้ให้ผู้ถูกประเมินมีโอกาสชี้แจงหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ทั้งนี้ให้เริ่มดำเนินการตั้งแต่การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2540) เป็นต้นไป
- (4) การจัดกิจกรรมปีส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2540 ให้กำหนดปี พ.ศ. 2540-2541 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป และมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการโดยยึดตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเป็นสำคัญ ทั้งยังได้มีการสานต่องานที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดที่แล้วได้ดำเนินการไว้ด้วย กล่าวคือการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การดำเนินการตามแผนการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศในการปฏิรูประบบราชการ มีการจัดระบบข้อมูลของภาคราชการให้ประสานเชื่อมโยงกันเป็นระบบ โดยจัดทำเป็นโปรแกรมกลางในบางเรื่อง มีการใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ผลการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการในช่วงนี้ สรุปได้ดังนี้

- 1) การประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542
- 2) มาตรการปรับขนาดกำลังคนของภาครัฐโดยไม่ให้กำหนดอัตราเพิ่มข้าราชการใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 เป็นต้นไป และให้ยุบตำแหน่งเท่ากับจำนวนตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 และที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) จัดสรรให้ส่วนราชการที่ยังมีความจำเป็น และมาตรการปรับขนาดกำลังคนลูกจ้างประจำของภาครัฐ ซึ่งให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง
- 3) การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- 4) การระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอขึ้นใหม่
- 5) การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐเป็น 6 กลุ่ม คือ ภารกิจที่ส่วนราชการดำเนินการ ภารกิจที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการ ภารกิจที่เอกชนดำเนินการ ภารกิจที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการและภารกิจที่องค์การประชาชนดำเนินการ
- 6) ให้นำภารกิจของส่วนราชการ 5 ส่วนราชการ คือโรงพยาบาลของรัฐ งานประเมินคุณภาพการศึกษา สถาบันวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย กรมวิทยาศาสตร์บริการ และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน
- 7) การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการจะต้องไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐเพิ่มขึ้น