

วิวัฒนาการของความคิดและการปกครองประเทศไทยในประวัติศาสตร์

๑.๑ ลักษณะการปกครองก่อนประวัติศาสตร์ไทย

การศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มชนชาติไทยก่อนประวัติศาสตร์จนถึงมาตั้งกรุงสุโขทัย นั้น ได้ชี้ให้เห็นว่า ชนชาติไทยเป็นหนึ่งในจำนวนชาติต่าง ๆ ที่อยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีนสมัย นานเจ้า การปกครองในระยะนั้น มีหลักฐานกล่าวว่าเป็นการปกครองอิสระของ ๖ นคร โดยการปกครองแบบ "สามัคคีธรรม" คือ ต่างคนต่างอยู่ในบ้านเมืองของตน นาน ๆ ก็มา ประชุมปรึกษากันโดยไม่กำหนดระยะเวลาที่จะประชุม คือ บัดกันตามความพอใจของหัวหน้า- แคนชนเมื่อมีกิจเกิดขึ้น เช่น การทำสงคราม เป็นต้น แต่การปกครองแบบสามัคคีธรรมนี้ ก็ ค่อย ๆ เสื่อมไปคามยุคสมัย แล้วจึงมีระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเกิดขึ้น^๑ ในสมัยที่เริ่มประ- วิวัฒนาการชาติไทยนับแต่ยุคกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา

การถูกรุกรานจากชาวจีนในสมัยประวัติศาสตร์ ทำให้กลุ่มชนชาติไทยต้องอพยพ ถอยร่นลงมาตั้งถิ่นฐานใหม่ ในดินแดนซึ่งเป็นประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ซึ่งแต่เดิมเป็นที่อยู่อาศัย ของชนสามชาติ คือ มอญ ลาว และขอม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้มันจะได้รวมเป็นประเทศไทย แล้ว แต่ชนชาติไทยที่มีอยู่มีเชื้อชาติแตกต่างกัน อย่างน้อยก็มีชาติใหญ่ ๆ ๔ ชาติ คือ ลาว ไทย มอญ และขอม และโดยที่ชนชาติไทยสามารถปกครองประเทศไทยมาได้จนถึง สมเด็จพระนเรศวรมหาราชปรากฏให้เห็นว่า เพราะเนื่องจากชนชาติไทยมีคุณธรรมสามอย่าง เป็นประการสำคัญ คือ ความรักอิสระภาพของชาติอย่างหนึ่ง ความปราศจากวิหิงษาอย่างหนึ่ง และความฉลาดในการประสานประโยชน์อย่างหนึ่ง^๒

^๑ เฟรเดริก โมท. "ปัญหาพัฒนาประวัติศาสตร์ไทย", สังคมนศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับพิเศษ ๓ ศ.ศิริรักษ์ แปล (พระนคร สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๐๕) หน้า ๒๓

^๒ ร.ธ.ชิตินทร สุวรรณพันธ์, การปกครองประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์โรงเรียน- นายร้อยพระจุลจอมเกล้า ๒๕๐๗), หน้า ๗๒

^๓ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชปรากฏ. "ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ", สมเด็จ- กรมพระยาดำรงราชานุภาพและงานทางปกครองของพระองค์ (พระนคร: โรงพิมพ์ธรรมทอ้งถิ่น กรมมหาดไทย ๒๕๐๕) หน้า ๔

คุณลักษณะสามประการดังกล่าวนี้ เป็นอุปนิสัยของชนชาติไทยซึ่งมีผลผูกพันชีวิตการดำเนินงานโดยนัย
ทางการปกครองของกลุ่มชนชาติไทยในสมัยนั้น และในระยะต่อ ๆ มา

๑.๒ การปกครองสมัยกรุงสุโขทัย

จนถึงระยะเริ่มต้นประวัติศาสตร์ของชาติไทย ซึ่งก้าวเข้ามาสู่ยุคที่เริ่มมีกษัตริย์สืบ
ราชวงศ์แล้ว ในสมัยที่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี การปกครองคือหลักครอบครัวเป็นหลักสำคัญ
คนในครอบครัวมีหัวหน้าครอบครัว มีการรั้งนิตชอบต่อกันและกัน ครอบครัวทั้งปวงรวมกันเข้า
เป็นเมืองหรือรัฐ มีเจ้าเมืองหรือพระมหากษัตริย์ปกครองในฐานะหัวหน้าครอบครัว อำนาจการ
ปกครองปกครองทั้งปวงจึงรวมอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงมีหน้าที่ปกครองให้พลเมืองเป็นสุข
ทรงเป็นที่พึ่งในยามคับขันดี ทรงป้องกันให้พ้นจากศัตรู และทรงระงับข้อพิพาทต่าง ๆ อันเกิดขึ้น
ภายในด้วยความยุติธรรม ทรงรักษาสีหิ เสรีภาพต่าง ๆ อันเป็นสมบัติของชนที่เป็นอิสระ และ
ทรงส่งเสริมศีลธรรมจรรยา ตลอดจนวิชาความรู้ต่าง ๆ อันเป็นเครื่องทำให้ชนอยู่ร่วมกับได้
ด้วยความสุข

ลักษณะการปกครองของยุคสุโขทัยดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นความผูกพันอันใกล้ชิด
ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในสมัยนั้น ว่าดำเนินไปในลักษณะที่เกื้อกูลต่อกันตลอดเวลา
พระมหากษัตริย์ปกครองประชาชนของพระองค์คล้ายกับบิดา ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวปกครองบุตร
และบุคคลในครัวเรือน พระมหากษัตริย์ทรงใกล้ชิดกับราษฎร ราษฎรใดมีสารทุกข์สุกดิบอย่างไร
ก็มีโอกาสเข้าไปกราบทูลต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ตลอดเวลา ดังมีจารึกไว้ในศิลาจารึกของพ่อ-
ขุนรามคำแหงประกาศไว้ว่า เมื่อไรไพร่ฟ้าหน้าผาก กลางบ้านกลางเมือง ไปสิ้นกระตั้นที่ปากประตู
เขา พ่อขุนรามคำแหงพ่อเมืองจะอดกลมา วิธีการที่นำมาใช้ในหลักการปกครองเช่นนี้ ย่อมจะชี้
ให้เห็นถึงหลักเสรีภาพของการปกครองประชาชนในยุคนี้ได้ว่า ได้เป็นไปอย่างกว้างขวาง และ
เป็นเสรีภาพอันปราศจากเงื่อนไข เพราะเหตุว่าไทยในสมัยสุโขทัยใช้หลักอิทธิบาท ๓ ประการ คือ

ม.ร.ว.ลี้กฤษี ปราโมช, "การปกครองสมัยสุโขทัย", คำบรรยายสัมมนาโบราณคดี
สมัยสุโขทัย พ.ศ. ๒๕๐๓ (พระนคร : กรมศิลปากร ๒๕๐๓) หน้า ๑๒๒

สมมติเหวราช ทั้งนี้ เพราะประวัติกรุงสุโขทัยเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติยิ่งใหญ่ ที่ไทเมืงได้
 ทำแต่สงครามกับชนเผ่าเท่านั้น แต่ได้ปฏิวัติล้มเลิกอารยธรรมของตั้งแก่นั่นสืบมา และปฏิวัติอัน
 สำคัญยิ่งก็คือ การปรับปรุงอักษรของประดิษฐ์เป็นอักษรไทยขึ้นใช้ เลิกใช้สังคโยคแบบขอม ทั้งนี้
 เพื่อปฏิวัติจิตใจของคนไทยซึ่งตกอยู่ใต้อิทธิพลอารยธรรมขอม จะเอาเป็นไทยให้จงได้ เมื่อตั้ง
 หลาบเหล่านี้ได้เปลี่ยนปฏิวัติไปหมด จึงไม่น่าประหลาดใจเลยที่ได้มีการสลักทิ้งสมมติเหวราชของ
 ขอมไปควย

พิจารณาจากสถานะทางภูมิศาสตร์ของกรุงสุโขทัยเริ่มแรกตั้ง ซึ่งมีอาณาเขตไม่กว้าง
 ขวาง รวมทั้งสภาพทางเศรษฐกิจอันอุดมสมบูรณ์ และการรวมตัวเป็นอิสระการล้มอำนาจขอม
 ในยุคนั้น ย่อมเป็นเหตุเป็นผลอันนำไปสู่ลักษณะการปกครองแบบบิครปกครองบุตร และการที่ต้อง
 ร่วมมือร่วมมือกับกำลังไทยทุกคนในการปฏิวัติล้มอำนาจขอม และการมีผู้นำซึ่งมีลักษณะ เป็นนัก
 ประชาธิปไตย ย่อมจะเป็นพลังผลักดันให้สุโขทัยมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยอยู่ไว้นับ เมื่อ
 มองในแง่ของการขอมให้พวชนของประเทศใหม่มีส่วนร่วมในการปกครองด้วย ก็ยังมีจารึกถึงการ
 ขอมให้พุ่งช่วยตั้งบ้านถือนเมืองปกครองกันเอาเอง และการที่ต้องแจนกระดิ่งไว้ให้สัมพันธ์กันแสดง
 ว่า คนในเมืองนี้ไม่ใช่คนใจเขลาเบาปัญญาในทางการ เมือง "เจ้าทองจ้องใจ" เมื่อใดคงจะได้
 ไปเรียกพ่อเมืองมาทบทวน ๆ ตะโกนเรียกกันหมวดหมู่เจ้า จึงได้แขวนกระดิ่งไว้ให้ไปสืบ เอา
 ความกับพ่อเมืองได้ จนเป็นที่ขำเกรงนับถือในทางการ เมืองแก่พ่อเมืองเอง จึงไม่น่าประหลาด
 ใจที่คนไทยในสมัยสุโขทัยเป็นประชาธิปไตยกันได้

โดยเหตุที่ได้มีการขยายเขตแดนของกรุงสุโขทัยให้กว้างไกลออกไปในรัชสมัยของ
 พระเจ้ารามคำแหง ได้ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องนำหลักการใหม่ ๆ ในการปกครองเข้ามา
 ใช้เพิ่มขึ้นจากหลักการปกครองแต่เดิมที่มีอยู่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น
 จักรระบบการปกครองอาณาเขตเสียใหม่ โดยแบ่งอาณาเขตออกเป็นเมืองราชธานี เมืองอุปราช -

๕ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง, เอกสารอัครโรเนียว หน้า ๑๘
 ๖ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, อธิบายเรื่องพระร่วง ใน
 หนังสือประวัติศาสตร์สุโขทัย (ภาค ๑) (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรไทยบริการ ๒๔๔๔) หน้า ๗๓
 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, งานชิ้นเดิม ตอนที่สองหน้า ๑๓

เมืองสุทโหหลวง เมืองท่าคาน เมืองฉก เมืองท่าพระยามหานคร เมืองประเทศราช เป็นต้น และจัดระบบการปกครองเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ โดยส่งพระราชวงศ์หรือข้าราชการผู้ใหญ่ไปปกครองทางพระเนตรพระกรรณบ้าง ให้ราชวงศ์เดิมปกครองกันเองโดยอยู่ใต้การบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดของศูนย์กลางการปกครองที่สุโขทัยบ้าง ทั้งนี้ โดยพิจารณาตามความเหมาะสม เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและการเมืองของเมืองนั้น ระบบการปกครองเช่นนี้ได้ดำเนินไปด้วยดีตลอดรัชสมัยอันยาวนานของพ่อขุนรามคำแหง และเมื่อสิ้นพระบรมเชษฐาภคินของพ่อขุนรามคำแหงแล้ว นับแต่รัชกาลของพระเจ้าเลอไทยเป็นต้นมา การปกครองก็ยังคงประสมความยุ่งยากตลอดเวลา เพราะเหตุว่ากษัตริย์องค์ต่อมาขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถจะปกครองประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองสืบต่อไปได้ บรรดาเมืองท่าพระยามหานคร เมืองฉก เมืองฉก และเมืองประเทศราชพวกนี้กระด้างกระเดื่องแข็งเมืองไม่ยอมเป็นเมืองขึ้นต่อกรุงสุโขทัยต่อไป เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องทำลายเอกภาพและความมั่นคงทางการปกครองของกรุงสุโขทัย ประกอบกับสภาพสังคมในระยะหลังสมัยพ่อขุนรามคำแหงเริ่มขาดความเป็นระเบียบวินัย และกษัตริย์กรุงสุโขทัยองค์ต่อมาที่ขาดความเข้มแข็งและมีอำนาจในการสงคราม ในที่สุดอาณาจักรไทยฝ่ายใต้ซึ่งมีศูนย์กลางการปกครองอยู่ที่สุพรรณภูมิ ได้มีฐานะเป็นเมืองท่าพระยามหานครของกรุงสุโขทัย มีพระเจ้าอู่ทองเป็นกษัตริย์อยู่ ก็สามารถรวบรวมพลได้เข้มแข็ง และแยกตัวเป็นอิสระออกไปจากแคว้นการปกครองของกรุงสุโขทัย เป็นอันสิ้นสุดยุคสมัยอันรุ่งเรืองของกรุงสุโขทัย และเริ่มต้นประวัติศาสตร์ไทยในยุคของกรุงศรีอยุธยาต่อมา

๑.๓ การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา

ประวัติศาสตร์การสถาปนากรุงศรีอยุธยา ได้แสดงชัดคิดว่ากลุ่มชนชาวไทยในช่วงสมัยนั้น ได้มีการปกครองกันเป็นอิสระมาช้านานแล้ว โดยเมืองโยชยาเป็นศูนย์กลางทางการปกครองวัฒนธรรมและทางเศรษฐกิจ สืบต่อจากเมืองละโว้ซึ่งหมดความสำคัญกลายเป็นเมืองสุทโหหลวงไป จนถึงปลายพุทธศตวรรษที่ ๑๕ กรุงอโยชยาเกิดโรคระบาดขึ้น ผู้คนล้มตายเป็น

^๕ ประพนธ์ หงษ์ทองคำ, "การศึกษาเชิงวิเคราะห์รูปการปกครองแบบไทยสุโขทัย", วารสารสังคมศาสตร์ฉบับพิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ ๒๕๑๒) หน้า ๔๔

จำนวนไม่มาก สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ผู้ครองราชย์ในเวลานั้น จึงทรงย้ายพระนครมาตั้งใหม่
ในบริเวณริมทะเลของโสม แล้วขนานตามราชธานีเดิมว่า "กรุงเทพทวารวดีศรีอยุธยา" เป็นราช-
ธานีไทยสืบต่อมา

๑.๓.๑ ก. แนวความคิดเกี่ยวกับฐานะของกษัตริย์สมัยกรุงศรีอยุธยา

ความจำเป็นในเบื้องต้นแรกของปวงชนชาวไทยในสมัยของการก่อร่างสร้างตัวใหม่
ก็คือ การรวมตัวให้พร้อมที่จะทำสงครามได้ และสภาพการดังกล่าวนี้เองที่เป็นลักษณะหนึ่งซึ่ง
ส่งเสริมให้เกิดแนวความนิยมกษัตริย์ นานกว่าส่งเสริมแบบการปกครองในรูปแบบอื่น ๆ คำว่า
"กษัตริย์" จึงมีความหมายอย่างเดียวกับรัฐบาลหรือรัฐ กษัตริย์เป็นผู้นำ และผู้คุ้มครองพลเมือง
ของพระองค์ในการทำสงคราม และเป็นผู้ปกครองเหล่าพลเมืองของพระองค์ในยามสงบ ซึ่งเป็น
แบบสมมติเทวราช ในศิลาจารึกสมัยหลัง ๆ ที่ได้พบต่อมา ได้พบคำของชอมและอิน เกียมันท์
อุยวัญ รวมทั้งแบบอย่างราชพิธีต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นการเริ่มต้นการบริหารอย่างมีหลักการก็เป็นได้

✓ การเริ่มขุดบึงขี้ผึ้งของอิทธิพลวัฒนธรรมภายหลังการถอยห่างกรุงศรีอยุธยา ได้สร้างแนว
ความคิดในเรื่องเทวกษัตริย์แก่ชาวสยามในสมัยกรุงศรีอยุธยา ให้นำฐานะแตกต่างไปจากฐานะ
ของกษัตริย์ในสมัยสุโขทัย ระบบการปกครองของกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นระบอบการปกครองซึ่ง
พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเป็นสมบูรณ์ และคามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยา
นั้นก็ปรากฏว่า ตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้นเป็นตำแหน่งที่วางองค์กันได้ ควบอำนาจทางทหาร ฐานะ
ของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาจึงตั้งอยู่บนพระราชอำนาจอย่างเดียว และมีความผูกพัน
อยู่กับพระราชอำนาจนั้นยิ่งกว่าสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น ดังนั้น จึงปรากฏว่าฐานะของผู้ปกครองและ

ศรีสัตต วัลลิโลกม, "กรุงอยุธยาในประวัติศาสตร์", สังคมศาสตร์ปริทัศน์ งานพิมพ์
หน้า ๔๘

๑๐ H.G. Quaritch Wales, Ancient Siamese Government and Administration
(New York 1965) pp. 15 - 16.

๑๑ น.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา", รวมแปลงานงานอนุสรณ์อยุธยา ๒๐๐ ปี
เล่ม ๑ (พระนคร: อรุณสภา ๒๕๑๑) หน้า ๒๐๖

ผู้ถูกปกครองในสมัยอยุธยา นั้น แยกต่างไปจากสภาพที่เคยมีอยู่ในสมัยสุโขทัย กล่าวคือ ฐานะของพระมหากษัตริย์กับราษฎรในสมัยอยุธยา เป็นไปในลักษณะชาตุมุขเจ้า กล่าวคือถึงกับที่คณะกรรมการปกครองตามจารีตประเพณีของชนซึ่งเคยอยู่ด้วยกันมาเป็นเวลานาน แต่ในทางพฤกษกรรมหรือทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์มิได้ถือพระองค์เป็นเทพเจ้าแบ่งภาคลงมาเกิด ดังคติในศาสนาอื่น เพราะพระองค์ก็ถือพุทธศาสนา สามารถอยู่ใกล้ชิดกับราษฎรและอยู่ในความรู้สึกของราษฎรได้มากกว่าคติทางอื่นใด แต่ก็ยังนับว่าห่างเหินกว่าทางกรุงสุโขทัย^{๑๒} อย่างไรก็ตาม ศูนย์รวมความเชื่อและความรู้สึกขององค์พระมหากษัตริย์กับราษฎร มีอยู่ในพระบรมพุทโศกศาสนาเช่นกัน ปรากฏในเอกสารเก่าว่า กษัตริย์แทบทุกพระองค์มีพระจริยาวัตรมีอยู่ในธรรม ปาฐาษาพระองค์เป็นองค์ศาสนูปถัมภก ทำนุบำรุงศาสนาควบคุมการสร้างความวิวัฒนาการไม่ขาดระยะ อันราษฎรนั้นเล่าก็ถือวัดเป็นประหนึ่งสโมสรสันนิบาตเป็นแหล่งพบปะสังสรรค์เรื่องธรรม และสารทุกข์สุกดิบ เหตุนี้ก็เป็นเหตุหนึ่งที่อยุธยาวิวัฒนาการมาจนมา บันได้ว่าเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการศึกษา การเมือง และรูปลักษณะสังคมโดยทั่วไปของชาวอยุธยาในครั้งกระนั้น ทั้งยังเป็นบ่อเกิดของศิลปกรรมทุกแขนง และสามารถกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องหมายแสดงความเป็นปึกแผ่นของบ้านเมืองในรัชสมัยต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี^{๑๓}

โดยเหตุที่มีพระพุทโศกศาสนาเป็นหลักร่วมกันระหว่างผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองดังกล่าวนี้เอง ได้ช่วยจำกัดฐานะแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาให้ต้องทรงอยู่ในหลักศีลราชธรรมในการใช้อำนาจของพระองค์ นอกจากนี้ ขอบเขตในทางการเมืองสมัยกรุงศรีอยุธยายังมีส่วนจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นได้อีกทางหนึ่งด้วย เพราะเหตุว่าการปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์นั้น ได้รับการยอมรับว่าเป็นไปโดยชอบธรรม ทำให้พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยากองหงระมัดระวัง คอยเอาใจคนบางคนบางหมู่บางเหล่าในสังคมไว้เสมอ เพราะเกรงว่าจะเกิดการขบถขึ้น ถ้าหากว่าบุคคลเหล่านั้นไม่พอใจในพระองค์ คนที่พระมหากษัตริย์ต้องคอยเอาใจหรือเกลี้ยกล่อมเอาไว้ นั้น ก็ได้แก่ชนชั้นสูง ซึ่งมีทั้งเจ้านายใน-

๑๒ พิศนัฐ เจริญวงศ์, "การปกครองสมัยอยุธยา", เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๔๕

๑๓ เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๔๖

พระราชวงศ์และขุนนาง เพราะคนเหล่านี้มีพวกพ้องและมีผู้คนอยู่ใต้อำนาจมาก หากไม่พอใจแล้วอาจก่อกบฏขึ้นเมื่อไรก็ได้ ลักษณะทางการเมืองที่เป็นเช่นนี้ทำให้ความเข้มงวดในทางการเมืองสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็น เรื่องของชนชั้นสูงหรือเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจทั้งสิ้น^{๑๔} หากผู้ใดมีอำนาจสูงสุดขึ้นมา ประชาชนก็ตกอยู่ใต้อำนาจของผู้นั้น และยอมรับโดยไม่มี การขัดแย้งแต่อย่างใดว่าผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจเหมือนคนปรากฏการณ์หรือสภาพจิตใจเช่นนี้ เกือบจะเรียกได้ว่า เป็นลักษณะอันแท้จริงของคนไทยตั้งแต่โบราณจนถึงสมัยปัจจุบัน จนถึงขณะนี้ก็ไม่ปรากฏว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเท่าไรนัก ทั้งนี้ ดูเหมือนเป็นเพราะว่าทัศนคติของคนไทยส่วนใหญ่ผู้นั้นยอมรับว่า การสืบทอดอำนาจนั้นเป็นไปโดยธรรมชาติของมนุษย์เอง ซึ่งมีใกล้ชิดกับความเกิดใหม่ของคนที่มีความนิยมในเอกัตถุภพนั้นในการได้อำนาจมา^{๑๕} และเมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่องค์นี้อำนาจเกิดชาติในระหว่างสถานะสงครามกับชาติเพื่อนบ้าน และการติดต่อกับชาติกับชาติตะวันตกในสมัยนั้น ที่อำนาจช่วยให้พฤติกรรมในสภาวะปรกติจะต้องดำเนินไปได้อย่างเกิดชาติเต็มที่ กวาระแวดล้อมโดยทั่วไปดังกล่าวนี้เองช่วยให้การยอมรับแบบอย่างการปกครอง เป็นไปโดยไม่มีปฏิกริยาตอบโต้จากผู้ถูกปกครองแต่อย่างใด^{๑๖}

✓ นอกเหนือจากแนวความคิดในการยอมรับฐานะของพระมหากษัตริย์เป็นคุณธรรม-ราชารัตนถรณ์แล้ว รูปแบบการปกครองสมัยอยุธยาที่ยอมรับฐานะของพระมหากษัตริย์เป็นประ-คองเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดินด้วย การที่ทรงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าชีวิต ทำให้ทรงมีพระราชอำนาจเหนือชีวิตทุกคนในสังคม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในฐานะสูงต่ำอย่างไร บรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมานั้น เป็นอำนาจอยู่ในพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น และรัฐประศาสน์นโยบายของพระองค์ก็เป็นความลับชั้นจะเผยแพร่ออกไปแต่เฉพาะบุคคลที่พระองค์ทรงมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจเท่านั้น^{๑๗} การ

^{๑๔} ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๔๒

^{๑๕} Thomas Fitzimmons (ed.), Country Survey Series (Hraf Press New Haven: 1957) p. 484

^{๑๖} Prachoom Chomchai, "The Nature and Significance of Thai Political Philosophy", The Journal of Social Science (Bangkok: Faculty of Pol. Sci. Chulalongkorn Univ. 1965) p. 55 Fitzimmons op.cit., p. 15

^{๑๗} นโกลาส แซ็งแวงส์, ประวัติกรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม สันต์ ท. โจนดาทร แปล (พระนคร: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า ๒๕๑๐), หน้า ๗๐

คำทรงฐานะคุจ เจ้าชีวิต ทำให้ทรงอำนาจไว้เป็นสัมพันธไมตรีผู้ใดในราชอาณาจักรอยู่ในฐานะที่จะฉกฉวย หรือวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นใด ๆ ได้ พระราชประเพณีและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ ตลอดจนราชาศัพทที่ไซกันจีนในกรุงศรีอยุธยาสมัยนั้น มีไว้เพื่อรักษาฐานะเทวราชของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น นอกจากนี้ การที่คำทรงฐานะเป็นเจ้าแผ่นดินด้วยอีกฐานะหนึ่ง ทำให้ทรงไว้ซึ่งสิทธิในที่ดินในราชอาณาจักรที่จะกำหนดการถือที่ดินแก่ราษฎรและได้กลายเป็นระบบศักดินาในระยะต่อมา ซึ่งเป็นระบอบสังคมสมัยกรุงศรีอยุธยาโดยแท้จริง และได้ยึดติดต่อกันลงมาในประเทศไทยเป็นเวลายาวนานหลายร้อยปี กลายเป็นเครื่องกำหนดความมากน้อยในสิทธิของบุคคลในสังคมไทยระยะหลัง จนแม้ในทุกวันนี้ อิทธิพลของระบอบศักดินาซึ่งเริ่มต้นมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ก็หาได้สิ้นสุดไปจากการบริหารราชการของประเทศไทยแต่อย่างใดเลยทีเดียว

โดยเหตุที่มีระบอบศักดินาเกิดขึ้นในสมัยดังกล่าวนี้เอง ได้ครอบงำวิถีชีวิตของปวงชนชาวไทยไว้ในทุกวิถีทาง เพราะแม้แต่ผู้เป็นไพร่ซึ่งเกิดแต่ความจำเป็นของสังคมไทยเมื่อแรกตั้งก็ยังต้องมีสังกัดมูลนาย บ้านเมืองจึงจะให้ความพิทักษ์รักษาชีวิตและทรัพย์สินของตน

ภาวะของสังคมไทยในสมัยนั้นจึงถูกจำกัดเสรีภาพในทางเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ เพราะผู้ "หจระเบียงนมิไค" มีความผิด ผู้ที่ไม่ "คงอยู่ตามหมุ่ตามกรม" ก็มีความผิด ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้ถึงความจำเป็นของการปกครองในระบอบนั้นได้ว่า เนื่องมาจากกรุงศรีอยุธยาอยู่ในสถานะสงครามกับชาติเพื่อนบ้านเกือบตลอดเวลา ทำให้เกิดความจำเป็นในการปกครองบ้านเมือง เมื่อเกิดศึกสงครามหรือราชการจึงประสงค์จะเกณฑ์เข้ามาใช้ในกิจการสำคัญ ก็จะเรียกเกณฑ์ได้โดยทัณฑ์ โดยคำนึงถึงความสะดวกในการปกครองบ้านเมืองมากกว่าที่จะคำนึงถึงเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของบุคคล

ทั้งนี้ บอมนัสคงให้เห็นว่า รูปแบบการปกครองในลักษณะเช่นว่านี้มีแนวโน้มในการรวมอำนาจไว้ที่ผู้นำหรือพระมหากษัตริย์พระองค์เดียวที่ทรงอำนาจเด็ดขาดในการปกครองบ้าน-

^{๑๕} บั๊จจ สุวพณิซ, "ฐานันดรไพร่", พิมพ์งานดูาเป็นกิจกษณายแพทยธมยา ทฬโยโคม (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชมช ๒๕๐๕) หน้า ๑๑
^{๑๖} เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๗

เมืองสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งยังมีลักษณะ เดียวกันนี้ ให้เห็นโศกตมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ลักษณะ
ของราชการแผ่นดินซึ่งควบคุมความเป็นอยู่ทุกขณะ ทำให้วิตรของบุคคลในสังคมมีขึ้นอยู่กับการอำนวยการ
ให้ของทางราชการ โดยไม่มีผู้ใดหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ บ่อฝังเกิดผลสำคัญ คือ ทำให้ใจคนในสังคม
นั้นผูกมัดอยู่กับราชการแต่อย่างเดียว เมื่อคิดจะหาดีที่หาได้ในทางราชการนั้น เมื่อมีความทุกข์ร้อน
หรือเกิดปัญหาอย่างใด สิ่งแรกที่คิดคือจะไปทางราชการ เข้ามาช่วยเหลือนั้น ไม่คิดที่จะช่วยตนเอง
หรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นให้ลุกลงไปช่วยตนเอง หรือช่วยปัจจัยอื่น ๆ ที่มีในทางของราชการ
สภาพจิตใจเช่นนี้เป็นสภาพของสังคมสมัยอยุธยา เป็นผลมาจากระบอบการปกครองและสังคม
ของสมัยอยุธยา แต่ถ้ามองจะพิจารณาจุดสังคมในปัจจุบันนี้ให้ถี่ถ้วน บางทีอาจเห็นได้ว่าความเป็นไป
ในสังคมและสภาพจิตใจแห่งสังคมไทยในปัจจุบันนี้ ก็ยังมีได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยอยุธยาอย่างมาก
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่าราชการไทยในปัจจุบันนี้ ยังกรอมคสมสังคมและมีอำนาจเหนือสังคม
อย่างหนักแน่นไม่ยอมไปกล่าวสมัยอยุธยา เท้าใจนัก

การที่พระมหากษัตริย์ของไทยทรงเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าบริหาร ซึ่ง
ครมคสมบุคคลและสถาบันอื่น ๆ ทั้งในทางการเมือง การบริหาร และทางสังคมมรรคาที่มีอยู่ใน
ราชอาณาจักร หากพิจารณาในข้อนี้ที่ว่า ถ้ามีพระมหากษัตริย์ที่มีพระปรีชาสามารถมาครองราชย์อยู่
คราวละนาน ๆ ก็เป็นเหตุให้เสถียรภาพในบ้านเมืองอยู่ติดต่อกันนาน ทำให้มีนโยบายที่แน่นอนและ
สืบเนื่องกันไม่ต่องงัดเปลี่ยนแปลง ๆ อย่างในแบบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันการที่พระ
มหากษัตริย์มีพระราชอำนาจมากและมีสมบัติสูงการมาก จึงเป็นที่ปรารถนาของบุคคลทั่วไป ก็
เป็นเหตุให้เกิดการกบฏ และการจลาจลย่อย ๆ ในประวัติศาสตร์ไทยทุกสมัย จุดอ่อนของ
สถาบันกษัตริย์ของไทยจึงดูเหมือนจะอยู่ที่การขาดกลไกที่จะทำให้การยึดมั่นแนบแน่นเป็นไป
โดยเรียบร้อย และขาดกลไกที่จะคัดเลือกบุคคลที่มีปรีชาสามารถมาเป็นกษัตริย์^{๒๐} ซึ่งเป็นเหตุ

^{๒๐} ม.ร.ว. กิ่งกฤษี ปราโมช, งานพิมพ์เดิม หน้า ๓๑๕

^{๒๑} ฌมร รัชชาลัย, "ความเจริญและความเสื่อมแห่งราชอาณาจักรไทย ศึกษาวิเคราะห์
ตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์และสังคมศาสตร์", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ (พระนคร:
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๐) หน้า ๒๒๘

ให้ปล่อยระชาการให้เกิดความเสื่อมโทรม ทั้งระบบราชการไทยก็มีความเป็นมาเพื่อรับใช้พระมหากษัตริย์ให้ทรงดำรงอยู่ในราชสมบัติได้เป็นประการหลัก จึงทำให้โอกาสที่สถาบันกษัตริย์ของไทยเป็นสถาบันที่มั่นคงมีเสถียรภาพ และมีกษัตริย์ที่ทรงพระปรีชาสามารถ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

๑.๓.๒ ข. การจักรระบมการปกครองอาณาเขตสมัยกรุงศรีอยุธยา

แต่เริ่มแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ เขตการปกครองของกรุงศรีอยุธยายังไม่กว้างเท่าไรนัก ด้วยทางเมืองเหนือยังมีอาณาจักรสุโขทัย เจริญรุ่งเรืองอยู่ ทางตะวันตกเมืองเมวะตะมะของมอญก็เป็นอิสระจากกรุงสุโขทัย ทางตะวันออกกรุงกัมพูชาก็เป็นปึกแผ่นแน่นหนาอยู่ ส่วนทางใต้ก็ติดต่อกับเขตแดนเมืองประเทศราชของกรุงสุโขทัย สถาปนาเมืองที่ตั้งของกรุงศรีอยุธยาในสมัยนั้น จึงมีมังกัมพูชา เจริญและสร้างเสริมกำลังให้เข้มแข็ง เพื่อป้องกันภัยที่คุกคามสามารถป้องกันการรุกรานจากอาณาจักรที่มีอำนาจได้ พร้อมกันนั้นก็เริ่มขยายอาณาเขตออกไปที่เมืองมอญและกรุงกัมพูชาเข้ามาไว้ในอำนาจ

การขยายอาณาเขตของกรุงศรีอยุธยาให้กว้างขวางออกไปอีกจนได้เมืองเหนือทั้งหมดเข้ามาไว้ในอาณาเขตเป็นประเทศราช ในรัชการสมเด็จพระบรมราชาที่ ๑ จึงได้ใช้วิเทโศบายในการปกครองหัวเมืองประเทศราชเหล่านี้ ด้วยการแบ่งเขตการปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมดที่เคยเป็นของกรุงสุโขทัยออกเป็นสองส่วน เป็นการตัดกำลัง จะไปปกครองง่ายขึ้น ส่วนหนึ่งบริเวณลุ่มแม่น้ำปิง อันมีเมืองตาก กำแพงเพชร และนครสวรรค์ ส่งโอรสและราชวงศ์ไปปกครองขึ้นตรงต่อราชธานี อีกส่วนหนึ่ง คือ บริเวณลุ่มแม่น้ำยม มีเมืองพิมายโลก สุโขทัย สวรรคโลก และพิศตร ก็จัดการปกครองเป็นประเทศราชต่อกรุงศรีอยุธยา

ระเบียบบริหารราชการโดยทั่วไปของกรุงศรีอยุธยา ขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์เป็นหลัก เป็นสถาบันการบริหารชั้นสูงสุดแต่เพียงสถาบันเดียว แม้กระนั้นก็ตาม ตลอดระยะสมัยของกรุงศรีอยุธยา มีเหตุแห่งความยุ่งยากมากมายด้วยการแย่งชิงราชสมบัติและราชกิจภายใน แต่อำนาจการปกครองอาณาเขตหัวเมือง และประเทศราชทั้งหลาย ตลอดจนเป้าหมายนโยบายทางการ เมืองยังคงเป็นไปเช่นเดิม



ระบบการปกครองส่วนกลาง

การจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการส่วนกลางในสมัยกรุงศรีอยุธยา นี้ ได้จัดแบ่งหน้าที่ในการปกครองออกเป็นสี่แผนก เรียกว่าจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

๑. เวียงหรือเมือง ขุนนางตำแหน่งนี้ เรียกว่า ขุนเมือง มีอำนาจหน้าที่ปกครองท้องที่ บังคับบัญชาขุนแขวง ข้าบ่อบ กำนันในกรุง และรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการปราบปรามโจรผู้ร้าย

๒. วัง ขุนนางตำแหน่งนี้ เรียกว่า ขุนวัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการในราชสำนัก รักษาพระราชมณฑป และพระราชวังชั้นนอก ชั้นใน รักษาการในราชพิธีทั้งปวง บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายใน รวมทั้งมีหน้าที่ตุลาการ ตัดสินคดีความอีกคดีหนึ่งด้วย

๓. คลัง ขุนนางตำแหน่งนี้ เรียกว่า ขุนคลัง มีอำนาจหน้าที่จัดการเกี่ยวกับราชการทัณฑ์ ตลอดจนสวัสดิสาธาร

๔. นา ขุนนางตำแหน่งนี้ เรียกว่า ขุนนา มีอำนาจหน้าที่ตรวจตราดูแลไร่ป่าของหลวง จักหาและรักษาเสบียงอาหารสำหรับพระนครและราชสำนัก

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางด้วยหลักจตุสดมภ์ดังกล่าวนี้ ได้ใช้เป็นหลักสืบมาจนกระทั่งถึงรัชการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงได้ทรงแก้ไขชื่อตำแหน่งทั้งสี่นี้เสียใหม่ "เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาลเมือง เอาขุนวังเป็นพระขรรค์มาสิกรณ์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตรา เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ให้ถือศักดินาพัน"^{๒๒} มีฐานะเป็นกรม เจ้ากรมเป็นเสนาบดี และทรงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการปกครองส่วนกลางนี้เสียใหม่ โดยแบ่งออกเป็น ๒ แผนกใหญ่ และจัดตั้งตำแหน่งอธิบดีมหาเสนาบดีขึ้นอีกสองตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาโหม และสมุหนายก เป็นตำแหน่งที่สูงกว่าเสนาบดีของจตุสดมภ์ทั้งสี่ โดย "เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก"^{๒๓} ให้สมุหพระกลาโหมมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายทหารทั่วราชอาณาจักร

^{๒๒} พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถ์เลขา ภาคต้น (พระนคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โฉมเกิด-สโตร์) หน้า ๑๐๗

^{๒๓} พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับพระจักรพรรดิพงศ์ (จาก) หอสมุดแห่งชาติ หน้า ๑๑

รัฐประศาสน์นโยบายในการจัดแบ่งการปกครองส่วนกลางที่เพิ่มเติมขึ้นเช่นนี้ น่าจะเป็นเพราะ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงมีพระราชประสงค์ที่จะแบ่งแยกราชการฝ่ายทหาร และราชการฝ่ายพลเรือนออกจากกันเป็นส่วนสัก ไม่ให้หลักการทหาร เป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว ต่อมาภายหลังปรากฏว่า อำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองได้เปลี่ยนแปลงไป คือ แทนที่จะมีอำนาจบังคับบัญชาทหารคนหนึ่ง และการพลเรือนคนหนึ่งทั่วราชอาณาจักร กลับมีหน้าที่สองอย่างรวมกัน แต่ใช้ภายในเขตการปกครองที่แคบลง กล่าวคือมีการแบ่งหัวเมืองออกเป็น ๒ ภาค ดังนี้

หัวเมืองฝ่ายเหนือ มอญใหญ่หนายก บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนรวมกัน
หัวเมืองฝ่ายใต้ มอญใหญ่สมุทรกลาโหม บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนรวมกัน

การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ เกิดจากเหตุผลที่ในสมัยโบราณนั้น การทหารไม่อาจแยกออกจากพลเรือนได้ เพราะเมื่อเกิดสงครามขึ้น ข้าราชการทั้งสองฝ่ายจะทำหน้าที่เป็นทหาร รวบรวมไพร่ในอำนาจของตนเข้าประจำกองทัพ คอยปฏิบัติตามคำสั่งแม่ทัพตามหน้าที่ของตนที่ทราบกันอยู่แล้ว ผู้เป็นแม่ทัพใหญ่มักจะได้แก่พระเจ้าแผ่นดินตามราชประเพณี วิธีการปกครองดังนี้ จึงยังคงยึดหลักการของชาติไทยดั้งเดิม คือ ชายไทยทุกคนจะต้องเป็นทหารของชาติเป็นหลักสำคัญ^{๒๔}

การแต่งตั้งสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกขึ้นในราชการสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเช่นนี้ มีผลสำคัญอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ทำให้อำนาจพระมหากษัตริย์แผ่กว้างขวางกว่าเดิม เพราะสมุหพระกลาโหมมีอำนาจควบคุมดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ และสมุหนายกควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือ นั่นก็คืออำนาจของพระราชทานเริ่มแผ่ไปครอบคลุมหัวเมืองต่าง ๆ เนื่องด้วยอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งนี้ขึ้นต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง^{๒๕} เป็นการปกครองแบบที่มีพื้นฐานรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

^{๒๔} พันเอกกำเนิน เลิศกุล, "การทหารสมัยอยุธยา", รวมปรากฏงานอนุสรณ์อยุธยา ๒๐๐ ปี เล่ม ๒ (พระนคร: กุรุสภา ๒๕๑๐) หน้า ๔๓

^{๒๕} ศิริรัตน์ นิลละกุลต์, การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ เรื่องประชาธิปไตยในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗) หน้า ๒๔ - ๒๕

เนื่องจากว่าสำนักงานกลางของกรมต่าง ๆ รวมทั้งกรมที่มีหน้าที่ปกครองหัวเมืองโดยตรงจากพระมหากษัตริย์^{๒๖} ลักษณะการปกครอง เช่นนี้ นับแต่แผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเป็นต้นมา จนถึงสิ้นสมัยกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ. ๒๒๑๐ แล้ว มิได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ต่างไปจากที่เป็นอยู่เลย

ระบบการปกครองส่วนภูมิภาค

เมื่อแรกตั้งกรุงศรีอยุธยานั้น ยังคงถือตามกระบวนกรปกครองของกรุงสุโขทัย และของขอมมาปรับปรุงใช้ในการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค กล่าวคือ วางพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีอยู่กลาง แวกล้อมเมืองหน้าด่านชั้นในสำหรับป้องกันราชธานีทั้ง ๔ ทิศ และเมืองใหญ่ ๆ นอกวงราชธานีก็จัดเป็นเมืองพระยามหานคร เหมือนสมัยสุโขทัย

ราชธานีได้แก่พระนครศรีอยุธยา และหัวเมืองชั้นในอันประกอบด้วยเมืองหน้าด่าน และเมืองชั้นในตามระยะทางคมนาคม

เมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวง ๔ ค่าย ซึ่งมีระยะกีดต่อกันกับราชธานีภายใน ๒ วัน คือ ทิศเหนือ ได้แก่เมืองลพบุรี ทิศตะวันออกได้แก่เมืองนครนายก ทิศใต้ได้แก่เมืองพระประแดง ทิศตะวันตกได้แก่เมืองสุพรรณบุรี สำหรับหัวเมืองชั้นในตามระยะทางคมนาคม ได้แก่เมืองนครพนม เมืองนครอินทร์ เมืองแพรว ญู่ทางทิศเหนือ เมืองปราจีน เมืองพระรถ เมืองชลบุรีอยู่ทางทิศตะวันออก เมืองเพชรบุรีอยู่ทางทิศใต้ เมืองราชบุรีอยู่ทางทิศตะวันตก ฉานาเขตนอกวงราชธานีจัดเป็นเมืองพระยามหานคร หรือหัวเมืองชั้นนอก ได้แก่ เมืองโคราชบุรี และเมืองจันทบุรีอยู่ทางทิศตะวันออก เมืองชัยยา เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพิทลุง เมืองสงขลา เมืองฉะเชิงเทราอยู่ทางทิศใต้ และเมืองตะนาวศรี เมืองทะวาย เมืองเชียงกรานอยู่ทางทิศตะวันตก นอกจากนี้ยังมีเมืองประเทศราชขึ้นแก่กรุงศรีอยุธยาในสมัยพระเจ้าอู่ทองอีก คือ เมืองมะละกา เมืองยะโฮ และเมืองกัมพูชา

ผู้ครองเมืองเหล่านี้ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้งให้ไปครอง โดยเลือกจากเจ้านายในพระราชวงศ์ และท้าวพระยาผู้มีป้าเห็นใจความชอบ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นเชื้อพระวงศ์

^{๒๖}.

Walter F. Vella, Impact of the West on Government in Thailand
(Berkeley: University of California Press, 1965) p. 322

สำหรับการปกครองก็ปกครองอย่างถึงฉิระ คำรงสิทธิ์อำนาจเด็ดขาดในการบริหาร เช่นเดียวกับองค์พระมหากษัตริย์ แต่นโยบายการปกครองและแบบอย่างประเพณีบางอย่างต้องอยู่ในกรอบวิธีอย่างเมืองราชธานี จะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าวนี้ราชธานีมีเขตตนมาก ทั้งนี้ ด้วยมีพระประสงค์จะให้หัวเมืองชั้นในติดต่อกับราชธานีได้สะดวก คือ มีระยะทางเดินทางเพียง ๒ วัน ส่วนเมืองชั้นนอกอันเป็นเมืองพระยามหานครนั้นอยู่ห่างไกลออกไปจากราชธานี เมื่อการคมนาคมยังไม่เจริญก็ย่อมจะติดต่อกับราชธานีได้โดยยาก ราชการบริหารส่วนกลางไม่สามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิดแบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบบนี้จึงเป็นปัญหาหนึ่งที่ยุ่งยากก่อให้เกิดการฉ้อฉลอำนาจราชบัลลังก์ขึ้น เพราะการที่พระมหากษัตริย์ทรงกระจำอำนาจการปกครองให้แก่เจ้านายในราชวงศ์ หรือขุนนางผู้ใหญ่ไปปกครองเมืองลูกหลวงหลานหลวงอย่างถึงฉิระ เมืองพระยามหานครจึงแทบไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลางเลย และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นเจ้าครองเมือง มีอำนาจขึ้นแล้วแต่จะไม่ต้องขึ้นคอบรับสั่งจากราชธานี ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระมหากษัตริย์องค์ใดทรงมีอำนาจปกครองเอกราชของราชอาณาจักรไว้ได้อย่างเรียบร้อย แต่อาพระมหากษัตริย์องค์ใดหย่อนอำนาจแล้ว หรือสิ้นรัชกาลผู้มิพระคุณในการแต่งตั้งให้ไปครองเมืองแล้ว ความวุ่นวายมักก็จะเกิดขึ้น เจ้าเมืองมักก็จะคิดตั้งตัวเป็นใหญ่เป็นฉิระ ทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรไม่มั่นคง เหตุอันนี้เกิดขึ้นจากการบริหารส่วนภูมิภาคไม่มีความสัมพันธ์กันเพียงพอนั่นเอง

อุปสรรคดังกล่าวนี้ ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตร-

โลกนาถ และสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ ได้มีการขยายเขตราชธานีและหัวเมืองชั้นในชั้นนอกออกไปให้กว้างขวางกว่าเดิม ได้เลือกใช้หลักที่ได้เมืองในวงราชธานีอยู่ห่างจากราชธานีในระยะทาง ๒ วันเสีย และอาณาเขตในวงราชธานีก็กว้างขวางขึ้นอีกหลายเท่า หัวเมืองชั้นในวงราชธานีก็จัดให้เป็นหัวเมืองชั้นจัตวาเสีย โดยพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจการปกครองเอง โดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วยผู้ครองเมืองชั้นในหรือเมืองจัตวา จึงเรียกว่า "ผู้รั้ง" ไม่ใช่เจ้าเมืองและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งชั่วเวลา ๓ ปี ส่วนกรมการอันเป็นหมักงานปกครองก็ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในราชธานี การจักรระบบการปกครองในรัชกาลของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ ดังกล่าวนี้เอง ทำให้ราชการบริหารส่วนกลางสามารถควบคุมราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้มากกว่าแต่เดิม เป็นการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง

การปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ที่ว่าจะแก่ระ เป็นบการปกครองในวงราชการนี้ เป็นสำคัญ
 คั้งนี้ การปกครองหัวเมืองขึ้นนอกวงราชการนี้จึงมิได้มีการ เปลี่ยนแปลงมากนัก ยังกงจัก เป็น
 เมืองพระยามหานครตามเดิม แต่บางซอกเป็น เมืองชั้นเอก ชั้นโท หรือชั้นตรีตามขนาดใหญ
 เล็ก และความสำคัญองเมืองนั้น ๆ เมืองพระยามหานคร เมืองหนึ่ง ๆ รวมเมืองเล็ก ๆ
 ไว้ใน เขตห้ามธงเกี่ยวกับราชการนี้ รูปการจักระเนียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ได้เปลี่ยนแปลง
 แปลงแก้ไขในสองวาระนี้เป็ยคนมา ได้คงไว้มาตลอดจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนได้มีการ
 ปฏิรูปใหม่อีกครั้งหนึ่งในสมัยรัชการที่ ๕ แห่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และในระยะต่อ ๆ มาซึ่ง
 แตกต่างไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเอง

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยกรุงศรีอยุธยาหนักกล่าวไ้ว่า ไม่สู้มีปัญหายุ่งยาก
 เท่าใดนัก นโยบายการปกครองมุ่ง เฉพาะการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงไม่
 มีการปรับปรุงและ เปลี่ยนแปลงแบบแผนที่มีมาแต่เดิมเลย

การบริหารราชการส่วนนี้ กำหนดให้หมู่บ้านเป็นหน่วยแรก แล้วรวมหมู่บ้านเป็น
 ตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้าบรรดาก็คือเป็นพื้น หลายตำบลรวมกันเป็นแขวง ให้พื้นแขวงเป็น
 ผู้ปกครอง และหลายแขวงรวมกันเป็น เมือง มีพระยามหานครปกครอง ถ้าเป็น เมืองชั้นจัตวา
 ภายในวงราชการนี้เรียกว่า "บุรี่ง"

จะเห็นได้ว่าศูนย์การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้อยู่ที่ "เมือง" เจ้าเมืองมีความ
 รับผิดชอบแต่เพียงคนเดียวให้สงบและปลอดภัยและยุติธรรมต่อราษฎร สิทธิอำนาจของเจ้าหน้าที่
 ปกครองกำหนดโดยศักดิ์นาลศหสัมพันธ์กันไปจนถึงลูกบ้านธรรมดาและราษฎร วมพิท พาสและลูก-
 พาสต่ำสุด มีศักดินาคนละ ๕ ไร่ ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นนี้ เจ้าเมืองมีสิทธิ
 อำนาจแต่งตั้งได้เอง นอกจากตำแหน่งกรมการ เมืองบางตำแหน่ง เช่น ยกกระบัตร ต้อง
 ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง

การจักระเนียบการปกครองอาณาเขตในสมัยอยุธยาข้างกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า
 มิได้มีการ เปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากในสมัยปัจจุบันมากมายเท่าใดนัก กฎหมายการปกครอง
 ท้องที่ซึ่งตราขึ้นในสมัยหลัง ก็ได้ร่างขึ้นโดยอาศัยรูปการปกครองซึ่งมีอยู่แต่เดิม เป็นหลักใหญ่
 และแก้ไขค้ดแ่แปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ลักษณะของวิวัฒนาการของการปกครองประเทศไทยในสมัยอยุธยา นี้ อาจกล่าวสรุปได้ว่า มุ่งรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางเป็นประการสำคัญ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจเด็ดขาดอยู่แต่ผู้เดียว แบบแผนการปกครองส่วนใหญ่ยังคงลักษณะผสมของกรุงสุโขทัยและของขอมมาปรุง เป็นวิธีการปกครองกรุงศรีอยุธยา และการปฏิรูปในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและสมเด็จพระรามาธิบดีทั้งสองพระองค์ ได้กลายเป็นหลักของวิธีการปกครองประเทศสยามสืบมา ถึงแก่ไขบางก็เป็นบางสมัย ก็เป็นแต่แก้พลความ ตัวหลักวิธียังคงอยู่จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ^{๒๗}



๑.๘ การปกครองสมัยกรุงธนบุรี

เหตุการณ์ปลายสมัยอยุธยาในระยะ เวลาแห่งความยุ่งยากในการศึกสงคราม ทำให้เห็นความอ่อนแอไม่เด็ดขาดในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีอยู่อย่างสูงสุดตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นเหตุที่ทำให้กรุงศรีอยุธยาแตกเสียแก่เจ้าศึก นอกจากนี้ การขาดข้าราชการที่มีฝีมือดีแสงหาทั้งก็ลาภ และคอยเพิกเฉยตักเตือนตลอดเวลา การสงครามในหน้าที่ก็หลีกเลี่ยง นับว่าขาดคนที่จะต่อสู้เจ้าศึก กรุงศรีอยุธยาจึงต้องแตกอย่างไม่มีทางรอด

เมื่อกรุงศรีอยุธยา เสียแก่พม่าแล้ว คนไทยก็ตั้งตัวเป็นอิสระอยู่ตามภาคต่าง ๆ โดยเหตุนี้เมื่อพระเจ้าตากกอบกู้อิสรภาพคืนมาได้แล้ว ภารกิจที่สำคัญของพระเจ้าตากก็คือ การปราบปรามก๊กต่าง ๆ ที่ยังแตกแยกกันอยู่ให้กลับมาอยู่ใต้อำนาจให้จงได้ สภาพของประเทศไทยขณะนั้นเป็นการส่งเสริมให้ใช้พระราชอำนาจเด็ดขาดในการศึก เพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะแก่เจ้าศึกและก๊กเหล่าต่าง ๆ ที่ต้องการรวบรวมเข้ามา

ระบอบการปกครองประเทศไทย ซึ่งมีมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี นั้นหาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใดไม่ และเนื่องจากภาวะของประเทศไทยในสภาพแตกแยก และการปราบปรามเมืองต่าง ๆ ที่ไม่ยอมอยู่ใต้อำนาจ ทำให้พระเจ้าตากต้องทรงใช้พระราชอำนาจเด็ดขาด ทั้งในคราวตีเมืองจันทบุรีซึ่งมีผลพลอยกว่า ก็ทรงสั่งนายทัพนายกองว่า "เราจะตีเมืองจันทบุรีในค่ำวันนี้ เมื่อกองทัพพุ่งเข้าเข็นกินเสร็จแล้ว ทิ้งนายไพร่ให้เหิงอาหารที่เหลือและคอย

^{๒๗} สมเด็จพระบรมราชาธิบดีที่ ๑ ทรงรวบรวมนานาปราชญ์, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ งานชิ้นเดิม หน้า ๕

หม้อเสี้ยมให้หมด ถ้าเมื่อถึงไม้ได้ในส่ววันนี้ก็จะไต่ตายเสียดด้วยกันให้หมดทีเดียว พอได้ฤกษ์ . . . (พระองค์) ก็ขับช่างที่หนึ่งเข้าฟังประตูเมือง นายทนายช่างที่หนึ่ง เห็นลูกในชาวเมืองหนานักเกรงจะมาถูกเจ้าตาก จึงเที่ยวช่างที่หนึ่งให้ถอยออกมา เจ้าตากชักพระชักพระท้ายชักพระแสงหันมาจะเห็น นายทนายช่างตกใจตรงทูลขอชีวิตไว้ แล้วไล่ช่างกลับเข้ารื้อบานประตูเมืองพังลง พวกทหารก็กรูกันเข้าเมืองไค และอีกคราวหนึ่งเมื่อทรงยกทัพกลับจากเชียงใหม่มาถึงกรุง ก็ได้ข่าวทัพพม่ามาทางตะวันตก จึงทรงสั่งให้บรรดากองทัพเรือที่ยกกลับลงมาให้เลยออกไปเมืองราชบุรีทีเดียว ไม่ให้ยุหนึ่งผู้ใดและบ้านเรือนเป็นอันขาด ปรากฏว่าพระเทพโยธาคณหนึ่งแวง เจ้าที่บ้านทรงทราบก็ไปปลุกกลับมาแล้วทรงพระแสงดาบตัดศีรษะพระเทพโยธาคด้วยพระหัตถ์ชัณเฑาะนั้น แล้วให้เอาศีรษะไปเสียบประจานไว้ที่ริมไชยประสิทธิ์^{๒๕}

การสูญเสียกรุงศรีอยุธยาไปอย่างยับเยินในครั้งนั้น ทำให้การถดถอยผู้สละภาพก็ขึ้นต้องยุ่งยากไปด้วยการฟื้นฟูอาณาจักรให้คืนตัวตลอดสมัยของพระเจ้าตากสิน นับเป็นการรวบรวมก๊กอิสระต่าง ๆ เข้ามารวมกันแล้ว ยังคงต้องฟื้นฟูทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน เพราะในระหว่างสงครามพลเมืองที่อยู่ว่างๆ ทยอยอพยพมาตามทางที่กองทัพพม่าเข้ามา ตลอดจนคนที่ยังอยู่ในกรุงศรีอยุธยา มิได้มีโอกาสประกอบการทำมาหากิจเป็นปกติ จึงอดอยากและยากจนกันมาก บางพวกก็อพยพครอบครัวตั้งบ้านเรือนไปอยู่ชุมชนอยู่ในป่าหรือหัวเมืองไกล ๆ ครั้นพระเจ้าตากสินทรงตั้งกรุงธนบุรีเป็นราชธานีจึงจัดการส่งคนไปชักชวนคนเหล่านั้น เข้ามายังบ้านเรือน ประกอบอาชีพต่าง ๆ ทรงฟื้นฟูศิลปกรรมต่าง ๆ ที่ถูกทำลายไป ทั้งได้มีการฟื้นฟูวรรณกรรมและจัดการป้องกันราชอาณาจักรให้จัดตั้งขึ้นใหม่ให้เข้มแข็งปลอดภัยจากการรุกรานของข้าศึก

เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า ตลอดสมัยกรุงธนบุรีนั้นเป็นยุคของการฟื้นฟูสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสมัยอยุธยาให้เข้ารูปเดิม มากกว่าที่จะได้คิดจัดการ เปลี่ยนรูปการปกครองให้ห่างไปจากเดิม การสูญเสียอย่างยับเยินของกรุงศรีอยุธยาและการฟื้นฟูของไทยในสมัยกรุงธนบุรี ทำให้ผู้นำของประเทศต้องหมกมุ่นอยู่กับการฟื้นฟู ปราบปราม และป้องกันข้าศึกอยู่เกือบตลอดเวลาด้วยเหตุนี้เอง ที่ทำให้พระเจ้าตากสินต้องรับพระราชภาระหนักตลอดยุคสมัยของพระองค์ จนกลายเป็น

^{๒๕} ประชุมพงศาวดาร (พระนคร ; สำนักพิมพ์ก้าวหน้า ๒๕๐๓) หน้า ๑๕๕๐

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๖๖๐

เป็นผู้มีอารมณ์เฉยเบา คุยง่ายเป็นคราว ๆ จนมีผู้เล่าลือว่าพระองค์ทรงเสด็จจรดไปแล้ว นุสเหตุ
 ชัดนี้เข้าไปสู่ความนับป่วนและการ เกิดชนไหวในทางการ เมืองในคอนปลายสมัยกรุงธนบุรี โทเมียะ
 ราชอาณาจักรหนึ่งคิด เป็นกบฏและยกมาตีกรุงธนบุรี จับพระเจ้าตากสินมั่งคั่งกับไพร่พล แล้วต่อมาได้
 ลายพลและจับเจ้าตากสินมาขังไว้ จนเมื่อพระมหากษัตริย์ตีกลับจากการไปราชการสงครามที่
 ประเทศกัมพูชาเดินทางมาถึงกรุงธนบุรี จึงได้ปรึกษากับข้าราชการในระหว่างนี้ ลงมติให้สำเร็จโทษ
 พระเจ้ากรุงธนบุรี เพื่อตัดปัญหาอันจะยุ่งยากขึ้นในภายหลัง เป็นอันสิ้นยุคของสมัยกรุง
 ธนบุรี และพระมหากษัตริย์ก็โค่นครองราชสมบัติ เริ่มต้นราชวงศ์จักรีและสมัยประวัติศาสตร์
 ของกรุงรัตนโกสินทร์ต่อมาในปัจจุบัน

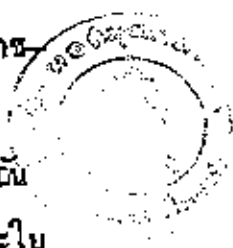
๑.๕ การปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคก่อนการปฏิรูป

สิ้นแผ่นดินพระเจ้าตากสินมหาราชและบุคลอันสืบของสมัยกรุงธนบุรีแล้ว ประวัติศาสตร์
 ที่ต่อเนื่องมาจากนั้นก็คือ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นการ เริ่มราชวงศ์จักรีขึ้น เป็นราชวงศ์ใหม่ที่ตั้งขึ้นต่อ
 ประวัติศาสตร์ไทยมาจนถึงยุคปัจจุบัน โทเมียะเจ้าพระยาจักรีซึ่งทรงนิยมธรรมกับการตั้งเชิงขึ้นครอง
 ราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ต่อจากพระเจ้าตากสินมหาราช เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๒๙๘
 และต่อมาภายหลังพระราชนัดดา (คือ สมเด็จพระนั่งเกล้าฯ) ได้ถวายพระบรมนามาภิไธยว่า
 "พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก" เป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีของกรุงรัตนโกสินทร์

เหตุการณ์ปลายสมัยกรุงธนบุรีนี้ ทำให้การ เริ่มต้นราชวงศ์ใหม่ของสมเด็จพระพุทธ
 ยอดฟ้าจุฬาโลก มีโชตจะต้องแสวงหาความมั่นคงให้แก่พระราชวงศ์เองเท่านั้น ยังต้องแสวงหา
 ความมั่นคงให้แก่ชาติอีกด้วย ดังนั้น ความคิดอันสำคัญและเริ่มแรกของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า จ
 ก็คือทรงเห็นว่า กรุงธนบุรีไม่เหมาะแก่การที่จะเป็นราชธานี เพราะอยู่ทางตะวันตกกบฏเปิดโอกาส
 ให้ศัตรูซึ่งมาจากทางตะวันตกก็อาจจะยกมาประชิดกรุงได้ง่าย ทรงเห็นว่าทางด้านตะวันออกมี
 ท่าเลที่ตั้งเหมาะในทางยุทธศาสตร์มากกว่า จึงทรงตกลงจะย้ายราชธานีมายังฝั่งตะวันออก อัน
 มีเมืองขนาดบ้นซึ่งเคยเป็นสถานีการค้าขายกับชาวต่างประเทศตั้งอยู่แล้วในรัชกาลพระนารายณ์
 แห่งกรุงเก่า มีนามเดิมว่า "บางกอก"^{๓๐} โปรดให้สร้างรั้วไม้แพท้าวตั้งขึ้นในบริเวณซึ่งเป็น

^{๓๐} พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิชา)
 พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๐๘), หน้า ๓๓๖ และ

ห้องของคนที่มากก่อนแล้ว ในระยะต่อมาจึงได้เริ่มการก่อสร้างพระราชวังขึ้นอย่างจริงจังใน พ.ศ. ๒๓๖๖ และสำเร็จลงใน พ.ศ. ๒๓๖๘ ทรงจัดให้มีการสมโภชพระนคร และพระราชทานนามพระราชธานีใหม่ว่า "กรุงรัตนโกสินทร์" พระองค์นั้นก็ทรงจัดประกอบพระราชพิธีราชาภิเษกขึ้นอีกครั้งหนึ่งด้วย



เมื่อได้ทรงเป็นพระมหากษัตริย์แล้วนั้น บังคดงนับว่าบ้านเมืองมีไคอยู่ในสภาพอันเรียบร้อยนัก เพราะเป็นช่วงระยะของการบดเคี้ยวเปลี่ยนแปลงดินประการหนึ่ง และยังคงมีภาวะในการป้องกันประเทศชาติอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น จึงทรงตั้งพระทัยที่จะทำงานอันหนักให้ถึงความสำเร็จสองประการในรัชการของพระองค์ คือ ป้องกันประเทศชาติใหม่ตลอดไปจากข้าศึกภายนอกต่อไป กับพยายามจะฟื้นฟูวัฒนธรรมอันไทยเราได้รับมรดกมาจากกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา^{๓๑} จึงจะเห็นได้จากพระราชดำรัสตอบรับการถวายพระราชสมมติต่าง ๆ ในพระราชพิธีราชาภิเษกฯ "สิ่งของทั้งหลายนี้ จึงช่วยกันรักษาทำนุบำรุงไว้ให้จงดี ส่วนเราจะไคป้องกันรักษาแผ่นดิน ทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาและพระราชอาณาเขตสืบไป"^{๓๒}

การที่ทรงยอมรับเอาแบบอย่างกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยามาใช้ด้วยกัน ทำให้รูปแบบการปกครองประเทศของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มีลักษณะของการผสมแบบการปกครองแบบศักดินาบุตร และแบบสมบูรณาญาสิทธิราช เข้าไว้ด้วยกันเป็นอีกแบบหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะของกษัตริย์และหลักการทำคุณความดีเจือปนเข้าไว้ด้วยกัน โคนก การตั้งอยู่ในหลักทพิชราชธรรม คือ ๑ ทรงห่างงาน ๒ ทรงรักชาติ ๓ ทรงทำนุบำรุงพระศาสนา ๔ ทรงมีพระหฤทัยเด็ดตรง ๕ ทรงมีพระหฤทัยอันไมเกรงต่างไมคึกจะรุกราน ๖ ทรงละทิ้งซึ่งกิเลสและกุศล ๗ ทรงมีเมตตาและชนะเวรไคยไม่มีเวร ๘ ทรงรักพลนิกรคังพระโอรส ๙ ทรงพระกรุณาในการลงพระอาญา ๑๐ ทรงสนพระหฤทัยอันเป็นนิจในสวัสดิการและความมาสุกของประชาชน^{๓๔}

๓๑. เจ้าพระบาทศพรวงศ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชการที่ ๑ ฉาระไคย

สมเด็จพระยาดำรง ฯ (พิมพ์ใหม่, พระนคร: หอสมุดแห่งชาติ, พ.ศ. ๒๔๗๕) หน้า ๗๐

๓๒. พระยวงศเชอพระองคเจ้าจุลจักรพงษ์, งานขึ้นเดิม หน้า ๑๔๔

๓๓. เจ้าพระบาทศพรวงศ, งานขึ้นเดิม หน้า ๔๔

๓๔. ไปรคติจารณาพระราชนิพนธ์ของสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ ในหนังสือ "พระนครหลวง" ๒๔๖๐

ระบอบการปกครองในแบบจตุสดมภ์ ซึ่งใช้อยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา นับแต่สมัยพระเจ้า
 ด้วง และพระบรมไตรโลกนาถ นั้น บังเป็นระบบที่ใช้โดยพลและถูกนำมาแก้ไขดัดแปลงไปบ้างใน
 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้นจนถึงก่อนการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ร. ๕
 กรมต่าง ๆ เช่น กรมเมือง กรมคลัง กรมวัง และกรมท่า ก็ยังคงลักษณะเดิมกับที่มีอยู่ในสมัย
 กรุงศรีอยุธยา แม้จะแก้ไขไปบ้าง เช่น กิจการเกี่ยวกับต่างประเทศให้เป็นกรมท่า และมีเจ้า
 พระบาทพระคลังว่าการต่างประเทศควบก็ตาม ตำแหน่งอธิบดีกรมท่า เสนาบดีซึ่งว่าที่ในสมุหพร-
 กลาโหมและสมุหนายก ก็ยังคงมีอยู่จนถึงการปกครองในรัชการที่ ๒ รัชการที่ ๓ และรัชการที่ ๔
 ก็ได้ดำเนินหลักการปกครองของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เพียงแต่ได้จัดการแก้ไข
 การปกครองให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้งานในหน้าที่ใดกวางวากกันเท่านั้น ^{๓๕}

ตำแหน่งหน้าที่ทั้ง ๒ ตำแหน่งดำเนินการบังคับบัญชาตามหน้าที่ แต่ตามการศึกสงคราม
 ตำแหน่งดังกล่าวของขุนนางที่หมายบดองออกไปต่อสู้อาศึกทุกครั้ง ถ้าเวลาปกติก็ปฏิบัติหน้าที่บ้านเมือง
 ให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ ถ้าหากมีราชการสำคัญก็มีการประชุมปรึกษาราชการกัน ณ ที่ประชุม
 เสนาบดี และในที่ประชุมไม่มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นประ-
 ธาน และขุนนางผู้ใหญ่บางองค์ได้เข้าประชุมด้วย ที่ประชุมนี้เรียกว่า "ลูกจุม ๗ ศวลา" เมื่อ
 คลงกันในที่ประชุมนี้เรียกว่า "ศาลูกจุมปรึกษา" และมีตำแหน่งเสนาบดีที่ปรึกษา เรียกว่า
 "ผู้กำกับราชการ" ซึ่งเริ่มในรัชการที่ ๒ เป็นต้นมาถึงรัชการที่ ๕ ^{๓๖}

นอกจากตำแหน่งผู้กำกับราชการแล้ว ยังมีตำแหน่งพระมหาดูปราจซึ่งเป็นรองจาก
 พระเจ้าแผ่นดินอีกตำแหน่งหนึ่ง ตำแหน่งพระมหาดูปราจในสมัยรัตนโกสินทร์นี้ เริ่มมีมาแต่ครั้ง
 สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มาจนถึงรัชกาลสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรง

^{๓๕} พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, งานชิ้นเดิม หน้า ๑๔๓

^{๓๖} หงอิน วงเพชร, ประวัติการปกครองประเทศไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้น
 (วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๗) หน้า ๒๑

^{๓๗} สมเด็จพระมหาคณาจารย์, "การปกครองประเทศสยาม", เทศาภิบาล เล่ม ๓๒
 พ.ศ. ๒๔๓๕ หน้า ๒๓๕ - ๒๓๘

แบ่งแยกให้ออกต่างหากจากกัน นอกจากพระมหากษัตริย์จะทรงมอบหมายให้พระราชอำนาจไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ไม่มีกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ ณ ที่ใดที่จะแสวงขอบเขตแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งพระบรมเดชานุภาพของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่มีข้อกำหนดหรือบทกฎหมายใดใดจำกัดพระราชอำนาจไว้

ในสิ่งที่เกี่ยวกับการปกครองในส่วนภูมิภาค ก็ยังคงลักษณะที่มีอยู่ในหลักลักษณะ อรรถมณูญ (กฎหมายเก่า) ซึ่งตราในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศรถครั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี มีการปกครองบังคับบัญชาเป็นเมืองเอก โท ศรี และจัตวา และเป็นเมืองประเทศราช ตั้งเขตนครสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ ๑ ได้เมืองเวียงจันทน์เป็นประเทศราช หัวเมืองลาวและเขมร ป่าดงที่เคยขึ้นกับเมืองนครราชสีมามาก่อน ตั้งเป็นหัวเมืองขึ้นนอกให้เป็นกำลังของเมืองนครราชสีมา และโปรดให้เกลี้ยกล่อมสมัครพรรคพวกให้อยู่เป็นหลักแหล่ง ตั้งเมือง ณ ที่ใด และมีอาณาเขตในการปกครอง จึงทรงตั้งผู้เป็นหัวหน้าให้เป็นพระบาทหรือเป็นพระ และตั้งญาติวงศ์เป็นตำแหน่งอุปราช ราชวงศ์และราชบุตร ให้เมืองเหล่านี้ส่งส่วย สิ่งต่าง ๆ ที่หามาได้ส่งมาไว้ในราชการกรุงเทพ ฯ เป็นหน้าที่ ได้ตั้งหัวเมืองลาวขึ้นนอกในรัชกาลที่ ๑ รัชกาลที่ ๒ และรัชกาลที่ ๓ หลายเมืองด้วยกัน

มีอันน่าสนใจในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนการปฏิรูปการปกครองว่า สภาพการณ์ของประเทศไทยต่าง ๆ ทางตะวันออกในขณะนั้น หากไม่มีการติดต่อกับชาติตะวันตกมากขึ้นเรื่อย ๆ ในตอนสมัยรัชกาลที่ ๑ การติดต่อกับชาติตะวันตกนี้เองที่ได้มีผลสะท้อนถึงวิถีทางการ เมืองและรูปแบบการปกครองของประเทศไทยในระยะต่อจากนี้มา การปกครองแบบจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาบ้างแล้ว ดังจะเห็นได้ว่า ได้เริ่มมีการทำลงทำสัญญาไมตรีกับชาติตะวันตกมากขึ้นทุกที และมีการยอมรับแบบประเพณี

๔๑
เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๘๘ - ๑๙๐

๔๒
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, "การปกครองประเทศไทย", งานพิมพ์ใหม่ หน้า ๒๕๐

๔๓
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, สารานุกรมไทย

ของชาวตะวันตกเจ้าอนุโลมเจ้ากับลักษณะการปกครองที่มีอยู่ เช่น บอมไฟฝรั่งยื่นเฝ้าตามประเพณีของเจ้า และมีการเปลี่ยนแปลงกสร เจ้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในรัชกาลที่ ๕ นี้ ย่าจะต้องมีเหตุผลเป็นที่มาดังนี้ คือ

๑. รัชกาลที่ ๔ ทรงตระหนักพระราชหฤทัยว่า ในรัชกาลของพระองค์ไม่มเวลาที่เหตุการณ์ทางตะวันตกกำลังเปลี่ยนแปลง เพราะมีฝรั่งเข้ามาเกี่ยวข้อง จำเป็นต้องเปลี่ยนรัฐาภิบาลภายในเข้าหาอารยธรรมฝรั่ง บ้านเมืองจึงจะรอดพ้นอันตรายได้

๒. พระองค์ไม่ทรงนิยมทำตามแบบโบราณราชประเพณี ทรงเห็นว่าสิ่งใดควรเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ควรทำเป็นการ เปลี่ยนแปลงแก้ไขเสียให้เป็นแก่นสาร ^{๔๔}

การหลังไหลระของอารยธรรมชาติตะวันตก มีผลอย่างสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ ๕ เพราะหลังจากรัชสมัยของสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว นั้นรูปแบบการปกครองที่เป็นหลักสืบเนื่องมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัชกาลที่ ๔ ได้รับการเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูปในรัชกาลก่อนมา จนได้กลายเป็นรากฐานในการบริหารประเทศจนถึงสมัยปัจจุบัน และหลังจากรัชสมัยของพระเจ้าจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว แนวความคิดทางตะวันตกในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ได้เริ่มเข้ามาอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศบ้างแล้ว ผลอันนี้ในระยะต่อมาได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในปัจจุบัน

๑.๖ การปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ ๕

การขึ้นเสวยราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นี้เองที่ทำให้รูปแบบการปกครองของไทยซึ่งมีอยู่แต่เดิม ได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงตามภาวะการณ์อันจำเป็นยิ่งขึ้นในขณะนั้น จากความกดดันต่าง ๆ ของชาติมหาอำนาจตะวันตกที่เริ่มแผ่อิทธิพลเข้ามาครอบครองดินแดนประเทศเพื่อนบ้านที่ติดต่อกับไทย ทำให้ทรงตั้งพระทัยแน่วแน่ว่า เมืองไทยจะต้องไม่เป็นเมืองขึ้นฝรั่ง วิธีหนึ่งที่จะป้องกันมิให้ถูกเป็นเมืองขึ้นก็คือ จะต้องเดินเข้าหาความก้าวหน้า

^{๔๔} สมเด็จพระบรมราชาธิบดี, ความทรงจำ พิมพ์ พ.ศ. ๒๔๕๕ หน้า ๑๔๔ - ๑๔๕ และหน้า ๑๕๐

โดยลำแข้งของเขาเอง^{๔๕} ภายหลังจากที่ได้รับพระราชอำนาจขึ้นมาอย่างเต็มที่จากยูสุสำเร็จราชการแผ่นดิน และจากการที่ได้มีโอกาสเสด็จประพาสต่างประเทศ และได้เห็นแบบอย่างการปกครองของประเทศอื่น ๆ มาแล้ว ได้มีส่วนสร้างความคิดชักนำไปสู่การปฏิรูปการปกครอง ในระยะต่อมา เนื่องจากทรงตระหนักถึงความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของระบอบการปกครองแบบเก่า และความยุ่งเหยิงต่าง ๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพของประเทศ ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของประเทศและความคับแค้นของประชาชน^{๔๖} ทำให้ทรงเห็นความล่าช้าของระบอบการปกครองในรูปเดิม สมควรจะปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสม และสอดคล้องกับอารยประเทศตะวันตก พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการบริหารที่ใช้อยู่เดิมให้เหมาะสมกับกาลสมัยยิ่งขึ้น ดังปรากฏหลักฐานในพระราชดำรัสของพระองค์ที่ได้ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายเรื่องแก้ไขการปกครองแผ่นดินตอนต้นไว้ว่า

"..... การปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นที่วิพากษ์การที่จะให้การตั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันนี้ บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้น ก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครอง ให้ทันกับเวลา ให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง"^{๔๗}

โดยพระราชดำริดังกล่าวนี้เอง ในรัชสมัยของพระองค์ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจากแบบอย่างการปกครองที่มีอยู่แต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นเสียใหม่ โดยทรงวาง

^{๔๕} พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, งานชิ้นเดิม หน้า ๔๔๔

^{๔๖} ร.ศ. จักรกฤษณ์ นรนิติพัฒนาการ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาศรีราชดารามานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๖) หน้า ๔๘

^{๔๗} นายสงวน เล็กสกุล, งานปฏิรูปในรัชกาลที่ ๕ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสงวน เล็กสกุล (พระนคร: แสงทองการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๐๖) หน้า ๕๖

ระเบียบการปกครองขึ้นใหม่ คำเป็นแบบอย่างตะวันตก แบ่งแยกหน้าที่ราชการในส่วนกลางออกเป็น ๑๐ กระทรวง^{๔๘} ทุกกระทรวงมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา มีเกียรติยศเสมอกันไม่ว่า อัครมหาเสนาบดีหรือจตุสดมภ์ทั้งแตกอน การที่ทรงแบ่งการปกครองออกเป็น ๑๐ กระทรวงนี้ก็เพื่อให้ราชการแผ่นดินเฉลี่ยไปแก่เสนาบดีทุกกระทรวง กรม และกอง แขนงต่าง ๆ เจ้าแบบการปกครองของอารยประเทศในยุโรป ซึ่งทรงถือเป็นแบบอย่างอันดี

✓ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารส่วนภูมิภาค ก็ทรงแก้ไขวิธีปกครองหัวเมืองโดยตรง เลิกวิธีใช้กระทรวงกลาง ๆ แยกกันปกครองหัวเมืองรวมหลายหัวเมือง เข้าเป็นมณฑลหนึ่ง มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้สำเร็จราชการมณฑล มีหน้าที่เป็นผู้แทนเสนาบดี ดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงที่รวมอยู่ในมณฑล หัวเมืองหนึ่งก็มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ แต่อยู่ใต้อำนาจบัญชาของเทศาภิบาลประจำมณฑลของตน และแบ่งเขตเมืองออกเป็น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพื่อให้สะดวกแก่การปกครอง มีเจ้าหน้าที่รักษาราชการทั่วทุกแห่ง ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น ร.ศ. ๑๑๖ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งได้วางระเบียบการปกครองหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ ขึ้นไว้^{๔๙}

อย่างไรก็ตาม โคนนิตินาธิราชประเพณีเกี่ยวกับอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ นั้น แม้จะได้มีการปฏิรูประบบราชการปกครองให้ทันสมัยแล้วก็ตาม ก็ยังทรงอำนาจอันเกิดจากอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์ไม่เปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นได้จากแถลงพระบรมราชวินิจฉัยแก่ใบบอกการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในตอนหนึ่งว่า "..... ข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่าราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดิน ควรจะกำหนดตามแบบเดิมแต่ในข้อที่เป็นจริงจริงอย่างไร ก็เหมือนหนึ่งไม่มีกำหนดตามคำพูดกันนอก ๆ แบบ เช่น เรียกพระนามว่า เจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่หมายว่ามีอำนาจอันจะฆ่าคนให้ตาย โดยไม่มีความผิดอย่างหนึ่ง--

^{๔๘} ๑๓๑ จินคาสิริ, รัตนโกสินทร์ (พระนคร: นิวสเต็มซิดการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๘) หน้า ๑๘๖

^{๔๙} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๘๓ - ๑๘๔

อำนาจ บุนนาค, "การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย", เทศาภิบาล เล่ม ๕๑ ตอนที่ ๓ มีนาคม ๒๔๕๕ หน้า ๑๓

อย่างไรได้ ซึ่งความจริงสามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเช่นนั้น ก็เป็นการสมควรแก่บ้านเมือง
ในเวลานี้ด้วยแล้ว"^{๕๑}

พระราชดำรัสดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นหลักนิติราชาประเพณีไทยในระบบสมบูรณา-
ญาสิทธิราชอย่างเด่นชัด อำนาจอธิปไตยทั้งสามสาขา คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และ
อำนาจอตุลาการ เป็นพระบรมราชานุญาตขององค์พระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว แม้จะไม่มีกฎ-
หมายบัญญัติไว้ดังกล่าวกก็ตาม คือถือว่าเป็นโบราณราชประเพณี และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
ทรงยึดมั่นในหลักนิติราชาประเพณีนี้ตลอดรัชสมัยของพระองค์^{๕๒} แม้กระนั้นก็ตาม พระองค์ท่าน
ทรงแสดงพระราชปณิธานที่จะยอมรับกำหนดระบบเขตแห่งพระราชอำนาจ เป็นท่านองราชอาธิปไตย
ภายใต้รัฐธรรมนูญ^{๕๓}

๖.๗ แนวโน้มของความคิดเข้าสู่วิถีทางระบอบประชาธิปไตย

แนวโน้มของความคิดในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย นั้น กล่าวได้ว่า
ได้เริ่มเข้ามาสู่ความรู้สึกนึกคิดของผู้นำอำนาจในการกำหนดวิถีทางการเมืองของประเทศไทยแล้ว
นับแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ และในรัชกาลต่อ ๆ มา จนเมื่อถึงมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองใน
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งจะพิจารณา
แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ไทย ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่เกี่ยวกับ
แนวโน้มของความคิดที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยได้ ดังต่อไปนี้

^{๕๑} การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระปิยมหาราช (คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมกษัตริย์ราชสมบัติ ครบรอบ ๑๐๐ ปี) รวบรวม
จัดพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๑๓

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน

^{๕๓} นายเกษม ธีรวัฒน์, และนางสาวนิออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมือง
ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ ๒๕๑๐
ถึง กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑. (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑)
หน้า ๒๓

สถาพการ เมืองไทยในสมัยต้นรัชกาลที่ ๕ นั้น มีลักษณะ เป็นการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจไว้ที่สถาบันกษัตริย์ และมีการจัดแยกกององ เเชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม "คนรุ่นใหม่" ซึ่งมีหัวหน้าในคตินิยมทางตะวันตก และกลุ่ม "คนหัวเก่า" ซึ่งจะ เป็นพลังที่จะตั้งร้งการ เปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและสังคมด้วย ลักษณะของการขึ้นครองราชสมบัติของพระองค์นั้นเอง ที่ได้จำกัดอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ลงไยอย่างมาก จนเมื่อได้มีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ ๒ และภายหลังการอสัญกรรมของพระยายมมมหาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ แล้ว การรวมอำนาจมายังองค์พระมหากษัตริย์และความเป็นผู้นำของพระองค์จึงมีอยู่อย่างมั่นคงแน่นอน และในกลุ่มคนรุ่นใหม่นี้เองที่พระองค์ทรงเป็นผู้นำกลุ่มอยู่ ได้ทรงก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง การปกครองหลายประการ ซึ่งเป็นรากฐานของการปฏิรูปในระยะหลัง

การปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ ๕ นั้น เป็นสิ่งซึ่งทรงเห็นว่าจำเป็นที่สุดสำหรับการปกครองของไทยในครั้งนั้นก็คือ สิ่งซึ่งพระองค์ทรงเรียกว่า "คอเวอนเมนต์ริฟอร์ม"^{๕๕} แนวพระราชดำริดังกล่าวนี้ แม้จะมีลักษณะขัดแย้งกับคณะ เจ้านายและขุนนางที่กราบบังคมทูลความเห็นจัดการ เปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๔ ที่ต้องการให้ไทยมีระบอบรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศ แทนการที่อำนาจบริหารจะตกอยู่กับพระเจ้าอยู่หัวพระองค์เดียวก็ตาม แต่ก็เป็นการ เปลี่ยนแปลงที่เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนรับผิดชอบในการปกครองแผ่นดินมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในการปกครองของประเทศชาติต่อไปในภายหน้า นั่นก็คือ พระองค์ได้ทรงวางรากฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยไว้เป็นครั้งแรก^{๕๖}

แก่นแท้ของคตินิยมที่สำคัญในยุคนั้น ก็คือ การยอมรับแนวความคิดฝ่ายตะวันตกในเรื่องเกียรติภูมิความเป็นมนุษย์ของพลเมืองไทย ในฐานะที่ทรงเป็นผู้นำกลุ่มคนรุ่นใหม่ จึงทรงมีพระราชดำริที่จะปลดปล่อยให้ "ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน" มีอิสระคืนตัวขึ้น ซึ่งเป็นพระราชกรณียกิจอันสืบเนื่องมาจากพระราชดำริที่จะขจัดความกดขี่ ไม่ยุติธรรมในสังคมให้หมดสิ้นไป ดังจะเห็นได้จาก

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๕
^{๕๕} พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, งานฉันเดิม หน้า ๕๕๓
^{๕๖} ขจัดกับ นุรักษ์สิน, กำเนิดพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นนครสวรรค์ศักดิพินิต (วิทยานิพนธ์ นิตยภัตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๐), หน้า ๓๐

พระราชปรารภในพระราชบัญญัติพิทักษ์เกียรติคุณมหาสุทโธไทย ซึ่งทรงกล่าว "ถ้าธรรมเนียมใด ไม่เป็นการเจริญแก่ประชาชนชาวพระนคร ไม่เป็นกฤตประโยชน์ ไม่เป็นยุติธรรม ก็อย่าทรง เลิกถนอเสีย แต่จะต้องคอยตัดรอนผ่อนไปทีละ เล็กน้อย ตามกาลเวลาที่จะรีบร้อยไป ได้^{๕๓} และเลิกประเพณีการมีไพร่ซึ่งพระองค์ได้ดำเนินจนประสบผลสำเร็จในที่สุดนั้น จัดได้ ว่าเป็นพระราชกรณียกิจอันสำคัญยิ่งของรัชกาลที่ ๕ เป็นจุดเริ่มต้นที่ปลดปล่อยไพร่และทาสหัง หลายให้ก้าวไปสู่ความเป็นไทย คือ มีอิสระเสรีในการใช้เวลา ก้ำลัง และความคิดของชน ในทางที่ตนสมควร ดังที่นักประวัติศาสตร์ท่านหนึ่งกล่าวสรุปไว้ว่า "ชนชาติไทยคงใช้เวลานาน นักในการได้เข้าไปสู่เสรีภาพ และเป็นเสรีภาพที่หมู่ทวดของเรามีได้ต่อผู้เรียกกรังทองสีหี แต่ เป็นการที่ผู้อยู่เบื้องบนโปรดพระราชทานไปปรยลงมาให้"^{๕๔} การเลิกทาสและไพร่ในรัชกาล ที่ ๕ จึงเป็นเสมือนการสร้างแนวทางในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งคนไทยไม่เคยมีอยู่เลย ก่อนหน้านั้น ใ้พ้อื่นเป็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะมีขึ้นต่อไป

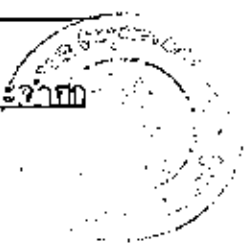
พระบรมราโชบายประการสำคัญที่อาจพิจารณาได้ว่า ได้มีส่วนช่วยวางรากฐาน ทางประชาธิปไตยในสมัยนี้ก็คือ การสนับสนุนให้เด็กหนุ่มไทยออกไปศึกษาต่อในประเทศตะวันตก เริ่มต้นด้วยการที่พระองค์ท่านทรงส่งพระราชโอรสเกือบทุกคนไปศึกษาในยุโรป และยังทรง สนับสนุนบุตรหลานข้าราชการ และสามัญชนให้ไปศึกษาเล่าเรียนในต่างประเทศ จนคิดเป็น ขวรมนิยมจนทุกวันนี้ พระบรมราโชบายนี้จะเห็นได้จากพระราชดำรัสส่วนหนึ่งซึ่งทรงกล่าว ไว้เมื่อครั้งถึงโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบว่า "..... เจ้านายราชกุมารตั้งแต่ยุคนั้นเป็น ต้นลงไป ตลอดจนถึงราษฎรที่ต่ำสุด จะได้โอกาสเล่าเรียนให้เสมอกันไม่ว่าเจ้า ขุนนาง ไพร เพราะฉะนั้น จึงขอบอกไว้ว่า การเล่าเรียนในبابเมืองเรา นี้ จะเป็นของสำคัญที่หนึ่งซึ่งจะ คงจัดให้เจริญขึ้นจนได้" จากพระราชดำรัสนี้เอง ในสมัยของพระองค์จึงได้มีการขยาย

๕๓. "พระราชบัญญัติพิทักษ์เกียรติคุณมหาสุทโธไทย" หน้า ๑๘๘, ประชุมกฎหมายประจำศก

เล่ม ๔ (สำนักพิมพ์คุรุสภา)

๕๔. ขจร สุพรรณิตร, งานชิ้นเดิม หน้า ๕๑

๕๕. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ "พระราชดำรัสตอบในการพระราชทานรางวัลนักเรียน ที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ๒๔๒๓", ในพระราชดำรัสใน ร. ๕ หน้า ๓๘



การศึกษาด้วยการจัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ขึ้นมากมายและอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อ "พัฒนาคน" ขึ้นใช้ใบบวงราชการ และเป็นการสร้างพื้นฐานให้แก่ประชาชนในด้านการศึกษา เพื่อให้พร้อมที่จะเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม แม้จะเฝ้าระวังพื้นฐานดังกล่าวไว้แล้ว ในรัชสมัยของพระองค์ ก็ยังไม่ทรงเห็นวาระราษฎรชาวไทยมีความรู้ ความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว และมีความสนใจในการปกครองบ้านเมืองมากพอ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตื่นตัว พอที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง พระองค์ทรงเห็นว่า การปกครองแบบรัฐสภายังไม่เหมาะสมกับสำหรับเมืองไทยในครั้งนั้น ทรงเห็นว่า "ถ้าจะตั้งปาลิเมนต์ขึ้นในเมืองไทย เอาความคิดราษฎร เป็นประมาณในเวลาี้แล้ว ข้าพเจ้า เชื่อว่าจะไม่ได้จัดการสักสิ่งหนึ่ง เป็นแน่แท้ทีเดียว คงจะต้องเถียงกันไม่มีที่นั่น"^{๖๐} ทั้งนี้ทรงเห็นว่า "เหมือนอย่างถ้าจะมีปาลิเมนต์ จะไม่มีผู้ใดซึ่งสามารถเป็น เมมเบอร์ ได้สักก็คน และโดยว่าจะมีเมมเบอร์ เหล่านั้น เจริญจากการได้ ก็ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงได้ทั่วถึง เพราะมีความรู้ และการฝึกอันใดแต่เดิมมาเลย ถึงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันสำเร็จลงไปได้ และจะเข้าเป็นที่หวาดหวั่นของราษฎรผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวดังนี้"^{๖๑}

พระราชดำริที่ว่า การปกครองแบบรัฐสภายังไม่เหมาะสมสำหรับเมืองไทยนั้น ควรถือว่าเป็นความจริงในยุคสมัยของพระองค์ แต่แม้ไม่อาจพระราชทานรัฐธรรมนูญได้ด้วยเหตุขัดข้องเช่นนี้ แนวความคิดที่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยก็มีอยู่แล้วอย่างไม่ต้องสงสัย ดังจะเห็นได้จากพระองค์ท่านได้ให้ความมั่นใจแก่เจ้านาย และข้าราชการที่ทราบเหตุผลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ ในพระบรมราชานุญาตให้จัดการปกครองแผ่นดินว่า "ไม่ต้องมีความหวาดระแวงอย่างหนึ่งอย่างใดว่าเราจะเป็นผู้ชักชวนในการเสียอำนาจ ซึ่งเรียกว่า แอมโฆดูค เป็นแก่นแท้เลย"^{๖๒} ทรงกำเนนนโยบายสายกลางเช่นเกี่ยวกับการปฏิรูปสิ่งอื่น ๆ ในรัชสมัยของพระองค์ที่จะให้ทุกอย่างดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

๖๐

เกษม กิริสัมพันธ์ และนิพนธ์ สนิทวงศ์, งานจีนเดิม หน้า ๓๕

๖๑

เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๔ - ๓๕

๖๒

เรื่องเดียวกัน

ทีละน้อย ภายหลังจาก เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองใน พ.ศ. ๒๔๕๐ คงจะทรงตระหนักพระ-
 ราชพลัตยว่า การปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นวันจะพบสมัยเสียแล้ว แม่พระเจ้า
 แบนตินจะสมพระทัยในการปกครองอย่างคิเซนพระองค์ แต่อาจจะทรงคิดว่าน่าจะเหมาะกว่า
 ถ้าพระราชโอรสจะทรงเป็นผู้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญ ก็จะได้เห็นได้จากพระราชดำรัสของ
 พระองค์ก่อนจะเสด็จสวรรคตไม่นานนัก ว่า "ฉันจะให้ลูกวิภาวดีมอบของจัญญ์ให้แกพลเมืองใน
 ทัณฑ์ที่นูราชบัลลังก์ในขณะที่ท่านแห่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาไปปาลิเมนต์และคอนสติ-
 ทิวชั่น"^{๒๓}

เป็นที่น่าสังเกตุว่า เหตุผลในเรื่องความไม่พร้อมของประชาชนที่จะรับรูปแบบการ
 ปกครองประชาธิปไตยนั้น แม่จะเป็นข้อเท็จจริงที่มีอยู่แต่รัชสมัยของสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ
 นั้นก็ตาม ได้กลายเป็นข้ออ้างถึงความไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองของคนไทยตลอดมา จนแม้ใน
 ปัจจุบัน แม้ตลอดรัชสมัยของสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ จะให้มีพระราชดำรัส
 ตอรับการขึ้นครองราชสมบัติในตอนหนึ่งว่า "ข้าพเจ้ามีภาระกิจสำคัญ ซึ่งได้มอบจากสมเด็จพระ
 พระชนกนาถประการหนึ่ง คือ การมีคอนสติทิวชั่นและปาลิเมนต์ ซึ่งพระองค์ได้ทรงวางดูทาง
 รัฐประศาสน์หมายไว้แล้ว เมื่อพลเมืองของเรามีความรู้อริภร้อมเมื่อใด ข้าพเจ้าจะรับปฏิบัติ
 ตามพระกระแสรับสั่งของสมเด็จพระชนกนาถทันที ข้าพเจ้าขอฝากเรื่องปาลิเมนต์นี้ไว้แก่คณะ
 เสนาบดีด้วย กาลเวลาและความเหมาะสมนั้นเป็นเรื่องสำคัญ"^{๒๔}

เหตุผลของความไม่พร้อมดังกล่าวนี้เอง ที่ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งซึ่งสร้างความไม่
 พอใจในระยะต่อมา แก่กลุ่มนายทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนหัวใหม่ ซึ่งแน่ใจเอาเอง
 มาตั้งแต่แรกว่าพระมงกุฎเกล้า ฯ จะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญ อดเมื่อถึง พ.ศ. ๒๔๕๔
 หรืออย่างทีเรียกกันทั่วไปว่า ร.ศ. ๑๓๐ ก็ยังไม่เห็นแว่วว่าจะพระราชทาน คนหมู่ผู้ก็
 ยิ่งไม่พอใจยิ่งขึ้น ประกอบกับความไม่พอใจของเสื่อป่าที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้ง
 ขึ้น รวมทั้งกรณียาหมายเกี่ยวกับการเขียนหลังนายทหารชั้นสัญญาบัตรด้วย เหตุผลอันมีบังควร

^{๒๓} ว.จ. ประสังสิต, แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้า ฯ (พระนคร : โรงพิมพ์คุ้งราช
 ๒๕๐๕), หน้า ๘๖
^{๒๔} เรื่องเดียวกัน หน้า ๘๕
^{๒๕} พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, งานชิ้นใหม่ หน้า ๘๗

นอกจากนั้น ยังเป็นระยะเกี่ยวข้องกับที่ความตื่นตัวในทางประชาธิปไตย เริ่มแต่ขยายกว้างขวางขึ้น
 ทั่วโลกแล้ว มีการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบกษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราช เป็นเพกษาระดับ
 เคียงไกลคนไทยรุ่นหนุ่มผู้ได้สนใจในการเมือง โกรจะเพิ่มความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติ
 ไทยโดยชนเป็นเจ้าของประเทศเพิ่มขึ้น จึงยึดมั่นกันตลอดการกบฏใน พ.ศ. ๒๔๗๕ (กบฏ
 ร.ศ. ๑๓๐) ตูถาการคณะนี้มีความมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราช
 เป็นระบอบประชาธิปไตย^{๖๖}

ทั้งนี้ บัณเฑาะงให้เห็นว่าแนวใหม่ของความคิดที่มุ่งเข้าสู่วิถีทางประชาธิปไตยใน
 ประเทศไทย นั้น มิได้มีอยู่เพียงในระดัคสูงระดัคเดียวเพียงเท่านั้น แต่ได้ขยายกว้างแทรกซึม
 ลงไปในความรู้สึกนึกคิดของบุคคลคนหนึ่งในรูปใหม่บ้างแล้ว กระบวนทางการเมืองจะรวมอยู่ที่
 พระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์ และเสนาบดีตลอดไปย่อมไม่ได้ จะต้องมีการปรับรู้งระบบการ
 เมือง เพื่อสนองผลประโยชน์ของคนรุ่นใหม่ ซึ่งยุคขึ้นมาเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในสมัย
 รัชกาลที่ ๕ นั้นเอง^{๖๗}

อบางโรก็ถาม การกบฏในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ (ร.ศ. ๑๓๐) นั้น ก็หาไปประธม
 สำเร็จไม่ และในที่สุคนแผนการคังถำกัสมเหวโดยอันเชิง และถุณผู้ถุถารที่ถุถำกั
 วมกัถังอัน

แพจวังแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๑ ได้ทรงคังพระราชฤคัที่ระ
 ค่ำเนิถการในเรื่อง คณศกัวิคัคัและปาดิเมนคั คณพระราชมระธงคัของรัชกาลที่ ๕ แก
 เนื่องจากทรงเห็นความไม่พร้อมของประชาชนในประเทศ จึงทรงค่ำเนิถนโยบายอื่นเพื่อ
 กัสมเหวกับชนกณาด และมีพระราชค่ำวักัที่จะวางแนวในเรื่องประชาธิปไตยต่อไปในรัชคั

^{๖๖} ว.ช.ประธงอศก. งานรึนเคิม หน้า ๕๕

^{๖๗} เกษม ศิวคัคัคั และ นิสถน ศนคัวงคั, งานรึนเคิม หน้า ๕๓

โดยมีพระบรมราชโองการให้สร้าง "คูสัตธานี" ขึ้นเป็นเมืองสงฆ์ เพื่อทดลองการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยให้มีลักษณะที่จัดระเบียบและวิธีการต่าง ๆ ตามระบอบประชาธิปไตยอย่าง
ครบถ้วน ในขณะที่เดียวกัน ก็ทรงแสดงพระองค์เป็นนักประชาธิปไตย และให้สิทธิเสรีภาพแก่
หนังสือพิมพ์ เมื่อหนังสือพิมพ์ลงข่าวคำพินิจเกี่ยวกับการบริหารราชการของรัฐบาล ก็ทรงเขียนได้
ก่อนด้วยความเป็นที่รุกรานรุนแรง

แต่เมื่อใดที่ทรงตระหนักว่า ความดีของคณะบุคคลในระบอบประชาธิปไตย ได้
ขยายกว้างขวางยิ่งขึ้นทุกทีในประเทศ พระองค์ก็ทรงเห็นว่ายังไม่ถึงกาลอันสมควรจะ
ควนพระราชทานประชาธิปไตย จำเป็นต้องให้การศึกษาแก่พลเมืองให้ถึงขนาดเสียก่อน มิฉะนั้น
คุณก็จะกลับเป็นโทษอย่างมหัศจรรย์ ทรงเชื่อมั่นว่า ถ้าเมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐสภา ซึ่งประชาชน
เลือกตั้งสมาชิกทุก ๆ คนโดยเสรีภาพอย่างจริงจัง ๆ แล้ว ไม่มีรัฐสภาปลอมจะดีกว่า เพราะ
ฉะนั้น คณะกรรมาธิการของพระมงกุฎเกล้า ๆ แม้แนวโน้มนองความคิดเรื่องประชาธิปไตยจะไม่มีขึ้น
แล้วอย่างกว้างขวาง แต่พระองค์ก็ยังหาได้พระราชทานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้
แก่ประเทศไทยก่อนบ้างใดไม่

๖ สมัยที่ความคิดเพิ่มในแนวทางประชาธิปไตยเป็นไปอย่างกว้างขวาง และเริ่ม
รุนแรงยิ่งขึ้นทุกขณะ ก็คือ ระยะเวลาในรัชกาลของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ เป็น
ผลส่วนหนึ่งที่เกิดจากการที่คนกลุ่มหนึ่งในรุ่นใหม่ได้รับการศึกษา และรับเอาแนวความคิดดังกล่าว
นี้จากประเทศทางตะวันตกมากขึ้น แม้สมเด็จพระปกเกล้า ๆ เองก็ได้มีความคิดเห็นในความ
จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการปกครองประเทศให้เหมาะสมกับกาลเทศะและความเจริญของโลก
การที่ใดที่ทรงทอดพระเนตรเห็นก็ด้วยอย่างการปกครองในอารยะประเทศมาแล้ว จึงทรงพระราช
ดำริแก่ข้ากว่าจะทรงพระราชทานระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนชาวไทย สมองพระบรม
ราโชบายของสมเด็จพระชนกนาถและพระบรมเชษฐาธิราช

๖ รัชกาลที่ ๖ มุขมนตรี, งานขึ้นเดิม, หน้า ๔๑

๖ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, งานขึ้นเดิม, หน้า ๕๓ - ๕๓๐

แต่แม่จะไต่ทรงมีพระราชดำริดังกล่าวแล้ว ก็ยังคงมีเหตุขัดข้องในสามพระองค์อยู่
ที่ยังไม่อาจดำเนินการตามพระราชดำรินั้นได้ เนื่องจากทรงต้องการในถึงเวลานั้นเหมาะสม
และบังเอิญเกิดการประหารพระเบครขึ้นมาก่อน แต่อย่างไรก็ตาม การที่ทรงจัดตั้งสภาต่าง ๆ
ขึ้นช่วยในการบริหารแผ่นดินถึง ๓ สภาด้วยกัน คือ ๑ อภิรัฐมนตรีสภา ๒ เสนาบดีสภา ๓ สภา
กรรมการของกษัตริย์ ตั้งแต่เริ่มศักราชของพระองค์นั้น เป็นแนวโน้มที่ก้าวเข้าไปสู่วิถีทางประชา-
ชิปไตยยิ่งขึ้นทุกทีแล้ว เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปในขณะนั้นว่า พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะ
เป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ^{๗๐} เริ่มแต่ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประเทศไทยมีการ
ปกครองแบบประชาธิปไตย จนถึงขนาดได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว แต่พระบรมวงศานุวงศ์ใหญ่ได้คัด
ทานว่ายังไม่ถึงโอกาสอันสมควร จึงต้องทรงระงับ "มิให้มีการกระทบกระเทือนอันร้ายแรง"^{๗๑}

เมื่อเสด็จพระราชดำเนินไปรักษาพระเบครยังต่างประเทศ นั้น ไต่ทรงให้สัมภาษณ์
แก่มังสือพิมพ์โดยทั่วไปว่า พระองค์มีพระราชดำริที่จะให้การปกครองของประเทศไทยเป็นแบบ
ประชาธิปไตย ในการให้สัมภาษณ์แก่มังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกา นั้น พระองค์ทรงกล่าวไว้ว่า
"..... พระองค์เตรียมการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรของพระองค์ แต่นั้นเป็น
สิ่งที่จะให้จากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง และไม่ใช่นโยบายการเรียกร้องจากมหาชนทั่วไป พระองค์
ทรงประกาศว่า เมื่อเสด็จกลับแล้ว พระองค์จะทรงทำการเลือกตั้งโดยมีขอบเขตกำหนด โดย
อาศัยสภาเทศนาซึ่งอาจจะให้ความชำนาญอย่างกว้างขวางแก่ราษฎรชาวไทย"^{๗๒} มังสือ-
พิมพ์หลายฉบับในอเมริกาได้เสนอข่าวว่า รัชกาลที่ ๗ กลับสู่ประเทศไทยแล้ว จะทรงพระราช-
ทานระบอบประชาธิปไตยเป็นของขวัญแก่ประชาชนของพระองค์ มังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้ลงภาพ
การ์ตูนเป็นรูปร่างเล็ก สวมมงกุฎเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งวาดเป็นภาพกระดางให้แก่ราษฎร เป็นอันว่า
ประชาชนทั่วโลกโดยอมรับรู้อย่างดีว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงพระราชทาน
ระบอบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรในเมื่อเสด็จกลับถึงประเทศไทยแล้ว^{๗๓}

^{๗๐} Baron de Lapomarede, "The Setting of the Siamese Revolution",
Pacific Affairs, Vol. II (Sept., 1934) p. 254

^{๗๑} พ.ท.ถวิล ญ. อัญญา, "พระปกเกล้า ๗ สละราชสมบัติ", สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๖

ฉบับที่ ๑ ๒๕๑๑ หน้า ๒๐

^{๗๒} Virginia Thomson, Thailand: The New Siam (New York: The Macmillan
Company, 1941), p. 57

^{๗๓} ว.ร. ประสงค์, งานชิ้นเดิม หน้า ๑๑๓

เมื่อพระองค์เสด็จนิวัติถึงประเทศไทย ได้ทรงวิปัสน์ให้พระยาศรีวิศาลราชา ซึ่งเป็น
 ปลัดผู้ดูแลของในขณะนั้น และ นายเขมดณที่เฝ้าฯ ซึ่งมีรักษากระทรวงการต่างประเทศ เข้าเฝ้า
 ทรงปราศรัยให้พระราชาทราบการปกครองของประชาชนในไทยคนประเทศ และมีพระราชประสงค์ด้วย
 ความรักพระราชาทูลทูลไฉนว่า ท้องการให้มีการเลือกผู้แทนราษฎรโดยเร็ว ทรงดำริว่า
 "ถ้ามีความประสงค์จะให้รัฐธรรมนุญแก่ราษฎรโดยเร็วที่สุด และต้องให้ทันในวันที่ ๒ เมษายน
 พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งเวลานี้กรมการปกครอง^{๗๕}

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งโดยสรุปแล้วผู้แทนราษฎรและพระบรมวงศานุวงศ์ ได้พากันกราบทูล
 คัดค้านว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควร เพราะราษฎรยังไม่เข้าใจระบอบประชาธิปไตยโดยดีขอ เกรงว่า
 เมื่อพระองค์ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทยในภายหลัง พระราชดำริถึงเกล้า
 จึงมีพระราชดำริเมื่อครั้งนั้นว่าเวลานี้เหมาะสมแก่ตนเอง

ถึงเวลาที่ประเทศไทยได้ปกครองโดยระบอบของสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งจะทรง
 ราชอาณาจักรรัฐธรรมนูญ พระองค์ทรงโปรด เพื่อให้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และ
 โดยที่พระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้รู้ถึงที่มาที่ไปของอำนาจที่ตนได้รับไว้จากพระมหากษัตริย์และ
 ชุมชน และเป็นที่มาแห่งการวิพากษ์วิจารณ์ที่แรง ความรู้สึกรวมของประชาชนไทยเฉพาะ
 อย่างยิ่งผู้ได้รับการศึกษาคือผู้ทั่วไป และเริ่มรุนแรงขึ้นเป็นลำดับในปีพ.ศ. ๒๔๖๔
 และต้น พ.ศ. ๒๔๖๕ การวิพากษ์วิจารณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองให้รัฐธรรมนูญขึ้นแทนระบอบ
 สมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่านี้เอง ซึ่งจะมีผู้สนใจเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการปฏิวัติที่เกิดขึ้น
 เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๕ อันเป็นกรรมกาวีสัยของประเทศที่ความข้องการของ
 ราษฎร (แม้ในหมายรัฐธรรมนูญที่มีการศึกษาดี) ในสมัยที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้สมกับ
 โสภณรัฐถึงที่สุดทุกฝ่าย^{๗๕}

^{๗๕} เรื่องเดียวกัน หน้า ๖๖๖
^{๗๖} ในเรื่องมีชื่อเรื่อง... (กล่าวถึงระบอบการปกครองและการเมือง พ.ศ. ๒๔๖๖),
 หน้า ๖๖๖

๑.๔ สรุปบทที่ ๑

ในที่สุด เราอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า วิชาการศึกษาของความคิดและการปกครองประเทศไทยในประวัติศาสตร์นั้น เริ่มต้นมาจากพื้นฐานสำคัญอันเป็นลักษณะของชนชาติไทยมาแต่เดิม นั่นคือความรักอิสระภาพของชาติ ความปราศจากอิทธิงษา และความฉลาดในการประสานประโยชน์ ซึ่งชนชาวไทยได้นำมาปรับใช้ในรูปแบบการปกครองของตนตลอดมา จะเห็นได้ว่า ในระยะเริ่มต้นความเป็นชาตินั้น การปกครองในแบบศักดินาบุตร คนไทยประสานประโยชน์จากแบบอย่างการปกครองของชนชาติของตนมาใช้กับการปกครองของตน จนเกิดความร่มเย็นเป็นสุข ร่มรื่นด้วยสันติตลอดสมัยประวัติศาสตร์ นั้น ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ภาวะแวดล้อมของบ้านเมืองที่ต้องเผชิญศึกสงครามอยู่เกือบตลอดเวลา นั้นเอง ได้สร้างแนวความคิดในเรื่องผู้นำที่จะต้องใหญ่กล้าเข้มแข็งในการปกครอง และปกป้องภัยจากข้าศึกศัตรู แนวความคิดเกี่ยวกับตัวผู้ปกครอง จึงโน้มเอียงไปในทางที่ยอมรับอำนาจอันเด็ดขาดของผู้นำประเทศ ในราวสมัยประวัติศาสตร์นั้น ผู้ปกครองหรือองค์พระมหากษัตริย์ไทย ทรงไว้ซึ่งสิทธิขาดในชีวิตและสังคนของประเทศชาติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ยังคงมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่ประเทศยังไม่ปลดปล่อยจากภัยของสงคราม และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ แม้จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ บุคคลแผนการปฏิรูปการปกครองก็ตาม จนเมื่อภาวะแวดล้อมของประเทศชาติเปลี่ยนแปลงไปสู่รัชสมัยที่ระบอบหนึ่ง ที่การคุกคามของชาติตะวันตกต่อประเทศเพื่อนบ้านของไทยกำลังจะเพิ่มขึ้นร้ายแรงยิ่งขึ้นของประเทศ แนวแห่งความนึกคิดและรูปแบบในการปกครองในระยะต่อมา จึงเปลี่ยนแปลงไปในสมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ ๕ นั้นเอง กล่าวคือ รูปแบบการปกครองประเทศไทยได้มีการวางพื้นฐานให้เข้าอยู่ในรูปแบบที่ทันสมัยกับระยะสมัยของการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับอารยะประเทศยิ่งขึ้นทุกที

การวางพื้นฐานใหม่ให้แก่การปกครอง และระบบของสังคมในประเทศเป็นช่วงสำคัญที่สุดระยะหนึ่งในประวัติศาสตร์การปกครองของไทย เพราะการเริ่มต้นใหม่นั้นเอง ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในวิถีทางการเมือง และรูปแบบการปกครองของประเทศไทยในระยะต่อ ๆ มา กล่าวคือ ความรู้สึกนึกคิดของผู้นำอำนาจในการกำหนดวิถีทางการเมืองของประเทศ เริ่มมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างอำนาจอธิปไตยให้ขึ้นแก่ปวงชนในประเทศ ความ-

พยายามของผู้นำประเทศในระยะหลังนี้ ได้แสดงให้เห็นอย่างแน่ชัดว่า รูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นกำลัง เป็นความจำเป็น ที่ประเทศชาติจะต้องยอมรับเข้ามาใช้ในวันหนึ่ง เราจึงเห็นแนวโน้มของผู้นำประเทศ เริ่มเข้าสู่วิถีทางประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นทุกที แต่เนื่องจากเหตุผลบางอย่างในช่วงระยะนั้น ที่ยังคงเห็นความจำเป็นอันไม่พร้อมของปวงชนภายในประเทศ แม้แนวความคิดทางประชาธิปไตยจะได้มีขึ้นแล้ว การปกครองในระบบประชาธิปไตยจึงยังมิได้ถูกนำมาใช้เป็นแบบอย่างการปกครองของประเทศไทย

แต่แนวโน้มของความคิดเห็นในแนวทางประชาธิปไตยนั้น มิได้มีอยู่เพียงในระดัปลงหรือในองค์พระมหากษัตริย์ ราชนวงศ์และขุนนาง ที่ปกครองประเทศอยู่เพียงเท่านั้น เพราะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาจากทางตะวันตก ต่างพากันมองเห็นความจำเป็นของภาวะการปกครองประเทศ ว่าไม่อาจดำเนินไปได้ด้วยดี ถ้วยการมีผู้ปกครองที่รับผิดชอบทุกอย่างเพียงคนเดียวคนเดียว การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ได้กลาย เป็นความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มชนหนุ่มในรุ่นใหม่ที่จะต้องนำมาใช้เป็นรูปแบบการปกครองประเทศต่อไป แนวแห่งความคิดเห็นดังกล่าวที่ถูกรุ่นอยู่ ยิ่งนับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้น ประกอบกับภาวะการฉ้อฉลเป็นปัจจัยบางประการที่สนับสนุนอยู่ จึงก่อให้เกิดการปฏิวัติขึ้นในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕