**การปกครองตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน**

                สภาพการปกครองของสุโขทัยแบ่งออกเป็นระยะที่สำคัญ ดังนี้

**1. ระยะที่ 1 ยุคก่อนราชอาณาจักรสุโขทัย (ก่อนปี พ.ศ. 1761)**

                ในระยะก่อนปี พ.ศ. 1761 อำนาจของอาณาจักรเขมรรุ่งเรืองมากในดินแดนสุวรรณภูมิ โดยมีศูนย์กลางอำนาจทางลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาอยู่ที่เมืองละโว้ (ลพบุรี) เขมรมีการปกครองแบบราชาธิปไตย กษัตริย์จะส่งขุนนางมาปกครองเมืองบริวาร โดยเมืองบริวารจะส่งส่วยเป็นบรรณาการให้แก่พระนครหลวง ขณะเดียวกันบางถิ่นอาจเป็นอิสระมีอำนาจปกครองตัวเองแบบนครรัฐ กลุ่มชนคงไม่ใหญ่โต ผู้ปกครองเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากกลุ่มชนให้เป็นผู้ปกครองบริเวณที่มีความสำคัญได้แก่  เมืองศรีเทพ บริเวณวัดจุฬามณี และบริเวณเมืองสุโขทัย และเมืองศรีสัชนาลัย

**2. ระยะที่ 2 ยุคอาณาจักรสุโขทัยตอนต้น (พ.ศ. 1761-1921)**

                การปกครองในยุคนี้วางรากบานลงแบบการปกครองครัวเรือน จุดเริ่มต้นเริ่มที่ “พ่อครัว” ทำหน้าที่ปกครอง ครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัวรวมกันเป็น “เรือน” หัวหน้าก็คือ “พ่อเรือน” หลาย ๆ เรือนรวมกันเป็นหมู่บ้านมีหัวหน้าเรียกว่า “พ่อบ้าน” หลาย ๆ หมู่บ้านรวมกันเรียกว่า “เมือง” หัวหน้าคือ “พ่อเมือง” และพ่อขุน คือผู้ปกครองประเทศ หรือผู้ปกครองทุกเมืองนั่นเอง

                แม้ว่าอำนาจสูงสุดและเดขาดจะรวมอยู่ที่พ่อขุนเพียงคนเดียว แต่ด้วยการจำลองลักษณะครอบครัวมาใช้ในการปกครอง พ่อขุนปกครองประชาชนในลักษณะบิดาปกครองบุตร คือ ถือตนเองเป็นพ่อของราษฎร พ่อขุนเกือบทุกพระองค์ใช้อำนาจในลักษณะให้ความเมตตาและเสรีภาพแก่ราษฎรตามสมควร

                อาณาเขตของสุโขทัย ในแผ่นดินสุโขทัยกว้างขวางใหญ่โตมาก

                ศิลาจารึกหลักที่ 1 กล่าวว่า “...มีเมืองกว้างช้างหลาย ปราบเบื้องตะวันออกรอดสระหลวง สองแคว ลุมบาจายสคาเท้าฝั่งของเถิงเวียงจันทน์ เวียงคำ เป็นที่แล้ว เบื้องหัวนอนรอดคนที พระบางแพรก สุพรรณภูมิ ราชบุรี เพชรบุรีศรีธรรมราช ฝั่งทะเลเป็นทีแล้ว เบื้องตะวันตกรอดเมืองแอด เมืองหงสาวดีสมุทรหาเป็นแดน เบื้องตีนนอนรอดเมืองแพร่ เมืองมาน เมืองพลัว พ้นฝั่งของเมืองชาว...” นักประวัติศาสตร์ทั่วไปเชื่อว่า สุโขทัย เป็นราชธานีแห่งแรกของชาวไทยในแหลงอินโดจีนตอนกลาง และลักษณะการปกครองหัวเมืองในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

                1. หัวเมืองชั้นใน  ได้แก่ เมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวง ล้อมรอบราชธานี ทั้ง 4 ด้าน คือ ศรีสัชนาลัย (ด้านหน้า) สองแคว (ด้านตะวันออก) สระหลวง (ด้านใต้) และชากังราว (ด้านตะวันตก) การปกครองหัวเมืองชั้นในนั้นขึ้นอยู่กับสุโขทัยโดยตรง

                2. หัวเมืองชั้นนอก ได้แก่ เมืองท้าวพระยามหานคร ที่มีผู้ดูแลโดยตรงแต่ขึ้นอยู่กับสุโขทัย ในรูปลักษณะของการสวามิภักดิ์ในฐานะเป็นเมืองขึ้นหรือเมืองออก หัวเมืองชั้นนอกมี แพรก อู่ทอง ราชบุรี ตะนาวศรี แพร่ หล่มสัก เพชรบูรณ์ และศรีเทพ

                3. เมืองประเทศราช  ได้แก่เมืองที่เป็นชาวต่างภาษา มีกษัตริย์ปกครองขึ้นกับสุโขทัย ในฐานะประเทศราช มีนครศรีธรรมราช มะละกา ยะโฮร์ ทะวาย เมาะตะมะ หงสาวดี น่าน เซ่า เวียงจันทน์ และเวียงคำ

**3. ระยะที่ 3 ยุคอาณาจักรสุโขทัยตอนหลาย (พ.ศ. 1921-1981)**

                ในปี พ.ศ. 1921 ซึ่งตรงกับสมัยของพระมหาธรรมราชาที่ 2 ของพาราจักรสุโขทัย ได้ยอมอยู่ใต้อำนาจการปกครองของอยุธยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรบทีเมืองชากังราวที่กระมหาธรรมราชาออกถวายบังคมต่อพระบรมราชาธิราชที่ 1 แห่งอาณาจักรอยุธยาการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นครั้งนี้ที่สำคัญ คือ การที่อยุธยาพยายามทำลายศูนย์กลางของอาณาจักรสุโขทัย คือ แบ่งแยกอาณาจักสุโขทัยเป็น 2 ส่วน คือ

                1. บริเวณลุ่มแม่น้ำยม แม่น้ำน่าน ให้มีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองสองแคว ให้กษัตริย์ของสุโขทัยปกครองต่อไป และอยู่ในอำนาจของอยุธยาในฐานะประเทศราช

                2. บริเวณลุ่มแม่น้ำปิง ให้มีศูนย์กลางที่เมืองชากังราว และขึ้นตรงต่ออยุธยาขณะเดียวกันอยุธยาก็พยายามผนวกอาณาจักรสุโขทัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยา และประสบความสำเร็จในสมัยพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) สำหรับลักษณะการปกครองที่ปรากฏในระยะนี้ เป็นแบบผสมระหว่างสุโขทัย และรับอิทธิพลการปกครองแบบราชาธิปไตยของอยุธยาเข้าไปด้วย ในระยะนี้นับว่าเมืองสองแควมีความสำคัญที่สุดขณะเดียวกันเมืองสุโขทัยเก่าก็ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง

**4. ระยะที่ 4 ยุคกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 1981-2537)**

                ในยุคนี้แนวความคิดเกี่ยวกับกษัตริย์เปลี่ยนแปลงไปตามคติพราหมณ์ ซึ่งพวกเขมรเป็นผู้นำมาโดยถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจจากสวรรค์ หรือเป็นพระเจ้าบนมนุษย์โลก ลักษณะการปกครองจึงเป็นแบบนายปกครองบ่าว หรือเจ้าปกครองข้า

                ในสมัยพระบรมรามาธิบดีที่ 1 ทรงวางระบบการปกครองส่วนกลางแบบ “จตุสดมภ์” ตามแบบของขอม มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุด และมีเสนาบดี 4 คน คือ ขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา เป็นผู้ช่วยดำเนินการมีหน้าที่ดังนี้...

1.  เมือง  รับผิดชอบด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้าย

2.  วัง  มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนักและตัดสินคดีความต่าง ๆ

3.  คลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับด้านคลัง การค่าและภาษีอากรประเภทต่าง ๆ

4.  นา  มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านการเกษตร

สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคหรือหัวเมืองต่าง ๆ ในระยะแรกพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงเลียนแบบการปกครองของสุโขทัย คือ มีหัวเมืองชันใน ชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช แต่ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทำการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง ให้มีลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง คือ เมืองหลวงมากขึ้น โดยขยายอาณาเขตให้หัวเมืองชั้นในกว้างขวางขึ้นกว่าเดิม หัวเมืองชั้นนอกกำหนดเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ตรี ตามลำดับตามขนาดและความสำคัญของเมือง โดยทางส่วนกลางจะส่งขุนนาง หรือพระราชวงศ์ไปทำการปกครองแต่สำหรับเมืองประเทศราช ยังปล่อยให้มีอิสระในการปกครองเช่นเดิม นอกจากนี้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงปรับปรุงระบบบริหารขึ้นใหม่ โดยแยกการบริหารออกเป็นฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร มีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบด้านพลเรือน บริหารกิจการเกี่ยวกับเมือง วัง คลัง และนา และมีสมุหกลาโหมรับผิดขอบด้านการทหารและการป้องกันประเทศ แต่ภายหลังในสมัยสมเด็จพระเพทราชา ราว พ.ศ. 2234  ทั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหมต้องทำงานทั้งด้านทหารและพลเรือนพร้อมกัน โดยสมุหกลาโหมปกครองทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารในหัวเมืองด้านใต้ และสมุหนายก ปกครองทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารในหัวเมืองด้านเหนือ

                ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถเป็นต้นมาถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 1981-2437) ฐานะของเมืองต่าง ๆ ในอาณาจักรสุโขทัย เดิมต้องเปลี่ยนแปลงไปตามขนาดและความสำคัญของเมือง คือ

1. หัวเมืองชั้นนอก ได้แก่ เมืองสองแคว

2. หัวเมืองชั้นโท ได้แก่ เมืองสวรรคโลก  เมืองสุโขทัย เมืองชากังราว และเมืองเพชรบูรณ์

3. หัวเมืองชั้นตรี ได้แก่ เมืองพิชัย เมืองสระหลวง (พิจิตร) เมืองพระบาง (นครสวรรค์)

**5. ระยะที่ 5  ยุคการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2437-2476)**

                พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยได้ทรงยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก และสมุหกลาโหม รวมทั้งจตุสดมภ์ด้วย ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นกระทรวง ตามแบบอารยประเทศ และให้มีเสนาบดีเป็นผู้ว่าการแต่ละกระทรวง กระทรวงที่ตั้งขึ้นมีทั้งหมด 12 กระทรวง

                หลังจากจัดหน่วยบริหารส่วนกลาง โดยมีกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางอำนวยการปกครองประเทศและคุมหัวเมืองทั่วประเทศแล้วการจัดระเบียบการปกครองต่อมาก็จัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทนหรือหน่วยงานประจำท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยขึ้น อันได้แก่ การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบการปกครองอันสำคัญยิ่ง ที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงนำมาใช้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ในสมัยนั้นการปกครองแบบเทศาภิบาล เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคชนิดหนึ่ง ที่ส่วนกลางจัดส่งข้าราชการส่วนกลางออกไปบริหารราชการในท้องที่ต่างๆ โดยได้แบ่งการปกครองประเทศ เป็นขนาดลดหลั่นกันเป็นขั้นอันดับไป คือ เป็นมณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองถัดจากมณฑล คือเมือง (สมัยรัชกาลที่ 6 เรียกว่าจังหวัด) มีเจ้าเมือง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นผู้ปกครองเมืองแบ่งออกเป็นอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครอง ทั้งสามส่วนนี้ปกครองโดยข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย อำเภอนั้นแบ่งออกเป็นตำบล มีกำนัน ซึ่งเป็นผู้ที่ผู้ใหญ่บ้านเลือกเป็นผู้ปกครองตำบล แบ่งออกเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้ปกครอง

                ในปี พ.ศ. 2437 เป็นปีแรกที่ได้วางแผนงานจัดระเบียบการบริหารมณฑลแบบใหม่เสร็จ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น 3 มณฑล คือ มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครราชสีมา มณฑลพิษณุโลก (เมืองที่อยู่ในมณฑลนี้ได้แก่ เมืองพิจิตร เมืองพิชัย เมืองสวรรคโลก) และทรงโปรดเกล้าฯ ให้โอนหัวเมืองทั้งปวงซึ่งเยขึ้นกับกระทรวงกลาโหมและกระทรวงต่างประเทศมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเดียว จึงได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลราชบุรีขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

                พ.ศ. 2438 ได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลขึ้นอีก 2 มณฑล คือ มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ และมณฑลกรุงเก่า และได้แก้ไขระเบียบการจัดมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก คือ ตั้งเป็นมณฑลภูเก็ต ให้เข้ารูปลักษณะของมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง

                พ.ศ. 2493  ได้รวมหัวเมืองมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีก 2 มณฑล คือ มณฑลนครศรีธรรมราชและมณฑลชุมพร

                พ.ศ. 2440 ได้รวมหัวเมืองมะลายูตะวันออกเป็นมณฑลไทรบุรี และในปีเดียวกันได้ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

                พ.ศ. 2443 ได้เปลี่ยนแปลงสภาพของมณฑลเก่า ๆ ที่เหลืออยู่อีก 3 มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร และมณฑลอีสาน ให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล

                พ.ศ. 2447  ยุบมณฑลเพชรบูรณ์ เพราะเห็นว่าสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

                พ.ศ. 2449 จัดตั้งมณฑลปัตตานี และมณฑลจันทบุรี (มีเมืองจันทบุรี ระยอง และตราด)

                พ.ศ. 2450  ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

                พ.ศ. 2455  ได้แยกมณฑลอีสานออกเป็น 2 มณฑล มีชื่อใหม่ว่า มณฑลอุบลและมณฑลร้อยเอ็ด

                พ.ศ. 2458 จัดตั้งมณฑลมหาราษฎร์ขึ้น โดยแยกออกจากมณฑลพายัพ

**6. ระยะที่ 6 ยุคหลัง พ.ศ. 2475**

                การปรับปรุงระเบียบการปกครองหัวเมืองเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นระบบประชาธิปไตยนั้นปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการแผ่นดิน มีข้าหลวงประจำจังหวัดและกรมการจังหวัดเป็นผู้บริการ เมื่อก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนอกจากจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัดและอำเภอแล้ว ยังแบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑลด้วย เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 จึงได้ยกเลิกมณฑลเสีย เหตุที่ยกเลิกเนื่องจาก

1.  การคมนาคม สื่อสาร สะดวกรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อน สามารถที่จะสั่งการตรวจตราสอดส่องได้ทั่วถึง

2.  เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของประเทศให้น้อยลง

3.  เห็นว่าหน่วยมณฑลซ้อนกับหน่วยจังหวัด จังหวัดรายงานกิจการต่อมณฑล มณฑลรายงานต่อกระทรวงเป็นการชักช้าโดยไม่จำเป็น

4.  รัฐบาลในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ มีนโยบายที่จะให้อำนาจแก่ส่วนภูมิภาคยิ่งขั้น และการที่ยุบมณฑลก็เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจนั่นเอง

5.  ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกฉบับหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับจังหวัด มีหลักการเปลี่ยนไปจากเดิม ดังนี้

         5.1   จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่จังหวัดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 หามีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่

         5.2   อำนาจบริหารในจังหวัดซึ่งแต่เดิมตกอยู่แก่คณะบุคคล ได้แก่ คณะกรมการจังหวัดนั้น ได้เปลี่ยนแปลงมใอยู่กับบุคคลคนเดียว คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

         5.3   ในฐานะของกรมการจังหวัด ซึ่งเดิมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ในจังหวัด ได้กลายเป็นคณะเจ้าหน้าที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

                ต่อมา ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 โดยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัด และอำเภอ

กล่าวโดยสรุปการปกครองส่วนภูมิภาค อาศัยกฎหมาย 2 ฉบับ เป็นแม่บท คือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218  ลงวันที่ 29 กันยายน 2519 ซึ่งกำหนดรูปแบบของหน่วยบริหารขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ

**7. ระยะที่ 7 ยุคปัจจุบัน**

                ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.  พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2.  พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้รูปแบบการปกครองตำบลเป็นนิติบุคคล มีผู้แทนประชาชนจากหมู่บ้านต่าง ๆ ประกอบเป็นสภาตำบล ทำหน้าที่บริหารงานของตำบล ส่วนตำบลที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดได้ยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล จากผลของกฎหมายฉบับดังกล่าว ทำให้จังหวัดสุโขทัยมีองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 77 แห่ง โดยได้จัดตั้งดังนี้

        1.  ปี พ.ศ. 2538 จำนวน 1 แห่ง

        2.  ปี พ.ศ. 2539 จำนวน 45 แห่ง

        3.  ปี พ.ศ. 2540 จำนวน 31 แห่ง

        4.  ปี พ.ศ. 2541 มีสภาตำบลจำนวน 6 แห่ง

3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ปรับปรุงรูปแบบการบริหาร โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้ง